



דוח מבקר המדינה

מבנה הממשלה בישראל: שינויים והשלכותיהם על תפקודה

▪ אייר התשפ"ו ▪ מאי 2026 ▪

מבנה הממשלה בישראל: שינויים והשלכותיהם על תפקודה

מבוא

הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה, והיא מכהנת מכוח אמון הכנסת¹. הרשות המבצעת בישראל כוללת את ממשלת ישראל ואת זרועות הביצוע שלה, שבמרכזן משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם, ולכל אחד מהם אחריות לשטחי פעולה מסוימים (כל אלה יכוננו להלן - מבנה הממשלה). מבנה הממשלה והרכב משרדי הממשלה משקפים את היסודות המוסדיים והארגוניים שעל בסיסם פועלת הרשות המבצעת. למבנה הארגוני המיטבי של הממשלה, ובכלל זה לחלוקה של הסמכויות ותחומי הפעולה בין משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלה, יש השפעה רבה על יכולתה של הרשות המבצעת לפעול באופן מקצועי, יעיל ואפקטיבי².

בחוק יסוד: הממשלה נקבע כי משהורכבה ממשלה, היא תתייצב לפני הכנסת ותודיע לה על קווי היסוד של מדיניותה, על הרכבה ועל החלוקה של התפקידים או תחומי הפעילות בין השרים ותבקש הבעת אמון בממשלה. לאחר הרכבת הממשלה, חבר הכנסת שהרכיב אותה יעמוד בראשה³. הממשלה רשאית, באישור הכנסת, לשנות את אופן חלוקת התפקידים בין השרים, למעט תפקיד ראש הממשלה; להעביר סמכות הנתונה על פי חוק לאחד השרים, או חובה המוטלת עליו על פי חוק, כולה או מקצתה, לשר אחר; לאחד משרדים, לחלקם, לבטלם ולהקים משרדים חדשים. כמו כן הממשלה רשאית להעביר שטחי פעולה ממשרד למשרד⁴.

הלכה למעשה, מבנה הממשלה והרכבה הם תוצאה בין השאר של הסכמים בין סיעות הכנסת לצורך הרכבת קואליציה, והם מכונים "הסכמים קואליציוניים". דוח זה יתמקד במבנה הממשלות ה-35, ה-36 וה-37. לצורך כינון הממשלה ה-35 בראשות בנימין נתניהו במאי 2020, נחתמו הסכמים קואליציוניים בין סיעת הליכוד לבין כמה מסיעות הכנסת; לצורך כינון הממשלה ה-36 בראשות נפתלי בנט ויאיר לפיד ביוני 2021 נחתמו הסכמים קואליציוניים בין סיעת יש עתיד לבין כמה מסיעות הכנסת; ולצורך כינון הממשלה ה-37 בראשות בנימין נתניהו בדצמבר 2022, נחתמו הסכמים קואליציוניים בין סיעת הליכוד לבין כמה מסיעות הכנסת⁵. הסכמים קואליציוניים עשויים לכלול שינויים מבניים בהרכב משרדי הממשלה, כגון פתיחה וסגירה של משרדי ממשלה וכן העברת שטחי פעולה בין משרדי הממשלה.

מבנה הממשלה עשוי אפוא להשתנות ככלל, ובפרט בשעה שמורכבת ממשלה חדשה, ולפיכך יציבותו של המבנה הממשלתי ואופן תפקוד זרועות הביצוע של הממשלה הם גם פועל יוצא מתדירות הרכבתן של ממשלות ומהפרטים הנקבעים בהסכמים קואליציוניים שבין סיעות בכנסת.

פעולות הביקורת

בחדשים מרץ 2024 - מרץ 2025 ביצע מבקר המדינה ביקורת בנושא מבנה הממשלה בישראל: שינויים והשלכותיהם על תפקודה. נבדקו מאפיינים של מבנה הממשלה בישראל; אופן ניהול השינויים במבנה הממשלה; והשפעות של השינויים במבנה הממשלה על תפקוד יחידותיה ועל השירות לציבור. הביקורת נעשתה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם) ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם או הנציבות). בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף התקציבים (להלן - אג"ת) ובאגף החשב הכללי (להלן - אגף החשב"ל), וכן במשרד החקלאות וביטחון המזון (להלן - משרד החקלאות), במשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי (להלן - משרד הנגב והגליל), במשרד הכלכלה והתעשייה, במשרד העבודה, במשרד לשוויון חברתי וברשות לזכויות ניצולי השואה.

1 סעיף 1, 3 לחוק יסוד: הממשלה.

2 תומר לוטן וורד קונסטנטיני, [המכון הישראלי לדמוקרטיה, "מבנה חדש לממשלה"](#) (2024), עמ' 11.

3 סעיף 13(ג)-(ד) לחוק יסוד: הממשלה.

4 סעיף 31 לחוק יסוד: הממשלה.

5 אתר הכנסת: <https://main.knesset.gov.il/mk/government/pages/coalitionagreements.aspx> (נשלף ב-24.2.25).

מאפיינים של מבנה הממשלה בישראל והשלכותיהם

נושא מבנה הממשלה בישראל, ובמרכזו מספר חברי הממשלה ומספר משרדי הממשלה, נמצא על סדר היום זה עשרות שנים. משרד מבקר המדינה ניתח מאפיינים של מבנה הממשלה בישראל יחסית למדינות אחרות וכן יחסית לתקופות כהונה של ממשלות קודמות בישראל, וכן בדק את תוצאותיהם של הניסיונות להגביל את מספר חברי הממשלה ואת מספר משרדי הממשלה.

מבנה הממשלה בישראל ובמדינות אחרות - השוואה בין-לאומית

משרד מבקר המדינה השווה בין ישראל לבין מדינות אחרות מבחינת מבנה הממשלה, ובייחוד מבחינת משרדי הממשלה הפועלים בהן. בחירת המדינות לצורך ההשוואה התבססה על דוח של צוות בין-משרדי משנת 2015 אשר בחן בין השאר את מבנה הממשלה במדינות מסוימות יחסית למבנה הממשלה בישראל (להלן - הצוות הבין-משרדי מ-2015)⁶, ולהלן יוצגו פעולות הצוות וממצאי עבודתו.

הצוות הבין-משרדי מ-2015 בדק את מבנה הממשלה במדינות אשר על פי דוח הצוות עמדו בכל התנאים האלה: חברות בארגון ה-OECD; מספר תושביהן גדול ממיליון; הן נמנות עם 20 המדינות המדורגות במקום הגבוה ביותר במדד האפקטיביות של הבנק העולמי⁷; יש בהן שלטון מרכזי (ולא שלטון פדרלי)⁸; המשטר בהן פרלמנטרי (לא נשיאותי) ורב-מפלגתי⁹. בסך הכול השווה הצוות הבין-משרדי, בין ישראל ובין שמונה מדינות השוואה - דנמרק, נורבגיה, פינלנד, הולנד, שוודיה, אירלנד, אוסטריה וצרפת. הצוות מצא כי יש מתאם חיובי בין מבנה ממשלה צר, דהיינו מספר מצומצם יחסית של משרדי ממשלה, ובין יעילות ואפקטיביות של המגזר הציבורי, וכי מבנה ממשלה צר מוביל ליעילות ולחיסכון במשאבים, הן בשל צמצום פונקציות ומטות במשרדים השונים, הן בשל צמצום מוקדי חיכוך בין-משרדיים בעת קידום מדיניות. הצוות מצא עוד כי עשרה משרדי ממשלה אשר פעלו בעת הזו היו "ייחודיים" לישראל ולא ניתן כמעט למצוא אותם במדינות אחרות שנבדקו, וכן מצא כי נכון לשנת 2015 (בתקופת הכהונה של הממשלה ה-33) היו בישראל 27 משרדי ממשלה, לעומת 14 משרדים בתשע המדינות שנבדקו במסגרת הביקורת (להלן - מדינות ההשוואה).

תשע מדינות ההשוואה האמורות כללו את שמונה המדינות שנכללו בבדיקות הצוות הבין-משרדי משנת 2015 וכן את אסטוניה, כיוון שנכון לשנת 2024 היא אחת מ-20 המדינות המדורגות במקום הגבוה ביותר במדד האפקטיביות של הבנק העולמי. בסך הכול נבדקו נתונין של תשע מדינות. בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על מספר שרי הממשלה ומספר משרדי הממשלה בישראל ובמדינות ההשוואה.

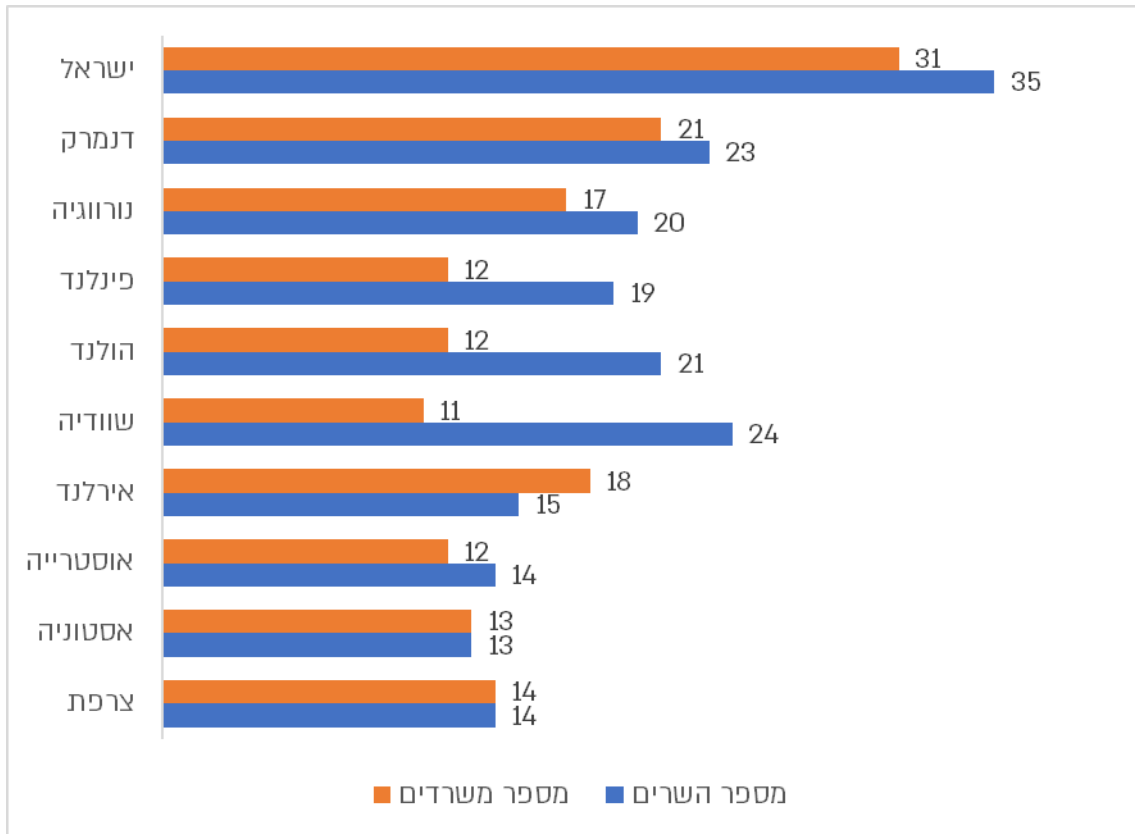
⁶ [דוח הצוות להתאמת מבנה הממשלה ליישום תיקון מס' 1 לחוק יסוד: הממשלה \(תיקון\)\(הגברת המשילות\)](#) (פורסם ב-2015), עמ' 3.

⁷ הבנק העולמי הוא מוסד בנקאי פיננסי בין-לאומי המספק הלוואות ואשראי להשקעות למטרות פיתוח תשתיות במדינות מתפתחות. הבנק נמצא בבעלותן של יותר מ-180 מדינות החברות בו. מדינת ישראל הצטרפה לבנק העולמי בשנת 1954 והייתה זכאית לקבל הלוואות עד שנת 1979. משנת 1979 ישראל היא בין המדינות התורמות, והחברות בבנק מאפשרת לחברות ישראליות להשתתף במכרזים בין-לאומיים הממונים מכספי הבנק.

⁸ חריגה לעניין זה היא אוסטרליה, ששיטת הממשל בה היא רפובליקה פדרלית.

⁹ חריגה לכך היא צרפת, בעלת המשטר הנשיאותי, אולם היא נבחרה על ידי הצוות בשנת 2015 ועל כן נתונה נבדקו גם בידי משרד מבקר המדינה.

תרשים 1: מספר השרים ומשרדי הממשלה בישראל ובמדינות השוואה, נכון לשנת 2024



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

השוואה שערך משרד מבקר המדינה למול מדינות השוואה בעניין מבנה הממשלה העלתה כי ישראל בולטת במספר משרדי הממשלה הרב שבה אל מול מדינות השוואה: בשנת 2024 היו בישראל 31 משרדי ממשלה, ובשאר המדינות מספרם היה 11 - 21. כלומר מספר משרדי הממשלה בישראל גדול פי 1.5 - 2.7 ממספרם במדינות השוואה שנחשבות על פי נתוני הבנק העולמי כמדינות בעלות ממשל אפקטיבי¹⁰, החברות ב-OECD, בדומה לישראל, והדומות לה מבחינת שיטת הממשל.

משרדי הממשלה בישראל לעומת מדינות השוואה

משרד מבקר המדינה בדק במאי 2024, בתקופת כהונת הממשלה ה-37, את 31 המשרדים שפעלו באותה עת, ובנוגע לכל אחד מהמשרדים האלה - נבדק אם משרד דומה קיים גם במדינות השוואה, כמשרד נפרד (ולא כחלק ממשרד שכולל תחומי עשייה נוספים)¹¹. מבקר המדינה ביצע בדיקה זהה עבור 29 משרדי הממשלה שפעלו בעת כהונת הממשלה ה-36. הפער בין הממשלות נובע מהגורמים הבאים: בתקופת הממשלה ה-37 פעלו שני משרדים אשר לא פעלו בתקופת הממשלה ה-36 כמשרדים נפרדים (משרד לעניינים אסטרטגיים ומשרד העבודה); בתקופת הממשלה ה-36 פעל משרד ירושלים ומורשת, אשר פוצל בתקופת הממשלה ה-37 לשני משרדים (משרד ירושלים ומסורת ישראל ומשרד המורשת). בנוסף, בעת כהונת הממשלה ה-36 פעל משרד המודיעין, אשר נסגר במרץ 2024 ולכן לא נכלל בין משרדי הממשלה ה-37.

משרדי הממשלה בישראל חולקו לארבע קבוצות: קבוצה א' - משרד ישראלי שמשרד מקביל לו נמצא גם במדינות השוואה, כמשרד נפרד; קבוצה ב' - משרד ישראלי שתחומי פעילותו מפוצלים

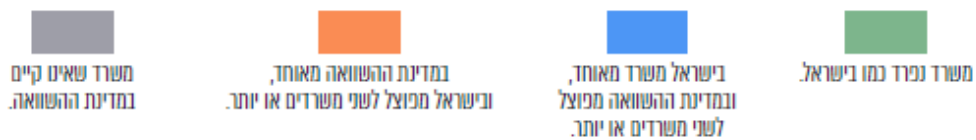
¹⁰ על פי מדד האפקטיביות של הבנק העולמי.
¹¹ זאת, בדומה לבדיקה שעשה הצוות הבין-משרדי בשנת 2015.

במדינת ההשוואה לשני משרדים או יותר; קבוצה ג' - משרד שתחומי פעולתו אוחדו במדינת ההשוואה עם תחומים נוספים, ולכן מול משרד אחד במדינת ההשוואה פועלים בישראל שני משרדים או יותר; קבוצה ד' - משרד שאינו קיים במדינות ההשוואה. הממצאים מוצגים בלוחות הבאים:

1. להלן השוואה בין משרדי הממשלה בישראל במאי 2024, בתקופת כהונת הממשלה ה-37, למשרדי הממשלה במדינות ההשוואה במאי 2024.

לוח 1: משרדי ממשלה בישראל בתקופת הכהונה של הממשלה ה-37 ובמדינות השוואה, מאי 2024

ישראל	דנמרק	טרונייה	פילדס	הולנד	שוודיה	אירלנד	אוסטריה	אסטוניה	צרפת
משרד ראש הממשלה	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד הביטחון	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד החוץ	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד האוצר	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד המשפטים	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד החינוך	■	■	■	■	■	■	■	■	■
המשרד להגנת הסביבה	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד הכלכלה והתעשייה	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד הבריאות	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד התרבות והספורט	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד החקלאות וביטחון המזון	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד הפנים	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד הרווחה והביטחון החברתי	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד העבודה	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד התחבורה והביטחון בדרכים	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד האנרגיה והתשתיות	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה	■	■	■	■	■	■	■	■	■
המשרד לשוויון חברתי	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד הבינוי והשיכון	■	■	■	■	■	■	■	■	■
המשרד לשיתוף פעולה אזורי	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד התקשורת	■	■	■	■	■	■	■	■	■
המשרד לביטחון לאומי	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד העלייה והקליטה	■	■	■	■	■	■	■	■	■
המשרד לשירותי דת	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד התיירות	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד המורשת	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד ירושלים ומסורת ישראל	■	■	■	■	■	■	■	■	■
משרד הנגב הגליל והחוסן הלאומי	■	■	■	■	■	■	■	■	■
המשרד לעניינים אסטרטגיים	■	■	■	■	■	■	■	■	■



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

2. להלן השוואה בין משרדי הממשלה בישראל בתקופת הכהונה של הממשלה ה-36 (2021-2022) ומשרדי הממשלה במדינות השוואה במאי 2024.

לוח 2: **משרדי ממשלה בישראל בתקופת הממשלה ה-36 (2021 - 2022) ובמדינות השוואה במאי 2024**

ישראל	דנמרק	טרונייה	פינלנד	הולנד	שוודיה	אירלנד	אסטרייה	אסטוניה	צרפת
משרד ראש הממשלה									
משרד הביטחון									
משרד החוץ									
משרד האוצר									
משרד המשפטים									
משרד החינוך									
המשרד להגנת הסביבה									
משרד הכלכלה והתעשייה									
משרד הבריאות									
משרד התרבות והספורט									
משרד החקלאות ופיתוח הכפר									
משרד הכנים									
משרד הרווחה והביטחון החברתי									
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים									
משרד האנרגיה והתשתיות									
משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה									
המשרד לשוויון חברתי									
משרד הבינוי והשיכון									
המשרד לשינוי פעולה אזורי									
משרד התקשורת									
המשרד לביטחון פנים									
משרד העלייה והקליטה									
המשרד לשירותי דת									
משרד התיירות									
משרד ירושלים ומורשת									
משרד התפוצות									
משרד ההתיישבות									
המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל									
משרד המודיעין									
משרד הנגב הגליל והחוסן הלאומי									
המשרד לעניינים אסטרטגיים									

משרד שאינו קיים במדינת השוואה.

במדינת השוואה מאוחד, ובישראל מפוצל לשני משרדים או יותר.

בישראל משרד מאוחד, ובמדינת השוואה מפוצל לשני משרדים או יותר.

משרד נפרד כמו בישראל.

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

מהלוחות עולים הממצאים האלה:

א. 8 מ-31 משרדי הממשלה הישראלים (26%) בממשלה ה-37 (בממשלה ה-36 - 8 מ-29 משרדי הממשלה, 28%) מצויים גם במדינות השוואה, כשהם פועלים (או לרוב פועלים) כמשרדים נפרדים: משרד רה"ם, משרד הביטחון, משרד החוץ, משרד האוצר, משרד המשפטים, משרד החינוך, משרד החקלאות וביטחון המזון ומשרד הפנים. לדוגמה, משרד

המשפטים מצוי בכל תשע מדינות ההשוואה, ובשתיים מהן המשרד כולל גם את תחום השיטור והביטחון הציבורי.

ב. 8 מ-31 משרדי הממשלה הישראלים (26%) בממשלה ה-37 (בממשלה ה-36 - 7 מ-29 משרדי הממשלה, 24%) מצויים גם במדינות ההשוואה או ברובן, אך לרוב הם פועלים לא כמשרדים נפרדים. המודלים הקיימים במדינות ההשוואה הם אלה: (א) תחומי הפעולה של המשרד הישראלי אוחדו במדינת ההשוואה עם תחומים נוספים, ולכן מול משרד אחד במדינת ההשוואה פועלים בישראל שני משרדים או יותר, כמפורט בתרשים שלהלן: המשרד להגנת הסביבה, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד הבריאות, משרד התרבות והספורט, משרד הרווחה והביטחון התעסוקתי. לדוגמה, משרד הבריאות מצוי בשבע מתוך תשע מדינות ההשוואה, בחמש מהן המשרד כולל גם את תחום הרווחה, ובשתיים מהן המשרד כולל את תחום הפנים ואת תחום העבודה. (ב) משרד במדינת השוואה מקביל לשני משרדים ישראליים או יותר: משרד העבודה (אשר לא פעל בתקופת הממשלה ה-36), משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ומשרד האנרגיה והתשתיות.

תרשים 2: משרדי ממשלה ישראליים המצויים גם במדינות ההשוואה או ברובן, אך לרוב הם פועלים לא כמשרדים נפרדים



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

ג. 10 מ-31 משרדי הממשלה הישראלים (32%) בממשלה ה-37 (בממשלה ה-36 - 10 מ-29 משרדי הממשלה, 34%) מצויים רק במיעוט מדינות ההשוואה (1 - 4 ממדינות ההשוואה), וגם בהן - לרוב לא כמשרד נפרד, ולכן משרדים אלה כמעט ייחודיים לישראל - הם מצויים ב-1 - 4 ממדינות ההשוואה: משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה מצוי ב-4 מדינות נוספות, אך לא כמשרד נפרד; המשרד לשוויון חברתי ומשרד הבינוי והשיכון מצויים ב-3 מדינות נוספות, אך לרוב לא כמשרד נפרד; המשרד לשיתוף פעולה אזורי נמצא ב-2 מדינות, כמשרד נפרד; משרד התקשורת והמשרד לביטחון לאומי נמצאים ב-2 מדינות, אך לא כמשרד נפרד; משרד העלייה והקליטה והמשרד לשירותי דת מצויים רק במדינה אחת, כמשרד נפרד; משרד התיירות ומשרד המורשת מצויים במדינה אחת, אך לא כמשרד נפרד.

ד. 5 מ-31 משרדי הממשלה (16%) בממשלה ה-37 (בממשלה ה-36 - 4 מ-29 משרדי הממשלה, 14%) אינם מצויים כלל במדינות ההשוואה: משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות, משרד

ההתיישבות והמשימות הלאומיות, משרד ירושלים ומסורת ישראל (בתקופת הממשלה ה-36 משרד זה היה מאוחד עם משרד המורשת), משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי והמשרד לעניינים אסטרטגיים (שלא פעל בתקופת הממשלה ה-36). בתקופת ממשלה ה-36 פעל משרד המודיעין, אשר לא פעל בתקופת הממשלה ה-37.

המשרד לשירותי דת השיב למשרד מבקר המדינה כי מדינת ישראל הינה מדינה יהודית המושתתת על ערכי התורה, הדת והיהדות, ולפיכך אך טבעי והגיוני כי יהיה משרד נפרד עבור שירותי הדת; משרד ירושלים ומסורת ישראל השיב כי הקמת משרד ממשלתי ייעודי היא דרך מובהקת להבטיח כי העיר תזכה ל"עדיפות מיוחדת" המצוינת בחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל; משרד הבינוי והשיכון השיב כי סוגיית הדיור היא נושא ליבה, ועל הממשלה מוטלת האחריות והחובה לעסוק בה באופן ממוקד ומקצועי; המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה מנה בתשובתו יתרונות לקיום המשרד, כגון התמחות מקצועית ופיתוח ידע ייעודי בתחומי אחריותו וחיוזוק אמון הציבור ביחס למחויבות הממשלתית; משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות השיב כי עצם קיומו של המשרד נשען על ההכרה בכך שמדינת ישראל נושאת באחריות גם כלפי יהודים שחיים מחוץ לגבולותיה, כי לא ניתן לעמוד בהוראות חוק יסוד: ישראל - מדינת הלאום של העם היהודי, בכל הנוגע לקשר עם העם היהודי, בלי שיהיה גוף אורגני ממשלתי האמון על המשימות בתחום זה, וכי מדינות אחרות הקימו גופים לעיסוק בקשר עם התפוצות באמצעות גופים ממשלתיים, כגון ועדה ממשלתית, יחידה ומכון; משרד המורשת השיב כי פיצול משרד ירושלים ומורשת לשני משרדים נפרדים נועד לייחד את תחום המורשת כתחום מדיניות עצמאי, כי הפיצול התרחש בתקופה קצרה מאוד והשינוי המבני בוצע ללא תכנון מלא, כי חלק גדול מגורמי המטה ואנשי המקצוע עובדים במסגרת משרד רה"ם, וכי יש צורך בתיאום מורכב עם משרד ירושלים ומסורת ישראל לצורך ביצוע פעולות שונות; המשרד להגנת הסביבה השיב כי תחום הגנת הסביבה הוא תחום בעל השפעה ישירה על בריאות הציבור והסביבה, איכות החיים, הכלכלה והחוסן הלאומי, ולפיכך מחייב עוגן ממשלתי מקצועי, עצמאי ובעל סמכויות; משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה השיב כי מדינת ישראל מבססת את חוסנה הכלכלי והלאומי על ההובלה בתחומי המדע והטכנולוגיה, וכמו כן פיצול הסמכויות בין משרדי הממשלה השונים אינו מאפשר ראייה רחבה על כל שלבי המחקר והפיתוח האזרחי לטובת הכלכלה הישראלית.

יוצא אפוא כי בתקופת הממשלה ה-36 ובתקופת הממשלה ה-37, ישראל בלטה במספר משרדי הממשלה הרב שבה אל מול מדינות השוואה שנחשבות על פי הבנק העולמי כמדינות בעלות ממשל אפקטיבי והדומות לישראל מבחינת שיטת הממשל - פי 1.3 - 2.4 ופי 1.5 - 2.7, בהתאמה. כמעט מחצית משרדי הממשלה בישראל בתקופת הביקורת (14 מ-29 בממשלה ה-36 ו-15 מ-31 בממשלה ה-37 לא היו קיימים או כמעט לא היו קיימים במדינות השוואה.

הקשר בין גודל ממשלה לאפקטיביות

1. מדוח הצוות הבין-משרדי מ-2015, מדברי ההסבר לתיקון חקיקה משנת 2014 (ראו להלן) וכן ממחקר שבוצע בנושא, עלו היתרונות של "ממשלה קטנה" - ממשלה שבה מספר קטן יחסית של משרדי ממשלה, וכן עלו קשיים תפקודיים בעבודת "ממשלה גדולה" הנשענת על מספר גדול יחסית של משרדים, כמפורט להלן¹²:

א. קשיי תפקוד וקבלת החלטות ברשות המבצעת: בממשלה גדולה מבוזרים נושאי ליבה בין מספר רב של גופים, וגובר הסיכוי למעבר תדיר של נושאים כאלה בין משרדים. זאת, אם במהלך תקופת כהונה ואם בעקבות מערכות בחירות¹³. ביזור נושאי

¹² הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשימות), ה"ח הכנסת התשע"ג, 46; תומר לוטן וורד קונסטנטיני, המכון הישראלי לדמוקרטיה, "מבנה חדש לממשלה" (2024), עמ' 14 - 15; To how many politicians government be left 2009 (מציג מתאם שלילי בין גודל הממשלה למדד האפקטיביות), Cabinet size and governance in Sub-Saharan Africa, Wehner & Mills Governance. 35. 10.1111/gove.12575. המחקר בוצע במימון הבנק העולמי, ונמצא בו מתאם שלילי בין גודל ממשלות באפריקה לבין אפקטיביות הממשל, על פי מדדים שונים, ובהם מדד האפקטיביות של הבנק העולמי.

¹³ דברי הסבר לחוק יסוד: הממשלה (תיקון), ס"ח 19.3.14, 2440.

הליבה יוצר חפיפה בין תחומי אחריות של משרדים, באופן העלול לפגוע ביכולת לקדם את הטיפול בהם והעלול לגרום להתנגשות בעיצוב ובהפעלה של מדיניות. כמו כן ממשלה גדולה נדרשת להתמודד ביתר שאת, יחסית לממשלה קטנה, עם מחלוקות בין-משרדיות, העלולות לסרב את תהליכי קבלת החלטות ואת ביצוען עד לכדי סטגנציה¹⁴.

ב. עלויות תקציביות עודפות: ממשלה גדולה הפועלת באמצעות מספר רב יחסית של משרדים מצריכה השקעת משאבים לצורך הקמה ופעילות של יחידות מטה רבות - לשכות שרים, לשכות מנכ"לים ויחידות מטה לניהול הון אנושי, לתקצוב, לניהול לוגיסטי ועוד¹⁵.

ג. פגיעה באיכות השירותים לציבור: ריבוי משרדי ממשלה המייצר כאמור סיכוי גובר לשינויים בתחומי אחריות ולחפיפה בין תחומי אחריות של משרדים עלול לפגוע ברמה המקצועית שבה מטופלים צרכי הציבור ובמוקדי הידע הדרושים לשם כך, וכן ליצור בלבול ואי-ודאות לגבי הגורם הממשלתי האחראי לטיפול בצורך ציבורי מסוים. זאת, בקרב בעלי תפקידים בתוך המערכת הציבורית ובקרב הציבור¹⁶.

ד. הגברת האחריות: כאשר מספר החברים בממשלה קטן, קל יותר לזהות את תחום הפעולה עם השר האחראי לו ולכן הגבלת מספר השרים צפויה להגביר את מידת האחריות שלהם¹⁷.

יש לציין כי המחקר מעלה גם את החסרונות של ממשלה מצומצמת: האחד, קושי לאזן בין דרישות של שותפות קואליציוניות פוטנציאליות בממשלה בכל הנוגע לחלוקת משרדי ממשלה מרכזיים ביניהן. והשני, נוגע להעדר גמישות בניהול הממשלה ותפקודה. צורכי שעה, כגון נוכח מצב חירום או רצון לשמור על יציבות פוליטית, עשויים להוביל להגדלת הממשלה או שינוי בחלוקת תחומי האחריות בה. קיבוע גודל הממשלה אינו לוקח בחשבון צרכים כאלה ועלול להקשות על ראש הממשלה להתאים את ממשלתו לנסיבות משתנות¹⁸.

2. הבנק העולמי מפרסם מדד לאפקטיביות הממשלה. המדד כולל פרמטרים כגון רמת הבריורקרטיה העודפת במדינה, איכות השירותים הציבוריים (כגון איכות התשתיות, התחבורה, החינוך), יכולת הממשלה ליישם את החלטותיה ויעילות הקצאת המשאבים¹⁹. בתרשים שלהלן מוצגים נתונים מתוך פרסומי הבנק העולמי על פי מדד אפקטיביות הממשלה במדינות ה-OECD בשנת 2022.

14 תומר לוטן וורד קונסטנטיני, **דוח הצוות להתאמת מבנה הממשלה ליישום תיקון מס' 1 לחוק יסוד: הממשלה (תיקון)(הגברת המשילות)** (2024), עמ' 20. המכון הישראלי לדמוקרטיה, "מבנה חדש לממשלה", הצעה לעדכון הרכב המשרדים ותפקידי השרים, עמ' 14 - 15.

15 דוח הצוות הבין-משרדי משנת 2015 (2015), עמ' 6; תומר לוטן וורד קונסטנטיני, המכון הישראלי לדמוקרטיה, "מבנה חדש לממשלה" (השנה?), עמ' 14 - 15.

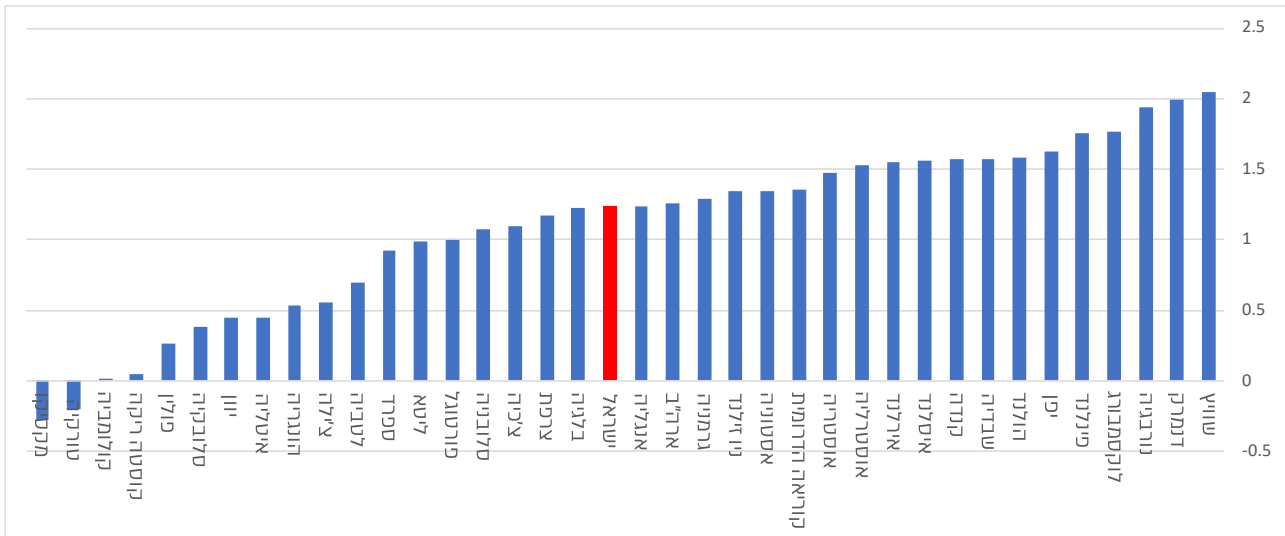
16 דוח הצוות הבין-משרדי משנת 2015 (2015), עמ' 6; תומר לוטן וורד קונסטנטיני, המכון הישראלי לדמוקרטיה, "מבנה חדש לממשלה", עמ' 14 - 15.

17 דוח הצוות הבין-משרדי משנת 2015 (2015), עמ' 6; שלומית ברנע, שוריק דריישפיץ, מתן שרקנסקי, **הגבלת גודל ממשלות - נייר עבודה** (2011) עמ' 17.

18 שלומית ברנע, שוריק דריישפיץ, מתן שרקנסקי, **הגבלת גודל ממשלות - נייר עבודה** (2011), עמ' 18. מפנה ל-7, Parliament of Australia, 2010: 34; Dowding and Dumont, 2009, 7-7.

19 דוח הצוות הבין-משרדי משנת 2015 (2015), עמ' 7.

תרשים 3: נתוני מדד אפקטיביות הממשלה במדינות ה-OECD, 2022



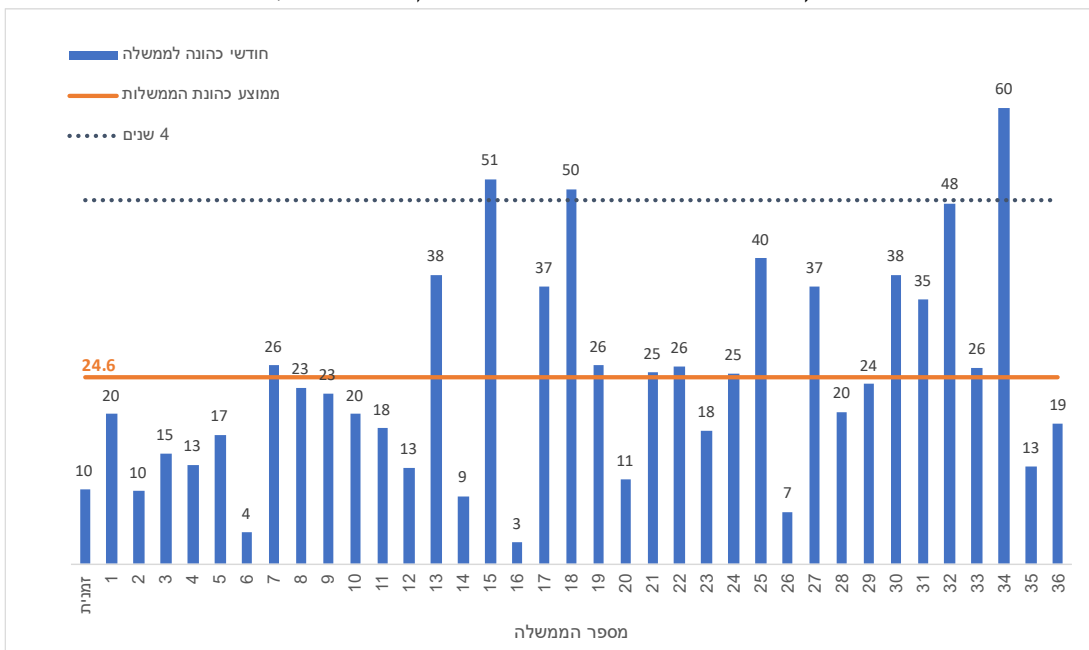
על פי נתוני הבנק העולמי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי על פי מדד אפקטיביות הממשלה של הבנק העולמי לשנת 2022, ישראל הייתה במקום ה-20 (עם אנגליה) מתוך 38 מדינות ה-OECD - מחצית ממדינות ה-OECD קיבלו ציון גבוה משל ישראל במדד זה, ומחציתן קיבלו ציון נמוך יותר.

תקופות הכהונה של ממשלות בישראל

בסעיף 8 לחוק יסוד: הכנסת נקבע כי תקופת כהונתה של הכנסת תהיה ארבע שנים מיום היבחרה. יש נסיבות שבהן הכנסת מתפזרת לפני תום תקופת כהונתה, לדוגמה כאשר הכנסת מחוקקת חוק לפיזור הכנסת וכאשר ניסיון להרכבת ממשלה חדשה אינו מצליח. הנתונים על משכי הכהונה של ממשלות ישראל, עד לממשלה ה-36 שסיימה את כהונתה בדצמבר 2022, מוצגים בתרשים שלהלן.

תרשים 4: משך כהונת ממשלות ישראל ממועד קום המדינה, לפי חודשים



על פי אתר הכנסת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי במרבית תקופות הכהונה של ממשלות ישראל הוקדמו הבחירות לכנסת - רק 4 מ-37 ממשלות ישראל (11%) השלימו כהונה של 4 שנים²⁰; במשך 76 שנותיה של המדינה כיהנו 37 ממשלות²¹; משך הכהונה הממוצע של ממשלה בישראל (עד לסיום כהונת הממשלה ה-36 בסוף דצמבר 2022) הוא כשנתיים (24.6 חודשים); תקופת כהונתה של הממשלה ה-16 (בראשות גולדה מאיר) הייתה הקצרה ביותר - 3 חודשים, ותקופת הכהונה של הממשלה ה-34 (בראשות בנימין נתניהו) הייתה הארוכה ביותר - כ-60 חודשים (5 שנים)²².

כינון ממשלה כרוך כאמור בחתימת הסכמים קואליציוניים בין סיעות הכנסת לצורך הקמת ממשלה, ובהם נקבעות הקמה של משרדי ממשלה, סגירה של משרדי ממשלה והעברת שטחי פעולה בין משרדים. כינון ממשלה בתכיפות הגבוהה פי שניים מהמתוכנן (שנתיים בממוצע במקום ארבע שנים) עלול ליצור אפוא שינויים תכופים במפת משרדי הממשלה ובתחומי פעולתם, להקשות על המשרדים להוביל וליישם מדיניות ממשלתית באופן יציב ועקבי וכן להקשות על הענקת שירות איכותי לציבור באופן עקבי.

הגבלת מספר חברי הממשלה בחקיקה וביטולה

בתרשים שלהלן מוצגים מספרי השרים וסגני השרים בממשלות ישראל מהממשלה הראשונה, הזמנית, ועד הממשלה ה-37 אשר כיהנה בתקופת הביקורת (מאי 1948 - ינואר 2025)²³.

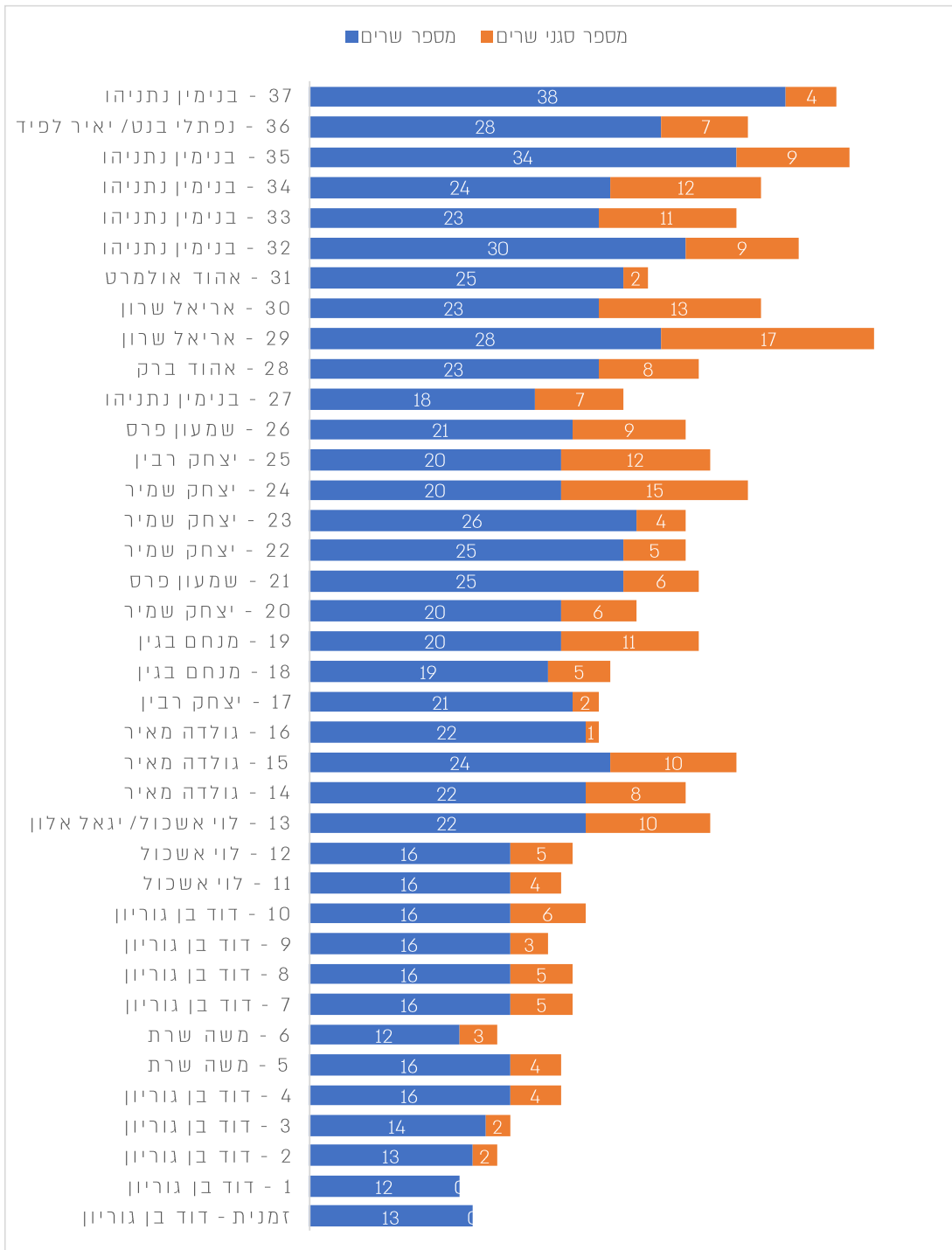
²⁰ הממשלות שהשלימו כהונה של ארבע שנים הן: הממשלה ה-15 בראשות גולדה מאיר, הממשלה ה-18 בראשות מנחם בגין, הממשלה ה-32 בראשות בנימין נתניהו (כיהנה ארבע שנים פחות 13 ימים) והממשלה ה-34 בראשות בנימין נתניהו.

²¹ הממשלה ה-37 הושבעה בכנסת ב-29.12.22. נכון לתקופת הביקורת, היא עדיין מכהנת.

²² תקופת כהונתה של ממשלה זו היא הארוכה ביותר עקב המשך כהונתה של הממשלה כממשלת מעבר, לאחר שלא הושבעה ממשלה חדשה בכנסת העשרים ואחת ובכנסת העשרים ושתיים.

²³ מספר השרים וסגני השרים נספר בשיאה של הממשלה. כמו כן, במסגרת הספירה הובאו בחשבון בעניינו של שר או סגן שר עצם איוש תפקידו ולא זהותו.

תרשים 5 : מספר השרים וסגני השרים בממשלות ישראל מקום המדינה



על פי אתר הכנסת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מקום המדינה ועד למועד סיום הביקורת ניכרת מגמת כללית של עלייה במספר השרים בממשלות ישראל. בשנים 2003 - 2025 מספר השרים גדל ב-65% (מ-23 שרים ל-38 שרים); בממשלה ה-30 (שכינה בשנים 2003 - 2006) היו 23 שרים; בממשלה ה-31 (2006 - 2009) היו 25 שרים; בממשלה ה-32 (2009 - 2013) היו 30 שרים; בממשלה ה-33 (2013 - 2015) היו 23 שרים; בממשלה ה-34 (2015 - 2020) היו 24 שרים; בממשלה ה-35 (2020 - 2021) היו 28 שרים; ובממשלה ה-37, אשר כיהנה מסוף 2021 - 2022) היו 28 שרים; ובממשלה ה-36 (2021 - 2022) היו 28 שרים; ובממשלה ה-37, אשר כיהנה מסוף

שנת 2022 ובמהלך תקופת הביקורת, מספר השרים היה הגבוה ביותר מאז קום המדינה - 38 שרים.

עוד עולה מהתרשים כי מספר סגני השרים השתנה לאורך השנים, ללא מגמה ברורה, ומספרם המרבי היה 17 בתקופת הממשלה ה-29 (2001 - 2003).

לאורך השנים חלו שינויים בחוק יסוד: הממשלה, שעסקו בהגבלת מספר השרים בממשלה. להלן העיקריים שבהם:

1. בשנת 1992 בעת כהונת הממשלה ה-25 בראשות יצחק רבין ז"ל הוגבל לראשונה מספר החברים בממשלה (שרים וסגני שרים) בחקיקת חוק יסוד: הממשלה²⁴, ונקבע בו כי מספר השרים לא יפחת משמונה ולא יעלה על שמונה עשרה, וכי מספר סגני השרים לא יעלה על שישה. בשנת 1999 בעת כהונת הממשלה ה-28 בראשות אהוד ברק, בוטלה המגבלה על מספר השרים המרבי וכן בוטלה המגבלה על מספר סגני השרים²⁵. בשנת 2001 בעת כהונת הממשלה ה-29 בראשות אריאל שרון ז"ל, בוטלה גם המגבלה על מספר השרים המזערי²⁶.

2. במרץ 2014 בעת כהונת הממשלה ה-33 בראשות בנימין נתניהו, התקבל בכנסת חוק יסוד: הממשלה (תיקון)²⁷, ובמסגרתו נקבע כי מספר חברי הממשלה, ובכלל זה ראש הממשלה, לא יעלה על 19 (להלן: תיקון מספר 1 לחוק היסוד). עוד נקבע כי מספר סגני השרים לא יעלה על ארבעה²⁸. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי "לממשלה גדולה מדי יש חסרונות: העיקרי הוא קשיי תפקוד וקבלת החלטות של הרשות המבצעת... ומעבר תדיר של עניינים ממשרד למשרד לפי המשרדים הנוצרים והנעלמים באופן שפוגע ביציבות ובקידום של נושאים, וגורם לחוסר המשכיות בטיפול בנושאים".

3. בהוראת שעה בשנת 2015²⁹ בעת כהונת הממשלה ה-34 בראשות בנימין נתניהו נקבע כי המגבלה על מספר השרים וסגני השרים לא תחול על ממשלה שתוקם בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים. בדברי ההסבר להוראת השעה נכתב כי "בשל האילוצים הפוליטיים הכרוכים בהקמת הממשלה ה-34, המתבססת על סיעות ומפלגות רבות, עדיין לא ניתן ליישם את ההסדרים שנקבעו בתיקון מס' 1 לחוק היסוד, נוכח הצורך לתת את הייצוג המתחייב לחברות הקואליציה ולקיים ממשלה יציבה לקראת המשימות והאתגרים הניצבים בפניה". עוד צוין בדברי ההסבר כי מינוי סגני שרים מסייע בעבודת הממשלה, שכן הם מסייעים בידי השרים במילוי תפקידיהם בממשלה ובכנסת. בשנת 2020 בעת כהונת הממשלה ה-35 בראשות בנימין נתניהו, תוקן שוב חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 8 והוראת השעה), ונמחקו בו ההוראות שעסקו בהגבלת מספר השרים וסגני השרים³⁰.

יוצא אפוא כי פעמיים הגבילה הכנסת בחקיקה את מספר שרי הממשלה וסגני השרים שבה, ובשתי הפעמים המגבלה הוסרה בחקיקה כעבור שנים אחדות. נכון למועד הביקורת אין מגבלה חוקית על מספר שרי הממשלה וסגני השרים שבה.

24 חוק יסוד: הממשלה, ס"ח התשנ"ב, עמ' 214. חוק יסוד: הממשלה נחקק שלוש פעמים: נוסח ראשון בשנת התשכ"ח-1968, הוא בוטל ובמקומו חוקק נוסח חדש בשנת התשנ"ב-1992 וגם הוא בוטל ובמקומו חוקק חוק חדש בשנת התשס"א-2001.

25 [חוק יסוד: הממשלה \(תיקון מס' 9\)](#), ס"ח התשנ"ט, עמ' 258.

26 [חוק יסוד: הממשלה](#), ס"ח התשס"א, עמ' 158 אשר ביטל את חוק יסוד: הממשלה בנוסחו הקודם.

27 [חוק יסוד: הממשלה \(תיקון\)](#), ס"ח התשנ"ד, עמ' 346.

28 ניתן יהיה לקבוע מספר שרים גדול יותר אם הכנסת הביעה אמון בממשלה או החליטה לאשר צירוף שרים לממשלה ברוב של 70 חברי כנסת לפחות.

29 [חוק יסוד: הממשלה \(תיקון מס' 3 והוראת שעה לכנסת ה-20\)](#), ס"ח התשע"ה, עמ' 188.

30 חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 8 והוראת שעה), ס"ח 34.

ניסיונות להגביל את מספר משרדי הממשלה

במהלך השנים נעשו ניסיונות לעשות שינויים מבניים במערך הממשלתי, ובהם צמצום מספרם של משרדי הממשלה, כמפורט להלן.

1. שנת 2011 - הקמת צוות לגיבוש תוכנית לשיפור יכולות הממשלה :
באוגוסט 2011 מינתה הממשלה ה-32 בראשות בנימין נתניהו, בעקבות מחאה חברתית בישראל על רקע יוקר המחיה, ועדה ציבורית לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת טרכטנברג), על שם העומד בראשה, פרופ' מנואל טרכטנברג). הוועדה הוקמה לצורך בחינת הנושא והצעת דרכי התמודדות עם מצוקת יוקר המחיה בישראל, ובדוח שהגישה לממשלה בספטמבר 2011 היא הצביעה על כשלים שמצאה בפעילות שירות המדינה, כגון כשלים במימוש ובביצוע של מדיניות הממשלה. על פי דוח הוועדה, ממשלות ישראל פעלו לאורך השנים במספר רב של מישורים לשיפור עבודת הממשלה ולטיפול בכשלי הביורוקרטיה והרגולציה, אולם הליכים אלו לא הצליחו לחולל שינוי יסודי באופן עבודת הממשלה³¹. לנוכח ממצאי דוח ועדת טרכטנברג החליטה הממשלה בדצמבר 2011 (החלטת הממשלה 4028)³² על הקמת צוות לגיבוש תוכנית אופרטיבית לשיפור של עבודת המטה ויכולות הביצוע של הממשלה, אשר יעסוק, בין היתר, ב"בחינת מבנה הממשלה, ובפרט צמצום ואיחוד יחידות ומשרדי ממשלה חופפים". בעקבות ההחלטה הוקם "הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה" (הידוע בכינויו - "ועדת המשילות"), בראשותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז.

נמצא כי הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה הוקם בשנת 2011 מכוח החלטת ממשלה 4028, לא עסק במבנה הממשלה, ובכלל זה לא עסק בצמצום ובאיחוד של יחידות ומשרדי ממשלה חופפים, כנדרש ממנו על פי החלטת הממשלה. נוכח זאת, נושא הצמצום או האיחוד של יחידות ומשרדים חופפים לא נכלל בהחלטת הממשלה מיוני 2013 לאמץ את המלצות הצוות³³.

2. שנת 2015 - צוות להתאמת מבנה הממשלה למגבלת מספר השרים :
בשנים 2014 - 2015 פעל הצוות הבין-משרדי מ-2015 בראשות נציגים ממשרד רה"ם ומאג"ת במשרד האוצר לביצוע עבודת מטה שבמסגרתה תיבחן הדרך המיטבית להתאים את מבנה הממשלה למגבלת השרים שנקבעה בתיקון החקיקה האמור משנת 2014³⁴ ולהציע לראש הממשלה בנימין נתניהו מבנה ממשלה מיטבי, המאפשר עמידה בהוראות החוק תוך שיפור היעילות והאפקטיביות של הממשלה ותוך התאמת מבנה הממשלה לקידום מדיניות הממשלה ומטרותיה. הצוות כלל את סמנכ"ל ממשל וחברה במשרד רה"ם, סגן הממונה על אג"ת ומנהל אגף בכיר לתכנון אסטרטגי ומדיניות בנש"ם. הצוות הגיש לממשלה את מסקנותיו והמלצותיו בשנת 2016 - דוח הצוות להתאמת מבנה הממשלה ליישום תיקון מס' 1 לחוק יסוד: הממשלה (תיקון)(הגברת המשילות).

על פי דוח הצוות הבין-משרדי מ-2015, הממשלה בישראל מאופיינת בריבוי שרים ובריבוי משרדי ממשלה, ובשנים 2005 - 2015 נפתחו משרדים חדשים, ובהם: המשרד להגנת העורף (הוקם בשנת 2011, נסגר בשנת 2014), משרד התרבות והספורט (הוקם בשנת 2009), המשרד לאזרחים ותיקים (הוקם בשנת 2007 ושמו שונה ל"משרד לשוויון חברתי" בשנת 2015), המשרד לענייני מודיעין (נפתח בשנת 2009 ונסגר בשנת 2024). עוד צוין בדוח הצוות כי יש חפיפה מסוימת בין משרדים כיוון שיש משרדים שתפקידיהם דומים, והדבר פוגע בתיאום הממשלתי ועלול לפגוע בקידום מדיניות בתחום שעבורו הוקם המשרד החדש.

31 דוח הצוות להתאמת מבנה הממשלה ליישום תיקון מס' 1 לחוק יסוד: הממשלה (תיקון)(הגברת המשילות), עמ' 47 - 49.

32 [החלטת הממשלה 4028, "חיוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה" \(25.12.11\).](#)

33 החלטת הממשלה 482, "אימוץ המלצות הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה בנושאי תקציב והתקשרויות המשרד הממשלתי (רכש ומכרזים) 'ועדת המשילות'" (30.6.13).

34 דוח הצוות להתאמת מבנה הממשלה ליישום תיקון מס' 1 לחוק יסוד: הממשלה (תיקון)(הגברת המשילות), עמ' 3.

הצוות הבין-משרדי מ-2015 מצא כאמור כי יש מתאם חיובי בין מבנה ממשלה צר, דהיינו מספר מצומצם יחסית של משרדי ממשלה, ובין יעילות ואפקטיביות של המגזר הציבורי, וכי מבנה ממשלה צר מוביל ליעילות ולחיסכון במשאבים, הן בשל צמצום פונקציות ומטות במשרדים השונים, הן בשל צמצום מוקדי חיכוך בין-משרדיים בעת קידום מדיניות. הצוות ניתח כמה חלופות לאיחוד ולצמצום של משרדים, במסגרת הניסיון לשפר את היעילות והאפקטיביות של עבודת הממשלה, והעלה בין היתר שצמצום המשרדים הייחודיים לישראל - עשרה משרדים נכון לשנת 2015, יוביל לחיסכון של יותר מ-700 מיליון ש"ח.

3. שנת 2016 - צוות בין-משרדי לבחינת המלצות דוח הצוות מ-2015:

באוגוסט 2016 החליטה הממשלה ה-35³⁵ בראשות בנימין נתניהו להקים צוות בין-משרדי שיבחן את המלצות דוח הצוות מ-2015, ולהטיל עליו להמליץ לממשלה אם לאמץ, ואם ימליץ לאמץ - להציג תוכנית לשינויים שראוי לעשות במבנה הממשלה³⁶. בהחלטת הממשלה נקבע כי חברי הצוות יהיו מנכ"ל משרד רה"ם, הממונה על התקציבים, היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה, או נציגים מטעמם.

בינואר 2018 הגיש הצוות הבין-משרדי לממשלה את מסקנותיו (להלן - דוח הצוות מ-2018)³⁷. הצוות המליץ, בין היתר, להגביל בחקיקה את מספר משרדי הממשלה ל-17 ולבטל את המגבלה הקבועה בחוק על מספר השרים. באוגוסט 2018 החליטה הממשלה³⁸ להגביל בחקיקה את מספר משרדי הממשלה ל-17 משרדים בלבד, מיום כינונה של הממשלה הבאה (הממשלה ה-35, בראשות בנימין נתניהו, אשר הוקמה בשנת 2020), וכן החליטה להקים צוות בין-משרדי נוסף, שיגבש ויפרסם תוך 90 יום, נהלים אופרטיביים לצמצום מספר משרדי הממשלה. בפועל החלטת הממשלה לא יושמה ומספר משרדי הממשלה לא צומצם ל-17, לא בחקיקה ולא בפועל, כמוצג להלן.

בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על מספר משרדי הממשלה, מקום המדינה ועד להקמת הממשלה ה-37 (הממשלה שכיהנה בתקופת הביקורת) בדצמבר 2022³⁹.

35 [החלטת הממשלה 1887, "דו"ח הצוות להתאמת מבנה הממשלה ליישום תיקון מס' 1 לחוק יסוד: הממשלה \(תיקון\)\(הגברת המשילות\) - הקמת צוות בינמשרדי לבחינת המלצות הצוות" \(11.8.16\).](#)

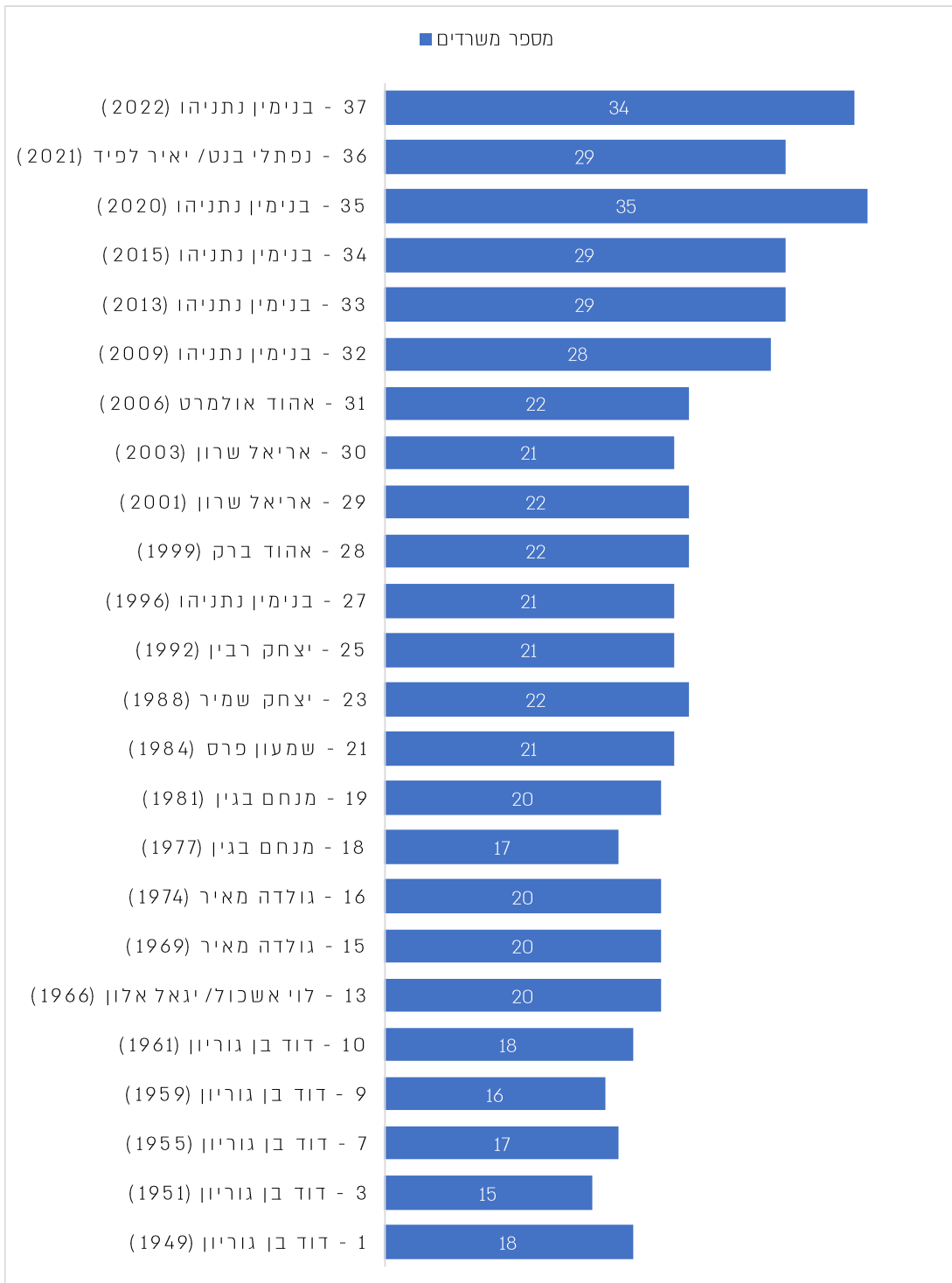
36 על פי ההחלטה, הפחתת מספר המשרדים שתאפשר חיסכון תקציבי הנאמד ב-400 מיליון ש"ח בשנת 2019, ואם יוחלט שלא להפחית את מספר המשרדים כאמור, יבוצע קיצוץ תקציבי רוחבי במשרדי הממשלה בסך של 400 מיליון ש"ח.

37 [דו"ח הצוות הבין-משרדי ליישום התאמות במבנה הממשלה, ינואר 2018.](#)

38 [החלטת הממשלה 3398, "התאמת מבנה הממשלה" \(11.8.18\).](#)

39 לפי נתוני המכון הישראלי לדמוקרטיה. מספר משרדי הממשלה נמדד לפי מספר המשרדים הפועלים חצי שנה מיום כינונה של ממשלה לאחר בחירות. בממשלה ה-37 מספר המשרדים מעודכן לערב מלחמת חרבות ברזל. לאחר המלחמה נסגרו משרד ההסברה, משרד המודיעין והמשרד לקידום מעמד האישה.

תרשים 6: מספר משרדי הממשלה מקום המדינה ועד דצמבר 2022⁴⁰



המקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה, "מבנה חדש לממשלה: הצעה לעדכון הרכב המשרדים ותפקידי השרים" (2024).

מצוינות רק השנים שבהן היו בחירות וקמו ממשלות. נתוני שנת 2022 מתייחסים לדצמבר 2022, עת הקמת הממשלה ה-37.

מהתרחשים עולה כי בשנים 1980 - 2009, דהיינו במשך כשני עשורים וחצי, היו 20 עד 22 משרדי ממשלה. החל בשנת 2009 מספר משרדי הממשלה עלה באופן ניכר⁴¹: בשנים 2009 - 2020 היו 28 - 29 משרדים; בשנת 2020 - שבה כיהנה הממשלה ה-35 בראשות בנימין נתניהו היה מספר המשרדים הגדול ביותר - 35 משרדים; בשנת 2021 - תקופת כהונתה של הממשלה ה-36 בראשות נפתלי בנט ויאיר לפיד - 29 משרדים; ובסוף שנת 2022 - תקופת כהונתה של הממשלה ה-37 בראשות בנימין נתניהו - 34 משרדים.

4. דצמבר 2023 - הצעה לצמצום מספר משרדי הממשלה ה-37 (הממשלה המכהנת): לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל הציג אג"ת לשר האוצר בדצמבר 2023 צעדי התאמה לתקציב 2024. אג"ת הציע שתי חלופות לצמצום משרדי הממשלה אשר התבססו על דוח הצוות הבין-משרדי מ-2015 ועל דוח הצוות הבין-משרדי מ-2018. לפי אג"ת, צמצום משרדי הממשלה יוביל לחיסכון תקציבי; לשיפור המשילות, דהיינו לצמצום הסרבול בקבלת החלטות של הרשות המבצעת; ולשיפור התכנון והיישום של המדיניות הממשלתית לטווח ארוך. להלן יוצגו שתי החלופות האמורות:

א. צמצום מספר משרדי הממשלה מ-33 ל-15 משרדי ממשלה, במסגרת חקיקה, ללא הגבלה של מספר השרים (לרבות האפשרות למנות שני שרים למשרד). לפי הערכת אג"ת, חלופה זו תביא בנוסף לשיפור המשילות, התכנון, קבלת החלטות והיישום של המדיניות, גם לחיסכון בהוצאות הממשלה בסך כ-780 מיליון ש"ח בשנת 2024 ובכ-1.15 מיליארד ש"ח בבסיס התקציב החל בשנת 2025, וכן לצמצום מדורג של 685 משרות עובדים החל בשנת 2024.

ב. צמצום משרדי הממשלה מ-33 ל-23⁴². לפי הערכת אג"ת, חלופה זו תביא בנוסף לשיפור המשילות, התכנון, קבלת החלטות והיישום של המדיניות, גם לחיסכון בהוצאות הממשלה בסך כ-335 מיליון ש"ח בשנת 2024 ובכ-550 מיליון ש"ח בבסיס התקציב החל בשנת 2025, וכן לצמצום מדורג של 360 משרות עובדים החל בשנת 2024.

נמצא כי ההצעות שהעלה אג"ת במהלך תקופת כהונתה של הממשלה ה-37 בראשות בנימין נתניהו בדבר צמצום מספר משרדי הממשלה לא אומצו בידי הממשלה. מספר משרדי הממשלה לא צומצם, מלבד המשרד לקידום מעמד האישה ומשרד המודיעין שנסגרו מכוח החלטות ממשלה לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל⁴³.

5. דצמבר 2023 - הצעה לביטול כפילויות בעבודת הממשלה: במסגרת גיבוש צעדי התאמה לתקציב 2024, הציג אג"ת לשר האוצר בדצמבר 2023 גם הצעה לבטל כפילויות בעבודת הממשלה, באמצעות איחוד גופים ממשלתיים הפועלים בד בבד באותו התחום "תוך חוסר תיאום ותקצוב כפול". לפי הערכת אג"ת, הדבר יביא לחיסכון בהוצאות של כ-280 מיליון ש"ח בשנה החל בשנת 2024 ושל כ-405 מיליון ש"ח "בהבשלה מלאה".

נמצא כי מבין 19 תחומים שאג"ת מצא כי יש בהם כפילויות בעבודת הממשלה, ב-12 תחומים הוא מצא כפילויות בין משרדי ממשלה שונים (בשאר המקרים, הכפילויות נמצאו בין יחידות

⁴¹ הממשלה ה-31 בראשות אהוד אולמרט, שהוקמה בשנת 2006, הקימה במהלך כהונתה משרדי ממשלה נוספים על אלה שהוקמו עד לתום חצי שנת כהונתה הראשונה, ובסך הכול היו בעת כהונתה 25 משרדים.

⁴² על פי ההצעה, משרד ראש הממשלה יקלוט את משרד המודיעין ומשרד ירושלים ומסורת ישראל; משרד רה"ם או משרד הביטחון או משרד החינוך יקלוט את משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות; משרד הפנים יקלוט את משרד הנגב, הגליל והחוסן לאומי; משרד החוץ יקלוט את המשרד לשיתוף פעולה אזורי, משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות והמשרד לעניינים אסטרטגיים והסברה; משרד החינוך יקלוט את משרד המורשת; ומשרד הרווחה יקלוט את המשרד לשוויון חברתי והמשרד לקידום מעמד האישה.

⁴³ החלטת הממשלה 1316, "העברת שטחי פעולה, העברת סמכויות הנתונות לפי חוק, שינוי בחלוקת התפקידים בין השרים, ביטול המשרד לקידום מעמד האישה, שינוי שם משרד ותיקון החלטות ממשלה" (21.1.24) על סגירת המשרד לקידום מעמד האישה, והחלטת הממשלה 1521, "העברת שטח פעולה, ביטול משרד המודיעין, שינוי בחלוקת התפקידים בין השרים ותיקון החלטות ממשלה" (17.3.24) על סגירת משרד המודיעין.

של אותו משרד, או בין משרד ממשלתי לרשויות מקומיות או לתאגידים). נמצא כי הלכה למעשה, עד מאי 2025 הממשלה לא קיבלה החלטות בנוגע לרוב הכפילויות שעליהן הצביע אג"ת. הממשלה החליטה על ביטול כפילות רק ב-1 מ-12 התחומים האמורים⁴⁴; ב-3 מ-12 התחומים החליטה הממשלה על הקמת צוותים לבחינת הטיפול בכפילויות⁴⁵ ובנוגע לאחד מהם - בוטלה החלטת הממשלה על הקמת הצוות לבחינת הטיפול בכפילות⁴⁶; ב-7 מ-12 התחומים הממשלה לא קיבלה החלטה; ובתחום אחד - הוחלט על צמצום פעילות באמצעות הפחתת תקציב⁴⁷.

6. אוקטובר 2024 - החלטת הממשלה על "מיקוד מבנה הממשלה":

באוקטובר 2024 התקבלה החלטת הממשלה בנושא "מיקוד מבנה הממשלה" שקבעה, בין היתר, כי לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך ולצורך ייעול עבודת הממשלה מנכ"ל משרד רה"ם יבחן, בתוך 30 ימים, הצעה להחלטת הממשלה בדבר ביטול חמישה משרדי ממשלה; כי יוקם צוות עבודה בראשות מנכ"ל משרד רה"ם, ובהשתתפות הממונה על התקציבים ונציב שירות המדינה או מי מטעמם, שיגבש בתוך 120 יום המלצות בנוגע ל"צמצום וריכוז מטות תפעוליים לפעילות משרדי הממשלה ויחידות הסמך לטובת מימוש יתרונות לגודל" ובנוגע ל"בחינת ביצוע התאמות באמצעות העברת שטחי הפעולה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך"⁴⁸.

באוקטובר 2024 החליטה הממשלה לבחון בתוך 30 יום, כלומר עד סוף נובמבר 2024, הצעת החלטה בדבר ביטול חמישה משרדי ממשלה, וכן החליטה לגבש המלצות כאמור בדבר איחוד מטות והעברת שטחי פעולה בתוך 120 יום, כלומר עד סוף פברואר 2025, באמצעות צוות עבודה בראשות מנכ"ל משרד רה"ם. נמצא כי משרד רה"ם לא פעל כנדרש בהחלטת הממשלה: נכון לאוגוסט 2025, תשעה חודשים לאחר המועד שנקבע בהחלטת הממשלה, משרד רה"ם לא סיים את הבחינה של נושא ביטול חמשת המשרדים, ולפיכך לא גיבש הצעת החלטה לממשלה; חצי שנה לאחר המועד שקבעה הממשלה להגשת המלצות של הצוות בנוגע לאיחוד מטות ולהעברת שטחי פעולה בין משרדים, משרד רה"ם לא סיים את גיבוש ההמלצות.

בתרשים שלהלן מתוארות ההחלטות וההמלצות שתוארו לעיל, בנוגע למבנה הממשלה, ותמונת המצב נכון למועד סיום הביקורת.

44 סגירת המוסד לבטיחות ולגהות והעברת סמכויותיו למשרד העבודה. החלטת הממשלה 1284, "הגברת היעילות הממשלתית - צמצום כפילויות בעבודת הממשלה והעברת סמכויות הנתונה לפי חוק" (14.1.24).

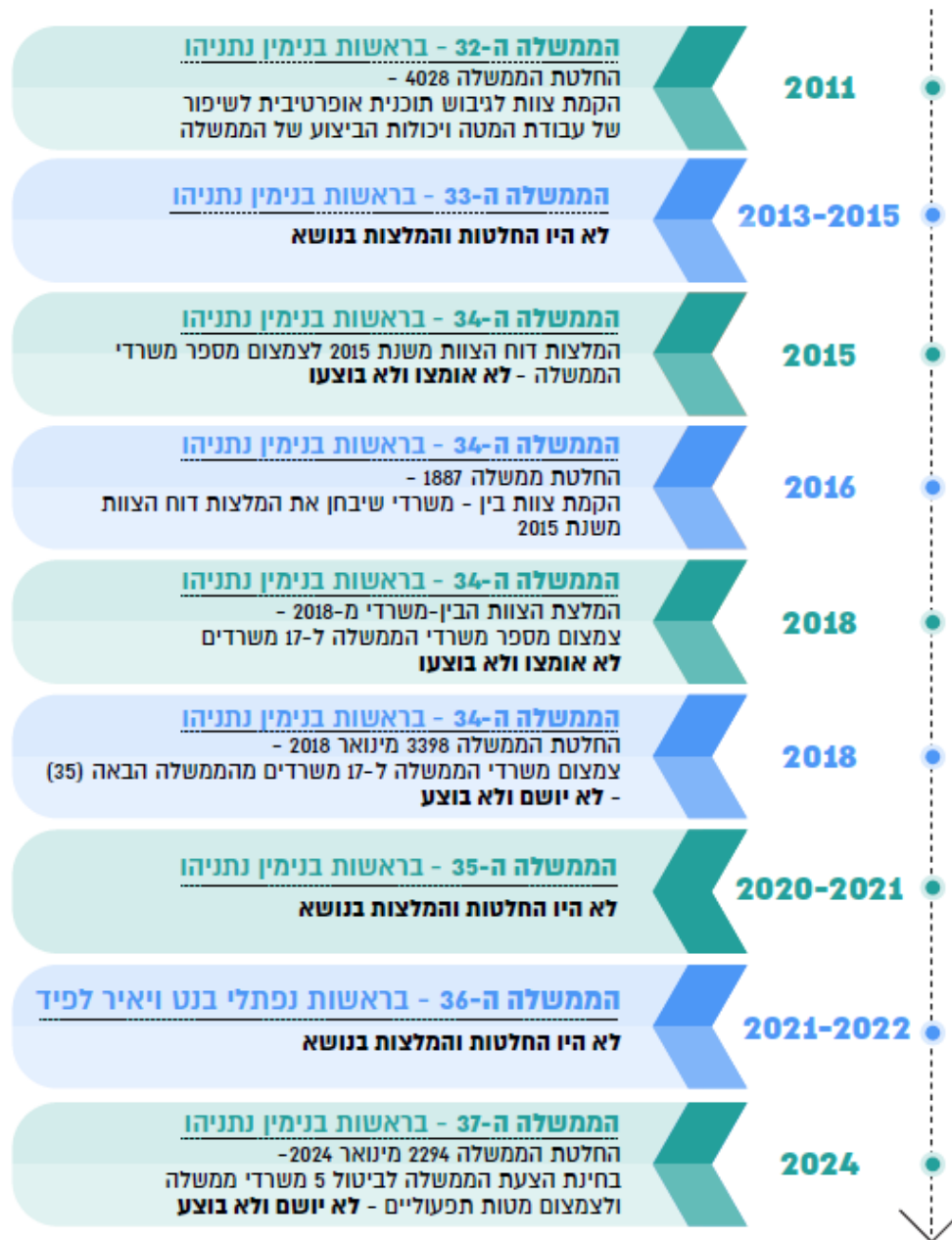
45 בתחום קשרי ישראל עם יהדות התפוצות, הממשלה החליטה על הקמת צוות בין-משרדי לסנכרון פעולות הממשלה בתחום התוכניות החינוכיות וסיוור החוויה בישראל ליהדות התפוצות. החלטת הממשלה 2940 (30.3.25). הקמת צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד הפנים שיגבש מפת מחוזות אחידה לכלל משרדי הממשלה תוך איחוד הוצאות מינהלה ותפעול בכל מחוז, ככל הניתן. החלטת הממשלה 1284 (14.1.24).

46 איחוד מערכות הגבייה של הביטוח הלאומי ורשות המיסים. החלטת הממשלה 2269, "הקמת צוות מקצועי בנושא איחוד מערכות גבייה" (31.10.24); החלטת הממשלה 2557, "ביטול החלטת ממשלה שעניינה הקמת צוות מקצועי בנושא איחוד מערכות גבייה" (15.12.24).

47 פירוק הרשות לביטחון קהילתי במשרד לביטחון לאומי והעברת התכניות שלה למשרדים הרלוונטיים בהתאם לצורך. החלטת הממשלה 1284, "הגברת היעילות הממשלתית - צמצום כפילויות בעבודת הממשלה והעברת סמכות הנתונה לפי חוק" (14.1.24).

48 [החלטת הממשלה 2294, "מיקוד מבנה הממשלה" \(31.10.24\)](#).

תרשים 7: החלטות והמלצות בנושא מבנה הממשלה ותוצאותיהן, 2011 - 2024



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.



למבנה ארגוני מיטבי של הממשלה, ובכלל זה לחלוקת הסמכויות ותחומי הפעולה בין משרדי הממשלה, יש משקל רב ביכולת הרשות המבצעת לפעול באופן מקצועי, יעיל ואפקטיבי. תהליך הרכבת ממשלה כולל הלכה למעשה גיבוש הסכמים קואליציוניים בין סיעות הכנסת לצורך הקמת ממשלה, ובהם נקבעים הקמה של משרדי ממשלה, סגירה של משרדי ממשלה והעברת שטחי פעולה בין משרדים.

לריבוי משרדי הממשלה, ועקב כך לביזור תחומי פעולה בין משרדים שונים, יש השפעה על אפקטיביות הממשלה. ממשלה שבה מספר קטן יחסית של משרדי ממשלה עשויה ליהנות מיתרון בהנעת הפעילות הממשלתית ומהגברת הנשיאה באחריות של חבריה. ממשלה הנשענת על מספר גדול יחסית של משרדים עלולה לסבול מקשיים בתפקוד ובקבלת החלטות, מעלויות תקציביות עודפות ומפגיעה באיכות השירותים לציבור. לצד היתרונות של ממשלה מצומצמת,

קיומה עלול להקשות על השגת איזון בין דרישות של שותפות קואליציוניות בממשלה, בהלימה למארג הפוליטי הנוהג, בכל הנוגע לחלוקת משרדי ממשלה מרכזיים ביניהן, וכן עלול לעורר קושי הנובע מהעדר גמישות בניהול הממשלה ותפקודה.

הביקורת העלתה שלושה מאפיינים של הממשל הישראלי: האחד - תכיפות רבה מהמתוכנן של כינון ממשלות (מדי שנתיים בממוצע במקום מדי ארבע שנים), ועקב כך הגברת תכיפות השינויים במפת משרדי הממשלה ובתחומי פעולתם; השני - ריבוי משרדי ממשלה - החל בשנת 2009 מספר משרדי הממשלה עלה באופן ניכר, והוא הגיע לשיא בממשלה ה-35, בראשות בנימין נתניהו אשר כיהנה בשנים 2020 - 2021, פחת במידת מה בממשלה ה-36 בראשות נפתלי בנט ויאיר לפיד מאמצע 2021 ועד סוף 2022), ועלה בממשלה המכהנת - הממשלה ה-37 בראשות בנימין נתניהו, אשר מכהנת מאז סוף 2022. ישראל בולטת במספר משרדי הממשלה הרב שבה - פי 1.5 - 2.7 מאשר במדינות השוואה שנחשבות על פי נתוני הבנק העולמי כמדינות בעלות ממשל אפקטיבי והדומות לישראל מבחינת שיטת הממשל; והשלישי - מספר רב של משרדי ממשלה ייחודיים לישראל בהשוואה למדינות אחרות, ועקב כך - פיצול תחומי פעולה בין משרדים שונים. כמעט מחצית משרדי הממשלה בישראל בתקופת הביקורת (15 מ-31) אינם קיימים או כמעט שאינם קיימים במדינות השוואה. לצד "המחיר התפקודי" של ריבוי משרדי הממשלה ופגיעה באפקטיביות של פעילות הממשלה ובשירות שהיא מעניקה לציבור, בולט גם המחיר הכלכלי, שעל פי נתוני אג"ת מגיע לכדי מאות מיליוני ש"ח בשנה, לכל הפחות.

במהלך השנים מאז שנת 2011 קיבלו הממשלות שורה של החלטות במטרה לחולל שינויים מבניים במערך הממשלתי, ובהם צמצום מספרם של משרדי הממשלה. המלצות של צוותים מקצועיים, שתכליתן צמצום מספר משרדי הממשלה או ביטול כפילויות ביניהם לא הובילו להחלטת ממשלה בדבר צמצום מספר המשרדים או ביטול כפילויות: צוות שהוקם בשנת 2011 לא עסק במבנה הממשלה, כנדרש ממנו; המלצות צוות שהוקם בשנת 2015 לא אומצו, ופעילות הצוות הובילה להקמת צוות נוסף בשנת 2016, והמלצותיו לא יושמו; גם המלצות אג"ת מדצמבר 2023, לאחר פרוץ המלחמה, לא הובילו להחלטה בדבר צמצום של ממש במספר המשרדים.

ממצאי הביקורת מלמדים על דפוס חוזר של פעולות הממשלה: קבלת החלטות לקיים בחינות בנוגע למבנה הממשלה ומספר משרדיה, ביצוע הבחינות והעלאת ממצאים בדבר חוסר יעילות במבנה הממשלה וצורך לצמצם את מספר משרדי הממשלה, וחרף ממצאים אלה - הימנעות מביצוע הפעולות הנדרשות לצמצום המשרדים וביטול כפילויות ביניהם. כך לדוגמה, הממשלה ה-36 לא קיבלה החלטות בנושא, ובממשלה ה-37 התקבלה החלטת ממשלה לבחינת הצעה לביטול חמישה משרדי ממשלה ולצמצום מטות תפעוליים, אולם החלטה זו לא יושמה. לנוכח דפוס פעולה זה במשך שנים ובמהלך תקופות כהונה של כמה ממשלות, ניתן להסיק כי שיקולים ואילוצים פוליטיים גוברים בסופו של יום על הצורך לבחון את המלצות הצוותים שמונו לצורך כך ולייעל את מבנה הממשלה.

משרד רה"ם ציין בהתייחסותו לממצאי הביקורת כי הוא בחן את המלצות אג"ת בהתאם להחלטת הממשלה מנובמבר 2024, ולאור חילופי הנהלת המשרד, ההמלצות נלמדות מחדש לצורך גיבוש החלטות ביחס להיבטי ישימות, רציפות תפקודית ומניעת פגיעה בפעילויות המשרדים. מתשובת משרד רה"ם עולה כי לצורך חיזוק יכולות הביצוע הממשלתיות, הוקמו מספר צוותי עבודה וכן בוצעו התאמות ביחידות שונות.

על משרד רה"ם לפעול כנדרש בהחלטת ממשלה מאוקטובר 2024: לסיים את בחינת ביטול חמישה משרדי ממשלה ולגבש הצעת החלטה לממשלה; וכן לגבש, בשיתוף אג"ת ונש"ם, המלצות בנוגע לאיחוד מטות ולהעברת שטחי פעולה בין משרדים.

ניהול השינויים: הקמת משרדים, סגירתם והעברת תחומי פעולה

מבנה הממשלה בישראל מאופיין כאמור בתקופות כהונה קצרות מהמתוכנן של הממשלה - תקופת הכהונה הממוצעת אורכת כשנתיים; במספר גבוה של משרדי ממשלה ביחס למדינות השוואה; ובמגמת עלייה במספר משרדי הממשלה עם השנים. על רקע תקופות הכהונה הקצרות יחסית וריבוי משרדי הממשלה, משרד מבקר המדינה בדק כיצד מנהלת הממשלה את השינויים במבנה שלה.

התשתית הנורמטיבית לניהול שינויים במבנה הממשלה

התשתית הנורמטיבית לניהול שינויים במבנה הממשלה כוללת הוראות וכללים רוחביים, החלים על כל שינוי במבנה הממשלה, וכן כוללת הוראות וכללים ספציפיים לשינוי מסוים.

1. חוק יסוד: הממשלה קובע כאמור כי הממשלה רשאית, באישור הכנסת, לשנות את אופן חלוקת התפקידים בין השרים, למעט תפקיד ראש הממשלה; להעביר סמכות הנתונה על פי חוק לשר אחד, או חובה המוטלת עליו על פי חוק, כולה או מקצתה, לשר אחר; לאחד משרדים, לחלקם, לבטלם ולהקים משרדים חדשים. כמו כן הממשלה רשאית להעביר שטחי פעולה ממשרד למשרד.

2. החלטות ממשלה ותקנון עבודת הממשלה⁴⁹: החלטות ממשלה והחלטות של ועדות שרים הן הכלי העיקרי הנתון בידי הממשלה למימוש מדיניותה כגוף קולקטיבי. החלטות אלו חייבות להתקבל בתוקף סמכות, בהליך תקין, תוך פריסת מלוא השיקולים הרלוונטיים לפני חברי הממשלה כדי שיוכלו לשקול אותם, וזאת לשם שמירת האינטרס הציבורי. הכללים הקבועים בתקנון עבודת הממשלה מעגנים את הדרך הנדרשת לשם קבלת החלטות, והם אלו שמסדירים את ההליך המקצועי לשם שמירת האינטרס הציבורי. בתקנון עבודת הממשלה ה-36, התקף גם לתקופת כהונתה של הממשלה ה-37, נקבע כי הצעה להחלטת ממשלה צריכה לכלול בין השאר דברי הסבר להצעה, מידע ונתונים לפי העניין (כגון הצורך בקבלת הצעת ההחלטה, השפעה על כוח האדם ועל תקציב המדינה), וכן חוות דעת משפטית. בהחלטות ממשלה על שינויים במבנה הממשלה נכללים לעיתים כללים החלים על שינוי ספציפי. לדוגמה, במסגרת החלטת הממשלה 40 מ-15.1.23 על העברת הרשות לזכויות ניצולי השואה מהמשרד לשוויון חברתי למשרד רה"ם, הוחלט כי יוקם צוות מקצועי שיגבש את המלצותיו לעניין העברת תחום המחשוב בין שני המשרדים⁵⁰.

3. בתקנות כספים ומשק⁵¹ נקבע תהליך עבודה מובנה לביצוע העברה, לרבות הקמת צוות היגוי הכולל סגן בכיר לחשכ"ל האחראי למשרד "המקבל" (יו"ר הצוות), סגן בכיר לחשכ"ל האחראי למשרד "המוסר", חשבי המשרד "המקבל" ו"המוסר", מנהלי הפרויקטים מטעם המשרדים ומנהל פרויקט מרכזי; הקמת צוותי עבודה בתחומים שונים, כגון התחום הלוגיסטי, התחום הפיננסי ותחומי התקציב, משאבי אנוש ושכר ומערכות מידע; מינוי מנהל פרויקט ראשי מטעם הנהלת המשרד "המקבל".

4. תקנון שירות המדינה (התקשי"ר) והנחיות נציבות שירות המדינה: התקשי"ר הוא קובץ הוראות וכללים המנוהל בידי נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם או הנציבות) ומסדיר את ניהולו של שירות המדינה בתחום ניהול ההון האנושי ובתחום זכויותיהם וחובותיהם של עובדי המדינה. התקשי"ר קובע (בפרק 63.3) כי כל שינוי במבנה של

⁴⁹ ככלל, הממשלה נכנסת קובעת תקנון לעבודתה בתקופת כהונתה. הממשלה המכהנת - ה-37 - לא קבעה תקנון לעבודתה, ולפיכך חל עליה תקנות עבודת הממשלה ה-36.

⁵⁰ החלטת הממשלה 40, "העברת שטחי פעולה מהמשרד לשוויון חברתי וממשרד החינוך למשרד ראש הממשלה; העברת סמכויות הנתונות לפי חוק מהשר לשוויון חברתי לראש הממשלה ותיקון החלטות ממשלה" (15.1.23).

⁵¹ הוראת תכ"ם 15.4.4. שינוי מבני במשרדי ממשלה (תקנות כספים ומשק הן הוראות החשב הכללי בנוגע לביצוע התקשרויות, תשלומים, מכרזים וכיו"ב).

משרד באמצעות העברת יחידות ממשרד אחר או איחוד משרדים מותנה בבדיקה מקצועית מוקדמת, אשר תבחן את הצורך בשינוי ואת אפשרויות ביצועו.

במסגרת רפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה שהובילה נש"ם החל בשנת 2013, היא עמדה על החשיבות הנודעת לניהול סדור ושיטתי של שינויים במבנה הממשלה. הנציבות מצאה כי יש צורך לבחון באופן מעמיק כל שינוי במבנה הממשלה, למסד מדיניות אחידה לצורך ביצוע השינויים ולקבוע תשתית יישומית מפורטת שתנחה את עבודתם של מבצעי המהלך. לפיכך, מינה נציב שירות המדינה ביולי 2014 צוות עבודה שנדרש לגבש קריטריונים לסגירה ולאיחוד של יחידות, לבחון חסמים המעכבים ביצוע שינויים ולגבש הצעה לכללים לשם ביצוע שינויים ומדידת מידת הצלחתם.

הצוות סיכם את עבודתו במסמך מדיניות שהגיש לנציב שירות המדינה בנובמבר 2015, ובין השאר ציין כי רבות מהחלטות הממשלה בדבר שינויים במבנה הממשלה מנוסחות בעמימות ובחסר, ועקב כך פעמים רבות ביצוע השינוי נכשל או מצליח במידה חלקית בלבד. הצוות הציע מודל לטיפול בשינויים במבנה הממשלה, הכולל בירור של מהות השינוי והשפעותיו לפני קבלת החלטה על ביצועו, תכנון השינוי באמצעות ועדת היגוי, מפרט טכני לביצוע בהיבטים של תשתיות ולוגיסטיקה, טכנולוגיה, תקציב, ניהול כספים וניהול ההון האנושי, וכן ביצוע תהליכי בקרה ומדידה של השינוי ותוצאותיו. עוד המליץ הצוות להקים גוף מנחה בנש"ם שימשש מוקד ידע למשרדי ממשלה שבהם מתבצעים תהליכי שינוי.

נש"ם לא אימצה את המלצות צוות העבודה, והן נותרו כבסיס תאורטי בלבד. הלכה למעשה, הנציבות הפיצה לסמנכ"לים בכירים להון אנושי ומינהל במשרדי הממשלה ויחידות הסמך נוהל לביצוע תהליכי מיזוג, פיצול, צמצום או סגירה של יחידות, ובו הנחיות מפורטות לניהול התהליכים (להלן - נוהל הנציבות). בכלל זה נקבע בנוהל כי האחריות ליישום החלטות הממשלה מוטלת על המשרד הקולט ועל המשרד המוסר; כי הנציבות תזמן ישיבת התנעה לביצוע תהליך המעבר והוא ירוכז בידי אגף משרדי ממשלה בנש"ם; כי הצוות שיוקם לצורך ביצוע החלטת הממשלה בדבר המעבר יקבע לוח זמנים ליישום החלטה. עוד נקבע בנוהל כי המשרד המוסר את היחידה יעביר לנש"ם מסמך הסוקר את עיקרי השינוי המתוכנן הנוגעים לכוח האדם, וכן רשימה של נתונים הנחוצים לצורך ביצוע המעבר, כגון סקירה של היחידות המועברות ועיקרי תפקידיהן, תרשים המבנה הארגוני של כל יחידה מועברת, פירוט של המשרות המועברות ופרטי העובדים ביחידות המועברות ורכיבי שכרם.

החלטות הממשלה על הקמת משרדים, סגירתם והעברת תחומי פעולה

שינוי במבנה הממשלה נעשה כאמור מכוח החלטות הממשלה. בחינתן של החלטות הממשלה בתקופות כהונתן של הממשלות ה-35, ה-36 וה-37, ממאי 2020 (מועד כינונה של הממשלה ה-35) ועד לסוף דצמבר 2024⁵² (4 שנים ו-7 חודשים בסך הכול), של דברי ההסבר להחלטות ושל ההסכמים הקואליציוניים שנחתמו לקראת הקמת הממשלות האלה העלתה כי הממשלות האלה קיבלו החלטות הנוגעות ל-76 שינויים במבנה הממשלה, 55 מהן (כ-72%) עסקו בשינוי במבנה הממשלה אשר נקבע בהסכם קואליציוני או שנעשה לצורך כינון הממשלה (להלן - שינוי לצורך כינון ממשלה).

שינויים במבנה משרדי הממשלה, כגון העברת פעילות ושטחי פעולה בין משרדים ופתיחה או סגירה של משרדי ממשלה חדשים, מתבצעים כאמור רק לאחר החלטת ממשלה בנדון⁵³. בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על החלטות ממשלה העוסקות בשינוי מבנה הממשלה בתקופות הכהונה של הממשלות ה-35 - 37.

⁵² אם במסגרת החלטת ממשלה אחת התקבלו כמה החלטות העוסקות בשינויים במבנה הממשלה, כל אחת מהן נספרה בנפרד.

⁵³ לפי סעיפים 31(ג) ו-1(ד) לחוק יסוד: הממשלה, הממשלה רשאית, באישור הכנסת, לאחד משרדים, לחלקם, לבטלם ולהקים משרדים חדשים. בסעיף 31(ד) נקבע כי הממשלה רשאית להעביר שטחי פעולה ממשרד למשרד.

תרשים 8 : מספר השינויים במבנה הממשלה שעליהם החליטו הממשלות ה-35 - 37, מאי 2020 עד סוף דצמבר 2024



על פי אתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בתקופת הכהונה של שלוש הממשלות האחרונות, עד סוף שנת 2024, התקבלו החלטות ממשלה על 76 שינויים במבנה הממשלה, כמעט שליש מהשינויים (22 שינויים, כ-29%) התקבלו בשנת כהונתה של הממשלה ה-35; כרבע (18 שינויים, 24%) התקבלו בשנה וחצי של כהונת הממשלה ה-36; וכמעט מחצית השינויים (36 שינויים, כ-47%) התקבלו במהלך השנתיים הראשונות לכהונת הממשלה ה-37.

סגירה ופתיחה של משרדי ממשלה

משרד מבקר המדינה בחן את השינויים שחלו במפת משרדי הממשלה, החל ממאי 2020 (תחילת תקופת כהונתה של הממשלה ה-35) ועד דצמבר 2024. הממצאים מרוכזים בתרשים שלהלן.

תרשים 9: משרדי הממשלה, מאי 2020 - דצמבר 2024

הממשלה ה-37 ראש הממשלה בנימין נתניהו מכהנת מ-21.12.22	הממשלה ה-36 ראש הממשלה נפתלי בנט/יאיר לפיד כיהנה מ-13.6.21 עד 21.12.22	הממשלה ה-35 ראש הממשלה בנימין נתניהו כיהנה מ-17.5.20 עד 13.6.21
משרד האוצר	משרד האוצר	משרד האוצר
משרד הביטחון	משרד הביטחון	משרד הביטחון
משרד המשפטים	משרד המשפטים	משרד המשפטים
משרד הבריאות	משרד הבריאות	משרד הבריאות
משרד הבינוי והשיכון	משרד הבינוי והשיכון	משרד הבינוי והשיכון
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	משרד החקלאות ופיתוח הכפר
משרד ראש הממשלה	משרד ראש הממשלה	משרד ראש הממשלה
משרד המודיעין	משרד המודיעין	משרד המודיעין
המשרד לעניינים אסטרטגיים	המשרד לנושאים אסטרטגיים	המשרד לנושאים אסטרטגיים
משרד המורשת	משרד ירושלים ומורשת	משרד ירושלים ומורשת
משרד ירושלים ומסורת ישראל		
המשרד לשיתוף פעולה אזורי	המשרד לשיתוף פעולה אזורי	המשרד לשיתוף פעולה אזורי
משרד החוץ	משרד החוץ	משרד החוץ
משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות	משרד התפוצות	משרד התפוצות
משרד הפנים	משרד הפנים	משרד הפנים
המשרד לשירותי דת	המשרד לשירותי דת	המשרד לשירותי דת
משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי	המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל	המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל
המשרד להגנת הסביבה	המשרד להגנת הסביבה	המשרד להגנת הסביבה
משרד האנרגיה והתשתיות	משרד האנרגיה	משרד האנרגיה
משרד התיירות	משרד התיירות	משרד התיירות
משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה	משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה	משרד המדע והטכנולוגיה
משרד החינוך	משרד החינוך	משרד החינוך
משרד התרבות והספורט	משרד התרבות והספורט	משרד התרבות והספורט
משרד הרווחה והביטחון החברתי	משרד הרווחה והביטחון החברתי	משרד העבודה, רווחה ושירותים חברתיים
משרד הכלכלה והתעשייה	משרד הכלכלה והתעשייה	משרד הכלכלה והתעשייה
משרד העבודה		
המשרד לשוויון חברתי	המשרד לשוויון חברתי	המשרד לשוויון חברתי
המשרד לקידום מעמד האישה		
משרד העלייה והקליטה	משרד העלייה והקליטה	משרד העלייה והקליטה
המשרד לביטחון לאומי	המשרד לביטחון הפנים	המשרד לביטחון הפנים
	המשרד לחיזוק וקידום קהילתי	המשרד לחיזוק וקידום קהילתי
משרד התקשורת	משרד התקשורת	משרד התקשורת
משרד ראש הממשלה החלופי	משרד ראש הממשלה החלופי	משרד ראש הממשלה החלופי
משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות	משרד ההתיישבות	משרד ההתיישבות
משרד ההסברה	משרד הדיגיטל הלאומי	משרד הדיגיטל הלאומי
	משרד משאבי המים	משרד משאבי המים
	משרד ההשכלה הגבוהה והמשלימה	משרד ההשכלה הגבוהה והמשלימה

■ משרד קיים ■ משרד חדש או משרד שפוצל ממשרד קיים, בממשלה זו ■ משרד שנסגר בממשלה זו

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.
* משרד ירושלים ומורשת פוצל בממשלה ה-37 לשני משרדים חדשים: משרד ירושלים ומסורת ישראל ומשרד המורשת.

מהתרשים עולה:

- בממשלה ה-35 בראשות בנימין נתניהו, שכיהנה במשך כשנה (מאי 2020 - יוני 2021), היו 35 משרדי ממשלה, 6 מהם (17%) היו משרדים חדשים שממשלה זו הקימה: המשרד לחיזוק וקידום קהילתי; משרד ראש הממשלה החלופי; משרד ההתיישבות; משרד הדיגיטל הלאומי; משרד משאבי המים ומשרד ההשכלה הגבוהה והמשלימה⁵⁴. למשרדים אלו הועברו תחומי

54 אחד משרי הממשלה ה-35 עמד בראש שני המשרדים.

פעולה ממשרדים אחרים, לדוגמה: הרשות הלאומית לביטחון קהילתי והמטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת הועברו מהמשרד לביטחון הפנים למשרד לחיזוק וקידום קהילתי; שטח הפעולה "משק מים וביוב" הועבר ממשרד האנרגיה למשרד משאבי המים; והסמכויות הנוגעות להשכלה הגבוהה הועברו ממשרד החינוך למשרד ההשכלה הגבוהה והמשלימה.

2. בממשלה ה-36 בראשות נפתלי בנט ויאיר לפיד, שכינה במשך כשנה וחצי (בשנים 2021 - 2022), היו 30 משרדי ממשלה, בעת הקמתה נסגרו 4 מ-6 משרדים שהקימה הממשלה הקודמת (הממשלה ה-35), ותחומי הפעולה ב-4 המשרדים שנסגרו הוחזרו אל משרדיהם הקודמים. כך לדוגמה, הרשות הלאומית לביטחון קהילתי והמטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת הוחזרו למשרד לביטחון פנים לאחר סגירת המשרד לחיזוק וקידום קהילתי.

3. בממשלה ה-37 בראשות בנימין נתניהו היו בעת הקמתה, בדצמבר 2023, 34 משרדי ממשלה, 5 מהם משרדים חדשים שהקימה ממשלה זו. 2 מ-5 המשרדים החדשים (המשרד לקידום מעמד האישה ומשרד ההסברה) ומשרד נוסף (משרד המודיעין) נסגרו במהלך שתי שנות כהונתה הראשונות של הממשלה (מסוף אוקטובר 2023 ועד מרץ 2024), כך שנותרו 31 משרדים. בהתאם לשינויים במפת המשרדים שפעלו במהלך השנתיים הראשונות לכהונת הממשלה ה-37 הועברו שטחי פעולה בין משרדים. לדוגמה, ב-2.4.23 הוחלט על העברת שטח הפעולה של הרשות לקידום מעמד האישה מהמשרד לשוויון חברתי למשרד לקידום מעמד האישה⁵⁵, וכעבור 10 חודשים, ב-29.1.24, הממשלה החליטה לסגור את המשרד לקידום מעמד האישה⁵⁶, להחזיר את שטח הפעולה של הרשות לקידום מעמד האישה למשרד לשוויון חברתי, ולשנות את שם המשרד לשוויון חברתי למשרד לשוויון חברתי לקידום מעמד האישה.

יוצא אפוא כי בממשלה ה-35 בראשות בנימין נתניהו, היו 35 משרדי ממשלה, 6 מהם הקימה ממשלה זו; בממשלה ה-36 בראשות נפתלי בנט ויאיר לפיד, היו 30 משרדי ממשלה, בעת הקמתה נסגרו 4 מ-6 משרדים שהקימה הממשלה הקודמת; בממשלה ה-37 בראשות בנימין נתניהו היו בעת הקמתה 34 משרדי ממשלה, 5 מהם משרדים חדשים שהקימה ממשלה זו. 2 מ-5 המשרדים החדשים ומשרד נוסף נסגרו במהלך שתי שנות כהונתה הראשונות של הממשלה.

העברת שטחי פעולה בין משרדי הממשלה

בהחלטות הממשלה על שינוי במבנה הממשלה נקבעת לעיתים קרובות העברה של שטח פעולה ממשרד ממשלתי אחד לאחר. שטח פעולה יכול להיות למעשה יחידה במשרד או חלק ממנה, או צירוף של כמה יחידות במשרד, לפי העניין. שטחי פעולה מועברים ממשרד קיים למשרד חדש או מועברים למשרד לצורך סגירתו והעברת שטח פעולתו למשרד אחר או לצורך העברת שטח פעולה בין משרדים קיימים.

על פי תקנון עבודת הממשלה, מזכירות הממשלה במשרד ראש הממשלה אחראית, בין היתר, להכין וללוות את ישיבות הממשלה וכן אחראית לניהול הטיפול בהצעות להחלטת הממשלה, ובכלל זה אחראית לוודא שהצעת החלטה תכלול את כל המידע והנתונים הנדרשים לפי תקנון עבודת הממשלה.

נמצא כי למזכירות הממשלה אין נתונים מרוכזים על החלטות הממשלה בדבר העברת שטחי פעולה בתקופות כהונה של ממשלות שונות. לפיכך, אי אפשר לבחון על סמך נתונים מרוכזים (בשונה מבחינת כל החלטה לגופה) את השייך של שטח פעולה למשרדים שונים במהלך השנים. לדוגמה, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב היא יחידת סמך שהוקמה מכוח החלטת

⁵⁵ החלטת הממשלה 433, "הקמת המשרד לקידום מעמד האישה, שינוי חלוקת התפקידים בין השרים, העברת שטח פעולה ממשרד למשרד, העברת סמכויות הנתונות לפי חוק משר לשר ותיקון החלטות ממשלה" (2.4.23).

⁵⁶ החלטת הממשלה 1316, "העברת שטחי פעולה, העברת סמכויות הנתונות לפי חוק, שינוי בחלוקת התפקידים בין השרים, ביטול המשרד לקידום מעמד האישה, שינוי שם משרד ותיקון החלטות ממשלה" (21.1.24).

הממשלה 1999⁵⁷ (15.7.07), ובמשך 18 שנים הועברה לאחריות משרדי ממשלה שונים, ובסך הכול שבעה משרדים: משרד הבינוי והשיכון, משרד רה"ם, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד הרווחה, המשרד לשוויון חברתי ומשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות. באין נתונים מרוכזים כאמור, בחינת השייך של הרשות למשרדי הממשלה לאורך שנות פעילותה מצריכה מעקב אחר החלטות שקיבלו שבע ממשלות - מהממשלה ה-31 ועד לממשלה ה-37.

מומלץ שמשרד רה"ם, באמצעות מזכירות הממשלה או יחידה אחרת במשרד, יגבש מאגר נתונים על החלטות ממשלה שעוסקות בהעברת שטחי פעולה, כתשתית לקבלת החלטות על העברת שטחי פעולה בין משרדי ממשלה בעתיד.

על רקע החסר בנתונים מרוכזים על העברת שטחי פעולה בידי מזכירות הממשלה, משרד מבקר המדינה סקר החלטות של שלוש ממשלות - 35-37 ואיתר החלטות על העברת שטחי פעולה בין משרדי ממשלה, בתקופת כהונתן של הממשלות האלה (עד סוף שנת 2024). בנספח א' מפורטים נתונים על העברת שטחי פעולה שנכללו בהחלטות הממשלה האמורות, בציון משרדי הממשלה שאליהם השתייכו בתקופת כהונת הממשלה ה-34 (מאי 2015 - מאי 2020), וכן בציון המשרדים שאליהם השתייכו בשלוש הממשלות הבאות.

בתרשים שלהלן מפורטים נתונים על העברת 20 שטחי פעולה שעברו יותר מפעם אחת בתקופות הכהונה של הממשלות ה-35 - 37, בציון משרדי הממשלה שאליהם השתייכו בתקופת כהונת הממשלה ה-34.

⁵⁷ החלטת הממשלה 1999 על הקמת הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב וייעודה, מיום 20.12.16, עודכנה ב-23.10.17.

תרשים 10 : שטחי פעולה שעברו יותר מפעם אחת בממשלות ה-35-37, מאי 2020 - דצמבר 2024

הממשלה ה-37 ראש הממשלה בנימין נתניהו	הממשלה ה-36 ראש הממשלה נפתלי בנט/לאיר לפיד	הממשלה ה-35 ראש הממשלה בנימין נתניהו	הממשלה ה-34 ראש הממשלה בנימין נתניהו	
שוויון חברתי	« הנגב והגליל	שוויון חברתי	שוויון חברתי	אגף בכיר אזרחים ותיקים
החקלאות	« הנגב והגליל	החקלאות	החקלאות	הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות והכפר
שוויון חברתי	« קידום מעמד האישה	שוויון חברתי	שוויון חברתי	הרשות לקידום מעמד האישה
החדשנות המדע והטכנולוגיה	« רה"ם	המודיעין	המודיעין	מינהלת המודיעין הלאומי
העבודה	« הכלכלה	זרוע העבודה	-	שטח הפעולה הכשרות מבוגרים ומעסיקים
רה"ם	« שוויון חברתי	שוויון חברתי	« אוצר	הרשות לזכויות ניצולי השואה
הכלכלה והתעשייה	« הכלכלה	« הדיגיטל הלאומי	« רה"ם	רשות התקשוב הממשלתי
הכלכלה והתעשייה	« הכלכלה	« הדיגיטל הלאומי	« שוויון חברתי	"ישראל דיגיטלית"
ביטחון לאומי	« ביטחון הפנים	« חיזוק וקידום קהילתי	« ביטחון הפנים	הרשות הלאומית לביטחון קהילתי
ביטחון לאומי	« ביטחון הפנים	« חיזוק וקידום קהילתי	« ביטחון הפנים	המטה הלאומי להגנה על ילדים ונוער ברשת
האנרגיה	« האנרגיה	« משאבי המים	« האנרגיה	משק המים והביוב
החינוך	« החינוך	« ההשכלה הגבוהה והמשלימה	« החינוך	סמכויות השכלה גבוהה
החינוך	« החינוך	« ההשכלה הגבוהה והמשלימה	« החינוך	המחלקה לתרבות חרדית
התפוצות	« החוץ	« עניינים אסטרטגיים	« עניינים אסטרטגיים	הפעלת המערכת נגד תופעת הדה-ליגיטימציה והחרמות נגד ישראל
העבודה	« הכלכלה והתעשייה	« העבודה והרווחה	« העבודה והרווחה	זרוע העבודה
רה"ם	« שוויון חברתי	« רה"ם	« רה"ם	הרשות לפיתוח כלכלי-חברתי של המגזר החרדי
רה"ם	« התרבות והספורט	« רה"ם	« התרבות והספורט	מרכז ההסברה
שת"פ אזורי	« האוצר	« הדיגיטל הלאומי	« האוצר	רשות החברות הממשלתיות
התפוצות	« שוויון חברתי	« הרווחה והביטחון החברתי	« החקלאות	הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב
התפוצות	« שוויון חברתי	« הרווחה והביטחון החברתי	« החקלאות	אגף הבכיר לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב

המשרד המקורי ■ נשאר באותו משרד בממשלה זו ■ עבר משרד (או יותר) בממשלה זו

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

מבהחינה בנושא העברת שטחי הפעולה במהלך ארבע שנים וחצי במצטבר מ-17.5.20 מועד תחילת כהונתה של הממשלה ה-35, עד 31.12.24, במהלך כהונתה של הממשלה ה-37, עולים הממצאים האלה:

1. תכיפות העברתם של 20 תחומי פעולה בין משרדי ממשלה בתוך ארבע שנים וחצי (במהלך כהונתן של שלוש ממשלות - הממשלות ה-35 עד ה-37) מעידה על תופעת ניוד רחבה וחרוגה של תחומים בין משרדים, גם על רקע תכיפות מערכות הבחירות לכנסת, עד כדי טלטלה של ממש בשעה שתחום פעולה הועבר ארבע פעמים: במהלך תקופה מצומצמת יחסית כאמור קיבלו שלוש ממשלות האחרונות החלטות ממשלה על העברת 50 שטחי פעולה בין משרדי ממשלה; 30 שטחי פעולה (60%) הועברו פעם אחת; 16 שטחי פעולה (32%) הועברו פעמיים; 2 שטחי פעולה (4%) הועברו 3 פעמים; ו-1 שטחי פעולה (4%) עברו 4 פעמים.

2. להלן פרטים על העברת 16 שטחי פעולה לנוכח הממצאים האמורים:

- א. 6 מ-16 שטחי הפעולה האלה הועברו, על פי החלטות הממשלה ה-35 (2020 - 2021) לשני משרדים חדשים שהממשלה הקימה - המשרד לחיזוק וקידום קהילתי ומשרד משאבי המים וההשכלה הגבוהה והמשלימה. כעבור 13 חודשים הוקמה הממשלה ה-36 (2021 - 2022), והיא החליטה על סגירת שני המשרדים, ובכלל זה על העברת שטחי הפעולה שבהם למשרדים שהיו אחראים עליהם לפני הקמת הממשלה ה-35.
- ב. 2 מ-16 שטחי הפעולה - רשות התקשוב הממשלתי והמיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית", הועברו למשרד חדש שהקימה הממשלה ה-35 (2020 - 2021) - משרד הדיגיטל הלאומי. כעבור 13 חודשים הוקמה הממשלה ה-36 (2021 - 2022), היא החליטה על סגירת המשרד הזה, ושני שטחי הפעולה הועברו למשרד הכלכלה והתעשייה.
- ג. 5 מ-16 שטחי הפעולה הועברו פעמיים בתקופה שמתחילת כהונתה של הממשלה ה-37 (דצמבר 2022) ועד סוף 2024: האגף הבכיר לאזרחים ותיקים, הרשות לתכנון החקלאות, הרשות לקידום מעמד האישה, מינהלת המודיעין הלאומי ושטח הפעולה "הכשרות מבוגרים ומעסיקים".
- ד. 3 מ-16 שטחי הפעולה הועברו פעמיים בין משרדים שונים. בכלל זה, זרוע העבודה הועברה בתקופת הכהונה של הממשלה ה-36 (2021 - 2022) ממשרד העבודה והרווחה למשרד הכלכלה והתעשייה, וכעבור שנה וחצי, עם כינון הממשלה ה-37 (דצמבר 2022) היא החליטה על הקמת משרד העבודה, והעבירה אליו חלק מזרוע העבודה (בנוגע לזרוע העבודה ופיצולה - ראו להלן).
3. 2 שטחי פעולה (4%) עברו 3 פעמים: מרכז ההסברה עבר ממשרד התרבות והספורט בממשלה ה-34 (2015 - 2020) למשרד רה"ם בממשלה ה-35, חזר למשרד התרבות והספורט בממשלה ה-36 (2021 - 2022) ושוב למשרד רה"ם בממשלה ה-37 (דצמבר 2022); רשות החברות הממשלתיות הועברה ממשרד האוצר בממשלה ה-34 למשרד הדיגיטל הלאומי בממשלה ה-35, למשרד האוצר בממשלה ה-36, ובממשלה ה-37 - למשרד לשיתוף פעולה אזורי.
4. 2 שטחי פעולה (4%) הועברו 4 פעמים: הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב והאגף הבכיר לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית הועברו ממשרד החקלאות בממשלה ה-34 (2015 - 2020) למשרד הכלכלה והתעשייה בממשלה ה-35 (2020 - 2021), בממשלה ה-36 (2021 - 2022) הם הועברו למשרד הרווחה והביטחון החברתי, ובממשלה ה-37 (דצמבר 2022) הם הועברו פעמיים - למשרד לשוויון חברתי, ולאחר מכן - למשרד התפוצות.
5. מהתרשים עולה כי ארבעה שטחי פעולה - מרכז ההסברה, רשות החברות הממשלתיות, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב והאגף לפיתוח כלכלי וחברתי של החברה הבדואית בנגב - הועברו ממשרד למשרד בכל אחת מתקופות הכהונה של שלוש הממשלות האחרונות - 35-37 - ושני שטחי הפעולה האחרונים אף הועברו פעמיים בממשלה ה-37.

העברת תחומי פעולה - הלכה למעשה

שינוי מבנה הממשלה כרוך כאמור בהעברת שטחי פעולה בין גופים ממשלתיים. גיבוש הצעה להחלטת ממשלה מתבצע בידי חבר ממשלה המעוניין להעלות את הנושא לסדר יום הממשלה, ומזכירות הממשלה אחראית לריכוז החומר הנדרש להצעה, כמפורט בתקנון הממשלה. תכנון העברת שטחי הפעולה, ביצועה והמעקב אחריה מצויים בתחומי אחריותם וסמכויותיהם של אחדים מגופי הממשלה, וזאת על פי החלטות ממשלה בדבר העברת שטחי פעולה בין משרדים: "המשרד המוסר" - האחראי לשטח הפעולה עד למעבר; "המשרד הקולט" - האחראי לשטח

הפעולה אחרי המעבר; נש"ם; ואגפים במשרד האוצר - אג"ת ואגף החשכ"ל, ובכלל זה יחידת מרכב"ה שבאגף החשכ"ל⁵⁸.

אגף ממשל וחברה במטה החברתי-כלכלי, שבתחום אחריותו של מנכ"ל משרד רה"ם, אחראי לקידום רפורמות מבניות בעבודה ובמבנה של הממשלה, וזאת מתוקף החלטת ממשלה⁵⁹. נש"ם מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי נש"ם והמטה החברתי-כלכלי במשרד רה"ם הם הגורמים הממשלתיים שעוסקים, כל אחד בתחומי אחריותו, במכלול המעברים של שטחי הפעולה בין משרדי הממשלה.

בתרשים שלהלן מוצגים הגופים הממשלתיים האחראים לתהליך העברת שטחי פעולה בין משרדי הממשלה (לרבות המעקב אחריו) - כולו או חלקו.

תרשים 11: הגופים הממשלתיים המעורבים בתהליך העברת שטחי פעולה בין משרדי הממשלה (תכנון, ביצוע ומעקב)



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

בתרשים שלהלן יוצגו עיקרי תהליך העברת שטח פעולה, המקור הנורמטיבי לביצועו והגוף האחראי לביצוע, כפי שעולה מהרוב המכריע של החלטות הממשלה בנושא המעברים, מהוראות התקשי"ר ומהוראות התכ"ם.

⁵⁸ מרכב"ה, או בשמה המעודכן - "סיגמה", היא יחידה בחטיבת דאטה, חדשנות ודיגיטל באגף החשכ"ל במשרד האוצר, האחראית לפיתוח, לתחזוקה ולהטמעה של מערכות רוחביות ארגוניות לניהול נכסיה ומשאביה של המדינה, המצויות בשימוש של כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך. ⁵⁹ החלטת הממשלה 5189, "מבנה מטה ראש הממשלה" (28.10.12).

תרשים 12 : תהליך העברת שטחי פעולה על פי החלטות ממשלה, הוראות התקש"ר והוראות התכ"ם

גוף אחראי לביצוע	המקור הנורמטיבי	שלב בתהליך
לא נקבע	הוראות התקש"ר	בדיקה מקצועית מוקדמת
מזכירות הממשלה - ניהול הטיפול בהצעות החלטה לממשלה	החלטות ממשלה תקנון עבודת הממשלה	החלטת ממשלה על העברת שטח הפעולה ודרכי ביצועה
מנכ"ל המשרד הקולט; לעתים - גם מנכ"ל המשרד המוסר; נש"ם	החלטות ממשלה הוראות התקש"ר נוהלי נש"ם הוראות התכ"ם	הקמת צוות בין-משרדי הנעת תהליך המעבר
מנכ"ל המשרד הקולט; לעתים - גם מנכ"ל המשרד המוסר; נש"ם; אגף התקציבים; אגף החשכ"ל	החלטות ממשלה הוראות התקש"ר הוראות התכ"ם	ביצוע המעבר
מנכ"ל המשרד הקולט; לעתים - גם מנכ"ל המשרד המוסר;	החלטות ממשלה הוראות התקש"ר	דיווח על ביצוע המעבר לשרים הרלוונטיים ולממשלה
מנכ"ל המשרד הקולט; לעתים - גם מנכ"ל המשרד המוסר; אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם	תקנון עבודת הממשלה החלטת ממשלה 5189	מעקב אחר ביצוע החלטת הממשלה

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

על פי התקש"ר⁶⁰, לאחר שהממשלה החליטה על שינוי במבנה משרד ממשלתי, תחול האחריות לביצועו על מנכ"ל המשרד הקולט; מנכ"ל המשרד הקולט ימנה צוות שירכז את ביצוע השינוי (להלן בפרק זה - צוות ניהול המעבר); הצוות יורכב מנציגי המשרדים הנוגעים בדבר - המשרד המוסר והמשרד הקולט, אג"ת ונש"ם; האחראי במשרד⁶¹ הקולט - הסמנכ"ל לניהול הון אנושי ולמינהל של המשרד הקולט - ירכז את הצוות ויציע לוחות זמנים וסדרי קדימויות; בעת ביצוע השינויים יש להבטיח את הסדרת הבעיות המשפטיות והמינהליות; הסמנכ"ל ידווח למנכ"ל המשרד הקולט על ההתקדמות בביצוע השינויים, ובכלל זה על משימות שבוצעו כמתוכנן ועל משימות שתוכננו אך לא בוצעו; מנכ"ל המשרד הקולט ידווח לשר שעומד בראש המשרד הקולט על ביצוע השינויים לשלביהם, ובכלל זה נושאים שבוצעו כמתוכנן ושלא בוצעו כמתוכנן, ובאמצעות השר יועבר הדיווח לממשלה.

נוסף על הוראות התקש"ר, נש"ם קבעה בנוהל שהפיצה עם הקמת הממשלה ה-62³⁷ כי הממונה על משרדי הממשלה ויחידות הסמך בנש"ם, המופקד על ניהול ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה ועל אישור המבנה הארגוני במשרדי הממשלה ויחידות הסמך בהם, אחראי ליזום "ישיבת התנעה" של תהליך העברת שטח פעולה בין משרדי ממשלה; לישיבה יזומנו בין השאר

[פרק 63.3](#)

60

על פי סעיף 1.111 אחראי הוא מנהל כללי של המשרד, סגן מנהל כללי בכיר לניהול ההון האנושי ומינהל, מנהל יחידת סמך, סגן מנהל יחידת סמך לניהול ההון האנושי ומינהל; בעל תפקיד אחר שהמנהל הכללי של המשרד או מנהל יחידת הסמך מינה אותו להיות "אחראי", באישור נציב שירות המדינה. האחראי יכונה להלן - סמנכ"ל לניהול הון אנושי ומינהל.

61

נש"ם, נוהל "העברת יחידות והקמת יחידות ממשלתיות חדשות" מ-25.12.22.

62

נציגים משני המשרדים - המוסר והקולט, וכן נציגי משרד האוצר - אגף החשכ"ל (לרבות לעניין מערכת מרכב"ה), אגף השכר והסכמי העבודה וכן גוף חיצוני הנותן שירותים לחשכ"ל לצורך חישוב שכר עובדים; צוות ניהול המעבר יקבע את משך הזמן הנדרש ליישום המעבר; לצורך הסדרת היבטי ניהול ההון האנושי, על המשרד המוסר להעביר לנש"ם מסמך הסוקר את עיקרי השינוי המתוכנן (להלן - מסמך אפיון ליחידה המועברת), לרבות פירוט נתונים על המשרות ביחידות המועברות, על העובדים המאיישים את המשרות האלה ועל רכיבי שכרם לפני ביצוע המעבר; אם במסגרת השינוי מתוכננת העברת יחידה מהמשרד המוסר הנשענת על שירותי מטה משרדיים, על המשרד המוסר לפרט שירותים אלה. בנוהל נקבע עוד כי הנושאים הקשורים ללוגיסטיקה, לדיור, לניהול כספים וכיוצ"ב יטופלו על ידי נציגי המשרדים - המוסר והקולט, אל מול אג"ת ואגף החשכ"ל, בהתאם להוראת התכ"ם (ראו להלן).

לצד הוראות התקשי"ר האמורות, מפורטות לעיתים בהחלטות הממשלה על שינוי מבנה הממשלה משימות לתכנון ולביצוע השינוי והגורמים האחראים לביצוען: ב-47 מ-76 (כ-62%) החלטות הממשלה על שינוי במבנה הממשלה בתקופה שנבדקה - מאי 2020 - דצמבר 2024 נקבע כי יוקם צוות בהשתתפות נציגים מנש"ם, מאגף החשכ"ל, מאג"ת, מהמשרד הקולט ומהמשרד המוסר. על פי החלטות, הצוותים נדרשים להגיש את המלצותיהם לשר שעומד בראש המשרד המוסר ולשר העומד בראש המשרד הקולט בתוך פרק זמן מסוים (שאורכו 7 - 90 ימים), בנוגע לאופן ביצוע המעבר, לרבות העברת כוח אדם ותקציב ובדבר תיקוני חקיקה ותיקוני החלטות ממשלה, אם הם נדרשים, וכל נושא נוסף שהצוות ימצא לנכון להעלות.

ניהול מעברים של תחומי פעולה בהיבטי תקציב וכספים

אגף החשכ"ל אחראי, בין היתר, לביצוע תקציב המדינה, להתקשרויות בשם הממשלה ולתפעול מערך השכר הממשלתי, וכל הוצאה כספית של משרד ממשלתי מחייבת את אישורו או אישור של מי מטעמו⁶³. אג"ת אחראי, בין היתר, להכנת תקציב המדינה, למעקב אחר ביצוע התקציב בפועל ולביצוע שינויים בתקציב במהלך השנה⁶⁴.

בהוראות התכ"ם⁶⁵ העוסקות בשינוי מבני במשרדי הממשלה נקבע כי שינוי מבני מחייב ביצוע פעולות שונות, לרבות העברה תקציבית, חשבונאית, לוגיסטית, תמיכות, משאבי אנוש ושכר. הוראות התכ"ם קובעות כי האחריות לביצוע השינוי מוטלת על המשרדים המעורבים בשינוי ועל הנהלות המשרדים - המוסר או הקולט. הנהלת המשרד המקבל תמנה מנהל פרויקט ראשי, שתפקידו יהיה לפקח על תהליך ההקמה או המעבר; הנהלת המשרד המוסר תמנה מנהל פרויקט משרדי מטעמה שיעבוד בתיאום עם מנהל הפרויקט הראשי; יחידת מרכב"ה תמנה מנהל פרויקט וצוות העברה מטעמה. עוד נקבע כי יוקם צוות היגוי בראשות סגן בכיר לחשכ"ל האחראי למשרד הקולט, ובהשתתפות סגן בכיר לחשכ"ל האחראי למשרד המוסר, חשב המשרד הקולט וחשב המשרד המוסר, מנהלי הפרויקטים מטעם המשרדים, מנהל הפרויקט מטעם מרכב"ה, ונציגים נוספים על פי החלטת יו"ר הצוות. הנהלת המשרד המוסר והנהלת המשרד הקולט יקימו צוותי עבודה בתחומים האלה: הפיננסי, הלוגיסטי, התקציב, משאבי אנוש ושכר, מערכות מידע ותמיכות. הפעולות הנדרשות מכל צוות מפורטות בהוראות התכ"ם, כגון הכנת מסמך אפיון הכולל בין היתר מיפוי מפורט של התהליכים העסקיים הרלוונטיים, מיפוי ותייעוד מערכות ייעודיות, מיפוי משתמשים ומיפוי ההסכמים מול הספקים והעברתם למשרד המקבל והעברת התקנות התקציביות השייכות ליחידה המועברת.

העברת שטחי פעולה בין משרדי ממשלה היא פעולה מורכבת הדורשת בין השאר תכנון מפורט, וכן איתור סיכונים מבעוד מועד והתמודדות עמם. עיקר התכנון מוטל, מכוח הוראות התקשי"ר והתכ"ם, נוהל נש"ם והחלטות הממשלה, על צוותי ניהול המעבר. תכנון מפורט יש לתעד, לצורך חתירה לביצוע מלא ואיכותי, כמו גם לצורך הפקת לקחים בעתיד. משרד מבקר המדינה ביקש

⁶³ אתר משרד האוצר, חטיבות החשכ"ל - <https://www.gov.il/he/pages/ag-divisions>

⁶⁴ אתר משרד האוצר, על אגף תקציבים - <https://www.gov.il/he/pages/about-budget>

⁶⁵ הוראת תכ"ם 15.4.4.

מאג"ת ומאגף החשכ"ל, אשר נדרשים להשתתף בצוותי ניהול מעבר, אסמכתאות לפעילות הצוותים במסגרת כל אחד מהמעברים בממשלות ה-35-37.

1. אף על פי שתכנון מפורט של עבודת צוותי ניהול המעברים דורש כאמור תיעוד של עבודת הצוות, נמצא כי ככלל, בידי אגף החשכ"ל ואג"ת לא היו אסמכתאות לפעילות צוותי ניהול המעברים⁶⁶ בתחומי אחריותם, כגון ניהול כספים, רכש ומערכות ממוחשבות שבאחריות אגף החשכ"ל וניהול התקציב שבאחריות אג"ת. ממילא אי אפשר לדעת על סמך המידע המצוי בידי אגף החשכ"ל ואג"ת כיצד הועברו שטחי פעולה בין משרדי ממשלה ואילו לקחים אפשר להפיק מתהליך העברתם לצורך שיפור תהליך המעבר בפעמים הבאות.

א. אג"ת מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא משתתף בצוותים העוסקים בהעברת יחידות בין משרדים מתוקף החלטות ממשלה רק משום שליטתו החלטות ישנם היבטים טכניים של העברת תקציב בין משרדים או העברת אחריות על תקנות תקציב קיימות בין חשבונות של משרדי ממשלה; לפיכך, נציגי האגף משתתפים בישיבות ומקבלים סיכומי דיונים, אך אינם שומרים אותם באופן מרוכז.

ב. במענה לבקשת משרד מבקר המדינה מאגף החשכ"ל לקבל את התיעוד שבידי האגף לפעילות צוותי ניהול המעברים, מסר משרד רה"ם נתונים מעטים על שמונה מהיחידות שהועברו. בידי אגף החשכ"ל לא היה אפוא תיעוד לפעילות הצוותים.

מהתייחסות אגף החשכ"ל לממצאי הביקורת עלה כי במקרים שבהם הקמת משרד ממשלתי חדש או העברת שטחי פעולה בין משרדי ממשלה כרוכות בשינויים במפת כוח האדם או בשינויים בניהול הכספים, לדוגמה - נדרש להסב התחייבויות של גוף אחד לגוף אחר, אגף החשכ"ל פועל לביצוע השינויים במערכת סיגמ"ה (מרכב"ה), והשינויים מתועדים. אם הקמת משרד או העברת שטחי פעולה אינן כרוכות בשינויים כאמור, אגף החשכ"ל אינו נוקט פעולות.

2. על פי אג"ת, לעיתים כאשר אין ליחידה העוברת מקור תקציבי המיועד למימון פעולותיה בלבד, אלא היא נסמכת על מקור תקציבי של המשרד המוסר, המיועד גם לפעולות של יחידות אחרות, מתגלעות מחלוקות בנוגע לסכום התקציב של היחידה העוברת.

לדוגמה, בהחלטת הממשלה 40 (15.1.23) נקבע כי הרשות לפיתוח כלכלי-חברתי של המגזר החרדי תועבר מהמשרד לשוויון חברתי למשרד רה"ם. לדברי מנהל הרשות, 10 חודשים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה האמורה ועד לנובמבר 2023 לא ביצעה הרשות התקשרויות חדשות עם ספקים, זאת בשל הצורך להעביר תקציבים בין המשרדים ולהשלים את הסבת ההתקשרויות הקיימות עם ספקים של המשרד לשוויון חברתי למשרד רה"ם.

בהיעדר תיעוד לפעילות צוותי ניהול המעברים בכל הנוגע לניהול תקציב וניהול כספים - תחומים המצויים באחריות ממשלתית כוללת של אג"ת ואגף החשכ"ל, בהתאמה, אי אפשר לבחון רחבית את המעברים בהיבטים האלה, במטרה לשפר תהליכי מעבר ולהבטיח צמצום השפעות שליליות של המעברים על תפקוד משרדי הממשלה והיחידות העוברות ביניהם. מומלץ אפוא כי אג"ת ואגף החשכ"ל ירכזו מסמכים המתעדים זאת, וכן יפיקו לקחים מעבודת הצוותים ומביצוע המעברים כדי להשיג שיפור וייעול בביצועם.

⁶⁶ בידי אגף החשכ"ל היו אסמכתאות שתיעדו מעבר אחד: העברת רשות החברות הממשלתיות ממשרד האוצר למשרד לשיתוף פעולה אזורי בשנת 2023.

ניהול מעברים בהיבטי ההון האנושי

נש"ם היא כאמור ארגון המטה האחראי והמוסמך לניהול ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה.

1. הובלה וניהול המעבר בידי נש"ם: נש"ם מחויבת כאמור, על פי החלטות הממשלה, התקשי"ר ונוהלי נש"ם למלא שורה של משימות לצורך העברת שטחי פעולה בין משרדי ממשלה.

נמצא כי אין בידי נש"ם אסמכתאות המלמדות על ביצוע התפקידים המוטלים עליה במסגרת העברת שטחי הפעולה, מתוקף החלטות הממשלה, הוראות התקשי"ר ונוהל נש"ם: בידי נש"ם אין אסמכתאות לעבודות צוותי ניהול העברת שטחי הפעולה (למעט סיכום ישיבה שקיים צוות אחד שהוקם לצורך העברת שטח הפעולה של הרשות לזכויות ניצולי השואה משרד האוצר למשרד לשוויון חברתי בעקבות הקמת הממשלה ה-35). כמו כן נש"ם לא פעלה כדי לקבל ממשרדי הממשלה המוסרים שטחי פעולה את מסמכי האפיון ליחידות המועברות, אשר נועדו כאמור לסקור את עיקרי השינוי המתוכנן. נש"ם מסרה למשרד מבקר המדינה כי לאחר שהפיצה את הנוהל בעת הקמת הממשלה ה-37, ב-25.12.22, הוחלט בנציבות כי מסמך האפיון אינו מהותי ואינו נחוץ בתהליך המעבר.

2. ניהול המידע בקשר לעשרות העברות של שטחי פעולה: משרד מבקר המדינה ביקש מנש"ם להמציא את המידע הבא, הנחוץ לצורך ניהול המעברים בהיבט של כוח אדם: המועד שבו נדרש היה להשלים את המעבר; המועד שבו הושלם המעבר; ומידע בנוגע למספר המשרות, בתקן ובפועל, לפני המעבר ולאחריו. כמו כן נש"ם התבקשה למסור מסמכים שנמצאים ברשותה המתעדים את פעילות צוותי ניהול המעברים.

נמצא כי לנש"ם אין מידע על המעברים בהיבט ניהול ההון האנושי, ובכלל זה אין בידיה רשימה סדורה של השינויים המבניים במשרדי הממשלה; אין בידי נש"ם נתונים פרטניים על המעבר - על מועד השלמתו, על מספר המשרות שנדרש להעביר ועל מספר המשרות שאוישו בפועל לפני המעבר ולאחריו; נש"ם אינה מנהלת מעקב שיטתי אחר התכנון והביצוע של המעברים בהיבט של ניהול ההון האנושי, אלא מלווה את היחידות האחראיות לתחום זה במשרדים הרלוונטיים; נש"ם אינה עוסקת בבקרה על ביצוע המעברים ולא הפיקה לקחים ממעברים שהושלמו.

לבקשת משרד מבקר המדינה עשתה נש"ם בדיקה במערכת הממוחשבת שבה מנוהלים פרטי העובדים בשירות המדינה (מרכב"ה) והשלימה מידע הנוגע למספר המשרות (תקן ומצבה) נכון לשני מועדים - 1.1.23 ו-1.1.24.

מנתונים שנאספו בנש"ם עולה כי מבין 47 יחידות שהועברו בין משרדי ממשלה במהלך ארבע שנים וחצי, ממאי 2020 ועד לדצמבר 2024, היו במאגרי המידע הממוחשבים של הנציבות נתונים מלאים רק על 10 מ-47 היחידות (21%); נתונים חלקיים על 15 יחידות (32%); ולא היו כלל נתונים על 22 יחידות (47%).

3. איוש משרות לאחר העברת שטחי פעולה: משרד מבקר המדינה בדק את שיעור המשרות המאווישות בכלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, על פי נתוני נש"ם, ואת שיעור המשרות המאווישות ביחידות שהועברו בין משרדי ממשלה במסגרת העברת שטחי פעולה. בידי נש"ם היו נתונים המאפשרים חישוב שיעורי איוש: נתונים ל-1.1.23 התקבלו מנש"ם רק לגבי 12 מ-47 היחידות, ונתונים ל-1.1.24 התקבלו רק לגבי 18 מ-47 היחידות.

נמצא כי נכון ל-1.1.23, 88% מהמשרות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך היו מאוישות (34,685 מ-39,566 משרות). נכון ל-1.1.24 - 87% מהמשרות היו מאוישות (35,070 מ-40,111 משרות). לעומת זאת נמצא כי 78% מהמשרות ב-12 היחידות המועברות האמורות היו מאוישות (260 מ-332 משרות), וכן 72% מהמשרות ב-18 היחידות האמורות (388 מ-539

משרות). יוצא אפוא כי שיעורי האיוש הכולל של המשרות ביחידות המועברות נמוכים באופן מובהק משיעורי האיוש המקבילים בכלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך. לנוכח השיעורים הנמוכים, עולה חשש כי חלק מהעובדים ביחידות שמועברות בין משרדי ממשלה מפסיקים את עבודתם בהן, על רקע המעבר.

עוד נמצא כי ביחידות מסוימות שיעורי האיוש היו נמוכים באופן חריג:

א. נכון ל-1.9.20, יום העברת לשכת הפרסום הממשלתית (לפ"ם)⁶⁷ ממשד התרבות והספורט למשרד רה"ם, היו בה 85 משרות, רק 37 מהן היו מאוישות (44%).

ב. נכון ל-1.1.24, כחצי שנה לאחר העברת הרשות לתכנון החקלאות (שהחלטת הממשלה בעניינה התקבלה בפברואר 2023, ראו להלן) היו ברשות 11 משרות, רק אחת המשרות הייתה מאוישת, ולמעשה היחידה הועברה ממשד החקלאות למשרד הנגב והגליל ביוני 2023 כשהיא ריקה מעובדים, והמשרד איש משרה אחת עד לתחילת שנת 2024.

ביסוס החלטות ממשלה על עבודת מטה

החלטות ממשלה והחלטות של ועדות שרים הן הכלי העיקרי הנתון בידי הממשלה למימוש מדיניותה כגוף קולקטיבי. החלטות אלו חייבות להתקבל בסמכות, בהליך תקין, תוך שמלוא השיקולים הרלוונטיים נפרשים בפני חברי הממשלה ונשקלים על ידם. הכללים הקבועים בתקנון עבודת הממשלה מעגנים את הדרך הנדרשת לשם קבלת החלטות והם אלו שמסדירים את ההליך המקצועי לשם שמירת האינטרס הציבורי. תקנון עבודת הממשלה קובע כי הצעה להחלטת ממשלה צריכה לכלול דברי הסבר להצעה, ובהם מידע ונתונים לפי העניין, כגון הצורך בהצעה, השפעה על כוח אדם ותקציב, וכן חוות דעת משפטית. בתקשי"ר נקבע כי כל שינוי במבנה של משרד בדרך של העברת יחידות ממשד אחר או איחוד משרדים, מותנה בבדיקה מקצועית מוקדמת, אשר תבחן את הצורך בשינוי ואת אפשרויות ביצועו.

משרד מבקר המדינה בחן את החלטות הממשלה על 76 המעברים האמורים של שטחי פעולה בין משרדי ממשלה בתקופת כהונתן של הממשלות ה-35, ה-36 וה-37 (מיוני 2020 ועד דצמבר 2024), ואת דברי ההסבר להצעות ההחלטה שהוצגה לשרים בטרם התקבלו ההחלטות האלה. בנוגע לאחת ההחלטות - העברת שטח הפעולה "הכוון תעסוקתי לצעירים" ממשרד הנגב והגליל למשרד העבודה מ-31.10.24⁶⁸, לא נמצא במזכירות הממשלה נוסח סופי של דברי הסבר להצעת ההחלטה (נמצאה טיוטה בלבד), ולפיכך יפורטו להלן נתונים על החלטות ממשלה שעסקו ב-75 מעברים. בלוח שלהלן מפורט מידע שצורף לכל החלטה.

לוח 3: מידע שנכלל בדברי ההסבר להצעות החלטה על מעברים של שטחי פעולה, בממשלות

ה-35, ה-36 וה-37

סה"כ	הממשלה ה-37	הממשלה ה-36	הממשלה ה-35	
76	36	18	22	מספר המעברים
5	4	1	0	בכמה מהמעברים כללו דברי ההסבר נתונים על התקציב הכרוך בביצוע המעבר
6	5	1	0	בכמה מהמעברים כללו דברי ההסבר נתונים על היקף המשרות המועברות

על פי דברי ההסבר להצעת החלטת ממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בתקופת כהונתן של שלוש ממשלות - ה-35 בראשות בנימין נתניהו, ה-36 בראשות נפתלי בנט ויאיר לפיד וה-37 בראשות בנימין נתניהו (מיוני 2020 ועד דצמבר 2024),

⁶⁷ בממשלה ה-35 הועברה ממשד התרבות והספורט למשרד רה"ם.

⁶⁸ החלטות הממשלה 2286, "ייעול עבודת הממשלה בתחום התעסוקה, שיפור השירות למחפשי עבודה ומעסיקים והעברת שטחי פעולה ממשרד למשרד" (31.10.24).

חברי הממשלה קיבלו החלטות על העברת שטחי פעולה בין משרדי ממשלה מבלי שעמדו לנגד עיניהם נתונים על המשאבים שיועברו: רק ב-5 מ-75 (7%) מעברים של שטחי פעולה עליהם החליטו, הוצגו לשרים שנדרשים לקבל החלטה נתונים על התקציב הכרוך בביצוע המעבר, ועל שאר המעברים (70%, 93%) הממשלה החליטה מבלי שעמדו לנגד עיניה נתונים אלו; רק ב-6 מ-75 (8%) מעברים של שטחי פעולה הוצגו לשרים נתונים על היקף המשרות שיועברו, ועל שאר המעברים (69%, 92%) הממשלה החליטה מבלי שעמדו לנגד עיניה נתונים אלו.

על מזכירות הממשלה לוודא כי דברי הסבר להצעת החלטה על שינוי במבנה הממשלה יכללו נתונים מלאים על אודות המשרות והתקציב של היחידה המועברת, כנדרש לפי תקנון הממשלה.

משך ביצוע מעבר שטח פעולה בין משרדי ממשלה

1. תקנון העברת שטחי הפעולה, ביצועה והמעקב אחריה מצויים כאמור בתחומי אחריותם וסמכויותיהם של אחדים מגופי הממשלה, וזאת על פי החלטות ממשלה בדבר העברת שטחי פעולה בין משרדים: "המשרד המוסר" - האחראי לשטח הפעולה עד למעבר; "המשרד הקולט" - האחראי לשטח הפעולה אחרי המעבר; נש"ם; ואגפים במשרד האוצר - אג"ת ואגף החשכ"ל, ובכלל זה יחידת מרכב"ה שבאגף החשכ"ל.

לנוכח ההיקף הגדול של השינויים במבנה הממשלה בישראל, גובר הצורך בבדיקה רוחבית של תהליכי העברת שטחי פעולה בין משרדים, גם כדי לוודא שהמעברים נעשים במהירות, ומאפשרים רציפות תפקודית של יחידות הממשלה. ואולם נמצא כי בידי הגופים האחראים לניהול רוחבי של השינויים במבנה הממשלה - נש"ם, אג"ת, אגף החשכ"ל ואגף ממשל וחברה במשרד רה"ם - לא היו נתונים מרוכזים על משך ביצוע המעברים של שטחי פעולה בין משרדי הממשלה.

2. לנוכח החסר במידע מרוכז כאמור, משרד מבקר המדינה השתמש בנתוני אגף החשכ"ל שבמערכת מרכב"ה על המועד המצוין במערכת להסבת התחייבויות ורכוש קבוע ממשרד מוסר למשרד קולט, בנוגע ל-41 מ-76 המעברים שבוצעו ממאי 2020 ועד יוני 2024.⁶⁹

נמצא כי על פי נתוני אגף החשכ"ל בנוגע ל-41 מ-76 מעברים שבוצעו במהלך ארבע שנים וחצי (מאי 2020 - דצמבר 2024, 54% מהמעברים), משך הזמן הממוצע מהחלטת הממשלה על העברת שטח הפעולה של יחידה ועד לסיום העברת היחידה היה ממושך והסתכם בכ-7.5 חודשים בממוצע⁷⁰. עוד נמצא, כי משך הזמן הקצר ביותר מהחלטת הממשלה על העברת שטח הפעולה של יחידה ועד לסיום העברת היחידה היה שלושה שבועות, ואילו משך הזמן הארוך ביותר היה כ-30 חודשים.

מומלץ שמשרד רה"ם, בסיוע נש"ם, אג"ת ואגף החשכ"ל, יגבש מאגר נתונים על משך ביצוע המעברים של שטחי פעולה בין משרדי הממשלה, וכן יקבע לוח זמנים לביצוע המעברים ויבאו לפני הממשלה לצורך קבלת החלטה לביצוע בידי כלל הגופים הממשלתיים.

מעקב אחר ביצוע החלטות ממשלה בדבר העברת שטחי פעולה בין משרדי ממשלה

בתקנון עבודת הממשלה נקבע לגבי החלטה שעל פי מהותה טעונה מעקב אחר ביצועה כי ייקבע בהחלטה מי השר או השרים האחראים למעקב אחר ביצועה. אם לא נקבע כך, הרי שכל שר יהיה אחראי, לפי חלקו, למעקב אחר ביצוע ההחלטה. עוד נקבע, כי מנכ"ל המשרד שהשר העומד בראשו אחראי למעקב אחר ביצוע ההחלטה ידווח למנכ"ל משרד רה"ם על יישום ההחלטה בתוך 14 יום לפני פקיעת המועדים הקבועים לביצוע ההחלטה וכן בתום כל שנה קלנדרית. מנכ"ל משרד רה"ם ירכז את דיווחי המשרדים, ויציג לממשלה, או לגורם אחר, אם קבעה זאת הממשלה, לפחות אחת לחצי שנה, דוח על התקדמות ביצוע החלטות הממשלה.

⁶⁹ לאגף החשכ"ל לא היו נתונים על 29 מעברים; 4 מעברים טרם הושלמו; ועל 2 מעברים נוספים לא היה מידע. על פי מרכב"ה, סיום המעבר הוא המועד בו מערכת מרכב"ה עודכנה והותאמה לשינוי המבני.

1. ב-47 מ-76 (62%) החלטות הממשלה העוסקות בהעברת שטחי פעולה בין משרדי ממשלה בתקופה שבין מאי 2020 לדצמבר 2024 נקבע כאמור כי יוקם צוות לניהול המעבר שיבחן את אופן יישום ההחלטה ויגיש לשרים המעורבים בכך את המלצותיו לגבי אופן ביצוע ההעברה.

ב-47 החלטות העוסקות בהעברת שטחי פעולה בתקופה האמורה לא נקבע הגורם האחראי למעקב אחר ביצוע ההחלטה. כאמור, בתקנון עבודת הממשלה נקבע כי במקרים כגון אלו כל אחד מהשרים הנוגעים לדבר, בהתאם לחלקו, יהיה אחראי למעקב אחר ביצוע ההחלטה.

מזכירות הממשלה מסרה למשרד מבקר המדינה כי מרבית החלטות הממשלה האמורות מהוות יישום של הסכמים קואליציוניים, ותפקידה של המזכירות הוא להודיע על ההחלטה לכנסת או להגישה לאישור הכנסת, בהתאם לאמור בסעיף 31 לחוק יסוד: הממשלה. עוד נמסר כי המזכירות אינה מקבלת מהשרים דיווחים על ביצוע שינויים מבניים בממשלה, דהיינו על העברת יחידות או שטחי פעולה ממשרד למשרד, וכי לעמדת המזכירות, אין מקום לביצוע מעקב אחר החלטות מנהליות מאושרות משעה שהממשלה החליטה עליהן והכנסת קיבלה את ההודעה על ביצוען או אישרה אותן.

2. על פי החלטת הממשלה 5189, "מבנה מטה ראש הממשלה" (28.10.12) (להלן - החלטת ממשלה 5189), אחד מתפקידיו של המטה הכלכלי-חברתי, בראשות מנכ"ל משרד רה"ם, הוא הובלת רפורמות לטיוב עבודת הממשלה והשירות הציבורי. אחד מאגפי המטה - אגף ממשל וחברה, אחראי, בין היתר, ל"פיתוח מדיניות התכנון בעבודת משרדי הממשלה וקידום רפורמות מבניות בעבודת הממשלה ובמבנה הממשלה". החל בשנת 2015 האגף מפרסם לציבור דוחות מעקב אחר ביצוע החלטות ממשלה (להלן - דוח מעקב), וזאת כדי לייעל ולחזק את יכולות הביצוע של הממשלה⁷¹. בדוחות אלה, על פי תקנון הממשלה כאמור, נדרש מנכ"ל משרד רה"ם לרכז את דיווחי המשרדים, כדי להציג לממשלה או לגורם אחר, אם קבעה זאת הממשלה, דוח מעקב, לפחות אחת לחצי שנה.

בדוחות המעקב יש נתונים מצרפיים על דיווחי ביצוע, לפי משרדים ולפי תקופות, ואין בו פירוט ברמת החלטת ממשלה. על פי האמור בדוח המעקב לשנת 2023, הוא אינו כולל דיווחים על ביצוע החלטות בענייני חוץ וביטחון, והאחריות לביצוע המעקב אחריהן מוטלת על ראש המטה לביטחון לאומי; הדוח אינו כולל דיווחי ביצוע של החלטות ייעודיות הנוגעות לדיוני התקציב בממשלה, והאחריות לביצוע המעקב אחריהן מוטלת על הממונה על התקציב במשרד האוצר; הדוח משקף את המעקב אחר החלטות ביצועיות בלבד, קרי החלטות הקובעות פעולות אשר צריכות להתבצע לאחר קבלת ההחלטה. החלטות שאינן ביצועיות ולפיכך אינן דורשות מעקב, על פי דוח המעקב, הן לדוגמה החלטות על מינויים, על נסיעות של שרים ועל אשרור הסכמים. משימה ביצועית היא פעולה אחת, באחריות גורם מסוים במועד ספציפי, שניתן לדווח לגביה האם בוצעה או לא, למשל "למנות צוות", "לגבש תוכנית" או "להקצות תקציב"⁷².

משרד מבקר המדינה בירר עם משרד רה"ם אם דוחות המעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה כוללים דיווחים על ביצוע החלטות ממשלה בדבר מעבר שטחי פעולה בין משרדי הממשלה.

אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם אחראי כאמור לקדם רפורמות מבניות בעבודת הממשלה ובמבנה הממשלה ולפרסם לציבור דוחות מעקב החל בשנת 2015, כדי לייעל ולחזק את יכולות הביצוע של הממשלה. נמצא, על פי דברים שמסר אגף ממשל וחברה ב-6.3.25, כי האגף אינו עוסק באופן שיטתי וקבוע בבחינה של העברת משרדים והעברות שטחי פעולה בין משרדים. ב-7.8.25 מסר אגף ממשל וחברה האחראי על ביצוע המשימה, כי במסגרת דוח החלטות ממשלה שמשרד רה"ם פרסם ב-4.8.25, התקיים מעקב סדור גם בנוגע להחלטות המתייחסות להעברת שטחי פעולה.

71 אתר משרד ראש הממשלה, על אודות אגף ממשל וחברה -

https://www.gov.il/he/pages/about_mimshal

72 דוח מעקב אחר ביצוע משימות החלטות ממשלה לשנת 2023, עמ' 2.

עוד נמצא כי בדוח המעקב האמור שמושרד רה"ם פרסם ב-4.8.25, נכתב האם בוצעו או לא בוצעו החלטות ממשלה על העברת 41 מתוך 76 (54%) שטחי פעולה בין משרדי ממשלה בתקופת כהונתן של הממשלות ה-35-37 (מאי 2020 - דצמבר 2024), כמפורט להלן: הממשלה ה-35 בראשות בנימין נתניהו (מאי 2020-יוני 2021) החליטה על העברת 22 שטחי פעולה, 6 מההחלטות (27%) נכללו בדוח המעקב; הממשלה ה-36 בראשות נפתלי בנט ויאיר לפיד (יוני 2021 - דצמבר 2022) החליטה על העברת 18 שטחי פעולה, 5 מההחלטות (28%) נכללו בדוח המעקב; והממשלה ה-37 בראשות בנימין נתניהו (דצמבר 2022 - דצמבר 2024) החליטה על העברת 36 שטחי פעולה, 30 מההחלטות (83%) נכללו בדוח המעקב.

יוער כי בדוח המעקב האמור מ-4.8.25 צוין בדבר החלטת ממשלה 2294 מ-31.10.24, המחייבת כאמור את מנכ"ל משרד רה"ם להקים צוות עבודה שיגבש המלצות בתוך 120 יום, כלומר עד סוף פברואר 2025, כי ההחלטה בוצעה. זאת בשעה שכאמור, על פי דברים שמושרד רה"ם מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2025, הצוות הוקם אך טרם גיבש את המלצותיו. הדיווח של משרד רה"ם על ביצוע ההחלטה הזו היה אפוא לא מדויק.



הממשלה רשאית, באישור הכנסת, לשנות את אופן חלוקת התפקידים בין השרים, למעט תפקיד ראש הממשלה; להעביר סמכות הנתונה על פי חוק לשר אחד, או חובה המוטלת עליו על פי חוק, כולה או מקצתה, לשר אחר; לאחד משרדים, לחלקם, לבטלם ולהקים משרדים חדשים. כמו כן הממשלה רשאית להעביר שטחי פעולה ממשרד למשרד. בתקופת הכהונה של שלוש הממשלות האחרונות, מאמצע שנת 2020 עד סוף שנת 2024 (ארבע שנים וחצי), קיבלו הממשלות החלטות בנוגע למספר גבוה באופן חריג של שינויים במבנה הממשלה - 76 שינויים, שכללו פתיחת משרדי ממשלה וסגירתם וכן העברת תחומי פעולה בין משרדי ממשלה. נמצא כי כמעט מחצית השינויים (36 שינויים, כ-47%) התקבלו במהלך השנתיים הראשונות לכהונת הממשלה ה-37 בראשות בנימין נתניהו; כשליש מהשינויים (22 שינויים, כ-29%) התקבלו בשנת כהונתה של הממשלה ה-35 בראשות בנימין נתניהו; וכרבע (18 שינויים, 24%) התקבלו בשנה וחצי של כהונת הממשלה ה-36 בראשות נפתלי בנט ויאיר לפיד.

מרבית ההחלטות על שינויים במבנה הממשלה נוגעות להעברת תחומי פעולה בין משרדים. נמצא כי בתקופת כהונתן של שלוש ממשלות, במהלך ארבע שנים וחצי, התקבלו החלטות ממשלה על העברת 50 שטחי פעולה בין משרדי ממשלה. 30 משטחי הפעולה (60%) הועברו פעם אחת. 40% משטחי הפעולה הועברו יותר מפעם אחת: 16 שטחי פעולה (32%) הועברו פעמיים; 2 שטחי פעולה (4%) הועברו 3 פעמים - מרכז ההסברה, רשות החברות הממשלתיות; 2 שטחי פעולה (4%) הועברו 4 פעמים - הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב והאגף הבכיר לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית. העברת שטח פעולה פעמיים ויותר במהלך ארבע שנים וחצי, יוצרת טלטלה של יחידות, מנהליהן ועובדיהן, ולפיכך מגלמת סיכון לפעילותן התקינה ולטיב השירות שהן מעניקות לציבור.

לנוכח ריבוי השינויים במבנה הממשלה, גובר הצורך בבחינה רחבת של תהליך קבלת החלטות בעניין השינויים, כדי לשפר את העברת שטחי הפעולה בין משרדי הממשלה ולהבטיח את צמצום ההשפעות השליליות של ההעברות על תפקודם של משרדי הממשלה והיחידות המועברות ביניהם. הצורך בבחינה כזו גובר לנוכח נתוני משרד האוצר ולפיהם משך ביצוע המעבר, בממוצע, הוא כ-31% ממשך הכהונה הממוצע של ממשלה בישראל (כשבעה חודשים וחצי וכשנתיים, בהתאמה). כלומר, ממשלה נבחרת עוסקת כמעט בשליש מתקופת כהונתה, בממוצע, בהשלמת העברתם של שטחי פעולה שהחליטה להעבירם כבר בתחילת הכהונה.

עוד נמצא כי אין בידי הגופים הרלוונטיים אסמכתאות המתעדות את פעילות צוותי ההעברה וניהול השינויים: (א) אין בידי אג"ת ואגף החשכ"ל אסמכתאות המתעדות את פעילות צוותי ניהול המעברים בכל הנוגע לניהול תקציב וניהול כספים, תחומים הנמצאים באחריות אגפים

אלה, בהתאמה. (ב) בידי הנציבות, הגוף הממשלתי המופקד על ניהול ההון האנושי במשרדי הממשלה, אין אסמכתאות המאפשרות לבצע בחינה רוחבית של ההעברות בהיבט זה. (ג) משרד ראש הממשלה, ובכלל זה מזכירות הממשלה, אינו עוקב בשיטתיות אחר ביצוע החלטות הממשלה בדבר שינויים במבנה הממשלה. היעדרה של תשתית המידע הנדרשת בידי הגופים המופקדים על הטיפול בנושא, כאמור לעיל, אינו מאפשר להפיק לקחים לביצוע העברות כאלה בעתיד.

לצד סמכות הממשלה להקים ולסגור משרדי ממשלה וכן להעביר שטחי פעולה ביניהם, וכן לנוכח תכיפות הקמת ממשלות בישראל, ריבוי משרדי ממשלה בהשוואה למדינות אחרות ותכיפות השינויים במבנה הממשלה, נדרש לבסס דרכי פעולה שיבטיחו פעילות ממשלתית רצופה ותקינה. בכלל זאת, מוצע לבחון הצעות שעלו בעבר בנוגע להגבלת מספר משרדי הממשלה, ואימוצן עשוי להשיג צמצום היקף השינויים במבנה הממשלה, ובכך להגביר את היציבות של הפעילות הממשלתית.

בד בבד מוטל על כל יחידות הממשלה הרלוונטיות לביצוע החלטות הממשלה בדבר שינויים במבנה הממשלה לקיים עבודת מטה שוטפת, מעמיקה ותכליתית, להסיק מסקנות בהתבסס על תוצרי עבודת המטה ולהציג אותן ביוזמתן לפני כל גורם רלוונטי להקמת ממשלה חדשה ולביצוע שינויים במבנה הממשלה במהלך כהונתה. דהיינו, על מזכירות הממשלה, נש"ם, אגף החשב"ל ואג"ת לפעול באמצעות הכלים שברשותם כדי שיוקמו צוותי ניהול מעברים וכדי שהם יפעלו ביעילות לצורך ביצוע המעברים; על יחידות אלה ועל משרד רה"ם לפעול לביצוע מעקב סדיר ושוטף אחר ביצוע החלטות הממשלה בדבר העברת שטחי פעולה.

על סמך מכלול עבודת המטה כאמור, מוצע שמזכירות הממשלה תגבש לקחים במכלול ההיבטים של יישום כלל השינויים במבנה הממשלה לאורך שנות כהונתן של הממשלות האחרונות, ולכל הפחות הממשלות ה-35, ה-36 ו-37 (החל בשנת 2020); תיזום גיבוש הנחיות של הממשלה בנוגע לשינויים במבנה הממשלה; וכן תיזום את הצגת הלקחים וההנחיות לכל הנוגעים בדבר בעת הקמת ממשלה חדשה ובעת שהממשלה שוקלת שינויים במבנה הממשלה במהלך כהונתה.

תפקוד יחידות והשירות לציבור, כפועל יוצא מהעברת שטחי פעולה

העברת שטחי פעולה בין משרדי ממשלה טעונה כאמור, בין היתר, התאמות בהיבטים של ניהול תקציב וכספים, משפט ומינהל, לוגיסטיקה, ניהול ההון האנושי ושכר. כמו כן, העברת שטחי פעולה יוצרת סיכון לפגיעה בשירות הניתן לציבור. בעניין זה נקבע בתקשי"ר כי בעת ביצוע שינויים מבניים, "יש להשתדל במיוחד שלא לגרום להפרעות בשירותים הניתנים לציבור", וכי אם עומדת להיגרם הפרעה כלשהי בשירות לציבור, תצומצם ההפרעה למזער ההכרחי ותפורסם הודעה על כך לציבור.

משרד מבקר המדינה בחן את תהליכי המעבר של שישה שטחי פעולה מאמצע שנת 2020 (מועד הקמת הממשלה ה-35) ועד סוף שנת 2024, כמפורט להלן.

העברת הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר בין משרדי ממשלה

משרד החקלאות וביטחון המזון⁷³ (להלן - משרד החקלאות) אחראי ליישום מדיניות הממשלה לקידום החקלאות, לאספקת מזון באיכות גבוהה ובמחירים סבירים, לסיוע לפיתוח החקלאי של יישובים, לפיתוח ולקידום של המרחב הכפרי ועוד⁷⁴.

קיום חקלאות במדינת ישראל הוא חיוני למשק המקומי, ובפרט לכלכלת האזורים הפריפריאליים. קרקע חקלאית היא גורם ייצור הכרחי לגידול תוצרת חקלאית טרייה, ובכך תורמת לחיזוק ולשימור של ביטחון המזון בישראל. רציפות תפקודית של ענפים חקלאיים מבטיחה את המשך עיבוד הקרקע החקלאית והפקת תוצרת חקלאית טרייה. בהתאם לכך, מוטל על הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר (להלן - הרשות לתכנון החקלאות), אשר פעלה ברוב השנים במסגרת משרד החקלאות, לקדם צעדים תכנוניים כדי לאפשר המשך ייצור תוצרת חקלאית ולקדם תכנון ופיתוח של אזורים חקלאיים⁷⁵. תפקידי הרשות לתכנון החקלאות הם בין השאר גיבוש ויישום של מדיניות לפיתוח הכפר, יישום פרויקטים לשיקום תשתיות ביישובים כפריים וייצוג תחום פיתוח הכפר במוסדות לתכנון⁷⁶.

עד לשנת 2023 הרשות לתכנון החקלאות הייתה יחידת מטה במשרד החקלאות, האחראית לתחום התכנון והבנייה ולתחום פיתוח הכפר. הרשות עוסקת, בין היתר, בהרחבות יישובים חקלאיים ובהקצאת שטחים חקלאיים ליישובים חקלאיים ולגורמים המעוניינים לעסוק בחקלאות, וזאת באמצעות ועדות תכנוניות - ועדת פרוגרמות וועדת קרקעות. כמו כן, הרשות משמשת זרוע ממליצה לרשות מקרקעי ישראל, בכל הקשור להקצאה המיטבית של קרקע חקלאית בישראל לטווח ארוך. לדוגמה, על פי נתוני משרד החקלאות, בשנת 2022 ועדת הקרקעות המליצה לרשות מקרקעי ישראל על תוספת שטחים חקלאיים בהיקף 21,414 דונם.

בהחלטת הממשלה 109 (5.2.23)⁷⁷ נקבע, בין היתר, כי בהמשך לנקבע במסגרת הסכמים קואליציוניים לצורך הקמת הממשלה ה-37, הרשות לתכנון החקלאות תועבר ממשרד החקלאות למשרד הנגב והגליל; רכיבי התקציב שיוחדו לרשות לתכנון החקלאות או שימשו אותה יועברו מתקציב משרד החקלאות לתקציב משרד הנגב והגליל וכן יועברו בין המשרדים התקשוריות, משרות כוח אדם, הסכמים וכל נושא נוסף שיימצא לנכון; יו"ר מועצת מקרקעי ישראל הונחה להביא לפני המועצה הצעת החלטה שלפיה יתוקן קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל באופן הדרוש ליישום השינויים. בהחלטת הממשלה נרשמה הודעת מנכ"ל משרד החקלאות כי עקב מעבר של הרשות לתכנון החקלאות למשרד הנגב והגליל, בכונתו להקים במשרד החקלאות אגף לתכנון מדיניות בתחום החקלאי, שבאמצעותו יפעל שר החקלאות ליישום מדיניותו.

עוד נקבע בהחלטת הממשלה 109 כי יוקם צוות בראשות נציגי שר הנגב והגליל, שר החקלאות, נציגי הרשות לתכנון החקלאות, אג"ת, אגף החשכ"ל ונש"ם, והצוות יגיש את המלצותיו לשרים בנוגע לאופן ביצוע העברת הרשות וסמכויותיה בין המשרדים (לרבות העברת כוח אדם ותקציב) בתוך 21 יום ממועד הקמתו. וכן נקבע כי משרד הנגב והגליל יקים אגף להתיישבות צעירה בכפוף לרשות לתכנון החקלאות. בדברי ההסבר להצעת ההחלטה הובהר שהאגף יפעל לקידום של חיבור, חידוש ושדרוג של תשתיות, מרכיבי ביטחון, מבני ציבור הכרחיים ותשתיות חיוניות אחרות ומרכיבים אחרים ככל שיידרשו, ב"התיישבות צעירה".

73 שם המשרד שונה מ"משרד החקלאות ופיתוח הכפר" ל"משרד החקלאות וביטחון המזון", על פי החלטת הממשלה 1937, "שינוי שם משרד החקלאות ופיתוח הכפר ל"משרד החקלאות וביטחון המזון" (30.6.24).

74 משרד החקלאות, **דוח חופש המידע לשנת 2021** (פורסם בשנת 2022), עמ' 4.

75 [דברי הסבר להחלטת הממשלה 2737, "העברת שטחי פעולה ממשרד הנגב, הגליל והחוסן לאומי למשרד החקלאות וביטחון המזון והעברת סמכויות משר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי לשר החקלאות וביטחון המזון"](#) (6.2.25), עמ' 2 - 3.

76 משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הממונה על חוק חופש המידע, **דוח פעילות המשרד לשנת 2016** (יוני 2017), עמ' 14; ו**דוח פעילות המשרד לשנת 2021** (פורסם בשנת 2022), עמ' 23.

77 סעיף 6 להחלטת הממשלה 109, "שינוי שם המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל ל"משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי"; העברת שטחי פעולה; העברת סמכויות משר לשר ותיקון החלטות ממשלה" (5.2.23) (להלן - החלטת הממשלה 109).

יישום החלטת הממשלה על מעבר הרשות לתכנון החקלאות למשרד הנגב והגליל

במאי 2023, כשלושה חודשים לאחר קבלתה של החלטת הממשלה (בפברואר 2023) על העברת הרשות לתכנון החקלאות ממשרד החקלאות למשרד הנגב והגליל, סיכמו מנכ"ל משרד הנגב והגליל ומנכ"ל משרד החקלאות כי מועד מעבר הרשות לתכנון החקלאות יהיה ב-1.6.23.

להלן הליקויים שנמצאו ביישום החלטת הממשלה בדבר העברת הרשות לתכנון החקלאות ממשרד החקלאות למשרד הנגב והגליל:

1. **ליקויים בפעילות צוות ניהול המעבר:** על פי דברים שכתב מנכ"ל משרד החקלאות למנהלים במשרדו, כחודש וחצי לאחר החלטת הממשלה, ב-13.3.23, סיכמו מנכ"ל משרד הנגב והגליל ומנכ"ל משרד החקלאות על פעולות להעברת הרשות לתכנון החקלאות בין המשרדים, ובכלל זה כי תבוצע עבודת "מטה מול מטה" לביצוע מעבר הרשות בכלל התחומים (כגון בתחומי התקציב וכוח האדם), כי מנהלת הרשות תפעל להכנת תוכנית עבודה ופרוטוקול עבודה לכל התהליך וכי יתאפשר לעובדי הרשות במשרד החקלאות לבחור אם לעבור למשרד הנגב והגליל או להמשיך את עבודתם במשרד החקלאות, תוך שיתוף פעולה מלא בקידום הליך חפיפה ארכיוני והזיכרון הארגוני. במכתב לא צוין מספר המשרות או העובדים שיעברו לעבוד במשרד הנגב והגליל, ואף לא צוין מהו התקציב שיועבר.

על פי מסמכי משרד הנגב והגליל, ב-26.3.23 התקיימה ישיבת התנעה של מעבר שטח הפעולה בראשות מנכ"ל משרד הנגב והגליל דאז ובהשתתפות נציגים ממשרד החקלאות, ממשרד האוצר - מאג"ת, מהחשב"ל וממרכב"ה, וכן מנש"ם. ואולם, ממיזע שמסר משרד הנגב והגליל למשרד מבקר המדינה עולה כי צוות ניהול המעבר לא הגיש את המלצותיו לשרים בנוגע לאופן ביצוע העברת הרשות וסמכויותיה בין המשרדים, כנדרש על פי החלטת הממשלה מפברואר 2023. כמו כן, בידי משרד הנגב והגליל, נש"ם ומשרד האוצר לא היו אסמכתאות שמתעדות את עבודת המטה שנעשתה לצורך תכנון וביצוע המעבר. עקב החסר בהשלמת עבודת מטה לצורך העברת שטח פעולה בין שני משרדי ממשלה, לא הונחה תשתית מקצועית לביצוע יעיל ומלא של המעבר, הכוללת את מספר המשרות והתקציב המועברים.

2. **העברת הרשות לתכנון החקלאות ללא עובדיה:** בהחלטת הממשלה נקבע כי הרשות לתכנון החקלאות תועבר למשרד הנגב והגליל, על שטחי פעילותה, וכי הצוות שיוקם בראשות שר הנגב והגליל ושר החקלאות ייתן את המלצותיו, בין היתר, לאופן ביצוע העברת כוח האדם. בהתייחסות שר החקלאות להצעת ההחלטה הזו צוין, כי משמעות ההחלטה היא פיצול סמכויות בתחום הקרקע מסמכויות אחרות של משרד החקלאות, וכי הדבר "ישמוט נדבך מקצועי מרכזי של המנגנון הממשלתי המאפשר להוציא לפועל את מדיניות הממשלה בתחום החקלאות", וכן "יהפוך את משרד החקלאות למשרד שאינו מסוגל לגבש ולממש את מדיניותו בתחומי אחריותו". בהקשר לכך נרשמה כאמור בהחלטת הממשלה הודעת מנכ"ל משרד החקלאות כי עקב מעבר של הרשות לתכנון החקלאות למשרד הנגב והגליל, בכוונתו להקים במשרד החקלאות אגף לתכנון מדיניות בתחום החקלאי, שבאמצעותו יפעל שר החקלאות ליישום מדיניותו.

א. נמצא כי הגם שמהחלטת הממשלה מפברואר 2023 עולה הצורך להעביר עובדים של הרשות לתכנון החקלאות ממשרד החקלאות למשרד הנגב והגליל, בפברואר 2023 היו ברשות לתכנון החקלאות במשרד החקלאות 14 עובדים, אך איש מהם לא עבר למשרד הנגב והגליל. רוב העובדים נותרו לעבוד במשרד החקלאות. 9 מ-14 העובדים אף החלו לעבוד באגף שהוקם כפי שנכתב בהחלטת הממשלה - אגף לתכנון מדיניות בתחום החקלאי, שבאמצעותו יפעל שר החקלאות ליישום מדיניותו, כחלופה לרשות לתכנון החקלאות שהועברה למשרד הנגב והגליל.

להעברת הרשות לתכנון החקלאות למשרד הנגב והגליל ללא עובדים השפעות כבדות משקל על היכולת להבטיח פעילות רציפה של הרשות ומילוי משימותיה המקצועיות,

לרבות הגיבוש והיישום של מדיניות פיתוח הכפר, יישום פרויקטים לשיקום תשתיות ביישובים כפריים וייצוג תחום פיתוח הכפר במוסדות לתכנון. משעה שעובדי הרשות נותרו במשרד החקלאות, משרד הנגב והגליל נדרש להקים מחדש את הרשות לתכנון החקלאות, לאישה ולהפעילה, ובכלל זה למנות לה מנהל. ניתן להניח שבתהליך כזה, שמצריך פרק זמן משמעותי, אובד הזיכרון הארגוני או חלקו ונפגעת מהותית היכולת לשמר רציפות תפקודית של הרשות במילוי תפקידיה.

ב. בהמשך לדיון בין משרד החקלאות למשרד הנגב והגליל בנוגע למספר המשרות שיועברו (12 משרות על פי משרד החקלאות ו-16 משרות על פי משרד הנגב והגליל) סיכמו מנכ"לי המשרדים כי יועברו 12 משרות.

נמצא כי בפועל, ביוני 2023 הועברו למשרד הנגב והגליל 8 משרות, אך הפעולות להעברת הכספים למימון איושן הושלמו רק כעבור שנה: רק ביולי 2024 העביר אג"ת במשרד האוצר בקשה לוועדת הכספים של הכנסת, להעביר תקציב למשרד הנגב והגליל לצורך איוש משרות ברשות לתכנון החקלאות, והתקציב לצורך הזה התקבל במשרד הנגב והגליל רק ביולי 2024.

עוד נמצא כי רק בנובמבר 2023, 10 חודשים לאחר החלטת הממשלה להעביר את הרשות לתכנון החקלאות בין המשרדים, אוישה בפועל משרת מנהל הרשות במשרד הנגב והגליל⁷⁸; רק כשנה וחצי לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה על העברת הרשות לתכנון החקלאות, ביולי 2024, העביר משרד האוצר למשרד הנגב והגליל תקציב למימון המשרות שברשות; ובאותו מועד, יולי 2024, החל משרד הנגב והגליל לאייש את שאר המשרות ברשות. למשל, ביולי 2024 אוישה משרת מנהל אגף בכיר התיישבות ופיתוח; בספטמבר 2024 אוישה משרת מנהל תחום מידע גיאוגרפי; בנובמבר 2024 אוישה משרת מנהל תחום משאבים ותמיכות; בינואר 2025 אוישו שלוש משרות נוספות - מנהלת תחום כלכלה כפרית ותיירות, מנהל תחום בכיר כלכלה אזורית ומנהל אגף בכיר תכנון.

ג. בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1801 ממרץ 2015⁷⁹, נקבע בין השאר כי יישום הסכם פוליטי תקציבי מחייב הפעלת שיקול דעת פרטני המחויב בכל כללי המשפט המינהלי, לרבות בחינת ההיבטים המשפטיים והמקצועיים של ההסכם לפני יישומו. הסכם פוליטי תקציבי, על פי ההנחיות, הוא בין השאר הסכם בעל משמעות תקציבית שעורכות הסיעות לקראת הקמת ממשלה או בעקבות שינוי במבנה הממשלה.

משרד מבקר המדינה בדק עם אג"ת מדוע הועבר התקציב לאיוש משרות לתכנון החקלאות רק ביולי 2024 - כשנה לאחר העברת הרשות ממשרד החקלאות למשרד הנגב והגליל.

אג"ת מסר כי בעת שהתקבלה החלטת הממשלה בפברואר 2023, ובעת הצגת ההסכמים הקואליציוניים, טרם הושלמו הבדיקות המקצועיות והמשפטיות הנחוצות לצורך הקצאת התקציבים הנדרשים. עם זאת, אג"ת לא ידע לפרט אילו בדיקות היו חסרות לצורך העברת התקציב ממשרד החקלאות למשרד הנגב והגליל ומדוע התעכבה העברת התקציב במשך כשנה.

3. העברת הרשות לתכנון החקלאות ללא תקציב לפעילותה: בשנת 2022 הסתכם תקציב הרשות לתכנון החקלאות במשרד החקלאות ב-40 מיליון ש"ח.

נמצא כי במסגרת מעבר הרשות ממשרד החקלאות למשרד הנגב והגליל המשרדים לא הגיעו לסיכום בדבר התקציב שיועבר לצורך הפעלת הרשות. הלכה למעשה, בשנת 2023 משרד

78 ב-7.1.24 אישרה הממשלה את מינוי מנהלת הרשות לתכנון ופיתוח התיישבות והכפר במשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי (החלטת הממשלה 1229).

79 ההנחיות עודכנו ב-14.3.18.

הנגב והגליל לא הקצה תקציב לפעילות הרשות לתכנון החקלאות, ובשנת 2024 המשרד האמור הקצה לפעילותה 10 מיליון ש"ח בלבד - רבע מהתקציב שהקצה לה משרד החקלאות בשנת 2022 (40 מיליון ש"ח).

משרד הנגב והגליל ציין בהתייחסותו לממצאי הביקורת כי תקציב הרשות לתכנון החקלאות כולל תקציב לתמיכות של "פיתוח הכפר" וכן תקציב למימון העסקת כוח אדם; העברת הרשות למשרד הנגב והגליל ללא אנשי מקצוע ממילא לא איפשרה הקצאת כספי תמיכות.

יוצא אפוא כי תהליך העברת הרשות לתכנון החקלאות ממשרד החקלאות למשרד הנגב והגליל, על פי הסכמים קואליציוניים והחלטת ממשלה היה לקוי והוביל לפגיעה מהותית בעבודת הרשות וביכולתה למלא את תפקידיה: שני המשרדים וכן אג"ת, אגף החשכ"ל ונש"ם לא פעלו כצוות ניהול מעבר בעניין העברת הרשות וסמכויותיה, כנדרש על פי החלטת הממשלה; על אף שמשרד החקלאות העביר 12 משרות למשרד הנגב והגליל, בפועל הועברה "רשות ריקה", כיוון ששום עובד מעובדיה לא עבר למשרד הנגב והגליל. כתוצאה מכך נדרש משרד הנגב והגליל להקים את הרשות מחדש; רק שנה אחרי שהועברו משרות ממשרד החקלאות למשרד הנגב והגליל, אג"ת פעל להעמדת תקציב לצורך איושן; רק 10 חודשים לאחר החלטת הממשלה על העברת הרשות לתכנון החקלאות מונתה לה מנהלת במשרד הנגב והגליל; בשנת המעבר לא הוקצה תקציב להפעלת הרשות, ובשנה העוקבת - 2024, הוקצה לה תקציב בסך 10 מיליון ש"ח, בהיקף של רבע מהמשאבים שהוקצו לה בשנת 2022.

מנגנונים בהליך הקצאת קרקע חקלאית - ועדת פרוגרמות וועדת קרקעות

הקרקע, כגורם ייצור חקלאי מרכזי וכמנוף לפיתוח החקלאות והכפר, מוקצת לחקלאות וליישובים המתוכננים על פי מדיניות מועצת מקרקעי ישראל. קובץ החלטות של מועצת מקרקעי ישראל מקנה לשר החקלאות ולרשות לתכנון החקלאות (ולאחר החלטת הממשלה מפברואר 2023 - לשר הנגב והגליל ולרשות לתכנון החקלאות הכפופים למשרד זה) את הסמכות לביצוע שינויים תכנוניים ומבניים ביישובים ובמיזמים חקלאיים (באמצעות ועדת פרוגרמות), ולהקצאת קרקע חקלאית (באמצעות ועדת קרקעות), כמפורט להלן.

בעקבות החלטת הממשלה מפברואר 2023 (החלטה 109) בדבר העברת הרשות לתכנון החקלאות, הועברו גם ועדת הפרוגרמות וועדת הקרקעות שפעלו במסגרת הרשות ממשרד החקלאות למשרד הנגב והגליל. בעקבות כך תוקן קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל ביוני 2023 בשלושה היבטים: בכל מקום שהיה רשום "הרשות לתכנון של משרד החקלאות" נרשם "הרשות לתכנון של משרד הנגב והגליל"; בכל מקום שהיה רשום "ועדת הפרוגרמות של משרד החקלאות", נרשם "ועדת הפרוגרמות של משרד הנגב והגליל"; וסמכויות שר החקלאות לעניין נחלות חקלאיות הועברו לשר הנגב והגליל.

להלן ליקויים שנמצאו בפעילותן של הוועדות המשתתפות בהליך הקצאתה של קרקע חקלאית, כתוצאה מהעברת הרשות לתכנון החקלאות בין משרדי הממשלה:

1. ועדת פרוגרמות⁸⁰: הוועדה אמונה על תחום התכנון החקלאי ועל נושאים הקשורים בשינויים תכנוניים ומבניים ביישובים ובמיזמים חקלאיים. פרוגרמה היא תוכנית המציינת מצב קיים, מצב מבוקש והאמצעים או הדרכים להשגתו. הוועדה מוסמכת להמליץ לשר שעומד בראש המשרד בין השאר בנוגע לתקן של מספר הנחלות ביישוב, על פי פרמטרים מסוימים, כגון מספר בתי האב ביישוב; תקן לגודל נחלה; מיזם כלכלי-חקלאי; תקן למכסת מים ליישוב; שיוך ורישום של בתים על שם החברים בקיבוצים ובמושבאים שיתופיים; ומתן המלצה להתיישבות בודדים⁸¹. בעל זכויות בקרקע או בא כוחו ביישוב מתוכנן או יזם של מיזם חקלאי

⁸⁰ על פי נוהל ועדת פרוגרמות של משרד הנגב והגליל, פרוגרמה היא מסמך תכנוני מקיף הכולל התייחסות למצב הקיים ומצב מוצע והאמצעים להשגתו.

⁸¹ "נחלה" - קרקע חקלאית שנמסרה לצורך פרנסתו ומגוריו של מתיישב, הנחשבת יחידה חקלאית משקית אחת...

או התיישבות בודדים רשאים להגיש בקשות לוועדת פרוגרמות, לדוגמה להגדלת מספר הנחלות ביישוב, לשינויים בשטחי נחלות ולשיוך בתים לחברי קיבוצים. בראש הוועדה עומד מנהל הרשות לתכנון החקלאות, ובין חבריה נציגים של הרשות לתכנון החקלאות ונציג הסוכנות היהודית. לאחר מעבר הרשות לתכנון החקלאות למשרד הנגב והגליל, התווספו להרכב הוועדה גם נציג של משרד החקלאות ונציג של רשות מקרקעי ישראל.

על פי "נוהל עבודת ועדת פרוגרמות" של משרד החקלאות ועל פי נוהל שגיבש משרד הנגב והגליל, ישיבות הוועדה יתקיימו אחת לחודש או יותר בהתאם למספר הבקשות שיימצאו מוכנות לדיון, אלא אם כן ייקבע אחרת. משרד מבקר המדינה בחן את מספר הבקשות שנדונו בוועדת הפרוגרמות לפני המעבר של הרשות לתכנון החקלאות ממשרד החקלאות למשרד הנגב והגליל ואחרי המעבר וכן בחן את מספר ההתכנסויות של הוועדות במשרדים אלו.

על פי פרוטוקולים של דיוני ועדת פרוגרמות במשרד החקלאות במשך כשנתיים וחצי - בתקופה שמיואר 2021 עד יוני 2023 - הוועדה התכנסה 4 פעמים בשנת 2021, 5 פעמים בשנת 2022 ו-4 פעמים במהלך המחצית הראשונה של שנת 2023. הוועדה דנה ב-42 בקשות (10 בשנת 2021, 18 בשנת 2022 ו-14 מינואר עד יוני 2023): 36 מהן נדונו פעם אחת, ובסיום הדיון גובשה המלצה לשר החקלאות בעניינן; בקשה אחת נדונה פעמיים עד לגיבוש המלצה בעניינה (ולכן נחשבה לשתי בקשות); ב-3 בקשות נדרשה השלמת נתונים; והטיפול בבקשה אחת נמשכה על ידי המבקש. יוצא אפוא כי הוועדה דנה פעם אחת ברוב המכריע של הבקשות האמורות וגיבשה בעניינן המלצה לשר החקלאות.

משרד מבקר המדינה בחן נתונים על פעילות ועדת הפרוגרמות ואת ההחלטות שקיבלה, על רקע העברתה ממשרד החקלאות למשרד הנגב והגליל בהתאם להחלטת הממשלה מפברואר 2023.

נמצא כי בעוד שבתקופה שקדמה להעברת ועדת הפרוגרמות למשרד הנגב והגליל היא התכנסה כארבע פעמים בשנה בממוצע וקיבלה החלטות לגבי עשרות בקשות שהונחו על שולחנה, בתקופה של כשנה שבה הרשות פעלה במסגרת משרד הנגב והגליל - מיוני 2023 ועד מאי 2024, משרד זה לא קיים דיונים של ועדת פרוגרמות ולא דן בשום בקשה מ-34 הבקשות שהוגשו לה. רק בדצמבר 2024, כשנה וחצי לאחר העברת הרשות לתכנון החקלאות, ועדת פרוגרמות התכנסה לראשונה במסגרת משרד הנגב והגליל.

משרד הנגב והגליל מסר במהלך הביקורת כי לצורך טיפולו בבקשות להקצאת קרקעות דרושים לו מסמכים השמורים בארכיון משרד החקלאות, מהתקופה שבה הרשות לתכנון החקלאות פעלה במסגרתו, ואולם, על פי משרד הנגב והגליל, משרד החקלאות העביר את המסמכים הנחוצים למשרד הנגב והגליל רק שנה ו-7 חודשים לאחר החלטת הממשלה על העברת שטח הפעולה בין המשרדים, ב-5.9.24; החסר במסמכים באותה תקופה היה חסר משמעותי בפני קידום בקשות להקצאת קרקעות.

2. ועדת קרקעות: הוועדה היא חוליה בתהליך אישור בקשות להקצאת קרקע לחקלאות לטווח ארוך, בפטור ממכרז⁸². הוועדה פועלת מכוח סמכותו של שר החקלאות (ולאחר העברת שטח הפעולה למשרד הנגב והגליל - מכוח סמכותו של שר הנגב והגליל) להמליץ לרשות מקרקעי ישראל על הקצאת קרקע חקלאית לטווח ארוך בפטור ממכרז, לצורך שימוש בעתודות הקרקע בישראל המיועדות לעיבוד ארוך טווח על ידי החקלאים. המגיש בקשה לוועדת קרקעות נדרש לצרף לבקשתו החלטה של ועדת פרוגרמות.

בזמן שהרשות לתכנון החקלאות הייתה כפופה למשרד החקלאות עמד בראשה מנהל הרשות לתכנון החקלאות או סגנו, ואחד מחבריה היה נציג רשות מקרקעי ישראל (רמ"י). בראש ועדת

82 על פי תקנה 25 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, התקשרויות של רמ"י לביצוע עסקה במקרקעין של המדינה, רשות הפיתוח או קרן קיימת לישראל אינן טעונה מכרז כאשר נושא ההתקשרות הוא אחד מהנושאים המנויים בתקנה, לרבות הענקת זכויות בקרקע חקלאית לצורכי חקלאות, לרבות למגורי החקלאים, במסגרת הקמה, ביסוס או הרחבה של יישובים קהילתיים, חקלאיים או כפריים, והכול באזורים הכלולים במחוזות הצפון והדרום (תקנה 25(28)).

קרקעות שפעלה במשרד הנגב והגליל עמד מנכ"ל משרד הנגב והגליל או מנכ"ל מינהלת הרשות לתכנון החקלאות, נציג רמ"י נמנה עם חברי הוועדה, ונציג משרד החקלאות שימש בה משקיף.

בלוח שלהלן מוצגים נתונים על מספר הבקשות שהוגשו לוועדת הקרקעות, על מספר הפעמים שוועדת הקרקעות התכנסה ועל מספר הבקשות שבהן דנה הוועדה. הנתונים מתייחסים לתקופה של שנה: בשנת 2022, כאשר ועדת הקרקעות פעלה במסגרת משרד החקלאות, ובתקופה שבין יולי 2023 לבין יוני 2024, כאשר וועדת הקרקעות פעלה במסגרת משרד הנגב והגליל.

לוח 4: מספר הבקשות שהוגשו לוועדת הקרקעות, מספר דיוני הוועדה ומספר הבקשות שבהן דנה, בשנת 2022 וכן מיולי 2023 עד יוני 2024

נתוני ועדת קרקעות במסגרת משרד הנגב וגליל, המתייחסים לשנה שמולי 2023 עד יוני 2024	נתוני ועדת קרקעות במסגרת משרד החקלאות, המתייחסים לשנה שמולי 2022 עד יוני 2023	
29	29	מספר הבקשות שהוגשו לוועדה
4	8	מספר דיוני הוועדה
10	31	מספר הבקשות שבהן דנה ועדת קרקעות

על פי נתוני משרד החקלאות ומשרד הנגב והגליל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח ומנתוני משרד החקלאות ומשרד נגב וגליל עולות המסקנות האלה:

בשנה שקדמה למעבר שטח הפעולה בין משרדי הממשלה (יולי 2022 - יוני 2023) הוגשו לוועדת קרקעות במשרד החקלאות 29 בקשות; הוועדה קיימה 8 דיונים וקיבלה החלטות בעניינן של 24 מ-29 הבקשות שהוגשו לה במהלך התקופה הזו וכן בעניינן של 7 בקשות שהוגשו לה קודם לכן, ובסך הכול דנה ב-31 בקשות וקיבלה החלטות בעניינן.

א. נמצא כי עקב העברת שטח הפעולה בין המשרדים כאמור, ועדת הקרקעות לא דנה ב-5 בקשות שהוגשו לה בשנה הקודמת למעבר. 5 הבקשות האמורות הוגשו לוועדת הקרקעות במשרד החקלאות בחודשים פברואר - מאי 2023. נמצא כי אף שמשרד החקלאות לא דן ב-5 הבקשות האלה, הוא לא העבירן לטיפול ועדת הקרקעות שפעלה במסגרת משרד הנגב והגליל. 4 מ-5 הבקשות הוגשו שנית למשרד הנגב והגליל, וועדת הקרקעות דנה בהן רק כעבור חצי שנה או יותר: בקשה אחת נדונה בדצמבר 2023; שתי בקשות נדונו באוגוסט 2024; בקשה אחת נדונה בדצמבר 2024.

ב. לוועדת הקרקעות במשרד הנגב והגליל הוגשו במהלך שנה - מיולי 2023 ועד יוני 2024 - 29 בקשות, מספר בקשות דומה לזה שקיבל משרד החקלאות בשנת 2022. ועדת הקרקעות בראשות משרד הנגב והגליל קיימה דיון ראשון רק ב-16.11.23, יותר מ-4 חודשים לאחר המעבר ובסמוך לאחר שראשת הרשות לתכנון החקלאות החלה למלא את תפקידה, ובסך הכול קיימה 4 דיונים במהלך שנה, ובהן נדונו 10 בקשות והתקבלו החלטות בעניינן.

יוצא אפוא כי על רקע האופן שבו בוצע המעבר של הרשות לתכנון החקלאות בין המשרדים, ובפרט העברת הרשות ללא מנהל וללא עובדים, חלה ירידה בהיקף פעילות ועדת הקרקעות: במשך 4 חודשים, מתחילת יולי ועד אמצע נובמבר 2023 - לא התקיימו דיונים של ועדת הקרקעות; במשך שנת הפעילות הראשונה של הוועדה במסגרת משרד הנגב והגליל (מיולי 2023 ועד יוני 2024) היא קיימה 4 דיונים ובהם נדונו 10 בקשות - מחצית ממספר הדיונים שהתקיימו בשנה שבין יולי 2022 ליוני 2023 וכשליש הבקשות שהוגשו לוועדה (10 מ-31). היקף הדיונים בשנה פחת אפוא ב-50% (מ-8 ל-4 דיונים), ומספר הבקשות שנדונו בשנה פחת ב-68% (מ-31 ל-10 בקשות).

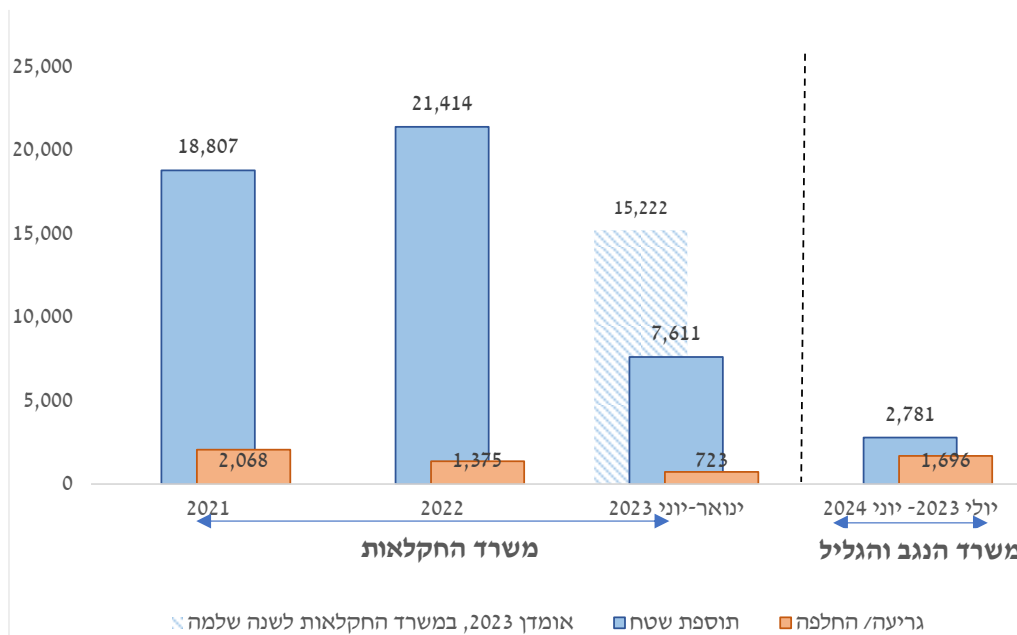
ג. על פי דברים שמשרד הנגב והגליל מסר למשרד מבקר המדינה ב-8.7.24, משרד החקלאות לא העביר למשרד הנגב והגליל, במסגרת העברת שטח הפעולה כאמור, מסמכים המצויים בארכיון משרד החקלאות והדרושים למשרד הנגב והגליל לצורך עבודתה של ועדת קרקעות, והחסר במסמכים היה חסם משמעותי לעניין קידום הטיפול בבקשות. משרד הנגב והגליל הוסיף כי פנה כמה פעמים למשרד החקלאות בעניין זה, אך לא קיבל מענה. כעבור 10 ימים, ב-18.7.24, הודיע משרד החקלאות למשרד הנגב והגליל כי משרד החקלאות יעביר אליו את המסמכים הדרושים.

רק ב-5.9.24 - יותר משנה לאחר העברת הרשות לתכנון החקלאות כאמור בין המשרדים - התקבלו במשרד הנגב והגליל חלק מהמסמכים הדרושים לצורך עבודת ועדת הקרקעות, והמשרד פנה למשרד החקלאות בבקשה להשלים את המידע החסר.

ד. בתרשים שלהלן מוצגים נתוני ועדת הקרקעות על המלצותיה לרמ"י בדבר שינויים בהקצאת שטחים חקלאיים, בהבחנה בין תוספת קרקע לבין גריעת קרקע או החלפת שטחים, בדונמים⁸³, בשתי תקופות: בתקופה של שנתיים וחצי שבה הרשות לתכנון החקלאות פעלה במסגרת משרד החקלאות - מינואר 2021 ועד יוני 2023, ובתקופה של כשנה שבה הרשות פעלה במסגרת משרד הנגב והגליל - מיולי 2023 ועד יוני 2024. הנתונים לשנים 2021 - 2022 הם נתונים שמשרד החקלאות מסר למשרד מבקר המדינה. הנתונים לשנים 2023 - 2024 חושבו על פי נתונים שצוינו בפרוטוקולים של ועדת הקרקעות. לצורך השוואה בין תקופות שוות באורכן - שנה - הנתונים למחצית הראשונה של שנת 2023 מוצגים גם בחישוב השנתי ("הצגת צל"). יצוין כי שטחי הקרקעות שוועדת הקרקעות קיבלה החלטות בעניינם בשנת 2021 היו 25 דונם עד 4,209 דונם; בשנת 2022 היה שטחם 2 דונם עד 9,595 דונם; במחצית הראשונה של שנת 2023 - 11 דונם עד 2,160 דונם; ובשנה שבין יולי 2023 ליוני 2024 - 63 דונם עד ל-1,030 דונם.

83 על פי נוהל עבודת ועדת קרקעות של משרד החקלאות, ועדת קרקעות מוסמכת בין השאר להמליץ על החלפת קרקעות בין בעלי זכויות בקרקע חקלאית.

תרשים 13: שטח הכולל של הקרקעות שוועדת קרקעות המליצה לגרוע או להחליף (בדונמים), מינואר 2021 עד יוני 2024



על פי פרוטוקול ועדת קרקעות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2021 - 2022 קיבלה ועדת הקרקעות שפעלה במסגרת משרד החקלאות החלטות בנוגע לתוספת שטח בהיקף של 18,807 דונם ולתוספת - 21,414 דונם, בהתאמה. לאחר העברת שטח הפעולה למשרד הנגב והגליל ותחילת פעילותה של ועדת הקרקעות במסגרת משרד זה, בשנה שבין יולי 2023 ליוני 2024, היקף תוספת השטח שנכלל בהחלטות ועדת הקרקעות הסתכם ב- 2,781 דונם, דהיינו, הצטמצם ב-87% מתוספת השטח בדונם לעומת שנת 2022 (ב-21,414 וב-2,781 דונם, בהתאמה). כמו כן, ועדת הקרקעות דנה בשנה שבין יולי 2023 ויוני 2024 רק ב-34% מהבקשות שהוגשו לה (10 מ-29 בקשות). העברת שטח הפעולה הוביל אפוא לצמצום דרמטי בפעילותה של ועדת הקרקעות גם מבחינת השטח שבעניינו קיבלה החלטות.

החלטת הממשלה להחזיר את הרשות לתכנון החקלאות למשרד החקלאות

כשנתיים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה 109, התקבלה בפברואר 2025 החלטת הממשלה 842737 על החזרת הרשות לתכנון החקלאות ממשרד הנגב והגליל למשרד החקלאות, ובכלל זה על העברת 11 משרות כוח אדם למשרד החקלאות.

בדברי ההסבר להחלטת הממשלה נרשם כי החזרת הרשות לתכנון החקלאות למשרד החקלאות מתבקשת מהבחינה המקצועית לצורך הבטחת המשך קיומן של קרקעות חקלאיות כחבלי ארץ משגשים וצומחים, וזאת לאחר שעקב מלחמת חרבות ברזל נגרמו נזקים קשים באזורים חקלאיים במדינת ישראל - אזורים המשמשים בסיס לגידול תוצרת חקלאית טרייה בישראל; הרציפות התפקודית של הענפים החקלאיים מותנית בתמיכת הממשלה ובגיבוש מדיניות אשר תבטיח את המשך עיבוד השטחים החקלאיים ואת הפקת התוצרת החקלאית הטרייה; יש צורך אסטרטגי בחיזוק התיישבות בפריפריה הגיאוגרפית, תוך שיפור האטרקטיביות של היישובים החקלאיים ועידוד החזרת האוכלוסייה לביתה, ולכן הרשות לתכנון החקלאות תשוב לפעול במסגרת משרד החקלאות, למעט אגף התיישבות צעירה, שישאר במשרד הנגב והגליל.

84 החלטת הממשלה 2737, "העברת שטחי פעולה ממשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי למשרד החקלאות וביטחון המזון והעברת סמכויות משר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי לשר החקלאות וביטחון המזון" (9.2.25).

בתרשים שלהלן יוצגו נקודות זמן מרכזיות בהעברת הרשות לתכנון ממשרד החקלאות למשרד הנגב והגליל, ובחזרה למשרד החקלאות.

תרשים 14: תהליך העברת הרשות לתכנון החקלאות



קיום חקלאות במדינת ישראל הוא חיוני למשק המקומי, וקרקע חקלאית היא גורם ייצור הכרחי לגידול תוצרת חקלאית טרייה. לרשות לתכנון החקלאות תפקיד מרכזי בהקצאת שטחים חקלאיים ליישובים חקלאיים ולגורמים המעוניינים לעסוק בחקלאות.

הממשלה החליטה פעמיים, בתוך פרק זמן קצר של שנתיים, על העברת הרשות לתכנון החקלאות - הגוף הנדרש לקדם תכנון ופיתוח של אזורים חקלאיים - בין משרדי ממשלה: בפברואר 2023 החליטה הממשלה על העברת הרשות ממשרד החקלאות למשרד הנגב והגליל, ובפברואר 2025 החליטה הממשלה להחזיר את הרשות למשרד החקלאות.

נמצא כי תהליך העברת הרשות לתכנון החקלאות ממשרד החקלאות למשרד הנגב והגליל, על פי הסכמים קואליציוניים והחלטת הממשלה, היה לקוי ומשובש באופן יסודי. הצירוף של החלטות ממשלה להעביר את הרשות לתכנון החקלאות פעמיים בתוך שנתיים בין משרדי ממשלה לצד תהליך המעבר הלקוי פגע הלכה למעשה בשירות לציבור הזקוק להקצאת קרקע חקלאית ובענפים חקלאיים שפעילותם כרוכה גם בהקצאת קרקע חקלאית. שורה של ליקויים נמצאו בהליך ההעברה: שני המשרדים וכן אגף החשב"ל, אג"ת ונש"ם לא פעלו כצוות ניהול מעבר הממליץ בעניין העברת הרשות וסמכויותיה, כנדרש על פי החלטת הממשלה; משרד החקלאות העביר למשרד הנגב והגליל "רשות ריקה", כיוון שאיש מעובדיה ומנהליה לא עבר למשרד הנגב והגליל, והיה על המשרד להקימה מחדש; במהלך השנה הראשונה לפעילותה במסגרת משרד הנגב והגליל פעלה הרשות לתכנון החקלאות ללא תקציב, ובשנה השנייה - הוקצו לה משאבים בהיקף של רבע המשאבים שהוקצו לה בשנה האחרונה שבה פעלה במסגרת משרד החקלאות; משרד החקלאות נמנע מלהעביר במהירות את המסמכים הנדרשים למשרד הנגב והגליל לצורך פעילות ועדת פרוגרמות, והחסר במסמכים היה בבחינת חסם משמעותי בפני קידום בקשות להקצאת קרקעות. נוסף על כך, איש מחדש של כלל המשרות ברשות לתכנון החקלאות, לאחר העברתה למשרד הנגב והגליל, והצורך להתמודד עם חסר בידע מקצועי ארגוני, הצריכו השקעת משאבים ציבוריים.

על רקע התהליך הלקוי כאמור, במהלך אותן שנתיים חלה פגיעה של ממש בפעילות הרשות לתכנון החקלאות; עקב כך נפגע השירות לציבור הזקוק להקצאת קרקע חקלאית ליישובים חקלאיים ולגורמים המעוניינים לעסוק בחקלאות. הפגיעה התבטאה בירידה חדה בהיקף הבקשות שבהן טיפלה הרשות לתכנון החקלאות באמצעות שני המנגנונים המרכזיים להקצאת

קרקע חקלאית - ועדת פרוגרמות וועדת קרקעות: שתי הוועדות כמעט שלא פעלו במהלך אותן שנתיים. כך עלה כי ועדת פרוגרמות במסגרת משרד הנגב והגליל לא דנה ב-34 בקשות שהוגשו לה מיולי 2023 ועד מאי 2024; ועדת הקרקעות במסגרת משרד זה התכנסה לראשונה רק כעבור חמישה חודשים, מספר דיוניה פחת ב-50%, מספר הבקשות שבהן דנה פחת ב-68% והשטח הכולל שאישרה החלטות בענייניו הצטמצם ב-87%.

משרד הנגב והגליל ציין בהתייחסותו לממצאי הביקורת את הקשיים שנבעו מהאופן שבו הועבר אליו שטח הפעולה של הרשות לתכנון החקלאות: הרשות עברה ללא זיכרון ארגוני כיוון שעברה ללא עובדיה, ולכן לא היו בנמצא גורמים מקצועיים שיפעלו לביצוע משימותיה; והמשרד נדרש לפרסם מכרזים לאיוש כל המשרות שברשות ולקיים הליכי גיוס של עובדים לתפקידים השונים. עוד צוין בהתייחסות כי לצורך הפעלת הרשות במשרד הנגב והגליל הוא נדרש להקים תשתיות מקצועיות לרשות, כגון ייעוץ משפטי, גיוס יועצים וכתיבת נהלים, וכי החודשים הראשונים לפעילות הרשות במסגרת המשרד היו בעת תחילת מלחמת חרבות ברזל, בשעה שעובדים של המשרד גויסו למילואים והקשב המשרדי התמקד בפעילות המשרד לנוכח המלחמה.

מומלץ שמשרד החקלאות ומשרד הנגב והגליל, בשיתוף נש"ם, אגף החשכ"ל ואג"ת, יגבשו מסקנות הנוגעות להחלטות הממשלה להעברת הרשות לתכנון החקלאות בין משרדי ממשלה ולאופן שבו הן יושמו, ויגישו אותן למשרד רה"ם - למזכירות הממשלה או לאגף ממשל וחברה, על פי החלטת המשרד. זאת, על מנת שמשרד רה"ם יאגם את המסקנות הנובעות מיישום החלטות ממשלה מהשנים האחרונות בדבר העברת יחידות ממשלתיות, ויצגן לממשלה במרוכז לצורך הפקת לקחים לעתיד. על נציב שירות המדינה, החשב הכללי והממונה על התקציבים להפיק לקחים, כל אחד בתחום אחריותו, לצורך שיפור היישום של החלטות ממשלה על העברת שטחי פעולה.

העברת האחריות לחלק מפעולות ההכשרה המקצועית למבוגרים בין משרדי ממשלה

הכשרה מקצועית היא הכשרה חוץ-אקדמאית למשלח יד מוגדר, כגון תעשייה, בניין, רכב, הנהלת חשבונות וקוסמטיקה, שמטרתה רכישת ידע תיאורטי לצד התנסות מעשית. הכשרה מקצועית מקנה בסיס תעודת מקצוע או תעודת גמר. על פי דוח מבקר המדינה בנושא "למידה לאורך החיים והכשרה מקצועית למבוגרים - התאמתן לשוק העבודה המשתנה" משנת 2021⁸⁵, כ-45% מהצעירים בשנתון 2018 בישראל למדו לתואר אקדמי (באוניברסיטה, במכללה או בסמינר), 26% מהצעירים - בגילי 18 - 27 - באותו שנתון השתתפו בהכשרות מקצועיות במימון המדינה (האגף להכשרה מקצועית וגופים אחרים, כגון משרד העלייה והקליטה ומשרד החינוך) ו-29% לא השתתפו בהכשרות או בלימודים אקדמיים. יוצא כי כרבע מהצעירים בשנתון 2018 השתתפו בהכשרה מקצועית במימון המדינה, המקנה בסיס תעודת מקצוע או תעודת גמר.

"זרוע העבודה" הייתה יחידה ממשלתית, הפועלת בין השאר לגיבוש מדיניות ממשלתית בתחום התעסוקה ולאכיפת חוקי העבודה, וכן אחראית לפיתוח ולניהול של תוכניות בתחום התעסוקה⁸⁶. נכון לסוף שנת 2022 771 (82%) מ-935 מהמשרות שנכללו בתקן של זרוע העבודה היו מאוישות⁸⁷.

זרוע העבודה כוללת, בין היתר, אגף בכיר להכשרה מקצועית ולפיתוח הון אנושי⁸⁸ (להלן - האגף להכשרה מקצועית), אשר תפקידו בין השאר לקיים הכשרה מקצועית בתחומים שונים למבוגרים (בני 18 או יותר) וכן לתקצב בתי ספר מקצועיים לבני נוער ולפקח עליהם. על פי נתוני משרד העבודה, תקציב האגף בשנת 2022 היה 1.132 מיליארד ש"ח: 370 מיליון ש"ח מתוכם הוקצו

⁸⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 2021, "המוכנות לשוק העבודה המשתנה, למידה לאורך החיים והכשרה מקצועית למבוגרים - התאמתן לשוק העבודה המשתנה", עמ' 310.

⁸⁶ אתר משרד העבודה, נכון ל-6.4.25.

⁸⁷ על פי תשובת משרד העבודה למשרד מבקר המדינה, בסוף 2023 היו ביחידות המקבילות לזרוע העבודה, אשר התקיימו במשרד העבודה ב-2023, 813 משרות.

⁸⁸ שמו של האגף שונה ל"מינהל הכשרות מקצועיות לפיתוח כוח אדם". אתר משרד העבודה, נכון ל-6.4.25.

להכשרת מבוגרים, ומהם 230 מיליון ש"ח הוקצו באותה שנה להכשרת מבוגרים בידי מעסיקים. בסוף שנת 2022 היו באגף 190 משרות: 19 מהן עסקו בהכשרה מקצועית למבוגרים, ו-171 המשרות הנותרות עסקו בהכשרה מקצועית לנוער. האגף להכשרה מקצועית פעל לקיום הכשרה מקצועית בשתי דרכים:

1. הכשרה באמצעות מימון שכר לימוד: מימון הכשרה של משתתפים בקורסים שמפעילים גופים חוץ ממשלתיים, בפיקוח ממשלתי, בחינת המשתתפים והענקת תעודת גמר ממשלתית למי מהם שעבר את הבחינה בהצלחה (להלן - הכשרה מתוקצבת). המימון נעשה באחד משני אופנים:

א. "שוברי תשלום": המיועדים למשתתפים המופנים לקורסים באמצעות שירות התעסוקה או מרכזי הכוון הפועלים מטעם הממשלה. השוברים משמשים למימון חלקי של שכר הלימוד.

ב. "קורס מתוקצב מלא"⁸⁹: מסלול הכשרה מקצועית במימון מלא של הממשלה, המיועד לדורשי עבודה או לעובדים בלתי מקצועיים המעוניינים לרכוש מקצוע או לבצע הסבה מקצועית.

2. הכשרה מקצועית בשיתוף מעסיקים (להלן - הכשרה בידי מעסיקים): קורסים או תוכניות המתקיימים בשיתוף פעולה עם מעסיקים וארגוני מעסיקים, כדי להכשיר את המשתתפים להשתלב בשוק העבודה או לשדרג את עבודתם ושכרם של עובדים המועסקים במקום עבודה קיים. ההכשרה מתבצעת בידי המעסיק או הארגון, ולעיתים היא מתקיימת תוך כדי עבודה. הממשלה משתתפת בעלויות ההכשרה באמצעות מתן מענקים למעסיקים או באמצעות מימון ישיר של הקורסים.

העברת זרוע העבודה בין משרדי הממשלה

מינואר 2017 ועד יולי 2021 פעלה זרוע העבודה כיחידת סמך של **משרד העבודה והרווחה**; ב-19.7.21, בסמוך לאחר הקמת הממשלה ה-36, החליטה הממשלה⁹⁰ כי זרוע העבודה תהיה יחידת סמך של **משרד הכלכלה והתעשייה**, ובהתאם לכך יועברו לשרת הכלכלה והתעשייה סמכויות הכרוכות בהפעלת זרוע העבודה. זאת, למעט סמכויות להפעלת תוכניות הקשורות לתעסוקת אנשים עם מוגבלות וסמכויות לגבי תוכניות הנוגעות למשפחות המוכרות במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, אשר נותרו בידי שר הרווחה והשירותים החברתיים⁹¹. כעבור שנה וחצי, ב-29.1.23, בסמוך לאחר הקמת הממשלה ה-37, החליטה הממשלה⁹² להקים משרד חדש - **משרד העבודה**; לבטל את מעמדה של זרוע העבודה כיחידת סמך עצמאית; להעביר את זרוע העבודה למשרד העבודה, למעט נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה ו"תחום הפעולה של הכשרת מבוגרים ומעסיקים באגף להכשרה מקצועית". עקב כך, פוצל למעשה האגף להכשרה מקצועית:

⁸⁹ המסלול מכונה גם מופ"ת - מסלול מקצוע ופיתוח תעסוקתי.

⁹⁰ [החלטת הממשלה 133](#), "חלוקת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ואיחוד זרוע העבודה עם משרד הכלכלה והתעשייה ושינוי שם המשרד; העברת סמכויות הנתונות לפי חוק משר לשר; תיקון התוספת לפי סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים); העברת שטח פעולה ותיקון החלטות ממשלה" (19.7.21) (להלן - החלטת ממשלה 133).

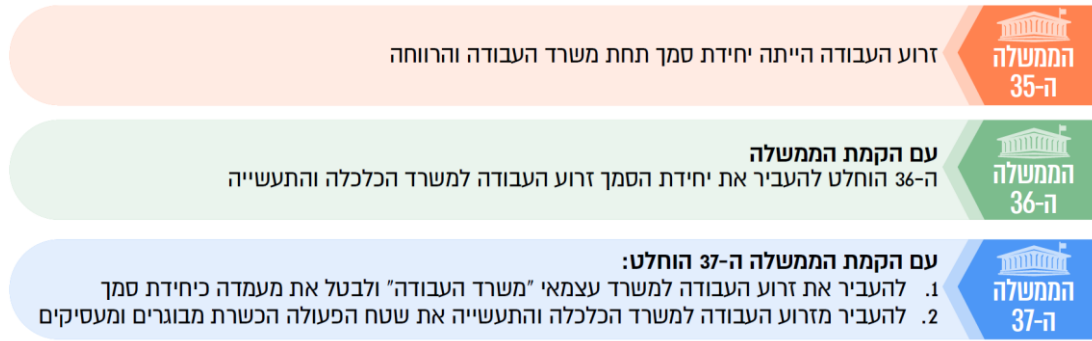
⁹¹ התוכניות שהועברו למשרד הרווחה והשירותים החברתיים מזרוע העבודה: "תעסוקה נתמכת" - תוכנית סיוע לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה; "תוכנית מעבר כולל מגמה לעתיד" - מיועדת לצעירים עם מוגבלות, ומטרתה לסייע להם לרכוש הסמכה מקצועית; "תוכנית ענין" - לסיוע בתעסוקת אנשים עם מוגבלות; ו"תוכנית תעסוקה לרווחה" - תוכנית למציאת עבודה עבור זוגות המטופלים בידי מחלקות לשירותים חברתיים אשר לפחות אחד מבני הזוג מצוי מחוץ לשוק העבודה. המקור: החלטת הממשלה ואתר משרד הרווחה והביטחון החברתי <https://www.gov.il/he/pages/molasa-employment-welfare-populations-employment-plans?chapterIndex=3>.

⁹² [החלטת הממשלה 93](#), "הקמת משרד העבודה; שינוי בחלוקת התפקידים בממשלה; העברת שטחי פעולה בין משרדים; העברת סמכויות בין השרים; תיקון התוספת לפי סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים) ותיקון החלטות ממשלה", 29.1.23 (להלן - החלטת ממשלה 93).

הוחלט כי תחום ההכשרה המקצועית למבוגרים - הכשרה בידי מעסיקים והכשרה מתוקצבת - יפעל במסגרת משרד הכלכלה והתעשייה, ותחום ההכשרה המקצועית לנוער יפעל במסגרת משרד העבודה.

בתרשים שלהלן מפורט התהליך של העברת זרוע העבודה בין משרדי הממשלה השונים, בין השנים 2017-2023.

תרשים 15: מיקום זרוע העבודה במשרדי הממשלה, 2017 - 2023



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

העברת שטחי פעולה בסטייה מהחלטת הממשלה

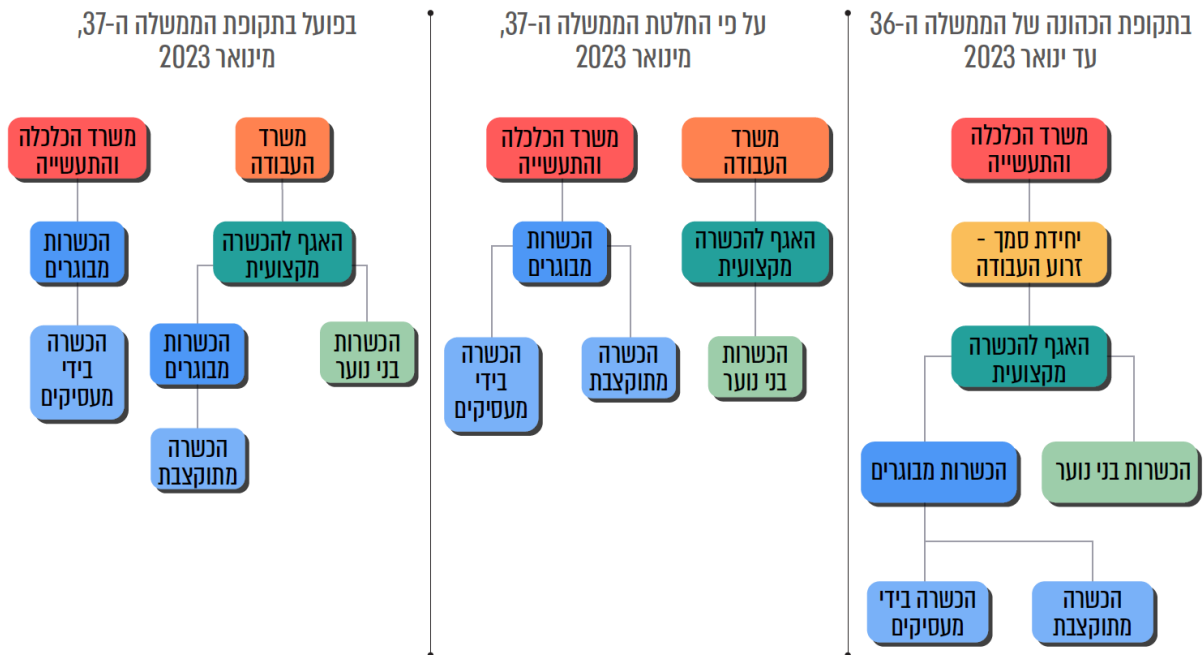
הסמכות להעביר שטחי פעולה בין משרדי ממשלה נתונה כאמור בידי הממשלה, מכוח חוק יסוד: הממשלה, הקובע כי הממשלה רשאית להעביר שטחי פעולה ממשרד למשרד.

1. על פי מסמכי האגף להכשרה מקצועית ממרץ 2023, לאחר קבלתה של החלטת הממשלה מינואר 2023 החליטו שר הכלכלה והתעשייה, ניר ברקת, ושר העבודה דאז, יואב בן צור, כי החלטת הממשלה לא תיושם כלשונה, והוצע ליישמה כלהלן: פעולות להכשרה מקצועית של מבוגרים בידי מעסיקים יבוצעו באמצעות משרד הכלכלה והתעשייה, ואילו פעולות להכשרה מקצועית של מבוגרים באמצעות הכשרה מתוקצבת יבוצעו באמצעותו או במימונו של משרד העבודה.

נמצא כי לאחר קבלת החלטת הממשלה בינואר 2023, שעל פיה פוצל למעשה האגף להכשרה מקצועית, החליטו שר הכלכלה והתעשייה ושר העבודה לבצע פיצול נוסף ולהעביר את שטח הפעולה הכשרות מבוגרים (ללא מעסיקים) ממשרד הכלכלה והתעשייה למשרד העבודה. הפיצול הנוסף בוצע החל במרץ 2023. שני השרים פעלו שלא על פי החלטת הממשלה עד שהממשלה אישרה את הפיצול הנוסף בנובמבר 2024.

בתרשימים שלהלן מוצג המבנה הארגוני של שטח הפעולה "הכשרות מקצועיות לבני נוער ומבוגרים", וחלוקתו בין משרד הכלכלה לבין משרד העבודה: המבנה הארגוני בתקופת הכהונה של הממשלה ה-36 עד לקבלתה של החלטת הממשלה בינואר 2023; המבנה הארגוני על פי החלטת הממשלה; והמבנה הארגוני בפועל - החל מתחילת שנת 2023.

תרשים 16: המבנה הארגוני של שטח הפעולה "הכשרות מקצועיות לבני נוער ומבוגרים" בתקופת הכהונה של הממשלה ה-36 עד ינואר 2023, ובתקופת הממשלה ה-37 מינואר 2023: על פי החלטת הממשלה, ובפועל



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

2. בסוף מרץ 2023 התריע ממלא מקום מנהל האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה (להלן בפרק זה - מנהל האגף) לפני שר העבודה כי "במסגרת הסכמות והבנות הדדיות בין השרים" סוכם כי החלטת הממשלה מינואר 2023 לא תיושם כלשונה, אך לא גובשה הצעת החלטה לממשלה, ועקב הפיצול הנוסף של האגף פעילות האגף משותקת למעשה, ובכלל זה לא מקודמת רפורמה במערך ההכשרה המקצועית שהחלה כשנתיים קודם לכן, ומטרתה לשפר את המענה על צורכי המשק, התעשייה והמעסיקים כדי להגדיל את פריון העבודה; לא קודם שינוי ארגוני באגף הנדרש לשם יישום של הרפורמה ושל הליכי מכרזים לאיוש משרות חדשות באגף; תקציב האגף להכשרה מקצועית לא נדון באופן מסודר במסגרת הדיונים לגיבוש תקציב המשרד, ויש אי-בהירות בנוגע להיקף המשאבים שיוקצו להכשרות מתוקצבות; והאגף אינו יכול לתת מענה על בקשות מעסיקים לקיים הכשרה מקצועית.

מנהל האגף שב והתריע על כך לפני שר העבודה כעבור כחודש וחצי, באמצע מאי 2023, ציין כי לא קיבל מענה על מכתבו ממרץ 2023, ופירט את המשתמע מפיצול האגף להכשרה מקצועית על בסיס הבנות בעל פה בין שני שרים ולא בהתאם להחלטת הממשלה כאמור, ובהן: במשך ארבעה חודשים לא התקיימו הכשרות מקצועיות שהמדינה משתתפת במימון - לא בידי משרד העבודה ולא בידי משרד הכלכלה; פניות ממעסיקים, עמותות ומכללות לקיים הכשרות מקצועיות אינן מטופלות בידי האגף; בתוך כחודשיים, מערך הבחינות הממשלתיות לצורך מתן הסמכה בקורסים להכשרה מקצועית לא יוכל לתת מענה ללומדים בירושלים, ובהמשך - גם ללומדים באזורים אחרים; אי אפשר למנות עובדים בכירים באגף⁹³.

משרד העבודה השיב למשרד מבקר המדינה כי עוד בזמן אישור החלטת הממשלה על הפיצול האמור הייתה עמימות ביחס למשמעויותיה. משרד הכלכלה השיב כי מהבחינה המקצועית עליו לקדם ולתכלל את כל הפעילות עם המגזר העסקי, ובכלל זה את ההכשרות המקצועיות עם מעסיקים. עוד ציין המשרד כי הוא יפיק לקחים בעתיד אם יתעורר הצורך, וכי סוגיית פיצול הסמכויות בין המשרדים תעלה שוב לדיון.

93 דוא"ל ששלח ממלא מקום מנהל אגף בכיר להכשרה מקצועית לשר העבודה ב-9.5.23.

נמצא כי במשך כמעט שנתיים פעלו, משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד העבודה בהתאם לסיכום בין שני השרים אשר פיצל את תחומי הפעילות של האגף להכשרה מקצועית בין שני המשרדים, וזאת באופן שונה מההחלטה שקיבלה הממשלה בינואר 2023. עקב כך, על פי מנהל האגף להכשרה מקצועית, פעילות האגף הוקפאה במשך כמה חודשים, ובכלל זה לא קודמה רפורמה במערך ההכשרה המקצועית שהחלה כשנתיים קודם לכן, כדי לשפר את המענה על צורכי המשק, התעשייה והמעסיקים ולהגדיל את פריון העבודה; לא קודם שינוי ארגוני באגף הנדרש לשם יישום של הרפורמה ושל הליכי מכרזים לאיוש משרות חדשות באגף; תקציב האגף להכשרה מקצועית לא נדון באופן מסודר במסגרת הדיונים לגיבוש תקציב המשרד, והייתה אי-בהירות בנוגע להיקף המשאבים שיוקצו להכשרות מתוקצבות. רק בנובמבר 2024 התקבלה החלטת ממשלה נוספת אשר אישרה את הסכמות השרים, לפיהן האגף להכשרה מקצועית יפוצל כך ששטח הפעולה של הכשרות מקצועיות בידי מעסיקים יהיה במשרד הכלכלה והתעשייה, ושטח הפעולה של הכשרות מקצועיות מתוקצבות יהיה במשרד העבודה.

היקף ההכשרות המקצועיות למבוגרים בשנים 2022 - 2023

האגף להכשרה מקצועית מפעיל כאמור הכשרה מקצועית מתוקצבת והכשרה מקצועית בידי מעסיקים, במימון מלא או חלקי של המדינה. על פי דוח מבקר המדינה משנת 2021, כדי שהכשרות מקצועיות יהיו אפקטיביות, נדרש שהקשר בין האמונים על ההכשרות לבין המעסיקים יהיה שוטף ומקיף. שילוב המעסיקים חיוני במיוחד בין השאר לצורך קביעת מקצועות הלימוד וההכשרה, קביעת תוכני הלימוד והקפדה על היותם מעודכנים, וכן לצורך הכשרת המורים. לנוכח אלה, גובר הצורך לשתף מעסיקים בפעולות להכשרה מקצועית⁹⁴.

כאמור, בינואר 2023, בסמוך לאחר הקמת הממשלה ה-37, פוצלו שטחי הפעולה של זרוע העבודה, והאגף להכשרה מקצועית שבה, בין משרד העבודה למשרד הכלכלה והתעשייה. הצורך האמור לשתף מעסיקים בפעולות להכשרה מקצועית עולה גם מנתוני האגף להכשרה מקצועית: בחודשים הראשונים של שנת 2023 קיבל האגף, בתקופה שבה פעל במסגרת משרד העבודה, פניות רבות ממעסיקים שביקשו לקיים פעולות להכשרה מקצועית.

ואולם נמצא כי הצורך שהעלו מעסיקים בהכשרה מקצועית למבוגרים קיבל מענה חלקי בלבד, שכן על פי דברים שמשרד הכלכלה מסר למשרד מבקר המדינה, באותה שנה - 2023 - מספר הבקשות של מעסיקים לקיים הכשרה הייתה כפולה ממספר הבקשות שאושרו, בשל מגבלה תקציבית וצמצומו בהשוואה לשנים קודמות (התקציב בשנת 2022 הסתכם בכ-230 מיליון ש"ח בשנת 2023 - 95 מיליון ש"ח)⁹⁵.

במהלך כהונת הממשלות ה-35-37 זרוע העבודה הועברה כאמור פעמיים בין משרדי ממשלה, וכך גם האגף להכשרה מקצועית. לנוכח העברת שטח הפעולה של הכשרה מקצועית למבוגרים בין משרדי ממשלה, החל מיולי 2021, משרד מבקר המדינה בדק את היקף המשתתפים בפעולות להכשרה מקצועית בשנים 2021, 2022 ו-2023. כאמור, במחצית הראשונה של שנת 2021 האגף להכשרה מקצועית פעל במסגרת זרוע העבודה אשר הייתה יחידת סמך של משרד העבודה והרווחה, ומיולי 2021 - יחידת סמך של משרד הכלכלה והתעשייה. מינואר 2023 האגף פוצל למעשה: בעוד שקיום כלל הפעולות להכשרה מקצועית למבוגרים היו, על פי החלטת הממשלה, באחריות משרד הכלכלה, הרי שעל פי סיכום בין שרי העבודה והכלכלה - האחריות פוצלה ביניהם, באופן שהפעולות להכשרה מתוקצבת היו באחריות משרד העבודה, והפעולות להכשרה בידי מעסיקים היו בידי משרד הכלכלה. בפועל, משרד העבודה קיים גם הוא פעולות להכשרה בידי מעסיקים בשנת 2023, ומשרד הכלכלה החל בפעולות להכשרה בידי מעסיקים בספטמבר 2023.

בלוח שלהלן מוצגים נתונים על מספר המשתתפים ומספר המעסיקים בפעולות להכשרה מקצועית בהבחנה בין הכשרה מתוקצבת להכשרה בידי מעסיקים. הנתונים מתייחסים לשנים 2021 - 2022 וכן לשנת 2023 בחלוקה לפי משרדים ולפי תקופות - ינואר-אוגוסט 2023 וספטמבר-דצמבר 2023.

⁹⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 2021 (2021), "המוכנות לשוק העבודה המשתנה", עמ' 305.

⁹⁵ התקציב כולל תקציבי קורונה בסך 178 מיליון ש"ח.

לוח 5: מספר המשתתפים ומספר המעסיקים בפעולות להכשרה מקצועית, 2021 - 2023

2023	2023	2023	2023	2022	2021	התקופה
סה"כ משתתפים / מעסיקים בהכשרה מקצועית	ספטמבר-דצמבר הכשרה מקצועית במסגרת משרד הכלכלה	ינואר-אוגוסט הכשרה מקצועית במסגרת משרד הכלכלה	הכשרה מקצועית במסגרת משרד העבודה (במקביל למשרד הכלכלה)	הכשרה מקצועית במסגרת משרד הכלכלה	הכשרה מקצועית במסגרת משרד העבודה והרווחה, ולאחר מכן בידי משרד הכלכלה	
5,284	0	0	5,284	5,704	12,768	מספר המשתתפים בהכשרה מתוקצבת
8,101	7,243	0	858 ⁶	11,485	5,363	מספר המשתתפים בהכשרה בידי מעסיקים
13,385	7,243	0	6,142	17,189	18,131	סה"כ מספר המשתתפים בהכשרה מקצועית
466	426	0	40	1,295	704	מספר המעסיקים שקיימו הכשרה בידי מעסיקים

על פי נתוני משרד העבודה ומשרד הכלכלה והתעשייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח ומדברים שמסר משרד הכלכלה עולות המסקנות האלה:

כאמור בינואר 2023, בסמוך לאחר הקמת הממשלה ה-37, פוצלו שטחי הפעולה של זרוע העבודה, והאגף להכשרה מקצועית שבה, בין משרד העבודה למשרד הכלכלה והתעשייה. הנתונים המובאים בלוח, והמפורטים להלן, מלמדים כי כתוצאה מהעברת שטח הפעולה בין המשרדים בתחילת ינואר 2023 חלה ירידה חדה במספר ההכשרות המקצועיות למבוגרים.

1. היקף המשתתפים בהכשרה מקצועית למבוגרים: מספר המשתתפים פחת ב-26% בין השנים 2021 עד 2023 (לאחר הפיצול האמור, מ-18,131 ל-13,385 משתתפים), והפחתתם חלה בעיקר בשנת 2023 - הפחתה של 22% יחסית לשנת 2022 (מ-17,189 ל-13,385 משתתפים).

יצוין כי בשנת 2023 פעולות ההכשרה המקצועית למבוגרים באמצעות מעסיקים במימון משרד הכלכלה, התקיימו רק לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל.

2. היקף המשתתפים בהכשרה מקצועית מתוקצבת: מספר המשתתפים קטן ב-55% בשנים 2021 - 2022 ונותר דומה בשנת 2023, לאחר הפיצול האמור (12,768, 5,704 ו-5,284, בהתאמה).

⁹⁶ בתחילת שנת 2023 התקיימו הכשרות בידי מעסיקים שזרוע העבודה אישרה בשנת 2022 ופתיחתן נדחתה לשנת 2023.

3. היקף המשתתפים בהכשרה מקצועית בידי מעסיקים:

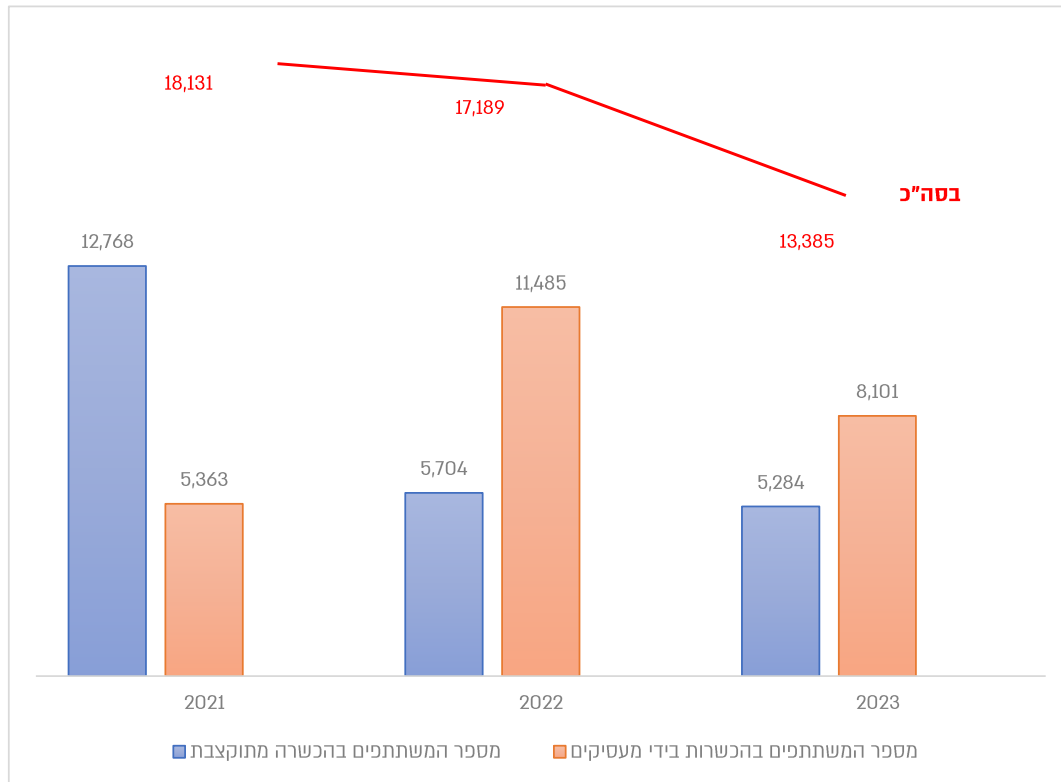
א. בשנים 2021 - 2022 גדל מספר המשתתפים ב-114% (מ-5,363 ל-11,485), ובין השנים 2022 ו-2023, לאחר הפיצול האמור, מספר המשתתפים קטן ב-30% (מ-11,485 ל-8,101). רוב המשתתפים בשנת 2023 - 89% מהם - השתתפו בפעולות הכשרה שמימן משרד הכלכלה, אשר באותה שנה היה מופקד, הלכה למעשה, על הכשרה בידי מעסיקים. ואולם, משרד הכלכלה החל בפעולות אלה רק בספטמבר 2023, ובמהלך רוב חודשי השנה - ב-8 מ-12 חודשים, לא קיימו מעסיקים פעולות הכשרה במימונו.

ב. בשנים 2021 - 2022 מספר המעסיקים שקיימו הכשרה מקצועית למבוגרים גדל ב-84% (מ-704 ל-1,295); בשנת 2023, לאחר הפיצול האמור, היקף המעסיקים היה רק כשליש ממספרם בשנת 2022 (466 ו-1,295, בהתאמה). רובם המכריע של המעסיקים בשנת 2023 (426 מ-466, 91%) קיימו פעולות הכשרה במימון משרד הכלכלה, ואלה התקיימו רק בשליש האחרון של השנה.

ג. משרד הכלכלה מסר למשרד מבקר המדינה כי העברת שטחי פעולה בין משרדי הכלכלה והעבודה דרשה ממשד הכלכלה זמן להיערכות ו"יצרה אתגרים מרובים"; משרד הכלכלה עסק בשנת 2023 בגיבוש תוכניות עבודה המתבססות על שינוי המדיניות, בהתאמת הוראות המנכ"ל הרלוונטיות ובהתאמת המבנה הארגוני של המשרד לביצוע המשימות, בין היתר בשל העברת עובדים בצוותים מקצועיים ממשד הכלכלה למשרד העבודה; בספטמבר 2023, לאחר השלמת חלק מהמשימות הנדרשות ולאחר אישור תקציב המדינה לשנים 2023 - 2024 במרץ 2023, פרסם המשרד את הוראת מנכ"ל 1.8, העוסקת במסלולי הכשרה בשיתוף מעסיקים; לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל המשרד התאים את מסלולי ההכשרה באמצעות מעסיקים לצרכים העדכניים של המשק.

בתרשים שלהלן מוצגים נתוני משרד העבודה ומשרד הכלכלה על מספר המשתתפים בפעולות להכשרה מקצועית למבוגרים במימון ממשלתי בשנים 2021 - 2023.

תרשים 17 : מספר המשתתפים בפעולות להכשרה מקצועית למבוגרים במימון ממשלתי, 2023 - 2021



על פי נתוני משרד העבודה ומשרד הכלכלה והתעשייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יוצא אפוא כי בשנים 2021 - 2022 הוכפל מספר המשתתפים בפעולות להכשרה מקצועית בידי מעסיקים במימון המדינה (מ-5,363 ל-11,485), ובד בבד פחת מספר המשתתפים בהכשרה מתוקצבת (מ-12,768 ל-5,704). הגידול בפעולות להכשרה מקצועית בידי מעסיקים עלה בקנה אחד עם הצורך הגובר כאמור לשתף מעסיקים בפעולות להכשרה מקצועית, כדי להגביר את אפקטיביות הפעולות.

בשנת 2023, בעקבות פיצול שטח הפעולה להכשרה מקצועית בין שני משרדי ממשלה מתוקף החלטת הממשלה ופיצול נוסף של ההכשרה המקצועית למבוגרים בין משרדי העבודה והכלכלה, על פי החלטה שקיבלו השרים העומדים בראשם, פחת במידה ניכרת מספר המשתתפים בפעולות להכשרה מקצועית למבוגרים, בעיקר עקב ירידה חדה בהיקף ההכשרה באמצעות מעסיקים - חל צמצום הן במספר המשתתפים בהכשרה בידי מעסיקים והן במספר המעסיקים שקיימו פעולות הכשרה במימון המדינה. ירידה חדה זו אינה עולה בקנה אחד עם הצורך הגובר לשתף מעסיקים בפעולות להכשרה מקצועית ועם הביקוש הגובר בקרב מעסיקים לקיים פעולות כאלה בשנת 2023. צורך זה גבר לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, ומשרד הכלכלה נדרש להתאים מידית את מסלולי ההכשרות באמצעות מעסיקים לצורכי המשק בתקופת המלחמה.

נוסף לפגיעה בתחום ההכשרה המקצועית למבוגרים עקב ירידה חדה בהיקף ההכשרה באמצעות מעסיקים, העברת שטחי הפעולה בין משרדי הממשלה הצריכה השקעת משאבים ציבוריים נוספים לצורך גיבוש תכניות עבודה, הנחיות ונהלים מעודכנים, וכן התאמת המבנה הארגוני לביצוע המשימות, כפי שעולה מדברים שמשרד הכלכלה מסר למשרד מבקר המדינה.

יישום החלטת הממשלה בהיבטי משרות עובדים ותקציב

כאמור, בהוראות התקשי"ר נקבע כי לצורך העברת שטח פעולה בין משרדי ממשלה יוקם צוות לניהול המעבר, בראשות מנכ"ל המשרד המקבל את היחידה, לביצוע השינוי המבני. תכלית הקמת הצוותים, על פי רוב בהתאם להחלטות הממשלה אשר עסקו בהעברת שטחי פעולה בתקופה מאי 2020 - דצמבר 2024, היא להגיש לשר שעומד בראש המשרד המוסר ולשר העומד בראש המשרד הקולט המלצות בנוגע לאופן ביצוע המעבר, לרבות בדבר העברת כוח אדם ותקציב ובדבר תיקוני חקיקה ותיקוני החלטות ממשלה, במידת הנדרש, וכל נושא נוסף שהצוות ימצא לנכון להעלות. הצורך להקים צוות ייעודי להעברת שטח פעולה בתחום ניהול הכספים מעוגן בהוראות התכ"ס.

בהחלטת הממשלה 93 מינואר 2023 נקבע כאמור כי לצורך העברת זרוע העבודה ממשרד הכלכלה והתעשייה למשרד העבודה יועברו גם תקציביה, עובדיה וכל משאביה של זרוע העבודה, למעט המשאבים של שטח הפעולה "הכשרת מבוגרים ומעסיקים" באגף להכשרה מקצועית. לצורך ביצוע ההחלטה, נקבע כי יועברו למשרד הכלכלה רכיבי תקציב מתוך תקציב זרוע העבודה שיוחדו בבסיס תקציבה, לרבות למימון העסקת עובדים במשרות כוח אדם.

בהחלטת הממשלה נקבע עוד כי יוקם צוות יישום והיערכות מינהלית (צוות לניהול המעבר) לביצוע העברת שטחי הפעולה והסמכויות הכרוכות בו, בראשות נציגי שר הכלכלה והתעשייה ובהשתתפות אג"ת, אגף החשכ"ל ונש"ם.

תכליתו של צוות ניהול מעבר היא כאמור להמליץ בין השאר על אופן ביצוע העברת שטח פעולה בין משרדי ממשלה, לרבות העברת כוח אדם ותקציב, ועל תיקוני חקיקה ותיקוני החלטות ממשלה הנדרשים לצורך ביצוע המעבר. משרד הכלכלה מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא לא הפעיל צוות לצורך היערכות מינהלית להעברת שטחי הפעולה והסמכויות הכרוכות בכך, כנדרש בהחלטת הממשלה.

משרד הכלכלה והתעשייה ציין בהתייחסותו לממצאי הביקורת כי צוות רשמי לא הוקם, אך התקיים שיח בנושא יישום החלטת הממשלה עם הגורמים הרלוונטיים, ובכללם משרד רה"ם, משרד האוצר והנציבות.

נמצא כי בפועל, כלל המשאבים שהיו בידי משרד העבודה לא הועברו למשרד הכלכלה, במסגרת העברת שטח הפעולה: לא הועברו משרות כוח אדם; לא הועברו עובדים; והתקציב שהוקצה למשרד הכלכלה בשנת 2023, בסך 95 מיליון ש"ח, היה קטן ב-58% מהתקציב שהוקצה להכשרות בידי מעסיקים בשנת 2022, בסך כ-230 מיליון ש"ח.

1. על רקע החסר בפעילות צוות לניהול מעבר שטח הפעולה בין המשרדים, בהיבט התכנון וכן בהיבט של ביצוע המעבר בפועל, המשרדים לא קבעו רשמית את היקף המשרות שיועברו למשרד הכלכלה, לצורך הפעלת הכשרה מקצועית באמצעות מעסיקים בידי משרד זה. נמצא כי באוקטובר 2024, כמעט שנתיים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה בדבר העברת שטחי הפעולה, עדיין לא בוצעה החלטת הממשלה האמורה בכל הנוגע להעברת משרות כוח אדם ממשרד העבודה למשרד הכלכלה, לצורך העברת שטחי הפעולה.

בהחלטת הממשלה 2373 (10.11.24) נקבע כאמור כי הטיפול בשטח הפעולה של הכשרות מקצועיות בידי מעסיקים יועבר למשרד הכלכלה והתעשייה והטיפול בשטח הפעולה של הכשרות מקצועיות מתוקצבות יועבר למשרד העבודה. בכלל זאת, הוחלט כי משרד העבודה יעביר שלוש משרות כוח אדם למשרד הכלכלה.

משרד הכלכלה השיב כי נכון לינואר 2026 אוישה משרה אחת; משרה שנייה בהליך לאיושה; ופורסם מכרז לאיוש המשרה השלישית.

2. בשנת 2022 הסתכם תקציב זרוע העבודה במשרד הכלכלה לצורך ביצוע פעולות הכשרה למבוגרים באמצעות מעסיקים ב-178 מיליון ש"ח (ביצוע התקציב כולל התחייבויות).

נמצא כי תקציב משרד הכלכלה והתעשייה לצורך ביצוע פעולות הכשרה למבוגרים באמצעות מעסיקים בשנת 2023 (תקציב על שינויים) הסתכם בכ-95 מיליון ש"ח - 42% בלבד מהתקציב המקביל בשנה הקודמת (על שינויים), טרם העברת תחום הכשרת המבוגרים למשרד הכלכלה והתעשייה (כ-230 מיליון ש"ח).



כרבע מהצעירים בשנתון 2018 השתתפו בהכשרה מקצועית במימון גופים של המדינה, שמטרתה רכישת ידע תיאורטי לצד התנסות מעשית המקנה בסיומה תעודת מקצוע או תעודת גמר במשלח יד מוגדר, כגון תעשייה, בניין, רכב, הנהלת חשבונות וקוסמטיקה. שתי ממשלות - הממשלה ה-36 והממשלה ה-37 - החליטו על העברת שטחי פעולה בתחום ההכשרה המקצועית בין משרדי ממשלה, ובכלל זה על פי צול יחידות. הממשלה ה-37 החליטה אף לבטל את מעמדה העצמאי של זרוע העבודה כיחידת סמך של משרד ממשלתי, ולפצל אגף מרכזי בה - האגף להכשרה מקצועית, בין שני משרדי ממשלה. שניים משרי הממשלה - שר הכלכלה והתעשייה ושר העבודה דאז - אף החליטו, שלא על פי החלטת הממשלה, לבצע פיצול נוסף ובמסגרתו להעביר שטח פעולה ממשרד הכלכלה והתעשייה למשרד העבודה, הפיצול הנוסף בוצע החל במרץ 2023, והוא אושר בדיעבד בהחלטת ממשלה 2373 מנובמבר 2024. עקב הפיצול הנוסף, פעילות האגף להכשרה מקצועית הוקפאה במשך כמה חודשים, ובכלל זה לא קודמה רפורמה שנדרשה לצורך שיפור המענה על צרכי המשק והגדלת פריון העבודה.

יתר על כן, ממצאי הביקורת העלו פגיעה מתמשכת וממשית בתחום ההכשרה המקצועית, על רקע החלטות הממשלה ה-37 ושרים בממשלה בדבר העברת שטחי הפעולה ויישומן, ביחוד בנוגע לפיצול זרוע העבודה והאגף להכשרה מקצועית שבה: מספר המשתתפים בהכשרה המקצועית למבוגרים פחת בשנת 2023 ב-22% יחסית לשנת 2022 (מ-17,189 ל-13,385); בתחום ההכשרות שקיימו מעסיקים פחת מספר המשתתפים בשנים 2022 - 2023 ב-30% (מ-11,485 ל-8,101); במהלך שמונת החודשים הראשונים של שנת 2023 משרד הכלכלה לא קיים כלל פעולות להכשרה מקצועית בידי מעסיקים; בשנת 2023 מספר המעסיקים היה רק כשליש ממספרם בשנת 2022 (466 ו-1,295, בהתאמה), והם ביצעו פעולות להכשרה מקצועית רק בשליש האחרון של השנה, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל ונדרש היה להתאים מידית את מסלול ההכשרה באמצעות מעסיקים כך שיתאים לצרכים של המשק בתקופת המלחמה.

על רקע החסר בפעילותו של צוות בין משרדי לניהול מעבר שטח הפעולה בין המשרדים, בהיבט התכנון וכן בהיבט של ביצוע המעבר בפועל, לא נעשו הפעולות הדרושות לצורך העברת שטחי הפעולה של הכשרה מקצועית במהלך כהונת הממשלה ה-37: לא נקבע רשמית היקף המשרות שיועברו למשרד הכלכלה והתעשייה, לצורך ביצוע הכשרה מקצועית באמצעות מעסיקים בידי משרד זה, ובאוקטובר 2024, כמעט שנתיים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה בדבר העברת שטחי הפעולה, עדיין לא בוצעה החלטת הממשלה בכל הנוגע להעברת משרות כוח אדם ממשרד העבודה למשרד הכלכלה והתעשייה; ותקציב משרד הכלכלה והתעשייה לצורך קיום פעולות להכשרת מבוגרים באמצעות מעסיקים בשנת 2023 הסתכם בכ-95 מיליון ש"ח - 42% בלבד מהתקציב המקביל בשנה הקודמת.

מומלץ שמשרד הכלכלה והתעשייה ומשרד העבודה, בשיתוף נש"ם, אגף החשכ"ל ואג"ת יגבשו מסקנות הנוגעות להחלטות הממשלה להעברת שטח הפעולה הכשרות מקצועיות למבוגרים בין משרדי ממשלה ובנוגע לאופן שבו הן יושמו, ויגישו אותן למשרד רה"ם (מזכירות הממשלה או אגף ממשל וחברה), לצורך איגום המסקנות הנובעות מיישום החלטות הממשלה מהשנים האחרונות בדבר העברת יחידות ממשלתיות, והצגתן לממשלה במרוכז לצורך הפקת לקחים לעתיד. מומלץ שניציב שירות המדינה, החשב הכללי והממונה על התקציבים יפיקו לקחים, כל אחד בתחום אחריותו, לצורך שיפור היישום של החלטות ממשלה בדבר העברת שטחי פעולה.

על שר הכלכלה והתעשייה ועל שר העבודה לשעבר להקפיד לפעול על פי החלטות הממשלה.

העברת הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב בין משרדי ממשלה - מקרה בוחר לפגיעה בתשתיות מחשוב

הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב (להלן - רשות הבדואים) היא יחידת סמך ממשלתית של משרד ממשלתי. רשות הבדואים הוקמה מכוח החלטת ממשלה 1999 מיולי 2007 וייעודה העיקרי הוא להסדיר את התיישבות הבדואים בנגב, לרבות הסדרת תביעות בעלות על מקרקעין והסדרת מגורי קבע לתושבים הבדואים בנגב. בהחלטת ממשלה זו נקבע כי הרשות תפעל במסגרת משרד הבינוי והשיכון. נכון ליוני 2023 האוכלוסייה הבדואית בנגב מנתה כ-300,000 תושבים, ורשות הבדואים נדרשת להעניק להם שירותים.

על פי נתוני רשות הבדואים לשנת 2023, משאביה בשנה זו כללו תקציב מזומן בסך כ-530 מיליון ש"ח וכן הרשאה להתחייב בסכום נוסף של כ-520 מיליון ש"ח, וכן נכללו בתקן הרשות 78 משרות עובדים, 74 מהן היו מאוישות בשנה זו.

1. נמצא כי במהלך 18 שנים מאז הקמתה ועד יוני 2025, הרשות עברה שבע פעמים בין משרדי ממשלה, כמפורט להלן:

א. בספטמבר 2011 החליטה הממשלה ה-32 על העברת שטח הפעולה של פעילות רשות הבדואים ממשרד הבינוי והשיכון למשרד רה"ם. בהחלטה נקבע כי יש להנחות את נציג שירות המדינה לפעול לצורך הענקת מעמד של יחידת סמך עצמאית לרשות בתחום התקציב, הרכש ההתקשרויות הדרושות לתכנון ולפיתוח, היעוץ המשפטי וניהול כוח האדם.⁹⁷

ב. כעבור שנתיים וחצי, בינואר 2014, החליטה הממשלה ה-33 על העברת שטח הפעולה של רשות הבדואים ממשרד רה"ם למשרד החקלאות ופיתוח הכפר.⁹⁸

ג. כעבור שש שנים וחצי, ביוני 2020, החליטה הממשלה ה-35 על העברת שטח הפעולה של רשות הבדואים ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר למשרד הכלכלה והתעשייה. בהחלטה נקבע כי עד להשלמת ההיערכות המינהלית לקליטת שטח הפעולה, ימשיך משרד החקלאות לספק את השירותים לרשות הבדואים.⁹⁹

ד. כעבור שנה, ביולי 2021, החליטה הממשלה ה-36 על העברת שטח הפעולה של רשות הבדואים ממשרד הכלכלה והתעשייה למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה). בהחלטה נקבע כי עד להשלמת ההיערכות המינהלית לקליטת שטח הפעולה, ימשיך משרד הכלכלה והתעשייה לספק את השירותים שניתנו לרשות הבדואים.¹⁰⁰

ה. כעבור שנה וחצי, בינואר 2023, החליטה הממשלה ה-37 על העברת שטח הפעולה של רשות הבדואים ממשרד הרווחה למשרד לשוויון חברתי.¹⁰¹

97 החלטת הממשלה 3707, "דוח הצוות הבינמשרדי ליישום המלצות הוועדה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב - המשך הדיון והעברת שטח פעולה ממשרד למשרד" (11.9.11), סעיף 5.

98 החלטת הממשלה 1146, "העברת שטח הפעולה: הפיתוח הכלכלי-חברתי והסדרת התיישבות בדואים בנגב ממשרד ראש הממשלה למשרד החקלאות ופיתוח הכפר" (5.1.14).

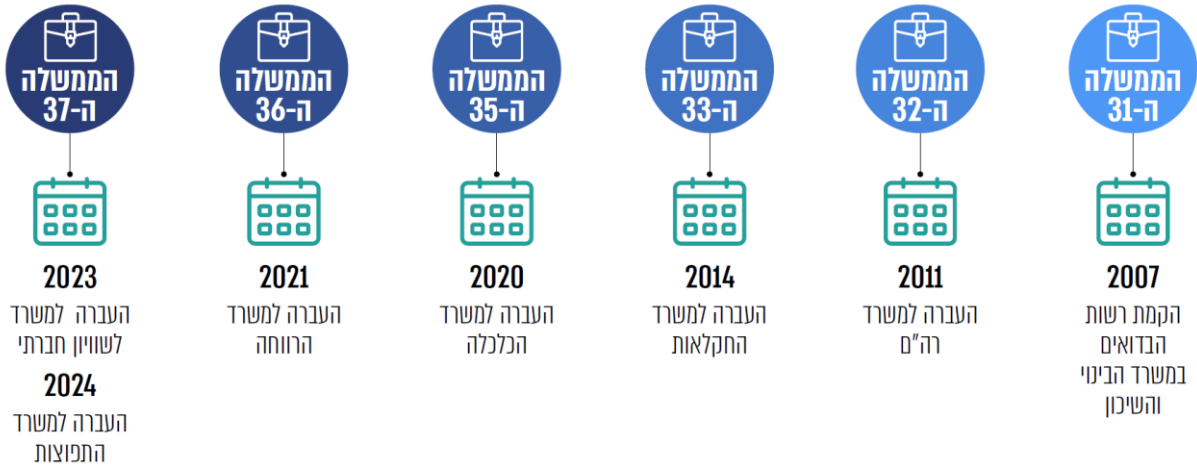
99 החלטת הממשלה 57, "העברת שטח פעולה ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר למשרד הכלכלה והתעשייה ותיקון החלטות ממשלה" (7.6.20).

100 החלטת הממשלה 88, "העברת שטח פעולה ממשרד הכלכלה והתעשייה למשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים ותיקון החלטות ממשלה" (11.7.21).

101 החלטת הממשלה 59, "העברת שטח פעולה ממשרד הרווחה והביטחון החברתי למשרד לשוויון חברתי; תיקון התוספת לפי סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים) ותיקון החלטות ממשלה" (22.1.23). כמו כן, ביולי 2021 שונה שם המשרד ממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים למשרד הרווחה והשירותים החברתיים, וב-22.8.21 שונה שמו שוב למשרד הרווחה והביטחון החברתי.

1. כעבור שנה, בינואר 2024, החליטה הממשלה ה-37 להעביר שנית את רשות הבדואים, והפעם - מהמשרד לשוויון חברתי למשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות (להלן - משרד התפוצות)¹⁰². בתרשים שלהלן מוצגים מעברי הרשות, מאז הקמתה ועד שנת 2025:

תרשים 18: מעברי הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב מאז הקמתה בשנת 2007 ועד שנת 2025



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

מהאמור עולה כי מאז הקמתה בשנת 2007 הוחלט שש פעמים על העברתה של רשות הבדואים בין משרדי ממשלה, ובסך הכול פעלה הרשות במסגרת שבעה משרדים. חמש משש הממשלות שכיחנו בשנים 2011 - 2025 החליטו על העברת רשות הבדואים בין משרדי ממשלה, והממשלה המכהנת (ה-37) החליטה, פעמיים בתוך שנה, להעביר את הרשות.

2. משרד מבקר המדינה בדק את ההשפעה של העברת רשות הבדואים בין משרדי הממשלה, על ניהול מערכות המידע של הרשות. מערכות המידע הממוחשבות של רשות הבדואים מותקנות ומאוחסנות על גבי שרתים של משרד החקלאות, שאליו השתייכה הרשות בהיבט הארגוני בשנים 2014 - 2020, ומאז עברה הרשות בין ארבעה משרדים אחרים. למשל, מערכות אלה כוללות מערכת לניהול, מעקב ובקרה בעניינם של תיקי פינוי והסדרה של תושבים בדואים, מערכת מידע גיאוגרפי (GIS) ומערכת לניהול, גיבוי ושליפה של מסמכים וחומרי ארכיון. להלן יוצגו ליקויים שהועלו בביקורת בנוגע לניהול מערכות המידע ברשות הבדואים.

א. לדברי רשות הבדואים, מעבר בין משרדי ממשלה טומן בחובו סיכון לאובדן נתונים ולפגיעה ברציפות העבודה, וכן דורש את התאמת המערכות למערכות המחשוב של המשרד שאליו משתייכת הרשות. זאת ככלל, ובפרט מאחר שהרשות עברה בין ארבעה משרדי ממשלה במהלך חמש שנים, ובממוצע - אחת לשנה ורבע.

ב. ניהול מערכות המידע של רשות הבדואים טעון פיתוח מרכיבים חדשים ותחזוקת מרכיבים קיימים. למשל, פיתוח והטמעת מערכת עדכנית לניהול תיקים, פניות ותהליכי הסדרה ושילוב כלים מתקדמים למעקב, בקרה ותמיכה בקבלת החלטות. רשות הבדואים מסרה כי לנוכח סדרי העדיפויות של משרד החקלאות לעניין הניהול, הפיתוח והתחזוקה של מערכות המידע הנחוצות לפעילותו, הרי שהשקעת המשאבים של משרד החקלאות במערכות של רשות הבדואים - הפועלת במסגרת משרד ממשלתי אחר - היא בעדיפות נמוכה יחסית.

¹⁰² החלטת הממשלה 1317, "העברת שטחי פעולה מהמשרד לשוויון חברתי למשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות", תיקון החלטות ממשלה ותיקון התוספת לפי סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959" (21.1.24).

ג. נמצא כי בתקופה שבה פעלה הרשות במסגרת המשרד לשוויון חברתי, בשנת 2023, הוקצו לה 4.2 מיליון ש"ח לצורך מעבר לתשתיות המחשוב של משרד זה ולצורך פיתוח מערכות חדשות. הרשות מסרה כי בשל המעבר למשרד התפוצות, בינואר 2024, התקציב לא נוצל והוא הוחזר לאוצר המדינה ולא הוקצה שוב לצורך זה. אגב כך ציינה הרשות כי למשרד התפוצות, שבמסגרתו פועלת הרשות משנת 2024, אין תשתית מתאימה להפעלת מערכות המחשוב שלה.



רשות הבדואים עוסקת בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב, לרבות בהסדרת תביעות בעלות על מקרקעין והסדרת מגורי קבע לתושבים הבדואים בנגב, והיא נותנת שירותים לכ-300,000 תושבים.

הועלה כי המעברים התכופים של רשות הבדואים בין משרדי ממשלה, ובשנים האחרונות - בכל שנה ורבע בממוצע, פגעו הלכה למעשה בניהול מערכות המידע הממוחשבות של הרשות ובטיפול הנדרש בהן. בכלל זאת, המערכות של הרשות עדיין מותקנות ומאוחסנות על גבי שרתים של משרד החקלאות, שאליו השתייכה הרשות בהיבט הארגוני עד שנת 2020; משאבים שהוקצו לה לצורך פיתוח מרכיבים חדשים לא נוצלו; ולמשרד התפוצות שאליו משתייכת הרשות מאז ינואר 2024 אין תשתית מתאימה להפעלת המערכות של הרשות.

המשרד לשוויון חברתי השיב כי כאשר רשות הבדואים עברה למשרד לשוויון חברתי, המשרד פעל לביצוע מעבר תשתיות המחשוב, ופעולות אלה הופסקו עם העברת רשות הבדואים למשרד התפוצות, והמעבר לא הושלם. כתוצאה מכך הרשות פועלת באמצעות תשתיות מחשוב של משרד החקלאות. משרד התפוצות השיב כי יש לייצר עצמאות תפעולית וארגונית ברשות הבדואים כך שהיא תספק לעצמה את המענים הלוגיסטיים והתפעוליים, וכי הוא פועל לשם כך.

על משרד התפוצות לפעול עם רשות הבדואים לביצוע הטיפול הנדרש במערכות המחשוב של הרשות, וכן עליהם לוודא כי המערכות האלה מספקות את כלי העבודה הממוחשבים הנחוצים לרשות לצורך ביצוע תפקידיה.

העברת הרשות לקידום מעמד האישה בין משרדי ממשלה - מקרה בוחן לפגיעה במאגרי המידע

הרשות לקידום מעמד האישה הוקמה מכוח חוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998. על פי החוק, תפקידי הרשות הם, בין היתר, לעודד, לתאם ולקדם את פעולות משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופים אחרים הפועלים בתחומי פעולתה של הרשות; לקיים מעקב ובקרה לגבי פעילות משרדי הממשלה בנושאים שבתחומי פעולתה של הרשות; לרכז מידע ונתונים וליזום מחקרים בתחומי פעולתה של הרשות¹⁰³. תקציב הרשות הסתכם ב-25.5 מיליון ש"ח ב-2023. נכון לאוקטובר 2025, היו ברשות 10 משרות של עובדים¹⁰⁴.

במאי 2015 קיבלה הממשלה ה-34, החלטה ולפיה יש להעביר ממשרד רה"ם למשרד לאזרחים ותיקים את שטח הפעולה "קידום מעמד האישה", ובכלל זה את האחריות לרשות לקידום מעמד האישה¹⁰⁵. באוגוסט 2015 שונה שם המשרד לאזרחים ותיקים למשרד לשוויון חברתי¹⁰⁶.

¹⁰³ סעיף 5 לחוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998.

¹⁰⁴ אתר הרשות לקידום מעמד האישה -

https://www.gov.il/he/Departments/DynamicCollectors/women_authority_contact?skip=0
נשלף ב-30.10.25.

¹⁰⁵ סעיף 19 לחלטת הממשלה 36, "העברת שטחי פעולה וסמכויות למשרד לאזרחים ותיקים ולשרה לאזרחים ותיקים" (26.5.15).

¹⁰⁶ החלטת הממשלה 335, "שינוי שם המשרד לאזרחים ותיקים ליהמשרד לשוויון חברתי" (4.8.15).

חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, קובע כי מאגר מידע של גוף ציבורי חייב ברישום ברשות להגנת הפרטיות, וכי הבקשה צריכה לכלול מספר פרטים, ביניהם סוג המידע שנכלל במאגר ומטרות הקמת המאגר.

בדוחות שפרסם המשרד לשוויון חברתי על פי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, לשנים 2017 - 2023 צוין כי הרשות לקידום מעמד האישה היא הבעלים של שלושה מאגרי מידע שנרשמו בזמן שהרשות הייתה במשרד רה"ם: "מאגר מרצים" (נרשם כמאגר בשנת 2011), "מאגר מועמדות לדירקטוריונים" ומאגר "ממונות על הטרדה מינית במגזר הפרטי" (שני המאגרים האחרונים נרשמו בשנת 2012).

בדוחות שפרסם המשרד לשוויון חברתי לפי חוק חופש המידע, לשנים 2017 - 2023 נרשם, בנוגע לכל אחד ממאגרי המידע האמורים, כי "בעל המאגר הוא הרשות לקידום מעמד האישה. המאגר נרשם בזמן שהרשות הייתה במשרד ראש הממשלה. בהעברת שטח הפעולה למשרד וחילופי גברי ברשות נפלו דברים בין הכיסאות, ולכן אין במשרד את פרטי הרישום, כולל מטרות". עוד נמצא כי המאגרים אינם מצויים בידי הרשות, ואף אין ברשותה פרטים עליהם כאמור.

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה כי לאחר פניית משרד מבקר המדינה לרשות, שניים מהמאגרים - "מאגר מרצים" ו"מאגר מועמדות לדירקטוריונים" אותרו, אולם הם לא בשימוש והרשות תפעל לסגירתם.

המשרד לשוויון חברתי השיב בהתייחסותו לממצאי הביקורת כי הגורם שהיה אמון על נושא ריכוז המאגרים ברשות לקידום מעמד האישה פרש זה מכבר משירות המדינה, וכי התעורר קושי לאתר נתונים ומסמכי רישום של המאגרים במשרד.

על הרשות לקידום מעמד האישה לפעול לרישום פרטי המאגרים שבבעלותה, כנדרש על פי חוק הגנת הפרטיות, ולסגור את המאגרים שאינם נמצאים עוד בשימוש.

העברת הרשות לזכויות ניצולי השואה בין משרדי ממשלה - מקרה בוחן

הרשות לזכויות ניצולי השואה (להלן בפרק זה - הרשות) היא זרוע של המדינה, שמטרת הקמתה הייתה להבטיח מתן תגמולים לניצולי השואה מטעם המדינה. הרשות משמשת, בין היתר, הגורם הממשלתי אשר מרכז את הטיפול בניצולי השואה ובנפגעי התנכלויות אנטישמיות בתקופת מלחמת העולם השנייה מתוקף החוקים שלפיהם היא פועלת¹⁰⁷, אשר תומך במוסדות ציבור העוסקים בסיוע לנפגעי רדיפות הנאצים במסגרת מימוש זכאותם לסיוע כלכלי, רפואי או סוציאלי ואשר מפעיל מרכז מידע לאומי המשמש כתובת ממשלתית אחת לכלל ניצולי השואה במדינת ישראל¹⁰⁸.

על פי נתוני הרשות, נכון לאפריל 2025 מספרם של שורדי השואה, פליטי השואה ונפגעי התנכלות אנטישמית (להלן - ניצולי השואה) מסתכם בכ-120,000. סך התגמולים והמענקים ששולמו לניצולי השואה בשנת 2023 היה 3.9 מיליארד ש"ח. נכון לדצמבר 2023 נכללו בתקני הרשות 114 משרות עובדים, 97 מהן (85%) היו מאוישות.

מאז הקמתה של הרשות בשנות החמישים של המאה העשרים ועד שנת 2020 היא פעלה במשרד האוצר. הממשלה ה-35, שהוקמה במאי 2020, החליטה להעביר את הרשות למשרד לשוויון חברתי¹⁰⁹, וכעבור שנתיים וחצי החליטה הממשלה ה-37 להעבירה למשרד רה"ם¹¹⁰.

107 חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 2001) (תיקון, ביטול והתליה של חקיקה שמקורה בהצעות חוק פרטיות), התשס"א-2001; < וחוק הטבות לניצולי שואה, התשס"ז-2007.

108 אתר הרשות לזכויות ניצולי השואה -

https://www.gov.il/he/pages/about_holocaust_survivors_rights

109 החלטת הממשלה 99 (14.6.20).

110 החלטת הממשלה 40 (15.1.23).

תרשים 19: משרדי הממשלה שבמסגרתם פעלה הרשות לזכויות ניצולי השואה



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

חילופי הנהלות במשרד לשוויון חברתי וברשות לזכויות ניצולי השואה

בלוח שלהלן מוצגים פרטי השרים של המשרד לשוויון חברתי, החל מאמצע שנת 2020 - מועד הקמת הממשלה ה-35, ועד תחילת שנת 2024, כשנה לאחר הקמת הממשלה ה-37.

לוח 6: השרים של המשרד לשוויון חברתי, מאמצע שנת 2020 ועד תחילת שנת 2024

השנים	שר או שרת המשרד לשוויון חברתי
מאי 2015 - מאי 2020	ח"כ גילה גמליאל
מאי 2020 - ינואר 2021	ח"כ מירב כהן
ינואר 2021 - אפריל 2021	ח"כ איציק שמולי (ממלא מקום)
מאי 2021 - יוני 2021	ח"כ מיכאל ביטון
יוני 2021 - דצמבר 2022	ח"כ מירב כהן
דצמבר 2022 - ינואר 2024	ח"כ עמיחי שיקלי

על פי אתר משרד רה"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי במשך שלוש שנים וחצי - מאמצע שנת 2020, המועד שבו החליטה הממשלה על העברת הרשות ממשרד האוצר למשרד לשוויון חברתי, ועד תחילת ינואר 2024 - התחלפו השרים העומדים בראש המשרד לשוויון חברתי חמש פעמים, ובכלל זה במשך שנה אחת, מיוני 2020 ועד יוני 2021, התחלפו השרים העומדים בראש משרד זה שלוש פעמים: ח"כ מירב כהן כיהנה כשרה במשך חצי שנה; ח"כ איציק שמולי כיהן כממלא מקום שר במשך כארבעה חודשים; וח"כ מיכאל ביטון כיהן כשר במשך כחודשיים. במהלך השנה הזו נדרש המשרד לשוויון חברתי לקלוט את הרשות לזכויות ניצולי השואה, על עובדיה, משאביה ומערכות המידע שלה.

בהתייחסות השרה לשוויון חברתי לשעבר ח"כ מירב כהן לממצאי הביקורת הובא רציונל לשילוב הרשות במשרד לשוויון חברתי: איגום משאבים הנוגעים לטיפול באוכלוסיית הזקנים, כדי

להבטיח להם מענה ממשלתי מקצועי ומותאם; היות שניצולי השואה הם קודם כול בני הגיל הרביעי, והמשרד לשוויון חברתי הוקם במקור כמשרד שנועד לעסוק ולטפל באזרחים ותיקים, נוצרו עם השנים כפל תוכניות וכפל שירותים בין המשרד הזה לרשות; העברת הרשות למשרד זה נועדה ליצור סדר כולל בתחום הטיפול בזקנים. בהתייחסות הובא פירוט של תוכניות שקידם המשרד לשוויון חברתי בתקופה הרלוונטית.

מלבד תחלופת השרים, במהלך מעבר הרשות למשרד לשוויון חברתי הייתה גם תחלופה גבוהה של מנכ"לי הרשות: במשך כתשעה חודשים - מאוקטובר 2020 ועד יוני 2021, כיהנה היועצת המשפטית של הרשות כממלאת מקום המנכ"ל; מאמצע שנת 2021 ועד אוגוסט 2022, במשך כ-13 חודשים, כיהן בתפקיד מנכ"ל הרשות לשעבר; ומאוגוסט 2022 מכהנת בתפקיד זה מנכ"לית הרשות.

לדברי מנכ"לית הרשות, בשנים 2020 - 2024 התאפיינה הרשות בתחלופה של מנהלים ועובדים; הגורם העיקרי לתחלופה זו הוא המעבר של הרשות ממשרד האוצר למשרד לשוויון חברתי ולאחר מכן למשרד רה"ם, מעבר שבגיננו חשו העובדים חוסר ודאות. בין היתר, עזבו את הרשות בעלי תפקידים מרכזיים כגון סגן מנהלת הרשות - בפברואר 2022, מנהלת השירות ומרכז המידע - באוגוסט 2022; מנהלת יחידת ההון האנושי - במרץ 2023; ותקציבן הרשות - באפריל 2023.

ניהול מערכות המידע של הרשות לזכויות ניצולי השואה על רקע העברתה בין משרדי ממשלה

הרשות לזכויות ניצולי השואה נותנת שירותים לכ-120,000 ניצולי שואה ומקיימת ממשקים ממוחשבים עם כמה גופים ציבוריים, כגון קופות החולים, הרשויות המקומיות ורשויות של המדינה.

המערכות הממוחשבות של הרשות משמשות אותה לצורך ניהול המידע והתהליכים המקצועיים המתבצעים ברשות בנוגע לניצולי השואה ולזכויותיהם, כגון טיפול בבקשות תגמולים, שיבוץ לדיוני ועדות רפואיות ומתן שירות רפואי. מערכות אלה כבדות ומסועפות, וחוקת התשלומים המוטמעת בהן היא מורכבת. בעת שבה הרשות פעלה במסגרת משרד האוצר, עד אמצע שנת 2020, מערכות המידע שלה, ובכלל זה השרתים, נשענו על תשתיות המחשוב של משרד האוצר. לדברי הרשות, תשתיות משרד האוצר איפשרו הפעלת כלי מחשוב מתקדמים להעברה של קובצי מידע כבדים, גם לצורך תקשורת שוטפת עם הגופים הציבוריים האמורים.

רכיבי מערכות מידע (קושחה ותוכנה) עלולים להיות חשופים לפגיעויות מסיבות שונות. חולשות אלה עלולות לחשוף את מערכות המידע בארגון לפעילות עוינת מצד תוקף (פנימי או חיצוני). ככלל, עם התגלותה של חולשה חדשה פועל היצרן לפתח עדכון לתוכנה, שהתקנתו במערכת אמורה להתמודד עם החולשה שהתגלתה ולאיינה. לפיכך נקבעו הוראות בדבר הצורך לשמור על עדכניות מערכות הארגון והוראות האוסרות להשתמש בגרסאות מערכת שתמה תקופת התמיכה בהן. עוד נקבע בהנחיות כי יש לפעול להחלפת רכיבים קיימים אשר תקופת תמיכתו של היצרן בהם עומדת להסתיים.

בביקורת עלו ליקויים הנוגעים לאופן ההגנה של הרשות לזכויות ניצולי שואה על מערכות המידע שלה, כמתואר להלן:

1. **נמצא כי בתקופה שבה הרשות לזכויות ניצולי השואה פעלה במסגרת משרד האוצר מערכות המידע שלה, אשר שימשו אותה לצורך ניהולם של המידע והתהליכים המקצועיים הנוגעים לניצולי השואה ולזכויותיהם, ובפרט מערכת הליבה של הרשות, היו ישנות, פותחו בטכנולוגיות שבאותה עת נחשבו מיושנות ולא עדכניות, והיו "בסיכון ממשי לקריסה". מערכות אלה פותחו בסביבה טכנולוגית מיושנת (VB) אשר נתמכה בידי היצרן רק עד מרץ 2008, ולאחר מכן לא נתמכה עוד.**

2. **עוד נמצא כי בשנת 2021 השלים משרד האוצר פיתוח של רכיבים במערכות המידע הממוחשבות של הרשות, בעלות של כ-14 מיליון ש"ח, ועל פי המתוכנן הם עמדו לעלות**

לאוויר בתחילת שנת 2021. הפיתוח נועד לייעל את עבודת הרשות ולקצר את זמני התגובה שלה באופן ניכר, הן בשליפת נתונים מהירה יותר והן באמצעות מניעת התלות בתיקים פיזיים. נמצא כי לאחר מעבר הרשות למשרד לשוויון חברתי ובשל המעבר נעצר פיתוח רכיבי המערכת, והם לא נכנסו לשימוש. הפיתוח נעצר גם לנוכח הותרת צוות הפיתוח במשרד האוצר בעת שהרשות עברה למשרד לשוויון חברתי. הלכה למעשה, הרכיבים שפותחו לא עלו לאוויר ולא נעשה בהם שימוש, והמשאבים שהושקעו בפיתוחם ירדו לטמיון.

השרה לשוויון חברתי לשעבר ח"כ מירב כהן השיבה כי במהלך כהונתה, בשנת 2020, המשרד לשוויון חברתי גיבש תוכניות לסגירת הפערים המשמעותיים בתחום אבטחת המידע והטכנולוגיה, וביצוען החל; בשל המורכבות הרבה של המהלך להעברת מערכות המחשוב נדחתה ההעברה הסופית לשלב מתקדם של ביצוע התוכניות. ח"כ לשעבר איציק שמולי השיב כי הוא כיהן כממלא מקום השר לשוויון חברתי במשך שלושה חודשים, ובפרק זמן קצר כל כך לא ניתן היה ללמוד ולפתור את כלל אתגרי המשרד.

במסגרת החלטת הממשלה 99 (14.6.20) להעביר את הרשות לזכויות ניצולי השואה ממשרד האוצר למשרד לשוויון חברתי נקבע כי יוקם צוות בין-משרדי האחראי להעברת הרשות בין המשרדים, בראשות נציגי שר האוצר והשרה לשוויון חברתי ובהשתתפות נציגי הרשות, אג"ת, אגף החשכ"ל ונש"ם. הצוות נדרש להגיש לשר האוצר ולשרה לשוויון חברתי את המלצותיו בנוגע לאופן ביצוע העברת שטח הפעולה והסמכויות של הרשות על פי ההחלטה. זאת, לרבות בעניין כוח האדם והאמצעים שיעמדו לרשותה לצורך ביצוע תפקידיה.

ב-3.1.21 סיים הצוות הבין-משרדי את עבודתו מתוקף החלטת הממשלה מיוני 2020, הגיש את המלצותיו לשרה לשוויון חברתי ולשר האוצר וביקש את אישורם ליישום ההמלצות. באותו היום כתבה ממלאת מקום מנכ"ל הרשות למנכ"לית המשרד לשוויון חברתי ולאחרים וציינה שהיא ערה לתהליך שביצעו שני המשרדים לצורך העברת הרשות, ועם זאת נציגי הרשות לא הוזמנו לדיון של הצוות הבין-משרדי והרשות אף לא הציגה את עמדתה לגבי היבטים הנוגעים למעבר לפני הצוות. וזאת אף שמדובר בהיבטים כבדי משקל הנוגעים לתשתיות המחשוב ולמערכות המידע וכן לצוות המפתח והמתחזק את מערכות אלו. עוד ציינה ממלאת מקום מנכ"ל הרשות כי לנוכח האמור לעיל נכון וראוי כי הצוות יקיים דיון בנושא, תוך שמיעת עמדתה של הרשות, בכל ההיבטים הנוגעים לאופן ההעברה. על פי מסמכי הרשות, העברת הרשות למשרד לשוויון חברתי טעונה העברה של המערכת הממוחשבת לתשתיות של המשרד לשוויון חברתי, בעלות של יותר מ-10 מיליון ש"ח.

נמצא כי הצוות הבין-משרדי שפעל להעברת הרשות לזכויות ניצולי השואה למשרד לשוויון חברתי לא עסק בהיבט מרכזי בעבודת הרשות - מערכות המידע של הרשות, המשמשות אותה לצורך ניהולם של המידע והתהליכים המקצועיים המתבצעים ברשות בנוגע לניצולי השואה ולזכויותיהם. זאת אף על פי שכאמור, מערכות מידע אלה, ובפרט מערכת הליבה של הרשות, היו ישנות, פותחו בטכנולוגיות שבאותה עת נחשבו מיושנות ולא עדכניות והיו "בסיכון ממשי לקריסה". כמו כן, הצוות פעל ללא שיתוף נציגי הרשות, שלא כנדרש על פי החלטת הממשלה.

בשנים 2021 - 2022 נעשו ניסיונות של המשרד לשוויון חברתי להעביר את מערכות המידע של הרשות לתשתיות המחשוב שלו. במהלך התקופה הזאת המשרד לשוויון חברתי עסק בעיקר בניסיון לבצע את ההעברה ובתחזוקת המערכות הקיימות ולא עסק בשדרוג המערכות הקיימות או בפיתוח מערכות חדשות. הלכה למעשה, העברת מערכות המידע של הרשות לא צלחה והן נותרו במשרד האוצר. כך יצא שבעוד שהרשות עברה לפעול במסגרת המשרד לשוויון חברתי, מערכות המחשוב ששימשו אותה המשיכו לפעול כחלק ממערכת המחשוב של משרד האוצר.

3. במסגרת החלטת הממשלה מינואר 2023 על העברת הרשות למשרד רה"ם¹¹¹, הוחלט על הקמת צוות בין-משרדי בראשות נציגי משרד רה"ם והשר לשוויון חברתי, שיעסוק באופן ביצוע העברת הרשות, ובכלל זה בעניין מערכות המידע שלה. עוד הוחלט על הקמת צוות משנה מקצועי שיעסוק בתחום המחשוב של הרשות.

צוות המשנה החליט ביולי 2023 כי האחריות לכלל מערכות המחשוב של הרשות תישאר בידי משרד האוצר, לרבות האחריות לפיתוח מערכות; כי משרד האוצר, אשר תשתיותיו שימשו כאמור את מערכות המידע של הרשות, ימשיך לתת שירות למערכות התפעול השוטפות שלה; וכי משרד האוצר יקדם במהירות פיתוח של מערכת ליבה חדשה עבור הרשות. כמה חודשים לאחר מכן החליט הצוות על העברת המערכות הממוחשבות של הרשות למשרד רה"ם. נכון למועד סיום הביקורת טרם התרחש המעבר.

הרשות מסרה למשרד מבקר המדינה כי רכיבי המערכת שפיתח משרד האוצר בשנת 2021 לפני המעבר למשרד לשוויון חברתי, בעלות של כ-14 מיליון ש"ח כאמור, כבר התיישנו במועד העברתה למשרד רה"ם בינואר 2024. לפיכך הוחלט באמצע שנת 2023 לקדם פיתוח של רכיבים אחרים במערכת הליבה של הרשות. הפיתוח הסתיים בעיקרו במרץ 2025, עם עליית המערכת המשודרגת לאוויר, ועלותו הסתכמה בכ-10.3 מיליון ש"ח.

נמצא כי גם לאחר השלמת פיתוח רכיבים במערכת המידע של הרשות בינואר 2024 הרשות מתבססת על רכיבים מרכזיים של המערכת הישנה, הפועלת בסביבה טכנולוגית מיושנת (VB) אשר נתמכה בידי היצרן רק עד מרץ 2008, וזה 17 שנים אינה נתמכת עוד. משתמע מכך, לדברי הרשות, ש"קיים סיכון גדול למידע במקרה של תקלה קרדינלית למערכת".

על פי התייחסות משרד רה"ם לממצאי הביקורת, פיתוח המערכת החדשה עתיד להסתיים בסוף שנת 2026 או בתחילת שנת 2027.



מהאמור עולה כי במרץ 2025, כמעט חמש שנים לאחר מועד קבלתה של החלטת הממשלה מיוני 2020 בדבר העברת הרשות ממשרד האוצר, עדיין לא פותחו מערכות המחשוב של הרשות לניצולי שואה, והן נותרו ישנות ולא עדכניות ו"בסיכון ממשי לקריסה". עוד עולה מהאמור לעיל כי גם במועד סיום הביקורת, מערכת המחשוב של הרשות לא הוחלפה באופן מלא. מדובר במערכת ישנה, שאינה נתמכת, ולכן נשקף סיכון רב למידע בהתרחש תקלה יסודית במערכת.

הרשות לזכויות ניצולי השואה נותנת שירותים לכ-120,000 ניצולי שואה, והמטרה שלשמה הוקמה כזרוע של המדינה הייתה להבטיח מתן תגמולים לניצולי השואה מטעם המדינה. מאז הקמתה, בשנות החמישים של המאה העשרים, ועד שנת 2020 פעלה הרשות במשרד האוצר. הממשלה ה-35, שהוקמה באמצע שנת 2020, החליטה להעביר את הרשות למשרד לשוויון חברתי, וכעבור שנתיים וחצי החליטה הממשלה ה-37 להעבירה למשרד רה"ם. במשך שלוש שנים וחצי - מאמצע שנת 2020, המועד שבו החליטה הממשלה על העברת הרשות ממשרד האוצר למשרד לשוויון חברתי, ועד ינואר 2024 - התחלפו השרים העומדים בראש משרד זה חמש פעמים, ובכלל זה, במשך שנה אחת - מיוני 2020 ועד יוני 2021, התחלפו השרים העומדים בראש משרד זה שלוש פעמים.

המערכות הממוחשבות של הרשות משמשות אותה לניהול המידע והתהליכים המקצועיים המתבצעים ברשות בנוגע לניצולי השואה ולזכויותיהם, כגון טיפול בבקשות תגמולים, שיבוץ לדיוני ועדות רפואיות ומתן שירות רפואי. מערכות אלה כבדות ומסועפות, מקיימות ממשקים ממוחשבים עם כמה גופים ציבוריים, כגון קופות החולים, הרשויות המקומיות ורשויות של המדינה, ובעת שבה הרשות פעלה במסגרת משרד האוצר, עד אמצע שנת 2020, המערכות

¹¹¹ החלטת הממשלה 40, "העברת שטחי פעולה מהמשרד לשוויון חברתי וממשרד החינוך למשרד ראש הממשלה; העברת סמכויות הנתונות לפי חוק מהשר לשוויון חברתי לראש הממשלה ותיקון החלטות ממשלה" (15.1.23).

התבססו על תשתיות המחשוב של משרד האוצר. כבר באותה עת מערכות אלה של הרשות היו ישנות - הן פותחו בטכנולוגיות שבאותה עת נחשבו מיושנות ולא עדכניות, לא נתמכו עוד בידי היצרן והיו "בסיכון ממשי לקריסה".

במשך ארבע שנים, משנת 2021 ועד שנת 2025, שבהן עברה הרשות כאמור בין שלושה משרדי ממשלה, נעשו ניסיונות לשפר את מערכות המידע של הרשות, ובכלל זה להחליף בהן רכיבים מרכזיים, וכל זאת בהשקעה של 24 מיליון ש"ח בסך הכול, ש-14 מיליון ש"ח מתוכם ירדו לטמיון. ואולם בשל מעברי הרשות בין משרדי הממשלה ואי-היציבות בניהולה, לא הושלמו הפעולות לשיפור מערכות המידע שלה. נכון למועד סיום הביקורת בשנת 2025, הרשות מתבססת, בין היתר, גם על המערכת הישנה, הפועלת בסביבה טכנולוגית מיושנת (VB) אשר זה 17 שנים אינה נתמכה עוד בידי היצרן. מכך משתמע, לדברי הרשות, ש"קיים סיכון גדול למידע במקרה של תקלה קרדינלית למערכת".

על משרד רה"ם, בשיתוף עם משרד האוצר והרשות לזכויות ניצולי השואה, לנקוט את הפעולות הדרושות כדי שמערכות המידע של הרשות יתבססו על תשתית איתנה, ובכלל זה לוודא שכל רכיביה נתמכים בידי היצרנים שלהם.

מוצע שמזכירות הממשלה תפעל לכך שבהצעות להחלטות ממשלה בדבר העברת תחומי פעולה בין משרדי ממשלה יכללו גם היבטים הנוגעים למערכות מידע, כדי שהעברת תחום פעולה בין משרדים לא תביא לפגיעה בעבודה הסדירה לניהול ולשיפור של מערכות מידע.

העברת שטחי פעולה בין משרדי הממשלה בתחום שיקום הדרום והצפון וכן בתחום שיקום ארוך טווח אחרי אסונות - מקרה בוחן

1. בשנים 2023 - 2024 הקימה הממשלה את שלושת שטחי הפעולה שיפורטו להלן. מדובר בשטחי פעולה רחבי היקף, שניהולם מצריך השקעת משאבים ציבוריים רבים ביותר ומינוי מנהלים בכירים בעלי שיעור קומה ויכולות ביצוע מוכחות.

א. שטח הפעולה לשיקום ולפיתוח חבל "התקומה" (להלן - חבל תקומה) ואוכלוסייתו (יישובי עוטף עזה): שטח פעולה זה הוקם בתוקף החלטת הממשלה 980 (19.10.23) בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית של החמאס על מדינת ישראל ב-7.10.23 ופרוץ מלחמת חרבות ברזל. שטח הפעולה האמור הוקם כדי לשקם ולהצמיח את חבל תקומה (אזור עוטף עזה) ואוכלוסייתו ולפעול לפיתוח כלכלי-חברתי של האזור¹¹². בהחלטה נקבע כי תוקם מינהלת ייעודית לפרק זמן של חמש שנים, שתישא באחריות ובכלל הסמכויות הנדרשות לצורך הניהול והביצוע של פעולות לשיקום החבל ולניהולו, בטווח הבינוני והארוך; וכי ראש המינהלת יהיה כפוף לראש הממשלה (להלן - מינהלת תקומה).

ב. שטח הפעולה לשיקום ארוך טווח אחרי רעידת אדמה והקמת תשתית ארגונית לשיקום ארוך טווח אחרי אסונות: שטח פעולה זה הוקם בתוקף החלטת הממשלה 1710 (17.4.24) (להלן - החלטה 1710). במסגרת החלטה זו אימצה הממשלה את עיקריו של דוח שעסק בנושא זה¹¹³ וכן קבעה כי יוטל על מנכ"ל משרד רה"ם לעדכן את הממשלה אחת לשנה, על בסיס דיווחים שיועברו אליו ממשרדי הממשלה הרלוונטיים, בהתקדמות ביישום המלצות הדוח. בסעיף 1.1. להחלטה נקבע כי יוטל על מנכ"ל משרד רה"ם, בשיתוף ובתיאום עם אג"ת ונש"ם, לגבש בתוך 90 יום ממועד ההחלטה המלצות בדבר הקמת גוף ליבה שיפעל בימי שגרה וישמש גרעין לניהול השיקום ארוך הטווח לאחר אסונות, לרבות רעידת אדמה, ובכלל זה בדבר הסדרת המבנה הארגוני, התקינה והתקצוב של גוף זה. כמו כן נקבע בהחלטה כי גוף הליבה יפעל, בשיתוף משרדי

112 החלטת הממשלה 980 על בסיס החלטת הקבינט החברתי כלכלי חכ/6 (19.10.23).

113 שיקום ארוך טווח לאחר רעידות אדמה, אפריל 2024, משרד ראש הממשלה.

ממשלה רלוונטיים, לשם יצירת כלים לניהול ולביצוע של שיקום ארוך טווח לאחר אסונות, לרבות עדכון, מעקב אחר ביצוע ההמלצות, תיקוף ותרגול התכניות, זאת בשיתוף עם ועדת היגוי בין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה ובהכוונה מקצועית של הוועדה בסוגיות הנוגעות לרעידות אדמה.

ג. שטח פעולה לשיקום ולפיתוח של הצפון בעקבות נזקי מלחמת חרבות ברזל: שטח פעולה זה הוקם בתוקף החלטת הממשלה 1786, "תוכנית למענים בטווח המיידי והקרוב וקידום מתווה רב-שנתי לשיקום ופיתוח הצפון" (27.5.24) (להלן - החלטה 1786), כמענה על צרכי יישובי הצפון ותושביהם אשר נפגעו במהלך מלחמת חרבות ברזל: עם פרוץ המלחמה נשקף איום ביטחוני לאוכלוסייה המתגוררת בסמוך לגבול הצפוני של מדינת ישראל נוכח ירי טילים וחדירת גורמים עוינים אל שטח ישראל, ונדרש פינוי מאורגן של תושבים בידי הממשלה; המשבר העמוק של התושבים ביישובי קו העימות בצפון, בהיבט האישי, החברתי והכלכלי, אשר התהווה לאורך חודשי מצב החירום הביטחוני המתמשך מאז אוקטובר 2023, שבגינו מאות אלפי תושבים בעשרות יישובים נוספים היו נתונים תחת אש, חייב טיפול ממשלתי רוחבי, הכולל מענים אפקטיביים בטווח הזמן המיידי והקצר וכן תכנון מענים לטווח הבינוני והארוך. זאת, לצורך השיקום המיטבי של אזור קו העימות בצפון ושל יישובים נוספים בצפון, לצורך פיתוח היישובים וכן לצורך חזרתם של התושבים המפונים לבתיהם¹¹⁴.

2. הקמת מטה יישובים: בהחלטה 1786 נקבע בין היתר כי בהמשך לסעיף ב.1. להחלטת הממשלה 1710 בעניין שיקום ארוך טווח אחרי רעידת אדמה והקמת תשתית ארגונית לשיקום ארוך טווח אחרי אסונות, יוקם במשרד ראש הממשלה מטה ליישוב תוכנית לשיקום הצפון, אשר ישמש גם גוף ליבה בהתאם להחלטה האמורה. בעקבות קבלתה של החלטה 1786 הוקם במשרד רה"ם מטה ליישוב התוכנית לשיקום ולפיתוח של הצפון ולשיקום ארוך טווח אחרי אסונות (להלן - מטה היישובים).

מטה היישובים הופקד אפוא על הטיפול בשניים משלושת שטחי הפעולה האמורים - שיקום ופיתוח של הצפון וכן שיקום ארוך טווח אחרי אסונות, לרבות רעידות אדמה.

כמו כן נקבעו בהחלטה 1786 התפקידים של מטה היישובים, ובכלל זה המטה יקיים פיקוח ובקרה על האופן שבו משרדי הממשלה, כל אחד בתחומו, מיישם את התוכנית למתן מענים על צרכי יישובי הצפון ותושביהם במסגרת שיקום האזור, וזאת בטווח המיידי והקרוב, וכן יגבש ויישם מתווה רב-שנתי לשיקום ארוך טווח; המטה יהיה אחראי לתכלול עבודת הממשלה, לתכנון פעולות ותקציב, להסרת חסמים ולהצגת התקדמות הביצוע לפני הממשלה בהתאם לצורך; המטה יעבוד בשיתוף עם הרשויות המקומיות הנכללות בהחלטה, ישמש עבור מוקד ממשלתי אחד ויקיים תהליכי שיתוף ציבור לצורך קיום קשר ישיר עם התושבים והקהילות ועם ארגוני חברה אזרחית ופילנתרופיה. לצורך פעילות מטה היישובים יוקצה לו סך של 26.5 מיליון ש"ח לשנת 2024. עוד נקבע כי מטה היישובים יציג לוועדת שרים שהוקמה בתוקף החלטה 1786 לעניין השיקום והפיתוח של הצפון סטטוס בנוגע להתקדמות היישובים של החלטת הממשלה, וכי בשנה הראשונה הסטטוס יוצג לוועדה אחת לשלושה חודשים, ומהשנה השנייה אחת לשישה חודשים.

ב-21.7.24, כחודשיים לאחר שהתקבלה החלטה 1786, אישרה הממשלה את מינוי ראש מטה היישובים, האחראי בין השאר לניהול השיקום ארוך הטווח לאחר אסונות, ובכללם רעידת אדמה, וכן לניהול ולתכלול של שיקום אזור הצפון.

כשלושה חודשים לאחר שאושר מינוי ראש מטה היישובים התקבלה החלטת הממשלה 2330, "קידום תוכנית לשיקום ולפיתוח הצפון בעקבות מלחמת חרבות ברזל" (31.10.24). על פי ההחלטה ראש מטה היישובים, בהסכמת מנכ"ל משרד האוצר או מי מטעמו, יביא לממשלה בתוך

מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - הסיוע ליישובי הצפון ולעסקים קטנים במהלך המלחמה (2025), עמ' 18 - 24.

60 ימים הצעה להחלטת ממשלה מפורטת לתוכנית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח של הצפון, אשר תכלול פירוט של מקורות התקציב ליישום התוכנית ושל השימושים בהם. עוד נקבע בהחלטה כי לתוכנית יוקצה תקציב תוספתי בסך 15 מיליארד ש"ח, לחמש שנים.

יצוין כי מדוח מבקר המדינה 2025, שפורסם ביוני 2025, עלה כי במועד זה עדיין לא גובשה תוכנית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח של הצפון. בדוח צוין כי העיכוב המתמשך בגיבוש מדיניות ממשלתית לטיפול כולל ביישובי קו העימות ובתושביהם במשך חודשים שבהם התנהלה מלחמה בצפון, הוא ליקוי יסודי בטיפול הממשלה בתושבים, אשר רבים מהם חוו סבל ניכר בשעה שהיו מנועים מלשהות בבתיהם או שהיו נתונים תחת אש, ובהבטחת המענה הנדרש לקראת חזרת תושבים ליישוביהם. ממצא הביקורת ולפיו עד יוני 2025, לכל הפחות, לא גובשה תוכנית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח של הצפון, הוא אחד הליקויים העומדים במרכז כישלון הממשלה במתן מענה לחזרת תושבי הצפון ליישוביהם ולשיקום הצפון, אשר הועלה בדוח¹¹⁵.

נכון לתחילת ספטמבר 2025 טרם אישרה הממשלה תוכנית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח של הצפון. לצד זאת, הממשלה קיבלה החלטות בנושאים שהצריכו מענה מיידי ובנושאים ממוקדים, כגון ההחלטה ממאי 2024 בדבר תוכנית למענים בטווח המיידי לשיקום תשתיות, חיזוק מערכות הבריאות והחינוך ופיתוח כלכלי באזור והקצאת מיליארד ש"ח למימון ההחלטה¹¹⁶; ההחלטה מדצמבר 2024 להיערך לשיבה הביתה של תושבי היישובים המפונים בצפון והקצאת 200 מיליון ש"ח למימון ההחלטה¹¹⁷; ההחלטה מיולי 2025 בדבר קידום מענים ליישובים צמודי הגדר בגבול הלבנון¹¹⁸; וההחלטה מאוגוסט 2025 בדבר "השלמת ההשמשה" של תשתיות ציבוריות מוניציפליות, מבני ציבור ושיפור פני המרחב הציבורי¹¹⁹.

ממלאת מקום ראש מטה היישום לשעבר השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2025 כי כעבור חודש ממועד מינויה לתפקיד זה (פברואר 2025, כמפורט להלן), גובשה טיוטה של תוכנית רב-שנתית, ועד למועד התשובה (דצמבר 2025) טיוטת התוכנית לא הובאה לדיון והחלטה בממשלה; במקום תוכנית זו התקבלו החלטות ממשלה הנגזרות מהתפיסה של טיוטת התוכנית הרב-שנתית, והן תוקצבו בסכום כולל העולה על כ-5.2 מיליארד ש"ח¹²⁰; בקשר להחלטת הממשלה 2330 מאוקטובר 2024 כי לתוכנית יוקצה תקציב תוספתי בסך 15 מיליארד ש"ח, בפריסה לחמש שנים, צוין בתשובה כי לנוכח היעדר הסכמות בתוך משרד האוצר בהיבט התקציבי, אי אפשר היה לגבש החלטת ממשלה מחייבת לביצועה. עוד צוין בתשובה כי נכון לתחילת אוקטובר 2025, כ-87% מתושבי יישובי הצפון שפוננו מבתיהם חזרו אליהם.

3. **העברת שטחי פעולה**: בסעיף 24 לחוק יסוד: הממשלה נקבע כי במשרד שממונה עליו שר אפשר למנות שר נוסף, שיהיה אחראי, בכפוף לשר הממונה על המשרד, לתחומים מסוימים בתחומי הפעילות של המשרד.

בהחלטת הממשלה 1212365 נקבע, בהתאם לחוק יסוד: הממשלה ועל פי הצעת ראש הממשלה, כי ח"כ זאב אלקין ימונה לשר בממשלה וישמש שר נוסף במשרד האוצר בהתאם להוראות סעיף 24 לחוק יסוד: הממשלה. מההחלטה עולה כי יועברו לאחריותו של השר הנוסף במשרד

115 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - הסיוע ליישובי הצפון ולעסקים קטנים במהלך המלחמה (2025), עמ' 18 - 24.

116 החלטת הממשלה 1786, "תוכנית למענים בטווח המיידי והקרוב וקידום מתווה רב-שנתי לשיקום ופיתוח הצפון" (27.5.24).

117 החלטת הממשלה 2568, "היערכות לשיבה הביתה של תושבי היישובים המפונים בצפון ותיקון החלטת ממשלה" (15.12.24).

118 החלטת הממשלה 3264, "קידום מענים ליישובים צמודי הגדר בגבול הלבנון ותיקון החלטת ממשלה" (20.7.25).

119 החלטת הממשלה 3301, "השלמת ההשמשה של תשתיות ציבוריות מוניציפליות, מבני ציבור ושיפור פני המרחב הציבורי" (4.8.25).

120 "תכנית אסטרטגית רב-שנתית לצמיחה ופיתוח מרחב תנופה לצפון, נובמבר 2025, עמ' 17 - 19.

121 החלטת הממשלה 2365, "צירוף שר, קביעת שר נוסף במשרד האוצר ושינוי בחלוקת התפקידים בין השרים" (6.11.24).

האוצר שני שטחי פעולה ממשרד רה"ם: שטח הפעולה של השיקום והפיתוח של חבל תקומה ואוכלוסייתו ושטח הפעולה של שיקום הצפון ופיתוחו.

כשבועיים לאחר קבלת ההחלטה האמורה התקבלה החלטת הממשלה 2470¹²² (להלן - החלטה 2470) ולפיה נוסף על שני שטחי הפעולה האמורים, יועבר לאחריות השר הנוסף במשרד האוצר גם מטה היישום. מטה זה אחראי כאמור גם לביצוע החלטות הממשלה הנוגעות לשטח הפעולה של שיקום ארוך טווח לאחר אסונות, לרבות רעידות אדמה.

א. נמצא כי בהמשך להחלטת הממשלה מנובמבר 2024 ב-15.12.24 הודיע ראש מטה היישום על סיום תפקידו, לנוכח צמצום ניכר של סמכויותיו ואחריותו.

בפברואר 2025 אישר ממלא מקום נציב שירות המדינה את מינויה של הממונה על מחוז צפון במשרד הפנים לממלאת מקומו של ראש מטה היישום, ובלשון המינוי - "פרויקטורית לצפון", וזאת במקביל להמשך מילוי תפקידה כממונה על מחוז צפון במשרד הפנים (הטלת תפקיד ממלא מקום). בהמשך, אישר נציב שירות המדינה להאריך את המינוי לשלושה חודשים נוספים, עד ל-18.8.25, או עד למינוי דרך קבע לתפקיד, לפי המוקדם מביניהם, ולאחר מכן הוארך שוב המינוי עד נובמבר 2025.

יוצא אפוא כי בנובמבר 2024 הועברו לאחריות השר הנוסף במשרד האוצר שלושת שטחי הפעולה שהקימה כאמור בשנים 2023 - 2024: שיקום ופיתוח של הצפון, שטח פעולה אשר הוקם בתוקף החלטת ממשלה במשרד רה"ם רק כחצי שנה קודם לכן - במאי 2024; שיקום ופיתוח של חבל תקומה ואוכלוסייתו; וכן שיקום ארוך טווח אחרי אסונות, לרבות רעידות אדמה. בכלל זאת הועבר לאחריות השר הנוסף במשרד האוצר מטה היישום, אשר הוקם כאמור רק חצי שנה קודם לכן, במאי 2024, בכפיפות ישירה לראש הממשלה ובמשך עשרה חודשים, עמדה בראשו ממלאת מקום ראש מטה היישום, נוסף על תפקידה כממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים.

ב. בהחלטה 2470 בנושא העברת שטחי הפעולה ממשרד רה"ם למשרד האוצר נקבע כי יוקם צוות בראשות נציגי ראש הממשלה ושר האוצר ובהשתתפות נציגים ממטה היישום, מאג"ת, מאגף החשכ"ל ומנש"ם, וכי יוטל על הצוות להגיש לראש הממשלה ולשר האוצר בתוך 21 יום את המלצותיו בנוגע לאופן העברת שטחי הפעולה, לרבות בהיבטים של כוח אדם.

ג. בדצמבר 2025, כשנה לאחר החלטת הממשלה על העברת מטה היישום ממשרד רה"ם למשרד האוצר, התקבלה החלטת הממשלה 3556 על הקמת מינהלת "תנופה לצפון" במקום מטה היישום, אשר תמשיך להיות שטח פעולה בתוך משרד האוצר, הנפרד משטח הפעולה של מנהלת תקומה. כן הוחלט כי בראש מנהלת "תנופה לצפון" ומינהלת תקומה יעמוד מנהל אחד ויוקצו 29 משרות למינהלת "תנופה לצפון"; משרד רה"ם בהסכמת שר האוצר יביאו לאישור הממשלה בתוך 45 ימים מתווה לפיתוח מרחבי של הצפון; ושטח הפעולה של יישום המלצות הדוח לשיקום ארוך טווח יועבר ממשרד האוצר למשרד רה"ם ויוקצו לו 6 משרות¹²³. בתרשים שלהלן מפורטים השלבים בהעברת מטה היישום ממשרד רה"ם למשרד האוצר.

¹²² החלטת הממשלה 2470, "העברת שטחי פעולה ממשרד ראש הממשלה למשרד האוצר ותיקון החלטות ממשלה" (24.11.24).

¹²³ החלטת הממשלה 3556 (4.12.25).

תרשים 20: העברת שטח הפעולה של מטה היישום ממשרד רה"ם למשרד האוצר



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי במהלך תשעה חודשים מאז החליטה הממשלה להעביר את מטה היישום ממשרד רה"ם למשרד האוצר, בנובמבר 2024, ולכל הפחות עד יולי 2025, נקבעו ארבעה מועדים לביצוע המעבר, אף אחד מהם לא יושם במלואו, והמעבר עדיין לא הושלם.

בקשר להחלטת הממשלה 3556 מדצמבר 2025, ולפיה משרד רה"ם בהסכמת שר האוצר יביאו לאישור הממשלה בתוך 45 ימים מתווה לפיתוח מרחבי של הצפון, נמצא כי נכון לאמצע פברואר 2026, כחודש לאחר תום 45 הימים, לא הובאה לפני הממשלה הצעת מתווה כאמור.

4. ממלאת מקום ראש מטה היישום מסרה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2025, כי מטה היישום אשר הוקם במשרד רה"ם והועבר למשרד האוצר, אינו עוסק באחד משטחי הפעולה של המטה: שיקום ארוך טווח אחרי אסונות, לרבות רעידות אדמה, וזאת, על אף שנצבר ידע רב בתקופה זו אחרי אירועי שבעה באוקטובר. יוצא כי הלכה למעשה, תוך כדי העברת מטה היישום בין משרד רה"ם לבין משרד האוצר, לא הוקם למעשה אחד משטחי הפעולה של המטה. בדצמבר 2025, כשנה לאחר שהממשלה החליטה להעביר את שטח הפעולה של שיקום ארוך טווח אחרי אסונות ממשרד רה"ם למשרד האוצר, החליטה הממשלה להחזירו למשרד רה"ם.



בשנים 2023 - 2024 הקימה הממשלה שלושה שטחי פעולה - שיקום ופיתוח של חבל תקומה ואוכלוסייתו; שיקום ופיתוח של הצפון; ושיקום ארוך טווח אחרי אסונות, לרבות רעידות אדמה, ובמשך כשנתיים החליטה הממשלה לערוך בהם שינויים, אשר עיקריהם מפורטים בתרשים שלהלן.

תרשים 21: עיקרי השינויים שנקבעו בהחלטות הממשלה בנוגע לשלושת שטחי הפעולה



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי במאי 2024 החליטה הממשלה להקים במשרד רה"ם, בכפיפות ישירה לראש הממשלה, מטה ליישום תוכנית לשיקום הצפון ולשיקום ארוך טווח אחרי אסונות, לרבות רעידות אדמה, ובעבור כחצי שנה, בנובמבר 2024, החליטה הממשלה כי שני שטחי הפעולה וכן שטח

הפעולה השלישי - שיקום ופיתוח של חבל תקומה ואוכלוסייתו, יועברו ממשרד רה"ם לאחריות שר במשרד האוצר הכפוף לשר האוצר.

ביולי 2024 מונה ראש למטה היישום, ובאוקטובר 2024 הוטל על ראש מטה היישום תפקיד מרכזי שמטרתו להניע פעולות רחבות היקף לשיקום הצפון, בעקבות אירועי המלחמה והנזקים שנגרמו ליישובי הצפון. חמישה חודשים בלבד לאחר מועד המינוי (בדצמבר 2024), על רקע העברת שטחי הפעולה כאמור, הודיע ראש מטה היישום על סיום תפקידו, לנוכח צמצום ניכר של סמכויותיו ואחריותו. כעבור חודשיים נוספים - בפברואר 2025, מונתה במקומו ממלאת מקום לראש מטה היישום ("פרויקטורית הצפון") - עובדת בכירה במשרד הפנים, וזאת לפרק זמן קצר של שלושה חודשים אשר הוארך פעמיים (עד נובמבר 2025).

בהחלטת הממשלה האמורה מדצמבר 2025¹²⁴ החליטה הממשלה להורות על הקמת מינהלת "תנופה לצפון", במקום מטה היישום; המינהלת תמשיך להיות שטח פעולה במשרד האוצר, בנפרד משטח הפעולה של מינהלת תקומה; מינהלת "תנופה לצפון" ומינהלת תקומה ייקראו יחד "מינהלות תקומה-תנופה", ובראשן יעמוד ראש מינהלת תקומה. עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי "לשם יצירת מדיניות הוליסטית ויעילה של פיתוח, להנחות את משרד ראש הממשלה להביא לאישור הממשלה, בהסכמת השר במשרד האוצר, או מי מטעמו, ובהסכמת מנכ"ל משרד האוצר, או מי מטעמו, בתוך 45 ימים, מתווה לפיתוח מרחבי של מחוז הצפון".

יוצא אפוא כי במהלך פרק זמן קצר יחסית, פחות משנתיים, קיבלה הממשלה ה-37 כמה וכמה החלטות המשקפות העברות מרובות של שלושה שטחי פעולה רחבי היקף ועתירי משאבים בין משרדים ובין ממונים האחראים לביצוע, וכל זאת גם בעיצומה של תקופת חירום ובמהלך מלחמה - שטחי הפעולה הנוגעים לפיתוח ולשיקום של אזורים, יישובים ואוכלוסייה שנפגעו קשות ואף עלולים להיפגע אנושות בעקבות מלחמה או אסונות כגון רעידות אדמה. בתוך פרק זמן זה הופקדו שני מנהלים על הובלת שטחי הפעולה: מנהל אחד פרש בתוך חודשים אחדים - פרק זמן קצר מכדי שיוכל לממש את המטרות שלשמן הקימה הממשלה את שטחי הפעולה; ומנהלת שמונתה לאחר מכן במעמד של ממלאת מקום נוסף על תפקידה הבכיר במשרד הפנים, הלכה למעשה - למשך כעשרה חודשים, עסקה בגיבוש טיוטת תוכנית רב-שנתית, אשר לא הובאה לבחינה ולאישור בממשלה, ובקידום החלטות ממשלה נקודתיות. בהמשך הטילה הממשלה על משרד רה"ם, בהסכמת משרד האוצר, לגבש הצעת מתווה לפיתוח מרחבי של מחוז הצפון ולהביאה לפני הממשלה, וזאת עד אמצע ינואר 2026, ואולם נמצא כי טרם הובאה לפני הממשלה הצעת מתווה.

הנזק מהיעדר קו ממשלתי יציב בהובלת שטחי הפעולה האלה ובאחריות לקידום וכן מפיצול האחריות להם בין משרד רה"ם, משרד האוצר ואף משרד הפנים, כפועל יוצא מהחלטות הממשלה, בא לידי ביטוי בליקויים יסודיים שעלו בדוח מבקר המדינה מיוני 2025 - היעדר תוכנית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח של הצפון והימנעות הממשלה ממינוי ראש מטה יישום קבוע לביצוע תפקידיו על פי החלטותיה. ליקויים אלה עומדים במרכז כישלון הממשלה במתן מענה לחזרת תושבי הצפון ליישוביהם ולשיקום הצפון, נכון ליוני 2025, כפי שעלה בדוח מבקר המדינה שפורסם באותו מועד.

על משרד ראש הממשלה לפעול לגיבוש המתווה לפיתוח מרחבי של מחוז הצפון, כנדרש בהחלטת הממשלה מדצמבר 2025, ולהביאו לאישור הממשלה. כן מומלץ שמשרד רה"ם ומשרד האוצר, לרבות השר במשרד האוצר, יפעלו לביסוס תשתית ארגונית מתאימה ליישום החלטות הממשלה הנוגעות לשלושת שטחי הפעולה האמורים, ובכלל זה שיקום ארוך טווח אחרי אסונות, לרבות רעידות אדמה.

124 החלטת הממשלה 3556, "מינהלת 'תנופה לצפון' ושינוי סדרי עדיפויות ותיקון החלטת ממשלה" (4.12.25).

סיכום

הממשלה רשאית, באישור הכנסת, לשנות את אופן חלוקת התפקידים בין השרים, למעט תפקיד ראש הממשלה; להעביר סמכות הנתונה על פי חוק לשר אחד, או חובה המוטלת עליו על פי חוק, כולה או מקצתה, לשר אחר; לאחד משרדים, לחלקם, לבטלם ולהקים משרדים חדשים. כמו כן הממשלה רשאית להעביר שטחי פעולה ממשרד למשרד. למבנה הארגוני המיטבי של הממשלה, ובכלל זה לחלוקת הסמכויות ותחומי הפעולה בין משרדי הממשלה, יש השפעה רבה על יכולתה של הרשות המבצעת לפעול באופן מקצועי, יעיל ואפקטיבי.

הביקורת העלתה שלושה מאפיינים של הממשל הישראלי: האחד, תכיפות רבה של כינון ממשלות - כחלק מהמארג הדמוקרטי של מדינת ישראל (ואינו מבוקר בדוח זה); השני, ריבוי משרדי ממשלה, לרבות משרדי ממשלה ייחודיים לישראל יחסית למדינות אחרות; והשלישי, שהוא תוצאה של המאפיינים הקודמים - פיצול שטחי פעולה בין משרדים שונים. מאפיינים אלו גובים "מחיר תפקודי" של פגיעה באפקטיביות של פעילות הממשלה ובשירות שהיא מעניקה לציבור, וכן מחיר כלכלי, המגיע לכדי מאות מיליוני ש"ח בשנה, לכל הפחות.

כפועל יוצא מריבוי משרדי ממשלה, ועל רקע תכיפות רבה מהמתוכנן של כינון ממשלות, בתקופות הכהונה של הממשלות ה-35-37, במשך ארבע שנים וחצי - מאמצע שנת 2020 ועד סוף שנת 2024, התקבלו החלטות ממשלה בדבר העברות רבות ותכופות של שטחי פעולה בין משרדי הממשלה: התקבלו החלטות ממשלה בדבר 76 שינויים במבנה הממשלה. מדובר בתופעה רחבה וחריגה של העברת שטחי פעולה בין משרדים על ידי הממשלות. כמעט שליש מהשינויים (22 שינויים, כ-29%) התקבלו בשנת כהונתה של הממשלה ה-35 בראשות בנימין נתניהו; כרבע (18 שינויים, 24%) התקבלו בשנה וחצי של כהונת הממשלה ה-36 בראשות נפתלי בנט ויאיר לפיד; וכמעט מחצית השינויים (36 שינויים, כ-47%) התקבלו במהלך השנתיים הראשונות לכהונת הממשלה ה-37 בראשות בנימין נתניהו. בתקופה הזו התקבלו החלטות ממשלה בדבר העברת 50 שטחי פעולה בין משרדי ממשלה: 30 שטחי פעולה (60%) הועברו פעם אחת; 16 שטחי פעולה (32%) הועברו פעמיים; 2 שטחי פעולה (4%) הועברו 3 פעמים; ו-2 שטחי פעולה (4%) הועברו 4 פעמים. משך ביצוע המעבר, בממוצע, הוא כ-31% ממשך כהונה הממוצע של ממשלה בישראל (7.5 חודשים וכשנתיים, בהתאמה). כלומר, ממשלה נבחרת עוסקת כמעט בשליש מתקופת כהונתה, בממוצע, בהשלמת העברת שטחי פעולה שהחליטה להעבירם כבר בתחילת כהונה.

החלטות הממשלה התדירות בדבר העברת שטחי פעולה בין משרדים הן תופעה שהולכת ומתרחבת, עד לכדי פגיעה מתמשכת וממשית בעבודתן. על הנזקים הנגרמים עקב העברת שטחי פעולה בין משרדי ממשלה וניהולם באופן לקוי אפשר ללמוד מכמה מקרי בוחן שניתח משרד מבקר המדינה, ובהם: פגיעה של ממשל בפעילות הרשות לתכנון החקלאות, ועקב כך פגיעה בשירות לציבור הזקוק להקצאת קרקע חקלאית ליישובים חקלאיים ולגורמים המעוניינים לעסוק בחקלאות; פגיעה של ממשל בתחום ההכשרה המקצועית למבוגרים, שהתבטאה בירידה במספר המשתתפים בפעולות להכשרה מקצועית, אשר ככלל מספקות מסגרת הכשרה והסמכה עבור כרבע מהשנתון; מעברים תכופים של הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב - בכל שנה ורבע בממוצע בשנים האחרונות, פגעו הלכה למעשה בניהול מערכות המידע הממוחשבות של הרשות ובטיפול הנדרש בהן; נזק הנובע מהיעדר קו ממשלתי יציב בהובלת שטחי פעולה מרכזיים הנוגעים לפיתוח ולשיקום של אזורים, יישובים ואוכלוסייה שנפגעו קשות ואף עלולים להיפגע אנושות בעקבות מלחמה או אסונות כגון רעידות אדמה, והעברתם בין משרדים, עומד במרכז כישלון הממשלה במתן מענה לחזרת תושבי הצפון ליישוביהם, מבעוד מועד, ולשיקום הצפון, נכון ליוני 2025, כפי שעלה בדוח קודם של מבקר המדינה.

תמונת המצב העולה אפוא מדוח זה ומהדוגמאות שנותחו בו משקפת תופעה ששורשיה בתהליכים פוליטיים לגיטימיים, ואולם היקפה ותדירותה בישראל, בעיקר בשנים האחרונות, פוגעים משמעותית ביכולת של הממשל לפעול בתחומים רבים באופן יעיל ותכליתי ולהשיג מטרות ויעדים לאורך זמן. תופעה זו מובילה לעיתים לפגיעה בשירות לציבור, לנסיגה בהיבט המקצועי של הפעילות הממשלתית, לאובדן הידע הנחוץ לפעילות יחידות הממשלה ואף לבזבוז

משאבי הציבור. תחום פעולה או משרד המועברים כמה פעמים בתוך שנים אחדות בין זרועות הממשל ובין משרדים שונים - כאשר זמן ניכר מוקדש לתהליך המעבר עצמו, ולעיתים משאביהם מזדללים בסופו של דבר - מתקשים לפעול בעקביות ובתכליתיות להשגת יעדים משמעותיים לאורך זמן. הנזק הנגרם בשגרה לפעילות הממשלתית עקב העברה תדירה של שטחי פעולה בין משרדי ממשלה עלול להתעצם בשעת חירום.

ממצאי הביקורת מעלים גם כי החלטות הממשלה בדבר שינויים במבנה זרועות הממשלה, ובכלל זה בדבר פתיחה וסגירה של משרדים והעברת שטחי פעולה ביניהם, מתקבלות בלי להסתמך על תשתית מידע מקצועית ועל לקחים ממעברים קודמים: למזכירות הממשלה, לנש"ם, לאגפי החשכ"ל והתקציבים במשרד האוצר ולמשרד רה"ם אין תמונת מצב רוחבית על שינויים שנעשו בעבר במבנה הממשלה, אף לא נתונים סטטיסטיים על היקף המעברים, וכן לא הופקו לקחים מתהליכי מעבר שבוצעו בעבר. כמו כן, נמצאו ליקויים גם במעקב שעושה משרד רה"ם, ומזכירות הממשלה שבו, אחר ביצוע החלטות הממשלה על העברת שטחי פעולה בין משרדים.

לצד סמכות הממשלה להקים ולסגור משרדי ממשלה וכן להעביר שטחי פעולה ביניהם, וכן לנוכח תכיפות הקמת ממשלות בישראל (תקופת הכהונה הממוצעת של ממשלה בישראל, מקום המדינה, היא כשנתיים), ריבוי משרדי ממשלה יחסית למדינות אחרות ותכיפות השינויים במבנה הממשלה, נדרש לבסס דרכי פעולה שיבטיחו ככל הניתן פעילות ממשלתית רצופה ותקינה על אף אותם שינויים. בעניין זה מוצע לבחון החלטות בנוגע להצעות שעלו בעבר בנוגע להגבלת מספר משרדי הממשלה, שאימוצן עשוי להשיג צמצום היקף השינויים במבנה הממשלה, ובכך להגביר את היציבות של הפעילות הממשלתית. גם במסגרת יישום החלטות הממשלה מאוקטובר 2024, אשר קבעה כי ייבחנו התאמות בביצוע העברת יחידות סמך לטובת יתרונות לגודל, ניתן לקדם מהלכי התייעלות ברוח ההצעות שהועלו בעבר על ידי צוותים מקצועיים.

בד בבד, מוטל על כל יחידות הממשלה הרלוונטיות לביצוע החלטות הממשלה בדבר שינויים במבנה הממשלה לקיים עבודת מטה שוטפת, מעמיקה ותכליתית, להסיק מסקנות בהתבסס על תוצרי פעילותה וליזום את הצגתן לפני כל גורם רלוונטי להקמת ממשלה חדשה ולביצוע שינויים במבנה הממשלה במהלך כהונתה: מומלץ שמזכירות הממשלה, נש"ם, אגף החשכ"ל ואג"ת יפעלו באמצעות הכלים שברשותם כדי שיוקמו צוותי ניהול מעברים והם יפעלו ביעילות לצורך ביצוע המעברים; על יחידות אלה ועל משרד רה"ם לפעול למעקב סדיר ושוטף אחר ביצוע החלטות הממשלה בדבר העברת שטחי פעולה.

על סמך מכלול עבודות המטה כאמור, מוצע שמשרד ראש הממשלה, שבמסגרתו פועלים מזכירות הממשלה ואגף ממשל וחברה שבתחום אחריות מנכ"ל המשרד, יגבש לקחים במכלול ההיבטים של יישום כלל השינויים במבנה הממשלה לאורך שנות כהונתן של הממשלות האחרונות, ולכל הפחות הממשלות ה-35 וה-37 (החל בשנת 2020); ייזום גיבוש הנחיות של הממשלה בנוגע לשינויים במבנה הממשלה; וכן ייזום את הצגת הלקחים וההנחיות לכל הנוגעים בדבר בעת הקמת ממשלה חדשה ובעת שהממשלה שוקלת שינויים במבנה הממשלה במהלך כהונתה. על נציב שירות המדינה, החשב הכללי והממונה על התקציבים להפיק לקחים, כל אחד בתחום אחריותו, לצורך שיפור היישום של החלטות ממשלה בדבר העברת שטחי פעולה.

מומלץ שראש הממשלה בנימין נתניהו, המוסמך למנות חברי ממשלה ולהעלות לסדר יום הממשלה הצעות לשינויים במבנה הממשלה, יפעל כדי להבטיח פעילות ממשלתית רצופה ותקינה, תוך שימת לב לצורך להבטיח שירות מיטבי לציבור ופעילות ממשלתית יעילה, גם בשעה שנפתחים ונסגרים משרדי ממשלה, ומועברים שטחי פעולה ביניהם. בכלל זאת, מומלץ שראש הממשלה יפעל להשלמת בחינת הצעות שעלו בעבר בנוגע להגבלת מספר משרדי הממשלה וקבלת החלטה בעניינן. במסגרת זו יש לבחון אימוץ של ההצעות המתאימות, לרבות יישום החלטות הממשלה מאוקטובר 2024 בדבר בחינת התאמות בביצוע העברת יחידות סמך לטובת יתרונות לגודל; התניית החלטות בדבר הקמת משרדים או העברת שטחי פעולה ביניהם, בעבודת מטה מקדימה ומלאה אשר תשקף במדויק את המשאבים המועברים; הסקת מסקנות מתהליכי הקמה וסגירה של משרדים וכן מעבר של שטחי פעולה ביניהם, כדי להציג לפני כל גורם רלוונטי

להקמת ממשלה חדשה ולביצוע שינויים במבנה הממשלה במהלך כהונתה; ומעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה בדבר העברת שטחי פעולה.

נספח א'

לוח 7: מעבר שטחי פעולה ממשרדים שאליהם הם השתייכו בתקופת כהונת הממשלה ה-34 (מאי 2015 - מאי 2020) למשרדים שאליהם השתייכו בשלוש הממשלות הבאות (מאי 2020 - דצמבר 2024)

הממשלה ה-37	הממשלה ה-36	הממשלה ה-35	הממשלה ה-34	האגף/ היחידה/שטח הפעולה
הבינוי והשיכון	הבינוי והשיכון	הבינוי והשיכון	האוצר	רשות מקרקעי ישראל
רה"ם	רה"ם	רה"ם	התרבות והספורט	לשכת הפרסום הממשלתית
הבינוי והשיכון	הבינוי והשיכון	הבינוי והשיכון	האוצר	מטה הדירור
הפנים	הפנים	הפנים	האוצר	תכנון ובנייה, לרבות מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות
הכלכלה והתעשייה	הכלכלה והתעשייה	הכלכלה והתעשייה	העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	המוסד לבטיחות ולגהות
הכלכלה והתעשייה	הכלכלה והתעשייה	הכלכלה והתעשייה	העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	שירות התעסוקה
ההתיישבות	ההתיישבות	ההתיישבות	החקלאות	הרשות לשירות לאומי-אזרחי
ההתיישבות	ההתיישבות	ההתיישבות	החקלאות	האגף לתכנון ובקרה (חטיבה להתיישבות וגרעינים משימתיים)
ההתיישבות	ההתיישבות	ההתיישבות	החינוך	מכינות קדם-צבאיות
התחבורה	התחבורה	רה"ם	רה"ם	מינהלת "תחבורה חכמה"
החדשנות, המדע והטכנולוגיה	החדשנות, המדע והטכנולוגיה	הכלכלה והתעשייה	הכלכלה והתעשייה	רשות החדשנות
החינוך	החינוך	הכלכלה והתעשייה (במסגרת מעבר זרוע העבודה)	הרווחה והעבודה	האחריות המקצועית, הפדגוגית וההסדרה של מעונות היום
הכלכלה והתעשייה	הכלכלה והתעשייה	האוצר	האוצר	מינהלת הכשרות מקצועיות בענפי התשתיות, הבינוי, הטכנולוגיה העילית והתעשייה
רה"ם	החינוך	החינוך	החינוך	היחידה לתוכניות חיצוניות וקידום שותפויות
הפנים	הנגב והגליל	הנגב והגליל	הנגב והגליל	אגף הפריפריה החברתית
נגב וגליל	שוויון חברתי	שוויון חברתי	שוויון חברתי	רשות הצעירים
בפעם ה-1 - הנגב והגליל בפעם ה-2 - השוויון החברתי	שוויון חברתי	שוויון חברתי	שוויון חברתי	אגף בכיר אזרחים ותיקים
בפעם ה-1 - הנגב והגליל בפעם ה-2 - החקלאות	החקלאות	החקלאות	החקלאות	הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות והכפר

הממשלה ה-37	הממשלה ה-36	הממשלה ה-35	הממשלה ה-34	האגף/ היחידה/ שטח הפעולה
שוויון חברתי	החינוך	החינוך	החינוך	תמיכה בפעילות רוחנית- תרבותית לקהילה יהודית שאינה אורתודוקסית
שוויון חברתי	החינוך	החינוך	החינוך	תמיכה במוסדות ציבור המקיימים פעילות של ראש קהילה עירונית בקהילות מתחדשות
ההתיישבות	החינוך	החינוך	החינוך	האגף לתרבות יהודית
ההתיישבות	שירותי דת	שירותי דת	שירותי דת	המינהלת לזהות יהודית
בפעם ה-1 - קידום מעמד האישה בפעם ה-2 - שוויון חברתי וקידום מעמד האישה	שוויון חברתי	שוויון חברתי	שוויון חברתי	הרשות לקידום מעמד האישה
ירושלים ומסורת ישראל	המורשת	המורשת	המורשת	ענייני ירושלים
בפעם ה-1 - רה"ם בפעם ה-2 - החדשנות, המדע והטכנולוגיה	המודיעין	המודיעין	המודיעין	מינהלת המודיעין הלאומי
עבודה	הרווחה	הרווחה	הרווחה	אגף תעסוקה לרווחה ותוכנית "אשת חיל"
בפעם ה-1 - הכלכלה והתעשייה בפעם ה-2 - הכשרות מבוגרים הוחזר למשרד העבודה	זרוע העבודה	-	-	שטח הפעולה הכשרות מבוגרים ומעסיקים
המורשת	התרבות והספורט	התרבות והספורט	התרבות והספורט	עתיקות, מורשת של עדות ישראל ושימור אתרי ראשית ההתיישבות
ביטחון לאומי	האוצר	האוצר	האוצר	הרשות לאכיפה במקרקעין
החינוך	תרבות וספורט	תרבות וספורט	תרבות וספורט	האחריות לפעילויות ספורט בבתי הספר
האוצר	רה"ם	רה"ם	רה"ם	מינהלת תקומה
הוקם במשרד רה"ם והועבר למשרד האוצר	-	-	-	מטה היישום
התפוצות	שוויון חברתי	שוויון חברתי	שוויון חברתי	האחריות להקמת מתחם רב-ייעודי לקידום אנשים עם מוגבלות

האגף/ היחידה/ שטח הפעולה	הממשלה ה-34	הממשלה ה-35	הממשלה ה-36	הממשלה ה-37
האחריות לאבטחת המקלטים לקורבנות סחר בבני אדם	ביטחון הפנים	ביטחון הפנים	ביטחון הפנים	הרווחה
הכוון תעסוקתי לצעירים	הנגב והגליל	הנגב והגליל	הנגב והגליל	העבודה
הרשות לזכויות ניצולי השואה	אוצר	שוויון חברתי	שוויון חברתי	רה"ם
רשות התקשוב הממשלתי	רה"ם	הדיגיטל הלאומי	כלכלה ותעשייה	הכלכלה והתעשייה
"ישראל דיגיטלית"	שוויון חברתי	הדיגיטל הלאומי	הכלכלה והתעשייה	הכלכלה והתעשייה
הרשות הלאומית לביטחון קהילתי	ביטחון הפנים	חיזוק וקידום קהילתי	ביטחון הפנים	ביטחון לאומי
המטה הלאומי להגנה על ילדים ונוער ברשת	ביטחון הפנים	חיזוק וקידום קהילתי	ביטחון הפנים	ביטחון לאומי
משק המים והביוב	האנרגיה	משאבי המים	האנרגיה	האנרגיה
סמכויות השכלה גבוהה	החינוך	ההשכלה הגבוהה והמשלימה	החינוך	החינוך
המחלקה לתרבות חרדית	החינוך	ההשכלה הגבוהה והמשלימה	החינוך	החינוך
הפעלת המערכה נגד תופעת הדה-לגיטימציה והחרמות נגד ישראל	עניינים אסטרטגיים	עניינים אסטרטגיים	החוץ	התפוצות
זרוע העבודה	העבודה והרווחה	העבודה והרווחה	הכלכלה והתעשייה	העבודה
הרשות לפיתוח כלכלי-חברתי של המגזר החרדי	רה"ם	רה"ם	שוויון חברתי	רה"ם
מרכז ההסברה	התרבות והספורט	רה"ם	התרבות והספורט	רה"ם
רשות החברות הממשלתיות	האוצר	הדיגיטל הלאומי	האוצר	שת"פ אזורי
הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב	החקלאות	הכלכלה והתעשייה	הרווחה והביטחון החברתי	בפעם ה-1 - שוויון חברתי בפעם ה-2 - התפוצות
האגף הבכיר לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב	החקלאות	הכלכלה והתעשייה	הרווחה והביטחון החברתי	בפעם ה-1 - שוויון חברתי ובפעם ה-2 - התפוצות

* משרדי הממשלה הצבועים באדום הם משרדים שאליהם הועבר שטח הפעולה באותה כהונת ממשלה.