



# מבקר המדינה

התמודדות המדינה עם סיכונים  
סביבתיים, טכנולוגיים וחברתיים

תקצירים



---

דוח מיוחד | תמוז התשפ"ו | יוני 2026

---

ירושלים

מס' קטלוגי 2026-S-0020

ISSN 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה  
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה  
[www.mevaker.gov.il](http://www.mevaker.gov.il)

# תוכן העניינים

6	פתיח דבר
8	المقدمة
II	Foreword
	היבטים בהתמודדות הממשלתית עם ירידת
11	מפלס המים באגן הצפוני של ים המלח והשפעותיה
	פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים
29	- ביקורת מעקב
	תשתיות תקשוב לאומיות: היבטים פיזיים, סביבתיים
49	ורציפות תפקודית
59	היבטים בכיקוח ובשמירה על שלום הפעוטות במעונות היום
71	תגי חניה לאנשים עם מוגבלות
87	פעילות הסנגוריה הציבורית

## פתח דבר

האקלים ומאז הניח על שולחן הכנסת בשנים 2021 ו-2024 - וכעת, בפעם השלישית, בשנת 2026 - את מסקנותיו והמלצותיו. בחינה עקבית של הנעשה בשש השנים האחרונות (2020 - 2026) מעלה שפעילות הממשלה בנושא עדיין מדשדשת ושתפקודה לקוי: הממשלה גוררת רגליה, ובכל הנוגע לקידום מערכתי ולהגברת הקשב הממשלתי בנושא זה - הפעולות שהיא נוקטת הן לכל היותר פעולות של "טלאי על טלאי", בדמותן של עשרות רבות של החלטות ממשלה שאין בהן כדי להביא לשינוי של ממש בנושא. במבחן התוצאה בראייה ממשלתית, חקיקת אקלים - אין; אין בקרה ומעקב אחר מיליארדי השקלים שהממשלה הקצתה לטיפול בנושא האקלים או בזיקה אליו במשך השנים; ואין גורם ממשלתי מוביל וקבוע שמחויב ומסוגל - במסגרת סמכויות ומשאבים שהוקצו לו - לפעול להשגת היעדים המדינתיים שנקבעו. תוכנית היערכות לאומית - אין; ובכל הנוגע ליעדים בתחומי הפחתת פליטות גזי החממה - ישראל אינה עומדת ביעדים שקבעה.

דוח זה מרים שוב דגל אדום לפני הממשלה והעומד בראשה ומציין לפנייהם באופן שאינו משתמע לשני פנים - הכתובת על הקיר. משבר האקלים אינו אירוע נקודתי, כי אם תהליך מתמשך ומחריף. משרדי הממשלה עצמם זיהו אותו כאיום מערכתי שעלול ליצור "משברי משנה" ושיבושים שישפיעו על תחומי חיים רבים, ובהם - בריאות הציבור; הרציפות התפקודית של תשתיות המדינה ובפרט התחבורה, האנרגיה והמים; היציבות הביטחונית האזורית; ביטחון המזון ושרשראות האספקה; והיציבות הפיננסית. נוכח הפער הגדול בין הצהרות הממשלה לבין הביצוע, בין החלטותיה לבין תוצאות פעולותיה, בין הצורך בפעולה ממשלתית רחבה על בסיס הסכמות לבין אופי הפעולה המגזרי הקיים, בין האיום לבין היערכות - על הממשלה לפעול ביתר שאת למימוש ההמלצות שהובאו בדוח זה ובקודמיו. על השרה להגנת הסביבה, שאחראית מתוקף תפקידה על קידום האסטרטגיה הלאומית להתמודדות עם שינויי האקלים בישראל, לממש את אחריותה ולפעול למיסודו של ממשל אקלים,

הדוח המונח לפניכם הוא דוח מיוחד הכולל ממצאי ביקורת בנוגע להתמודדות המדינה עם סיכונים סביבתיים, טכנולוגיים וחברתיים. הדוח עוסק במגוון סוגיות ליבה המצויות בלב עשייתה של הממשלה ומשקפות את מורכבות האתגרים הניצבים לפנייה בעת הזו. הנושאים הנבחרים בו משתרעים על פני תחומים רחבים - מההיערכות לאיומים אסטרטגיים ארוכי טווח, דרך סוגיות של פיקוח, אכיפה והגנה על אוכלוסיות ראויות לקידום, ועד להבטחת איכותם של שירותים ציבוריים ומימוש זכויות. שלושת אשכולות אלו, על אף השונות הנושאת ביניהם, משרטטים יחד תמונה מערכתית אחת ומשלימה של חוסנה הלאומי והחברתי של מדינת ישראל. החל ממוכנות פיזית ומערכתית לאיומים גלובליים ותשתיתיים ועד לרגישות חברתית ומחויבות מוסרית עמוקה לאוכלוסיות הראויות לקידום ולצדק. דוחות אלו משקפים את תפקידה של ביקורת המדינה כשומרת סף הבוחנת הן את התשתיות הלאומיות של המדינה והן את ליבת חובתה המוסרית כלפי אזרחיה.

דוח זה כולל שני פרקים העוסקים באיומים מרכזיים המתעצבים בשנים האחרונות, המחייבים היערכות לאומית סדורה, מתמשכת ומתואמת: **פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים - ביקורת מעקב; היבטים בהתמודדות הממשלתית עם ירידת מפלס המים באגן הצפוני של ים המלח והשפעותיה** - סוגיות שונות באופיין, אך משותפות בהשלכותיהן הרחבות ובצורך במענה מערכתי כולל. ממצאי הביקורת מצביעים על פערים מתמשכים בין עוצמת האתגרים לבין המענים הניתנים להם, ועל הצורך בחיזוק התכנון ארוך הטווח, התיאום הבין-ארגוני ויכולת הביצוע. לנוכח חשיבותם והשלכותיהם, יש בממצאים אלה כדי לשמש בסיס לגיבוש מדיניות לאומית סדורה ולחיזוק מוכנותה של מדינת ישראל להתמודדות עם סיכונים מורכבים ומשתנים.

### פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים - ביקורת מעקב

בפברואר 2020 החל משרד מבקר המדינה לבחון את היערכות הממשלתית להתמודדות עם שינויי

על משרד החינוך לפעול לאיתור מעונות הפועלים ללא רישיון, ומומלץ כי יבחן מחדש את אופן פעולתו בעניין הפיקוח על יישום חוק המצלמות. על משרד החינוך לפעול לטיוב מערך הבקרה שהוא מפעיל בנושא הבטיחות במעונות, ובכלל זה באמצעות מיסוד תהליך אפקטיבי למעקב אחר תיקון הליקויים.

**הפרק בנושא תשתיות תקשוב לאומיות: היבטים פיזיים, סביבתיים ורציפות תפקודית** עבר הליך חיסיון בוועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת, והיא החליטה שלא להניחו במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם רק חלקים ממנו, לשם שמירה על ביטחון המדינה.


**לסיום ברצוני להודות לעובדי משרד מבקר המדינה בחטיבה לביקורת משרדי ממשלה ומוסדות שלטון, בחטיבה לביקורת תחומי חברה ורווחה, בחטיבה לביקורת תחומי כלכלה ותשתיות לאומיות, ובחטיבת המטה על עבודתם המאומצת לביצוע תהליכי בדיקה וביקורת באורח יסודי, מקצועי ומסור ולפרסומם של דוחות ביקורת ברורים, אפקטיביים ורלוונטיים.**

נמשיך להתפלל ולייחל להצלחת צה"ל ומערכת הביטחון, לרפואת הפצועים ולימים שקטים ושלווים.

כדי שנייע לפעולה, יגביר את הקשב הממשלתי ויאפשר מענה שהולם את הסיכונים בנושא זה, שהוא מערכתי ורב-ממדי.

### היבטים בפיקוח ובשמירה על שלום הפעוטות במעונות היום

בשנת 2024 היו בישראל יותר מ-540,000 פעוטות בגילי לידה עד שלוש. בשנת הלימודים (שנה"ל) התשפ"ה (2024 - 2025) היו ברחבי הארץ כ-5,060 מעונות שפעלו ברישיון משרד החינוך ובהם שהו כ-212,000 פעוטות. נוסף על כך פעל מספר לא ידוע של מעונות ללא רישיון בניגוד לחוק. יש חשיבות רבה להבטחת שלומם של הפעוטות במעונות, שכן הם פגיעים מאוד מהבחינה הפיזית והנפשית. חשיבות זו מתחדדת על רקע מעשי האלימות כלפי פעוטות ואירועי הבטיחות החמורים שנחשפו בשנים האחרונות. בביקורת עלה כי למשרד החינוך לא היה מידע מלא על כל המעונות שפעלו ללא רישיון ומיפוי שלהם, אף שכבר בדוח משנת 2022 המליץ מבקר המדינה למשרד החינוך לפעול לאיתור המעונות. אף שהתקנת מצלמות במעון היא תנאי למתן רישיון, עלה כי משרד החינוך אינו מפעיל מנגנון מובנה ואפקטיבי כדי לוודא כי הותקנו מצלמות. מצב זה הוא כשל בתהליך הרישוי ופוגע ביכולת משרד החינוך להבטיח את קיומו של מנגנון תיעוד שנועד להגן על הפעוטות. עוד עלה כי אף שקבלת רישיון מותנית בהמצאת אישורי בטיחות, בשיעור גדול מהמעונות שנבדקו - 58% בשנה"ל התשפ"ד ו-53% בשנה"ל התשפ"ה - הבעלים לא הציגו למשרד החינוך את כל האישורים כשהם תקינים. עוד עלה כי גם בשנה"ל התשפ"ה בשיעור גדול מהמעונות שנבדקו התגלו ליקויים בטיחותיים בתחומים מהותיים שמשרד החינוך קבע כי מחויבת הסרתם לאלתר - בתשתית מערכת החשמל (ב-24% מהמעונות המוכרים וב-18% מהפרטיים), במבנה המעון (בכ-10% מהמעונות הפרטיים וב-1% מהמוכרים) ובחצר המעון (ב-74% מהמעונות המוכרים וב-53% מהפרטיים). כמו כן נמצא כי בשנה"ל התשפ"ה כ-81% מהמעונות לא מילאו את דרישת משרד החינוך לדווח על תיקון ליקויי הבטיחות.



**מתניהו אנגלמן**

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים,

תמוז התשפ"ו, יוני 2026

## المقدمة

وتعزيز جاهزية دولة إسرائيل لمواجهة المخاطر المعقدة والمتغيرة.

### إجراءات حكومة إسرائيل واستعداداتها لمواجهة أزمة المناخ - تقرير متابعة

في شباط/فبراير 2020 بدأ مكتب مراقب الدولة بفحص استعدادات الحكومة للتعامل مع التغيرات المناخية، ومنذ ذلك الحين قَدّم إلى الكنيست استنتاجاته وتوصياته في عامي 2021 و-2024، ويعرضها اليوم للمرة الثالثة في عام 2026. يبيّن الفحص المتواصل لما جرى خلال السنوات الست الماضية (2020-2026) أن نشاط الحكومة في هذا المجال لا يزال متعثراً، وأن أداءها يعاني من قصور واضح: فالحكومة تماطل في اتخاذ الإجراءات، وكل ما تقوم به لتعزيز معالجة القضية بشكل منهجي ورفع مستوى الاهتمام الحكومي في هذا الموضوع لا يتجاوز، في أحسن الأحوال، حلولاً جزئية ومؤقتة تتمثل في عشرات القرارات الحكومية التي لا تُحدث تغييراً حقيقياً. من حيث النتائج على المستوى الحكومي، فلا يوجد تشريع خاص بالمناخ؛ لا توجد رقابة أو متابعة لمبادرات الشواغل التي خصصتها الحكومة على مر السنين لمعالجة قضايا المناخ أو القضايا المرتبطة بها؛ ولا توجد جهة حكومية ثابتة ورائدة، وملزمة - ضمن الصلاحيات والموارد المخصصة لها - بالعمل على تحقيق الأهداف الوطنية المحددة. لا توجد خطة استعداد وطنية؛ وفيما يتعلق بأهداف خفض انبعاثات غازات الدفيئة - فإن إسرائيل لم تحقق الأهداف التي حددتها لنفسها.

يرفع هذا التقرير مرة أخرى راية تحذير حمراء أمام الحكومة ومن يرأسها، ويوجه إليهما رسالة واضحة لا تحتمل التأويل - الأمر في غاية الوضوح. أزمة المناخ ليست حدثاً عابراً، بل هي عملية مستمرة وأخذة بالتفاقم. صُنّفت الوزارات الحكومية هذه القضية على أنها تهديد منظوميّ قد يؤدي إلى نشوء "أزمات ثانوية" واضطرابات تؤثر على مجالات حياتية عديدة، من بينها: صحة

التقرير المعروض أمامكم هو تقرير خاص يتضمن نتائج الرقابة حول تعامل الدولة مع المخاطر البيئية، التكنولوجية والاجتماعية. يتناول التقرير مجموعة من القضايا المركزية التي تقع في جوهر عمل الحكومة وتعكس مدى تعقيد التحديات التي تواجهها في المرحلة الراهنة. المواضيع التي يتناولها التقرير تشمل مجالات عديدة - بدءاً من الاستعداد للتهديدات الاستراتيجية بعيدة المدى، إلى جانب قضايا الرقابة، إنفاذ القانون وحماية الفئات المستحقة للدعم، وانتهاءً بضمان جودة الخدمات العامة وتحصيل الحقوق. رغم اختلاف هذه المحاور الثلاثة من حيث الموضوع، إلا أنها ترسم معاً صورة متكاملة ومترابطة لحصانة إسرائيل الوطنية والاجتماعية. سواءً من حيث الجاهزية المادية والمؤسسية لمواجهة التهديدات العالمية والبنى التحتية، وكذلك من حيث الحساسية الاجتماعية والالتزام الأخلاقي العميق تجاه الفئات المستحقة للدعم والعدالة. تعكس هذه التقارير دور مراقبة الدولة كجهة رقابية عليا تتابع البنى التحتية الوطنية للدولة، وتراقب جوهر واجبها الأخلاقي تجاه مواطنيها.

يتضمن هذا التقرير فصلين يتناولان تهديدين رئيسيين برزا خلال السنوات الأخيرة، ويلزمان استعداد وطني منظم، متواصل ومنسق: إجراءات حكومة إسرائيل واستعداداتها لمواجهة أزمة المناخ - تقرير متابعة؛ جوانب تعامل الحكومة مع انخفاض منسوب المياه في الحوض الشمالي للبحر الميت وتأثيراته - رغم اختلاف هاتين القضيتين بطبيعتهما، إلا أنهما تتشابهان من حيث تداعياتهما الواسعة والحاجة إلى توفير حلول لهما على مستوى المنظومة بأكملها. تشير نتائج الرقابة إلى وجود فجوات مستمرة بين شدة التحديات وبين الحلول المقترحة لها، وإلى الحاجة إلى تعزيز التخطيط بعيد المدى، التنسيق بين الجهات والمنظمات المختلفة والقدرة على التنفيذ. نظراً لأهمية هذه القضايا وتأثيراتها، فإن نتائج هذا التقرير يمكن أن تشكل أساساً لبلورة سياسة وطنية متكاملة،

בשנת 2022, בעבודתנו על איגוד החצנות. למרות שרכיב הקאמירט ב החצנות הוא שרש אסאסי ללחול על התריס, תיבן אן הזררת לטעל אלית מנתמת ופעלת ללחול מן תריב הקאמירט פעלת. יעטר זהו הזוע פשל ב איירות התריס, וימס בקדרת זרתרת התריבת וالتعليم على ضمان وجود آلية توثيق تهدف إلى حماية الأطفال. كما أظهر التقرير أنه برغم اشتراط تقديم مصادقات السلامة للحصول على الترخيص، فإن نسبة كبيرة من أصحاب الحضانات التي خضعت للفحص - 58% في السنة الدراسية 2023-2024 و-53% في السنة الدراسية 2024-2025 - لم يقدموا كل المصادقات المطلوبة والسليمة. كما تبين أنه خلال السنة الدراسية 2024-2025، في نسبة كبيرة من الحضانات التي خضعت للفحص، كانت هناك مخالفات تتعلق بالسلامة في مجالات جوهرية، والتي أقرت وزارة التربية والتعليم بوجود معالجتها على الفور - في البنية التحتية لمنظومة الكهرباء (في 24% من الحضانات المعترف بها و-18% من الحضانات الخاصة)، في مبنى الحضانة (في نحو 10% من الحضانات الخاصة و-1% من الحضانات المعترف بها)، وفي ساحة الحضانة (في 74% من الحضانات المعترف بها و-53% من الحضانات الخاصة). كما تبين أن نحو 81% من الحضانات خلال السنة الدراسية 2024-2025 لم تستوف متطلبات وزارة التربية والتعليم بخصوص الإبلاغ عن إصلاح مخالفات السلامة.

يتوجب على وزارة التربية والتعليم العمل على إيجاد الحضانات التي تعمل بدون ترخيص، كما يوصى بإعادة النظر في آليات الرقابة على تطبيق قانون الكاميرت. يجب على وزارة التربية والتعليم أن تعمل من أجل تحسين منظومة الرقابة التي تُشغلها في مجال السلامة داخل الحضانات، بما في ذلك تطبيق إجراءات فعالة لمتابعة إصلاح الأعطال والمخالفات.

الجمهور؛ استمرارية عمل البنية التحتية للدولة، بالأخص المواصلات، الطاقة والمياه؛ الاستقرار الأمني الإقليمي؛ الأمن الغذائي وسلاسل الإمداد؛ والاستقرار المالي. على ضوء الفجوة الكبيرة بين تصريحات الحكومة وأدائها على أرض الواقع، بين قراراتها ونتائج نشاطها، بين الحاجة إلى عمل حكومي واسع النطاق القائم على التوافقات وبين طبيعة العمل القطاعي القائم، بين التهديد والاستعداد - يتعين على الحكومة أن تكثف جهودها من أجل تطبيق التوصيات الواردة في هذا التقرير وفي التقارير السابقة. كما يتعين على الوزارة لحماية البيئة، كونها المسؤولة بحكم منصبها عن تعزيز الاستراتيجية الوطنية للتعامل مع التغيرات المناخية في إسرائيل، أن توظف صلاحيتها ومسؤوليتها، وأن تعمل على تأسيس منظومة حوكمة للمناخ، من أجل التحفيز على اتخاذ الخطوات اللازمة، تعزيز اهتمام الحكومة بالقضية وتوفير حلول لمخاطر هذا الموضوع، الذي يُعتبر موضوعاً منظومياً ومتعدد الأبعاد.

### جوانب الرقابة والحفاظ على سلامة الأطفال الصغار في الحضانات اليومية

في عام 2024 كان يعيش في إسرائيل نحو 540,000 طفل من سن الولادة حتى ثلاث سنوات. في السنة الدراسية 2024-2025 كان في أنحاء البلاد نحو 5,060 حضنة تعمل بترخيص من وزارة التربية، تواجد فيها نحو 212,000 طفل. بالإضافة لذلك، كان هناك عدد غير معروف من الحضانات التي تعمل بدون ترخيص، خلافاً للقانون. هناك أهمية بالغة لضمان سلامة الأطفال في الحضانات، نظراً لهشاشتهم من الناحيتين الجسدية والنفسية. تزداد هذه الأهمية في ظل حالات العنف ضد الأطفال وحوادث السلامة الخطيرة التي كُشفت خلال السنوات الأخيرة. أظهر تقرير الرقابة أنه لم تكن بحوزة وزارة التربية والتعليم معلومات كاملة حول جميع الحضانات التي تعمل دون ترخيص، رغم أن مراقب الدولة أوصى الوزارة في تقرير





דוח מבקר המדינה

# היבטים בהתמודדות הממשלתית עם ירידת מפלס המים באגן הצפוני של ים המלח והשפעותיה

תמוז התשפ"ו | יוני 2026



# היבטים בהתמודדות הממשלתית עם ירידת מפלס המים באגן הצפוני של ים המלח והשפעותיה

## תקציר

### רקע

ים המלח הוא נכס לאומי ובין-לאומי משום חשיבותו הרבה במגוון תחומים: תיירות, תרבות, היסטוריה, סביבה ורפואה. הרכב המינרלים בים המלח מייחד אותו משאר האגמים בעולם והעניק לו את ההכרה כאחד מ-14 פלאי תבל.

בשל התערבות אנושית שכללה ניצול של מקורות המים שזרמו בעבר לים המלח (בעיקר מנהר הירדן) למילוי צרכים ביתיים וחקלאיים ושאיבת מי הים לתעשיית המינרלים, חלה ירידה במפלס ים המלח במהלך השנים, עד אשר במהלך המחצית השנייה של המאה ה-20 התפצל ים המלח לשני אגנים נפרדים: האגן הדרומי - שהתייבש כליל ובו הוקמו בריכות מלאכותיות לצורכי תעשייה ותיירות; והאגן הצפוני - שבו בלבד נותר הים הטבעי, ומפלסו ממשיך לרדת.

### השינויים במפלס ים המלח, 1972 - 2022

15.9.72



27.8.89



21.12.22



המקור: אתר נאס"א<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> התמונות לקוחות מאתר נאס"א, סוכנות החלל האמריקאית, (National Aeronautics and Space Administration, NASA). התמונה משנת 2022 צולמה באמצעות לוויינים של סוכנות החלל האירופית במסגרת פרויקט Harmonized Landsat Sentinel-2 (HLS) המשותף לנאס"א ולסוכנות החלל האירופית (NASA Earth Observatory. (n.d.). [Getting Saltier](#) (Jul ;NASA Earth Observatory. (n.d.). [Dead Sea salt evaporation ponds](#) (Dec. 27, 2022) - 31, 2019); [The Dead Sea](#) (Apr 06, 2012); NASA Earthdata. (n.d.). [Dead Sea salt evaporation ponds](#) (Dec. 27, 2022) - Image captured on Dec 21, 2022, by the MSI instrument aboard the ESA (European Space Agency) Sentinel-2A and -2B satellites.

הירידה במפלס ים המלח גרמה לתופעות גיאולוגיות בלתי הפיכות המתועדות במדידות, במחקרים, בהחלטות ממשלה ובמסמכים רשמיים נוספים של המדינה, וכוללות חשיפת שטחי קרקע נרחבים, אי-יציבות קרקע, היווצרות בולענים ושינוי בתוואי של ערוצי נחל באזור. תופעות אלה, שאינן קיימות באף אזור אחר בישראל מלבד באגן הצפוני של ים המלח, גרמו לקריסת תשתיות, ובהן מקטעים בכביש 90, המשמש עורק תחבורה יחיד באזור, אתרי תיירות, חופי רחצה ושטחים חקלאיים, ולפגיעה של ממש בענפי התיירות והחקלאות, שהם בסיס הקיום הכלכלי של המועצות האזוריות תמר ומגילות ים המלח, ששטחי השיפוט שלהן מצויים בסמוך לים המלח, עד כי לאגן הצפוני של ים המלח וסביבתו נוצר דימוי של "אזור מוכה אסון".

כבר בשנות ה-70 של המאה ה-20 הכירה הממשלה בצורך בגיבוש מדיניות למאזן המים בים המלח, ובין שנות ה-70 לאמצע שנות ה-80 קודמה תוכנית "תעלת ימים" (מים תיכון) שנגנזה לאחר תכנון וקידוחים ראשוניים. בראשית המאה ה-21 התחדש העיסוק בנושא: ועדת המדע דנה בכך בשנים 2001-2004, ומכוח החלטת ממשלה משנת 2003 פעל צוות בין-משרדי בשנים 2004-2006, אשר פרסם בשנת 2006 מסמך מדיניות שהמליץ לבחון חלופות לירידת המפלס. במקביל, בשנים 2005-2021, קודם פרויקט "מובל הימים" (מים סוף) בשיתוף הבנק העולמי, ירדן והרשות הפלסטינית, אשר לווה בשדולה בכנסת ובהחלטות ממשלה תומכות בשנת 2007 ובשנת 2012. בעשור האחרון, לצד דיוני ועדת הפנים והסביבה בשנת 2016 ובשנת 2022, פעל צוות בין-משרדי נוסף בשנים 2018-2022 לגיבוש מדיניות ארוכת טווח. טיוטת דוח ההמלצות של הצוות הוגשה להערות הציבור ביוני 2022, וכללה התייחסות מורחבת לחלופות להובלת מים לים המלח (טיטת דוח ההמלצות למדיניות ארוכת טווח משנת 2022).

ההתמודדות עם ירידת המפלס באגן הצפוני של ים המלח ועם הנזקים שנגרמו לאזור היא אתגר מורכב, רב-תחומי ומערכת, בהיותו בעל השפעות סביבתיות, כלכליות, תיירותיות, תחבורתיות, דמוגרפיות ולאומיות, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך. ביקורת זו נועדה לבחון את האופן שבו ממשלת ישראל התמודדה עם אתגר זה ויישמה את החלטתה מאפריל 2018.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> החלטת הממשלה 3742, "סיוע ליישובים ולרשויות באזור ים המלח להתמודדות עם נזקי הבולענים ותיקון החלטת ממשלה" (15.4.18)

נתוני מפתח

<p><b>אפריל 2018</b></p> <p>המועד שבו הכירה ממשלת ישראל באזור האגן הצפוני של ים המלח כאזור עדיפות לאומית במסגרת החלטת ממשלה 3742.</p>	<p><b>150<sup>3</sup> - 42,091<sup>4</sup> מיליון ש"ח</b></p> <p>טווח העלויות השנתי (הקמה ותפעול) של המערך לייצוב המפלס באגן הצפוני של ים המלח באמצעות הזרמת מים לים המלח, לפי הערכת המשרד להגנת הסביבה (המשרד להג"ס) שפורסמה להערות הציבור ביוני 2022<sup>5</sup>. רק בשנת 2025 החל המשרד להג"ס בהליך לחישוב התועלות הכלכליות מהאטת ירידת מפלס ים המלח</p>	<p><b>כ-1.15 מטר בשנה</b></p> <p>קצב הירידה הצפוי במפלס המים באגן הצפוני של ים המלח ללא נקיטה של פעולות לריסון ירידת המפלס (לפי הערכת המשרד להגנת הסביבה משנת 2022)</p>	<p><b>כבר לפני יותר משני עשורים</b></p> <p>הכירה הממשלה בצורך לגבש מדיניות ממשלתית בשאלת ההתמודדות עם ירידת מפלס ים המלח (דהיינו, אם לפעול לייצוב המפלס ואם כן - באיזו דרך). חרף הזמן הרב שעבר נכון לפברואר 2026 טרם גיבשה הממשלה מדיניות בנושא.</p>
<p><b>2 מ-4 פרויקטים</b></p> <p>שנועדו לצמצם את הפגיעה בכביש 90 עקב תופעות טבע שמקורן בירידת מפלס ים המלח טרם הסתיימו (נכון לאפריל 2026)</p>	<p><b>כ-25 שנה</b></p> <p>התקופה שבה נעשו ניסיונות לגבש וליישם מענה ביטוחי למזקי בולענים באזור ים המלח. למרות זאת, נכון לאוגוסט 2025 טרם יושם פתרון בנושא.</p>	<p><b>98 מיליון ש"ח</b></p> <p>סך התקציב שהקצתה הממשלה לקידום עשרה פרויקטים תיירותיים מתוקף החלטת הממשלה 3742<sup>6</sup> מאפריל 2018</p>	<p><b>11 מ-12 פרויקטים</b></p> <p>תיירותיים לא הושלמו. זאת כאשר עשרה מהם נקבעו ותוקצבו בהחלטת הממשלה מאפריל 2018 כדי לממש את מדיניות הממשלה לשנות את הדימוי של האגן הצפוני של ים המלח מאזור מוכה אסון לאזור עם מגוון של אטרקציות תיירותיות</p>

<sup>3</sup> חלופת הזרמה מבית שאן במקביל לירדן הדרומי.

<sup>4</sup> חלופת החייאת הירדן הכוללת גם עלויות חימוניות הנאמדות ב-286 מיליון ש"ח ועלויות התפלה של 800 מלמ"ק להזרמה לאגן הצפוני של ים המלח הנאמדות ב-1.614 מיליארד ש"ח.

<sup>5</sup> היוון שנתי של עלויות הקמה של המערך הכולל ל-50 שנה בתוספת עלויות תפעול ובניכוי ההכנסה השנתית בגין עודף "חשמל ירוק" (הכנסה מייצור חשמל באמצעות מתקנים הידרואלקטריים, המנצלים הפרשי גבהים בין ים סוף או הים התיכון לבין ים המלח לייצור חשמל). אומדן העלות השנתית להזרמת המים מים סוף נאמדה ב-303 מיליון ש"ח.

<sup>6</sup> החלטת הממשלה 3742, "סיוע ליישובים ולרשויות באזור ים המלח להתמודדות עם מזקי הבולענים ותיקון החלטת ממשלה" (15.4.18).

## פעולות הביקורת



בחודשים מרץ עד אוגוסט 2025 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בניהול הממשלתי של ירידת המפלס באגן הצפוני של ים המלח והשפעותיה. פעולות השלמה בוצעו עד פברואר 2026. במסגרת הבדיקה נבחנו הפעולות הממשלתיות לגיבוש מדיניות ממשלתית בנוגע למאזן המים באגן הצפוני של ים המלח (פרק 1); מידת יישומם של פרויקטים למימוש הפוטנציאל התיירותי באזור האגן הצפוני של ים המלח ולהפיכתו מאזור מוכה אסון בשל ירידת המפלס והנזקים הנלווים לו למרחב בעל ערך ייחודי גיאולוגי, היסטורי ותיירותי (פרק 2); היבטים הקשורים לשמירה על הרציפות התפקודית של כביש 90 כציר אסטרטגי יחיד באזור ולפיתוח תשתיות מגורים בקיבוצים מצפה שלם ועין גדי (פרק 3).

הביקורת בוצעה במשרדי ממשלה ובגופים ציבוריים כדלהלן: האגף לכלכלה ותשתיות שבמשרד ראש הממשלה (משרד רה"ם), משרד התיירות, משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה (המשרד להג"ס), המינהל האזרחי (מנא"ז), רשות שוק ההון ביטוח וחיסכון (רשות שוק ההון), רשות הטבע והגנים (רט"ג), נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (נת"י), המועצה האזורית מגילות ים המלח, המועצה האזורית תמר. בדיקות השלמה בוצעו במשרד האוצר, במשרד האנרגיה - המכון הגיאולוגי (המכון הגיאולוגי), במשרד לשיתוף פעולה אזורי, בחברה הממשלתית להגנות ים המלח (חל"י), ברשות ניקוז ים המלח ובענבל חברה לביטוח (חברת ענבל), ברשות מקרקעי ישראל (רמ"י), במשרד הביטחון - הרשות לפינוי מוקשים, בצה"ל - פיקוד מרכז.

במסגרת הביקורת מיפה משרד מבקר המדינה באמצעות תוכנת qGIS את מוקדי הפיתוח במרחב אל מול סיכונים הנובעים מאי-יציבות הקרקע (בולענים והתחתרות נחלים<sup>7</sup>). נוסף על כך, בסוף שנת 2024 קיים משרד מבקר המדינה הליך של שיתוף ציבור באמצעות סקר וקבוצות מיקוד בקרב תושבים ובעלי עניין נוספים באזור ים המלח. הליך זה נועד לקבלת מידע בלתי אמצעי על השפעת ירידת מפלס ים המלח על חייהם וכן על אפקטיביות המענים שניתנו להתמודדות עם השפעותיה של התופעה האמורה.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



### קביעת מדיניות ממשלתית בעניין מאזן המים באגן הצפוני של ים המלח והשפעותיו

**השלמת גיבוש מדיניות ארוכת טווח לאזור האגן הצפוני של ים המלח** - טיוטת דוח ההמלצות למדיניות ארוכת טווח משנת 2022 של הצוות בין-משרדי לגיבוש מדיניות ארוכת טווח בראשות המשרד להג"ס, כללה המלצה לממשלה לאמץ מדיניות של התערבות במאזן המים לשם האטת ירידת מפלס ים המלח וייצובו, ובכלל זה הצעה של תוכנית לייצוב המפלס<sup>8</sup>. נמצא כי עד למועד סיום הפעולות להשלמת הביקורת (פברואר 2026) לא גיבש הצוות דוח סופי, והשרה להג"ס לא הגישה את המלצות הצוות לדיון בממשלה. שלא בהתאם להחלטת הממשלה מאפריל 2018 שהורתה על הגשת המלצות הצוות לממשלה עד דצמבר 2020. עקב כך ההכרעה בממשלה לגבי עצם ההתערבות בירידת המפלס ואופן ההתערבות, אם יוחלט להתערב, ממשיכה להתעכב. לדחייה בהכרעה הממשלתית בשאלת ההתערבות בירידת מפלס ים המלח עלולה להיות עלות גבוהה מבחינת התוצאה. שכן בשל העיכוב תמורת אותן עלויות (שלפי טיוטת הצוות הבין-משרדי משנת 2022 יסתכמו בכ-150 מיליון עד כ-2.1 מיליארד ש"ח בשנה) צפוי רום המפלס שיושג להימצא בנקודה נמוכה יותר.



**כימות ערכים כלכליים של פגיעה במערכות אקולוגיות, בנוף ובתיירות** - טיוטת דוח ההמלצות מיוני 2022 של הצוות הבין-משרדי לגיבוש מדיניות ארוכת טווח, בראשות המשרד להג"ס, לא כללה הערכה של הערך הנופי והתיירותי של הירידה בגובה המפלס באגן הצפוני של ים המלח, הן בחישוב של מצב "עסקים כרגיל", ללא התערבות בגובה המפלס, והן בחישובים הכלכליים שביצע הצוות הבין-משרדי לבחינת החלופות לייצוב גובה המפלס בשיטות מקובלות<sup>9</sup>. אי-השימוש בשיטות אלה גרם לכך שלפני הצוות הבין-משרדי לגיבוש מדיניות ארוכת טווח, הציבור ומקבלי החלטות לא היה אומדן ערך כלכלי מדויק יותר של חלופת "עסקים כרגיל", שמשמעותה המשך ירידת מפלס האגן הצפוני של ים המלח. עקב כך גם לא נעשה שימוש בערכים אלה כחלק מאומדן התועלת מייצוב גובה המפלס במסגרת ניתוח עלות-תועלת, הכולל הן את העלויות של החלופות השונות והן את התועלות.



### יישום המדיניות הממשלתית למימוש הפוטנציאל התיירותי של אזור האגן הצפוני של ים המלח (אדפטציה)

**יישום המדיניות עליהם החליטה הממשלה למימוש הפוטנציאל התיירותי של האגן הצפוני של ים המלח** - בהחלטה 3742 מאפריל 2018 הכירה ממשלת ישראל באזור האגן הצפוני של ים המלח כאזור עדיפות לאומית<sup>10</sup>. בהמשך לכך, היא החליטה לסייע למועצות האזוריות מגילות ים המלח ותמר ולתושביהן להתמודד עם הנזקים הכלכליים של ירידת מפלס ים המלח, זאת בעיקר באמצעות מימוש הפוטנציאל התיירותי של האזור באופן המתואם לאתגריו (בהתבסס על יכולתו של המכון הגיאולוגי למפות את אזורי ההיתכנות לבולענים ואת השטחים באזור זה שאינם בסיכון להיווצרות בולענים). ואולם במועד סיום הביקורת (אוגוסט 2025), כשבע שנים לאחר ההחלטה האמורה, הממשלה טרם יישמה את המדיניות שעליה החליטה למימוש הפוטנציאל התיירותי של האזור.



<sup>8</sup> לפירוט ארבע תוכניות הפעולה לייצוב המפלס שבחן הצוות הבין-משרדי והתוכנית שעליה המליץ בטיטה ראו המשרד להג"ס, רשות ניקוז ים המלח, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, עתיד ים המלח - מסמך מדיניות ארוכת טווח (יוני 2022).

<sup>9</sup> לעניין זה הצביע משרד מבקר המדינה על שתי שיטות שהיו יכולות לשמש לביצוע ההערכות האמורות - שיטת עלות ההגעה (Travel Cost Method - TCM), האומדת את ערכו הכלכלי של אתר טבע ואת השינויים בערכו בעיני המבקרים על פי עלות הביקור (עלויות הדלק, הבלאי לרכב ועלויות הזמן האלטרנטיבי של הביקור באתר - עלות עבודה); ושיטת ההערכה המתנית (Contingent Valuation Method - CVM), המבוססת על סקרי דעת קהל הבוחנים את נכונות הציבור לשלם עבור שימור או שיפור סביבתי.

<sup>10</sup> כהגדרתו בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009. החלטה זו משקפת הכרה ממשלתית בצורך להפחית את הפערים הכלכליים והחברתיים בין אזור זה לבין יתר חלקי הארץ.

## קידום הפרויקטים שעליהם החליטה הממשלה למימוש הפוטנציאל התיירותי של האגן הצפוני של

**ים המלח - במועד סיום הביקורת (אוגוסט 2025),** כעבור כשבע שנים מהחלטת הממשלה מאפריל 2018, 11 מ-12 פרויקטים תיירותיים לא הושלמו, ופרויקט אחד הושלם באופן חלקי. זאת כאשר עשרה מהפרויקטים נקבעו ותוקצבו בהחלטת הממשלה (סך כולל של כ-98 מיליון ש"ח) כדי לממש את מדיניות הממשלה לשנות את הדימוי של האגן הצפוני של ים המלח מאזור מוכה אסון לאזור עם מגוון של אטרקציות תיירותיות. בשמונה מ-12 הפרויקטים התיירותיים לא הושלם התהליך הסטטוטורי, ובשני פרויקטים הוא לא החל.

**השלמת פיתוח מרחב התיירות "ארץ המנזרים" ואתר הטבילה קאסר אל-יהוד - מעברות הירדן -** מדובר במרחב גיאוגרפי והיסטורי ייחודי, שבו לפי המסורת היהודית חצו בני ישראל את הירדן בכניסתם לארץ כנען ולפי המסורת הנוצרית הוטבל ישו. כן יש במרחב זה ריכוז נדיר של מנזרים וכנסיות.

נכון למאי 2026, וכשלושה חודשים לאחר שאתר קאסר אל-יהוד נחנך מחדש, המנא"ז ורט"ג לא השלימו את הקמת כל רכיבי התיירות המרכזיים שתוכננו<sup>11</sup> באתר, אף שהמנא"ז גיבש פרוגרמה לאתר בשנת 2019, ובשנת 2022 קיבל את מלוא התקציב שנקבע לעניין זה בהחלטת הממשלה.

נכון לאוגוסט 2025, המנא"ז ורט"ג טרם מימשו את האחריות שהוטלה עליהם בהחלטת הממשלה מאפריל 2018 לפיתוח מרחב "ארץ המנזרים": הם לא השלימו את ההסדרה הסטטוטורית של המרחב; המנזרים לא שופצו, והם עומדים פרוצים, סדוקים ומלאים בגרוטאות בתוך המבנים וסביבם, דרכי הגישה אליהם ותשתיות התיירות סביבם לא הושלמו; המנא"ז טרם הסדיר מסמך מזכה שטח ממוקשים וממילא לא העבירו לרט"ג וזאת על אף שבוצעו עבודות בשטח לפינוי מוקשים; לא הושלמו תשתיות תיירות בסביבת המנזרים; והשטח אינו פתוח לכניסה חופשית של הציבור. כמו כן, תהליך קידום התב"ע על ידי המנא"ז הוקפא מאז מאי 2025.



**מיזמי תיירות בצפון האגן הצפוני של ים המלח כנדרש על פי החלטת הממשלה -** מיזמים אלו נועדו להעצים את חוויית הביקור ולהאריך את משך השהות של המטיילים. המיזמים כוללים הקמת חופי רחצה ציבוריים, מסלולי אופניים, שבילי הליכה, מרכז החוויה "שער לים המלח" (מרכז מבקרים), מתקני לינה מגוונים ותשתיות תיירות נוספות. נמצא כי:

**מרכז החוויה "שער לים המלח"** (מרכז החוויה) - אף שעברו שמונה שנים מהחלטת הממשלה בשנת 2018, שהטילה על שר התיירות לקדם ולבצע את פיתוח מרכז החוויה; שבע שנים מאז חתם משרד התיירות בשנת 2019 על הסכם מסגרת עם חל"י להקמת מרכז החוויה; וארבע שנים מאז השלימה חל"י בשנת 2022 את התכנון ובחירה קבלן, ומשרד התיירות השלים את הקצאת התקציב לביצוע הפרויקט - נכון למאי 2026, משרד התיירות באמצעות חל"י עדיין לא סיים את פיתוח מרכז החוויה "שער לים המלח". השלמת הפרויקט נדחתה כמה פעמים, ונכון למאי 2026 הצפי לסיום הפרויקט הוא ברבעון השני של שנת 2029.



**הקמת מתקן אכסון מלונאי** - עד למועד סיום הביקורת באוגוסט 2025, כשבע שנים לאחר החלטת הממשלה משנת 2018, ההסדרה הסטטוטורית של התשתית להקמת מתקן האכסון המלונאי במרחב התיירות בצפון ים המלח לא הושלמה, וממילא לא הוקם מתקן האכסון המלונאי כאמור.

**הקמת חאנים** - טרם הושלמה על ידי משרד התיירות הקמת חאנים במועצה האזורית מגילות ים המלח, ומשרד התיירות לא השתתף בגיבוש תוכנית אב נוספת ביולי 2024 שקידמו מועצות האזור. כמו כן, רק בשנת 2025, כחמש שנים לאחר גיבוש התוכנית

11 לא הושלמו: רחבת כניסה לנקודת הטבילה, מרכז מבקרים/אודיטוריום, הנגשה, הצללה, מרכז מסחרי, נקודות תצפית, שבילי מטיילים ורוכבים.

הראשונית בשנת 2020, נעשתה בחינה מעמיקה של ההיבטים הנוגעים לממשק של התוכנית עם פעילות צה"ל באזור.

**פיתוח מיזמי תיירות חדשים בנווה עין גדי** - נווה מדבר ייחודי זה על גדת ים המלח נפגע קשות בשל ירידת מפלס ים המלח והיפערות בולענים. ירידת המפלס והיפערות הבולענים גרמו בין היתר לסגירת אתר המרחצאות נווה עין גדי ולחסימת הגישה לחופי ים המלח, ששימשו מקורות פרנסה לתושבי האזור.



• נכון למאי 2026, משרד התיירות ורט"ג לא השלימו את הפעולות לפיתוח שלושה עוגני תיירות שתוכננו בנווה עין גדי מכוח החלטת הממשלה 3742 מאפריל 2018 - מתחם היאחזות עין גדי (שנועד לשמר ולהנגיש לציבור את המורשת ההיסטורית של ראשית ההתיישבות היהודית באזור), חניון הלילה חאן עין גדי ומלון עין גדי (הרחבת המלון).



• העיכוב בקידום שניים משלושת המיזמים נבע בין היתר מאי-הסדרה של מעמד הקרקע. נמצא כי משרד התיירות הקצה למיזמים אלה כספים ללא בחינת מעמד הקרקע, שלא בהתאם לנהליו ולכללי המינהל התקין.

**הקמת כפר נופש וספא בקיבוץ מצפה שלם** - מיזמים אלה נועדו לשמש מקור פרנסה חלופי לחוף מינרל (שבבעלות הקיבוץ), שנסגר בעקבות היפערות בולענים בחוף.



• נכון למועד סיום הביקורת (אוגוסט 2025) לא הושלמו הפעולות ששימשו תנאי להענקת הסיוע הממשלתי על ידי משרד התיירות<sup>12</sup> ולא ניתן מענה לצורך בהשלמות סביבתיות ותחבורתיות ובתיאומים נוספים שנדרשו כתנאי לאישור התוכנית להפקדה במוסדות התכנון ביו"ש ונכון למאי 2026, לא הושלם הליך התכנון והרישוי של מתקן אכסון מלונאי בסמוך לקיבוץ מצפה שלם, לפיכך גם לא החל הליך ההקמה בפועל של כפר נופש וספא במצפה שלם.



• הקיבוץ טרם הגיש בקשה להקצאת קרקע בפטור ממכרז לצורך ביצוע הפרויקט, כנדרש בהחלטת הממשלה מאפריל 2018, ומשכך משרד התיירות, המנא"ז והממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש ביו"ש (במנא"ז) טרם השלימו בחינה והסדרה של הקצאת הקרקע בפטור ממכרז לקיבוץ מצפה שלם.

**תיירות בולענים - פיתוח של מסלולי הליכה ושיט בטוחים ומוסדרים לצפייה בבולענים ואי-טיפול בתיירות פיראטית לצפייה בבולענים** - לצד האתגרים שמזמנים הבולענים, הם נכסי טבע ייחודיים בעלי פוטנציאל תיירותי. מהליך שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה עולה כי מצד אחד, הבולענים מושכים תשומת לב ציבורית ותיירותית בשל היותם תופעה נדירה וייחודית ומשמשים מוקד לפיתוח תיירות גיאולוגית. מצד שני, בהעדר הסדר ביטוחי ובטיחותי, קיים סיכון במתן גישה למטיילים לאוצרות הטבע הגיאולוגיים ולחוף האגן הצפוני של ים המלח המתרחק.



• במועד סיום הביקורת (אוגוסט 2025) בהעדר הסדר ביטוחי, משרד התיירות, רט"ג והמועצות האזוריות מגילות ים המלח ותמר לא יכלו לגבש תוכנית ויישומית להקמת תשתיות תיירותיות בטוחות לשם צפייה בתופעת הבולענים, ולא יכלו לתכנן ולהסדיר מסלולי הליכה, תיירות מים או נתיבי שיט בטוחים ומוסדרים לצפייה בתופעות גיאולוגיות ובולענים למרות תוכנית האב לתיירות של המועצה האזורית מגילות ים המלח, חל"י ומשרד התיירות משנת (2020), המלצות המכון הגיאולוגי (2021) והמלצות הצוות הבין-משרדי לגיבוש מדיניות ארוכת טווח בראשות המשרד להג"ס (2022).

- באזור האגן הצפוני של ים המלח מתבצעת תיירות בולענים באופן פיראטי, תוך סיכון חיי אדם, חניה לא-מוסדרת באזור מסוכן ופגיעה בערכי טבע. נכון למועד סיום הביקורת בנושא (יוני 2025), וכי פעולות האכיפה של המועצות תמר ומגילות ים המלח באמצעות שילוט, גידור ופניות של המועצות למשרד התיירות אינן מצליחות למנוע תיירות פיראטית לאזורי בולענים ושהייה של מטיילים באזורים אלה. משרד התיירות לא ביצע במשך כשש שנים (2020 - 2025) פעולות של פיקוח ואכיפה באגן הצפוני של ים המלח. לכן הוא לא פיקח על מורי דרך באזור זה כדי להבטיח את שלום המטיילים ולא הטיל קנסות על פעילות מורי דרך המסכנת את המטיילים, ועל אנשים פרטיים ותאגידים המפעילים סיורים בתשלום ללא רישיון, זאת לדברי המשרד בשל היעדר תובע ייעודי ונסיבות חירום ממושכות<sup>13</sup>.

## הסדרה של ביטוח באזור האגן הצפוני של ים המלח, בדגש על בולענים, כנדרש על פי החלטת הממשלה.

- עד למועד סיום הביקורת בנושא (אוגוסט 2025) רשות שוק ההון, האחראית לפיקוח על תחום הביטוח בישראל ולאסדרה של תחום זה, ושהייתה חברה בוועדת ההיגוי בראשות משרד רה"ם, לא פנתה מצידה לחברות הביטוח לבקש הצעות לביטוח כנגד מזקי בולענים בפוליסות הביטוח ולא פעלה מול חברות הביטוח להסדרת הזיקה לאזורי ההיתכנות לבולענים שמיפה המכון הגיאולוגי.
- ועדת ההיגוי נמנעה מהסדרת הנושא מכיוון שהסיקה מאי-קבלת מענה בעניין מהמועצות האזוריות תמר ומגילות ים המלח שלא קיימת בעיית ביטוח, וזאת אף שבעיית הביטוח צפה ועלתה בשורה של מקרים (בשנים 2001 - 2025)<sup>14</sup>. בדיקת משרד מבקר המדינה בשנים 2024 - 2025 העלתה כי חברות ביטוח מסרבות לבטח כנגד בולענים ומחריגות את הנזק מבולענים בפוליסות הביטוח שהן מציעות לתושבים ולעובדים של המועצות האזוריות תמר ומגילות ים המלח.
- ועדת ההיגוי בראשות משרד רה"ם הסתמכה על עמדת רשות שוק ההון, שהייתה חברה בוועדת ההיגוי, כי אין בעיה לבטח כנגד בולענים על ידי חברות ביטוח פרטיות, עקב כך הוועדה לא דנה בחלופות לביטוח על ידי חברת הביטוח הממשלתית המרכזית (חברת ענבל), פיצוי באמצעות קרן או מתקציב המדינה או יישום מודל היברידי המשלב ביטוח בסיסי של חברות ביטוח פרטיות וכיסוי למזקי בולענים על ידי המדינה, ולא גיבשה המלצות בנוגע לזיקה בין אזורי ההיתכנות לבולענים שמיפה המכון הגיאולוגי לבין דרישות ההסדרה בפוליסות הביטוח בנושא בולענים. עקב כך לא דנה הוועדה בתרומה של אמצעים הנדסיים מפחיתי סיכון למזק מבולענים<sup>15</sup> במסגרת אסדרה של ביטוח באזור ים המלח.
- נמצא כי בהעדר פתרון ביטוחי, משרד התיירות, שעליו הוטלה האחריות בהחלטת הממשלה 3742 מאפריל 2018 לקדם את פיתוחו של חוף רחצה ציבורי בחלקו הצפוני של ים המלח, לא קידם פיתוח חוף זה וגם לא פעל מול רשות שוק ההון ומשרד האוצר למציאת פתרון לחסם הביטוחי שעמד בפני פרויקט הקמת חוף ציבורי באזור עין גדי. זאת אף שהמכון הגיאולוגי, כגורם המקצועי המוסמך, אישר כי ניתן להקים חוף רחצה ציבורי בחלופת עין גדי, ואף שהוצגו לוועדת ההיגוי בראשות משרד רה"ם פתרונות הנדסיים להפחתת הסיכון, והוועדה אישרה תקציב של 12 מיליון ש"ח להקמת חוף ציבורי וחסנים באזור.

**עבודת הצוות הבין-משרדי לגיבוש מדיניות ארוכת טווח בראשות המשרד להג"ס בנושאי תיירות ואי-הגשת המלצות סופיות לדיון בממשלה** - הצוות הבין-משרדי בראשות המשרד להג"ס כלל בטיטות הדוח למדיניות ארוכת טווח מיוני 2022 המלצות להמשך פיתוח התיירות באזור האגן הצפוני של ים המלח, אך כאמור לא גיבש דוח סופי ולא הגיש את המלצותיו הסופיות לממשלה. עקב כך לא התקיים דיון בממשלה

<sup>13</sup> תקופות חירום ממושכות: הקורונה בשנים 2020 - 2022 והמלחמות בשנים 2023 - 2025.

<sup>14</sup> במשך יותר משני עשורים (2001 - 2025) דוחות מבקר המדינה, דיוני הכנסת ובדיקות של רשות שוק ההון והמועצות האזוריות הצביעו על סירובן של חברות הביטוח והמבטחים המשניים בחו"ל לכסות סיכונים בולענים, מצב שהתבטא בהחרגות פוליסות הרכוש והחבויות מפני סיכונים לרשויות מקומיות ולעובדי תשתית, בקשיים של תושבי אזור ים המלח לבטח עסקים חדשים ובהשפעות כלכליות, חברתיות וסביבתיות בשל היעדר מענה ביטוחי באזור.

<sup>15</sup> פתרונות הנדסיים מתקדמים הכוללים מבנים קלים לשינוע, אלמנטים של גישור ויסודות צפים מעל חללים, הקמת מיגון לתשתיות, הטמעת מערכי התרעה וניטור ותכנון המתאמים לתזוזות הקרקע.

בהמלצות לפיתוח תיירותי שגובשו, ולא נקבעה מסגרת המשך תקציבית, ניהולית וארגונית, שתגדיר סמכויות, לוחות זמנים, שיטות פיקוח ואחריות ליישום המלצות הצוות לפיתוח התיירות.

## הפעולות הממשלתיות להתאמת תשתיות תחבורה ופיתוח ההתיישבות באזור האגן הצפוני של ים המלח

**שיפור התפקוד של קטע כביש 90 באזור האגן הצפוני של ים המלח** - החלטת הממשלה 3742 מאפריל 2018 הטילה על משרד התחבורה לגבש תוכנית רב-שנתית לתחזוקת הכביש כדי לצמצם את הפגיעה ברציפות התפקודית של הכביש ולמגן אותו מסיכונים בטיחותיים הנובעים מנזקים גיאולוגיים (בולענים והתחתרות נחלים) שמקורן בירידת מפלס ים המלח ולהשלים את יישומה עד שנת 2022.

- נכון לאפריל 2026 טרם הסתיימו שניים מארבעה פרויקטים (נחל דוד ועינות צוקים) שעליהם המליץ משרד התחבורה ושאותם החליטה ועדת ההיגוי בראשות משרד ה"ם לקדם ולהם אישרה תקציב בסך של 107 מיליון ש"ח.

- הצוות הבין-משרדי בראשות המשרד להג"ס כלל בטיטת הדוח למדיניות ארוכת טווח מיוני 2022 המלצות להמשך הבטחת הרציפות התפקודית של כביש 90 באזור האגן הצפוני של ים המלח, אך כאמור לא גיבש דוח סופי ולא הגיש את המלצותיו הסופיות לממשלה. עקב כך לא התקיים דיון בממשלה בהמלצות אלה, ולא נקבעה מסגרת המשך תקציבית, ניהולית וארגונית, שתגדיר סמכויות, לוחות זמנים, שיטות פיקוח ואחריות ליישום המלצות הצוות בנושא.

- בפועל, 5 מ-13 מפגשי נחלים עם כביש 90 באזור האגן הצפוני של ים המלח (אוג, קדם, ערוגות, צאלים, רחף), ובהם הנחלים בעלי הספיקה הגבוהה ביותר ופוטנציאל הנזק הגדול ביותר (ערוגות, רחף וצאלים), טרם טופלו ולא קיבלו מענה, מלבד המפגש עם נחל ערוגות, שקיבל מענה חלקי בלבד ותוקצב רק לשלב התכנון. שלושה נחלים (קדרון, דרגה, דוד) ושתי נקודות סיכון בכביש (עינות צוקים, מעגלי תנועה עין גדי) עדיין נמצאים בסטטוס של דרישה לטיפול משמעותי, נכון לאפריל 2026 שניים מהם נמצאים בביצוע (נחל דוד, עינות צוקים), וחמישה נחלים טופלו.

בשל כל אלו קטע כביש 90 באזור האגן הצפוני של ים המלח ממשיך להיחסם בעשרות ימי שיטפונות מדי שנה בשנה. הפגיעה ברציפות התחבורתית משפיעה ישירות על חיי התושבים, הכלכלה המקומית, התיירות והנגישות לשירותים חיוניים באזור.

**פיתוח תשתיות המגורים בקיבוצי האגן הצפוני של ים המלח** - נכון לסיום הביקורת באוגוסט 2025, אף שהממשלה בהחלטה 3742 מאפריל 2018 סיווגה את הקיבוצים עין גדי ומצפה שלם כאזורי עדיפות לאומית ואישרה סיוע להרחבתם הדמוגרפית, נמצא כדלהלן:

- במצפה שלם - המועצה האזורית מגילות ים המלח טרם השלימה את הסדרת ההליכים הסטטוטוריים להקמת שכונת מגורים במצפה שלם, אף שעברו יותר מ-25 שנה מאז אושרה לראשונה תוכנית סטטוטורית לבנייתה.

- בעין גדי - שכונה חדשה טרם אוכלסה ונמצאת עדיין בשלבי הקמת תשתיות, למרות קיומה של הסדרה סטטוטורית משנת 2022 והצפת הצורך בהרחבה דמוגרפית כבר בשנת 2017.

- פיתוח התיישבות - הצוות הבין-משרדי בראשות המשרד להג"ס כלל בטיטת הדוח למדיניות ארוכת טווח שפרסם ביוני 2022 המלצות להמשך פיתוח ההתיישבות באזור האגן הצפוני של ים המלח, אך לא הגיש כאמור, את המלצותיו הסופיות לממשלה. עקב כך לא התקיים דיון בממשלה בהמלצות לפיתוח תשתיות מגורים שגובשו ולא נקבעה מסגרת המשך תקציבית, ניהולית וארגונית שתגדיר סמכויות, לוחות זמנים, שיטות פיקוח ואחריות לגבי יישום המלצות הצוות להמשך פיתוח ההתיישבות באזור האגן הצפוני של ים המלח.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי כל עוד פעלה ועדת היגוי בראשות משרד רה"ם מתוקף החלטת הממשלה 3742 מאפריל 2018, משרד רה"ם ריכז את התיאום בין הגופים בזמן פעילות הוועדה (בשנים 2018 - 2022), ונרשמה התקדמות בקידום הפרויקטים שתוקצבו במסגרת החלטת הממשלה. עם זאת, נמצא כי עם תום כהונת ועדת ההיגוי והפסקת פעילותה בשנת 2022 בזמן שרוב הוראות החלטת הממשלה טרם יישמו, ובלי שנקבע גורם שימשיך את פעילותה של הוועדה, נותר פער ניהולי ובשל כך יישום הפרויקטים נעצר והפוטנציאל האזורי נשאר בלתי ממומש, שלא בהתאם לרוח החלטת הממשלה 3742 מאפריל 2018 ולתקציבים שהוקצו מתוקף החלטה זו.

## עיקרי המלצות הביקורת

על השרה להג"ס לדאוג להשלמת המלצות הצוות הבין-משרדי בראשות משרדה לגיבוש מדיניות ארוכת טווח להתמודדות עם ירידת מפלס ים המלח, כנדרש על פי החלטת הממשלה 3742 מאפריל 2018, ולהגיש בהקדם לממשלה לדיון והכרעה.



יש להמשיך לתאם בין ההתמודדות הממשלתית עם ירידת מפלס ים המלח והשפעותיה ובין הליכי גיבוש הצעת חוק הזיכיון החדש לים המלח; הזיכיון צפוי להתחדש בשנת 2030, בהובלת משרד האוצר. מומלץ כי משרד האוצר והמשרד להג"ס יקבעו בזיכיון החדש מנגנונים שיבטיחו כי פעילות הזיכיון תתבצע בהתאם לעקרונות הקיימות ותוך צמצום הפגיעה הסביבתית בים המלח וכן יודאו כי עלויות הנזק שנגרם מפעילות הזיכיון בים המלח לא ישתנו על המדינה.



מומלץ למשרד להג"ס לכלול בניתוח המוצג למקבלי החלטות ולציבור הערכה כלכלית של הערך הנופי והתיירותי באגן הצפוני, תוך שימוש בשיטות מקובלות (כגון עלות ההגעה או הערכה מותנית) ששימוש בעבר, כדי לשקף במלואן את העלויות והתועלות השוליות של ייצוב המפלס לעומת המשך נסיגתו.



על המשרד להג"ס להשלים את המלצותיו הסופיות לפיתוח תיירותי, להבטחת הרציפות התפקודית של כביש 90 באזור האגן הצפוני של ים המלח ולהמשיך פיתוח ההתיישבות באזור ולהגישן לממשלה לדיון.



על הגופים האחראים לפיתוח ולשימור התיירותי של אזור האגן הצפוני של ים המלח, ובראשם משרד התיירות, המועצות האזוריות מגילות ים המלח ותמר, רט"ג, המנא"ז, רשות שוק ההון, ומשרד האוצר, כל אחד בתחום אחריותו, במסגרת סמכויותיו ובכפוף למגבלות הביטוח והבטיחות, להשלים את תהליכי הפיתוח וההסדרה שהוטלו עליהם לקדם, כפי שפורט בדוח זה, ולהביאם לכדי יישום. נוסף על כך, מומלץ למשרד רה"ם לבצע בקרה על יישום ההחלטה למול המשרדים והגופים הרלוונטיים. עוד מומלץ לשקול לחדש את עבודת ועדת ההיגוי.



מומלץ כי המנא"ז ורט"ג, בשיתוף המשרד לשיתוף פעולה אזורי יציבו לוחות זמנים מפורטים להשלמת רכיבי התיירות והתשתית באתר קאסר אל-יהוד - מעברות הירדן ויפעלו למימושם. על המנא"ז ורט"ג להתניע מחדש את תהליך קידום התב"ע לפיתוח מרחב "ארץ המנזרים" (שהוקפא במאי 2025) ולמצות את ההסדרה הסטטוטורית הנדרשת (הרחבת התב"ע לארץ המנזרים). במסגרת זו, על המנא"ז לפעול לקבלת האישור של הרשות לפינוי מוקשים על כך ששטח ארץ המנזרים נקי ממוקשים "ומזוכה", ולהעביר אישור זה לרט"ג כדי שניתן יהיה לקדם את התב"ע.



על משרד התיירות להקפיד כי העברת כספים לפרויקטים שבאחריותו תבוצע בהתאם לאבני הדרך שהוגדרו בפרויקט ולפקח על מימוש התקציבים שהוא מעביר כדי למנוע בזבז כספי ציבור, תוך הקפדה על מינהל תקין



על משרד התיירות, שעליו הוטל בהחלטת הממשלה 3742 מאפריל 2018 לקדם ולבצע את פיתוח מרכז החוויה "שער לים המלח", ושאת הפרויקט הוא תקצב בשנת 2022, לנקוט את כל הפעולות הדרושות, לרבות קביעת לוחות זמנים מפורטים להשלמת הפרויקט, פיקוח על התקדמות הפעולות ומתן מענה לחסמים, כדי לוודא כי הקמת מרכז החוויה "שער לים המלח" תושלם בהקדם ככל שניתן וכי מרכז החוויה ייפתח לציבור לצורך מימוש הפוטנציאל התיירותי שבו. מומלץ כי משרד התיירות, רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) והמועצה האזורית מגילות ים המלח יפעלו להסרת החסמים הביורוקרטיים לפיתוח אכסון מלוני במרחב התיירות בצפון ים המלח. עוד מומלץ כי משרד התיירות ימשיך לנהל בקרה על התקדמות הפרויקט שאישר ויקבע לוחות זמנים מחייבים למימוש. על משרד התיירות לחזור ולהוביל את קידום התוכנית להקמת חאנים, בהתאם להחלטת הממשלה 3742 מאפריל 2018, ובפרט עליו לפעול בשיתוף עורכי תוכנית האב למדבר יהודה ובתיאום עם פיקוד מרכז, לשכת התכנון ביו"ש במנא"י כדי לתת מענה לחסמים הביטחוניים שהעלה המנא"י.



מומלץ כי רט"ג תשלים, בשיתוף קיבוץ עין גדי, את ההסדרה הסטטוטורית והקניינית של מתחמי היאחזות עין גדי וחאן עין גדי, בשיתוף עם קיבוץ עין גדי, ותגבש עם הקיבוץ מודל תפעול מוסכם, להשלמת עבודת פיתוח התשתית לקליטת קהל במתחם היאחזות ובחאן עין גדי.



מומלץ כי משרד התיירות ישלים בהקדם את מינוי התובע הייעודי, ובשיתוף משרד המשפטים ישלים את הסדרת נוהל האכיפה. בעקבות ממצאי הביקורת על תיירות פראטית באזורים שיש בהם היתכנות לבולענים, מומלץ למשרד התיירות לשלב בפעילות האכיפה שלו על מורי דרך גם את אזור את האגן הצפוני של ים המלח כדי למנוע סכנה ולשמור על שלום הציבור. נוסף על כך, מומלץ כי משרד התיירות, בשיתוף רט"ג, המועצות האזוריות מגילות ים המלח ותמר, במסגרת סמכויותיהן, בכפוף למגבלות הקיימות, ובשיתוף הגורמים המקצועיים, מהמכון הגיאולוגי ומחל"י, יאגם את כלל החומר המקצועי שנצבר במשך השנים ויגבש תוכנית תכנונית לפיתוח תיירות בולענים לאורך האגן הצפוני של ים המלח. תיירות זו תהיה מבוססת על עקרונות הפיתוח האדפטיבי (תשתיות הגנה, תשתיות ניידות). כמו כן מומלץ כי בכפוף להשלמת הסדרת סוגיית הביטוח והבטיחות, המועצות האזוריות מגילות ים המלח ותמר ולמשרד התיירות, בשיתוף המכון הגיאולוגי, לתכנן, שבילי הליכה מוסדרים, מסומנים ובטוחים לאורך קו החוף ולתכנן נתיבי שיט מוסדרים, לרבות תכנון מעגנות המותאמות לירידת המפלס, בהתאם למפות היתכנות לבולענים של המכון הגיאולוגי ולהיבטי הדרכה. בהמשך, לאחר הסדרת סוגיית הביטוח והבטיחות, ובכפוף למגבלות הביטוח והבטיחות, שיקבעו, מומלץ כי המועצות מגילות ים המלח ותמר ומשרד התיירות יפעלו לפיתוח והקמה של השבילים והנתיבים לתיירות בולענים.



מומלץ כי רשות שוק ההון תחדש את הבדיקה בקרב חברות הביטוח בנוגע לרכישת ביטוח באזור האגן הצפוני של ים המלח ללא החרגת בולענים ותבחן אפשרות להתחשב באמצעים הנדסיים מפחיתי סיכון לנזק מבולענים במסגרת ההסדרה של הביטוח באזור ים המלח. עוד מומלץ לרשות שוק ההון, אגף החשב הכללי במשרד האוצר וחברת ענבל להמשיך לבחון מנגנוני ביטוח נוסף על חלופת הביטוח על ידי חברות הביטוח מהמגזר הפרטי, אם לא ימצא פתרון ביטוחי הולם על ידי חברות הביטוח מהמגזר הפרטי, ולגבש מענה לשם תחזוקה ופיתוח האזור וללמוד מניסיוןן של מדינות אחרות לאסדרת מקרים דומים של ביטוח באזורים עם תופעות טבע עם מידת סיכון. נוסף על כך, מומלץ כי משרד התיירות, בהתאם להחלטת הממשלה 3742 מאפריל 2018, יפנה לרשות שוק ההון ולמשרד האוצר כדי שיפעלו להסרת החסמים הביטוחיים העומדים בפני פיתוח חוף ציבורי באזור עין גדי ויפעלו לפיתוח החוף בהתאם לפתרון הביטוחי.





על משרד התחבורה לוודא כי נת"י תשלם את הפרויקטים להסדרת קטעי הכביש במפגש עם נחל דוד ובנקודת הסיכון לכביש בעינות צוקים שעליהם המליץ משרד התחבורה ושאותם החליטה ועדת ההיגוי בראשות משרד רה"ם לקדם ולתקצב. מוצע כי משרד התחבורה יבחן את המלצות הצוות הבין-משרדי לגיבוש מדיניות ארוכת טווח בראשות המשרד להג"ס, המופיעות בטיטת דוח ההמלצות למדיניות ארוכת טווח שפרסם הצוות לציבור ביוני 2022, בנוגע לשמירה על הרציפות התפקודית של כביש 90 וישקול לגבש תוכנית המשך רב-שנתית להסדרת נקודות סיכון ומפגשי נחלים נוספים עם הכביש; וככל שתגובש יגישה להחלטת ממשלה.



מומלץ כי המועצה האזורית מגילות ים המלח תפעל להשלמת הפעולות הנדרשות לבניית השכונה בקיבוץ מצפה שלם ובכלל זה השלמת ההליכים לאישור התכנית המפורטת ומילוי התנאים שקבעה לשכת התכנון ביו"ש במרץ 2025. כמו כן, מומלץ כי המועצה האזורית תמר תמשיך לסייע לקיבוץ עין גדי להשלים את הקמתן של תשתיות המגורים בשכונה החדשה, לשם קידום הפיתוח הדמוגרפי בהתאם להחלטת הממשלה 3742 מאפריל 2018.

**הפוטנציאל התיירותי מתיירות מים באזורי בולענים - בולענים בקרבת החוף ובים, צילום רחפן, 2023; בולען עם חיבור לים, יוני 2025**

ב. בולען בקרבת החוף עם חיבור לים (מבט מהים)



א. בולען בקרבת החוף עם חיבור לים (מהחוף)



ד. נציב מלח (סמוך לחוף)



ג. נציב מלח (בתוך הים)



ה. נציבי מלח (מבט מהים)



ו. שכבות משקעי מלח ובוץ שנחשפו עם ירידת המפלס באגן הצפוני של ים המלח (מבט דרומה)



ז. שכבות משקעי מלח ובוץ בתוך מי הים ומחוץ להם ובסמוך לבולען ימי (מבט דרומה)



## ח. תצלום רחפן של בולענים בקו החוף ובתוך המים



תמונות א-ז' צולמו על ידי צוות הביקורת בסיור ימי עם המכון הגיאולוגי ביוני 2025 תמונה ח' באדיבות משה ברנשטיין, צלם ומתעד בים המלח.

## סיכום

ים המלח, הנקודה היבשתית הנמוכה בעולם, הוא נכס לאומי ובין-לאומי ייחודי בעל חשיבות תרבותית, היסטורית, סביבתית, רפואית, דתית ותיירותית. מפלס האגן הצפוני של ים המלח נמצא במגמת ירידה מתמדת מהמחצית השנייה של המאה ה-20, וירידה זו גורמת לתופעות נלוות: נסיגת קו החוף, היווצרות בולענים, התחזרות נחלים ונדידת מעיינות. תופעות אלה, שאינן קיימות באף אזור אחר בישראל מלבד באגן הצפוני של ים המלח, גרמו לקריסת תשתיות, ובהן מקטעים בכביש 90, המשמש עורק תחבורה יחיד באזור, אתרי תיירות, חופי רחצה ושטחים חקלאיים, ולפגיעה של ממש בענפי התיירות והחקלאות, שהם בסיס הקיום הכלכלי של המועצות האזוריות תמר ומגילות ים המלח, ששטחי השיפוט שלהן מצויים בסמוך לים המלח, עד כי לאגן הצפוני של ים המלח וסביבתו נוצר דימוי של "אזור מוכה אסון".

ביקורת זו נועדה לבחון את הפעולות שביצעו גופי הממשל בטווח הארוך והקצר לפיתוח המרחב ולשימורו ולגיבוש מדיניות ממשלתית בנוגע למאזן המים באגן הצפוני של ים המלח; לבחון את הפרויקטים הייעודיים שקבעה ותקצבה הממשלה במסגרת החלטת הממשלה 3742 מאפריל 2018 לפיתוח אזור האגן הצפוני של ים המלח וכן פרויקטים נוספים שעליהם המליצו גופים ממשלתיים (הצוות הבין-משרדי לגיבוש מדיניות ארוכת טווח, רט"ג והמכון הגיאולוגי), נוסף על החלטת הממשלה, למימוש הפוטנציאל התיירותי, לתחזוקת כביש 90 כציר אסטרטגי יחיד ולפיתוח תשתיות מגורים באזור האגן הצפוני של ים המלח.

במועד סיום הביקורת (אוגוסט 2025) ובמועד סיום השלמת הביקורת (פברואר 2026) מצביעים מכלול ממצאי הביקורת על פער בין החזון והתוכניות שקבעה הממשלה בשנת 2018 לשיקום אזור האגן הצפוני של ים המלח ולשימורו ובין מימושם בפועל. להלן עיקרי הפער:

1. **הכרעה בנוגע לחלופות המים באגן הצפוני** - על אף ההכרה הממשלתית בחשיבותו ובייחודו של האגן הצפוני של ים המלח ובצורך לפתח את המרחב ולשמרו, ואף שהממשלה מכירה את השפעות ירידת המפלס, הנחקרת ומנוטרת באופן שיטתי על ידי גופים ממשלתיים, עד למועד סיום פעולות ההשלמה לביקורת (פברואר 2026) הצוות הבין-משרדי לגיבוש מדיניות ארוכת טווח בראשות המשרד להג"ס טרם הכריע בנוגע לסוגיות של פיתוח המרחב ושימורו, לרבות בשאלת החלופות לריסון גירעון המים באגן הצפוני של ים המלח.
2. זאת ועוד, המלצותיו הסופיות של הצוות הבין-משרדי לגיבוש מדיניות ארוכת טווח, בסוגיות של פיתוח המרחב ושימורו, לרבות בשאלת חלופות לגירעון המים באגן הצפוני של ים המלח לא הוגשו לממשלה.
3. כמו כן, טיוטת דוח ההמלצות שפורסמה להערות הציבור ביוני 2022 התבססה על הערכה כלכלית חסרה.

4. **פרויקטים תיירותיים** - במועד ביום הביקורת (אוגוסט 2025) שבע שנים לאחר קבלת החלטת הממשלה 3742 מאפריל 2018 לפיתוח אזור האגן הצפוני של ים המלח, 11 מ-12 פרויקטים תיירותיים מרכזיים בעלי פוטנציאל להפוך את הדימוי של האגן הצפוני של ים המלח מאזור מוכה אסון לאזור תיירותי עם מגוון של אטרקציות תיירותיות לא הושלמו; ב-10 מ-12 פרויקטים תיירותיים לא הושלמו שלב הסטטוטוריקה.
5. **היבטים ביטוחיים** - רשות שוק ההון שהייתה חברה בוועדת ההיגוי בראשות משרד רה"ם, לא פנתה מצידה לחברות הביטוח לבקש הצעות לביטוח כנגד נזקי בולענים בפוליסות הביטוח של חברות הביטוח מהמגזר הפרטי ולא פעלה מול חברות הביטוח להסדרת הזיקה לאזורי ההיתכנות לבולענים שמיפה המכון הגיאולוגי.
6. **תשתיות כביש 90** - עד למועד סיום הביקורת באוגוסט 2025, טרם טופלו 5 מ-13 מפגשי נחלים עם כביש 90 באזור האגן הצפוני של ים המלח ושתי נקודות סיכון בכביש.
7. העיכובים ביישום החלטת הממשלה מלווים בהליכי טיפול לקויים: חוסר הסדרה של סוגיית הביטוח כנגד סכנת הבולענים, העברת תקציבי משרד התיירות בניגוד למינהל תקין, עיכובים בהסדרת מעמד הקרקע של פרויקטים תיירותיים, ועיכובים בקידום תשתיות מגורים בקיבוצים מצפה שלם ועין גדי.
- למצאים אלה אחראים גופים רבים, ובראשם המשרד להג"ס, משרד התיירות, המועצות האזוריות מגילות ים המלח ותמר, רט"ג, המנא"ז, רשות שוק ההון, ומשרד התחבורה.
- בטוח הקצר:** על גופים אלה, האחראים לשימור האזור ולפיתוחו מתוקף החלטת הממשלה 3742 מאפריל 2018, כל אחד בתחום אחריותו, במסגרת סמכויותיו ובכפוף למגבלות הביטוח והבטיחות, להשלים את תהליכי ההסדרה והפיתוח של אתרי תיירות, שירותי תיירות, אכסון מלונאי, תשתיות תחבורה ותשתיות למגורים שהוטל עליהם לקדם ולפתח, תוך תיקון הליקויים שהועלו בדוח ביקורת זה ומתוך הבנה כי פיתוח האגן הצפוני של ים המלח הוא בעל חשיבות לאומית אסטרטגית ורמה ערכית ייחודית, ובמקביל נושא עימו ערכים סביבתיים וכלכליים. בכלל זה, על הגופים להשלים את ההסדרה והפיתוח של מרחב ארץ המנזרים, מרחב התיירות בצפון האגן הצפוני של ים המלח בסמוך לצומת הלידו, מרחב התיירות באזור מצפה שלם ומרחב נווה עין גדי, לבצע פיילוט לתיירות בולענים מותאמת ובטוחה, לפעול לרציפות כביש 90 ולפתח את ההתיישבות, תוך הסרת החסמים הביטוחיים והביטחוניים שצוינו בדוח ביקורת זה. על משרד התיירות להקפיד כי העברות הכספיים לפרויקטים יבוצעו בהתאם לאבני הדרך שהוגדרו בפרויקט ולפקח על מימוש התקציבים שהוא מעביר כדי למנוע בזבז כספי ציבור, תוך הקפדה על מינהל תקין. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד רה"ם לבצע בקרה על יישום ההחלטה למול המשרדים והגופים הרלוונטיים. עוד מומלץ לשקול לחדש את עבודת ועדת ההיגוי.
- בטוח הארוך:** מומלץ למשרד להג"ס לתקן ולהשלים את חישוביו הכלכליים ולהגיש לממשלה את המלצותיו הסופיות להתמודדות עם גירעון המים באגן הצפוני של ים המלח, במטרה לפתח את האזור ולשמרו. מומלץ כי משרד רה"ם יוביל את היישום בפועל של החלופה לריסון גרעון מאזן המים, אם תומלץ וככל שתאושר על ידי הממשלה, וכי משרד התחבורה יבחן את טיטוט דוח ההמלצות מיוני 2022 של הצוות הבין-משרדי לגיבוש מדיניות ארוכת טווח וישקול לגבש ולהגיש לממשלה תוכנית רב-שנתית להסדרת נקודות סיכון ומפגשי נחלים נוספים עם כביש 90. ליישום ההמלצות בדוח זה הנוגעות לטווח הארוך יש דחיפות גבוהה, שכן היישום צפוי להימשך עשרות שנים ובד בבד הוא מממש חזון לאומי המתקן הזנחה רבת שנים של האזור ומספק פתרון אזורי מקיף לשיקום, לשימור ולפיתוח של אזור ים המלח האסטרטגי, שבו נופים בעלי ערך לאומי ועולמי גם יחד.





דוח מבקר המדינה

# פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים - ביקורת מעקב

תמוז התשפ"ו | יוני 2026



# פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים - ביקורת מעקב

## תקציר

### רקע

דוח זה הוא הדוח השלישי של מבקר המדינה העוסק בפעולות הממשלה בקשר למשבר האקלים. הדוח הראשון "פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים" פורסם בשנת 2021 כדוח ביקורת מיוחד (הדוח הראשון), והדוח השני משנת 2024 פורסם כביקורת מעקב מורחבת על יישום המלצות הדוח הראשון (ביקורת המעקב הראשונה [2024])<sup>1</sup> (הדוחות הקודמים). שני הדוחות הקודמים הניחו לפני מקבלי החלטות תמונה מפורטת של הפערים ושל החסמים והתריעו בפניהם שההתנהלות הממשלתית בישראל בנוגע למשבר האקלים - לרבות תהליכי קבלת ההחלטות, קביעת סדרי העדיפויות וניהול הסיכונים - אינה עולה בקנה אחד עם הסיכונים הנשקפים משינויי האקלים למדינה, לחברה ולפרט. הדוחות הקודמים הדגישו כי משבר האקלים כבר כאן, אך יש ביכולתנו עוד לפעול ולהיערך אליו כדי לצמצם את הסיכונים ואת הנזקים.

נוכח החשיבות שמייחס מבקר המדינה להגברת הקשב והעשייה הנדרשים מצידה של הממשלה בנושא, ובהתחשב בעיתוי המאפשר עדיין היערכות מונעת או לכל הפחות צמצום נזקים, החליט מבקר המדינה לבצע מעקב נוסף וממוקד. מטרתו - לבחון את ההתקדמות שחלה בטיפול הממשלתי בעיקרי הכשלים שיוצגו להלן כמחוללי שינוי, בראייה מערכתית וכוללת.

**לצד המערכה המתמשכת מאז 7.10.23 המחייבת מענה כלל-ממשלתי בהיבטים רבים, קיימת חשיבות לכך שהממשלה תיתן דעתה, גם במצבי חירום, על הסיכונים הרובצים לפתחנו בהיבטי סביבה ואקלים. לסיכונים אלה השלכות ארוכות טווח על מדינת ישראל, והם אינם נסוגים בשל מצב החירום. יתרה מכך - בהיבטי שוק האנרגיה, שני המבצעים האחרונים - עם כלביא ושאגת הארי - מחדדים את ההשפעות שיש למצבי חירום מלחמתיים על שוק האנרגיה ואת החשיבות שבקידום תהליכי העבודה למיצוי מקורות חלופיים לאנרגיה מתחדשת. מקורות אלה חיוניים לקיימות שלנו ולביטחון האנרגטי של מדינת ישראל. הדברים אינם סותרים אלא משלימים זה את זה.**

הפרת האיזון העולמי שבין האדם לסביבה ולטבע, הנגרמת כתוצאה מהמחולל העיקרי לשינויי האקלים - פליטות גזי חממה (גז"ח) - מתרחשת זה שנים, והיא עלולה להביא לשינויים מרחיקי לכת המסכנים את החיים על פני כדור הארץ כבר עתה וגם בעתיד. בכל הנוגע לעתיד - בדוח הסיכונים של הפורום הכלכלי-עולמי לשנת 2025<sup>2</sup> הוצגה החומרה הנשקפת משינויי האקלים, והאיומים הנשקפים מהם דורגו ברמות הסיכון הגבוהות ביותר לעשור הקרוב; ובכל הנוגע לסיכונים כיום - חומרתם באה לידי ביטוי באופן מובהק בשנים האחרונות - על פי הערכה של הבנק העולמי מאוקטובר 2024, בשנת 2021 לבדה היו 1.2 מיליארד בני אדם חשופים בסיכון גבוה לאחד מהסיכונים הקשורים לשינויי אקלים (גלי חום, בצורות, שיטפונות וסופות ציקלון)<sup>3</sup>. סוכנות הסביבה האירופית (ה-EEA) מצאה כי הנזקים הכלכליים המצטברים מאירועי מזג אוויר קיצוני (בעיקר שיטפונות, סערות, גלי חום, בצורות ושריפות) בשנים 1980 עד 2024 נאמדו ב-822 מיליארד אירו; יצוין שכרבע מהסכום (208 מיליארד אירו) מקורו באירועים שהתרחשו בחמש השנים האחרונות (2020 - 2024)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> מבקר המדינה, דוח מיוחד - פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים (אוקטובר 2021); מבקר המדינה, דוח מיוחד - פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים - ביקורת מעקב מורחבת (מרץ, 2024).

<sup>2</sup> World Economic Forum, Global Risks Report 2025, P. 8 (15.1.2025)  
<sup>3</sup> ראו:

World Bank Group (2024), Rising to the Challenge: Success Stories and Strategies for Achieving Climate Adaptation and Resilience; (P. 10 in the report).

<sup>4</sup> ראו דוח של סוכנות הסביבה האירופית: [www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related?activeAccordion=546a7c35-9188-4d23-94ee-005d97c26f2b](http://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related?activeAccordion=546a7c35-9188-4d23-94ee-005d97c26f2b)

**ישראל** ממוקמת באזור המכונה "**אזור מוקדה**" (Hot Spot) - אזור שבו קצב השינויים האקלימיים ועוצמתם גבוהים ביחס למרבית האזורים בכדור הארץ; בשל כך המדינה חשופה לסיכונים משמעותיים יותר. המגמות האקלימיות שכבר משפיעות על ישראל צפויות להתגבר גם בעשורים הקרובים, ועל פי התחזיות - **שינויי האקלים יביאו להיווצרות סביבה אקלימית שונה מזו המוכרת לנו היום**. המגמות העיקריות החזויות בישראל עד סוף המאה הנוכחית (שנת 2100) הן ארבע - **חם יותר, יבש יותר, קיצוני יותר וגבוה יותר (עליית פני הים)**. מגמות אלה כבר מורגשות בישראל - בשנת 2025 לבדה התרחשו בישראל כמה אירועי מזג אוויר קיצוני שכל אחד הוא בעל השפעה שלילית ניכרת על מערכי החיים - נמדדו שיאי קור והתרחשו כמה אירועים של עוצמות גשם עז שגרם לשיטפונות ולהצפות; זאת לצד גלי חום כבד ושיאי טמפרטורה, שסייעו להתפתחות שריפת הענק באפריל (יום העצמאות) באזורי השפלה והרי ירושלים.

רבים מהסיכונים הנשקפים משינויי האקלים זוהו בשנים 2023 - 2025 על ידי משרדי הממשלה כ**איום** שיש להיערך אליו ושמספיע על תחומי אחרותם; והסיכונים המרכזיים לפי הערכות משרדי הממשלה הם בעיקר התגברות של **אירועי אקלים קיצוניים** שעלולים להביא ל**שיבושים קריטיים** באספקת אנרגיה ומים (שמהווים "מכפילי נזק" בעלי השפעה רוחבית על כלל המערכות); לפגיעה בתשתיות (לרבות תשתיות תחבורה), שקריסתן עלולה לגרום לשיבוש תפקודי רחב; לסיכונים לבריאות הציבור; לפגיעה בייצור החקלאי ובשרשרת אספקת המזון; ואף לאי-יציבות אזורית.

**מפת הסיכונים כתוצאה משינויי האקלים לפי הערכות משרדי הממשלה,**

**2025 - 2023**



על פי תוכניות והערכות סיכונים של משרדי הממשלה שהוגשו למשרד להג"ס בשנים 2023 - 2025, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כאמור זהו הדוח השלישי של מבקר המדינה בנושא. בסיכומה של ביקורת המעקב הראשונה (2024) הצביע המבקר על שישה כשלים יסודיים בהתנהלות הממשלתית בכל הנוגע לטיפול בנושא, כאשר סוגיות אלה נדונו גם בדוח הראשון משנת 2021; כמפורט בתרשים שלהלך:

## הכשלים היסודיים בהתנהלות הממשלתית בטיפול בשינויי האקלים לפי דוחות מבקר המדינה בנושא מהשנים 2021 ו-2024



המקור: ביקורת המעקב הראשונה (2024), עמ' 374.

נתוני מפתח

<p><b>לא הוקם</b></p> <p>מנגנון מעקב, פיקוח ובקרה ממשלתי בנוגע לתקציבים בסך מצטבר של כ-8.8 מיליארד ש"ח שהקצו ממשלות ישראל ב-74 החלטות שקיבלו במהלך כ-18 שנים (שנת 2007 עד אוגוסט 2025) לטיפול בנושא האקלים או בזיקה אליו, נכון לאוגוסט 2025</p>	<p><b>לא בוצעה</b></p> <p>הערכה לאומית בנוגע להשפעות המקרו-כלכליות של שינויי האקלים על ישראל לטווח הארוך, נכון לאוגוסט 2025</p>	<p><b>208 מיליארד אירו</b></p> <p>סך הנזקים הכלכליים המצטברים באירופה מאירועי מזג אוויר קיצוני (שיטפונות, סערות, גלי חום, בצורות ושריפות) בשנים 2020 - 2024, שהם כרבע מכלל הנזקים הכלכליים המצטברים בשנים 1980 - 2024 (822 מיליארד אירו)</p>	<p><b>3.26 טריליון דולר</b></p> <p>הנזק הכספי המצטבר לשנים 1991 - 2023 בשל אובדן תוצרת חקלאית בעולם (דגנים, פירות, ירקות, מוצרי בשר וחלב) בשל אירועי בצורות, שיטפונות, מזיקים וגלי חום. מדובר ב-4% תוצרת חקלאית מהתמ"ג העולמי</p>
<p><b>רק 19%</b></p> <p>סך הפחתת הפליטות של גז"ח הצפויה בישראל עד שנת 2030, במקום 27% - היעד שנקבע על ידי הממשלה</p>	<p><b>2 בלבד</b></p> <p>תקנים פעילים (אחד ליבתי קבוע ואחד מושאל) קיימים נכון ליולי 2025 במינהלת ההיערכות לשינויי אקלים במשרד להגנת הסביבה, שבין תפקידיה לקדם את האסטרטגיה הלאומית ואת תוכניות הפעולה בהיבטי היערכות לשינויי אקלים</p>	<p><b>89%</b></p> <p>שהם 25 מתוך 28 מהמשרדים הממשלתיים ומהגופים הציבוריים שהנשא רלוונטי לתחומי אחריותם, לא גיבשו תוכנית היערכות משרדית ישימה - מתוקצבת וכוללת לוח זמנים ומדדים לביצוע</p>	<p><b>0</b></p> <p>דיונים קיימה ועדת השרים לענייני אקלים שהקימה השרה להגנת הסביבה באפריל 2023 במטרה "לשפר את פעולות הממשלה בנוגע להשלכות שיש לנושאי האקלים על המשק, החברה והסביבה בישראל"</p>

פעולות הביקורת



בחודשים מרץ 2025 עד אוקטובר 2025 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב ממוקדת בנושא ההיערכות הממשלתית למשבר האקלים. ביקורת זו בחנה כמה היבטים שנדונו בדוחות הקודמים, חלקם כאמור הוגדרו בביקורת המעקב הראשונה (2024) כ"כשלים יסודיים", בדגש על תיקון הממצאים ויישום ההמלצות כפי שניתנו בה, בעיקר בתחומים האלה: מסגרות פעולה של "ממשל אקלים" בתחומי החקיקה, התכלול והבקרה בראייה תקציבית; הערכה לאומית של השפעות מקרו-כלכליות ארוכות טווח של שינויי האקלים על ישראל; ההיערכות הממשלתית להתמודדות עם הסיכונים הנובעים משינויי האקלים (אדפטציה); ותמונת המצב העדכנית של עמידת הממשלה ביעדים הלאומיים להפחתת פליטות גז"ח (מיטיגציה).

הביקורת נעשתה במשרד להגנת הסביבה (המשרד להג"ס) ובמשרדי האנרגיה והתשתיות, האוצר, הכלכלה והרווחה והביטחון החברתי, ובגופים הציבוריים בנק ישראל, המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה והשירות המטאורולוגי לישראל (שמ"ט) שבמשרד התחבורה והבטיחות בדרכים. בדיקות השלמה נעשו במטה לביטחון לאומי, והתקיים שיח עם התאחדות התעשיינים על השפעתן הצפויות של הפעולות הממשלתיות בשל שינויי האקלים על התעשייה הישראלית. בחודשים דצמבר 2025 וינואר 2026 בוצעה בדיקת השלמה ועודכנו כמה היבטים שנבחנו בדוח.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



### ממשל אקלים

#### מסגרת חקיקתית - שיהוי באסדרה מחייבת (חוק האקלים)



- בביקורת הקודמות נמצא כי חל שיהוי בעיגון אסדרה מחייבת לנושא האקלים באמצעות חקיקה, וכי הצעות חוק האקלים (הראשונה משנת 2022 והשנייה משנת 2023) שהממשלה פעלה לקדם בין היתר בהתאם להמלצת ה-OECD לישראל, לא קודמו. בביקורת המעקב הנוכחית עלה כי נכון לינואר 2026 הליקוי **לא תוקן**; זאת אף שביוני 2023 ושוב באוגוסט 2024 הורתה הממשלה לפעול להשלמת חקיקה זו עד ועידות האקלים הבין-לאומיות שהתקיימו במועדים סמוכים; ועל אף פעילות נמרצת של משרדי ממשלה ושל גופים ציבוריים רבים בוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת, שבמסגרתה התקיימו 11 דיונים ואף גובש נוסח הצעת חוק שאושר על ידי הצדדים.
- הקיפאון בהליך החקיקה מאז דצמבר 2024 (מועד הדיון המסכם של ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת שבו היא הגיעה לנוסח הצעת חוק מוסכם, במקביל להחלטה על רביזיה), הרי שיש בכך נסיגה של הממשלה מהמחויבות הלאומית האסטרטגית להתמודדות עם שינויי האקלים.

#### מסגרת ארגונית - היעדר גורם ממשלתי מתכלל



- בדוחות הקודמים עלה כי הסגמנטציה של הטיפול הממשלתי בנושא שינויי האקלים מובילה לחסמים ולריבוי קונפליקטים בין משרדים באופן שמכביד על ביצוע פעולת הממשלה בעניין; כי למשרד להג"ס אין את המאפיינים הדרושים לצורך הובלה וגיבוש של מדיניות לאומית בנושא; וכי נכון ליולי 2023 ועדת השרים לענייני אקלים שהוקמה באפריל אותה שנה במטרה לשמש "מסגרת תיאום בין כלל הגורמים שפעילותם נוגעת לנושאים אלה, כדי לשפר את פעולות הממשלה בנוגע להשלכות שיש לנושאי האקלים על המשק, החברה והסביבה בישראל", לא התכנסה, וגם לא נקבע לה מועד עתידי להתכנסות. בביקורת המעקב הנוכחית עלה כי הליקויים **לא תוקנו**:
  - נכון לדצמבר 2025 הטיפול באקלים עדיין מנוהל על ידי המשרד להג"ס בלי שהוקנו לו סמכויות נוספות או הוקצו לו משאבים משמעותיים;
  - נכון למועד סיום הביקורת לעניין זה - ספטמבר 2025 - ועדת השרים לענייני אקלים בראשות השרה להג"ס לא התכנסה ולא נקבע לה מועד עתידי להתכנסות.

#### מעקב ובקרה על התקציבים הממשלתיים בנושא האקלים



בדוחות הקודמים נמצא כי לא קיים בישראל גורם המבצע מעקב ובקרה בראייה תקציבית מתכללת בכל הנוגע לניהול המסגרת התקציבית לטיפול במשבר האקלים - 47 החלטות ממשלה שהתקבלו בנושא זה (בשנים 2007 עד 2022), ובהן הקצתה הממשלה 7.5 מיליארד ש"ח והטילה את הביצוע על משרדי ממשלה רבים (כ-15 במספר) ביותר מ-70 הקצאות פרטניות. בביקורת המעקב הנוכחית עלה כי הליקוי **לא תוקן**: נכון לאוגוסט 2025 מודל העבודה בכל הנוגע לתקציבים אלה הוא עדיין סגמנטלי, ומתנהל ללא מעקב או בקרה; משנת 2023 ועד אוגוסט 2025 קיבלה הממשלה 27 החלטות נוספות בזיקה ישירה או עקיפה לנושא האקלים בסכום כולל של כ-1.37 מיליארד ש"ח ל-15 משרדים וגופי ביצוע ב-40 הקצאות.

## הערכה לאומית של ההשפעות המקרו-כלכליות ארוכות הטווח של שינויי האקלים על ישראל

**ביצוע הערכה לאומית מקרו-כלכלית** - בדוחות הקודמים עלה כי אף גוף ממשלתי כלכלי או גורם האמון על תחזיות מקרו-כלכליות בישראל, ובהם משרד האוצר והמועצה הלאומית לכלכלה, לא ביצע הערכה לאומית כלכלית מקיפה בנוגע להשפעות הכלכליות של שינויי האקלים על ישראל לטווח הארוך, אף שהיא נדרשת כדי לצמצם את חוסר הוודאות המאפיין אותם, וכדי לאפשר התמודדות טובה יותר עם הסיכונים הנובעים מהם. בביקורת המעקב הנוכחית עלה כי הליקוי **תוקן במידה מועטה** שכן המועצה הלאומית לכלכלה ואגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר החלו לנקוט בפעולות לבניית תשתית ידע בנוגע לביצוע הערכות מקרו-כלכליות, אולם נכון לאוגוסט 2025 הם מצויים בשלבים ראשוניים בלבד, וטרם הוקצו המשאבים הדרושים לביצוע הערכה מקרו-כלכלית באגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר.



## ההיערכות הממשלתית להתמודדות עם הסיכונים הנובעים משינויי האקלים (אדפטציה)

### תוכניות ההיערכות הממשלתיות להתמודדות עם שינויי האקלים - תמונת מצב



בדוחות הקודמים נמצא שלמדינת ישראל אין תוכנית היערכות לאומית לשינויי אקלים; ושיותר מ-80% מעשרות משרדי הממשלה ומהגופים הציבוריים (שנבדקו בביקורות) לא גיבשו תוכניות היערכות משרדיות. בביקורת המעקב הנוכחית עלה כי נכון לדצמבר 2025 הליקוי **תוקן במידה מועטה**:

- לישראל עדיין אין תוכנית היערכות לאומית לשינויי אקלים, אך השלב הראשון בדרך לגיבוש הושלם - המינהלת להיערכות לשינויי אקלים במשרד להג"ס (המינהלת) מיפתה את המשימות והמהלכים הנדרשים בנושא, ואף החלה - בשיתוף מומחים ובעלי עניין משרדי ממשלה ומגופים ציבוריים שונים - בפיתוח של כלי מתודולוגי שיסייע לה לתעדף ביניהם.
- שנתיים לאחר המועד האחרון שקבעה הממשלה להגשת תוכניות היערכות משרדיות, כ-53% (18 מתוך 34) מהמשרדים הממשלתיים ומהגופים הציבוריים שעליהם מבצעת המינהלת מעקב הגישו לה תוכניות היערכות; אולם, 13 מהם (72%) לא פירטו את ההערכה התקציבית הנדרשת ליישום התוכנית, ו-11 מהם (61%) לא כללו בהן לוחות זמנים ומדדי ביצוע מפורטים. תוכניות היערכות ללא עיגון תקציבי או ללא לוח זמנים מפורט של משימות ויעדים הן הצהרותיות בלבד, ואין בהן כדי לצמצם את הסיכון הנשקף בתחומי האחריות של אותם גופים. בראייה כוללת, 89% (25 מתוך 28) משרדי הממשלה ומהגופים הציבוריים שהכנת תוכניות היערכות רלוונטיות לתחומי אחריותם לא הגישו תוכנית היערכות משרדית ישימה.

### מינהלת ההיערכות - פערים בתחומי הסמכות והמשאבים



- בשנת 2018 קבעה הממשלה כי תוקם מינהלת היערכות לשינויי אקלים, בהובלת המשרד להג"ס, שתפקידה לקדם את האסטרטגיה הלאומית בנושא היערכות לשינויי האקלים, ובין היתר לתכנן פעולות נוספות עם משרדי הממשלה ולעקוב אחר יישום תוכניות ההיערכות המשרדיות. בביקורת המעקב הראשונה (2024) עלה כי לא נקבעו למינהלת סמכויות ברורות כלפי משרדי הממשלה, וכי לא קיים מנגנון שמחייב את משרדי הממשלה לדווח לה על פעולותיהם בנוגע להכנת תוכניות היערכות; עוד עלה שמאז הקמתה בשנת 2018 אושר לה תקן אחד בלבד; וששמך שש שנות פעילות (משנת 2019 עד 2024) הוקצו לפעילותה מול עשרות משרדי ממשלה וגופים ציבוריים - פעילות הכוללת גם משאבים לצורכי מחקר ויעוץ, פיתוח מתודולוגיה ותכנון של עשרות משימות מורכבות, רוחביות וארוכות טווח - 1.3 מיליון ש"ח בלבד (300,000 ש"ח לשנת 2019 ו-1 מיליון ש"ח לשנים 2023 - 2024). בביקורת המעקב הנוכחית עלה כי נכון ליולי 2025 הליקויים **לא תוקנו**:

- המינהלת עדיין נעדרת כל סמכות פורמלית למול עשרות הגופים הציבוריים שמולם היא פועלת, דבר שגרם לקושי מעשי ביישום תפקידה;
- למינהלת לא נוספו תקנים שמלכתחילה היו מצומצמים ביותר (ואף תקן שאושר לה הוקפא), וכי לא חל שיפור גם מהבחינה התקציבית (למינהלת הוקצו בשנת 2025 רק כחצי מיליון ש"ח ובשנת 2026 הוקצו לה 700,000 ש"ח בלבד).
- בחלוף שמונה שנים מהחלטת הממשלה 4079 (משנת 2018) שקבעה כי לישראל תהיה "מוכנות גבוהה להשפעות של אקלים משתנה באמצעות יישום תוכניות פעולה וצעדי מדיניות", ניתן להצביע על מגמה ברורה של נסיגה בכל הנוגע ליכולתה של מינהלת היערכות למלא בעצמה את תפקידיה. זאת, בשל העובדה שהמשרד להג"ס לא העמיד לרשותה את המשאבים הדרושים לה לצורך מימוש ייעודה ולא הצליח להביא להסדרת הסמכויות של המינהלת מול משרדי הממשלה האחרים, באופן שפגע ביכולתה למלא את תפקידיה.

## עמידת הממשלה במחויבות הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה (מיטיגציה)

### הפחתת פליטות ברמה הלאומית



- **היעד הלאומי להפחתת פליטות גז"ח עד שנת 2030** - כחלק מהמאמצים להפחתת פליטות עולמית של גז"ח התחייבה ממשלת ישראל בשנת 2021 להפחית פליטות גז"ח בשיעור של 27% עד שנת 2030 בהשוואה להיקף הפליטות שנמדד בשנת 2015. בביקורת המעקב הראשונה (2024) עלה כי קצב היישום של מדיניות הממשלה ישיג הפחתת פליטות בשיעור של כ-12% בלבד בשנת 2030 לעומת היעד שנקבע של 27% - כלומר פליטות בהיקף של 69.4 מיליון tCO<sub>2e</sub> במקום 59 מיליון tCO<sub>2e</sub>. בביקורת המעקב הנוכחית עלה כי נכון ליולי 2025 הליקוי **תוקן במידה מועטה** - אומנם חל שיפור בעמידה ביעדי הפחתת הפליטות בישראל, אולם המשך המדיניות הממשלתית הקיימת צפוי להביא לכך שמדינת ישראל לא תעמוד ביעדי הפחתת הפליטות לשנת 2030 ותשיג הפחתת פליטות בשיעור של כ-19% בלבד לעומת היעד שאליו התחייבה הממשלה (27%), כלומר פליטות של כ-65.2 מיליון tCO<sub>2e</sub>, במקום 59 מיליון tCO<sub>2e</sub>.
- **יעדים מעודכנים לשנת 2035** - במסגרת התחייבות בין-לאומית ולקראת ועידת האקלים העולמית (נובמבר 2025), נדרשה ישראל להגיש עד סוף אפריל 2025 התחייבות מעודכנת להפחתת פליטות גז"ח לאמנת המסגרת של האו"ם הכוללת יעדים סקטוריאליים ויעד משקי לשנת 2035. בביקורת זו עלה כי המשרד להג"ס - שאמון על נושא דיווח נתוני ההפחתה לאו"ם - לא הגיש התחייבות זו.

### יעדי אנרגיות מתחדשות והתייעלות באנרגיה



- **קביעת יעד לייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות לשנת 2050** - בשנת 2021 הורתה הממשלה לשרת האנרגיה דאז לקבוע יעדים לאנרגיה מתחדשת לשנת 2050 בתוך 12 חודשים. בביקורת המעקב הראשונה (2024) עלה כי משרד האנרגיה לא קבע יעד לייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות לשנת 2050; ובתגובתו לכך מסר משרד האנרגיה כי מתקיים תהליך לקביעת היעד, והוא צפוי להיקבע עד סוף שנת 2024. בביקורת המעקב הנוכחית עלה כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**: נכון לנובמבר 2025 - בעיכוב של כשלוש שנים מהמועד שהממשלה קבעה - היעד לייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות לשנת 2050 טרם נקבע, ותהליך העבודה בעניין קביעתו טרם הסתיים.



**מרכז החישובים האקלימי בשמ"ט** - בביקורת המעקב הראשונה (2024) עלה כי חל עיכוב בהקמת מרכז חישובים אקלימי לאומי בשל אי-העברת תקציבים על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים לשמ"ט האחראי על הפעלתו; וכי החלטת הממשלה 1791 משנת 2022 תקצבה רק את ההקמה ואת התפעול הטכנולוגי של מערכות המחשוב במרכז החישובים האקלימי, בלא שהתייחסה למשאבים הנדרשים למימוש ייעודו. בביקורת המעקב הנוכחית עלה שהליקוי **תוקן במידה רבה** - מרכז החישובים הוקם לאחר העברת כלל התקציבים לשמ"ט. יצוין שנכון ליוני 2025 נדרש השמ"ט לשם תפעול מרכז החישובים, לבצע תיעודף פנימי של משימות שגרם בין היתר לפערי משאבים בתחומי פעילות אחרים שלו.

**פורטן סיכוני האקלים במשרד להג"ס** - בביקורת המעקב הראשונה (2024) עלה כי הקמת פורטן סיכוני אקלים במשרד להג"ס, הכולל מידע מרחבי ברזולוציה גבוהה תוך התחשבות ברגישויות של האדם, התשתיות והטבע, נמצאת בשלבים ראשוניים, וכי לא הוגדרו כוח האדם והתקציב הדרושים לתפעולו השוטף בשנים הקרובות. בביקורת המעקב הנוכחית נמצא שהליקוי **תוקן במידה רבה** - הקמת הפורטן מצויה בשלב מתקדם של איסוף מידע ונתונים (שכבות מידע). לצד זאת עלה כי למרות שצפי עלייתו לאוויר, היה מרץ 2026 (בנוגע לאחד מן המדדים הצפויים להופיע בו), נכון למאי 2026, הפורטן טרם עלה לאוויר; כי טרם הוסדר תהליך ההרשאות לקבלת מידע מגופים ציבוריים אל יחידת המדענית הראשית במשרד להג"ס לשם שילובו בפורטן ועדכנו באופן עיתי; וכי טרם הוגדרו המשאבים הדרושים להפעלה שוטפת של הפורטן בשנים הקרובות.

משרד מבקר המדינה מדגיש את החשיבות של תהליך העבודה שמקימת מינהלת היערכות במטרה לצמצם את החשיפה לסיכוני אקלים, ובכלל זה הובלת תהליך לגיבוש מתודולוגיה לניהול סיכונים (עלות-תועלת), בליווי של צוות מקצועי ומומחים מהאקדמיה אשר כולל גם נציגים ממשרדי ממשלה ומבנק ישראל. יישום המתודולוגיה יאפשר להציע חלופות היערכות לגבי כל משימה ולהציג בנוגע לכל משימה רמת פירוט שתאפשר תיעודף שלה ותקצובה, ובכך לסייע בגיבוש תוכנית היערכות לאומית לשינויי אקלים.

**היעד לייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות לשנת 2030** - בביקורת המעקב הראשונה (2024) עלה כי ישראל אינה צפויה לעמוד ביעדים שקבעה הממשלה לייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות - שיעור הייצור עד שנת 2030 יהיה 19% בלבד במקום 30%, ועד שנת 2025 - 14% במקום 20%. בביקורת המעקב הנוכחית עלה כי הליקוי **תוקן במידה רבה** וכי חל שיפור בשיעור ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות. אולם ישראל עדיין אינה צפויה לעמוד ביעדים - המשך המדיניות הנוכחית של הטיפול הממשלתי צפוי להביא לכך שמדינת ישראל תייצר עד שנת 2030 חשמל מאנרגיות מתחדשות בשיעור של 25.2% במקום 30% (84% מהיעד), ושבסוף שנת 2025 שיעור הייצור יהיה 16.7% במקום 20% (84% מהיעד).

**מס פחמן בישראל והתאמתו ל-CBAM** - בביקורת המעקב הראשונה (2024) עלה כי נכון לנובמבר 2023, לא יושמה החלטת ממשלה משנת 2021 שקבעה החלה הדרגתית של מס פחמן על חלק מהדלקים משנת 2023, וכי עיכוב זה גם חשף את ישראל לרגולציה אירופית שעלולה להטיל מיסים על יצואנים ישראלים. בביקורת המעקב הנוכחית עלה כי הליקוי **תוקן במידה רבה** - מ-1.1.25 מוחל מס פחמן בישראל באופן מדורג לשנים 2025 עד 2030 שצפוי להביא לגידול בסך 7.35 מיליארד ש"ח בהכנסות מיסים למדינה במצטבר בשנים אלה ואילך. כמו כן גורמי המקצוע בישראל פועלים להתאמת מתווה המס הישראלי לרגולציה האירופית (CBAM) כדי לוודא שהאינטרסים הישראליים - הן בהיבטי התעשייה המקומית והן בהיבטי תקבולי המס לקופת המדינה - לא ייפגעו. תהליכים אלה צפויים להסתיים בשנים 2026 עד 2027.

**בחנית המנגנונים המשלימים לתמיכה בתעשייה ובשכבות הראויות לקידום בעקבות החלת מס פחמן בישראל** - בביקורת המעקב הראשונה (2024) נמצא כי במסגרת הדיונים על מס הפחמן לא גובשו מסלולים משלימים לסיוע - לא לתעשייה בשל הטלת המס עליה ולא לשכבות הראויות לקידום בישראל - בשל עליית מחירי החשמל ובשל יוקר המחיה הנובע ממנה. בביקורת המעקב הנוכחית עלה כי הליקוי **תוקן במידה רבה** - במסגרת החלת מס פחמן בישראל מ-1.1.25, סוכם בין משרד האוצר להתאחדות התעשיינים שתינתן תמיכה לתעשייה בסך של 1 מיליארד ש"ח לשנים אלה במסגרת שלושה מסלולי סיוע; כמו כן סוכם בין משרד האוצר למשרד הרווחה על מתן תמיכה בסך של 700 מיליון ש"ח לשנים אלה לסיוע לשכבות הראויות לקידום בביצוע פעולות, בדגש על התייעלות אנרגטית, באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ב-212 רשויות מקומיות. נכון למועד סיום ביקורת זו הסכמים אלה מצויים בשלבי מימוש ראשוניים.

## עיקרי המלצות הביקורת

### ממשל אקלים

מומלץ לשרה להג"ס - שאחראית מתוקף תפקידה על קידום האסטרטגיה הלאומית להתמודדות עם שינויי האקלים בין היתר באמצעות חקיקה, ושגם מכהנת כחברה בוועדת שרים לענייני חקיקה - לפעול ביתר שאת לכך שחקיקת האקלים בישראל תקודם ותושלם. עוד מומלץ לאגף התקציבים במשרד האוצר כי לנוכח היותו שחקן שמצוי בעמדת הובלה בתחום ההתמודדות עם שינויי האקלים ובעל השפעה רוחבית בו, כפי שעלה בדוחות קודמים, לפעול לקידום הסכמות ממשלתיות בנושא זה.

כל זמן שהממשלה לא שינתה את החלטותיה בכל הנוגע להובלה ולריכוז של הטיפול במשבר האקלים במערכת הממשלתית, באחריות המשרד להג"ס והשרה העומדת בראש ועדת השרים לענייני אקלים, לקדם אסטרטגיה לאומית לטיפול במשבר האקלים וכפועל יוצא מכך לוודא שהנושא מנוהל בראיה לאומית; ולכן מומלץ שהשרה להג"ס תפעל לקידום מענה מתכלל הולם להיערכות מדינת ישראל למשבר האקלים; ובפרט מומלץ שתפנה לראש הממשלה ותקדם את הנושא לדיון במסגרת סדר יומה של הממשלה כדי שהטיפול הממשלתי בהיערכות לשינויי האקלים יתאים לנדרש בהחלטת הממשלה 4079. יוער כי עוד באוגוסט 2023 - בתשובתו של משרד רה"ם לליקוי זה במסגרת ביקורת המעקב הראשונה (2024) - הוא הכיר בקשיים הקיימים בנוגע לתכלול הנושא - סמכויות מבזרות, היעדר סמכות הכרעה במחלוקות בין-משרדיות ומשאבים ותקציב חסרים, והכיר בצורך לבחינת המצב הקיים.

מומלץ לאגף התקציבים במשרד האוצר, שאחראי על קביעת המדיניות הכלכלית של הממשלה, לקבוע מנגנון בשיתוף המשרד להג"ס, שאחראי על קידום הפעילות הממשלתית לעמידת ישראל ביעדי הפחתת פליטות גז"ח ובהיערכותה לשינויי אקלים, שיאפשר בין היתר מעקב ובקרה בנוגע לתקציבים שמקצה הממשלה לטיפול במשבר האקלים (באופן ישיר ועקיף), כך שלפני מקבלי החלטות תהיה תמונת מצב מלאה על אודות השימוש בתקציבים וניצולם בפועל, שתשפר את הטיפול הממשלתי בנושא.

### הערכה לאומית של ההשפעות המקרו-כלכליות ארוכות הטווח של שינויי האקלים על ישראל

על משרד האוצר (ובפרט על אגף הכלכלן הראשי) ועל המועצה הלאומית לכלכלה להמשיך ולפעול בתחומם כדי לעבות את תשתית הידע המקצועית הקיימת ולהמשיך ולקדם ביצוע של תהליכי ניתוח כלכלי, שיסייעו לגבש ולבצע הערכה לאומית בנוגע להשפעות המקרו-כלכליות של שינויי האקלים על ישראל לטווח הארוך, ובמסגרת זו לבחון את המשאבים הדרושים לצורך ביצוע של הערכה לאומית זו.

### היערכות הממשלתית להתמודדות עם הסיכונים הנובעים משינויי האקלים (אדפטציה)

על המשרד להג"ס לפעול להשלמת תהליך העבודה שבו החל ואשר נדרש לצורך גיבוש תוכנית היערכות לאומית יישומית ואפקטיבית להתמודדות עם הסיכונים הנובעים משינויי אקלים. כלומר - עליו לוודא שתוכניות היערכות של משרדי הממשלה והגופים הציבוריים שהוגשו לו הן יישומיות (מתוקצבות וכוללות יעדים ולוחות זמנים ברורים לביצוע פעולות היערכות); וששרדי הממשלה והגופים הציבוריים שטרם גיבשו תוכניות היערכות ישלימו את הפעולות הדרושות לגיבושן ולאישורן כפי שקבעה הממשלה. עוד מומלץ למשרד להג"ס לפנות לממשלה לשם חיזוק סמכויותיו והמשאבים המוקצים לו לשם מילוי המשימה.

מומלץ כי המשרד להג"ס יפעל להשלמת תהליך העבודה בו החלה מינהלת היערכות לגיבוש מתודולוגיה לניהול סיכונים (עלות-תועלת); וליישומה בתוכניות היערכות המשרדיות שכבר הוגשו (18 משרדים ממשלתיים וגופים ציבוריים כבר הגישו תוכניות היערכות). זאת כדי שניתן יהיה לתעדף את פעולות היערכות - ברמה המשרדית, הבין-משרדית והלאומית - ולתקצב אותן בהתאם תוך איגום משאבים רוחביים וראייה כוללת.



מומלץ כי משרדי התחבורה והאוצר יבחנו אם נתונים בידי השמ"ט האמצעים והתקנים המקצועיים הדרושים לו כדי שהוא יוכל למלא את תפקידו בנושא זה באופן מיטבי כגורם המדינתי המומחה בנושא מטאורולוגיה ואירועי מזג אוויר לרבות תחזיות ואזהרות.



מוצע כי המשרד להג"ס יפעל להשלמת ההסדרה של כלל ההיבטים לצורך תפעול פורטן סיכוני האקלים ככלי תומך החלטות מבוססות מדע ומידע באופן סדיר (ועדכנו העיתי), ובין היתר בהיבטי העברת המידע מגופים ציבוריים אל המשרד והבטחת משאבים לטווח הארוך, לשם המשך פיתוח הממשקים השונים והמידע הקיים והנגשתו לגופים הציבוריים בישראל.



על המשרד להג"ס - אשר נקבע בהחלטת הממשלה 4079 כגורם שעומד בראשות מינהלת היערכות לשינויי אקלים - להבטיח את הדרוש לה - חידוד סמכויות וחיוקה אל מול המשרדים הממשלתיים והגופים הציבוריים והקצאת משאבים. זאת כדי שהמינהלת תוכל לקדם באופן יעיל תוכנית היערכות לסיכוני אקלים בהלימה לסיכונים הקיימים.



### עמידת הממשלה במחויבות הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה (מיטיגציה)

לנוכח שיעורי ההפחתה הנמוכים הצפויים בשנת 2030, על הממשלה להתערב כבר בעת הזו, בלי להמתין לשנת 2030, כדי להשיב את התהליך למסלול היישום ולהשיג את היעד שקבעה. במסגרת זו על הממשלה לעמוד על הפערים שמנעו את ההתקדמות הנדרשת להשגת היעד המשקי ולקבל החלטות אופרטיביות בנוגע לפעולות שיש לקדם בסקטורים העיקריים שבהם הממשלה קבעה יעדי הפחתת פליטות גז"ח - האנרגיה, התחבורה, החקלאות, הפסולת, התעשייה והמבנים.



מומלץ לממשלה לפעול להשלמתו בהקדם של תהליך העבודה הממשלתי לגיבוש יעדי הפחתת פליטות גז"ח סקטוריאליים מוסכמים לשנת 2035, אישורם והגשתם לאו"ם, בהתאם להתחייבויותיה הבין-לאומיות של ישראל. על השרה להג"ס לפעול לכך שהנושא יידון בממשלה.



על משרד האנרגיה להמשיך בקידום צעדי המדיניות שאותם הוא כבר נוקט להשגת יעדי ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות, ובד בבד לבחון צעדי מדיניות נוספים ואף שאפתניים לשם עמידה ביעדים שקבעה ממשלת ישראל לשנת 2030; וכן לפעול להשלמת התהליכים שבהם החל לקביעת יעד לייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות לשנת 2050.



מ-1.1.25 מוחל מס פחמן בישראל, ובינואר 2026 התחילה תקופת המעבר וההסתגלות של התעשייה הישראלית לרגולציה האירופית שתימשך עד סוף שנת 2028. מוצע כי משרדי האוצר והכלכלה ישלימו את תהליך העבודה מול הנציבות האירופית כדי שמידת התאמת מתווה המס הישראלי לרגולציית ה-CBAM תהיה מיטבית וכדי שתיתן מענה שלם ובזמן (כלומר עד סוף שנת 2028 כאמור), ככל הניתן, ליצואנים הישראליים במסגרת החשיפה שלהם לסיכונים הנוגעים לאפשרות שיוטל עליהם מס פחמן וכדי למנוע זליגה של המס לקופה האירופית (במקום לקופה הישראלית).



על משרד האוצר בשיתוף משרד הכלכלה, המשרד להג"ס ומשרד האנרגיה ולאחר היועצות עם התאחדות התעשיינים לוודא שמסלולי הסיוע לתעשייה בעקבות החלת מס הפחמן מגשימים את ייעודם, מחזקים את התעשייה המקומית ומביאים להפחתת פליטות ולהתייעלות באנרגיה בקרב המפעלים בישראל.

על משרדי האוצר והרווחה להשלים בהקדם את תוכנית הסיוע לשכבות הראויות לקידום בהתמודדותן הצפויה עם העלייה במחירי החשמל, בעקבות החלת מס הפחמן; ועל משרד הרווחה לוודא שבידי הרשויות המקומיות קיימים הכלים והמשאבים הנדרשים להן, וכי הן מטמיעות הליכי טיפול ותמיכה ייעודיים להשגת צמצום השפעת העלייה במחירים על יוקר המחיה ולהגשמת ייעודו של התקציב לטובת הטיפול בעוני האנרגטי בקרב שכבות אלה.

**מודל הפגיעות להיערכות לשינויי אקלים**

**הפחתת סיכונים על ידי שיפור יכולת ההיערכות**

- 

חיזוק מערכי הבריאות והרווחה
- 

בידוד מבנים
- 

חיזוק עמידות מערכות אנרגיה, מים ותחבורה לאירועי מזג אוויר קיצון
- 

שיפור הניקוז להפחתת נזקי הצפות
- 

יצירת אזורי חיץ מפני שריפות



הגורמים להגברת הסיכון:

**חשיפה לסיכונים**

-  עלייה בגובה פני הים
-  הצפות
-  עומס חום עירוני
-  שריפות

**רגישות לסיכונים**

-  סביבה
-  תשתית
-  כלכלה
-  סוציו-אקונומיה

על פי נתוני המשרד להג"ס - יחידת המדענית הראשית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## סיכום

בפברואר 2020 החל משרד מבקר המדינה לבחון את היערכות הממשלתית להתמודדות עם שינויי האקלים והניח על שולחן הכנסת בשנים 2021 ו-2024 - וכעת בשנת 2026 - את מסקנותיו והמלצותיו. הדוחות ניתחו, מיפו, סקרו ובחנו לעומק היבטים סקטוריאליים וכלל-משקיים וכן נתנו תמונת מצב עולמית בהיבטים של ממשל אקלים; של הערכה מקרו-כלכלית ופיננסית; של היערכות להתמודדות עם האיומים הכרוכים בשינויי האקלים; ושל הפחתת פליטות גז"ח.

ביקורת זו - השלישית שמניח משרד מבקר המדינה על שולחן הכנסת בנושא זה - התמקדה בבחינת ההתקדמות שחלה בטיפול הממשלתי בכמה כשלי יסוד שהועלו בביקורת הקודמת בנוגע להתמודדות הממשלה עם משבר האקלים, מתוך הבנה שתיקונם הכרחי כדי לחולל את השינוי הנדרש בראייה לאומית-מערכתית.

**בחינה עקבית של שש השנים האחרונות (2020 - 2026) מעלה שפעילות הממשלה בנושא עדיין מדשדשת ושתפקודה לקוי: הממשלה גוררת רגליה, ובכל הנוגע לקידום מערכתי ולהגברת הקשב הממשלתי בנושא זה - הפעולות שהיא נוקטת הן לכל היותר פעולות של "טלאי על טלאי", בדמותן של עשרות רבות של החלטות שהיא מקבלת שאין בהן כדי להביא לשינוי של ממש בנושא.**

אומנם, מאז הביקורת האחרונה חלה התקדמות מסוימת בכמה תחומים - העיקרי שבהם הוא החלת מס פחמן בישראל, התאמתו ל-CBAM וקביעת מנגנונים משלימים לו (לתמיכה בתעשייה ובשכבות הראויות לקידום); התקדמות חלה גם בהקמת מרכז החישובים האקלימי בשמ"ט ובתהליך העבודה להקמת פורטן לסיכוני אקלים במשרד להג"ס. גם ביעד לייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות חל שיפור מאז הביקורת הקודמת. עם זאת, למעט החלת מס הפחמן, דבר המבטא תהליך ממשלתי היקפי (גם בהיבטי סביבה ואקלים אך גם לצורך הגדלת הכנסות המדינה על רקע הגידול בחוב הממשלתי, בייחוד לנוכח מלחמת חרבות ברזל); שאר הפעולות אינן משקפות הירתמות מערכתית כי אם הצלחות נקודתיות של בעלי התפקידים הרלוונטיים באותם תחומים. גם המל"ל שאומנם לא הופקדו בידיו סמכויות ואחריות לטיפול בנושא אך היה פעיל בקידום היערכות לשינויי אקלים בקרב משרדי ממשלה וגופים ציבוריים משנת 2022, החליט בסמוך למועד פרסום ביקורת זו (אפריל 2026) לחדול מהעיסוק במדיניות האקלים (למעט מצבי חירום אזרחיים).

במבחן התוצאה בראייה ממשלתית - לא חלה כל התקדמות בפיתוח יכולת מדינתית להעריך את ההשפעות המקרו-כלכליות ארוכות הטווח של שינויי האקלים על ישראל; חקיקת אקלים - אין, שכן הממשלה היא זו שבידה האחת מקדמת את החקיקה ובידה השנייה בולמת; אין בקרה ומעקב אחר מיליארדי השקלים שהממשלה הקצתה לטיפול בנושא האקלים או בזיקה אליו במשך השנים; וממילא - אין גורם ממשלתי מוביל וקבוע שמחויב ומסוגל - במסגרת סמכויות ומשאבים שהוקצו לו - לפעול להשגת היעדים המדינתיים שנקבעו. אין מצפן, וחסרה גם הדרך.

בכל הנוגע להיערכות לסיכונים הנובעים משינויי האקלים חלה התקדמות קלה. הממשלה אומנם הכירה בצורך להיערך אליהם בהחלטות שקיבלה, אולם היא לא הסדירה את הסמכויות הנדרשות ולא הקצתה את המשאבים הכרחיים למימוש החלטותיה. ההתקדמות לאורך השנים בגיבוש תוכניות היערכות הושגה לרוב מ"דחיפה" של עובדי ציבור בגופים השונים שמזהים את הסיכונים, ומנסים - ללא סמכויות מותאמות ובעיקר ללא משאבים כאמור - לקדם את גיבוש התוכניות. במבחן התוצאה, תוכנית היערכות לאומית - אין; ורוב תוכניות היערכות המשרדיות אינן מפחיתות את הסיכונים הצפויים שכן הן אינן מביאות בחשבון את שלל המשתנים הנדרשים לטובת היערכות מצילת חיים.

בכל הנוגע ליעדים בתחומי הפחתת פליטות גז"ח - ישראל אינה עומדת ביעדים שקבעה (לשנת 2030); היא אינה שואפת לקבוע יעדים שיגבירו מחויבות לאיפוס פחמני (לשנת 2050); ואינה עומדת במחויבות הבין-לאומית שקיבלה על עצמה (לשנת 2035). בתחום ההתייעלות האנרגטית - אומנם חל שיפור בשיעור ייצור החשמל מאנרגיה מתחדשת, אולם ישראל עדיין לא צפויה לעמוד ביעד שקבעה (לשנת 2030); ויעד ארוך טווח שמבטא מחויבות לנושא (לשנת 2050) - טרם נקבע.

**דוח זה מרים שוב דגל אדום עבור הממשלה והעומד בראשה ומציין בפניהם באופן שאינו משתמע לשני פנים - הכתובת על הקיר. משבר האקלים אינו אירוע נקודתי, כי אם תהליך מתמשך ומחריף. משרדי הממשלה בעצמם זיהו אותו כאיום מערכתי שעלול ליצור "משברי משנה" ושיבושים שישפיעו על תחומי חיים רבים, ובהם - בריאות הציבור; הרציפות התפקודית של תשתיות המדינה ובפרט התחבורה, האנרגיה והמים; היציבות הביטחונית האזורית; ביטחון המזון ושרשראות האספקה; והיציבות הפיננסית.**

נוכח הפער הגדול בין הצהרות הממשלה לביצוע, בין החלטותיה לתוצאות פעולותיה, בין הצורך בפעולה ממשלתית רחבה על בסיס הסכמות לאופי הפעולה הסקטוריאלי הקיים, בין האיום (המחמיר והבלתי צפוי) להיערכות - על הממשלה לפעול ביתר שאת למימוש ההמלצות בדוח זה ובקודמו.

האמור מתחדד פי כמה נוכח הצהרות מהעת האחרונה, ובהן של השרה להג"ס שהנחתה בתחילת שנת 2026 את הגורמים המקצועיים במשרדה לבחון את פרישתה של ישראל מארגון האקלים של האו"ם (ה-UNFCCC). עולה חשש שצעד כזה ודומים לו יבלמו את המחויבות הישראלית - החלשה ממילא - לגיבוש אסטרטגיית אקלים שתתאים לסיכונים הנשקפים לציבור בישראל, בדור הנוכחי ובוודאי שבדורות הבאים.

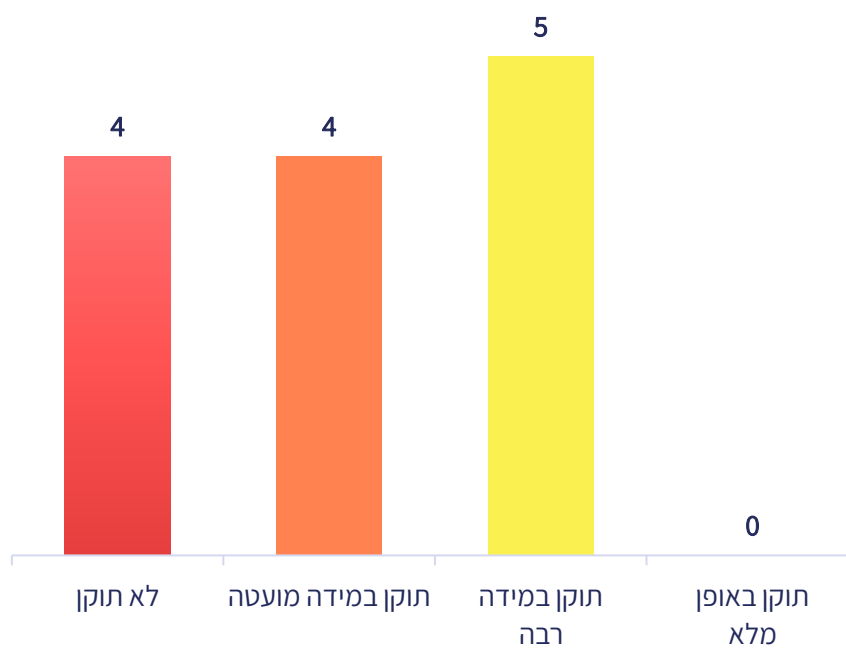
על השרה להג"ס, שאחראית מתוקף תפקידה על קידום האסטרטגיה הלאומית להתמודדות עם שינויי האקלים בישראל, לממש את אחריותה ולפעול למיסודו של ממשל אקלים כפי שעלה בביקורת, כדי שיניע לפעולה, יגביר את הקשב הממשלתי ויאפשר מענה שהולם את הסיכונים בנושא זה, שהוא מערכתי ורב-ממדי.

**מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם**

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				חל שיהיו בעיגון אסדרה מחייבת לנושא האקלים באמצעות חקיקה, והצעות חוק האקלים (הראשונה מ-2022 והשנייה מ-2023) שהממשלה פעלה לקדמן בין היתר בהתאם להמלצת ה-OECD לישראל, לא קודמו.	המשרד להג"ס, משרד האוצר	מסגרת חקיקתית - שיהיו באסדרה מחייבת (חוק האקלים)
				הסגמנטציה של הטיפול הממשלתי בנושא שינויי האקלים מובילה לחסמים ולריבוי קונפליקטים בין משרדים באופן שמכביד את ביצוע פעולת הממשלה בעניין; למשרד להג"ס אין את המאפיינים הדרושים לצורך הובלה וגיבוש מדיניות לאומית בנושא; ונכון ליולי 2023 ועדת השרים לענייני אקלים שהוקמה באפריל אותה שנה, לא התכנסה, וגם לא נקבע לה מועד עתידי להתכנסות.	הממשלה	מסגרת ארגונית - היעדר גורם ממשלתי מתכלל
				לא קיים בישראל גורם שמבצע מעקב ובקרה בראייה תקציבית מתכללת בכל הנוגע לניהולה של המסגרת התקציבית לטיפול במשבר	משרד האוצר	מעקב ובקרה על התקציבים הממשלתיים בנושא האקלים

				האקלים שמתבטאת ב-47 החלטות ממשלה שהתקבלו בנושא זה (בשנים 2007 עד 2022) ובהן הקצתה הממשלה 7.5 מיליארד ש"ח והטילה את הביצוע על משרדי ממשלה רבים (כ-15 במספר) ביותר מ-70 הקצאות פרטניות.		
				אף גוף ממשלתי כלכלי או גורם האמון על תחזיות מקרו-כלכליות בישראל, בהם משרד האוצר והמועצה הלאומית לכלכלה, לא ביצע הערכה לאומית בנוגע להשפעות הכלכליות של שינויי האקלים על ישראל לטווח הארוך.	משרד האוצר, המועצה הלאומית לכלכלה	ביצוע הערכה כלכלית בנוגע להשפעות הכלכליות של שינויי האקלים על ישראל לטווח הארוך
				בדוחות הקודמים נמצא שלמדינת ישראל אין תוכנית היערכות לאומית לשינויי אקלים; ושלמעלה מ-80% מעשרות משרדי הממשלה ומהגופים הציבוריים (שנבדקו בביקורת) כלל לא גיבשו תוכניות היערכות משרדיות.	המשרד להג"ס	תוכניות היערכות הממשלתיות להתמודדות עם שינויי האקלים - תמונת מצב
				חל עיכוב בהקמת מרכז חישובים אקלימי בשל אי העברת תקציבים על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים לשמ"ט האחראי על הפעלתו; והחלטת ממשלה 1791 משנת 2022 תקצבה רק את ההקמה והתפעול הטכנולוגי של מערכות המחשוב במרכז החישובים האקלימי, והיא אינה כוללת תקצוב של משאבים נוספים למימוש ייעודו של המרכז.	משרדי התחבורה, האוצר והמשרד להג"ס	מרכז החישובים האקלימי בשמ"ט
				הקמת פורטן סיכוני אקלים במשרד להג"ס הכולל מידע מרחבי ברזולוציה גבוהה תוך התחשבות ברגישויות של האדם, התשתיות והטבע, נמצאת בשלבים ראשוניים, ולא הוגדרו כוח האדם והתקציב הדרושים לתפעולו השוטף בשנים הקרובות.	המשרד להג"ס	פורטן סיכוני האקלים במשרד להג"ס

				לא נקבעו למינהלת ההיערכות סמכויות ברורות כלפי משרדי הממשלה, ואין מנגנון שמחייב את משרדי הממשלה לדווח לה על פעולותיהם בנוגע להכנת תוכניות היערכות; מאז הקמתה בשנת 2018 אושר לה תקן אחד בלבד; ובמשך שש שנות פעילות (משנת 2019 עד 2024) הוקצו לפעילותה 1.3 מיליון ש"ח (300,000 ש"ח לשנת 2019 ו-1 מיליון ש"ח לשנים 2020-2023).	משרד להג"ס ומשרד האוצר	מינהלת ההיערכות - פערים בתחומי הסמכות והמשאבים
				קצב היישום של מדיניות הממשלה ישיג הפחתת פליטות בשיעור של כ-12% בלבד בשנת 2030 לעומת היעד שנקבע של 27%.	הממשלה	הפחתת פליטות ברמה הלאומית לשנת 2030
				ישראל לא צפויה לעמוד ביעדים שקבעה הממשלה - שיעור ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות עד שנת 2030 יעמוד על 19% בלבד במקום 30%, ועד שנת 2025, על 14% במקום 20%.	משרד האנרגיה	השגת יעדי אנרגיות מתחדשות והתייעלות באנרגיה לשנת 2030
				משרד האנרגיה לא קבע יעד לייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות לשנת 2050.	משרד האנרגיה	קביעת יעד לייצור אנרגיות מתחדשות לשנת 2050
				נכון לנובמבר 2023, לא יושמה החלטת ממשלה משנת 2021 שקבעה החלה הדרגתית של מס פחמן על חלק מהדלקים משנת 2023; ובהיעדרו, ישראל חשופה לרגולציה אירופית שעלולה להטיל מיסים על יצואנים ישראלים.	משרדי האוצר, הכלכלה האנרגיה והמשרד להג"ס	החלת מס פחמן בישראל - גובה המס והתאמתו ל-CBAM
				לא גובשו במקביל להחלטת הממשלה 286 מסלולים משלימים למס פחמן - פיצוי לתעשייה בשל הטלת המס עליה; ותמיכה במשקי בית בקרב אוכלוסיות ראויות לקידום בישראל בשל עליית מחירי החשמל וביוקר המחיה עקב כך.	משרדי האוצר, הכלכלה האנרגיה והמשרד להג"ס	בחינת המנגנונים המשלימים לתמיכה בתעשייה ובשכבות הראויות לקידום

**כלל הליקויים שעלו בדוח הקודם, לפי מידת תיקונם**





דוח מבקר המדינה

# תשתיות תקשוב לאומיות: היבטים פיזיים, סביבתיים ורציפות תפקודית

תמוז התשפ"ו | יוני 2026



# תשתיות תקשוב לאומיות: היבטים פיזיים, סביבתיים ורציפות תפקודית

## תקציר

### רקע

מערכות המידע בארגון הן נכס חיוני, ותפקודן התקין נדרש לצורך ביצוע תהליכי ליבה של הארגון. גופי תשתיות מדינה קריטיות (גופי תשתיות חיוניות<sup>1</sup>) וגופי תשתיות חיוניות (גופים חיוניים<sup>2</sup>) כוללים משרדי ממשלה, גופים ציבוריים וגופים פרטיים שפגיעה בפעילותם עלולה להביא לפגיעה בחיי אדם, לפגיעה באספקת שירותי ציבורי חיוני או לנזק פיזי או כלכלי ניכר.

בגופים אלו נדרשת הגנה מוגברת על מערכות המידע מפני איומים פיזיים וסביבתיים, כדי לשמור על פעילותן התקינה ולמנוע פגיעה בהן העלולה לגרום להשבתת פעילות הארגון או לפגיעה באבטחת המידע שלו (זמינות, מהימנות וסודיות).

1. ההגנה הפיזית על חדרי שרתים ותקשורת נועדה למנוע מגורמים לא מורשים גישה (כניסה) אליהם, והיא כוללת בקרת גישה, ניטור הגישה באמצעים טכנולוגיים, תיעוד הגישה ושמירה על הלוגים (תיעוד הפעולות) של מנגנוני בקרה אלו במשך זמן.

2. ההגנה הסביבתית כוללת מנגנונים המאפשרים למערכות המידע לפעול בסביבה מיטבית (כגון, אספקת חשמל יציבה ורציפה, טמפרטורה ולחות תקינות), וכן מאפשרים לזהות נזקים סביבתיים (למשל, נפילת חשמל, נזילת מים או דליקה), להגיב עליהם באופן מיידי ולמנוע או לצמצם את הפגיעה במערכות המידע.

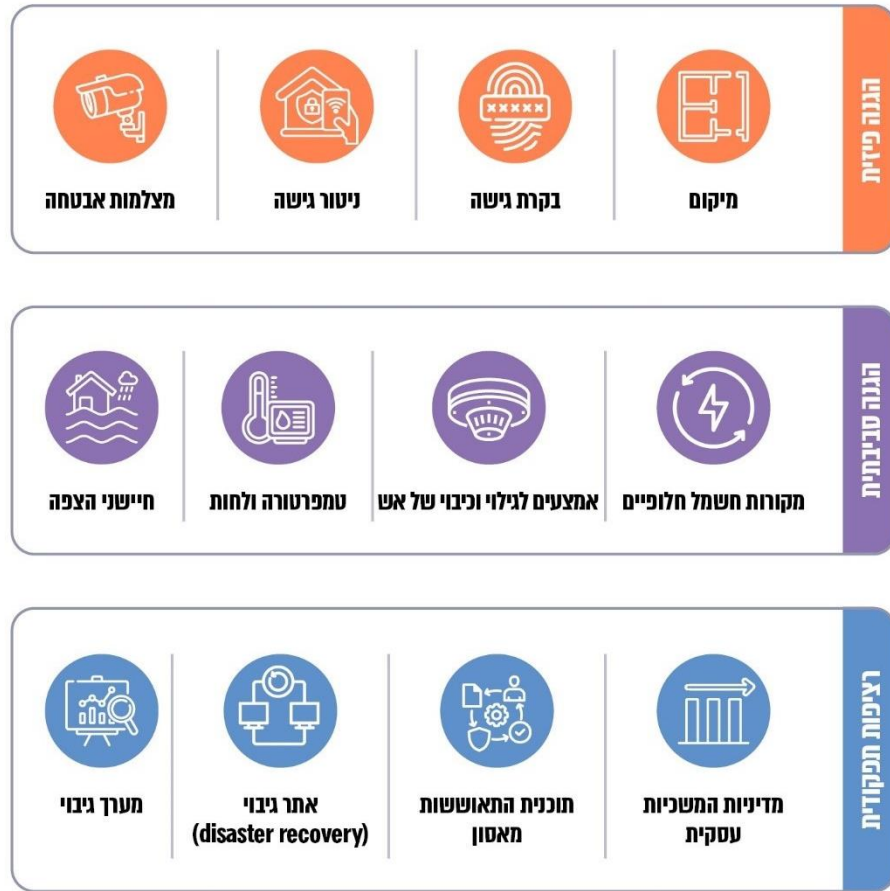
3. מעטפת ההגנה של הארגון אינה מונעת לחלוטין את קיומם של אירועים חריגים, ולכן חיוני לשמור על הרציפות התפקודית של הגוף כדי שיוכל להמשיך לספק את השירותים החיוניים בשעת משבר ולמזער את הנזקים שייגרמו לו עקב אירוע חריג. לצורך כך על הארגון להיערך למשבר בעוד מועד, ובכלל זה לגבש, מדיניות המשכיות עסקית הכוללת הגדרת יעדים ומטרות של שרידות והתאוששות במצבי חירום. כמו כן, על הארגון לגבש לתקף ולתרגל תוכנית המשכיות עסקית (BCP - Business Continuity Plan), הכוללת תוכנית התאוששות מאסון (DRP) לחידוש פעילות טכנולוגית ומערכות מידע התומכות בתהליכים הקריטיים בארגון.

פערים בכל אחד משלושת התחומים האלה - הגנה פיזית, הגנה סביבתית ורציפות תפקודית - עלולים להביא בעת התממשות תרחישי אסון לפגיעה בתפקוד חדרי השרתים וחדרי התקשורת של ארגון, וכפועל יוצא מכך לפגיעה ביכולתו לספק שירותים חיוניים.

<sup>1</sup> בחוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, מוגדרות מערכות ממוחשבות חיוניות - "מערכות ממוחשבות שנקבעו כחיוניות על ידי הגוף שהסמיכה לכך הממשלה". בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ב/84 מ-11.12.02, החלטת הממשלה 3611 מ-7.2.11 והחלטת הממשלה 2444 מ-15.2.15, רשימת הגופים המונחים וסיווג המערכות שלהם כמערכות ממוחשבות חיוניות (קרי, גופי תמ"ק) נקבעים על ידי ועדת ההיגוי העליונה להגנה על מערכות ממוחשבות בראשות ראש מערך הסייבר הלאומי.

<sup>2</sup> יחידות הסייבר המגוריות - יחידות להכוונה מגורית בתחום הסייבר לגופים במגזר שבו הן פועלות, מגדירות את הגופים המונחים לפי רמת החשיבות של ההגנה בסייבר - A, B, C. הגופים המספקים שירותים חיוניים מסווגים בקטגוריה A.

## מרכיבים מרכזיים בהיבטים של הגנה פיזית, הגנה סביבתית ורציפות תפקודית



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

### נתוני מפתח

0

פעילות פיקוח רוחב של הרשות להגנת הפרטיות במשרדי ממשלה, בחמש השנים שקדמו למועד הביקורת

3 שנים

שקדמו למועד הביקורת, היו פערים בפעילות ההנחיה ובפעילות הפיקוח של מערך הסייבר הלאומי בנושא הגנה פיזית על חדרי שרתים ותקשורת בגופי התמ"ק שנבדקו בביקורת זאת

60%

מיחידות הסייבר המגזריות שנבדקו (שלוש מחמש יחידות) אינן מבצעות בקרה על דיווחי הגופים המונחים בנוגע לעמידתם בהנחיות

## פעולות הביקורת



בחודשים אפריל 2024 עד אפריל 2025 בדק משרד מבקר המדינה את ההגנה הפיזית והסביבתית על חדרי שרתים ותקשורת בגופי תמ"ק ובגופים חיוניים והיבטים ברציפות התפקודית של גופים אלה. בדיקות השלמה בוצעו בחלק מהגופים בנושאים מסוימים עד אוגוסט 2025. בכלל זה נבדקו הנושאים האלה: הנורמות המקובלות והאסדרה המחייבת בתחומים אלה; ההנחיה והפיקוח של הגופים האסדרתיים המדינתיים והמגזריים בתחומים אלה; רמת ההגנה הפיזית והסביבתית בפועל על חדרי שרתים וחדרי תקשורת ב-12 גופי תמ"ק וגופים חיוניים; הטיפול בנושא הרציפות התפקודית בגופים אלה; היבטים ברציפות התפקודית של משרדי ממשלה ויחידות סמך בעקבות פגיעה בחדרי שרתים; ונושא ממונה הביטחון בגופים ציבוריים.

הביקורת נעשתה בגופים אסדרתיים מדינתיים בתחום הסייבר בהיבטי הנחיה ופיקוח: במשרד ראש הממשלה - במערך הסייבר הלאומי (מערך הסייבר), במטה לביטחון לאומי (המל"ל) ובשרות הביטחון הכללי (השב"כ); במשרד המשפטים - ברשות להגנת הפרטיות; במשרד הכלכלה והתעשייה - במערך הדיגיטל הלאומי (מערך הדיגיטל), לרבות ביחידה להגנת הסייבר בממשלה (יה"ב); במשרד הביטחון - ברשות החירום הלאומית (רח"ל); במשרד האוצר - במינהל הרכש הממשלתי ובמינהל הדיור הממשלתי; במשטרת ישראל וביחידות סייבר מגזריות.

במסגרת הביקורת נבדקו פעולות האסדרה והפיקוח של הגופים האסדרתיים המדינתיים בנוגע לרציפות התפקודית ולהגנה הפיזית והסביבתית על חדרי שרתים ותקשורת בגופי תמ"ק וגופים חיוניים. הבדיקה נעשתה על בסיס נורמות שנקבעו לגבי חדרי שרתים המכילים חומר בלתי מסווג ביטחוני (בלמ"ס). רמת ההגנה על חדרי שרתים וחדרי תקשורת נבדקה ב-12 גופי תמ"ק וגופים חיוניים באמצעות פגישות בשטח ותצפית הכוללת את בחינת עמידתם של הגופים בבקורות שהוגדרו מראש<sup>3</sup>. בסך הכול נבדקו 26 חדרי שרתים וחדרי תקשורת. הבדיקה לא כללה את כל חדרי השרתים וחדרי התקשורת בכל גוף, והיא אינה מדגם מייצג לגבי כלל החדרים בגופים שנבדקו.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח דוח זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם רק חלקים ממנו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



### אסדרה ופיקוח בהיבטי הגנה פיזית, הגנה סביבתית ורציפות תפקודית



**הנחיית גופי תמ"ק בתחומי הגנה פיזית, הגנה סביבתית ורציפות תפקודית על ידי מערך הסייבר והשב"כ** - מערך הסייבר והשב"כ, אשר אחראים להנחיה של גופי תמ"ק, הוציאו הנחיות חלקיות לגופי התמ"ק בנושאי הביקורת ונמצאו פערים, כמפורט להלן: הם לא הוציאו הנחיות לגופי התמ"ק בהיבטי הגנה סביבתית על חדרי שרתים ותקשורת; הוציאו הנחיות חלקיות בנושא הגנה פיזית ובהיבטי רציפות תפקודית. כמו כן, נמצאו פערים מסוימים באופן הפצת ההנחיה של מערך הסייבר שעסקה בנושא רציפות תפקודית ובפעולות מערך הסייבר לבדיקת אופן יישומה.

<sup>3</sup> תצפית הכוללת בקורות בנושאי הביקורת על פי תקנים מקובלים בתחום אבטחת המידע - תורת ההגנה 2.0, תקן NIST 800-53 ו-ISO 27001.

בחלק מגופי התמ"ק שנבדקו בביקורת קיימים פערים בהיבטים של רציפות תפקודית ושל הגנה פיזית וסביבתית על חדרי שרתים וחדרי תקשורת.

**פעולות הפיקוח בגופי תמ"ק בנושא ההגנה הפיזית של מערך הסייבר** - בשלוש השנים שקדמו למועד הביקורת (התקופה שנבדקה בביקורת), נמצאו פערים בפעולות ההנחה והפיקוח שקיים מערך הסייבר בנושא הגנה פיזית על חדרי שרתים ותקשורת בגופי התמ"ק שנבדקו; חסר מידע בנוגע לפעולות הבקרה שנעשו לגבי עמידת הגוף המונחה בדרישות התו"ל הייעודי; לא נכללו בקובצי הבקרה פערים מסוימים שמצא משרד מבקר המדינה בהיבטי הגנה פיזית בחלק מגופי התמ"ק שנבדקו; וכן לא דווח להנהלה בגוף המונחה הרלוונטי על ליקויים בנושא ההגנה הפיזית.

**הנחיות הרשות להגנת הפרטיות** - בהיעדר תקנות בהיבטי הגנה סביבתית ורציפות תפקודית, הרשות להגנת הפרטיות המאסדרת בתחום אבטחת המידע בכלל מאגרי המידע המנוהלים בתשתיות ממוחשבות וכוללים מידע אישי בישראל, לא פרסמה לכלל המשק הנחיות או המלצות לאבטחת מאגרי המידע בהיבטים אלה לצורך הגנה על שלמות המידע וסודיותו, זאת אף עבור מאגרי המידע ברמת אבטחה גבוהה. כמו כן, בנוגע להיבטי הגנה פיזית, למעט ההוראה החלקית הקבועה בתקנה 6 לתקנות אבטחת מידע, הרשות לא פרסמה הנחיות בנושאים הכלולים בנורמות מקובלות.

**פעולות הפיקוח של הרשות להגנת הפרטיות** - במהלך חמש שנים, עד אפריל 2025, הרשות להגנת הפרטיות לא ביצעה כלל פעילות פיקוח רחב בכל משרדי הממשלה (100%) ובחלק מגופי התמ"ק שנבדקו בביקורת זו, לשם בחינת ההגנה הקיימת על השלמות והסודיות של המידע המצוי במאגרי המידע המנוהלים בתשתיות ממוחשבות. זאת אף שחלק ממאגרי המידע הם מאגרי מידע גדולים ומשמעותיים של גופים ציבוריים ובהם מצוי מידע אישי בעל רגישות מיוחדת על כלל תושבי המדינה, מהלידה ועד הפטירה. כמו כן, במסגרת הליכי הפיקוח המינהלי שהרשות ביצעה בתקופה זו היא לא כללה היבטים בנושאי הביקורת (הגנה פיזית) בהתאם לתקנה 6 לתקנות אבטחת מידע.

**הנחיית יחידות הסייבר המגזריות על ידי מערך הסייבר בתחומי הגנה פיזית, הגנה סביבתית ורציפות תפקודית** - אף שבהחלטת הממשלה 2443 נקבע כי מערך הסייבר הוא המנחה המקצועי של יחידות הסייבר המגזריות, מערך הסייבר הסתפק בהנחיה לא מחייבת (המלצה) ליחידות הסייבר המגזריות ליישם את תורת ההגנה הכוללת הנחיות לגבי הגנה פיזית והגנה סביבתית על חדרי שרתים ותקשורת ולגבי רציפות תפקודית. בדומה לכך, ייתכן שההנחיות שמספקות היחידות המגזריות לגופים שלהן לא יכללו נדבכים יסודיים הקיימים בנורמות מקובלות, ואין ביכולתו של מערך הסייבר לפקח על כך שנדבכים אלו מטופלים.

**ההנחיות של יחידות הסייבר המגזריות בתחומי הגנה פיזית, הגנה סביבתית ורציפות תפקודית** - חמש (83%) משש יחידות הסייבר המגזריות שנבדקו בביקורת הוציאו הנחיות חלקיות בלבד בנוגע לאבטחת חדרי שרתים וחדרי תקשורת; לגבי מגזר אחד אין הנחיות שלפיהן מחויבים גופים אלה לפעול.

בפועל, בביקורת נמצאו פערים בהגנה הפיזית ובהגנה הסביבתית על חדרי שרתים וחדרי תקשורת וברציפות התפקודית של גופים שמונחים על ידי יחידות הסייבר המגזריות שנבדקו, בהיבטים שלא קיימת אסדרה בעניינם, כמפורט להלן: נמצאו פערים בנושא רציפות תפקודית בגופים שמונחים על ידי שתיים (66%) משלוש יחידות סייבר מגזריות שנבדקו; פערים בהגנה הפיזית בגופים שמונחים על ידי אחת (33%) משלוש יחידות סייבר מגזריות שנבדקו; ופערים בהגנה הסביבתית בגופים שמונחים על ידי אחת (33%) משלוש יחידות סייבר מגזריות שנבדקו.

**פעולות הפיקוח של יחידות הסייבר המגזריות** - שלוש (60%) מחמש יחידות הסייבר המגזריות שנבדקו דרשות לקבל דיווחים מהגופים המונחים בנוגע לעמידתם בהנחיות, אך אינן מבצעות בקרה על הדיווח, ולכן ייתכנו פערים בין תמונת המצב שבידי יחידות הסייבר המגזריות לבין המצב בפועל.

## היבטים ברציפות התפקודית של משרדי ממשלה ויחידות סמך בעקבות פגיעה בחדרי שרתים

**תמונת המצב לגבי משרדי הממשלה ויחידות הסמך (המשרדים שנבדקו) והטיפול בפערים -** מהנתונים שריכז מערך הדיגיטל לגבי 50 המשרדים שנבדקו, בעקבות סקר שערך בתקופת מלחמת חרבות ברזל, בנובמבר 2023, עולה כי קיימים פערים בהיבטי רציפות תפקודית של משרדי ממשלה.

על אף הפערים ברציפות תפקודית של משרדי ממשלה, רק במרץ 2024, בעת מלחמת חרבות ברזל, החל מערך הדיגיטל לקדם תוכנית פעולה לצמצום הפערים. ואולם התוכנית אינה נותנת מענה מלא לפערים, ויישומה הוא מורכב: בין השאר נדרשים משאבים רבים ולא הוסדר בעניינה מקור תקציבי. כמו כן, מערך הדיגיטל לא קבע לוחות זמנים לטיפול בפערים שמצא ברציפות התפקודית של המשרדים שנבדקו, ולא קיים דיוני המשך ייעודיים לצורך טיפול מערכתי בפערים בהשתתפות הגופים האסדרתיים המדינתיים, ובהם מערך הסייבר, השב"כ, רח"ל והמל"ל, ובפועל הנושא לא תוקצב.

**תמונת המצב שבידי רח"ל -** תמונת המצב שבידי רח"ל, האמונה (בהתאם להחלטת ממשלה ב/43) על הצגת תמונת מצב לממשלה בנוגע למוכנות העורף בתחומים השונים במצבי משבר וחירום אינה משקפת את הפערים הקיימים בהיבטי רציפות תפקודית במשרדי ממשלה. כמו כן, מערך הדיגיטל ומערך הסייבר אינם מנחים את משרדי הממשלה ויחידות הסמך לכלול את היעדים הלאומיים (שרח"ל הגדירה כיעדים שהמדינה נדרשת לעמוד בהם בשעת חירום) במסגרת השירותים החיוניים שמוגדרים בתוכנית התאוששות מאסון (DRP), באופן שהתוכנית שמנכ"ל משרדי הממשלה ויחידות הסמך נדרשים לאשר תיתן בהכרח מענה על היעדים הלאומיים ומערכות התקשוב יתמכו ביעדים אלה בעיתות שגרה וחירום.

## ממונה הביטחון בגופים ציבוריים

**הכשרה של ממוני ביטחון -** קיימים פערים בהכשרה שמקיים מערך הסייבר לממוני הביטחון בגופי תמ"ק בנושא אבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות בשניים מתוך שלושה היבטים הנוגעים לביקורת - רציפות תפקודית והגנה סביבתית על חדרי שרתים ותקשורת, אף שהנושא הוא בתחום אחריותו של ממונה הביטחון. ההכשרה כוללת את נושא ההגנה הפיזית על חדרי שרתים ותקשורת. כמו כן, קיימים פערים בהכשרת המנחים במערך הסייבר שאחראים להנחיית הגופים המונחים בתחומי ההגנה הפיזית על חדרי שרתים.

**ממוני הביטחון בקריות הממשלה -** אין גוף אסדרתי מדינתי בתחום אבטחת המידע והסייבר שתפקידו להנחות את ממונה הביטחון הארצי במינהל הדיור הממשלתי בתחום זה, ואף גוף אסדרתי מדינתי אינו מבצע בקרה על פעילותו בתחום. זאת, למרות אחריותו הכוללת של ממונה הביטחון הארצי להקמה ולתחזוקה של פרויקטים משמעותיים בדיור הממשלתי: הקמת קריות ממשלה ובהן חדרי מצב לאומיים, חדרי שרתים וחדרי תקשורת של משרדי ממשלה ויחידות סמך, המשמשים אותם למשך שנים רבות וצריכים לענות על איומים צופי פני עתיד.

## עיקרי המלצות הביקורת

### אסדרה ופיקוח בהיבטי הגנה פיזית, הגנה סביבתית ורציפות תפקודית

נוכח הפערים שהתגלו בגופי התמ"ק הפועלים בהנחיית מערך הסייבר, ומאחר שהשב"כ פועל במועד הביקורת לעדכון התו"ל הייעודי של גופי התמ"ק, שנמצאו פערים בתיקופו - על מערך הסייבר והשב"כ לקדם אסדרה בהיבטי הגנה סביבתית ולהשלים את האסדרה החסרה בהיבטי הרציפות התפקודית וההגנה הפיזית על חדרי שרתים וחדרי תקשורת. זאת, באמצעות עדכון הנחיות התו"ל הייעודי או פרסום הנחיות מחייבות ייעודיות בנושאים אלה, לרבות באמצעות שילוב ההנחיות בבקורות שהמאסדרים מבצעים בגופי התמ"ק ובמדדים שגופים אלה נמדדים על פיהם. לעניין זה מומלץ כי בבואם של מערך הסייבר והשב"כ לקבוע הנחיות בנושא מומלץ כי הן ישענו על הנורמות המקובלות בעולם, כפי שאף מנחה הממשלה בהחלטתה (החלטה 2443), הכוללות 12 בקורות בסיסיות בהיבטי ההגנה הפיזית וההגנה הסביבתית על חדרי שרתים ותקשורת והרציפות התפקודית. נוסף על כך, מומלץ כי מערך הסייבר והשב"כ יפעלו לתיקון הפערים שנמצאו בתיקוף התו"ל הייעודי. כמו כן, על מערך הסייבר לבדוק את חדרי השרתים וחדרי התקשורת של הגופים שהוא מנחה בהיבטי ההגנה פיזית עליהם.

על הרשות להגנת הפרטיות לבחון את הפערים באסדרה הקיימת בתחום אבטחת מאגרי המידע אל מול נורמות מקובלות בתחום אבטחת המידע, הכוללות 12 בקורות בסיסיות באבטחת מידע בהיבטי ההגנה הפיזית וההגנה הסביבתית על חדרי שרתים ותקשורת והרציפות התפקודית. ובכלל זה מומלץ שתקדם אסדרה בהיבטי הגנה סביבתית ורציפות תפקודית ותשלים את האסדרה בהיבטי הגנה פיזית (נוסף על הקבוע בתקנה 6 לתקנות אבטחת מידע) לגבי כלל מאגרי המידע המנוהלים בתשתיות ממוחשבות, ובפרט לגבי מאגרים שרמת אבטחתם גבוהה (בין באמצעות בחינה אם לקדם את הרחבת התקנות ובין באמצעות פרסום הנחיות או המלצות במסגרת מדריכים מטעמה). זאת, באופן שיבטיח את ההגנה הנדרשת על שלמות המידע וסודיותו במאגרים רגישים המכילים מידע בהיקף נרחב, בהתאם לחוק הגנת הפרטיות והתקנות מכוחו, כלומר הגנה על זהות הנתונים למקור שממנו נשאבו "בלא ששונן, נמסרו או הושמדו ללא רשות כד"ן" ובהיבטי אחסון המידע. נוסף על כך, לנוכח העובדה כי מאגרי המידע שבידי משרדי ממשלה וגופי תמ"ק מכילים מידע אישי רב בעל רגישות מיוחדת על כלל האוכלוסייה בישראל, מומלץ כי הרשות להגנת הפרטיות תבצע בגופים אלו פעילויות פיקוח ובקרה שיכללו, בין השאר, היבטים משמעותיים בנושא הגנה פיזית על חדרי שרתים ותקשורת הכוללים מאגרי מידע המנוהלים בתשתיות ממוחשבות. זאת, כדי שבידי הרשות להגנת הפרטיות תהיה תמונת מצב בנוגע לעמידה בהוראות החוק והתקנות וכן יכולת לאיתור פערים הטעונים אסדרה לגבי מאגרי המידע.

מומלץ כי מערך הסייבר יקבע הנחיות בסיסיות מחייבות ליחידות הסייבר המגזריות בנדבכים עיקריים הנוגעים להגנה פיזית ולהגנה סביבתית על חדרי שרתים ותקשורת וכן בהיבטי רציפות תפקודית, ואלו יהוו בסיס לפיקוח שיבוצע ביחידות הסייבר המגזריות. כמו כן על יחידות הסייבר המגזריות, האחראיות להנחיית המגזרים בהתאם להחלטת הממשלה 2443, לעדכן את ההנחיות כך שהן יהיו מלאות ויטייחסו לנושאים החסרים כיום (הגנה פיזית והגנה סביבתית על חדרי שרתים ותקשורת ורציפות תפקודית). לעניין זה מומלץ כי בבואן של יחידות הסייבר המגזריות לקבוע נורמות בנושא נכון יהיה כי הן ישענו על הנורמות המקובלות בעולם, כפי שאף מנחה הממשלה בהחלטתה. נוסף לכך, מומלץ כי יחידות הסייבר המגזריות שנבדקו ונמצא בהן פער בנוגע לבקרה שהן עושות על ביצוע הדרישות המקצועיות יבצעו פיקוח אפקטיבי שכולל בקרה על דיווחי הגופים המונחים.

על גופי התמ"ק והגופים החיוניים שנבדקו בביקורת לפעול לתיקון הליקויים שנמצאו בה, לשם שמירה על רציפות תפקודית ולשם ההגנה הפיזית והסביבתית על חדרי שרתים ותקשורת.

## רציפות תפקודית של מערכות המחשוב במשרדי ממשלה ויחידות סמך בעקבות פגיעה בחדרי שרתים

מומלץ כי מערך הדיגיטל יגבש, בשיתוף הגופים האסדרתיים המדינתיים (מערך הסייבר, השב"כ ורח"ל) ובשיתוף המל"ל, תוכנית פעולה שתיתן מענה מערכתי לפערים בהיבטי רציפות תפקודית של משרדי ממשלה. כמו כן מומלץ כי מערך הדיגיטל יפעל באופן מיידי ובהתאם ללוחות זמנים מוגדרים לטיפול בפערים הקיימים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך בנושא הרציפות התפקודית ובכלל זה לקדם את ההיבט התקציבי מול כלל הגופים הרלוונטיים. בכלל זה מומלץ כי מערך הדיגיטל ינחה אותם לפעול לפי הנחיות מקובלות: לתפעל מערך גיבוי ואתר גיבוי (DR) לכלל מערכות המחשוב התומכות בתהליכים קריטיים לתפקוד המשק בחירום (שירותים לאזרח, שירותי חירום ותשתיות), לתרגל מעבר לאתר הגיבוי אחת לשנה, לבצע בדיקה של תקינות הגיבוי ויכולת השחזור ולתקן פערים, אם יתגלו.

תחום הרציפות התפקודית בממשלה משלב כמה גורמים ובהם: משרדי הממשלה, מערך הסייבר, מערך הדיגיטל ורח"ל. מומלץ כי מערך הדיגיטל ומערך הסייבר ינחו את משרדי הממשלה ויחידות הסמך להגדיר את היעדים הלאומיים (שרח"ל הגדירה כיעדים שהמדינה נדרשת לעמוד בהם בשעת חירום) כחלק מהשירותים החיוניים שלהם בתוכנית ההתאוששות מאסון שלהם (DRP), ויודאו שמערכות התקשוב יתמכו ביעדים אלה בעיתות שגרה וחירום, כדי שהמשרדים ויחידות הסמך יעמדו באופן מלא ביעדים הלאומיים. כמו כן, מומלץ כי הם ינחו את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך לפרט בתוכנית התאוששות מאסון (DRP) את ההשפעה שיש לאותו ארגון על גופים אחרים ולהיפך. כמו כן מומלץ כי בשל חשיבות הרציפות התפקודית של משרדי הממשלה ויחידות הסמך למשק האזרחי בחירום, מערך הדיגיטל ומערך הסייבר יודאו כי תמונת המצב שבידי רח"ל תואמת את המצב בפועל של הגופים המונחים בעת חירום. כמו כן מומלץ כי רח"ל והגופים האסדרתיים המדינתיים יציפו פערים בין גופים ומגזרים שמשיעיים זה על זה ויפעלו לצמצום הפערים.

### ממונה הביטחון בגופים ציבוריים

על מערך הסייבר להשלים את הפערים הקיימים בהכשרות למנחים מטעמו וכן לממונים על הביטחון בגופי תמ"ק בכלל הנושאים הנוגעים לאבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות שבתחום אחריותם - ובכלל זה גם בהיבטי רציפות תפקודית והגנה סביבתית על חדרי שרתים ותקשורת. נוסף על כך, יש לבצע הכשרות ריענון תקופתיות בהתאם לשינויים בתחומים אלה.

מומלץ כי חטיבת הנכסים בחשב הכללי תפעל, בשיתוף מערך הסייבר, יה"ב והשב"כ, להשלים את שינויי האסדרה הקיימת, כדי שהיא תבטיח ליווי והנחיה בקריות ממשלה בנושאים של אבטחת מידע וסייבר הנתונים לאחריות ממונה הביטחון (המנב"ט) במינהל הדיור הממשלתי, ובכלל זה בנושאי הגנה פיזית והגנה סביבתית על חדרי שרתים וחדרי תקשורת ושמירה על הרציפות התפקודית.

## סיכום

גופי התמ"ק וגופים חיוניים כוללים משרדי ממשלה, גופים ציבוריים וגופים פרטיים שפגיעה בפעילותם עלולה להביא לפגיעה בחיי אדם, לפגיעה באספקת שירות ציבורי חיוני ולנזק פיזי או כלכלי ניכר. מערכות המידע בגופי תמ"ק ובגופים חיוניים הן נכס ראשון במעלה בחשיבותן, ותפקודן התקין נדרש לצורך ביצוע תהליכי ליבה של הגופים בעיתות שגרה ובעיתות חירום. בשל ההשפעות החמורות שיש לפגיעה בתפקודן של מערכות המידע בגופים אלה, נדרשת הגנה מוגברת עליהן מפני איומים פיזיים וסביבתיים, לצד שמירה על הרציפות התפקודית של גופים אלה.

הפערים שנמצאו בנושאים שנבדקו בביקורת זו ב-12 גופי תמ"ק וגופים חיוניים מחייבים נקיטת פעולות מיידיות מצד הגופים האסדרתיים המדינתיים בהיבטים האלה:

1. אסדרה ופיקוח - האסדרה המחייבת בהיבטי הרציפות התפקודית ובהיבטי ההגנה הפיזית והסביבתית על חדרי שרתים ותקשורת חסרה, הן ברמה המדינתית והן ברמה המגזרית, וגם הפיקוח של הגופים האסדרתיים המדינתיים על עמידת גופי תמ"ק וגופים חיוניים בהנחיות הקיימות בהיבטים אלה טעון שיפור. כמו כן, קיימים בפועל פערים בהיבטי רציפות תפקודית ובהיבטי הגנה פיזית וסביבתית על חדרי שרתים ותקשורת בגופים שנבדקו בביקורת.
2. רציפות תפקודית - דוח זה חושף פערים בתחום הרציפות התפקודית במשרדי ממשלה ויחידות סמך. תמונת המצב שבידי רח"ל, האמונה על הצגת תמונת מצב לממשלה בנושא מוכנות העורף בתחומים השונים במצבי משבר וחירום, אינה משקפת את הפער האמור.
3. הכשרה - קיימים פערים בהכשרה שמקיים מערך הסייבר לממוני הביטחון בגופי תמ"ק אף שהנושא נמצא בתחום אחריותם. כמו כן נמצאו פערים בהכשרת המנחים של גופי תמ"ק במערך הסייבר בתחומי ההגנה הפיזית על חדרי שרתים.

על הגופים האסדרתיים המדינתיים בתחום הגנת הסייבר והגנת הפרטיות (מערך הסייבר הלאומי, השב"כ, הרשות להגנת הפרטיות ויחידות הסייבר המגזריות) להשלים את האסדרה המדינתית והמגזרית בהיבטי רציפות תפקודית והגנה פיזית וסביבתית על חדרי שרתים ותקשורת. מומלץ כי הגופים האסדרתיים המדינתיים יקבעו לגופים שהם מנחים הנחיות ייעודיות מחייבות בנושאים אלה, בהתאם לנורמות המקובלות, ויבחנו ויתקפו אותן באופן עיתי. זאת באופן שיחייב את הגופים המונחים לפעול על פיהן ויאפשר לגופים האסדרתיים המדינתיים לפקח על כך. כמו כן, על הגופים האסדרתיים המדינתיים לפעול להכשרת בעלי התפקידים האחראים לנושאים אלה.

מומלץ כי מערך הדיגיטל, בשיתוף הגופים האסדרתיים המדינתיים (מערך הסייבר, השב"כ ורח"ל) ובשיתוף המל"ל, יגבש תוכנית פעולה שתיתן מענה מערכתי לפערים בהיבטי רציפות תפקודית. עוד מומלץ כי מערך הדיגיטל יפעל באופן מידי ובהתאם ללוחות זמנים מוגדרים לטיפול בפערים הקיימים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך בנושא הרציפות התפקודית, ויקדם את ההיבט התקציבי מול כלל הגורמים הרלוונטיים.

נוסף על כך, מומלץ כי בשל חשיבות הרציפות התפקודית של משרדי הממשלה ויחידות הסמך למשק האזרחי בחירום, מערך הדיגיטל ומערך הסייבר יודאו כי תמונת המצב שבידי רח"ל תואמת את המצב בפועל של הגופים המונחים בעת חירום. כמו כן מומלץ כי רח"ל והגופים האסדרתיים המדינתיים יציפו פערים בין גופים ומגזרים שמשפיעים זה על זה ויפעלו לצמצום הפערים.

ממצאיו של דוח זה אמורים להוות בסיס לתוכנית תיקון משמעותית שיובילו ראש מערך הסייבר הלאומי, ראש רח"ל, ראש מערך הדיגיטל, ראש הרשות להגנת הפרטיות ומנכ"ל משרדי הממשלה, גופי תמ"ק והגופים החיוניים - כל אחד על פי תחום תפקידו ואחריותו.



דוח מבקר המדינה

# היבטים בפיקוח ובשמירה על שלום הפעוטות במעונות היום

תמוז התשפ"ו | יוני 2026



# היבטים בפיקוח ובשמירה על שלום הפעוטות במעונות היום

## תקציר

### רקע

בשנת 2024 היו בישראל יותר מ-540,000 פעוטות בגילי לידה עד שלוש שנים (פעוטות). פעוטות שאינם מטופלים בחיק הבית או המשפחה מטופלים לרוב במסגרות שמיועדות לעד שבעה פעוטות (משפחתונים), או במעונות יום לפעוטות (מעונות), שהם מסגרות לשבעה פעוטות ומעלה שנועדו לשמש מקום שהייה יומי לטיפול בפעוטות ולחינוכם.

לפי נתוני משרד החינוך (המשרד), בשנת הלימודים (שנה"ל) התשפ"ה (2024 - 2025)<sup>1</sup> היו ברחבי הארץ כ-5,060 מעונות שפעלו ברישיון המשרד ובהם 212,000 פעוטות. נוסף על כך פעל מספר לא ידוע של מעונות ללא רישיון בניגוד לחוק.

המעונות מופעלים בדרך כלל על ידי עמותות, רשויות מקומיות וגופים אחרים, והם נחלקים לשני סוגים: (1) מעונות מוכרים, שבהם המחיר ממוקד וההורים יכולים לקבל השתתפות של המדינה בשכר הלימוד (סבסוד) בכפוף למבחני תמיכה (מעונות מוכרים); (2) מעונות פרטיים בבעלות פרטית ובניהול עצמאי, שמחירם נקבע על ידי מפעילי המעונות, ללא כל סבסוד מטעם המדינה (מעונות פרטיים).

הפעלת מעון מוסדרת בעיקר בחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018 (חוק הפיקוח על המעונות), ובתקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התשפ"א-2021, שהותקנו מכוחו (תקנות הפיקוח על המעונות). על פי החוק והתקנות נדרש רישיון להפעלת מעון, וכדי לקבלו יש לעמוד בתנאים הקבועים בהם, בין היתר לעניין השמירה על בטיחות הפעוטות. מטרת החוק היא להסדיר את הפעלת המעונות לשם הבטחת ההגנה על שלומם, על זכויותיהם ועל כבודם של הפעוטות השוהים בהם וכדי למלא את צורכיהם הגופניים, הרגשיים, החברתיים והחינוכיים ולקדם את התפתחותם.

החל מינואר 2022 הפיקוח על המעונות הוא באחריות משרד החינוך בהתאם להחלטת הממשלה<sup>2</sup>. לפני אותו מועד זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה הייתה האחראית לפיקוח עליהם.

חוק הפיקוח על המעונות אינו מבחין בין מעון מוכר למעון פרטי לעניין הפיקוח של משרד החינוך על הנעשה בהן. לפי משרד החינוך סך התקציב שהוקצה לגיל הרך מתוך כלל סעיפי התקציב, הכוללים תקני כוח אדם, הדרכה, הכשרות ופעולות שונות (למעט תקציבי בינוי), היה דומה בשנים 2023 עד 2026 - כ-217 מיליון ש"ח בממוצע בשנה.

במאי 2022 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים" (דוח מבקר המדינה מ-2022)<sup>3</sup>. בביקורת מ-2022 נבדקו, בין היתר, פריסת המעונות, יישום חוק הפיקוח המחייב רישוי של כל מעון ואופן הפיקוח ותקניו.

יש חשיבות רבה להבטחת שלומם של הפעוטות במעונות, שכן הם פגיעים מאוד מהבחינה הפיזית והנפשית, אינם מפותחים דיים כדי להבין את הסכנות במעון ולהתגונן מפניהן או להתמודד עם מקרי אלימות המכוונים כלפיהם מצד אנשי הצוות. חשיבות זו מתחדדת על רקע מקרי אלימות כלפי פעוטות ואירועי בטיחות חמורים שנחשפו בשנים האחרונות וממשיכים להתגלות מפעם לפעם. למשל, בשנת 2021 הורשעה מנהלת מעון פרטי, שנמצא בבעלותה, במעשים קשים של התעללות בפעוטות במעון ותקיפתם, שבגינם נגזרו עליה תשע שנים וחצי מאסר בפועל, מאסר על תנאי וקנס, ובשנת 2023 נגזרו על שתי מטפלות, שהורשעו בהתעללות בפעוטות במעון פרטי שהפעילו ובתקיפתם, עונש מאסר בפועל של שש שנים ותשעה חודשים ושבע שנים וחצי, מאסר על תנאי וקנס. מקרים אלה ממחישים את הצורך המתמשך בהבטחת שלומם וביטחונם של הפעוטות במסגרות החינוך לגיל הרך.

1 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

2 החלטת הממשלה 951 "העברת תחום מעונות היום לפעוטות למשרד החינוך", (9.1.22).

3 מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - מאי 2022**, "הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים".

## נתוני מפתח

כ-5,060	2,473	?
<p>מספר המעונות שפעלו ברישיון משרד החינוך בשנה"ל התשפ"ה (2024 - 2025)</p>	<p>מספר תיקי משטרה שנפתחו בשנים 2017 - 2024 בחשד לעבירות כלפי פעוטות עד גיל שלוש במסגרות לפעוטות - במעונות, במשפחות או בכל מסגרת אחרת לפעוטות עד גיל שלוש - בגין תקיפת קטין או התעללות בקטין. במחצית הראשונה של שנת 2025 נפתחו 278 תיקים</p>	<p>נכון למועד סיום הביקורת - נובמבר 2025, למשרד החינוך לא היה מידע מלא על כל המעונות שפעלו ללא רישיון ולא מיפוי שלהם. ברשימה ראשונית שגיבש משרד החינוך ביולי 2025 אותרו 683 מעונות יום שפעלו ללא רישיון. עם זאת, אין מדובר ברשימה מקיפה ומתוקפת</p>
כ-14%	כ-212,000	83
<p>שיעור המעונות שמשרד החינוך לא ביצע בהם ביקור פיקוח אחד לפחות (329 מעונות מתוך כ-2,400) בשנה"ל התשפ"ד (2023 - 2024) במחוזות ת"א, חיפה וירושלים של משרד החינוך</p>	<p>מספר הפעוטות בגילי לידה עד שלוש ששהו במעונות עם רישיון בשנה"ל התשפ"ה (2024 - 2025)</p>	<p>הממוצע הארצי של מספר המעונות שבאחריות כל מפקחת במשרד החינוך בשנה"ל התשפ"ה (2024 - 2025)</p>
כ-81%	כ-53%	כ-27%
<p>שיעור המעונות (1,764 מעונות מתוך 2,188) שלא דיווחו למשרד החינוך כנדרש על תיקון ליקויי הבטיחות שנמצאו בהם בשנה"ל התשפ"ה (2024 - 2025)</p>	<p>שיעור המעונות מתוך המעונות שנבדקו במסגרת מבדקי הבטיחות שקיים משרד החינוך (1,565 מעונות מתוך 2,963) בשנה"ל התשפ"ה (2024 - 2025) שכל שלושת האישורים הנדרשים לקבלת רישיון להפעלתם לא נמצאו תקינים - אישורי בטיחות כללית, חשמל וגז (אם יש במעון)</p>	<p>שיעור המעונות שבהם אותרה לפחות תקלה אחת שנוגעת לתקינות מערכת המצלמות (902 מעונות מתוך 3,321 שנבדקו) באופן שלא איפשר לתעד את המתרחש במעון באופן תקין כנדרש בחוק בשנה"ל התשפ"ד (2023 - 2024)</p>

## פעולות הביקורת



בחודשים פברואר עד נובמבר 2025 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושאים הנוגעים לפיקוח על הפעוטות במעונות ולהבטחת שלומם. הביקורת התמקדה בבדיקת הפיקוח של משרד החינוך על הבטיחות במעונות, ובכלל זה הבטחת הבטיחות של המעון ומתקניו וההגנה על שלומם של הפעוטות מפני פגיעה מצד אנשי צוות, לרבות החובה של בעל המעון להפעיל מצלמות במעון. הביקורת נעשתה במשרד החינוך, ופעולות להשלמת הביקורת נעשו במשטרת ישראל. דוח זה מתמקד בפעולות משרד החינוך. עם זאת, על הרשויות המקומיות ללמוד דוח זה ולבחון כיצד הן יכולות להשתלב בנושא רישוי המעונות ובפיקוח אפקטיבי עליהן בשיתוף משרד החינוך.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



**מיפוי משרד החינוך של מעונות פרטיים הפועלים ללא רישיון** - לפי חוק הפיקוח על המעונות מותר להפעיל מעון רק אם ניתן למפעיל רישיון הפעלה. החל משנת 2022 על מי שמעוניין להפעיל מעון לפנות למשרד החינוך בבקשה לקבלת רישיון. הגשת הבקשה מאפשרת למשרד החינוך לקבל מידע על המעון ולהחיל עליו את הפיקוח על פי החוק. כבר בדוח מבקר המדינה מ-2022 המליץ מבקר המדינה כי משרד החינוך יפעל כדי לאתר את המעונות שטרם נרשמו ולהביאם תחת חוק הפיקוח על המעונות. אולם גם בביקורת הנוכחית עלה שלמשרד החינוך לא היה מידע מלא ומיפוי של כל המעונות שפעלו ללא רישיון, פרט לרשימה הראשונית שגיבש ביולי 2025 הכוללת 683 מעונות כאלו.



בביקורת עלה כי מספר המעונות הפרטיים שפעלו ברישיון אומנם עלה בכ-40% בשלוש שנים - מ-2,127 בשנה"ל התשפ"ג (2022 - 2023) ל-2,994 בשנה"ל התשפ"ד (2024 - 2025), אולם באוקטובר 2025 עדיין לא היו למשרד החינוך נוהל או תוכנית כוללת לאיתור מעונות הפועלים ללא רישיון או לעידודם של מעונות כאמור לפעול ברישיון. עד מועד זה בעלי תפקידים במחוזות - בייחוד המפקחות - ניסו לאתר באופן עצמאי מעונות שפעלו ללא רישיון בתחום המחוז, למשל באמצעות איתורם במרשתת (אינטרנט). יצוין כי עם סיום הביקורת - בנובמבר 2025 - פרסם מינהל רישוי בקרה ואכיפה במשרד החינוך נוהל פנימי לאיתור מעונות ללא רישיון ולטיפול בהם.



**הפיקוח של משרד החינוך על המעונות הפועלים ברישיון** - לפי חוק הפיקוח על המעונות, בסמכות שר החינוך להסמיק מפקחים לצורך פיקוח על ביצוע הוראות החוק, ולשם כך ניתנו למפקחים של משרד החינוך סמכויות, ובהן הסמכות להיכנס למקום שיש לו יסוד להניח שפועל בו מעון. בביקורת עלה כי אף שמספר המפקחות שנקבע בתקני המחוזות עלה ביותר מ-140% מ-25 בשנה"ל התשפ"ב (2021 - 2022) ל-61 מפקחות בשנה"ל התשפ"ד (2024 - 2024), בממוצע ארצי מספר המעונות שבאחריות כל מפקחת בשנה"ל התשפ"ה עדיין היה רב: כ-83 מעונות (לעומת כ-200 מעונות בשנה"ל התשפ"ב). עם זאת עלה כי ב-14% מהמעונות במחוזות שנבדקו לא בוצע אף לא ביקור פיקוח אחד בשנה"ל התשפ"ד (2023 - 2024), וב-43% מהמעונות במחוזות שנבדקו בוצע ביקור אחד בלבד. כלומר, אף על פי שחל גידול ניכר ומבורך לכשעצמו במספר המפקחות, ביותר ממחצית המעונות ברישיון בוצעה ביקורת אחת או לא בוצעה כלל. כמו כן עלה כי משרד החינוך לא קבע תקן מזערי ליחס בין מפקחת לבין היקף המעונות וכיתות המעון<sup>4</sup> שבאחריותה בהתחשב במאפיינים הייחודיים של כל מחוז ולתדירות ביקורי הפיקוח בהתאם לממצאים קודמים ולהיקף הליקויים שנמצאו.

4 במעון יכולות להיות כמה כיתות מעון.



**בקרת משרד החינוך לגבי הפעלת מעון על ידי בעלי רישום פלילי** - קבלת רישיון להפעלת מעון מותנית בכך כי המעורבים בהפעלת המעון לא הורשעו ולא הוגש נגדם כתב אישום בעבירה שמפאת מהותה, חומריתה או נסיבותיה מי שביצעה אינו ראוי להיות מעורב בהפעלת המעון, לפי העניין. כמו כן, לא יועסק במעון ולא ייתן שירותים אדם, אלא אם כן ניתן לגביו אישור מאת משרד החינוך כי לא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומריתה או נסיבותיה לא ראוי שיועסק או ייתן שירותים במעון, וכי לא תלויים ועומדים נגדו הליכים פליליים בחשד לביצוע עבירה כאמור. בביקורת עלו הליקויים האלה:

- מבדיקת משרד מבקר המדינה לגבי פסילת המעורבים בהפעלת מעון שנבדק לגביהם הרישום הפלילי עלה כי בשנה"ל התשפ"ג פסל משרד החינוך עקב רישום פלילי רלוונטי כ-0.2% (60 מתוך 26,680) מהמעורבים שנבדק הרישום הפלילי לגביהם, וכי בשנה"ל התשפ"ד פסל כ-0.4% (48 מתוך 12,487) מהם.
- בביקורת נבדקו 80 מקרים שבהם הממונה על רישום פלילי במשרד החינוך דיווח למחוזות על פסילת מעורבים בהפעלת מעון עקב רישום פלילי בתקופה שמינואר 2024 עד יוני 2025 (18 חודשים), ועלה כי בכ-23% (18 מתוך 80) מהמקרים ציינו מנהלות תחום המעונות במחוזות משרד החינוך כי לא ביצעו בדיקה במעון מכל מיני סיבות. למשל, כי לא קיבלו מהממונה על הרישום הפלילי דיווח על הפסילה או כי המקרה אינו מוכר להן.
- אשר לבדיקה אם בתקופה שמינואר 2024 עד יוני 2025 התקבלה מבעל המעון הצהרה בדבר אי-מעורבות העובד שנפסל על ידי הממונה על רישום פלילי אם לא, בביקורת עלה כי בכ-65% מהמקרים (52 מתוך 80) מנהלות תחום המעונות במחוזות משרד החינוך ציינו כי לא קיבלו את הצהרת בעלת המעון בדבר אי-מעורבותם של מי שנפסלו בשל רישום פלילי.



**התקנת מערכת מצלמות כתנאי לקבלת רישיון להפעלת מעון** - לפי חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018 (חוק המצלמות), חובה על מפעיל מעון להתקין במעון מצלמות וידאו שיתעדו את הנעשה במעון. בחוק הפיקוח על המעונות נקבע כי קבלת רישיון מותנית בכך שמבקש רישיון ההפעלה הוכיח, להנחת דעתו של משרד החינוך, כי הוא ממלא אחר הוראות חוק המצלמות לעניין התקנת מערכת המצלמות. משרד החינוך קבע בנהליו כי לצורך קבלת רישיון להפעלת מעון על בעל המעון להצהיר כי הוא ממלא אחר הוראות חוק המצלמות, וכי הותקנו מצלמות במעון בהתאם לחוק.

בביקורת עלה כי מתוך 3,300 מעונות שמשרד החינוך בדק אם מותקנת בהם מערכת מצלמות בשנה"ל התשפ"ד בכ-4% מהם (148) כלל לא היו מותקנות מצלמות, אף שהתקנת המצלמות הייתה תנאי למתן רישיון להפעלתם. לפיכך עולה חשש לכשל בתהליך הרישוי עצמו. עוד נמצא כי על פי בדיקות שערך משרד החינוך בשנה"ל התשפ"ד, ב-23 מעונות שקיבלו רישיון בהסתמך על הצהרת בעל המעון כי מותקנות במעונות מצלמות בהתאם לחוק המצלמות היו תקלות במערכת המצלמות באופן שלא איפשר תיעוד של המתרחש במעון כנדרש, כך שבפועל לא התקיימו התנאים לרישיון לעניין זה. אף שהתקנת מצלמות במעון הוא תנאי למתן רישיון הפעלה, עלה כי משרד החינוך לא מפעיל מנגנון מובנה ואפקטיבי כדי לוודא כי הותקנו מצלמות במעונות יום בהתאם להצהרה שהוצגה ולפני שניתן רישיון להפעלה. לפיכך מלבד הצגת הצהרה חתומה של בעל המעון בדבר התקנת המצלמות במעון, אין למשרד מידע מהימן המלמד אם מעונות היום שקיבלו רישיון הפעלה הותקנו מצלמות בפועל אם לאו.



**ניטור תקינות המצלמות במעונות על ידי משרד החינוך** - לצורך ביצוע בקרה ופיקוח על קיום הוראות חוק המצלמות החליט משרד החינוך לפנות למפעלי המעונות ולבקש מהם להתקין במעון מערכת ניטור לפעולת מערכת מצלמות ומערכת ההקלטה. בביקורת עלו הליקויים האלה:

- עד יולי 2025 מערכת הניטור לא הותקנה בכ-31% מהמעונות המוכרים (640 מתוך 2,067) ובכ-89% מהמעונות הפרטיים (2,653 מתוך 2,994). עלה כי הסיבה העיקרית למניעת התקנת מערכת הניטור בכמחצית מהמעונות (788 מתוך 1,529 שהם כ-51%) הייתה טכנית, ומקורה במצלמות לא תומכות ובהיעדר קליטה סלולרית.

- בתקופה שנבחנה, מינואר 2024 עד יוני 2025 (18 חודשים), ביותר ממחצית המעונות (798 מתוך 1,472 - שהם 54%), הייתה תקלה במצלמות במשך שלושה חודשים רצופים לפחות.

- הוראות נוהל הטיפול בהתרעות לא יישמו במלואן - מנהלות תחום מעונות היום או המפקחות במחוזות משרד החינוך שנבדקו שולחות הודעה לבעל המעון ומיידעות אותו על ההתרעה ועל הצורך לתקן את התקלה ובכך מסתיים הטיפול.

מתוך האמור עולה כי מערך הניטור שהקים משרד החינוך לצורך פיקוח על תקינות מערכות המצלמות במעונות לא יושם בהיקף מספק ולא תפקד באופן אפקטיבי. כמו כן, גם במעונות המחוברים למערכת הניטור מתקבלות התרעות רבות על תקלות, אך אופן הטיפול שקבע משרד החינוך אינו מבטיח את השלמת הטיפול ואינו כולל מעקב אחר תיקון הליקויים. לפיכך יש חשש כי במעונות רבים התקלות במצלמות מתקיימות במשך חודשים ואף במשך תקופות ארוכות מאוד, בניגוד להוראות החוק, והדבר עלול לפגוע בהגנה על שלומם של הפעוטות במעונות.

**בדיקת תקינות מערכת המצלמות באמצעות ביקורי בקרה במעונות** - עלה כי ב-902 מעונות מתוך 3,321 שנבדקו בשנה"ל התשפ"ד (כ-27%) אותרה לפחות תקלה אחת שנוגעת לתקינות מערכת המצלמות באופן שלא איפשר לתעד את המתרחש במעון באופן תקין כנדרש בחוק המצלמות. לפיכך עולה חשש כי תכלית החוק לא קוימה במעונות האלה ונפגעה הבטחת שלומם של הפעוטות.



**הצפייה והשימוש בצילומים שצולמו במצלמות** - התקנת מערכת המצלמות נועדה להשיג תכלית הנחלקת לשלוש מטרות מרכזיות: הרתעה מפגיעה בפעוטות, איתור מקרי פגיעה ושימוש בצילום פגיעה שאירעה לשם חקירה ואכיפה לגבי המעורבים בכך.



- מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי נכון לסוף אוקטובר 2025 לא נאספו על ידי משרד החינוך נתונים מרוכזים על מקרים חריגים שהתרחשו במעונות בשנה"ל התשפ"ג - התשפ"ה (2022 - 2025), לרבות נתונים בדבר מספר התלונות על מקרים חריגים, מספר התלונות שבמסגרת בדיקתן בוצעה צפייה בצילומים ומספר המקרים שבגינם ננקטו פעולות כמו הליכים פליליים, הדרכה והסברה, או ננקטו צעדי אכיפה מינהליים. מכאן שלמשרד החינוך חסרה תמונת מצב מקיפה ומדויקת על חומרת המקרים החריגים, על היקף הצפייה בצילומים וכן על מידת האפקטיביות של המצלמות ועל יעילות השימוש בהן לצורך חשיפת התנהגויות לא תקינות ועבירות פליליות. הדבר עשוי לגרום להחמצת הפוטנציאל הגלום בשימוש בטכנולוגיה זו לשיפור המצב ולהגברת הבקרה במעונות.

- לפי חוק המצלמות מפעיל מעון ישמור את הצילומים במשך 30 ימים ממועד הצילום. בתום התקופה האמורה יימחקו הצילומים אוטומטית. נקבע גם כי מפעיל מעון ינקוט אמצעים סבירים כדי למנוע גישה שאינה מותרת לצילומים, ובכלל זה מניעת חיבור של המצלמות וכל מחשב או התקן שעליו נשמרים הצילומים לרשת תקשורת. מבדיקת תוצאות מבדקי הבטיחות הנוגעים למערכת המצלמות שביצע משרד החינוך ב-3,321 מעונות בשנה"ל התשפ"ד עלה כי 458 מעונות (כ-14%) לא עמדו בהוראות חוק המצלמות בכך שהצילומים לא נשמרו לפחות 30 ימים ממועד הצילום - מהם 414 (כ-90%) מעונות פרטיים ו-44 (כ-10%) מעונות מוכרים.

**תיקי משטרה שנפתחו בגין עבירות כלפי פעוטות במסגרות לפעוטות** - לפי נתוני המשטרה מיוני 2025, בשנים 2017 - 2024 נפתחו 2,473 תיקי משטרה בחשד לעבירות כלפי פעוטות עד גיל שלוש במסגרות לפעוטות במעונות, במשפחתונים או בכל מסגרת אחרת לפעוטות עד גיל שלוש - בגין תקיפת קטין או התעללות, ובמחצית הראשונה של שנת 2025 נפתחו 278 תיקים כאמור. לדברי המשטרה אין באפשרותה להפיק מידע שניתן ללמוד ממנו אם בתיקים האלה היו ראיות שהושגו באמצעות מערכת המצלמות המותקנות במעונות.



**הפיקוח של משרד החינוך על הבטיחות במעון ומתקניו** - לפי הדין, מפעיל ומנהל של מעון אחראים לדאוג לשלומם של הפעוטות השוהים במעון ולתנאים נאותים לשהייתם, ומחובתו של מפעיל מעון לפעול למניעה ולתיקון של כל מפגע בטיחותי שיש בו כדי לסכן את שלומם של הפעוטות במעון. משרד החינוך



אחראי לפקח על פעילותם של המעונות, ובסמכותו לדרוש כי בעלי המעון ועובדיו עומדים בתנאי הבטיחות בשלב מתן הרישיון להפעלת מעון, וכן בסמכותו להורות למפעיל מעון לתקן ליקויי בטיחות שאיתר במעון. משרד החינוך קבע שיש ליקויי בטיחות שלאחר גילויים חובה להסירם לאלתר נוכח חומרתם.

בביקורת עלה כי משרד החינוך מקיים מערך בקרה על הבטיחות במעונות היום ועל עמידתם בהוראות החוק לעניין זה, באמצעות מערך מבדקי בטיחות ובאמצעות מנגנון דיווח של המעונות על תיקון הליקויים שעלו במבדקי הבטיחות. עם זאת, בביקורת עלו הליקויים האלה:

- בשנה"ל התשפ"ה התגלו בשיעור גדול מהמעונות שנבדקו ליקויים בטיחותיים בתחומים מהותיים שמשרד החינוך קבע כי חובה להסירם לאלתר, כמפורט להלן: ליקויים בטיחותיים בתשתית מערכת החשמל (24% מהמעונות המוכרים ו-18% מהמעונות הפרטיים), ליקויי בטיחות במבנה המעון (10% מהמעונות הפרטיים) ובחצרו (74% מהמעונות המוכרים ו-53% מהמעונות הפרטיים).
- אף שתנאי לקבלת רישיון להפעלת מעון הוא קיומם של אישורי בטיחות המעידים שהמעונות נבדקו על ידי מומחים בתחומי הבטיחות במעון, והמעידים כי מערכות החשמל והגז (אם קיימת במעון) תקינות, הרי ששיעור גדול מהמעונות שנבדקו (58% בשנה"ל התשפ"ד ו-53% בשנה"ל התשפ"ה) לא הציגו למשרד החינוך במבדקי הבטיחות את כל האישורים כשהם תקינים כנדרש.
- מערך הבקרה של משרד החינוך על הבטיחות במעונות לא היה אפקטיבי דיו, שכן במעונות רבים עדיין היו בשנה"ל התשפ"ה ליקויי בטיחות מהותיים רבים.
- משרד החינוך לא ביצע מעקב מלא ואפקטיבי אחר תיקון ליקויי הבטיחות שעלו ולא תיעד כנדרש את ההליך שביצע בנושא קבלת הדיווחים של המעונות על תיקון הליקויים, והדבר מעמיד את הפעוטות במעונות האלה בסיכון מהותי בשל ליקויי בטיחות.

## עיקרי המלצות הביקורת

על משרד החינוך לפעול לאיתור המעונות הפועלים ללא רישיון ולקידום פעילותם ברישיון, בין היתר בהתאם לנהל שהוא קבע בנושא. כמו כן עליו לפעול באופן יזום, בשיתוף הרשויות המקומיות, לאיתור המעונות האלה; להחיל עליהם את חוק הפיקוח על המעונות; ולבחון באופן עיתי את מידת הצלחתו.

מומלץ כי משרד החינוך יקבע את תדירות הביקורים של המפקחות במעונות ואת התקן בדבר המספר המזערי של ביקורי פיקוח שעל כל מפקחת לקיים בכל מעון, בין היתר בהתאם לממצאים שעלו בביקורי פיקוח קודמים. עוד מומלץ שמשרד החינוך יקבע גם את תקני המפקחות במחוזות בהתחשב במספר המעונות וכיתות המעון בכל מחוז ויבצע מעקב אחר תיקון הליקויים שעלו בביקורי המפקחות, וזאת כדי להבטיח כי לפעוטות במעונות ניתן המענה המיטבי.

מומלץ שמשרד החינוך יוודא שמי שנפסלה מעורבותו בהפעלת מעון בשל רישום פלילי אינו מעורב בפועל בהפעלת מעון, לשם הבטחת שלומם של הפעוטות במעונות.

על משרד החינוך להבטיח כי ייתן רישיון למעון רק לאחר שהמעון הציג למשרד אישורים בדבר התקנת מערכת מצלמות לפי הדין, ובכך ימלא את מחויבותו להבטחת שלומם של הפעוטות. כמו כן, על משרד החינוך להבטיח שבכל המעונות שקיבלו רישיון הפעלה והצהירו על התקנת מצלמות יותקנו מערכת מצלמות ומערכת הקלטה, כמתחייב בהוראות חוק המצלמות ונוהלי משרד החינוך. על המשרד גם להבטיח כי חוק המצלמות מיושם במעונות שבפיקוחו, כדי להגביר את ההרתעה כלפי פוגעים פוטנציאליים בפעוטות ואת יכולת האכיפה של המשטרה כלפי חשודים בעבירות תקיפה או התעללות בפעוטות במעונות.

מומלץ שמשרד החינוך ינתח את הסיבות המונעות את חיבור המעונות למערכת הניטור. עוד מומלץ כי משרד החינוך יגדיל במידה ניכרת את היקף התקנות מערכת הניטור. על משרד החינוך לבחון את אופן הפעולה של מערכת הניטור, את אופן מתן ההתרעות והיקפן וכן את אופן הטיפול שקבע במקרים שמתקבלות התרעות, כדי לוודא שימוש אפקטיבי במערכת הניטור שיבטיח את פעילותן התקינה של המצלמות במעונות ואת השמירה על שלומם של הפעוטות השוהים בהם.



מומלץ כי משרד החינוך יאסוף באופן שיטתי נתונים על הצפייה והשימוש בצילומים וינתח אותם לצורך הפקת לקחים מהם באופן מערכתי כדי לשפר את היכולת להבטיח את שלומם של הפעוטות במעונות, וזאת נוסף על הנתונים ששר החינוך נדרש למסור בהתאם לחוק המצלמות.



על משרד החינוך לחדד בקרב מפעילי המעונות את הצורך לתעד את הצילומים ולשמור אותם ל-30 ימים ממועד הצילום כדי להבטיח את שלומם של הפעוטות במעונות. מומלץ גם שמשרד החינוך יעקוב אחר יישום הוראות חוק המצלמות בעניין זה ויאכוף את הוראותיו בהתאם למדיניות שיגבש בעניין.



מומלץ שמשרד החינוך והמשטרה ימסדו ממשק משותף בכל הנוגע לתיקים שנסגרו ושהוגשה בהם תלונה על חשד לעבירות תקיפה או התעללות בפעוטות כדי שמשרד החינוך, בהתאם לנסיבות המקרה, יבצע הדרכות לצוות המטפל לעניין הטיפול בפעוטות. כן מומלץ שהמשטרה תעביר למשרד החינוך מידע על אפקטיביות השימוש בצילומים לגיבוש ראיות, ובהתאם לכך יבחנו משרד החינוך והמשטרה את הצורך בשיפורים הנדרשים בכל הנוגע להתקנת המצלמות ולהפעלתן במעונות.



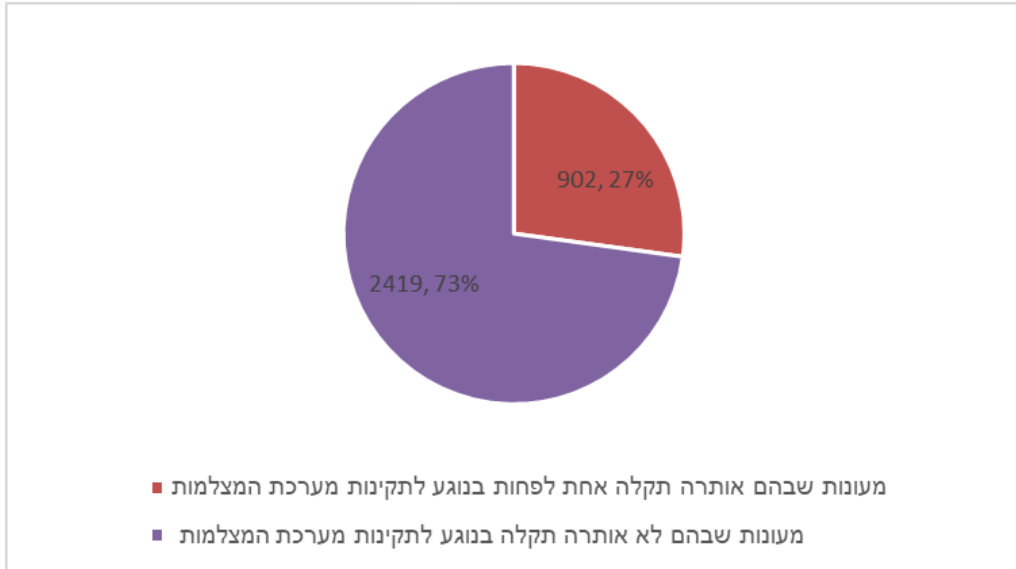
לפני שמשרד החינוך יאשר את בקשתו של מפעיל מעון לקבלת רישיון הפעלה עליו לוודא כי יש בידיו כל אישורי הבטיחות הנדרשים. לשם כך מומלץ כי משרד החינוך יבחן את האפשרות לקדם את שינוי תקנות הפיקוח על המעונות באופן שמפעיל מעון יידרש להציג למשרד את אישורי הבטיחות ולא רק להצהיר על קיומם, כפי שנדרש במועד הביקורת. כמו כן, על משרד החינוך לוודא כי מפעיל מעון הנדרש להציג את אישורי הבטיחות במהלך מבדקי הבטיחות ואינו עושה כן יציג את האישורים למשרד בתוך זמן סביר, ועל המשרד גם לעקוב אחר תיקון הליקויים והצגת אישורי הבטיחות כנדרש.



על משרד החינוך לבחון מחדש את כל מערך הבקרה שהוא מפעיל בנושא הבטיחות במעונות, ובכלל זה מיסוד תהליך אפקטיבי למעקב אחר תיקון הליקויים שעלו במבדקי הבטיחות, הן באמצעות מבדקים חוזרים והן באמצעות קבלת דיווחים מהמעונות על תיקון הליקויים; שימוש במערך הסברה ובכלי אכיפה כלפי המעונות בנושא זה כדי להבטיח כי מפעיליהם יתקנו את ליקויי הבטיחות שהתגלו במעונות, וזאת כדי להבטיח את שלומם של הפעוטות השוהים בהם.

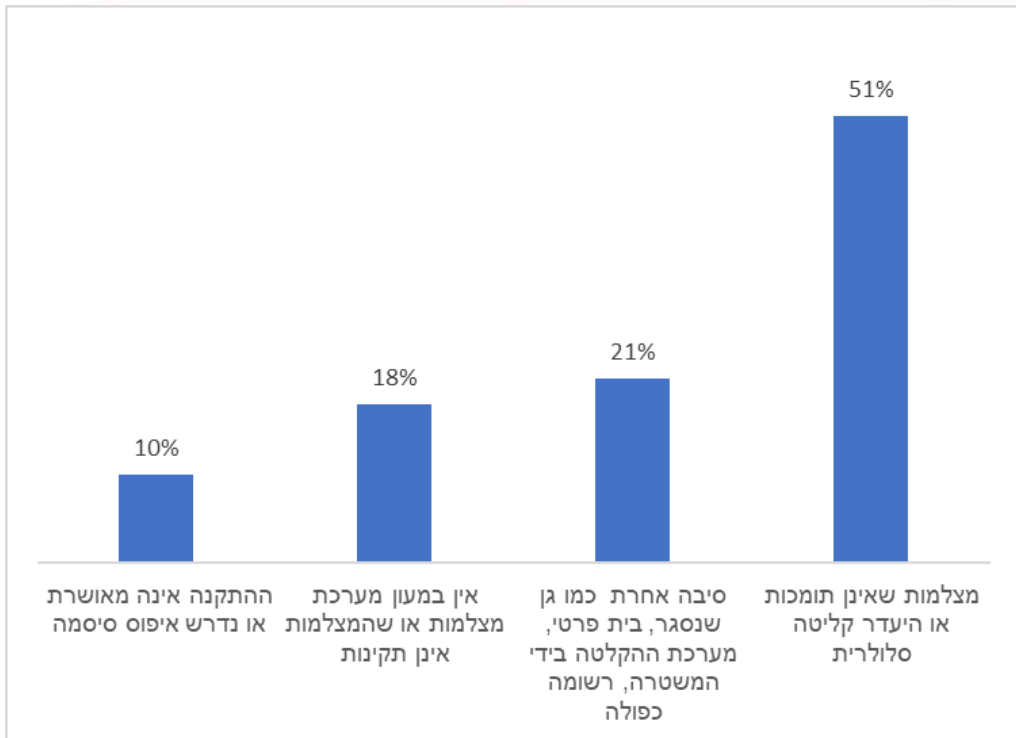


**מספרם ושיעורם של המעונות שאותרה בהם תקלה אחת לפחות שנוגעת למערכת המצלמות באופן שלא איפשר לתעד את המתרחש במעון באופן תקין מתוך כלל המעונות שנבדקו, שנה"ל התשפ"ד**



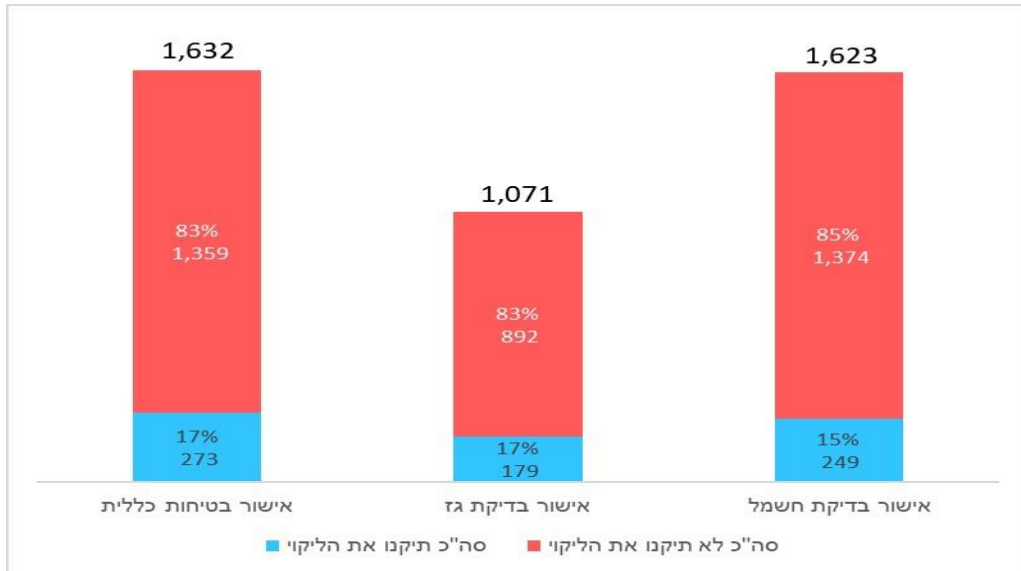
על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**שיעור המעונות שלא הותקנה בהם מערכת הניטור בפילוח לפי הסיבה לאי-ההתקנה, ינואר 2023 עד יולי 2025**



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## מספרם ושיעורם של המעונות שהעבירו למשרד החינוך אישור בטיחות תקין לאחר שבמדק הבטיחות בשנה"ל התשפ"ד נמצא שאין להם אישור תקין



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## סיכום

מטרת חוק הפיקוח על המעונות היא לקבוע הסדר לעניין הפעלת המעונות, בין היתר לשם הגנה על שלומם, על זכויותיהם ועל כבודם של הפעוטות השוהים במעונות ולשם קידום התפתחותם, מניעת היפגעותם ומילוי צורכיהם הגופניים, הרגשיים, החברתיים והחינוכיים. ואכן, המדינה קבעה בחוק כי יש לקבל ממשרד החינוך רישיון להפעלת מעון; וכמו כן היא קבעה בחוק את התנאים להבטחת שלומם של הפעוטות שעל מפעיל המעון לעמוד בהם; ואת סמכות הפיקוח של משרד החינוך שנועדה להבטיח שהתנאים האלה מתקיימים במעונות.

כבר בדוח מבקר המדינה מ-2022 המליץ המבקר כי משרד החינוך יפעל לאיתור המעונות שטרם נרשמו ולהביאם תחת חוק הפיקוח על המעונות. בביקורת הנוכחית עלה כי למשרד החינוך לא היה מידע מלא על כל המעונות שפעלו ללא רישיון ומיפוי שלהם.

אף שהתקנת מצלמות במעון שיתעדו את המתרחש במעון היא תנאי למתן רישיון הפעלה ומחויבת לפי חוק המצלמות, עלה כי משרד החינוך אינו מפעיל מנגנון מובנה ואפקטיבי כדי לוודא כי הותקנו מצלמות במעונות יום בהתאם להצהרה שהוצגה ובטרם ניתן רישיון להפעלה. לפיכך מלבד הצגת הצהרה חתומה של בעל המעון בדבר התקנת המצלמות במעון, אין למשרד החינוך מידע מהימן המאפשר לקבוע אם מעונות יום שקיבלו רישיון הפעלה התקינו מצלמות בפועל ואם לאו. מצב זה הוא כשל בתהליך הרישוי ופוגע ביכולת משרד החינוך להבטיח את קיומו של מנגנון תיעוד שנועד להגן על הפעוטות.

עלה כי אף שקבלת רישיון להפעלת מעון מותנית בהמצאת אישורי בטיחות המעידים שהמעונות נבדקו על ידי מומחים בתחומי הבטיחות במעון, מערכת החשמל והגז (אם יש במעון), הרי שבשיעור גדול מהמעונות שנבדקו - 58% בשנה"ל התשפ"ד ו-53% בשנה"ל התשפ"ה מהמעונות - הבעלים לא הציגו למשרד החינוך במבדקי הבטיחות את כל האישורים כשהם תקינים כנדרש. עוד עלה כי משרד החינוך מקיים מערך בקרה על הבטיחות במעונות היום ועל עמידתם בהוראות החוק לעניין זה. עם זאת עלה כי גם בשנה"ל התשפ"ה בשיעור גדול מהמעונות שנבדקו התגלו

ליקויים בטיחותיים בתחומים מהותיים שמשדר החינוך קבע כי מחויבת הסרתם לאלתר - בתשתית מערכת החשמל (ב-24% מהמעונות המוכרים וב-18% מהמעונות הפרטיים), במבנה המעון (בכ-1% מהמעונות המוכרים ובכ-10% מהמעונות הפרטיים) ובחצר המעון (ב-74% מהמעונות המוכרים וב-53% מהמעונות הפרטיים). כמו כן נמצא כי בשנה"ל התשפ"ה (עד אפריל 2025) כ-81% מהמעונות לא התייחסו לדרישת משרד החינוך לדווח כנדרש על תיקון ליקויי הבטיחות שנמצאו בהם.

על משרד החינוך לפעול לאיתור מעונות הפועלים ללא רישיון כשלב ראשון לקידום פעילותם ברישיון ולהחלת חוק הפיקוח על המעונות עליהם. לצד האמור, על הרשויות המקומיות ללמוד דוח זה ולבחון כיצד הן יכולות להשתלב בנושא רישוי המעונות ובפיקוח אפקטיבי עליהם בשיתוף משרד החינוך. כמו כן, מומלץ כי משרד החינוך יבחן מחדש את אופן פעולתו לעניין הפיקוח על יישום חוק המצלמות וחוק הפיקוח לעניין זה, כדי להבטיח כי במעונות מותקנות מצלמות וכי הפעלתן תקינה, באופן שיאפשר את תיעוד הנעשה במעון כנדרש. כל זאת כדי לממש את תכלית חוק המצלמות - הגנה על שלומם של פעוטות השוהים במעון יום מפני פגיעה. על משרד החינוך לפעול לטיוב מערך הבקרה שהוא מפעיל בנושא הבטיחות במעונות, ובכלל זה באמצעות מיסוד תהליך אפקטיבי למעקב אחר תיקון הליקויים שעלו במבדקי הבטיחות, כדי לוודא כי מפעילי המעונות יתקנו את ליקויי הבטיחות שהתגלו במעונות ובכך להבטיח את שלומם של הפעוטות השוהים בהם.



דוח מבקר המדינה

# תגי חניה לאנשים עם מוגבלות

תמוז התשפ"ו | יוני 2026



# תגי חניה לאנשים עם מוגבלות

## תקציר

### רקע

אנשים עם מוגבלות, ובפרט אנשים עם מוגבלות בתנועה או עם מוגבלות המשפיעה על יכולת התנועה, חווים קושי להשתלב בחיי היום-יום, בעיקר בשל היעדר נגישות במרחב הציבורי.

תגי החניה לאנשים עם מוגבלות (תגי חניה) אשר מונפקים בהתאם לחוק חניה לנכים, התשנ"ד-1993 (חוק חניה לנכים או החוק) מאפשרים לאנשים עם מוגבלות להשתמש במקומות חניה שסומנו עבורם, כדי לאפשר להם נגישות פיזית למגוון פעילויות. התג מאפשר להם לחנות במקומות מיוחדים שמותאמים לצורכיהם, כמו חניות קרובות יותר לכניסות של מבנים וחניות רחבות יותר כדי לאפשר יציאה וכניסה נוחות מהרכב (בעיקר במקרים שבהם האדם עם המוגבלות נזקק למתקן מיוחד לשם כך), לקבל חניה אישית בסמוך למקום מגוריהם (בכפוף לקריטריונים), לחנות במקומות אסורים לחניה ובלבד שאינם מפריעים או מסכנים, ובמקרים מסוימים הוא גם מאפשר הקלות בתשלומי חניה.

בתהליך הנפקת תגי החניה ומיצוי הזכויות הנובעות מהם מעורבים כמה גופים ממשלתיים וגופי שלטון מקומי. העיקרי שבהם הוא אגף הרישוי במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (בהתאמה - אגף הרישוי או רשות הרישוי ומשרד התחבורה) שהוא הגורם המוסמך להנפיק את התגים. האישרים לזכאות לתג חניה ניתנים על פי סעיף 1 לחוק חניה לנכים מכוח החלטות של רופאים שהוסמכו לאשר נכות על פי דין - על ידי המוסד לביטוח לאומי (הביטוח הלאומי או בט"ל), משרד הביטחון, משרד הרווחה והביטחון החברתי (משרד הרווחה), ומשרד הבריאות (במסגרת ועדות רפואיות לקביעת זכאות לגמלת ניידות בבט"ל) (הגופים המאשרים).

גם רופאים שהסמיך אגף הרישוי (רופאי אגף הרישוי) רשאים על פי סעיף 1א לחוק חניה לנכים לקבוע זכאות רפואית למתן תג חניה, וזאת עבור אוכלוסיות שירות, במצבים שבהם לא ניתן לאשר נכות על סמך החלטות של רופאים בגופים המאשרים, כמו למשל מבוגרים שהחלו להתמודד עם מוגבלות בניידות אחרי גיל פרישה, ולכן הם אינם זכאים לקצבת נכות מהביטוח הלאומי; וכן אנשים עם מוגבלות בעלי הכנסה גבוהה שבעטייה הם אינם זכאים לקצבת ניידות. אגף הרישוי מעסיק רופאים אלה במיקור חוץ. הרשויות המקומיות עוסקות בהקצאת חניות לאנשים עם מוגבלות, וכן עוסקות באכיפה, וזאת במקביל למשטרת ישראל.

מספר תגי החניה בישראל עלה באופן עקבי במשך השנים, בפרט בשנים האחרונות, ובד בבד, חל גידול ניכר גם במספר הרכבים המשויכים לתגים. בשנת 2014 שויכו כ-155,000 רכבים לתגי חניה וביוני 2025 עלה מספרם לכ-669,000. לאור גידול זה נוצרת מצוקה הולכת וגוברת בחניות המסומנות לאנשים עם מוגבלות בלבד, ואף קיימת הסכמה שההכרה באנשים עם מוגבלות לעניין תג חניה חורגת מכמות האנשים עם מוגבלות הזקוקים לסיוע זה בפועל<sup>1</sup>.

בשנים האחרונות נחשפו בחקירות משטרתיות, שנוהלו בשיתוף משרד התחבורה, רשתות עברייניות שסחרו בתגי חניה, שהונפקו במרמה ונמכרו לכל דורש, תוך שימוש במסמכים רפואיים מזויפים. בין יולי 2023 עד דצמבר 2024 התנהלה חקירה משטרתית סמויה, ובתקופה זו המשטרה הנחתה את משרד התחבורה שלא לנקוט פעולות העלולות לשבש את החקירה. מינואר 2025 הפסיק משרד התחבורה להנפיק תגי חניה חדשים לאנשים שפנו ישירות לאגף הרישוי. הנפקת תגים חדשים חודשה ביוני 2025.

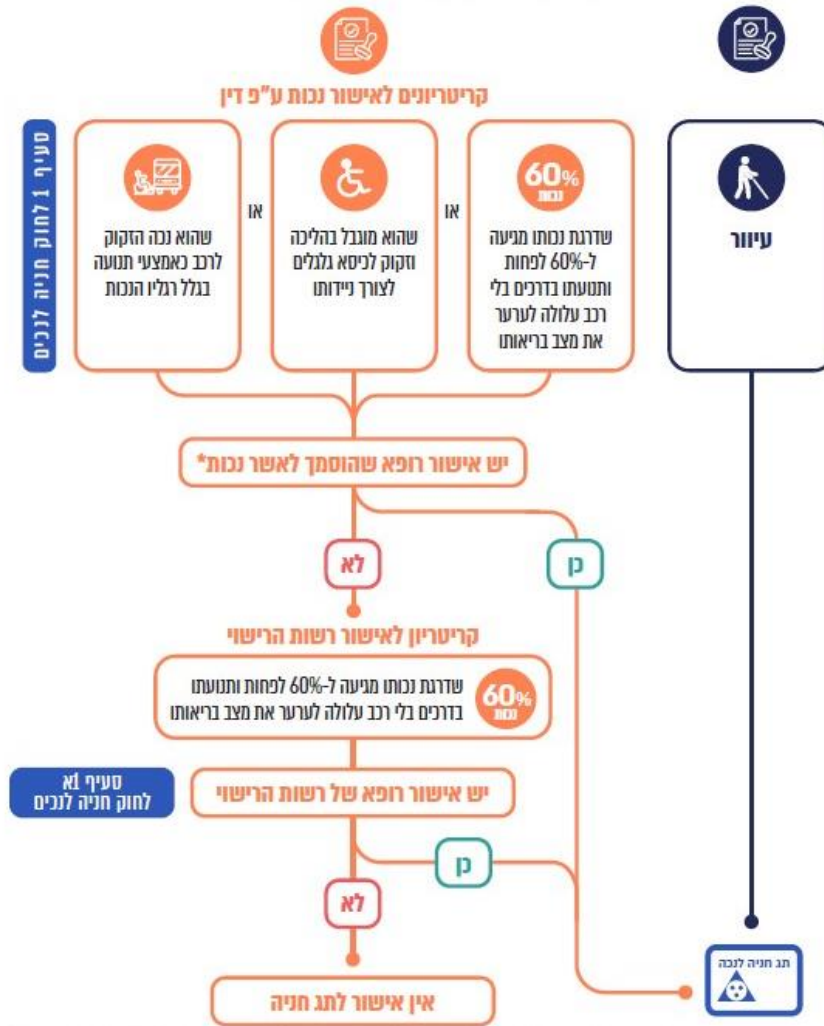
במרץ 2025 החליטו אגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (אגף החשב"ל) ומשרד התחבורה להקים צוות עבודה בהובלת אגף החשב"ל שיבחן את נושא תגי החניה באופן מערכתי<sup>2</sup> (הצוות הבין-משרדי 2025). בעקבות עבודת הצוות, ב-4.12.25 התקבלה החלטת הממשלה 3584 שעניינה "שיפור נגישות החניה לנכים" כחלק מהתוכנית הכלכלית לשנת 2026 שפורסמה בדצמבר 2025 (החלטת הממשלה 3584). על פי ההחלטה, על משרד התחבורה

<sup>1</sup> משרד האוצר, "התוכנית הכלכלית לשנת 2026 - שינויים מבניים", דצמבר 2025.  
<sup>2</sup> באוגוסט 2025 מינו החשב הכללי, מנכ"ל משרד התחבורה, מנכ"ל ביטוח לאומי והממונה על התקציבים במשרד האוצר "צוות עבודה מיוחד לעניין תגי [חניה]".

ומשרד האוצר, בהתייעצות עם הביטוח הלאומי, לגבש במסגרת הצוות הבין-משרדי 2025 בתוך 90 ימים נוהל חדש להנפקת תגי חניה על ידי רשות הרישוי, שבמסגרתו הרשות תנפיק תגים על בסיס בדיקות רפואיות המבוצעות על ידי הגורמים המוסמכים לאשר נכות לפי דין וזאת בכפוף לכלל דין.

נכון למאי 2026, הצוות הבין-משרדי 2025 לא הגיש את המלצותיו ואת הנוהל בהתאם להחלטת ממשלה 3584.

**הקריטריונים לקבלת זכאות לתג חניה, על פי חוק חניה לנכים**



על פי חוק חניה לנכים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* רופאים שהוסמכו מטעם ביטוח לאומי, משרד הביטחון, משרד הרווחה ומשרד הבריאות.

## נתוני מפתח

**150,000** תגים ניתנו  
שלא כדין על פי הערכת  
משרד התחבורה

במסגרת הונאה שהתגלתה  
בעקבות חקירה משטרתית  
שהפכה לגלויה בדצמבר 2024

**כ-669,000** רכבים

משויכים לתגי חניה בשנת  
2025, וזאת בהשוואה  
לכ-155,000 רכבים שהיו  
משויכים לתגים בשנת 2014,  
נתון המשקף גידול של פי 4.3

**501%**

הגידול במספר תגי החניה  
לאנשים עם מוגבלות לעומת  
גידול של 43% באוכלוסיית  
ישראל, בשנים 2006 - 2025.  
מכ-74,000 תגים בשנת 2006  
לכ-445,000 תגים בשנת 2025

## אפס אכיפה

הקנס המירבי כאשר בעל תג  
החניה אינו נמצא פיזית ברכב  
החונה בחניית נכים הוא  
14,400 ש"ח. אולם, עבירה זו  
אינה נאכפת כלל

**כ-15** מדינות

בהשוואה ל-15 מדינות  
ישראל היא היחידה שמשייכת  
שני רכבים לאותו תג חניה,  
ושאינה מנפיקה תג חניה אישי  
(תג שניתן להשתמש בו בכל  
רכב שהאדם עם מוגבלות  
נוסע בו)

**כ-282,000**  
תגי חניה

שהונפקו לצמיתות נמצאים  
בשימוש נכון לשנת 2025. בעוד  
שבשנת 2020 הונפקו כ-14,000  
תגים חדשים לצמיתות, בשנים  
2021 - 2024 הונפקו מדי שנה  
למעלה מ-30,000 תגים  
לצמיתות

**93%** מכלל הבקשות  
לתגי חניה שאושרו  
בשנת 2024

אושרו על ידי רופאי אגף  
הרישוי, אף שהם אמורים  
לבחון בקשות לתגי חניה עבור  
אוכלוסיות שיוניות בלבד,  
במצבים שבהם לא ניתן לאשר  
נכות על סמך החלטות של  
רופאים בגופים המאשרים

**480** החלטות  
ביממה אחת

מספר ההחלטות שקיבלו  
במקרים מסוימים חלק  
מרופאי אגף הרישוי בשנים  
2022 - 2024, כך שהזמן  
הממוצע לקבלת כל החלטה  
היה כדקה וחצי

## פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2024 עד אוקטובר 2025 (לסירוגין) בדיק משרד מבקר המדינה את תהליכי קביעת הזכאות לתג חניה, הנפקת תגי החניה, הקצאת מקומות חניה לאנשים עם מוגבלות וכן את אכיפת השימוש בתגים. בדיקות השלמה נעשו עד דצמבר 2025. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים. בדיקות השלמה נעשו במוסד לביטוח לאומי, באגף השיקום במשרד הביטחון (אגף השיקום), במשרד הבריאות, בפרקליטות המדינה שבמשרד המשפטים, במשטרת ישראל (המשטרה), באגף החשכ"ל, במשרד הפנים, ברשויות מקומיות, בנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נציבות שוויון זכויות) ובמרכז השלטון המקומי. במסגרת הביקורת התקיימו פגישות עם עמותות המייצגות אנשים עם מוגבלות.



## תמונת המצב העולה מן הביקורת



### מגמות במספר תגי החניה והגדרת הקריטריונים לאישורם

**מגמות במספר תגי חניה לאורך השנים** - מספר האנשים שמחזיקים בתגי חניה גדל פי שישה בשנים 2006-2025 (גידול של 501% מכ- 74,000 לכ-3,445,000, לעומת גידול של 43% באוכלוסיית ישראל. כמו כן, חלה עלייה מוגברת במספר התגים בשנים 2021 - 2024 מכ-268,000 לכ-449,000. ריבוי תגי החניה עלול לפגוע במועילות של ההטבות שלשמן התג נועד, שכן הוא יוצר עומס על מקומות החניה הייעודיים לאנשים עם מוגבלות ומקשה על אנשים עם מוגבלות בניידות למצוא חניה נגישה שמותאמת לצרכיהם.

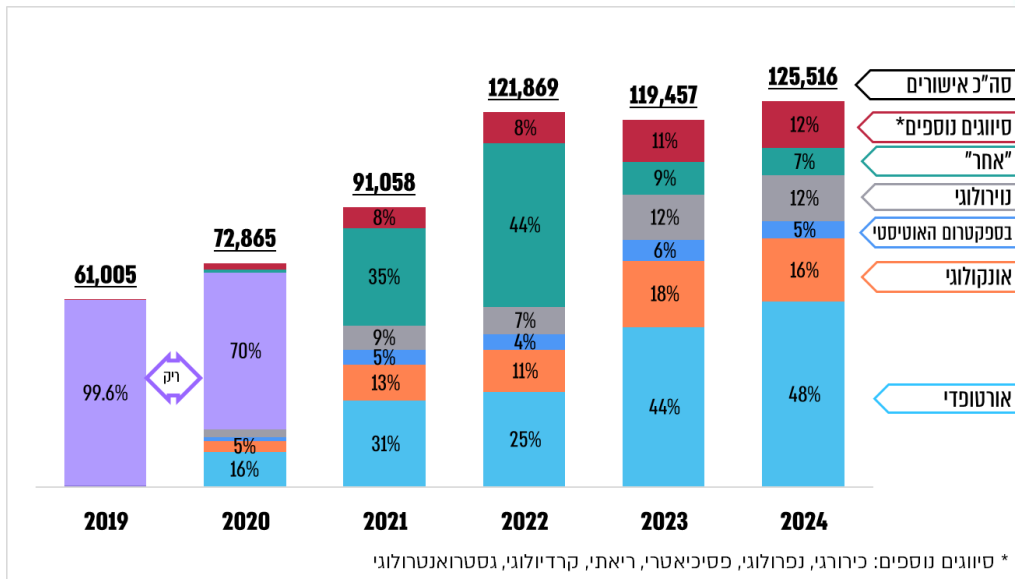


### הגדרת הקריטריונים לאישור תג חניה



- כבר בשנת 2008 העלה משרד התחבורה השגות לגבי ההגדרות למונח "נכה" הקבועות בחוק חניה לנכים. בין היתר, הוא טען כי הגדרות אלה עמומות, רחבות ונעדרות הגדרה רפואית חד-משמעית. טיעונים אלה התייחסו בפרט לקריטריונים שנקבעו בחוק לעניין הגדרת המונח "נכה" - "תנועתו בדרכים ללא רכב עלולה לערער את מצב בריאותו" ו"נכה הזקוק לרכב כאמצעי תנועה בגלל רגליו הנכות". עמימות הקריטריונים מאפשרת פרשנות רחבה מאוד, ורופאים שונים עשויים לפרש באופן שונה מה נחשב לערעור המצב הבריאותי ומהן המוגבלויות ודרגת החומרה שלהן המצדיקות קבלת תג. עוד העלה משרד התחבורה כי בעיות אלה בהגדרת הקריטריונים מאפשרות שימוש לרעה בתגים בקנה מידה רחב.
- בביקורת עלה כי אף שכבר קרוב לשני עשורים משרד התחבורה סבור כי הקריטריונים לזכאות לתג חניה עמומים, נעדרים הגדרה רפואית חד-משמעית ומאפשרים פרשנות רחבה מדי, הוא לא השלים עדכון ההגדרות בחוק, או מתן פרשנות ברורה לסעיפי החוק, למשל באמצעות תקנות או נוהל. עמימות קריטריונים זו ייתכן שהשליכה גם על היכולת של רופאי אגף הרישוי להתאים סיווג רפואי לבקשות שאושרו או נדחו, כך למשל בשנת 2022 - 44% מהבקשות לתג חניה קיבלו סיווג רפואי "אחר". על פי משרד התחבורה, עמימות זו מגבירה את הסיכון להענקת תג למועמדים שאינם עונים בפועל על הרציונל הבסיסי של הזכאות לתג - הענקתו למי שזקוק לתג לצורך נגישות - ובכך פוגעת ביעילות ובאמינות של המנגנון כולו.

**מספר הבקשות לתג חניה שאושרו על ידי רופאי אגף הרישוי, לפי סיווגים רפואיים, (באלפים) 2024 - 2019**



על פי נתונים של משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- בביקורת עלה כי גם בנוהל חדש שפרסם משרד התחבורה ביוני 2025 (נוהל 2025), בנוגע לתהליך אישור זכאות לתגי חניה לאדם עם מוגבלות, הוגדרו אומנם אילו מסמכים רפואיים יש להגיש במסגרת הבקשה לתג חניה, אולם עדיין לא הוגדרו קריטריונים ברורים לזכאות.

**הבחנה בין סוגי תגי חניה** - נמצא כי עד 2025 הנפיק אגף הרישוי בפועל שני סוגי תגים עבור אנשים עם מוגבלות - תג רגיל ותג כיסא גלגלים, אולם בחוק חניה לנכים אין הבדל בין הקריטריונים לזכאות וההטבות הנלוות לכל אחד משני סוגי התגים. בפועל, ההבדל היחיד בהטבות שמקנים שני סוגי התגים האמורים הוא הזכאות של מחזיקי תג כיסא גלגלים לנסוע בנתיבים המיועדים לתחבורה ציבורית. אף שהצורך בהסדרה עלה לאורך שלושה עשורים, ובא לידי ביטוי גם בהליכים משפטיים נגד המדינה, לא הסדיר משרד התחבורה את הנושא.

**תוקף התג** - נמצא כי בשנים 2021 - 2024 הנפיק משרד התחבורה מעל 30 אלף תגי חניה לצמיתות בשנה, בשיעור שנע בין כ-44% לכ-50% מכלל תגי החניה שניתנו באותה השנה. לצד זאת, החקיקה ונוהלי משרד התחבורה אינם נוגעים לתנאים המזכים אנשים עם מוגבלות לקבל תג חניה לזמן קצוב או לצמיתות. אשר לתגים הניתנים לצמיתות, משרד התחבורה עבד עד 2025 על פי רשימת קריטריונים שהוכנה בשנת 2015, אך לא עוגנה בנוהל. למרות רשימת הקריטריונים הזאת, התווספו בפועל אוכלוסיות אחרות כזכאיות לתג לצמיתות, למשל אנשים על הספקטרום האוטיסטי<sup>4</sup> ואנשים שגילם 75 ומעלה, וזאת על פי נוהג היסטורי לא כתוב. נוסף על כך, יש אוכלוסיות שלא קיבלו זכאות לתג לצמיתות, אך העלו צרכים בפורומים שונים בנוגע לזכאותן, כדוגמת חולי פיברוזיס ריאתי. אשר לתגים עם תוקף קצוב, כלל לא נקבעו קריטריונים בנוגע לתקופת הזכאות. גם בנוהל 2025, בנוגע לתהליך אישור זכאות לתג חניה, לא ניתנה התייחסות לנושא תוקף התג.

**מגמות במספר כלי הרכב המשויכים לתגי חניה** - על פי חוק חניה לנכים, ניתן לשייך לכל תג חניה עד שני רכבים שאמורים לשמש את בעל התג. עולה כי מספר הרכבים שמשויכים לתגי חניה עלה בעשר השנים

<sup>4</sup> בחלק מהשנים אושר לכלל אוכלוסייה זו תג חניה לצמיתות. נכון למועד סיום הביקורת משרד התחבורה בודק באופן פרטני את הצורך במתן תג חניה לאנשים על הספקטרום האוטיסטי.

האחרונות מכ-155,000 בשנת 2014 לכ-669,000 במחצית הראשונה של 2025, דהיינו עלייה של יותר מ-300% לעומת עלייה של כ-52% במספר כלי הרכב בישראל באותן השנים. כך, 17% מכלל כלי הרכב בישראל משויכים לתגי חניה במחצית הראשונה של 2025 לעומת 6% בשנת 2014. המשמעות של עלייה זו היא מספר רב יותר של רכבים על כל חניית נכים פנויה, דבר המקשה על המתקשים בניידות למצוא את זכויותיהם בהקשר זה.

**שיוך של עד שני רכבים מזכים לתג חניה - מהשוואה בין-לאומית שביצע משרד מבקר המדינה בין 15 מדינות מתקדמות נוספות עולה כי כל 15 המדינות ובהן: אוסטרליה, אוסטרליה, אנגליה, ארה"ב, בלגיה, גרמניה, דנמרק, הולנד, נורבגיה, ספרד, סקוטלנד, פורטוגל, צרפת, קנדה ושווייץ, מלבד ישראל, מנפיקות תג חניה אישי שניתן להשתמש בו לכל רכב שבו נוסע בעל התג. בהשוואה למדינות שנבדקו ישראל היא היחידה שמאפשרת לשיוך שני רכבים לתג חניה. אף על פי שבשנים 2022 ו-2024 המליצו צוותי עבודה שהקים משרד התחבורה לשיוך רק רכב אחד לכל תג חניה (למעט עבור קטינים), נכון למועד סיום הביקורת, משרד התחבורה עדיין מאפשר לשיוך שני רכבים לכל תג חניה. מציאות זו מכבידה בפועל על מערך החניה ואף יוצרת תמריץ נוסף לבקשת תג.**

**ההטבות הנלוות לתגי החניה בראי השוואה בין-לאומית - ריבוי ההטבות הניתנות למחזיק תג חניה לאדם עם מוגבלות בישראל (כמו אגרת רישוי מופחתת, חניה חינם בכחול-לבן ושיוך של שני רכבים לאותו תג), שהוא חריג לעומת מדינות אחרות בעולם, יוצר תמריץ של ממש לבקש תג חניה. חלק מההטבות הן כלכליות גרידא ואינן נוגעות בהכרח למטרת התג שנועד לאזן את הפערים התפקודיים של אנשים עם מוגבלות ולהקל את השתלבותם במרחב הציבורי. ההטבות הכלכליות יוצרות רווח כלכלי בשווי של אלפי שקלים בשנה. הדבר גורם גם לאובדן הכנסות למדינה שהוערך בכ-405 מיליון ש"ח בשנת 2024 ולאובדן הכנסות לרשויות המקומיות בהיקף לא ידוע. העלייה החדה במספר בעלי תג בשנים האחרונות ובמספר כלי הרכב המשויכים לתגים מייצרת בעיות בשטח, בין היתר ניצול לרעה של ההטבות; קושי של אנשים עם מוגבלות למצוא חניה; פגיעה בתחושת הצדק ובתכלית התג ליצירת שוויון; ואובדן היתרון של התג עבור אנשים עם מוגבלות הזקוקים לו.**

## חניית אנשים עם מוגבלות ברשויות המקומיות

### הקצאת מקומות חניה ברשויות המקומיות לאנשים עם מוגבלות

● **תקנות בנוגע להקצאת חניות לאנשים עם מוגבלות ברחוב - חוק שוויון זכויות הטיל על שר הפנים כבר בשנת 2005 להתקין תקנות בנושא דרכים נגישות עד 2006, כך שיישומן לגבי דרכים חדשות יחל עם תחילתן של התקנות ויישומן לגבי דרכים קיימות ייפרס על פני 11 שנים, קרי עד 2018. תקנות אלה אמורות לקבוע הנחיות לרשויות המקומיות בנוגע להקצאת חניות נכים ברחוב. בביקורת עלה כי נכון למועד סיום הביקורת, שר הפנים טרם התקין את התקנות האמורות, והצוות הבין-משרדי עדיין עוסק בגיבושן. מדובר בעיכוב ניכר של למעלה מ-20 שנים לעומת המתחייב בחוק. עיכוב מהותי זה בהתקנת תקנות דרכים נגישות גורם לשונות רבה בין הרשויות המקומיות בהקצאת חניות לאנשים עם מוגבלות ברחוב. קושי נוסף שעולה מהעיכוב בהסדרת התקנות הוא שעם חלוף הזמן תשתיות שנבנות לפני תחילתן של התקנות נכנסות לקטגוריה של דרכים קיימות, ויהיה קשה יותר ואף יקר יותר להנגישן, בניגוד לתשתיות חדשות שכבר בעת התכנון ניתן להתאים את נגישותן.**

● **הסדרת חניה לרכב עם מעלון או עם מתקן הרמה - קיים חוסר הבחנה חוקית בין חניות נכים המיועדות לבעלי רכב עם מעלון או מתקן הרמה לבין חניות נכים רגילות, דבר אשר יוצר קושי ממשי עבור אנשים עם מוגבלות שמתניידים באמצעות כיסא גלגלים, שכן לעיתים קרובות הם אינם מוצאים חניה נגישה שמתאימה לצורכיהם הפיזיים. במצב החוקי הנוכחי, כל בעלי תג חניה זכאים להשתמש בכל חניות הנכים, אך בפועל לא כולם זקוקים לשטח העודף שמיועד להורדה או העלאה של כיסא גלגלים. מנגד, עמותות העוסקות בזכויות אנשים עם מוגבלות מציגות מפעם לפעם טענה הגורסת כי באזורים שבהם יש גם חניות רגילות לאנשים עם מוגבלות וגם חניות שמיועדות לבעלי רכבים עם מעלון בלבד, החניות המיועדות לבעלי מעלון נותרות ריקות בדרך כלל, מפני שהאוכלוסייה הנעזרת במעלון היא קטנה**

יחסית. המצב מדגיש את הצורך בעדכון החקיקה, כפי שהוצג בדיון בבג"ץ בשנת 2012, שבו משרד התחבורה התחייב לקדם הצעת חוק ממשלתית תוך 3 חודשים, שתסדיר אם יש צורך בהבחנה ברורה בין סוגי הנכויות וכן בהפרדה בין חניות נכים רגילות לחניות נכים המיועדות לרכבים עם מעלון או שאולי לא צריכה להיות הפרדה כזו. נכון למועד סיום הביקורת, טרם קידם משרד התחבורה תיקון חקיקה בעניין.

● **מנגנון להקצאת חניה אישית ברשות המקומית** - כשבוחנים את אופן הפעולה של כל רשות ורשות מקומית ניתן להבחין שאין פרמטרים קבועים שעל פיהם הרשויות המקומיות מקצות חניה אישית לאדם עם מוגבלות, וכל רשות מקומית פיתחה לעצמה מנגנון אחר וקריטריונים אחרים להקצאה כאמור. נוסף על כך, לא קיים ממשק מידע בין משרד התחבורה לבין הרשויות המקומיות, שדרכו הרשויות המקומיות יכולות להתעדכן בזמן אמת לגבי מקרים שבהם תג החניה בוטל או פג תוקפו.

**חניה חנים בכחול לבן** - הפטור לאנשים עם מוגבלות מתשלום עבור חניה המסומנת בכחול לבן, כפי שנהוג ברשויות מקומיות, אינו מעוגן בחקיקה - אין הוראה מפורשת בחוק החניה לנכים, בתקנות התעבורה או בחוקי העזר העירוניים שמעניקה לאנשים עם מוגבלות פטור גורף מתשלום עבור חניה מוסדרת בכחול לבן. הסתמכות על נוהג או על מדיניות שאינה מעוגנת בחוק באופן ברור, יוצרת חוסר ודאות משפטית. אי-גביית תשלום עבור חניות בכחול לבן, מעבר לאובדן ההכנסות לרשויות המקומיות, עלולה ליצור תמריץ לבעלי תג חניה להחנות את רכבם בחניות כחול לבן למשך שעות ארוכות, ואף חמור מכך עלולה ליצור תמריץ לשימוש לרעה בתג על ידי מלווים של אנשים עם מוגבלות בעת שהאדם עם מוגבלות אינו נמצא ברכב או כלל אינו מעורב בנסיעה.

**אכיפה של הרשויות המקומיות ומשטרת ישראל בנוגע לשימוש בתג חניה** - סעיף 4 לחוק חניה לנכים קובע כי בית המשפט רשאי להטיל קנס עד לסכום של 14,400 ש"ח, במקרה שבו אדם שאינו אדם עם מוגבלות ואינו מתלווה לאדם עם מוגבלות השתמש בתג חניה והחנה רכב הנושא תג חניה במקום שאין החניה מותרת בו. עם זאת, בביקורת עלה כי המשטרה והרשויות המקומיות נתקלות בקשיים בבואן לאכוף מקרה שבו האדם עם מוגבלות אינו נמצא פיזית ברכב החונה בחניית נכים, ועל כן אין אוכפות את סעיף 4 לחוק. חוסר היכולת של המשטרה בגיבוש תשתית ראייתית וחוסר סמכויות חקירה לפקחים עירוניים גורמים לכך שבפועל החוק אינו נאכף כלל. כפועל יוצא מכך, אין אכיפה במצבים מובהקים שבהם שני רכבים המשויכים לאותו תג חניה חונים בו זמנית בחניות נכים שונות. בשל השימוש לרעה בתג נוצר מחסור בחניות נכים פנויות לשימוש הנזקקים לכך. נכון למרץ 2026 (לאחר מועד סיום הביקורת), משרד התחבורה ומערך הדיגיטל הלאומי מקדמים פיתוח של יישומון "חנית". יישומון זה אינו צפוי לספק פתרון כולל לתופעת הניצול לרעה של תג חניה, אלא רק למקרים שבהם שני רכבים המשויכים לאותו בעל תג חונים בו זמנית בחניות נכים ובעת שפקח אוכף את החוק.

## תהליך הנפקת תגי חניה

**אישור זכאות לתגי חניה על ידי אגף הרישוי** - רופאי אגף הרישוי אמורים על פי חוק חניה לנכים לאשר בקשות לתגי חניה רק עבור אוכלוסיות שיוניות, במצבים שבהם לא ניתן לאשר נכות על פי דין על סמך החלטות של רופאים בגופים המאשרים - הביטוח הלאומי, משרד הבריאות, משרד הרווחה, ומשרד הביטחון. למרות זאת, בביקורת עלה שעם השנים גדל מספר הבקשות שאושרו על ידי רופאי אגף הרישוי בקצב מהיר, ובהתאמה לכך חלקו של אגף הרישוי בכל הבקשות שאושרו על ידי הגופים השונים גדל אף הוא. נכון ליולי 2025 כ-70% ממלאי תגי החניה אושרו על ידי רופאי אגף הרישוי. בשנת 2024 לבדה אישרו רופאי אגף הרישוי יותר מ-93% מכלל הבקשות. בניגוד לרופאים המוסמכים על פי דין בגופים המאשרים האחרים, רופאי אגף הרישוי אינם פוגשים את הפונים והחלטתם מתקבלת ללא בדיקה פיזית של הפונים.

**נוהלי עבודה של רשות הרישוי** - עד פרסום נוהל 2025 לא הוסדרו היבטים בתהליך הנפקת התגים, כמו האפשרות להשלים מסמכים או מידע אם אגף הרישוי מחליט על כך; פירוט התנאים להגשת בקשה חוזרת במקרה של החמרה במצב הרפואי של מגיש הבקשה או הגשת השגה מטעם המבקש על החלטת רופא. גם

לאחר גיבוש הנוהל משנת 2025 אין למשרד התחבורה קריטריונים ברורים שמבהירים למגיש הבקשה לתג אילו מוגבלויות מזכות בתג. לנוהל מצורפת רשימת המסמכים הרפואיים שעל מגיש הבקשה לצרף לבקשה, שהיא אומנם רומזת על הקריטריונים, אולם אינה תחליף לקריטריונים ברורים.

**הגשת בקשה לתג חניה בשם אדם עם מוגבלות וסיכוני הונאות** - במקרה שהבקשה לתג מוגשת על ידי צד ג', כפי שעושים זאת עורכי דין או חברות פרטיות רבות, הוא עושה זאת באמצעות פרטי ההזדהות של האדם עם מוגבלות ואגף הרישוי אינו יכול לזהות כי הבקשה הוגשה על ידי גורם אחר. הדבר עלול לשמש פרצה לסיכוני הונאות. בביקורת עלה כי סוגיית הגשת בקשה לתג על ידי צד ג' לא באה לידי ביטוי בנוהל החדש של משרד התחבורה שפורסם ביוני 2025 ונותרה פתוחה, שכן משרד התחבורה לא גיבש מדיניות בנושא. מאחר שמרבית הבקשות מוגשות באופן דיגיטלי, הציע מערך הדיגיטל בשנת 2024 פתרונות לסוגיה, אך הם לא קודמו. נכון למועד סיום הביקורת, טופס הבקשה הדיגיטלי אינו מאפשר לצד ג' להגיש בקשה עבור אדם עם מוגבלות.



### התקשרויות משרד התחבורה עם חברות לקבלת שירותי ייעוץ רפואי

**התקשרויות עם חברה ב'** - משנת 2011 עד פברואר 2025 סיפקה חברה ב' למשרד התחבורה שירותי ייעוץ רפואי בנוגע לבדיקת זכאות לתגי חניה באמצעות כמה התקשרויות. לאורך השנים נפלו פגמים בהתקשרויות בין משרד התחבורה לבין החברה. לקראת סיום תקופת ההתקשרות עם הספק משרד התחבורה לא היה מוכן לפרסום מכרזים חדשים. עקב כך, אושרו כמה פעמים התקשרויות עם חברה ב' בפטור ממכרז, לאחר שמומשו כל האופציות להארכת ההתקשרות על פי ההסכמים. בעקבות זאת, גם סופקו שירותים על ידי חברה ב' בלי שהייתה התקשרות תקפה והזמנת רכש מוסדרת. בשנת 2021 הוכרזה חברה ב' כזוכה במכרז לאחר שהצעתה הייתה היחידה שעמדה בתנאי הסף הנדרשים, אף שאגף הרישוי דיווח כי לא היה מרוצה מרמת השירות שהחברה סיפקה. בתקופה שהתנהלה חקירה משטרתית סמויה, המשטרה הנחתה את משרד התחבורה להימנע מלפעול לסיום ההתקשרות עם חברה ב' או לפרסום מכרז חדש כדי שלא לשבש את החקירה, ועל כן החליט המשרד בתחילת 2025 לעצור את הנפקתם של תגים חדשים. משום כך הצטברו עשרות אלפי בקשות חדשות שלא טופלו, ובעקבות זאת המשרד יצא לתיחור בפטור ממכרז אשר בנסיבות העניין אושר על ידי ועדת הפטור של החשכ"ל.



**התקשרויות משרדי ממשלה אחרים עם חברה ב'** - ב-2023 יזם משרד התחבורה בדיקה חקירתית בנוגע לתהליך הנפקת תגי חניה (בדיקה חקירתית 2023). הבדיקה העלתה חשש לניגוד עניינים שחברה ב' הייתה מצויה בו, עקב אספקה מקבילה של שירותים לגופים ממשלתיים אחרים כגון משרד הבריאות ובט"ל. אף על פי שהחשד לניגוד עניינים עלה כבר במרץ 2023, לא ערכו משרד התחבורה והחשכ"ל שימוע לחברה ב' בנושא מיד עם גילוי. השימוע התקיים רק לאחר כשנה וחצי (בדצמבר 2024) ואחריו הוחלט לסיים את ההתקשרות עם חברה ב'. ומשכך, המשרד לא מימש אופציות להארכת ההתקשרות. נמצא כי באגף החשכ"ל לא קיים מנגנון בקרה על ספקים שנותנים שירותים לכמה גופים ממשלתיים בו זמנית, וזאת למרות אחריותו לכלל ההתקשרויות של הממשלה ויכולתו לראות תמונה רוחבית של התקשרויות אלה. בקרה כזו עשויה הייתה להציף את ניגוד העניינים לפני הבדיקה החקירתית 2023.



### הטיפול בבקשות וקבלת ההחלטה הרפואית לגבי זכאות לתג



- **תגמול כספי על בחינת הבקשה לתג** - התמחור לחברה ב' עבור בדיקת זכאות לתגי חניה היה 12.05 ש"ח לבדיקה<sup>5</sup>, תשלום נמוך באופן לא סביר יחסית למקובל. משרד התחבורה ואגף החשכ"ל לא בחנו את הבעייתיות של סוגיית התמחור הנמוך. החברה חזרה וזכתה במכרזים שבהם הציעה מחירים נמוכים, ולא זו אף זו - משרד התחבורה ואגף החשכ"ל אישרו פעם אחר פעם התקשרויות עם החברה בפטור ממכרז.

5 על פי התקשרות משנת 2022. בהתקשרות הקודמת התשלום היה 9.91 ש"ח.

- **מספר הבקשות שטופלו חמני הטיפול** - משנת 2017 ואילך, וביתר שאת משנת 2021, מספר הבקשות שכל רופא מטעם חברה ב' טיפל בהן הלך וגדל במידה לא סבירה. משרד התחבורה מצא בעצמו מקרים שבהם היו רופאים שקיבלו 480 החלטות ביממה אחת, נתון לפיו הזמן הממוצע לקבלת החלטה נמשך כדקה וחצי, בהנחה שהרופא עבד 12 שעות באותו יום. אף שמשרד התחבורה קיים תהליכי ביקורת במהלך השנים והעלה ממצאים, הוא לא בדק את איכות הטיפול בבקשות, לא טיפל בשורש הבעיה בתקופת ההתקשרויות עם חברה ב' עד ספטמבר 2021 ולא ביצע בקרות סדירות. גם בהתקשרות עם חברה ג' שהחלה בשנת 2025 נשנתה תופעה זו ונמצא כי רופאים טיפלו במאות בקשות ביום. הנתונים הלא סבירים על מספר הבקשות שטופלו בידי רופאי אגף הרישוי, זמני הטיפול הקצרים מאוד והתגמול הנמוך המשולם לרופאי אגף הרישוי, מעלים את החשש כי ההסכם לא תמרץ את הרופאים לבדוק באופן מעמיק את הבקשות, אלא רק להספיק לטפל בכמה שיותר בקשות. אף שתלונות שהוגשו בנוגע למשך זמן טיפול קצר באופן לא סביר היו אמורות לעורר חשד על פגיעה באיכות הטיפול, נעשה מהלך טכני (השתייה במערכת הרפואית שהאריכה לכאורה את זמן הטיפול) והנושא לא טופל מהיסוד.
- **נימוקים ושיקול דעת בהחלטות רופאים** - אף שבהתקשרויות בין משרד התחבורה לחברה ב' נקבעה הדרישה שהרופאים ינמקו את החלטתם בעניין הבקשות, ואף נקבעה הדרישה שאם הם החליטו לדחות את הבקשה הם יציינו על אילו מסמכים הם ביססו את החלטתם, במערכת הרפואית לא היה שדה ייעודי לצורך הזנת הנימוק, ולאורך השנים חלק מהחלטות הרופאים לא היו מנומקות כנדרש, ובחלק מהן לא צוין המסמך הרפואי שעל בסיסו התקבלה ההחלטה. עם תחילת עבודתה של חברה ג' נמצא כי התופעה של היעדר נימוק מספיק ממשיכה להתקיים. היעדר הנמקה מספיקה של החלטות פוגם באמינות איכות הטיפול בבקשות ובשקיפות ההחלטות הרפואיות וביכולת הבקרה עליהן.

## בקרות על תהליך הנפקת התגים

**בקרות על תהליך הבחינה הרפואית** - נכון למועד סיום הביקורת, אין באגף הרישוי בקרות מוסדרות ומובנות על תהליך הנפקת תגי חניה, ובפרט על עבודת רופאי אגף הרישוי. בפועל, מבוצעות בקרות ידניות ואקראיות שהן טכניות במהותן, וכלל אין בקרה מקצועית על ההחלטות הרפואיות. רק בשנת 2023 החל משרד התחבורה לפרסם מכרזים לאיוש משרת רופא אגף שתחום האחריות המרכזי שלו יהיה בקרה על רופאי אגף הרישוי, אולם בחלקם לא הוגשו מועמדות ובהחלק אחר המועמדים לא עמדו בתנאי הסף.

**פיצויים מוסכמים על הפרת אמות מידה לשירות** - אף שהועלו טענות רבות בנוגע לאי-עמידתה של חברה ב' בתנאי המכרז, ואף על פי שבדיון בוועדת מכרזים בשנת 2021, שבו הוכרזה חברה ב' כזוכה במכרז, הועלתה דרישה שאגף הרישוי יקפיד על עמידתה של החברה בחובותיה, משרד התחבורה לא הטיל בפועל קנסות על חברה ב' עד סיום כל ההתקשרויות עימה. המשרד החל לפעול לגביית פיצויים מוסכמים מחברה ב' רק לאחר קבלת ממצאי הבדיקה החשבונאית 2025, קרי לאחר סיום ההתקשרות עם החברה בפברואר 2025.

**חשד להנפקת תגים במרמה בשנים 2021 - 2022 על ידי פקידי אגף הרישוי** - לפקידי הרישוי בסניפים היו הרשאות לבצע פעולות ידניות בנוגע לתגי חניה, לרבות הזנת החלטה לגבי אישור תג חניה. הרשאה זו אפשרה להם לאשר תגי חניה בלי שהמסמכים המוגשים ייבחנו על ידי רופאי אגף הרישוי וללא מעורבות של היחידה למוגבלי ניידות. נמצא כי המשטרה חקרה תלונה על כך שפרצה זו נוצלה בפועל, ובשנים 2021 - 2022 הונפקו במרמה מאות תגים לצמיתות. חקירת המשטרה מול משרד הבריאות העלתה ביסוס לכאורה כי אכן האישורים הרפואיים שהוגשו עבור התגים הרלוונטיים היו מזויפים. נכון לאפריל 2026 תיק החקירה הועבר לעיון פרקליטות המדינה לשם קבלת ההחלטה אם להעמיד לדין את המעורבים בכך.

## עבודת מטה במשרד התחבורה לקידום מדיניות בנוגע לתגי חניה



**הקמת צוותי עבודה וניסיונות להסדרה בחקיקה** - כבר בשנת 2008 גובשו קריטריונים רפואיים לבחינת זכאות לתג חניה המפורטים בתזכיר לתיקון החוק. משרד התחבורה לא קידם תזכיר זה, ובמקומו הוכן תזכיר חוק מצומצם יותר, שגם אותו לא קידם. לצד גיבוש התזכירים הוחלט להקים ועדה ציבורית שתמליץ על מדיניות ראויה בעניין אמות המידה הרפואיות הקובעות זכאות לתג וגם היא לא הוקמה. בין 2022 עד 2025 הוקמו שלושה צוותי עבודה שונים - שני צוותים על ידי משרד התחבורה והצוות הבין-משרדי 2025 שהוקם על ידי אגף החשכ"ל בשיתוף עם משרד התחבורה, הביטוח הלאומי ואגף התקציבים במשרד האוצר. בשלושת הצוותים נדונו מגוון רחב של נושאים הדורשים טיפול, ובראשם הגדרת קריטריונים רפואיים שעל פיהם ניתן לבחון את הזכאות לתג חניה. נושאים נוספים שנדונו היו בין היתר אימוץ חלופה דיגיטלית לתגים, העסקת רופא באגף הרישוי שיבצע בקרה על עבודת רופאי אגף הרישוי, בניית מנגנון לערעור על החלטת הרופאים, הגדרה מחודשת של סוגי התגים, שינוי מנגנון ההנחה באגף הרישוי ופתרונות להגברת האכיפה. למרות זאת, התוצר הרשמי היחיד של עבודת מטה זו היה רשימה של בדיקות ומסמכים רפואיים בכל אחד מהתחומים הרפואיים שבהם קיימת מגבלת ניידות, שמגיש הבקשה לקבלת תג יידרש להמציא לצורך בחינת הבקשה. רשימה זו הופצה כנוהל לציבור ולרופאי אגף הרישוי ביוני 2025. אולם משרד התחבורה עדיין לא הכריע באופן סופי בסוגיית קביעת הקריטריונים הרפואיים לזכאות, והעמיתות בנושא נמשכת הן בקרב מקבלי החלטות והן בקרב הציבור הזקוק לתג חניה.



**קביעת זכאות על פי דין (לפי סעיף 1 לחוק) באמצעות ועדות רפואיות של הביטוח הלאומי** - כבר לפני 20 שנים הציע בט"ל למשרד התחבורה להוסיף נדבך לוועדות הרפואיות מטעמו, שבו תיבדק הזכאות לתג חניה ולפטור מאגרת רישוי עבור אוכלוסיות שנבדקות בוועדות האמורות, אולם ההצעה לא יושמה. בשנים 2019 - 2020 החל תהליך של קביעת זכאות אוטומטית עבור אוכלוסיות מסוימות המטופלות בוועדות הרפואיות של הביטוח הלאומי, אולם אף שבתחילת 2024 בחן בט"ל אפשרות להרחיב את מעגל האוכלוסיות שנבדקות באופן זה, ואף איתר אוכלוסיות אלה, משרד התחבורה לא קידם מהלך זה.



**קביעת זכאות לאוכלוסיות שיריות (לפי סעיף 1א לחוק)** - עולה כי אף שמשרד התחבורה קיבל בשנת 2008 את האחריות לנושא קביעת זכאות לתג חניה מכוח סעיף 1א לחוק, הוא לא הכריע באופן סופי ומחייב בסוגיות המרכזיות, כמו הקריטריונים לזכאות לתג. במשך השנים המשיך משרד התחבורה לנסות ולהעביר לידי הביטוח הלאומי את האחריות לתהליך זה, ובכלל זה הודיע לביטוח הלאומי בשנת 2024 על ביצוע צעדים חד-צדדיים בעניין זה. הביטוח הלאומי התריע בשנים האחרונות כי אין ביכולתו לקבל עליו את האחריות לביצוע הבדיקות לקביעת זכאות לתגי חניה במסגרת הוועדות הרפואיות. בדצמבר 2025 הוצגה על ידי משרד האוצר "התוכנית הכלכלית לשנת 2026 - שינויים מבניים", ובעקבותיה התקבלה החלטת הממשלה 3584 שעניינה "שיפור נגישות החניה לנכים". בהחלטה זו הוטל על הצוות הבין-משרדי 2025 לגבש נוהל חדש ולפיו רשות הרישוי תנפיק את תגי החניה בהתבסס על בדיקות רפואיות שיבצעו הגורמים המוסמכים לאשר נכות לפי דין. לצד זאת, בתוכנית הכלכלית צוין כי במסגרת הנוהל יינתן מענה, מכוח סעיף 1א לחוק, לאוכלוסיות שלא ניתן לקבוע להן נכות לפי דין. נכון למאי 2026 עדיין לא גובש נוהל סופי על ידי הצוות הבין-משרדי 2025.



**שיתוף גופים נוספים הרלוונטיים למתן תגי חניה והשימוש בהם** - משנת 2008 משרד התחבורה כמעט שלא שיתף את נציבות שוויון זכויות בתהליכי קבלת החלטות ובדיונים מקצועיים שבהם אמורה הייתה להיקבע המדיניות בתחום תגי החניה, אף שהמשרד נתקל פעם אחר פעם בקשיים בגיבוש מדיניות וביישומה. הנציבות אינה שותפה גם בצוות הבין-משרדי 2025 שמינו החשכ"ל, מנכ"ל משרד התחבורה, מנכ"ל הביטוח הלאומי והממונה על התקציבים במשרד האוצר. היעדר ייצוג מספיק של הנציבות בדיונים אלה, בפרט בנוגע לתנאי הזכאות ולהטבות הנלוות לתג, אף עלול להוביל למדיניות שאינה משקפת נאמנה ובאופן מאוזן את הצרכים המגוונים והמורכבים של האוכלוסייה הנזקקת לתגים בשל מוגבלותה.

## עיקרי המלצות הביקורת

### מגמות במספר תגי החניה והגדרת הקריטריונים לאישורם לאורך השנים

מומלץ כי משרד התחבורה, בשיתוף משרד הבריאות, הביטוח הלאומי ונציבות שוויון זכויות, תוך שמיעת ארגונים המייצגים אנשים עם מוגבלות, ייצוק באופן מדיד וברור תוכן להגדרות "אדם נכה הזקוק לרכב כאמצעי תנועה בגלל רגליו הנכות" וכן אדם ש"תנועתו בדרכים בלי רכב עלולה לערער את מצב בריאותו" שבחוק, בהתחשב בקריטריונים הקיימים בעולם, ובהתאם לכך יגבש קריטריונים והנחיות רפואיות מפורטות, ברורות ואחידות ליישומם. הנחיות אלה יבהירו אילו מצבים רפואיים או נסיבות עונים על ההגדרות, ויצמצמו את מרחב הפרשנות הקיים כיום, תוך שמירה על גמישות מסוימת במקרים חריגים.



מומלץ למשרד התחבורה להסדיר בנוהל או בתקנות קריטריונים ברורים הנוגעים לתוקף התג, ובין היתר להגדיר אילו מקרים מזכים בתג חניה לצמיתות.



מומלץ למשרד התחבורה לקדם את יישום המלצות הוועדות המקצועיות בנוגע לשינוי המדיניות של שיוך שני רכבים לכל תג, כדי לצמצם את מספר הרכבים הפעילים המשויכים לתגים ולפנות יותר חניות נכים לאנשים עם מוגבלות שזקוקים לחניות אלה. לצד זאת, מומלץ שמשרד התחבורה, בהתייעצות עם הנציבות לשוויון זכויות ותוך שמיעת ארגונים המייצגים אנשים עם מוגבלות, יגבש קריטריונים נפרדים המזכים אוכלוסיות בעלות צורך גבוה יותר בשיוך של שני רכבים לאותו תג, למשל להורי ילדים עם מוגבלות, ולהסדיר קריטריונים אלה בנוהל או בתקנות.



מומלץ למשרד התחבורה לבחון במסגרת עבודת המטה בנושא תגי חניה תוך בחינת הניסיון בנושא בעולם את מכלול ההטבות הניתנות לבעלי תג חניה, את התמריץ שהן מספקות למבקש תג חניה והשימוש לרעה בו ואת ההשלכות בשטח על יכולתם של אנשים עם מוגבלות בניידות לממש את ההקלות שהם זכאים להן. מומלץ שמשרדי הרווחה, האוצר, הביטחון והפנים, בשיתוף הביטוח הלאומי, יבחנו את הצורך בהטבות כלכליות לזכאים לתג חניה, ובמקומן מומלץ לשקול לתת הטבות באמצעות מנגנונים חלופיים ללא קשר למתן תגי חניה.



### חניית אנשים עם מוגבלות ברשויות המקומיות

על שר הפנים לפעול ולקדם בהקדם את התקנת תקנות שוויון לאנשים עם מוגבלות (נגישות דרכים) שעל פיהן יפעלו הרשויות המקומיות השונות בהקצאת חניות נכים ברחוב.



מומלץ למשרד התחבורה להסדיר את סוגיית התגים השונים, בשיתוף נציבות שוויון זכויות, הן מבחינת תבחיני הזכאות והן מבחינת ההטבות הנלוות להם, באופן שיאזן בין השיקולים השונים ובשים לב לקשיים שאנשים עם מוגבלויות שונות מתמודדים עימם. כמו כן, עליו לקדם, בהתייעצות עם נציבות שוויון זכויות ותוך שמיעת ארגונים המייצגים אנשים עם מוגבלות, תיקוני חקיקה שיסדירו באופן ברור את נושא חניות הנכים, כך שתתקבל הכרעה בשאלה האם יש מקום לקבוע הבחנה ברורה בין סוגי נכויות, וכן האם יש להנהיג הפרדה בין חניות נכים רגילות לבין חניות נכים המיועדות לרכבים עם מעלון.



מומלץ שמשרד התחבורה, משרד הפנים (מתוקף סמכויותיו בתחום הבקרה התקציבית של גופי השלטון המקומי) והרשויות המקומיות, בשיתוף עם נציבות שוויון זכויות ובהתייעצות עם מש"ם, יבחנו את הצורך במתן פטור למחזיקי תג חניה מתשלום עבור חניה בכחול לבן ואת הצורך להגביל את משך זמן החניה בחניות אלה, בהתחשב במגוון השיקולים. בהתאם לכך, יש לפעול להבהרת הנורמה בנושאים אלה



בחקיקה ראשית או משנית. אם יוחלט על צמצום הפטור מתשלום לבעלי תגי חניה, ראוי לבחון מתן הטבות חלופיות לנזקקים לכך, באמצעות מנגנונים מתאימים ובשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים, ובהתחשב גם במחויבויותיה של ישראל להוראות האמנה הבין-לאומית לזכויות אנשים עם מוגבלות בהקשר זה.

מומלץ שמשרד התחבורה ייצור ממשק בינו לבין כלל הרשויות המקומיות, שבאמצעותו ניתן למפות את תגי החניה שבתוקף על פי מספרי תעודות הזהות של האנשים עם מוגבלות ולא רק על פי מספרי הרישוי של הרכבים. ממשק זה עשוי למנוע מקרים של שימוש בחניה אישית על ידי אדם שבוטל תגי החניה שלו והוא אינו זכאי עוד לחניה אישית.

מומלץ למשטרה לקיים מדי פעם בפעם מבצעי אכיפה ממוקדים נגד נהגים החונים בחניות נכים אשר נסיעתם אינה משרתת את בעל תגי החניה. כמו כן, מומלץ שהרשויות המקומיות יקיימו גם הן מבצעי אכיפה מסוג זה. מבצעי אכיפה, אף אם יהיו מוגבלים בהיקפם, יגבירו את ההרתעה.

## תהליך הנפקת תגי חניה

מומלץ למשרד התחבורה לוודא באמצעות בקורות מתאימות כי ההסדרה החדשה, כפי שהיא מופיעה בנוהל 2025 הזמני, מתקיימת כסדרה ולבחון את השפעותיה. את המסקנות יש ליישם במסגרת גיבוש נהלים קבועים שיסדירו את מכלול הנשאים הנוגעים לתגי חניה.

מומלץ למשרד התחבורה לגבש מדיניות בנוגע לאפשרות שצד ג' יוכל להגיש בקשה לתגי עבור אדם עם מוגבלות, ולשקול להטמיע פתרונות שמקדם מערך הדיגיטל וכן בקורות מתאימות, וזאת בשים לב בין היתר לממצאים שעלו מהבדיקה החקירתית 2023, ולתופעה של הונאות מצד חלק מהגופים המציעים את שירותיהם להגשת בקשות תמורת תשלום.

על משרד התחבורה להפיק לקחים מהתקשרויות שערך לאורך השנים לצורך קבלת שירותי ייעוץ רפואי, ובהתאם לכך לשפר ולייעל את ניהול תהליכי ההתקשרות שלו עם ספקים, ובייחוד עליו להיערך בזמן סביר לקראת סוף ההתקשרות עם ספק קיים לפרסום המכרז הבא. כמו כן על משרד התחבורה למצות את יישום הליך הברור המשפטי לבחינת מימוש סעיף הפיצויים על פי הסכם העבר עם חברה ב' וליישם בעתיד את מנגנון הפיצויים המוסכמים שנקבע במכרזים למתן ייעוץ רפואי לאגף הרישוי, ולהפעילו במקרה של הפרת אמות המידה של השירות. כל זאת, כדי להבטיח את איכות הבחינה הרפואית של הבקשות וכן את העמידה בכללי מינהל תקין.

על הצוות הבין-משרדי 2025 להשלים בהקדם את הנוהל להנפקת תגי חניה על ידי רשות הרישוי כמתחייב מהחלטת הממשלה 3584 ובאופן שיאפשר שמירה על רציפות של שירות לציבור האנשים עם מוגבלות.

על משרד התחבורה לוודא שיתקיימו בקורות מלאות, שוטפות ומובנות, הן על עבודת רופאי אגף הרישוי והן על כלל הרכיבים של תהליך הנפקת תגי חניה ועמידת ספקי השירות בתנאי המכרזים, ולעגן אותן בנוהל מחייב. מומלץ כי עם גיבוש המלצות הצוות הבין-משרדי 2025 ישקול משרד התחבורה שוב את הצורך להעסיק רופא מטעם אגף הרישוי שיבצע בקרה על ההחלטות הרפואיות של רופאי אגף הרישוי. כמו כן, על משרד התחבורה להתאים את מערכת המידע שבה מנוהלות הבקשות לתגי באופן שיטמע בה מנגנון בקרה ממוחשב.

### עבודת מטה במשרד התחבורה לקידום מדיניות בנוגע לתגי חניה

על משרד התחבורה להדק את שיתוף הפעולה עם הביטוח הלאומי, לקיים שיח משותף עימו ולסכם לאילו אוכלוסיות שמוכרות כזכאיות לקצבאות מבט"ל ניתן לאשר זכאות לתג חניה באופן אוטומטי, כדי למצות את הפוטנציאל להרחבת מעגל אוכלוסיות אלה, ולהפחית את מספר הפניות של מבקשי תג חניה למשרד התחבורה. יש לעשות זאת באופן שיקל את הנטל הבירוקרטי המוטל על אוכלוסיות אלה.



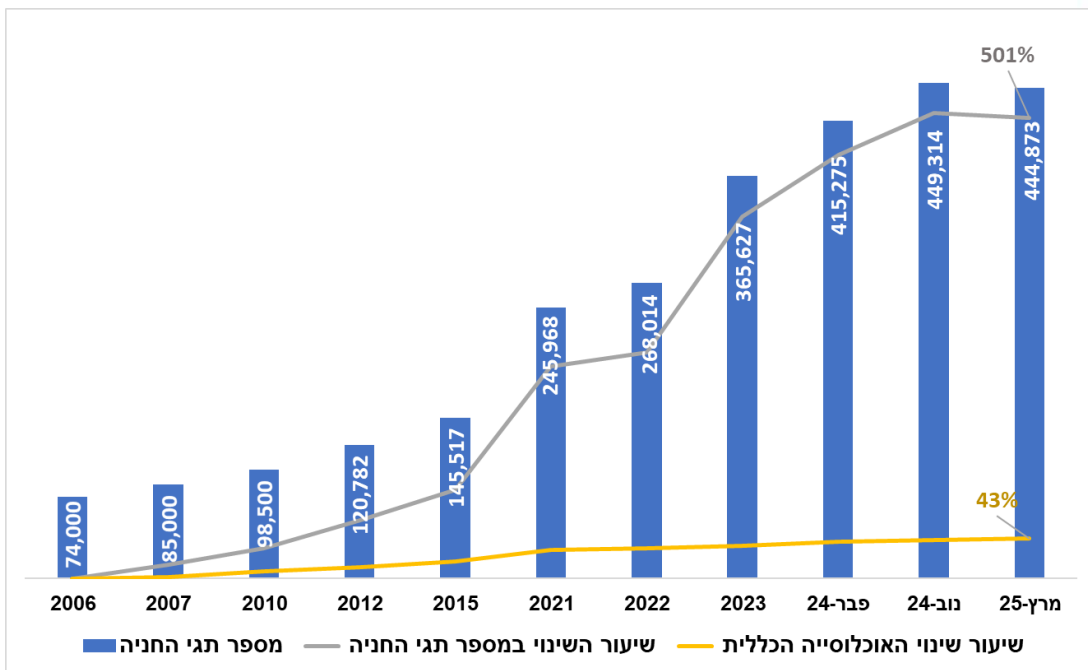
מומלץ למשרד התחבורה להגביר את מעורבותה של נציבות שוויון זכויות בדיונים ובתהליכי קבלת ההחלטות בכל הנוגע לקביעת מדיניות בסוגיות הנוגעות לתגי חניה, וזאת מתוך הבנה כי שיתוף פעיל של הנציבות בוועדות ובצוותי עבודה עשוי לחזק את הראייה המערכתית בייצוגם של אנשים עם מוגבלות, ולסייע למשרד התחבורה בגיבוש מדיניות מאוזנת שתהיה מקובלת על כלל בעלי העניין וביישומה.



מומלץ למשרדי התחבורה והאוצר ולביטוח הלאומי להיערך בהקדם ולקבוע את תהליכי העבודה והממשקים ביניהם תוך התחשבות באילוצים השונים של הגופים, במטרה לתת מענה הולם לכלל אוכלוסיות האנשים עם מוגבלות הזכאים המזקקים לתג על פי החוק.



### מספר תגי החניה לאנשים עם מוגבלות\*, שיעור השינוי במספרם ושיעור השינוי שחל בכלל האוכלוסייה בישראל, 2006 - 2025



על פי נתוני הלמ"ס, משרד התחבורה ונציבות שוויון זכויות ועל פי נתונים שהוצגו בדיון של ועדת הכלכלה של הכנסת ב-7.12.20, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
 \* שיעורי השינוי במספר תגי החניה ובאוכלוסייה הכללית חושבו עבור כל שנה ביחס לשנת 2006.

## סיכום

סוגיית תגי חניה לאנשים עם מוגבלות, הזכאות להחזיק בהם ויכולתם של האנשים עם מוגבלות להשתמש בתגים אלה הלכה למעשה, ובכך לממש את זכותם להתנהל במרחב הציבורי כשווים בין שווים, אינה רק סוגיה חוקית אלא סוגיה מוסרית וחברתית עמוקה.

הביקורת מצביעה על פערים מערכתיים מתמשכים משנת 2008 בטיפול בכלל התהליכים וההיבטים הנוגעים לתגי חניה, ובייחוד בהתייחס לחלקו של משרד התחבורה. הפער המהותי ביותר הוא אי-יכולתו של משרד התחבורה לאורך השנים להכריע בגיבוש קריטריונים ברורים לקביעת זכאות לתגי חניה, שהובילה לגידול חד במספר התגים ולכניסה של אוכלוסיות נוספות במהלך השנים להגדרה של אוכלוסייה זכאית לתג. עוד הועלה כי הטיפול של משרד התחבורה במגוון בעיות וסוגיות בתהליך הנפקת תגי החניה, ובפרט בתהליך בדיקת הבקשות וקבלת החלטה לגבי זכאות לתג לא היה מספק. לאורך השנים ביצע משרד התחבורה עבודת מטה מקיפה והקים כמה צוותי עבודה בין-משרדיים לצורך גיבוש מדיניות בנושא תגי חניה אך בסופו של דבר, עבודות המטה ופעילות הצוותים לא נשאו פרי בנושאים המהותיים. הביקורת העלתה ליקויים גם בנוגע להקצאת חניות שמשמשות את בעלי התגים. בנושא האכיפה - קשיים ראייתיים והגבלת סמכויות מביאים לכך שעבירת שימוש לרעה בתגים בעת שהרכב אינו משרת את בעל התג אינה נאכפת. בשנים 2022 - 2024 נחשפו שתי פרשיות הונאה שנחקרו על ידי המשטרה שמלמדות על תופעות של הונאות בהקשר של הנפקת תגי חניה.

ריבוי בעלי תגי חניה והרכבים המשויכים להם גורם לפגיעה במי שזקוקים לכך. לפיכך, נדרש כי הצוות הבין-משרדי 2025 יסיים בהקדם את הבחינה המערכתית בנושא ויפעל בדחיפות למתן מענה על שורש הבעיות בנושא התגים. על כלל הגורמים המעורבים בסוגיית תגי החניה, ובראשם משרד התחבורה, לרכז מאמצים ולשתף פעולה כדי לתקן את מכלול הליקויים שהועלו בדוח זה, כדי להשיב לתגי החניה ולחניות נכים את ייעודם הערכי והחברתי. על משרד התחבורה האחראי ליישום חוק חניה לנכים ועל אגף החשכ"ל שמוביל את הצוות הבין-משרדי 2025, לפעול לגיבוש הסדרה מקיפה וברורה של התחום ויישומה, אם באמצעות תיקוני חקיקה, אם בהפעלת סמכויות שרת התחבורה על פי החוק להתקין תקנות, אם באמצעות פרסום נהלים ואם באמצעות קיום שיתופי פעולה והתייעצויות עם גופים אחרים. לנוכח העובדה כי עבודת המטה במשרד התחבורה, שכבר בוצעה בשיתוף גופים ממשלתיים שונים במשך שנים רבות, לא נשאה פרי, מומלץ לשקול לשתף ביישום הפתרונות את כלל הגורמים הנוגעים לנושא, ובהם הגורמים המאשרים, נציבות שוויון זכויות, גורמים מהשלטון המקומי, המשטרה ונציגי ציבור. במסגרת זו מומלץ לבחון גם פתרונות שכבר הועלו פעם אחר פעם בצוותי העבודה השונים. נוכח הזמן הרב שחלף מאז שאחריות זו הועברה לידי משרד התחבורה, יש להבטיח שתגובש במהרה הסדרה שקולה ומאוזנת, כדי להקל על הציבור ולהבטיח מתן מענה ראוי לציבור האנשים הנזקקים לתג חניה לצורך ניידות.



דוח מבקר המדינה

# פעילות הסנגוריה הציבורית

תמוז התשפ"ו | יוני 2026



# פעילות הסנגוריה הציבורית

## תקציר

### רקע

הסנגוריה הציבורית (הסנגוריה) היא יחידה במשרד המשפטים הפועלת מכוח חוק הסנגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995 (חוק הסנגוריה), והיא מורכבת ממטה ארצי ומשישה מחוזות הכפופים לסגור הציבורי הארצי<sup>1</sup>. תפקיד הסנגוריה הוא מתן ייצוג משפטי לזכאים לכך, לפי קריטריונים שנקבעו בחוק או לפיו, ומטרת פעילותה לשפר את איכות הייצוג בהשוואה למצב ששרר לפני הקמתה ולתרום לעשיית הצדק במערכת המשפט הפלילי. לסנגוריה הציבורית ערך חברתי רב, שכן לקוחותיה נמנים בעיקר עם השכבות הנמוכות בדירוג החברתי-כלכלי. מטרה מרכזית נוספת של פעילות הסנגוריה היא ריסון וטיוב של פעולות רשויות האכיפה בישראל ושמירה על זכויותיהם של כלל החשודים, הנאשמים והנידונים בישראל, באמצעות הגבלת הכוח הרב שמפעילות רשויות האכיפה נגד הפרט בהליך הפלילי ושמירה על הליך הוגן ועל שוויון לפני החוק.

הסנגוריה מייצגת לקוחות בשלבים השונים של ההליך הפלילי ולאחריו, ובהם שלב המעצר, הגשת כתב האישום וניהול התיק הפלילי בבית המשפט (לרבות בשלב הערעור ובשלב הייצוג של אסירים בפני ועדות השחרורים). הסנגוריה גם מייצגת את לקוחותיה בבקשות חנינה. כמו כן, היא מייצגת לקוחות הלוקים בנפשם ומאושפזים בכפייה גם לפני ועדות פסיכיאטריות. החל משנת 2022 ניהלה הסנגוריה תהליך אסטרטגי כלל-ארגוני בליווי חברת ייעוץ ארגוני, במטרה לשפר את תפקודה בשישה תחומים: חיזוק השמירה על זכויות נאשמים בהליך הפלילי, התמודדות עם ריבוי מעצרים עד תום ההליכים, שיקום עבריינים, קשר עם גורמי חוץ, הבניית העבודה במיקור חוץ והתחדשות פנים-ארגונית. תקציב הסנגוריה הציבורית לשנת 2024 היה 283 מיליון ש"ח וכ-73% מתוכו הוקצו לשכר טרחת הסנגורים החיצוניים, 758 במספר.

1 מחוזות דרום, תל אביב, ירושלים, מרכז, חיפה וצפון.

## נתוני מפתח

<p>כ-206 מיליון ש"ח מתוך כ-283 מיליון ש"ח (73%)</p> <p>173% פערי שכר</p> <p>שכר התובעים החיצוניים בשירות המדינה בשנת 2024, גבוה ב-173% בממוצע משכר הסנגורים החיצוניים</p>	<p>כ-63% מכלל הנאשמים (218,822 מ-345,767)</p> <p>בתיקים פליליים שנפתחו בשנים 2016 - 2024, יוצגו על ידי הסנגוריה הציבורית</p>	<p>כ-760 סנגורים חיצוניים (פרטיים)</p> <p>ייצגו בממוצע בשנים 2022 - 2024 עשרות אלפי פונים בהליכים משפטיים. לצידם ייצגו נכון לשנת 2024, כ-150 סנגורים פנימיים של הסנגוריה (עובדי מדינה)</p>
<p>כ-550,000 לקוחות הסנגוריה</p> <p>שלגביהם מצוי מידע רגיש במאגר המידע הממוחשב של הסנגוריה, בלא שהופעל כלי טכנולוגי לבקרה על הגישה אליו</p>	<p>רק לכ-14% מהסנגורים החיצוניים (106 מ-758)</p> <p>נערכו בשנת 2024 על ידי מחוזות הסנגוריה, פיקוחי עומק שמשמשים כלי מרכזי מתוך מגוון הכלים שבאמצעותם מעריכה הסנגוריה את איכות הייצוג של הסנגורים מטעמה</p>	<p>כ-30 מיליון ש"ח מתוך כ-56 מיליון ש"ח (53%)</p> <p>2017</p> <p>השנה האחרונה שבה ערכה הסנגוריה סקר שביעות רצון בקרב לקוחותיה</p> <p>סכום האגרות שלא נגבה מלקוחות הסנגוריה בגין ייצוגם ב-106,300 תיקים בשנים 2021 - 2024</p>

## פעולות הביקורת



בחודשים דצמבר 2024 - דצמבר 2025 בדק משרד מבקר המדינה נושאים הנוגעים לפעילות הסנגוריה הציבורית, ובכללם הפיקוח על עבודת הסנגורים החיצוניים, שכר הטרחה של הסנגורים החיצוניים, זכאות לקוחות הסנגוריה לייצוג ואגרות הסנגוריה הציבורית וכן היבטים באבטחת המידע והגנת הפרטיות במאגר המידע של הסנגוריה הציבורית. בירורי השלמה בוצעו בחודשים ינואר - מרץ 2026.

הביקורת נעשתה בסנגוריה הציבורית ובמטה משרד המשפטים. בדיקות השלמה נעשו בפרקליטות המדינה, ביחידת התביעות המשטרית, בלשכת עורכי הדין, בהנהלת בתי המשפט, ברשות האוכלוסין וההגירה, ברשות להגנת הפרטיות, במערך הדיגיטל הלאומי - היחידה להגנת הסייבר בממשלה וכן במרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות ברשות האכיפה והגבייה.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



### היבטים כספיים בייצוג לקוחות הסנגוריה

**בקרה על המידע שבבסיס קביעת הזכאות הכלכלית לייצוג של עצורים** - זכאות כלכלית היא תנאי לקיומה של עילת ייצוג בעיקר של עצורים ומדינת ישראל משקיעה כ-20 מיליון ש"ח בשנה בייצוג לקוחות עצורים, שאמורים לעמוד בתנאי הזכאות הכלכלית שנקבעו לקבלת ייצוג על חשבון המדינה בשלב המעצר. אף שכבר בשנת 2022 הצביעו ממצאי הביקורת הפנימית על הסנגוריה כי מחוזות הסנגוריה הציבורית לא ביצעו כל בקרה - מדגמית או אחרת - לאימות נכונות הפרטים שמסרו העצורים בשאלון בדיקת הזכאות הכלכלית שמילאו, הדבר לא תוקן עד מועד סיום ביקורת זו של משרד מבקר המדינה. האחוזים הגבוהים של פניות בתחנות המשטרה שפוניהן נמצאו זכאים לייצוג הסנגוריה (79% מכלל הפניות) ובפרט במעצר ימים (99.73%), לצד אחוז המעבר של 12% מאותם זכאים לייצוג פרטי בהליכים אלו עשויים ללמד על בקרה חסרה על עילת הזכאות הכלכלית. בהיעדר מעקב ובקרה לא ניתן לשלול כי הסנגוריה סיפקה במהלך השנים שירותים משפטיים ללקוחות שכלל לא היו זכאים לכך.



**השתתפות לקוחות בעלי יכולת כלכלית בעלויות הייצוג** - מדי שנה מייצגת הסנגוריה בכ-20-30 תיקים של עבירות כלכליות מורכבות אשר תמורת ייצוגם היא משלמת שכר טרחה לסגורים חיצוניים בתעריף מיוחד (בשנת 2023 שילמה הסנגוריה סכום כולל של כ-850,000 ש"ח ובשנת 2024 כ-540,000 ש"ח, זאת רק עבור לימוד החומרים בתיקים אלו). על בסיס תפיסה לפיה חלק מהנאשמים בעבירות כלכליות בתיקים מורכבים יכולים לשלם עבור ייצוגם, החלה הסנגוריה לקדם תיקון חקיקה לפיו אם חשודים או נאשמים בחרו בשירותי הסנגוריה הציבורית, ניתן יהיה לחייב אותם ולו בחלק מעלויות השירות הכרוך בהוצאה תקציבית ניכרת, וזאת בכפוף לבדיקת היכולת הכלכלית. אולם עקב מחלוקות בין הגופים המעורבים באישור התיקון לתקנות האגרות<sup>2</sup>, ובהם משרד המשפטים ורשות האכיפה והגבייה, לא קודם הנושא משנת 2022.



**תשלומי אגרות הייצוג** - נאשמים או מערערים בגירים המיוצגים על ידי הסנגוריה הציבורית נדרשים לשלם אגרה. בשנים 2021 - 2024 הטילה הסנגוריה כ-106,300 אגרות בסכום של כ-56 מיליון ש"ח. אולם 53% מסכום האגרות (כ-30 מיליון ש"ח) שהעבירה הסנגוריה לטיפול המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות שברשות האכיפה והגבייה (מג"ק) כלל לא נגבה. כמו כן, הסנגוריה לא העבירה למג"ק חובות בסך של כ-2.4 מיליון ש"ח מתוך כלל האגרות שהטילה בשנים 2021 - 2024 (שהם כ-8% מסך האגרות שטרם גבתה).



**אמות מידה ובקרה על החלטות למתן פטור מאגרה** - בשנים 2021 - 2024 הסנגוריה, פטרה את לקוחותיה מתשלום של כ-27,500 אגרות בסך של כ-14.4 מיליון ש"ח שהן 26% מסכום האגרות שהוטלו. הסנגוריה הציבורית לא קבעה בנוהל האגרות מהם הקריטריונים שבגינם יינתן פטור מאגרה בכל אחד מהמצבים שהגדירה ככאלה המצריכים הגשת בקשה יזומה לפטור מאגרה. לדוגמה, הסנגוריה לא קבעה באילו מקרים חייל, שוטר או משרת בשירות לאומי יקבל פטור מאגרה, באילו מקרים יתקבלו בקשות של מקבלי קצבאות ביטוח לאומי (שאינן מקנות פטור יזום) ובאילו מצבים בריאותיים יינתן פטור. כפועל יוצא, ההחלטה בכל בקשה נתונה לשיקול דעת הגורם המטפל בבקשה במחוז; מצב כזה עלול ליצור חוסר שוויון באופן שבמקרים דומים יינתנו החלטות שונות. עוד נמצא כי הסנגוריה הציבורית ומטה משרד המשפטים אינם מבצעים הליכי בקרה שיבטיחו שהפטורים שהסנגוריה מעניקה אכן תואמים את הנחיותיה.



<sup>2</sup> טיוטת תקנות הסנגוריה הציבורית (חובת תשלום של זכאים לייצוג)(תיקון), התשע"ח-2018, לתיקון של תקנות הסנגוריה הציבורית (חובת תשלום של זכאים לייצוג), התשע"ב-2011 (תקנות האגרות).

**המצאת דרישות תשלום ללקוחות הסנגוריה** - הסנגוריה אינה מוודאת כי לקוחותיה החייבים בתשלום אגרה אכן קיבלו בפועל את דרישת התשלום שנשלחה אליהם, ומשכך אין באפשרותה לדעת מהו המועד הקובע לתשלום על פי תקנות האגרות, שלאחריו המג"ק מתחיל בתהליך גבייה, הכרוך לעיתים בהוצאות גבוהות שמוטלות על החייב. יתרה מכך, נמצא כי הסנגוריה הגדירה במערכת הממוחשבת שבאמצעותה היא מנהלת את פעילותה (מערכת דיפנדר) את המועד הקובע לתשלום בחלוף 60 ימים ממועד הנפקת דרישת התשלום, ולא 60 ימים ממועד המצאת דרישת התשלום ללקוחות כפי שנקבע בתקנות, כך שבמקרה של אי תשלום, המג"ק מתחיל בתהליך הגבייה, בשלב מוקדם יותר מהנדרש.



**העברת כלל החובות לגבייה במרכז לגביית קנסות** - נמצא כי בשנים 2021 - 2024 הסנגוריה לא העבירה לגבייה אגרות בסך של כ-250,000 ש"ח שהוטלו על לקוחות בעלי דרכון ללא אזרחות ישראלית, אף שהמג"ק גובה חובות מסוג זה. היא גם לא פעלה לגביית האגרות שהוטלו על לקוחותיה שמספרי הזהות שלהם לא אומתו מול רשות האוכלוסין (בסך של כ-870,000 ש"ח) אף על פי שמדובר בלקוחות המיוצגים בפועל על ידי הסנגוריה, וחובות של לקוחות שהסנגוריה לא עדכנה את מספר הזהות שלהם - בסך של כ-269,000 ש"ח. זאת ועוד, הסנגוריה לא העבירה לגבייה במג"ק גם חובות בסך של כמיליון ש"ח, הנוגעים ללקוחות שתעודות הזהות שלהם אומתו מול רשות האוכלוסין.



## הפיקוח על עבודת הסגורים החיצוניים

**הסדרת הפיקוח על עבודת הסגורים החיצוניים והצעת מעבר לדגם פיקוח חדש בסנגוריה** - זה יותר מעשור לא הניחה הסנגוריה את התשתית המקצועית והתפקודית הדרושה לניהול מערך פיקוח ובקרה כלל-ארגוני שיתמוך בביצוע משימה מורכבת זו. בנסיבות אלה התפתחה במחוזות השונים פרקטיקה נבדלת בנושא הפיקוח על איכות הייצוג. במאי 2023 הציגה הסנגוריה למנכ"ל משרד המשפטים את מסקנות חברת הייעוץ, ובפברואר 2025 הציגה דגם פיקוח חדש שלפיו עבודת הפיקוח של הסנגוריה תסיט את הדגש מפיקוח על התיקים המתנהלים לפיקוח על סגורים, וזאת באמצעות הערכות תקופתיות לסגור ומתן מעטפת ליווי ותמיכה מקצועית. כמו כן, דגם הפיקוח החדש יהיה מוכוון נתונים ויתבסס על דוחות נתונים שיפקו באמצעות כלים טכנולוגיים (בינה מלאכותית ואוטומציה) עבור כל סגור במסגרת הפיקוח על עבודתו. למרות זאת, עד מועד סיום הביקורת לא הטמיעה הסנגוריה במחוזותיה את דגם הפיקוח החדש שפיתחה, ואף לא עיגנה אותו בנוהל מחייב. כמו כן, לא נקבעו לוחות זמנים, אבני דרך, תוכניות הדרכה והטמעה, מדדי ביצוע, גורם מוביל ומנגנון בקרה ומעקב על קצב היישום והיקפו. זאת ועוד, לא הוקמה מערכת יישומית תומכת, הכוללת בין היתר תקציב, מערכת ממוחשבת וכוח אדם, שהיא תנאי מקדים להטמעת הדגם החדש.



**פיקוח עומק** - מבין שלל אמצעי הפיקוח שמפעילה הסנגוריה - פיקוח עומק הוא נדבך חשוב בהערכת הסגורים החיצוניים. במסגרת תהליך פיקוח עומק ניתן להתרשם באופן רוחבי מעבודת הסגור החיצוני, להעניק לו ייעוץ נדרש, לתת לו משוב תקופתי על עבודתו ולקבל החלטות בדבר המשך העסקתו. בפועל הסנגוריה ערכה פיקוח עומק לשיעור נמוך של סגורים מתוך כלל הסגורים החיצוניים המייצגים מטעמה (בממוצע לכ-100 מתוך 760 סגורים חיצוניים מדי שנה). בשנים 2022 ו-2024 נערכו פיקוחי עומק רק לכ-14% מהסגורים החיצוניים שהועסקו במחוזות. כמו כן, ל-8 סגורים חיצוניים בוצעו פיקוחי עומק בשני מחוזות שונים במהלך 2022 - 2024, ללא תיאום, הגם שלעמדת הסנגוריה משאבי הפיקוח במחוזותיה מוגבלים מאוד. על אף התועלת הרבה שניתן להפיק מפיקוחי עומק הן עבור הארגון והן לטובת הסגורים החיצוניים, כפי שעלה בדוח ביקורת פנים משנת 2017, במסקנות צוות אסטרטגי משנת 2023 ובדוח ייעוץ ארגוני שעסקו כולם גם בתחום הפיקוח, הסנגוריה לא מיסדה את תהליך הפיקוח המעמיק על היבטיו השונים.



**כלי הערכה לביצוע תהליכי פיקוח ובקרה על עבודת הסגורים החיצוניים** - למחוזות הסנגוריה אין מתכונת מובנית וכלי הערכה לביצוע תהליכי פיקוח ובקרה שוטפים על עבודתם של הסגורים החיצוניים, וככלל, עבודתם אינה נמדדת בהתאם לאמות מידה בנות תוקף ובהשוואה לתקן נדרש. הדבר משקף חולשה ארגונית בתחום הליבה שלשמו הוקמה הסנגוריה. לכלל הסגורים החיצוניים שעברו פיקוח עומק במחוזות צפון,



חיפה ותל אביב, ולכ-25% מהסנגורים החיצוניים המפוקחים במחוזות דרום ומרכז, לא ניתנו הערכות כמותניות או איכותניות על פי הטופס המובנה אלא הערכות אשר לא ניתן להפיק מהן נתונים השוואתיים על הישגי הסנגורים החיצוניים או על טיב הייצוג שניתן. בהיעדר תקינה (סטנדרטיזציה) של דירוג עבודת הסנגורים החיצוניים, יש קושי גם להשוות בין הסנגורים החיצוניים בכל מחוז בנוגע לרמתם המקצועית והאישית, ובין המחוזות לבין עצמם, או להסיק מסקנות בדבר איכות הייצוג שניתן על ידם, מכיוון שהסנגוריה לא קבעה מדד אחיד להשוואה.

**הקשר בין תוצרי הפיקוח לבין מינוי סנגור חיצוני לייצוג בתיק** - אין לסנגוריה נתונים על ההשלכות של תוצרי הפיקוח וממצאיו ועל השפעתם על תהליך המינוי של הסנגורים החיצוניים לייצוג בתיקי הסנגוריה או על הפסקת ההתקשרות עמם. כמו כן, לא נמצא תיעוד לפעולות מעקב אחר עבודת סנגורים שהערכתם המקצועית בפיקוח העומק דרשה זאת, הגם שהצורך בכך קיבל ביטוי חוזר במסמכי הסנגוריה. עוד עולה כי אמנם בשנים 2022 - 2024 הסתיימה ההתקשרות עם כ-130 סנגורים חיצוניים, אך הסנגוריה אינה מתעדת את נסיבות סיום ההתקשרות ועילותיה בנתונה באופן שמאפשר את איגומם או שליפתם, ולכן אי אפשר לדעת אם קיים קשר סיבתי בין סיום ההתקשרות עמם לבין תוצרי הפיקוח על אותם סנגורים. זאת ועוד במערכות המידע של הסנגוריה נמצאו כ-80 סנגורים חיצוניים בסטטוס "פעיל - לא למינוי" ולא ברור אם מעמדם זה נובע מתוצאות הפיקוח עליהם אם לאו.

**משוב על עבודת הסנגורים הציבוריים וטיפול בתלונות** - הועלה כי סקר שביעות הרצון האחרון שערכה הסנגוריה, ובו מסרו לקוחותיה מידע על אודות השירות המשפטי שקיבלו, פורסם בשנת 2017 אך מאז הסנגוריה אינה עורכת סקרים דומים ואינה מקבלת מלקוחותיה משוב שוטף בנושא. כמו כן, בשל מגבלות מערכת דיפנדר תלונות שהגישו לקוחות הסנגוריה על טיב הייצוג ואופן הטיפול בהן לא תועדו על ידה באופן סדור; לכן לא ניתן לדעת אם התקבלו תלונות בתקופה מסוימת, לכמת את מספרן, לוודא את מיהות הגורם המטפל ולאפיין את מהות הטיפול בהן. התלונות גם אינן יכולות לשמש תשומה להערכת תפקוד של סנגור במסגרת הפיקוח.

## שכר טרחת הסנגורים החיצוניים

**עדכון לאורך השנים של תעריף שכר הטרחה לסנגורים החיצוניים הקבוע בתקנות שכר הטרחה<sup>3</sup>** - בעוד שבשנים 2010 - 2024 עלו משכורות הפרקליטים ושכר טרחת התובעים המועסקים בשירות המדינה במיקור חוץ בשיעור של 58%-79% (בהתאמה), עלה שכר טרחת הסנגורים החיצוניים המועסקים בסנגוריה הציבורית (בדומה לשכר טרחת עורכי הדין החיצוניים המועסקים בסיוע המשפטי) בשיעור של 21% בלבד שהוא שיעור עליית מדד המחירים לצרכן בשנים אלו. כך לדוגמה, בשנת 2024 שולם על הכנת תיק וניהול משא ומתן - לתובע חיצוני 3,750 ש"ח ולסנגור 1,695 ש"ח; על ייצוג בדיון מהותי - לתובע חיצוני 2,200 ש"ח ולסנגור 551 ש"ח; ועל סיכומים בכתב - לתובע חיצוני 2,300 ש"ח ולסנגור 551 ש"ח בלבד. פערי השכר האמורים שנוצרו במהלך השנים מאז 2008 לא הובילו לעדכון של שכר הטרחה של הסנגורים החיצוניים. פערים ניכרים הנמשכים לאורך זמן בין רמות שכר הטרחה שהסנגוריה הציבורית משלמת לבין חלופות אחרות במשק בכלל ובשוק השירותים המשפטיים בפרט, עלולים ליצור תמריץ שלילי לסנגורים לעבוד עבור הסנגוריה הציבורית בתנאים כאלו, ותמריץ שלילי להשקעה בייצוג מצד הסנגורים שבחרו לעבוד עם הסנגוריה.

**הבקרה על תשלום שכר הטרחה** - שיטת התשלום לסנגורים חיצוניים לפי הופעה בדיונים עלולה לאפשר ניצול לרעה של משאבי הסנגוריה באמצעות הגדלת מספר הדיונים בתיק שלא לצורך. השיטה עשויה לעודד דיווח על דיוני סרק או דיווח כפול על הוצאות נסיעה ושהייה עבור כל הגורמים המעורבים בתיק הפלילי. מעבר לעובדה ששיטות כאלו פסולות מהיסוד הן אף גורמות לבזבוז זמן שיפוטי יקר, ואף עלולות לגרום לעיניו דין ללקוחות הסנגוריה.

<sup>3</sup> הסנגוריה הציבורית (שכר טרחה לסנגורים חיצוניים), התשנ"ו-1996.

## אבטחת המידע והגנת הפרטיות במאגר המידע של הסנגוריה הציבורית (מערכת דיפנדר)

**היקף הגישה למידע על אודות לקוחות הסנגוריה במערכת דיפנדר** - לכל 392 עובדי הסנגוריה הציבורית (כולל עובדים לשעבר) שניתנו להם הרשאות פעילות במערכת הממוחשבת של הסנגוריה, יש גישה לכל המידע על כלל לקוחות הסנגוריה. יצוין כי במאגר המידע של הסנגוריה מצויים נתונים רגישים משנת 1996 ואילך לגבי נאשמים וחשודים בתיקים פליליים להם מעניקה הסנגוריה שירותי ייעוץ לפני חקירה וייצוג בהליכי מעצר (ובסך הכול למעלה מחצי מיליון לקוחות הסנגוריה). הסנגוריה לא בחנה את היקף הגישה למידע הנחוץ לכל אחד מעובדיה על פי הגדרת תפקידו ולפי המחוז שבו הוא מועסק, ולא הגדירה מידור מתאים של המידע על לקוחותיה במערכת דיפנדר. מתן הרשאת גישה רחבה למידע, ללא מידור מתאים, מעמיד את הסנגוריה בסיכון לשימוש לרעה של משתמשי המערכת במאגר הנתונים הרגיש, והוא אף עלול לפגוע בפרטיות לקוחות הסנגוריה.



**ניהול הרשאות הגישה למערכת דיפנדר** - מקרב 392 עובדי סנגוריה בעלי הרשאות פעילות במערכת דיפנדר נמצאו 25 עובדים (כ-6.5% שרובם הגדול עובדים זמניים) שסיימו את עבודתם בסנגוריה בלי שהרשאותיהם בוטלו. כמו כן, הרשאותיהם של 8 ילדי העובדים שהועסקו בקיץ לא בוטלו, הגם שחלקם סיים את העסקתו בסנגוריה כבר בשנת 2020. זאת, בניגוד להוראות תקנות אבטחת מידע<sup>4</sup> ולהנחיות היחידה להגנת הסייבר בממשלה (יה"ב), שלפיהן נדרש להסיר הרשאות של עובדים שעזבו באופן מיידי עם עזיבתם.



**בקרה על הגישה למידע במערכת דיפנדר** - הסנגוריה העניקה ל-419 משתמשים, בהם עובדי הסנגוריה, עובדי המוקד הטלפוני של משרד המשפטים (הפעיל בשעות הלילה) ועובדי מערכות מידע, גישה למערכת הממוחשבת דיפנדר, הכוללת מידע רגיש. אף שמשרד המשפטים מחזיק בתיעוד של כל הגורמים ושל בעלי התפקידים שניגשו למידע של משתמשי מערכת דיפנדר, הסנגוריה הציבורית ומשרד המשפטים לא הפעילו כל כלי טכנולוגי לבקרה על הגישה למערכת עד למועד הביקורת של משרד מבקר המדינה. כמו כן, הם לא ביצעו כל בקרה אחרת הנוגעת לגישה למידע בפועל, ולא בדקו, ולו באופן מדגמי, כי אכן משתמשי המערכת ניגשו אך ורק למידע הדרוש להם לצורכי ביצוע עבודתם. זאת, חרף הוראות תקנות אבטחת מידע ולמרות הגישה הרחבה שניתנה למשתמשי המערכת למידע על לקוחות הסנגוריה.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות הסנגוריה הציבורית ואגף מערכות מידע של משרד המשפטים לפיתוח אלגוריתם AI לבדיקת דרישות שכר טרחה, שבאפשרותו לייעל ולדייק את עבודת מחלקות שכר הטרחה והגזברים המחוזיים, ולאפשר להם להתמקד בבקשות בנושאים מיוחדים בלבד, שהאלגוריתם עדיין אינו מסוגל לנתח כהלכה. ועם זאת, יצוין כי נכון למועד עריכת הביקורת האלגוריתם אינו מבצע פעולה עצמאית במערכת דיפנדר אלא מסייע לעובדי מחלקות שכר הטרחה בסנגוריה, ואלו עדיין מחשבים כל בקשה לשכר טרחה באופן ידני.

## עיקרי המלצות הביקורת

מערכת הפרופיל הכלכלי שפיתח משרד המשפטים אמורה לאפשר לסנגוריה לאמת רכיבים כלכליים חשובים<sup>5</sup> שהם תנאי מקדים לזכאות של לקוחותיה לקבל ממנה שירות על פי הוראות הדין. מומלץ כי הסנגוריה תמשיך לקדם את השימוש במערכת גם לצורך אימות פרטים שמסרו לקוחות עצורים. בד בבד מומלץ כי הסנגוריה תבחן שילוב של כלים טכנולוגיים מתקדמים תוך בחינת שימוש בכלי בינה מלאכותית (AI), שיאפשר לה לוודא שלקוחותיה מקבלים ייצוג כ"מחוסרי אמצעים" רק במקרים המתאימים.



לשם חיסכון במשאבי הציבור וניצול מיטבי של תקציב הסנגוריה עבור האוכלוסיות שאכן זקוקות לכך, מומלץ שמשד המשפטים והסנגוריה יחדשו את הדיון בטיטת התיקון לתקנות האגרות בעניין חובת תשלום של זכאים לייצוג; יכריעו במחלוקות בין הצדדים, ובכללם רשות האכיפה והגבייה; ויפעלו לקידום הסדרת השתתפות לקוחות הסנגוריה בעלות הייצוג בתיקים אלה בהתאם ליכולתם הכלכלית.



על הסנגוריה הציבורית ועל משרד המשפטים לפעול באופן אקטיבי להסדרת נושא גביית האגרות, והמג"ק נדרש לפעול לגביית כלל האגרות שהוטלו על פי דין על לקוחות הסנגוריה.



מומלץ שהסנגוריה הציבורית תקבע קריטריונים שיתוו את שיקול הדעת של גורמי המקצוע במחוזות השונים בהחלטותיהם בבקשות של לקוחות למתן פטור מאגרה, כדי להימנע מקבלת החלטות מפלות או החלטות הסותרות זו את זו. זאת ועוד, על הסנגוריה הציבורית ועל משרד המשפטים לבצע באופן שוטף בקרה על מתן הפטורים מתשלום אגרה שהסנגוריה מעניקה ללקוחותיה כדי לוודא שהם מוענקים על פי הכללים שקבעה.



על הסנגוריה הציבורית לפעול בהתאם לתקנות האגרות ולחשב את המועד הקובע לתשלום בחלוף 60 ימים ממועד המצאת דרישת התשלום. לצורך כך, על הסנגוריה הציבורית לוודא באמצעות שיגור דואר רשום, פניה ישירה ללקוחותיה או בכל דרך אחרת, כי לקוחותיה אכן מקבלים את דרישות התשלום שהיא שולחת להם ולעדכן את תאריך המסירה בפועל במערכת. עוד מומלץ שהסנגוריה ומשרד המשפטים יקיימו בחינה בנוגע לפרקטיקה הנוהגת על ידם שלפיה תקופת חישוב החוב, לרבות הפרשי הצמדה וריבית, נשענת על מסירת הודעת דואר רגיל בלי לקבל תיקוף למועד המסירה בפועל לחיוב.



מומלץ לסנגוריה הארצית לגבש אבני דרך ולוחות זמנים קצרים ושימיים להשלמת התוכנית להטמעת דגם הפיקוח החדש ולגיבוש הנוהל המתאים שיוחל על כלל מחוזות הסנגוריה, וכן ללוות תהליך זה במערכת יישומית תומכת, לשם השלמת הסדרת תחום הפיקוח.



מומלץ שהסנגוריה תלמד את החסרונות ששוקפו על ידי הרפרנטים בנושא פיקוחי העומק ותפעל לתיקון הנושאים שהועלו. עוד מומלץ כי הסנגוריה תיתן דעתה על הצורך לבצע אחת לתקופה שתיקבע, פיקוח מעמיק (באמצעות פיקוח עומק או בדרך אחרת) לכל אחד ואחת מהסנגורים החיצוניים המועסקים על ידה. כמו כן, מומלץ כי במסגרת פעילות הסנגוריה להטמעת דגם הפיקוח החדש במחוזות במהלך 2026, ייושמו מדדים מהימנים ובני השוואה בין המחוזות לצורך הערכת הביצועים של הסנגורים החיצוניים במסגרת פיקוח העומק, כל זאת, לצורך שיפור ממוצע הציונים של הסנגורים החיצוניים במחוזות השונים.



<sup>5</sup> מידע מהמוסד לביטוח לאומי, ממשרד התחבורה ומהרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין, כדי לבדוק, בהסכמת הלקוח, אם יש נכסים בבעלותו.

מומלץ כי תוצרי הפיקוח השוטף והמעמיק יוטמעו באופן מובנה בתהליך המינוי של הסנגורים החיצוניים, ואף ישמשו בסיס מקצועי, במקרים המתאימים, למינויו של סנגור לייצוג דווקא בתיקים מסוימים ועד כדי הפסקת ייצוג. לצד זאת, מומלץ כי הסנגוריה תפעל להידוק הקשר בין הרפרנטים ובין הסנגורים החיצוניים כדי שיהיה בידיה מידע רב ככל הניתן לצורך קבלת ההחלטות האמורות.



על הסנגוריה לנהל רישום ממוחשב מפורט המתעד את התלונות שהתקבלו מהלקוחות ומיתר הגורמים הבאים במגע עם הסנגורים הציבוריים, על תפקוד הסנגורים הציבוריים ועל התנהגותם במהלך הייצוג בתיקים, ועל אופן הטיפול בהן, כך שיתאפשר לקבל תמונה כוללת ופרטנית לאורך זמן או יאפשר את אחזורן. כמו כן, מוצע לוודא כי אם הדבר יידרש, יוסקו מסקנות רוחביות מתלונות חוזרות, והנושאים העולים בהן יטופלו באופן שיביא לטיוב עבודת הסנגורים הציבוריים. לצד זאת, מומלץ שהסנגוריה תבנה הליכי משוב יזומים וסדורים מלקוחותיה, שממציאהם יוכלו אף הם לשמש אותה להעשרת המידע על אופן תפקודם של הסנגורים.



מומלץ כי משרד המשפטים והסנגוריה הציבורית, בשיתוף עם משרד האוצר, יחזרו ויבחנו את השכר המשולם לסנגורים החיצוניים, גם למול המלצות חברת יעוץ ארגוני שהוגשו לסנגוריה בשנת 2024 ולדגם הפיקוח החדש שהציגה הסנגוריה בפברואר 2026. זאת, כדי לחתור לתגמול הסנגורים החיצוניים באופן ההולם את היקף העבודה שהם נדרשים להשקיע בכל תיק ותיק, וכפי שמקובל בהתקשרויות של גופים ציבוריים שונים בישראל עם עורכי דין במיקור חוץ.



מומלץ כי בד בבד עם בחינת האפשרות לשלם שכר טרחה הכולל תגמול עבור פגישות עם לקוחות, הסנגוריה תפעל באמצעים הניהוליים העומדים לרשותה לחיזוק הבקרה הנוגעת לשיטת תשלום זו כדי להבטיח כי הדיווחים ודרישות התשלום משקפים את הצרכים המקצועיים הנדרשים לטיפול בתיק ואת ניהולו באופן יעיל ותקין. במסגרת חיזוק הבקורות מומלץ לתת את הדעת לצורך למנוע תגמול מסנגורים חיצוניים בגין השתתפות שלא לצורך בדיוני סרק (דיונים שאינם מקדמים את צורכי לקוחותיהם), ובפרט דיונים שמתקיימים בו זמנית בתיקים שונים.



מומלץ כי הסנגוריה הציבורית ואגף מערכות מידע במשרד המשפטים ימשיכו לקדם את פיתוח אלגוריתם AI לבדיקת דרישות שכר טרחה, שבאפשרותו לייעל ולדייק את עבודתה, ויקדמו את הטמעתו במערכת דיפנדר.



על הסנגוריה לבחון את היקף הרשאות הגישה למידע הנדרש לעובדיה, ובפרט עובדי המוקד הטלפוני, על פי הגדרת התפקיד של כל עובד ולפי המחוז שבו הוא מועסק. עליה להקפיד על מידור של המידע על לקוחותיה במערכת דיפנדר, כך שלכל עובד תהיה הרשאה רק למידע הנחוץ לו לצורך מילוי תפקידו. בכלל זה, על הסנגוריה לבחון את האיזון בין צורכי התפקיד לבין הצורך בשמירה על פרטיותם של לקוחותיה לצד החובה לעמוד בדרישות הדין, והכול כדי לצמצם את הסיכון לזליגת מידע או לשימוש לא הולם בו.



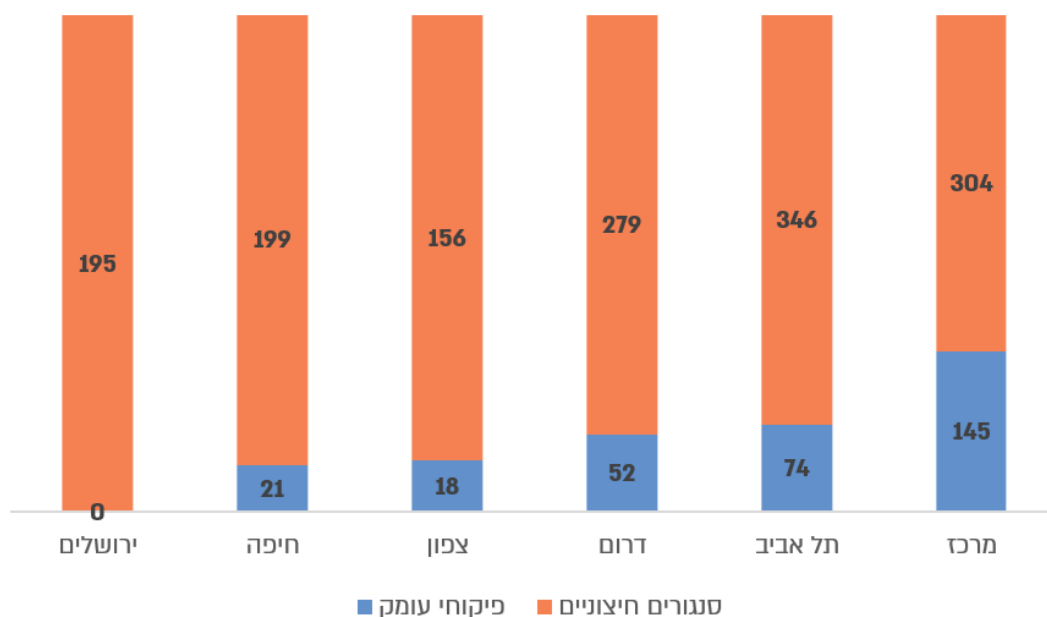
על הסנגוריה הציבורית להקפיד לבטל את כלל ההרשאות שניתנו לעובדים שעזבו את הארגון בסמוך למועד עזיבתם.



על הסנגוריה הציבורית ועל משרד המשפטים לבצע בקורות שגרתיות על הגישה למידע של משתמשי מערכת דיפנדר, כדי להבטיח כי המשתמשים במערכת ניגשים אך ורק למידע הנחוץ להם לצורכי עבודתם.

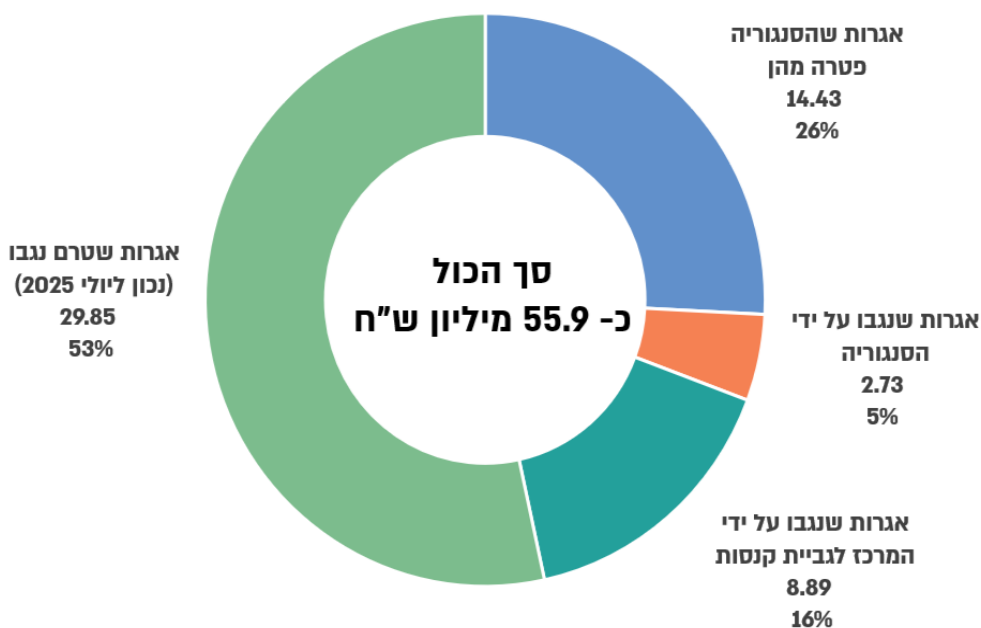


**ממוצע פיקוחי עומק בהשוואה למספר הכולל של הסנגורים החיצוניים במחוזות בשנים 2022 - 2024**



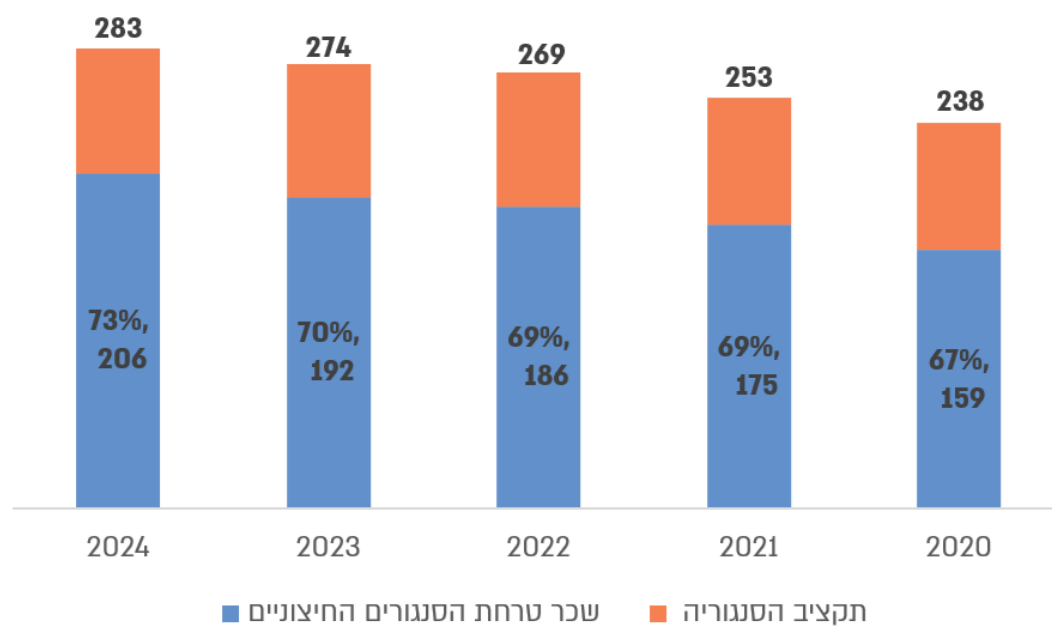
על פי נתוני הסנגוריה הציבורית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**אגרות שהטילה הסנגוריה הציבורית, בגין ייצוג של לקוחותיה 2021 - 2024 (במיליוני ש"ח)**



על פי נתוני הסנגוריה הציבורית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## היקף שכר הטרחה לסנגורים חיצוניים מתוך תקציב הסנגוריה, 2020 - 2024 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני הסנגוריה הציבורית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## סיכום

הסנגוריה הציבורית ממלאת תפקיד מרכזי בהגנה על זכויות הפרט בהליכים משפטיים באמצעות מתן ייצוג ליותר מחצי מיליון חשודים בעבירות פליליות ולנאשמים אשר בשלושים השנים האחרונות נמצאו זכאים לכך על פי תבחינים שנקבעו בחוק הסנגוריה. בשנים האחרונות היקף הזכאים לשירותיה הולך וגדל, ונתח הייצוג שלה של הנאשמים בהליכים הפליליים המתנהלים בכלל הערכאות בישראל, בשנים 2016 - 2024, הוא כ-63% (מ-219,000 מ-346,000).

בביקורת נמצאו ליקויים בהתנהלות הסנגוריה בהתקשרויותיה עם הלקוחות - הן בוודא קיום תנאי הזכאות שלהם לקבלת שירותי הייצוג באמצעות בקרה על נכונות הבדיקות שבוצעו והמידע שמסרו לשם כך, והן בתחום גביית האגרות ומתן פטור מתשלומן: מחוזות הסנגוריה אינם מוודאים כי הלקוחות המקבלים שירותי ייצוג ציבורי עומדים בתנאי הזכאות לכך. גם בתחום גביית האגרות ומתן פטור מתשלומן, התנהלות הסנגוריה אינה מתיישבת עם קיום החובות החקוקות (הסטטוטוריות) המוטלות עליה בנוגע ללקוחותיה ועם האחריות המוטלת עליה כלפי הציבור; משום כך, ניהול ההיבטים הכספיים מול לקוחות הסנגוריה טעון תיקון רוחבי בשיתוף משרד המשפטים והמג"ק.

למעלה מ-90% מלקוחות הסנגוריה מיוצגים על ידי עורכי דין המועסקים במיקור חוץ, אולם אין הלימה בין שכר הטרחה המשולם להם, הצמוד למדד המחירים לצרכן שעלה בשנים 2010 - 2024, ב-21% בהשוואה לשכר הפרקליטים בשירות המדינה שעלה בתקופה המקבילה ב-58% ושל התובעים החיצוניים המועסקים על ידי המדינה שעלה ב-79%; ולכן הפער האמור, שמגיע בממוצע לשיעור של כ-173% לפעולת ייצוג בגובה שכר הטרחה של התובעים, עלול ליצור תמריץ שלילי עבור סנגורים מוכשרים מהמגזר הפרטי בייצוג לקוחות הסנגוריה. כמו כן, שיטת התשלום לסנגורים אינה מתגמלת אותם עבור פגישות עם הלקוחות ועבור פעילות יצרנית לקידום אינטרס הלקוח בתיק, אלא מעודדת תפקוד העלול לפגוע בלקוחות וגם באינטרס הציבורי. נושא זה ראוי לעיון וטיפול מיטבי של הסנגוריה עקב השפעת רמתם המקצועית של הסנגורים על הישגיה, על המוניטין שלה ועל תדמיתה.

בנסיבות אלה, תהליכי הפיקוח על עבודת הסנגורים החיצוניים שעליהם אמונים מחוזות הסנגוריה, חיוניים להבטחת מתן ייצוג הולם ללקוחות הסנגוריה, אך הם נעשים ללא תיאום בין-מחוזי, ללא מתכונת מובנית ומחייבת, ללא כלים ומדדים להערכת ביצוע מהימנה ומתוקפת של עבודת הסנגורים, ללא תדירות אפקטיבית ובלי שמתקיים משוב או סקר שביעות רצון בקרב לקוחות הסנגוריה. מידת המועילות של הפיקוח הוטלה בספק כבר לפני למעלה מעשור, אולם ליקויים שנמצאו בתחום זה לא תוקנו. מומלץ שהסנגוריה תטמיע את דגם הפיקוח החדש שאותו פעלה לקדם בשנים האחרונות ותכלול בו גם הליכי משוב שוטף סדורים על הסנגורים, תסדיר בנוהל מחייב את תהליכי הפיקוח ותדירותם, תגדיר תנאי כשירות לביצוע תפקיד רפרנט פיקוח, ותעמיד לרשות הסנגורים הפנימיים (עובדי המדינה) המפקחים על הסנגורים החיצוניים את הכלים הנדרשים לכך, בדגש על הכשרה מקצועית מתאימה.

עוד מומלץ כי משרד המשפטים יחד עם הסנגוריה יבחנו את שילובם של כלים טכנולוגיים מתקדמים ובהם כלי בינה מלאכותית (AI) בעבודתה השוטפת של הסנגוריה הציבורית, ובפרט בקשר למילוי חובתה בפיקוח ובקרה על תפקודם המקצועי של הסנגורים החיצוניים בניהול התיקים.

בהינתן מעמדה הערכי הייחודי של הסנגוריה עליה לוודא כי הסנגורים הציבוריים שומרים בקפידה על כללי האתיקה המקצועית של לשכת עורכי הדין, ובפרט בתפקודם מול הלקוחות, רשויות התביעה ובתי המשפט. לכן, ראוי שהסנגוריה תתעד את הטיפול בתלונות הגורמים והגופים האמורים על התנהגותם ותפקודם של הסנגורים, באופן המאפשר גישה לתיעוד ותבצע מעקב ובקרה בעניין הטיפול בהן. נוסף על כך, הסנגוריה נדרשת להבטיח כי נגישותם של עובדיה למידע רגיש נעשה בהרשאה חוקית, בכפוף לדיני אבטחת המידע והגנת הפרטיות, לרבות בנוגע ליישום כללי המידור המתחייבים, ובפרט במערכת הממוחשבת, לשם מניעת זליגת פרטים ונתונים לגורמים בלתי מורשים.

הבטחת איכות הייצוג, מתוך שמירה על משאבי הציבור, טיוב השקיפות בפעילותה של הסנגוריה ועמידה בחובות המוטלות עליה בחוק, היא ערובה למימוש ייעודה ותכלית הקמתה של הסנגוריה הציבורית.



centers and 1% of recognized centers); and deficiencies in the outdoor play areas (74% of recognized centers and 53% of private centers). In addition, it was found that during the 2024–2025 school year, approximately 81% of daycare centers failed to comply with the Ministry of Education's requirement to report the rectification of safety deficiencies.

The Ministry of Education should take action to identify daycare centers operating without a license, and it is recommended that it reexamine its approach to supervising implementation of the Cameras Law. The Ministry of Education should improve the oversight system it operates regarding safety in daycare centers, including by establishing an effective process for monitoring the rectification of deficiencies.

The chapter entitled **“National ICT Infrastructure: Physical, Environmental, and Functional Continuity Aspects”** underwent a classification review process in the Subcommittee of the Knesset State Audit Affairs Committee. The Subcommittee decided not to submit the chapter in its entirety to the Knesset but rather to publish only portions of it, for reasons of state security.

**In conclusion, I would like to thank the staff of the Office of the State Comptroller in the Audit Division of Government Ministries and Institutions, the Social and Welfare Audit Division, the Audit Division of Economic Affairs and National Infrastructures, and the Staff Division for their dedicated efforts in carrying out examination and audit processes in a thorough, professional, and committed manner and for publishing audit reports that are clear, effective, and relevant.**

We shall continue to pray and hope for the success of the Israel Defense Forces and the security establishment, for the recovery of the wounded, and for peaceful and tranquil days ahead.

Jerusalem,  
June 2026



**Matanyahu Englman**  
State Comptroller  
and Ombudsman

This report once again raises a red flag for the Government and the Prime Minister and points out, in unequivocal terms, that the writing is on the wall. The climate crisis is not a one-time event but rather a continuing and intensifying process. Government ministries themselves have identified it as a systemic threat that may create “secondary crises” and disruptions affecting numerous areas of life, including public health; the functional continuity of national infrastructure, particularly transportation, energy, and water systems; regional security stability; food security and supply chains; and financial stability. In view of the substantial gap between the Government’s declarations and its performance, between its decisions and the results of its actions, between the need for broad governmental action based on consensus and the existing sectoral approach, and between the threat and the level of preparedness, the Government should act with greater determination to implement the recommendations presented in this report and in previous reports. The Minister of Environmental Protection, who by virtue of her office is responsible for advancing the national strategy for addressing climate change in Israel, should fulfill her responsibility and work to institutionalize climate governance so that it drives action, increases governmental attention, and enables a response commensurate with the risks posed by this systemic and multidimensional issue.

#### **Aspects of Supervision and Safeguarding of Toddler Welfare in Daycare Centers**

In 2024, there were more than 540,000 toddlers in Israel from birth to age three. During the 2024–2025 school year, approximately 5,060 daycare centers operated under a Ministry of Education license nationwide, attended by

approximately 212,000 toddlers. In addition, an unknown number of daycare centers operated without a license, in violation of the law. Ensuring the welfare of toddlers in daycare centers is of great importance, as they are highly vulnerable both physically and emotionally. This importance is underscored by incidents of violence against toddlers and serious safety events that have come to light in recent years. The audit found that the Ministry of Education did not possess complete information regarding all daycare centers operating without a license and had not mapped them, even though the State Comptroller had already recommended in a 2022 report that the Ministry take action to identify such centers. Although the installation of cameras in a daycare center is a condition for obtaining a license, it was found that the Ministry of Education does not operate a structured and effective mechanism to verify that cameras have indeed been installed. This situation constitutes a failure in the licensing process and undermines the Ministry’s ability to ensure the existence of a documentation mechanism for protecting toddlers. The audit further found that although obtaining a license is contingent upon the submission of safety approvals, in a large proportion of the daycare centers examined—58% in the 2023–2024 school year and 53% in the 2024–2025 school year—the owners failed to provide the Ministry of Education with all the required approvals in valid form. It was also found that during the 2024–2025 school year, a substantial proportion of the daycare centers examined exhibited safety deficiencies in key areas that the Ministry of Education had determined must be corrected immediately: deficiencies in electrical-system infrastructure (24% of recognized daycare centers and 18% of private centers); deficiencies in the physical structure of the center (approximately 10% of private

## Foreword

The report presented here is a special report containing audit findings regarding the State's response to environmental, technological, and social risks. The report addresses a range of core issues that lie at the heart of the Government's activities and reflect the complexity of the challenges currently facing it. The matters examined within it span a broad spectrum of areas—from preparedness for long-term strategic threats, through issues of supervision, enforcement, and the protection of populations deserving special attention, to ensuring the quality of public services and the take-up of rights. These three clusters, despite their thematic differences, together depict a single, comprehensive systemic picture of the national and social resilience of the State of Israel. They range from physical and institutional preparedness for global and infrastructure-related threats to social sensitivity and a profound moral commitment to populations deserving special attention and to justice. These reports reflect the role of State Audit as a watchdog that examines both the State's national infrastructure and the core of its moral duty toward its citizens.

This report includes two chapters dealing with major threats that have emerged in recent years and that require orderly, continuous, and coordinated national preparedness: **Actions and Preparedness of the Government of Israel for the Climate Crisis – Follow-Up Audit**; and **Aspects of the Government's Response to the Declining Water Level in the Northern Basin of the Dead Sea and Its Implications**. Although these issues differ in nature, they share broad consequences and require a comprehensive systemic response. The audit findings indicate persistent gaps between the magnitude of the challenges and the responses provided, as well as a need to strengthen long-term planning, inter-organizational coordination,

and implementation capacity. Given their importance and implications, these findings serve as a basis for formulating an orderly national policy and strengthening the State of Israel's preparedness for addressing complex and evolving risks.

### **Actions and Preparedness of the Government of Israel for the Climate Crisis – Follow-Up Audit**

In February 2020, the Office of the State Comptroller began examining the Government's preparedness for addressing climate change. Since then, it has submitted to the Knesset, in 2021 and 2024—and now, for the third time, in 2026—its conclusions and recommendations. A consistent examination of its actions over the past six years (2020–2026) reveals that Government activity on this issue continues to stagnate and that its performance remains deficient. The Government is dragging its feet, and with regard to advancing a systemic approach and increasing governmental attention to this issue, the measures it has taken amount, at best, to a series of patchwork actions in the form of many dozens of Government resolutions that are insufficient to bring about any real change. Measured by actual outcomes from a governmental perspective, there is no climate legislation; there is no oversight or monitoring of the billions of shekels that the Government has allocated over the years to addressing climate change or related issues; and there is no permanent leading governmental body that is both committed and capable—within the framework of the powers and resources allocated to it—of taking measures to achieve the national targets that have been established. There is no national preparedness plan; and with regard to greenhouse-gas emissions reduction targets, Israel is not meeting the targets it has set for itself.



# STATE COMPTROLLER OF ISRAEL

**The State's Response to  
Environmental, Technological,  
and Social Risks**



---

June 2026 | **Special Report**

---

Jerusalem