



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

מדרגות

עיונים בביקורת והמדינה
ובבירור תלונות הציבור

גליון מס' 64 | מאי 2022



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

מראות

**עיונים בביקורת המדינה
ובבירור תלונות הציבור**

כתב העת של משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

חוברת מס' 64

ירושלים, ניסן התשפ"ב, מאי 2022

יו"ר המערכת ועורכת ראשית: ד"ר עו"ד אסתר בן חיים
חברי המערכת בסדר אלפביתי: ד"ר האלה אבו חאלה, מר בני
גולדמן, מר תמיר גזיאל, גב' טלי כהן, ד"ר אביחי לויט, גב' אהובה
נבו, גב' מיכל פריאל

המאמרים מובאים לפי הסדר האלפביתי של שמות המחברים
(במאמר של יותר ממחבר אחד - שמו של המחבר הראשון).

המאמרים המתפרסמים בגיליון זה הם על דעת הכותבים
ובאחריותם בלבד. אין האמור בהם משקף את עמדתו של
מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בכל סוגיה ואין הוא מחייב
את מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור או משרדו.

מס קטלוגי: 2022-K-001

מס ISSN: 0793-1948

גיליון זה מפורסם גם באתר המרשתת של משרד מבקר
המדינה ונציב תלונות הציבור

www.mevaker.gov.il

עיצוב גרפי: סטודיו אירה גינבורג

תוכן עניינים

4.....	דבר מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
5.....	דבר העורכת הראשית
6.....	מדיניות הממשלה לגבי אזרחים ותיקים - סוגיות נבחרות יצחק בריק וסיגל פרל נעים
26.....	ביקורת המדינה, נציבות תלונות הציבור והטמעת עקרון השוויון בישראל סלים ג'ובראן
37.....	לקרב רחוקים: השכחות האזוריות של נציבות תלונות הציבור עידו דון יחיא, דינה סמט, מאיה הלוי, אלכסנדר נס תרומתה של ביקורת המדינה לקידום הטיפול בבעיות חברתיות מורכבות - תשומותיה עבור רשויות המדינה ועבור תהליכי שיתוף פעולה בין מגזרים שונים
52.....	רונית יעקובסון
77.....	רישום חוזר ורישוי מחדש של רופאים ככלים לתכנון כוח אדם רפואי - מדוע לא בישראל? ברוך לוי
92.....	מפגש העולמות: משפט ועבודה סוציאלית - ליווי ותמיכה למבקשים הגנה כחושפי שחיתות בהליך הבירור עפרה משיח ומאיה מנחם
108.....	ביקורת ביצועים של ביקורת המדינה בישראל בנושאים חברתיים: מורכבות הביקורת ומבט השוואתי אורנית צירקין
126.....	היבטים חברתיים בביקורת פנימית במגזר העסקי ובמגזר הממשלתי דורון רונן

דבר מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

אני מתכבד להציג לפניכם את כתב העת "מראות" - עיונים בביקורת המדינה ובבירור תלונות הציבור במתכונתו החדשה.

שמו החדש של כתב העת מעיד על ייעודו: לשמש במה מרכזית ורלוונטית לשיח אקדמי הן בתחומי ביקורת המדינה והן בתחומי בירור תלונות הציבור.

עם כניסתי לתפקיד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור קבעתי כיעד כי הביקורת תתמקד בין היתר בנושאים בעלי אופי חברתי. על פי תפיסתי, תפקיד מרכזי של ביקורת המדינה הוא להיות לפה עבור האוכלוסיות שקולן לא תמיד נשמע בחברה הישראלית, להטות אליהן אוזן, ולהעמיד במוקד את הטיפול בפערים בין הפריפריה למרכז ואת המגזרים שמצבם החברתי-כלכלי נמוך.

במסגרת הטיפול בנושאים חברתיים מייחדת ביקורת המדינה תשומת לב רבה לבדיקת נושאים הנוגעים לאוכלוסיות ראויות לקידום, אשר מתקשות יותר לעמוד על זכויותיהן, ולעיתים אין מי שיהיה להן לפה.

נוסף על כך, בתפקידי כנציב תלונות הציבור אני רואה חשיבות בהרחבת הנגשת פעילותה של נציבות תלונות הציבור לכלל הרבדים של החברה, ובפרט לאוכלוסיות ראויות לקידום.

גיליון זה מבטא את תפיסתי הרואה חשיבות רבה בעיסוק בנושאים חברתיים. המאמרים הכלולים בגיליון שלפניכם, העוסקים במגוון רחב של סוגיות חברתיות מתחום העשייה של ביקורת המדינה ושל נציבות תלונות הציבור, מוסיפים נדבך עיוני-אקדמי לתפיסה זו ומחזקים את מעמד משרד מבקר המדינה כבית מקצועי מוביל בתחומי ביקורת המדינה ובירור תלונות הציבור.

אני מודה לכותבי המאמרים, ליו"ר המערכת והעורכת הראשית, לחברי המערכת ולמי שפעלו להוצאתו של כתב עת זה לאור ומאחל לקוראים קריאה מהנה ומועילה.

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

דבר העורכת הראשית

אני נרגשת להציג לפניכם את כתב העת העדכני של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מר מתניהו אנגלמן החליט לחדש את פניו של כתב העת, במטרה להפוך אותו לבמה מרכזית לשיח רב-תחומי בנושאים הנוגעים לביקורת המדינה ולנציבות תלונות הציבור. חידוש פניו של כתב העת מתבטא גם בשם החדש שלו - "מראות" - עיונים בביקורת המדינה ובבירור תלונות הציבור, שתואם את חזונו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בנוגע להגברת השקיפות בקרב רשויות השלטון.

פרסום כתב העת במתכונתו החדשה הוא ציון דרך מרכזי בדרכו המקצועית של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. כתב העת מעלה על נס את פעילותו המבורכת של המשרד בתחומי אחריותו לשיפור המינהל הציבורי בישראל ולהבטחת זכויותיו של הפרט, בין בתחום הביקורת ובין בתחום נציבות תלונות הציבור, ומהווה חיזוק למעמדו של המשרד כגורם מקצועי מן המעלה הראשונה.

המעין בכתב העת המחודש ייוכח כי קשת כותבי המאמרים היא רחבה ומגוונת, וכוללת הן אנשי אקדמיה, המעשירים את כתב העת בפרי עיסוקם בשדה המחקר, והן עובדים במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. כולם יחד וכל אחת ואחד לחוד מביאים לידי ביטוי היבטים שונים של עשייתם האקדמית והמקצועית. התוצאה היא אגד המאמרים שלפניכם, המהווה במה אקדמית איכותית לשיח מחקרי פורה ועדכני לצד בניית נדבך נוסף בעמודת הפיתוח וההעמקה של הידע המקצועי המצטבר בתחומי ביקורת המדינה ונציבות תלונות הציבור.

המאמרים בוחנים היבטים שונים, עיוניים ומעשיים, בתחום ביקורת המדינה ובתחום נציבות תלונות הציבור, ותורמים לתובנות חדשות שיסייעו בהתמודדות עם מגוון אתגרים וסוגיות המונחים לפתחם של העוסקים במלאכה. אני מקווה כי כתב העת יהיה כלי עזר מקצועי ושימושי עבור כלל העוסקים בביקורת ובבירור תלונות הציבור.

המאמרים העוסקים בתחומי עשייתה של נציבות תלונות הציבור הם מאמרן של עו"ד מאיה מנחם ושל עו"ס עפרה משיח על הליווי והתמיכה הניתנים למבקשי הגנה כחשפי שחיתות במגזר הציבורי בישראל, ומאמרם של עו"ד עידו דון יחיא, עו"ד דינה סמט, עו"ד מאיה הלוי ועו"ד אלכסנדר נס על פעילות הלשכות האזוריות של נציבות תלונות הציבור הממוקמות בפריפריה החברתית והגיאוגרפית של מדינת ישראל ומסייעות לאוכלוסיות ראויות לקידום למצות את זכויותיהן, בהתאם לחזונו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

המאמרים העוסקים בשדה העשייה בתחומי הביקורת הם מאמרם של פרופ' יצחק בריק וד"ר סיגל פרל-נעים בנושא מדיניות הממשלה לגבי אזרחים ותיקים, מאמרה של גב' אורנית צירקין בנושא ביקורת הביצועים של ביקורת המדינה בישראל בנושאים חברתיים, מאמרו של ד"ר ברוך לוי בעניין רישום חוזר ורישוי מחדש של רופאים ככלי לתכנון כוח אדם רפואי, ומאמרו של רו"ח דורון רונן על ממדים חברתיים בביקורת הפנימית. למאמר של המשנה לנשיאת בית המשפט העליון השופט (בדימוס) סלים ג'ובראן בנושא הטמעת עקרון השוויון בישראל ולמאמרה של גב' רונית יעקבסון בנושא הנעת תהליכים לשיפור המינהל הציבורי יש זיקה הן לביקורת המדינה והן לנציבות תלונות הציבור.

אבקש להודות מקרב לב למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מר מתניהו אנגלמן ולמנכ"ל המשרד מר ישי וקנין על תמיכתם בהוצאת כתב העת. תודה רבה גם לחברי מערכת כתב העת ד"ר האלה אבו חלה, מר בני גולדמן, מר תמיר גזיאל, גב' טלי כהן, ד"ר אביחי לויט, גב' אהובה נבו וגב' מיכל פריאל, למזכירת המערכת גב' ליליא אטראד וכן לגב' גיתית עטר, סגנית מנהל אגף התמיכה המקצועית.

ד"ר אסתר בן חיים, עו"ד

מנהלת נציבות תלונות הציבור

מדיניות הממשלה לגבי אזרחים ותיקים - סוגיות נבחרות

יצחק בריק וסיגל פרל נעים*

תקציר

המאמר דן בבעיות ובאתגרים הקיימים כיום בתחום הזקנה ובצורך להתמודד איתם לאלתר, וכן בהתפתחויות הצפויות בתחום זה בעתיד, שיש להניח שיחמירו אם לא יטופלו. לצערנו, אוכלוסיית האזרחים הוותיקים בני ה-65 ומעלה בישראל עומדת בכפי בעיות ואתגרים רבים: בין השאר, יותר מ-20% מהם שרויים בעוני, כ-29% סובלים מבריאות רעה או רבה מאוד, כ-18% חוו התעללות וכ-25,000 מקרבתם הם ניצולי שואה. מעוטי היכולת שבהם ממתנים לדיור ציבורי. נוסף על כך קיים מחסור חמור בכוח אדם לטיפול באוכלוסייה זו, ומערכת השירותים עבורם זקוקה לשינוי ושיפור משמעותי.¹

מאמר זה עוסק בסוגיות מרכזיות בחיי האזרחים הוותיקים ובדרכים האפשריות להתמודדות עם הסוגיות הללו. מתוך כלל האתגרים נבחרו שלוש סוגיות לדיון במאמר זה: בעיית העוני בקרב האזרחים הוותיקים, סוגיית התעסוקה והפרישה משוק העבודה, והתכלול של השירותים הציבוריים הניתנים לאוכלוסייה זו. המסקנות הן שיש למגר את העוני בקרב האזרחים הוותיקים, לבטל את חוק הפרישה וליצור הזדמנויות לתעסוקה לכל מי שיכול ומעוניין בכך, וכן לפעול לתיאום בין השירותים ברמת המטה - ובפרט להתמקד בתיאום ובשילוב ביניהם במישור המקומי בחסות הרשות המקומית.

בעבר נעשו כמה ניסיונות לפתור חלק מהבעיות הללו, וגם כיום נעשים מאמצים לא מעטים בכיוון זה, אולם עדיין מתבקש שינוי במדיניות הקיימת לשם שיפור איכות חייהם של האזרחים הוותיקים.

מבוא | עוני | אי-ביטחון תזונתי | קיום בכבוד | תעסוקה ופרישה | הפיצול הקיים
בשירותים לאזרחים הוותיקים | סיכום

* יצחק בריק הוא מרצה בחוג לגרונטולוגיה באוניברסיטת חיפה ויו"ר האגודה הישראלית לגרונטולוגיה. ד"ר סיגל-פרל נעים היא אשת סגל בחוג לניהול מערכות בריאות, המרכז האקדמי למדע ומשפט, בחוג לשירותי אנוש, המכללה האקדמית עמק יזרעאל ובמרכז לחקר ולימוד הזקנה, אוניברסיטת חיפה.

1 יצחק שנור ויניב כהן בני 65+ בישראל, שנתון סטטיסטי (מאירס-ג'וינט-ברוקדייל 2021) - <https://brookdale.jdc.org.il/publication/statistical-abstract-elderly-israel-2021>

מבוא

בסוף שנת 2020 מנתה אוכלוסיית האזרחים הוותיקים בישראל כ-1.2 מיליון איש.² תוחלת החיים בישראל היא מהגבוהות בעולם: על פי נתוני ארגון הבריאות העולמי, בשנת 2020 הייתה תוחלת החיים הממוצעת בלידה של הגברים בישראל 82 שנים, ושל הנשים 85.3³. משנת 1950 גדלה תוחלת החיים כמעט ב-15 שנים. שינוי דמוגרפי דרמטי זה גרם לחוקרים ולקובעי מדיניות רבים להתייחס להערכת צורכי העתיד של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים מנקודת המוצא של המצב הקיים. לדוגמה, הצפי לגבי צורכי כוח האדם בעתיד נקבע על פי כוח האדם הקיים כפי שיושפע מהעלייה בתוחלת החיים הצפויה בעתיד. מסמך המייצג גישה זו הוא למשל דוח ועדת שטסמן משנת 2011,⁴ אשר דן בצרכים העתידיים של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים בישראל בשנים 2020 ו-2030 בתחום השירותים המוסדיים וכוח האדם שיידרש עבורם.

בשונה מגישה זו, המאמר הנוכחי דן בבעיות ובאתגרים הקיימים כבר כיום בתחום הזקנה ובצורך להתמודד איתם לאלתר, בד בבד עם התייחסות להתפתחויות הצפויות בעתיד, שיש להניח שיחמירו אם לא יטופלו. לצערנו, אוכלוסיית האזרחים הוותיקים עומדת בימים אלה בפני בעיות ואתגרים רבים: בין השאר, יותר מ-20% מהם שרויים בעוני, כ-29% סובלים מבדידות, כ-18% חוו התעללות וכ-25,000 מקרבם הם ניצולי שואה. מעוטי היכולת שבהם ממתנים לדיר ציבורי. כמו כן קיים מחסור חמור בכוח אדם לטיפול באוכלוסייה זו, ומערכת השירותים עבורם זקוקה לשינוי ושיפור משמעותי.⁵ מאמר זה יעסוק בשלוש סוגיות מרכזיות בחיי האזרחים הוותיקים ובדרכים האפשריות להתמודדות איתן: עוני, תעסוקה ופרישה משוק העבודה והפיצול הקיים בשירותים לאזרחים הוותיקים היעדר התיאום בין השירותים הניתנים לאוכלוסייה זו. לבסוף יידון הצורך בתוכנית אב לאומית לזקנה.

עוני

תופעת העוני היא אחת הבעיות החברתיות הקשות ביותר בחברה. העוני מניב חסכים בתנאי החיים ומקשה על אנשים לספק לעצמם צרכים בסיסיים כמו מזון איכותי, ציוד ביתי, שירותים רפואיים ותרופות, ביגוד, תנאי דיר הולמים, אביזרים חיוניים וכד'. עקב כך, העוני פוגע בערכי היסוד שעליהם בנויה החברה - ערכי השוויון, הכבוד, העצמאות והצדק.⁶

בהשוואה לצעירים, לאזרחים ותיקים החיים בעוני אין הזדמנויות שוות לחיים הוגנים, והדבר מפר באופן בסיסי את ערך השוויון. הצעירים יכולים לשפר את מצבם הכלכלי באמצעות השתתפות בשוק העבודה, ואילו האזרחים הוותיקים אשר פרושו זה מכבר מעולם העבודה אינם יכולים לעשות זאת. אזרחים ותיקים עניים מרגישים מושפלים בגלל תנאי חייהם העלובים, ואזרח ותיק שחי בתנאי מצוקה אינו יכול להרשות לעצמו שירותי בריאות ראויים

2 שם.

3 World Health Organization, Life expectancy and healthy life expectancy - Data by country (2020) <https://apps.who.int/gho/data/view.main.SDG2016LEXV?lang=en>

4 הוועדה לתכנון המערך הגריאטרי הלאומי 7-2010 - 2020 ו-2030 (ועדת שטסמן) דין וחשבון הוועדה והמלצותיה (2011) <https://www.health.gov.il/PublicationsFiles/stessmanCommittee271011.pdf>

5 שנור וכהן, לעיל ה'ש 1.

6 יצחק בריק מיגור העוני בקרב אזרחים ותיקים - מסמך רקע (1997) http://fs.knesset.gov.il/20/Committees/20_cs_bg_395995.pdf

וצריכת מוצרים ושירותים. קיים גם אי-צדק משווע במצבם של האזרחים הוותיקים העניים: רובם תרמו במשך כל חייהם לילדיהם ובני משפחתם ואף לקהילה ולקרובים אליהם, ויש בהם גם מי שתרמו להקמת המדינה ולייסודה, אולם בערוב ימיהם הם אינם זוכים להתקיים בכבוד.

העוני הוא תופעה עולמית, ואף כי אזרחים ותיקים נקלעים אליו בעיקר במדינות המתפתחות, התופעה קיימת גם במדינות המפותחות. העוני פוגע במשפחות, באזרחים הוותיקים, בילדים ובמבטלים. במדינות המתפתחות קיים לרוב קשר ישיר בין עוני לבין מחסור במזון, ובמדינות מסוימות קיימים אף מקרים של תחלואה ותמותה מרעב בעקבת העוני. כ-2.8 מיליארד איש במדינות המתפתחות חיים על הכנסה של 2 דולרים בלבד ליום. במדינות ה-OECD שיעור העניים בקרב בני 65 ומעלה עומד על 13.5%, בהשוואה ל-11.8% בקרב כלל האוכלוסייה. מדינות ששיעור העוני אצלן דומה לזה שבישראל הן יפן, שבה חיים בעוני 19.6% מבני 65 ומעלה בהשוואה ל-15.7% בכלל האוכלוסייה, ושווייץ, שבה חיים בעוני 19.5% מהאזרחים הוותיקים לעומת 9.7% בכלל האוכלוסייה.⁷

יש שני מדדים עיקריים לעוני. האחד הוא מדד העוני היחסי, המציג את הפער היחסי בין ההכנסה של המשפחות העניות לבין זו של כלל החברה. קו העוני מותאם לגודל המשפחה דרך סולם המתרגם את מספר הנפשות במשפחה לנפש סטנדרטית. המדד האחר הוא מדד העוני המוחלט, המבוסס על השוואת ההכנסה של משק הבית להכנסה הנדרשת כדי לרכוש סל מוצרים בסיסי באותה מדינה. קו זה מותאם לגודל המשפחה ומשתנה בהתאם לשינויים בעלויות המוצרים שבסל. מספר לא מבוטל של מדינות מבססות את הגדרת קו העוני על פי מדד זה, בהן ארצות הברית, דרום קוריאה, הונגריה, שווייץ ופולין.⁸ רוב המדינות מתבססות על המדד של קו העוני היחסי, אשר נקבע אל מול השכר החציוני במשק. בישראל המדד הוא 50% מהשכר החציוני במשק, בניגוד לאיחוד האירופי שקבע מדד של 60% מהשכר החציוני במשק, וכמוהו גם חלק מהמדינות באירופה. מדינות ה-OECD עם המספר הרב ביותר של אזרחים ותיקים עניים הן מקסיקו, לטביה וקוריאה, אך עוני בקרב אזרחים ותיקים קיים גם במדינת רווחה מובהקת, אף כי בשיעורים נמוכים יותר: 11.3% בשוודיה, 6.3% בפינלנד, 4.3% בנורווגיה, 3.1% בהולנד ו-2.8% באיסלנד.⁹ על פי דיווח זה, בישראל שיעור העוני בקרב בני 65 ומעלה הוא 19.9%, לעומת 17.9% בכלל האוכלוסייה. מבין המדינות המפותחות, מדינת ישראל נמצאת בערך באמצע הדירוג, בין המדינות עם שיעור גבוה יותר של אזרחים ותיקים החיים בעוני לבין מדינות הרווחה המובהקות, שבהן שיעורי העוני בקרב האזרחים הוותיקים הם נמוכים.

לפי נתוני השנתון הסטטיסטי, בשנת 2018 חיו בישראל 130,300 משפחות עניות שבראשן אזרח ותיק בן 65 ומעלה, ובהן 227,300 נפשות עניות מבני 65 ומעלה, שהן 24.7% מקרב כלל בני ה-65 ומעלה. כלומר, כל אזרח ותיק חמישי הוא עני.¹⁰ לפי דוח העוני של המוסד לביטוח לאומי, תחולת העוני בקרב האזרחים הוותיקים העניים היא כרבע מהמשפחות של בני 65 ומעלה שבראשן עומד אזרח ותיק, ומבחינת הנפשות העניות מדובר בכ-18% מכלל אוכלוסיית האזרחים הוותיקים. בין השנים 2019 ל-2020 ירדה תחולת העוני בקרב האזרחים הוותיקים מ-15.8% ל-13.5%, בזכות הסיוע הממשלתי להתמודדות עם משבר מגפת הקורונה, אשר תרם לעלייה ברמת ההכנסות ולצמצום העוני ואי-השוויון.¹¹

7 במסגרת זו העוני מוגדר על פי קו העוני, שהוא מחצית השכר החציוני במשק.

8 רובי נתנזון, רועי לוי ועמית לונטל **השוואה בינלאומית של קווי עוני וכלים נבחרים להפחתת עוני** (מאקרו, המרכז לכלכלה מדינית 2013). <https://www.btl.gov.il/Mediniyut/BakashatNetunim/dohot/Documents/kaveioni.pdf>

9 ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OECD], Income Distribution Database (2019) <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>

10 הוועדה לתכנון המערך הגריאטרי, לעיל ה"ש 4.

11 מירי אנדבלד ואח' **מדדי העוני והאי שוויון בהכנסות - 2020 לפי נתונים מנהליים** (המוסד לביטוח לאומי 2021) https://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2020.pdf

לוח 1: תחולת העוני בקרב משפחות של אזרחים ותיקים ושל אזרחים ותיקים שחיים בגפם, 2015 - 2020 (באחוזים)

השנה	2015	2016	2017	2018	2020
משפחות של אזרחים ותיקים	23.5	21.6	21.8	23.4	14
אזרחים ותיקים שחיים בגפם	18.2	18.9	17.2	18.8	13.5

חשוב לשים לב גם לשכבת אוכלוסייה נוספת אשר חיה בעוני, אך שקשה להגדירה בוודאות באופן סטטיסטי: האזרחים הוותיקים שהכנסתם היא מעט מעל הסכום המזכה בהשלמת הכנסה. אנשים אלה זכו בדרך כלל לקצבת פנסייה זעומה, והם אינם זכאים להשלמת הכנסה ולכל ההטבות הנלוות אליה, סכום המוערך בכ-1,000 ש"ח לחודש. היקף אוכלוסייה זו מגיע על פי האומדן לכ-100,000 איש. כלומר, קרוב ל-300,000 אזרחים ותיקים חיים בעוני ובמצוקה, כשליש מאוכלוסיית האזרחים הוותיקים בישראל.

אי-ביטחון תזונתי

במדינות המפותחות, וישראל בכללן, בדרך כלל אין מקום לקשור את העוני עם רעב, ולכן אומץ אחד המאפיינים הקשים של העוני - "אי-ביטחון תזונתי", שמשמעותו היעדר האפשרות לצרוך באופן סדיר מזון הכולל את כל רכיבי התזונה הנדרשים להתפתחות נכונה, צמצום מגוון המזונות הנצרכים ודילוג על ארוחות בגלל קושי להשיג מזון.¹² אי-ביטחון תזונתי מלווה בדרך כלל במצב בריאותי ירוד, תחושת בדידות ובריאות נפשית ירודה. המחקרים על אי-ביטחון תזונתי מאפשרים הבנה מעמיקה יותר של משמעות העוני אצל האזרחים הוותיקים.

במחקר על אי-ביטחון תזונתי שערך מכון ברוקדייל נמצא ש-7% מהנחקרים דיווחו על אי-ביטחון תזונתי חמור, כלומר דאגה רבה לגבי אספקת מזון וצמצום ניכר באיכות המזון וכמותו. 12% נוספים דיווחו על אי-ביטחון תזונתי מתון. לכך נמצאו השלכות גם על מצב הבריאות: 22% מהנחקרים דיווחו שהם סובלים מבעיות שיניים לא מטופלות, בעיקר מסיבות כלכליות. נוסף על כך, כחמישית מהנחקרים דיווחו על הרגשת בדידות לעיתים קרובות.¹³ בסקרים של המוסד לביטוח לאומי מהשנים 2011 ו-2012 נמצא ששיעור אי-הביטחון התזונתי אצל בני 65 ומעלה הגיע ל-13% בשנת 2011, ול-10% בשנת 2012. יתר על כן, התברר שמרביתם חיים באי-ביטחון תזונתי ניכר.¹⁴ בדוח על ממדי העוני ואי-השוויון בהכנסות של המוסד לביטוח לאומי משנת 2020¹⁵ עלה כי בהשוואה למחקר שנערך בשנת 2016, בשנת 2020 מצב הביטחון התזונתי של משפחות שבראשן עומד אזרח ותיק השתפר ביחס למצב הכללי באוכלוסייה. כמו כן, במחקר שפורסם ב-American Journal of Preventive Medicine ונערך ב-149 מדינות נמצא קשר בין בריאות נפשית ואי-ביטחון תזונתי. אי-ביטחון תזונתי חמור במיוחד נמצא באפריקה בדרום

12 מירי אנדבלד ואח' סקר ביטחון תזונתי 2016 - ממצאים סוציו-כלכליים עיקריים (המוסד לביטוח לאומי - מינהל המחקר והתכנון 2018). https://www.btl.gov.il/Publications/research/Documents/mechkar_127.pdf

13 איילת ברג-ורמן וג'ני ברודסקי השפעת המצוקה הכלכלית של הזקנים על תנאי חייהם (מאיר-סמך ברוקדייל 2004). <https://brookdale-web.s3.amazonaws.com/uploads/2018/01/442rr-hardships-heb.pdf>

14 מירי אנדבלד ואח' סקר ביטחון תזונתי 2012: ממצאים סוציו-כלכליים עיקריים (המוסד לביטוח לאומי - מינהל המחקר והתכנון 2014). https://www.btl.gov.il/Publications/research/Documents/mechkar_115.pdf; המוסד לביטוח לאומי ביטחון תזונתי – תוצאות מסקר הביטוח הלאומי לשנת 2011 (2011). https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/BitahonTzunati.pdf

15 אנדבלד ואח', לעיל ה'ש 11.

הסהרה (33.8%), באמריקה הלטינית (16.5%) ובדרם מזרח אסיה (12.3%). שיעורים נמוכים נמצאו באירופה (3.5%), באוסטרליה וניו-זילנד (3.3%), ברוסיה (2.6%) ובמזרח אסיה (0.90%).¹⁶

מחקרים נוספים מצביעים על ההשפעה הקשה של העוני על האזרחים הוותיקים. מחקר שנערך באיחוד האירופי מצא כי שיעורי העוני ואי-השוויון בהכנסות בגיל הזקנה משתנים בין מדינות שונות באיחוד. כך למשל, נרשמו שיעורי עוני נמוכים יחסית בהולנד ובחלק ממדינות סקנדינביה, עקב מערכת בסיסית מקיפה של קרנות פנסיה. מערכת ביטוח לאומי אוניברסלית, כפי שנהוגה בגרמניה, יוצרת מעט אי-שוויון ורמות בינוניות של עוני, ואילו בצרפת ובמדינות נוספות בדרום היבשת שיעורי העוני נמוכים אך רמת אי-השוויון גבוהה. באנגליה ובשווייץ נהוגות מערכות ביטוח לאומי אשר נמצא כי הן נושאות עימן סיכון בינוני עד גבוה לעוני.¹⁷ מחקר נוסף אשר בחן את הקשר בין הכנסה למצב בריאות סובייקטיבי בקרב בני 60 ומעלה בהונג-קונג מצא כי אזרחים ותיקים עניים יותר דיווחו על רמת בריאות נמוכה יותר.¹⁸ ממצאים דומים נמצאו גם בישראל בממצאי ועדת אלאוף.¹⁹ יתרה מכך, החמרה במצב הבריאות בגיל המבוגר גוררת בעקבותיה צריכה מוגברת של שירותי רווחה ובריאות שאין לאזרחים הוותיקים יכולת לרכוש אותם, וכך מצבם ממשיך ומידרדר אף יותר.²⁰ ההתייחסות לבעיית אי-הביטחון התזונתי מצאה ביטוייה גם בדוח מיוחד של מבקר המדינה, שבו נקבע כי המדינה אחראית לדאוג לביטחון התזונתי של תושביה, כפי שמשותקף גם מהאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות שאושרה במדינת ישראל בשנת 1991.²¹

קיום בכבוד

כדי להתמודד עם בעיית העוני בקרב האזרחים הוותיקים, קודם כול יש לקבוע את מטרות הפעולה ויעדיה. בהקשר זה קיימות מטרות שמתורגמות ליעדים ותוכניות פעולה שונות. היעד המקובל הוא הבטחת "מינימום קיום" - כלומר, מתן סיוע שיאפשר לזקקים לקיים אורח חיים ברמה מינימלית, שכולל צריכת מזון בהיקף ובאיכות נאותים, הבטחת דיור מתאים וסיפוק צרכים חיוניים אחרים ברמה המזערית הנדרשת.

ההתמודדות המקובלת עם בעיית העוני היא בדרך כלל מתן קצבאות זקנה, השלמת הכנסה והנחות מסוימות בשירותים שונים. תשלומי ההעברה מצמצמים את שיעור העוני בכ-50%, אך עדיין נשארת קבוצה גדולה של אזרחים ותיקים החיים בעוני. על פי השנתון הסטטיסטי,²² 19.7% מתוך כלל מקבלי קצבת זקנה ושירים בשנת 2018 קיבלו השלמת הכנסה. מדי פעם נערכים ניסיונות לצמצם את הבעיה על ידי הגדלת הקצבאות. על פי

Andrew D. Jones, *Food Insecurity and Mental Health Status: A Global Analysis of 149 Countries*, 53(2) AMERICAN JOURNAL OF PREVENTIVE MEDICINE 264 (2017). 16

Bernhard Ebbinghaus, *Inequalities and Poverty Risks in Old Age Across Europe: The Double - Edged Income Effect of Pension Systems*, 55(3) Soc. POL'Y & ADMINISTRATION 440 (2021). 17

J. Woo, R. Yu, K. Cheung & E. T.C. Lai, *How Much Money is Enough? Poverty and Health in Older People*, 24(10) THE J. OF NUTRITION, (HEALTH & AGING 1111 (2020). 18

הוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאוף) *דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל – חלק 1 דוח המליאה* (2014).
<http://molsa.gov.il/focus/documents/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%94%D7%A2%D7%95%D7%A0%D7%99%2022.6.14.pdf> 19

Tiago Cravo, Oliveira Hashiguchi & Ana Lena-Nozal, *The Effectiveness of Social Protection for Long-Term Care in Old Age: Is Social Protection Reducing the Risk of Poverty Associated With Care Needs?* (working papers No. 117, OECD 2020) <https://fondazionecerni.it/wp-content/uploads/2020/05/OECD-The-effectiveness-of-social-protection-for-long-term-care-in-old-age.pdf> 20

מבקר המדינה *דוח ביקורת פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי* (2014). 21

הוועדה לתכנון המערך הגריאטרי, לעיל ה"ש 4. 22

המלצת ועדת אלאוף,²³ הועלו הקצבאות פעם אחת בסוף 2015 וכעם שנייה בראשית 2017, אך למרות זאת עדיין כחמישית מאוכלוסיית האזרחים הוותיקים נמצאים מתחת לקו העוני. העלאה משמעותית נוספת, בשיעור של 14%, של קצבת השלמת ההכנסה חלה בינואר 2022, וכיום היא עומדת על 70% משכר המינימום. להטבה זו זכאים 195,000 משקי בית שבהם 270,000 נפשות. אך על אף חשיבותו הרבה של צעד זה, עדיין יהיה זה מוקדם להכריז על מיגור העוני בקרב האזרחים הוותיקים, שכן יש זקנים רבים החיים בעוני ואין להם אפשרות לחיות בכבוד.

לוח 2: סכומי קצבת אזרח ותיק עם תוספת השלמת הכנסה, 2022²⁴

זוג	יחיד	
6,002	3,799	עד גיל 70
6,062	3,836	גיל 70 - 80
6,120	3,873	גיל 80 ומעלה

הטבלה המוצגת להלן מדגימה את השאלה הבסיסית: האם קצבאות המוסד לביטוח לאומי מאפשרות לאזרחים הוותיקים העניים לחיות בכבוד?

לוח 3: קצבאות הזקנה, 2022²⁵

זוג	יחיד	
2,398	1,596	קצבה בסיסית
2,488	1,686	גיל 80 ומעלה
6,002	3,799	בתוספת השלמת הכנסה
6,062	3,836	גיל 70 - 80
6,120	3,873	גיל 80 ומעלה

יעד מקובל פחות הוא מתן סיוע המאפשר "קיום בכבוד". עד היום לא נבחנה השאלה אם התמיכה הניתנת כיום אכן מאפשרת קיום בכבוד לאזרחים ותיקים עניים. לעניין זה התייחס מבקר המדינה בדוח על הבטחת הכנסה: "מתפקידה של המדינה לקבוע מה הם תנאי הקיום המינימליים המתחייבים מחוק יסוד כבוד האדם וחירותו... כיום אין בדין הגדרה להיקפו של 'מינימום קיום בכבוד'".²⁶

23 הוועדה למלחמה בעוני בישראל, לעיל ה"ש 19.

24 המוסד לביטוח לאומי סכומי קצבת אזרח ותיק עם תוספת השלמת הכנסה (2022) https://www.btl.gov.il/benefits/old_age/hashHachZ/Pages/schumim.aspx

25 המוסד לביטוח לאומי קצבאות אזרח ותיק (2022)

https://www.btl.gov.il/benefits/old_age/hashHachZ/Pages/schumim.aspx

26 מבקר המדינה דוח שנתי 68: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים 987 (2018), בעמ' 992.

המושג של קיום בכבוד מחייב מדד קונקרטי שיתרגם אותו למונחים של צרכים ועלויות, ועולה השאלה אם ניתן ליישם זאת. תשובה מעניינת לכך אפשר למצוא בהליך דומה שבוצע במשרד המשפטים. בשנת 2014 נבחנה סוגיה זו על ידי ועדת מומחים²⁷ אשר הציעה מדד עוני אובייקטיבי לקביעת הסכום שיש להשאיר לפושט רגל כדי שיוכל להתקיים בכבוד. מסקנותיה של הוועדה אומצו על ידי כונס הנכסים הרשמי של מדינת ישראל. מהלך זה היה פורץ דרך בקביעת קו העוני על בסיס הדאגה לקיום בכבוד, והוא שימש ככלי לקביעת זכאות לקבלת תשלומי העברה.

מהלך נוסף התבצע מאוחר יותר בניסיון לאמץ את אותם עקרונות להשגת היעד של מיגור העוני והבטחת קיום בכבוד לאזרחים הוותיקים. בשנת 2018 פורסם דוח ועדת מומחים לקביעת קצבת זקנה ראויה בראשות פרופ' איתן ששינסקי²⁸ ועדה זו הסתמכה על המלצות ועדת חריס והמליצה על מתן קצבת זקנה המבוססת על סל הוצאות ולא על קצבה מינימלית. לדעת הוועדה, גישה זו תבטיח לאזרחים ותיקים קיום בכבוד. יתרה מזו, הוועדה אף פיתחה מודל מפורט להערכת הצרכים והציעה את גובה הקצבה הנדרש לשם הבטחת קיום בכבוד לאזרח ותיק. שתי הוועדות, ועדת חריס וועדת ששינסקי, המליצו על אימוץ היעד של קיום בכבוד כבסיס למתן הקצבות.

בהתאם להמלצת ועדת ששינסקי, התאחדות התעשיינים בישראל העלתה הצעה לקבוע את קצבת הזקנה על פי סל צרכים המאפשר קיום בכבוד. הוועדה העריכה שעלות התוכנית תהיה כ-2.6 מיליארד שקלים ב-2018, ו-3 מיליארד שקלים לשנה בשנים שלאחר מכן. הוצע שמחצית התוכנית תמומן על ידי הממשלה ומחציתה על ידי המעסיקים. התוכנית לא זכתה לתמיכת הממשלה ולא יצאה לפועל. בהקשר הזה מעניינת התייחסותו הקיצונית של הרמב"ם לסוגיה זו:

מצות עשה לתת צדקה לעניים כפי מה שראוי לעני... לפי מה שחסר העני אתה מצווה לתת לו... אפילו שהיה דרכו של עני זה לרכוב על סוס ועבד רץ לפניו והעני ירד מנכסיו. קונים לו סוס לרכב עליו ועבד לרוץ לפניו שנאמר די מחסורו אשר יחסר לו.²⁹

קיום בכבוד לפרט הוא יעד חיובי, אך הוא אינו מספק מענה שלם למטרותיה הסוציאליות של החברה. מלבד הקיום בכבוד קיים בעניין זה גם אתגר חברתי-לאומי. לשאלה זו השיב האו"ם במסגרת ועידת האו"ם לזקנה שהתקיימה במדריד בשנת 2002:

Eradication of poverty is a fundamental aim of the Madrid International Plan of Action on Ageing, in part through developing and implementing policies for income security, social protection / social security and poverty prevention.³⁰

ועידת מדריד המליצה לכל המדינות לאמץ מדיניות של מיגור העוני בקרב האזרחים הוותיקים. כל המדינות שנטלו חלק בוועידה חתמו על התוכנית, ובכללן גם ישראל.

27 הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת רגל (ועדת חריס) דין וחשבון הוועדה (2015).

28 הפורום הכלכלי חברתי מזדקנים בכבוד: דו"ח ועדת המומחים לקצבת זקנה ראויה בישראל 2018 - 2047 (2018) <https://www.industry.org.il/files/Harel/Mankal/%d7%97%d7%95%d7%91%d7%a8%d7%aa%20%d7%96%d7%a7%d7%a0%d7%94%20.%d7%a8%d7%90%d7%95%d7%99%d7%94.pdf>

29 משנה תורה, ספר זרעים, הלכות מתנות עניים, פרק ז, הלכה ג.

30 United Nations, Political Declaration and Madrid International Plan of Action (Second World Assembly on Aging, April 2020) <https://www.un.org/esa/socdev/documents/ageing/MIPAA/political-declaration-en.pdf>

בישראל נעשו ניסיונות לפתור את בעיית העוני בקרב אזרחים ותיקים בכמה דרכים. דרך אחת היא העלאת קצבת הזקנה והשלמת הכנסה, כפי שהמליצה ועדת אלאוף.³¹ המלצה זו יושמה חלקית, אולם הדבר לא הביא למיגור העוני ולא להבטחת קיום בכבוד. עדיין רבים האזרחים הוותיקים שחיים מתחת לקו העוני. הצעה ברוח דומה העלה גם המנכ"ל לשעבר של המוסד לביטוח לאומי, פרופ' שלמה מור יוסף, עם פרישתו: להגדיל את קצבת השלמת ההכנסה ב-1,000 שקלים בהדרגה במשך חמש שנים.³² הצעה נוספת שעלתה הייתה להגדיל את קצבת הזקנה עם גמלת השלמת ההכנסה כדי שתגיע אל מעל לקו העוני. חלופה אחרת היא להגדיל את קצבת הזקנה עם גמלת השלמת הכנסה ולהצמידן לשכר המינימום. חלופה זו מבוססת על ההנחה שאם המדינה קבעה את שכר המינימום כשכר המאפשר קיום מינימלי לאדם עובד, הרי שסכום זה מאפשר קיום מינימלי גם למי שאינם עובדים. אך אף כי חלופה זו תיטיב מאוד עם האזרחים הוותיקים העניים, גם היא לא תשיג את יעד מיגור העוני.

במאמר זה אנו מציעים לאמץ את היעד של מיגור העוני ולהבטיח קיום בכבוד לכל אזרח ותיק. מדיניות זו ניתנת ליישום בכמה דרכים, אך יש לבחון את החלופה של הבטחת הקיום בכבוד על פי המדד המוחלט, דהיינו קביעת סל צרכים המאפשר קיום בכבוד. זכותו של האדם המזדקן לסיים את חייו בכבוד, וחובתה של החברה לאפשר לו זאת: "אפס כי לא יהיה בך אביון".³³ כפי שנכתב בעניין:

כל חברה, וישראל על אחת כמה וכמה, אינה יכולה לראות מספר כה רב של זקנים מסיימים את חייהם בעליבות ובהשפלה, ולהחריש. חובתה של החברה להבטיח לאזרחיה המבוגרים שיחיו בכבוד בשנות חייהם האחרונות.³⁴

תעסוקה ופרישה

נושא חשוב נוסף שיש לתת עליו את הדעת בהקשר להזדקנות האוכלוסייה הוא תעסוקת מבוגרים. האתגר של תעסוקת מבוגרים הוא פועל יוצא של המהפכה הדמוגרפית בעידן הנוכחי, שנובעת מירידה בפריון מצד אחד ומעלייה בתוחלת החיים מצד שני. מאז שנת 1950 עלתה תוחלת החיים הממוצעת בלידה בעולם מ-46 שנים ל-73 שנים. גם בישראל עלתה תוחלת החיים במידה רבה עם השנים, ומאז שנת 1975 היא עלתה ב-11 שנים, מ-70 ועד ל-81 לגברים ומ-74 ועד ל-85 לנשים.³⁵ הציפייה הטבעית הייתה שעם העלייה בתוחלת החיים יעלה גם גיל הפרישה, אלא שברוב המדינות המפותחות בעולם גיל הפרישה הממוצע נע סביב גיל 65 ללא שינוי, ותוחלת החיים הממוצעת בגיל 65 היא כ-22 שנים. המשמעות היא שתוחלת החיים הולכת ומתרחקת במידה רבה מגיל הפרישה הפורמלי, ויוצרת לאחר גיל הפרישה תקופת חיים ארוכה מחוץ לעולם העבודה.

31 הוועדה למלחמה בעוני בישראל, לעיל ה'ש 19.

32 שלמה מור יוסף **קווי מדיניות לחיזוק מדינת הרווחה בישראל והשירות לציבור על ידי הביטוח הלאומי** (המוסד לביטוח לאומי 2017) https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/Mediniyut2017.pdf

33 דברים טו 4.

34 **זיקנה בקו העוני** (יצחק בריק עורך 2005), בעמ' 5.

35 הוועדה לתכנון המערך הגריאטרי, לעיל ה'ש 4.

Older persons should have the opportunity to work for as long as they wish and are able to, in satisfying and productive work, continuing to have access to education and training programs. The empowerment of older persons and the promotion of their full participation are essential elements for active ageing.⁴²

להמשך עבודה לאחר גיל הפרישה יש תועלת מוכחת לפרט מכמה היבטים. אנשים שממשיכים לעבוד בגילים מאוחרים הם בריאים יותר מבחינה גופנית ונפשית, נוטים פחות לחלות ושיעור התמותה בקרבם נמוך בהשוואה למי שאינם עובדים. מלבד התועלת הבריאותית לאזרחים הוותיקים ושיפור איכות חייהם, יש בכך תועלת נוספת של חיסכון בהוצאות על שירותי בריאות. אחד הממצאים המעניינים מהמחקרים על בני מאה הוא שבכולם התברר כי מארכי חיים אלו המשיכו לעבוד עד יום מותם.⁴³ להמשך עבודה בגיל המבוגר יש גם תועלת חברתית חשובה: במקום העבודה פוגשים חברים ויש לכך ערך רב. נמצא שעם פרישתו של העובד מעבודתו גדלים מאוד סיכויי להתנתק חברתית, לחוש בדידות ולשקוע בדיכאון. השתלבות בשוק העבודה גם תורמת לפתרון בעיית הבדידות, שהיא אחת התופעות הקשות ביותר בגיל זקנה.⁴⁴ הפרישה מהעבודה מלווה בדרך כלל בירידה בסטטוס החברתי והמשפחתי של האדם, והעבודה מעניקה לאנשים תחושת ערך עצמי ונותנת להם סיפוק אישי. להמשך עבודה ישנו גם ערך כלכלי משמעותי לפרט: הממשיכים לעבוד בגיל מבוגר מגדילים את הכנסתם מעבר להכנסה שהייתה יכולה להיות להם אילו יצאו לגמלאות, והם גם ממשיכים לחסוך כך שחסכוניותיהם אינם מידלדלים.

להמשך עבודה לאחר גיל הפרישה יש גם ערך ותועלת למשק ולכלכלה. כאשר אנשים ממשיכים לעבוד הם מרוויחים יותר וצורכים יותר, ובכך תורמים למשק באופן כללי. אנשים שממשיכים לעבוד ממשיכים גם לשלם מס הכנסה, תשלומי ביטוח לאומי ועוד - ואילו לא ימשיכו לעבוד לאחר גיל הפרישה, תקטן ההכנסה הלאומית. המבוגרים גם צברו ידע וניסיון רב במשך חייהם, ואם יפסיקו לעבוד תאבד החברה את כל הידע והניסיון שיכולים לתרום לקידום כלכלי ולהתפתחות חברתית ותרבותית. כמו כן נמצא קשר מובהק בין עבודה ובריאות, כך שהמשך עבודה מביא גם לחיסכון בהוצאה הלאומית על בריאות, סיעוד ושירותי רווחה. נוסף על כך, המשך עבודה משמעו גם הקטנת ההוצאה על קצבאות הביטוח הלאומי. על פי מחקר שערך מכון ירושלים לחקר שווקים, כ-220,000 בני 65 ומעלה, שהם כ-30% מהאוכלוסייה, הם בעלי פוטנציאל השתתפות בכוח העבודה - ואילו הצטרפו לשוק העבודה, הכנסתם הייתה מסתכמת ב-6.4 מיליארד שקל בשנה.⁴⁵

מהי, אם כן, המציאות לגבי תעסוקת מבוגרים? על פי נתוני השנתון הסטטיסטי, בשנת 2018 רק 21% מכלל בני ה-65 ומעלה המשיכו לעבוד לאחר גיל הפרישה הרשמי. 51.8% מהמועסקים עבדו במשרה מלאה, ו-48.1% במשרה חלקית. נמצא הבדל בין הגברים לנשים, כך שפי שניים מהגברים המשיכו לעבוד בהשוואה לנשים. אחוז המשתתפים בכוח העבודה ירד עם העלייה בגיל: בקבוצת הגיל 65 - 69 השתתפו בכוח העבודה 40.5%, ואילו בגיל 70 ומעלה רק 11.1% השתתפו בכוח העבודה.⁴⁶

42 United Nations, לעיל ה"ש 30.

43 Emmeline Ayers et al., *Association of Family History of Exceptional Longevity With Decline in Physical Function in Aging*, 72(12) J. OF GERONTOLOGY SERIES A: BIOMEDICAL SCI. AND MED. SCI. 1649 (2017); Janko Nikolich-Zugich et al., *Preparing for an Aging World: Engaging Biogerontologists, Geriatricians, and the Society*, 71(4) J. OF GERONTOLOGY SERIES A: BIOMEDICAL SCI. AND MED. SCI. 435 (2016); D. Craig Willcox et al., *The Cultural Context of "Successful Aging" Among Older Women Weavers in a Northern Okinawan Village: The Role of Productive Activity*, 22(2) J. OF CROSS-CULTURAL GERONTOLOGY 137 (2007).

44 מרגלית, גורדון וקידר, לעיל ה"ש 38.

45 זאב גולן "אזרחים ותיקים: המאגר הגדול ביותר של משאבי האנוש הלא מנוצלים" **גדיש: ביטאון לחינוך מבוגרים** יד (14) 157 (2014). <https://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/F489CADF-99FB-426D-92D7-AE8AAB1E5694/1833390/17.pdf>

46 הוועדה לתכנון המערך הגריאטרי, לעיל ה"ש 4.

מי שהמשיכו לעבוד מעבר לגיל הפרישה הרשמי היו בדרך כלל בעלי מקצועות חופשיים, עובדים עצמאים וכן שופטים, אנשי אקדמיה, אומנים ורבנים, שלחלקם גיל פרישה גבוה יותר ולחלקם גיל הפרישה איננו רלוונטי. עוד נמצא כי ככל שההשכלה גבוהה יותר, כך עלה שיעור ההשתתפות בכוח העבודה: בקרב בני 65 ומעלה שיעור ההשתתפות של בעלי השכלה של 0 - 4 שנות לימוד היה 2.3%, לעומת 30.7% בקרב בעלי השכלה של 16 שנות לימוד ומעלה. 35.9% מהמועסקים בני 65 ומעלה עבדו כמנהלים או כבעלי משלח יד אקדמי, ו-23.3% עבדו כפועלים מקצועיים או בלתי מקצועיים, בהשוואה ל-35.8% ול-23.3% בהתאמה בכלל האוכלוסייה. גם 83% מכלל חברי הקיבוצים העצמאים המשיכו לעבוד והתנגדו לפרישה, בעיקר מסיבות של סטטוס חברתי - בשל הקשר בין פעילות ותרומה לחברה לבין שביעות רצון של האזרח הוותיק תושב הקיבוץ מחייו.⁴⁷

על אף העובדה שחלק גדול מהאזרחים הוותיקים רוצים לעבוד, וכי התועלת בתעסוקת מבוגרים לאחר גיל הפרישה הפורמלי היא משמעותית, עדיין רבים מהם לא מצליחים להשתלב בשוק העבודה בשל החסמים הקיימים בו: החסם החוקי והחסם של אפליה ודעות קדומות לגבי היכולת של האזרחים הוותיקים.⁴⁸

החסם העיקרי שעומד בפניהם הוא החקיקה בתחום. על פי חוק גיל הפרישה, התשס"ד-2004,⁴⁹ בהגיע גבר או אישה לגיל 67, אפשר לפטר אותם מעבודתם בגין גילם. אומנם אין חובה לפטרם, אך במסגרת הסכמים קיבוציים והחלטות פנימיות של ארגונים ציבוריים אפשרות זו הפכה בפועל לחובה. בהקשר החברתי, הגישה של קביעת גיל פרישה על פי הגיל הכרונולוגי נובעת מהסדרים שנקבעו במאה התשע-עשרה, שבה תוחלת החיים באירופה הייתה כ-50 שנים. מאז חלו, כמובן, שינויים חברתיים ודמוגרפיים מופלגים, תוחלת החיים עלתה במידה רבה, ואנשים רבים בני 70, 80 ו-90 ממשיכים להיות בריאים בגופם ובנפשם ולהמשיך לתרום לעצמם, למשפחתם, למשק ולחברה. למרות זאת, גיל הפרישה כמעט שלא השתנה.

השינויים הדמוגרפיים הללו מחייבים שינוי בחקיקה ובהסדרים הקיימים לגבי גיל הפרישה. למרבה הצער, הניסיונות שנעשו עד כה לשינוי חוק הפרישה על פי הגיל הכרונולוגי לא נשאו פרי. ניסיונות אלו הגיעו גם אל פתחה של מערכת המשפט. בולטים בהקשר זה שני אירועים: פסק הדין בעניינה של הגב' ליבי וינברגר מאוניברסיטת בר-אילן ופסק הדין של בית המשפט הגבוה לצדק בעניינם של הפרופסורים רות בן ישראל, אסא כשר, מרדכי שגב ומשה גביש.

הגב' ליבי וינברגר, ילידת 1942, החלה לעבוד באוניברסיטת בר-אילן בשנת 1991 כמרכזת פעילות במחלקה למגביות בין-לאומיות של האוניברסיטה. בשנת 2008 הודיעה האוניברסיטה לגב' וינברגר כי העסקתה תסתיים בשנת 2009 הואיל והגיעה לגיל 67, שהוא גיל פרישת החובה מהאוניברסיטה. גב' וינברגר הודיעה לאוניברסיטה שהיא מעוניינת להמשיך לעבוד. האוניברסיטה דחתה את בקשתה בטענה שהן מכוח חוק גיל פרישה התשס"ד-2004,⁵⁰ והן מכוח נהלי האוניברסיטה, לא ניתן להמשיך ולהעסיק אותה מעל לגיל 67. גב' וינברגר הגישה תביעה לבית הדין האזורי לעבודה, באמצעות עמותת המשפט בשירות הזקנה, וזה דחה את תביעתה. בעקבות זאת הוגש ערעור לבית הדין הארצי לעבודה, אשר התקבל באופן חלקי: בית המשפט חייב את האוניברסיטה לשלם לה פיצוי בגובה 50,000 ש"ח, וכן לשלם 7,500 ש"ח בתוספת מע"מ כהוצאות המשפט. בית הדין הביע את אי-שביעות רצונו מהמצב הקיים, ואמר:

47 מנוח, לעיל ה'ש 37.

48 מרגלית, גורדון וקידר, לעיל ה'ש 38.

49 חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004.

50 ש.ם.

החיוב לפרוש מעבודה רק בשל הגעת העובד לגיל כרונולוגי מסוים, בפרט בהתחשב בהשלכות הקשות של פרישה כזו הנעשית בניגוד לרצונו של העובד, מהווה על פניו הסדר הפוגע בזכות החוקתית לשוויון, ויתכן שגם בזכות החוקתית לחופש העיסוק. כפי שהטעים השופט ג'ובראן בעניין זוזל⁵¹ - "כל הסדר המחייב יציאה לגמלאות הוא בבחינת אפליה על בסיס גיל, שכן מעצם מהותו הוא מבחין בין עובדים צעירים ומבוגרים ללא כל זיקה ישירה לכישוריהם או ליכולת העבודה שלהם"⁵².

המקרה השני נסב על עתירה של פרוץ' משה גביש, פרוץ' אסא כשר, פרוץ' רות בן-ישראל ופרופ' מרדכי שגב, אשר פנו לבג"ץ בדרישה להמשיך לעבוד. בעתירה כתב פרוץ' מרדכי שגב:

זעקת האנשים המבוגרים מהדהדת מקצה הארץ ועד קצה - אל תפגעו בכבודנו ואל תפלונו לרעה בשל גילנו. יש לנו זכות לעבוד בכבוד.

פרופ' כשר כתב בעתירה:

אני סבור שמדינת ישראל חייבת לשמור על כבוד האדם בכל המצבים האנושיים ובכלל זה לעת זקנה. הרשות לכרות את עץ העבודה של האדם כליל, באופן שאינו קשור לערכיו, לרצונו, לטעמו וליכולתו היא בלתי מוצדקת, בלתי מוסרית וראויה לתיקונים מהותיים.

העתירה נדונה בהרכב של שבעה שופטים: אליקים רובינשטיין, יורם דנציגר, ניל הנדל, עוזי פוגלמן, אסתר חיות ודפנה ברק-ארז, בהובלת הנשיאה מרים נאור. העתירה אומנם נדחתה, אך מעניינים וחשובים דברי השופטים כפי שנכתבו בפסק הדין. השופטת נאור: "מטבע הדברים, ככל שהעבודה תופסת מקום גדול יותר בחיי הפרט, כך גדלה בהתאמה הפגיעה הנגרמת כתוצאה מחיוב עובד לפרוש מעבודתו מחמת גילו"; השופט הנדל: "אדם כזה יכול להרגיש חסר ערך, מבודד ואף מושפל. הוא גם עלול לחוש שהוא מצוי מחוץ למרכז העיקרי בחברה, וכידוע - לעיתים קר מאוד בחוץ"; השופט רובינשטיין: "יש מקום שהגורמים הרלוונטיים יבחנו מדי עשור, לכל היותר, את גיל הפרישה הקונקרטי, והאם יש בנסיבות המשתנות, לרבות טיב הסדרי הגמלאות, כדי להביא להעלאתו". העותרים טענו, בין היתר, כי יש להחליף את הסדר הפרישה המבוסס על גיל כרונולוגי במודל המבוסס על פרישה תפקודית, הנסמך על בדיקות כשירות אינדיבידואליות לעובדים.⁵³ המסקנה משני פסקי הדין הללו היא שבתי המשפט רואים צורך בשינוי החקיקה כדי לאפשר לאנשים להמשיך לעבוד לאחר גיל הפרישה הרשמי. בשנים האחרונות נעשו כמה ניסיונות לשינוי החקיקה עצמה. בכנסת ה-19 הגיש ח"כ אראל מרגלית הצעה לבטל את חובת הפרישה מחמת הגיל ולהמירה בפרישה על בסיס תפקודי. בכנסת ה-20 הגישו ח"כ מירב מיכאלי וח"כ דוד ביטן הצעת חוק שבה הוצע להתנות את הפרישה בבדיקה תפקודית ולחייב את המעסיק לעשות מאמצים להמשך העסקתו של העובד. באותה עת גם עלתה הצעת חוק של ח"כ איתן כבל ואחרים, שיש לפטר עובד בגיל הפרישה רק בהסכמת העובד. ולאחרונה, בכנסת ה-24, הוגשה הצעת חוק פרטית על ידי ח"כ מירב כהן ואחרים, שגם בה הוצע לבטל את חובת הפרישה מחמת הגיל ולהמירה בבדיקה תפקודית.⁵⁴ כל הצעות החוק הללו לא הגיעו לכלל מימוש.

חסם נוסף בהקשר החוקי נוגע לקבלת קצבה חלקית למי שעובד לאחר גיל הפרישה, בני "הגיל המותנה". עד לינואר 2022, אם אישה בגיל 62 - 69 וגבר בגיל 67 - 70 השתכרו יותר מ-6,014 ש"ח לחודש, קוזזו מקצבת הזקנה שלהם 60% מהסכום שבין גובה ההכנסה לבין הסכום של 6,014 ש"ח. במקרה של השתכרות בסכום שמעל 9,648

51 בג"ץ 1268/09 זוזל נ' נציב שירות בתי הסוהר פ"ד סה(3) 668 (2012).

52 ע"ע (ארצי) 209/10 וינברגר נ' אוניברסיטת בר אילן (נבו, 6.12.12).

53 בג"ץ 9134/12 פרוץ' משה גביש ואח' נ' הכנסת ואח' (נבו, 21.4.16).

54 הצעת חוק גיל פרישה (תיקון - ביטול גיל פרישת חובה), התשפ"א-2021.

ש"ח בגילים אלו, קוצצה כל קצבת הזקנה. חוק זה שימש תמריץ שלילי לתעסוקת מבוגרים. הצעה לשינוי חוק זה ולצמצום שיעור הקיצוץ מ-60% ל-30% עלתה כבר במסגרת הוועדה לשילוב מבוגרים בתעסוקה⁵⁵ ובהמלצות הוועדה להכנת תוכנית אב לאומית לזקנה.⁵⁶ בנובמבר 2021 עבר בכנסת תיקון חלקי לחוק, לפיו רף השכר המותר לפני קיצוץ זה יועלה ל-6,750 ש"ח לחודש. בתקציב המדינה לשנת 2022 אושרה העלאת סכום ההכנסה שמקבלי קצבת אזרח ותיק רשאים להשתכר ללא קיצוץ הקצבה. כך, מקבלי קצבת זקנה ששכרם גבוה מ-7,750 ש"ח לחודש יוכלו לקבל קצבת אזרח ותיק מלאה החל משנת 2023.⁵⁷

החסם השני הוא קיומן של דעות קדומות בקרב הציבור ובחלק מציבור המעסיקים לגבי יכולת התעסוקה של אזרחים ותיקים. דעה קדומה אחת המושמעת נגד העסקת עובדים מבוגרים היא שתעסוקת מבוגרים פוגעת באפשרות התעסוקה של צעירים. כספי, במאמרו על תעסוקת פורשים שיצאו לגמלאות,⁵⁸ הציג סדרת מחקרים של גרובר ואחרים⁵⁹ לפיה ככל שעולה שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של המבוגרים, כך עולה שיעור התעסוקה של הצעירים והאבטלה פוחתת. לדבריו, "לא נמצאה עדות שעלייה בתעסוקת מבוגרים הפחיתה את הזדמנויות התעסוקה של הצעירים ואין עדות לכך שתעסוקת מבוגרים הגדילה את אבטלה הצעירים".⁶⁰ אפשר ללמוד גם מעולם התעסוקה של נשים, שהעלייה בשיעור התעסוקה של נשים לא גרמה לעלייה באבטלת צעירים. גם כאשר עלה גיל הפרישה של גברים מ-65 ל-67, וזה של הנשים מ-60 ל-62, לא נמצאה עלייה באבטלה בקרב הצעירים.

דעה קדומה אחרת היא שהתפוקה של עובדים מבוגרים ירודה בהשוואה לזו של הצעירים, וזאת בגלל הירידה בכושר הפיזי והקוגניטיבי בגיל המבוגר. עם זאת, אין הוכחה מדעית לכך שיש ירידה בתפוקה של מבוגרים. טיילור ווקר מצאו כי רק חלק קטן מאוד מהמעסיקים הסכימו כי עובדים מבוגרים אינם יכולים לבצע עבודה פיזית משמעותית (8% "הסכימו במידה רבה" ו-40% "הסכימו במידה מועטה"). יתרה מזו, 80% מהמועסקים כיום פועלים בתחום השירותים, והיקף זה עוד יגדל בעתיד. הכישורים הדרושים בתחום השירותים הם בעיקר בתחום המנטלי והחברתי, ולא בתחום הפיזי, ובתחומים אלו יכולתם של בני ה-60 וה-70 איננה פחותה מזו של הצעירים.⁶¹

בסקר שערכו בינואר 2014 משרד הכלכלה ונציבות שוויון הזדמנויות בעבודה בקרב 623 מעסיקים בישראל, נמצא כי כ-70% מהמעסיקים העריכו שלא חלו שינויים בשכר ובתפוקה של העובדים בשנים שלפני הפרישה. המעסיקים שסברו שאכן חלה ירידה בתפוקה של עובדים אלו העריכו שיעור ירידה בתפוקה של 22%.⁶² אקלסרד מצאה כי גילו של המעסיק הוא שמשפיע בעיקר על רמת הדעות הקדומות שבהן הוא אוחד ביחס להעסקת עובדים מבוגרים, וכי ככל שגילו של המעסיק עולה, כך פוחתות הדעות הקדומות שלו.⁶³

55 החלטה 834 של הממשלה ה-34 "קידום הסוגייה האסטרטגית 'היערכות להזדקנות האוכלוסייה' - שילוב מבוגרים בתעסוקה" (13.12.2015).

56 הוועדה לבניית תוכנית אב לאומית בתחום הזקנה בראשות טלי פלוסקוב **סיכום עבודת הוועדה** (2018) <https://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/S-Report20.pdf>

57 משרד האוצר "הממשלה אישרה את הצעת שר האוצר לתקציב המדינה והתכנית הכלכלית לשנים 2021 - 2022" (הודעה לעיתונות 2.8.2021) https://www.gov.il/he/departments/news/press_02082021

58 אמנון כספי "תעסוקת פורשים שיצאו לגמלאות" **גרונטולוגיה וגריאטריה** מ(1) (2013).

59 KONATHAN GRUBER, KEVIN MILLIGAN & DAVID A. WISE, SOCIAL SECURITY PROGRAMS AND RETIREMENT AROUND THE WORLD: THE RELATIONSHIPS TO YOUTH EMPLOYMENT, INTRODUCTION AND SUMMARY (2009).

60 הוועדה לתכנון המערך הגריאטרי, לעיל ה"ש 4, בעמ' 41.

61 Philip Taylor & Alan Walker, *Employers and Older Workers: Attitudes and Employment Practices*, 18 AGEING AND SOC'Y 641 (1989).

62 שוקי הנדלס **תעסוקת מבוגרים במגזר העסקי - נקודת המבט של המעסיקים** (משרד הכלכלה ונציבות שוויון הזדמנויות בעבודה 2014) <https://employment.molsa.gov.il/Research/Documents/EmployersSurveyOlderWorkers2014.pdf>

63 הלה אקסלרד **הקשיים בהשתלבותם מחדש של עובדים מבוגרים בשוק העבודה** (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת בן-גוריון בנגב 2015).

בשנים האחרונות החלה התעוררות בקשר לאתגר של תעסוקת המבוגרים. באמצע שנות התשעים החל ארגון אשל בפיתוח מרכזי תעסוקה לאזרחים ותיקים - תוכניות שהלכו והתרחבו בשיתוף עם המוסד לביטוח לאומי, עמותת תלם וארגונים נוספים.⁶⁴ בשנת 2009 הוקמה עמותת והדרת, אשר עיקר עניינה הוא בקידום אפשרויות לתעסוקת מבוגרים. על פי החלטת ממשלה מספר 834⁶⁵ החלה הפעלתה של תוכנית התעסוקה "דרוש ניסיון", באמצעות המשרד לשוויון חברתי ובשיתוף עם עמותות והדרת ומטב. תוכנית זו מבוססת על פורטל המגייס מעסיקים מצד אחד ודורשי עבודה מצד שני, ומקשר ביניהם. בעקבות החלטת הממשלה הוקצו כ-400 משרות ממשלתיות לאזרחים ותיקים. לאחרונה פרסם המשרד לשוויון חברתי תוכנית לאומית לתעסוקת מבוגרים,⁶⁶ שכוללת פעולות לקידום חקיקה ומדיניות, תוכניות לשינוי מדיניות התעסוקה של המעסיקים ופיתוח כלים לאזרחים הוותיקים להשתלב בעולם התעסוקה.

לסיכום, תרומתו של השינוי המתבקש בתעסוקת מבוגרים היא קודם כול בתועלת הכלכלית לפרט ולחברה. הרחבת התעסוקה של אזרחים ותיקים תתרום גם לצמצום תופעת העוני. יש לראות גם את ההשפעה של התעסוקה על הבדידות, שהיא אחת הבעיות הקשות בגיל הזקנה. תרומות נוספות של התעסוקה הן שיפור מעמדו של הזקן בחברה, ויש להניח שגם צמצום הגילנות. כל אלו עוד צריכים להיחקר. שינוי המדיניות צריך להתמקד בהסרת החסמים והרחבת האפשרויות וההזדמנויות לתעסוקת מבוגרים. יש לבטל את החסם העיקרי של חובת הפרישה מחמת הגיל הכרונונולוגי, ולאפשר לכל אחד להמשיך לעבוד ככל שהוא מעוניין בכך וככל שהוא יכול לצורך זה יש לשנות את החוק הקיים ולהמיר את מבחן הפרישה מחמת הגיל הכרונונולוגי במבחן תפקודי, והעובד הוא אשר יחליט אם להמשיך לעבוד או לפרוש. כמו כן יש לבטל את החסמים הכלכליים המשמשים תמריץ שלילי לתעסוקת מבוגרים, ולבטל את הקיצוץ של קצבת הזקנה בגיל המותנה.

במקביל לכך, יש להמשיך במאמצים להרחבת האפשרויות לתעסוקת מבוגרים על ידי הקצאת משרות המיועדות לאזרחים ותיקים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות, וכן לאפשר לעובדי מדינה להמשיך ולעבוד במשרות חלקיות ולתמרץ ארגונים ציבוריים ועסקיים להעסיק אזרחים ותיקים. כמו כן, יש צורך בשינוי הדעות הקדומות לגבי היכולות של האזרחים הוותיקים לתרום למשק ולכלכלה. יחד עם זאת, יש לקחת בחשבון את השתנות עולם התעסוקה ולבחון כיצד היא תשפיע על אוכלוסיית האזרחים הוותיקים. מצד אחד ישנו צפי לצמצום המשרות בעתיד, מה שיגדיל את הביקוש למשרות ועלול לפגוע באזרחים הוותיקים; אולם ייתכן גם שייפתחו הזדמנויות תעסוקה חדשות לאוכלוסייה זו, למשל עבודה מהבית, משרות חלקיות, משרות בשעות לא קונבנציונליות ומשרות שבהן ניתן ליהנות מהניסיון והידע המצטבר של האזרחים הוותיקים.⁶⁷

מספרים על המגיד מדובנא שזכה להגיע לזקנה מופלגת אף על פי שהיה אדם חלש וחולה כל ימיו. שאלוהו תלמידיו במה זכה להאריך חיים. השיב הצדיק: החיים נפסקים ברגע שהאדם מסיים את תפקידו עלי אדמות. ואולם אני, בכל פעם שהשלמתי את תפקידי, מיהרתי לקבל עלי תפקידים וייעודים חדשים בעבודת ה' וממילא לא יכלו לקחתני מן העולם.⁶⁸

64 יצחק בריק **ברבות הימים** 73 – 70 (2019).

65 הוועדה לבניית תוכנית אב לאומית בתחום הזקנה, לעיל ה"ש 56.

66 המשרד לשוויון חברתי אגף בכיר אזרחים ותיקים "קידום התוכנית הלאומית להעסקת מבוגרים" (חדשות 15.7.2021) https://www.gov.il/he/departments/news/seniors_employment_program

67 ראו בהקשר זה: מבקר המדינה **דוח שנתי 71** (2021).

68 כתבי המגיד מדובנא (תשי"ב).

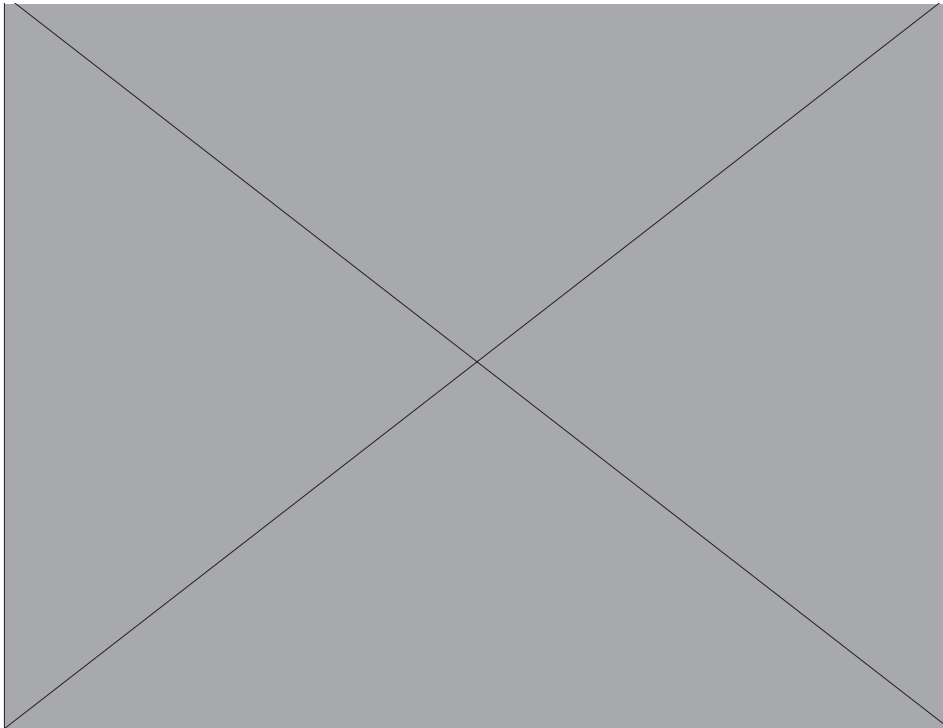
הפיצול הקיים בשירותים לאזרחים הוותיקים

סוגיית הפיצול בין השירותים הניתנים לאזרחים הוותיקים מטעם המדינה שונה משתי הסוגיות הקודמות (עוני, ותעסוקה ופרישה) בכך שהיא נוגעת באופן ישיר למצבם ולאורח חייהם של חלקים שונים מקרב האזרחים הוותיקים. סוגיה זו מעלה שאלת מקרו הנוגעת לכלל אוכלוסיית האזרחים הוותיקים ולמכלול הצרכים שלהם, ובכלל זה גם העוני והתעסוקה.

האחריות המיניסטריאלית לטיפול באזרחים הוותיקים נמצאת כיום בידי כמה משרדי ממשלה, והתיאום ביניהם לוקה בחסר. במשרד הבריאות קיים אגף לגריאטריה שאחראי לאשפוז תשושי נפש וסיעודיים, וכן כמה תוכניות כלליות כגון מניעת נפילות, טיפול פליאטיבי והתמודדות עם דמנציה. משרד הרווחה והביטחון החברתי (לשעבר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים) אחראי לרוב התוכניות המיושמות בקהילה, בכלל זה מועדונים, מרכזי יום, קהילות תומכות, סיוע למשפחות, סידור מוסדי לתשושים ועוד. המוסד לביטוח לאומי אחראי לחוק ביטוח סיעוד, לקצבאות הזקנה ולשירות ייעוץ לאזרח הוותיק. משרד הפנים אחראי על נושא העובדים הזרים במסגרת רשות האוכלוסין. משרד השיכון ומשרד הקליטה מטפלים בבעיית הדיור של עולים חדשים ומעוטי יכולת. המשרד לשוויון חברתי עוסק במגוון רחב של שירותים לכלל האזרחים הוותיקים. קופות החולים מספקות את השירותים הרפואיים בקהילה ובבתי החולים, ובכלל זה דואגות לאשפוז זקנים הנמצאים במצב "סיעודי מורכב". לכל אחד מהמשרדים הללו מדיניות ונהלים משלו, כמו גם תקציבים נפרדים, ואין כל מנגנון הדואג לתיאום, מניעת כפילויות וקונפליקטים אפשריים ביניהם. כך לדוגמה, אשפוז אזרחים ותיקים המוגדרים כ"תשושים" הוא באחריות משרד הרווחה, "תשושי נפש וסיעודיים" הם באחריות משרד הבריאות, ואילו סיעודיים "מורכבים" הם באחריות קופות החולים. במציאות ישנם מוסדות שבהם כל סוגי המאושפזים נמצאים תחת גג אחד, אך כפופים לרגולציה שונה, הנחיות ונהלים נפרדים. עקב כך ישנן כפילויות בתהליכי התקצוב, הפיקוח והדיווח, וקיימים ניגודי אינטרסים. תופעה זו פוגעת הן במערכת והן בזקנים ובמשפחותיהם. הפיצול בין המשרדים מצא ביטוי לאחרונה גם נוכח התפרצות מגפת הקורונה, כאשר המשרדים השונים הוציאו הנחיות שונות למשל לגבי בתי האבות.

פיצול בין השירותים קיים גם ברמה המקומית: קופות החולים אחראיות לאספקת השירותים הרפואיים בקהילה, המחלקות לשירותים חברתיים ברשות המקומית מטפלות במתן שירותי הרווחה, לשכות הבריאות האזוריות עוסקות בהשמה לאשפוז סיעודי וסניפי המוסד לביטוח לאומי אחראים ליישום חוק הסיעוד. ההזדקקות לשירותים מסוימים מחייבת את הזקנים ובני משפחותיהם לפנות לכמה גורמים כדי להסדיר את קבלת השירות. לדוגמה, לצורך קבלת עובד זר לטיפול בזקן סיעודי, יש לקבל אישור ראשוני מרופא קופת החולים, לפנות לאישור השירות אל המוסד לביטוח לאומי, בהמשך לכך לפנות לקבלת היתר מרשות האוכלוסין ולבסוף לפנות לחברת סיעוד לצורך איתור המטפל המתאים.

תרשים 1: הפיצול במערכת השירותים לזקן



המקור: המתווה לרפורמה של משרד הבריאות (2011).

תופעת הפיצול בין השירותים מוכרת לרשויות כבר שנים רבות, וגורמים ממלכתיים שונים התריעו על כך בעבר. מבקר המדינה עמד על כך כבר בשנת 1997:

בעת הזדקקותם לטיפול או עזרה של מוסדות, ניצבים הזקנים ובני משפחותיהם מול קשת רחבה של רשויות... הזקן ובני משפחתו לא תמיד יודעים לאן ולמי לפנות ועקב כך, מתרוצצים בין המשרדים והארגונים בחיפושם אחרי הכתובת המתאימה.⁶⁹

דברים דומים נאמרו בדוח של בנק ישראל:

יש לבחון דרכים להגברת התיאום בין השירותים השונים בקהילה ובמוסדות... באופן שישפר את השירות הציבורי לקשישים ולבני משפחותיהם ויסייע להם למצוא את זכויותיהם.⁷⁰

גם משרד הבריאות התריע על כך במסגרת המתווה לרפורמה משנת 2011:

ריבוי הממשקים והגורמים המטפלים גורם לא רק לפגיעה באיכות הטיפול ובאיכות חייהם של קשישים נזקקי סיעוד ובני משפחתם, כמו גם לקשיי רגולציה ובקרה. הוא תורם לכך שאין ראייה כוללת

69 מבקר המדינה דוח שנתי 193 48 (1997).

70 בנק ישראל דוח בנק ישראל – פרק ח' - סוגיות במדיניות הרווחה (2011) <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/Doch2011/DochPartH2011.aspx>

של הכיסוי הביטוחי הסוציאלי הראוי, לחוסר ניטור ואיסוף שיטתי של מידע ולהתנהלות שאינה מכוונת מטרת ויעדים ואינה מבוססת על נתונים.⁷¹

המודעות לבעיה הביאה בעקבותיה ניסיונות שונים לפתרון לאורך השנים. בין היתר עלו כמה הצעות חוק בעניין. עוד בשנת 1969 הגיש היועץ המשפטי של משרד הסעד הצעה לחוק רשות הטיפול בזקן.⁷² בשנת 1994 הגיש ח"כ דוד טל לכנסת הצעת חוק להקמת רשות לזקן,⁷³ שבה נאמר:

מטרתו של חוק זה היא להסדיר את הטיפול בזקן בכל המישורים ולאגוד בתוכו, לשם כך, במסגרת אחת את כל הסמכויות המפוזרות כיום בין הרשויות השונות, למען רווחתם הסוציאלית של בני האוכלוסייה המבוגרת ולהבטחת זכויותיהם ושלומם הגפני, הנפשי והחברתי.

הצעת החוק הובאה לדיון בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת ונדחתה על ידה. עקב כך הוקמה ועדה בראשותו של פרופ' יעקב מנצ'ל שהתבקשה להציע עקרונות לתיאום בין המשרדים. הוועדה המליצה ליצור רצף טיפולי בזקן באמצעות הרחבת תפקיד הוועדות המקומיות הפועלות במסגרת חוק סיעוד, לקבוע סל שירותים שיכלול טיפול סיעודי ורפואי, טיפול אישי וסביבתי, טיפול מונע, טיפול סוציאלי, פעילות חברתית, ייעוץ לזקן ומשפחתו, מתנדבים, הפניה לסידורים מוסדיים ושירותים מיוחדים.⁷⁴

באוגוסט 1999 מינו שר הבריאות שלמה בניזרי ושר העבודה והרווחה אלי ישי ועדה ממלכתית בראשותו של פרופ' יוחנן שטסמן. המלצות הוועדה פורסמו בשנת 2000⁷⁵ וכללו חמש המלצות מעשיות:

- כתובת אחידה -- ריכוז כל השירותים במבנה פיזי אחד.
- טפסים אחידים -- יונהג שימוש בטפסים אחידים לכל שירותי הסיעוד.
- הערכה אחידה -- לקיים מדרג אחד להערכה גריאטרית שתשמש את כל השירותים.
- מבחן הכנסות אחיד -- קיום מבחן הכנסות אחד ואחיד לכל הגופים.
- ישיבות צוות משותפות -- ישיבות צוות שבועיות של כל הגורמים.

על אף הניסיונות החוזרים ונשנים, היוזמות השונות להקמת גוף אחד מרכזי שיתכלל את הטיפול בנושא לא צלחו.

יש שתי דרכים עיקריות להתמודדות עם בעיית פיצול השירותים. האחת היא פיתוח מנגנוני תיאום (Co-ordination) בין הארגונים השונים, והשנייה היא איחוד (Integration) בין הארגונים הרלוונטיים. המשמעות של איחוד היא שארגונים הפועלים בנפרד מתאחדים ופועלים תחת קורת גג אחת בניהול מרכזי אחד, בתקציב אחד ותחת מדיניות אחת. המשמעות של תיאום בין ארגונים היא שכל ארגון שומר על עצמאותו מבחינה ניהולית, ארגונית ותקציבית, אך מתאם את מדיניותו ותוכניותיו עם הארגונים האחרים באמצעות מנגנוני תיאום שונים לצורך צמצום כפילויות וקונפליקטים וייעול המערכת. החלופה הרצויה היא של איחוד השירותים במשרד ממשלתי אחד. יתרונה בכך שיש מרכז אחד לקבלת החלטות, דבר שמונע את הקונפליקטים והכפילויות שעולים נוכח פיצול, אך חסרונה של חלופה זו הוא בקשיי יישומה מסיבות ארגוניות, כספיות ובעיקר פוליטיות. ארגונים לא נוטים לוותר על סמכויותיהם, והעומדים בראשם נלחמים בדרך כלל על שימור עצמאותם. בהקשר זה יש להזכיר גם את המבנה הפוליטי במדינת

71 טוביה חורב, ניר קירר ועידן הרשקוביץ ביטוח ציבורי בתחום הסיעוד: מתווה לרפורמה 84 (2011) <https://www.health.gov.il/PublicationsFiles/aa040811.pdf>

72 חוק רשות הטיפול בזקן, התשכ"ט-1969.

73 הצעת חוק הרשות למען הזקן, התשנ"ז-1997.

74 משרד האוצר, לעיל ה"ש 57.

75 ועדת המומחים הבין-משרדית לרה-ארגון של השירותים הסיעודיים והרפואיים לקשישים במדינה (ועדת שטסמן), דין וחשבון הוועדה (2000).

ישראל, שבו מתקבלות החלטות על חלוקת משרדי הממשלה על בסיס אינטרסים מפלגתיים. כאמור לעיל, ניסיונות שנעשו בעבר לפעול לאיחוד בין הארגונים לא צלחו. נוסף על כך, למעשה אין בעולם אף דוגמה למדינה המפעילה משרד ממשלתי אחד שמספק את כלל השירותים לאזרחים הוותיקים.

יתרונה של חלופת התיאום הוא באפשרויות יישומה. חלופה זו לא מחייבת ויתורים פוליטיים מרחיקי לכת, אך חסרונה בכך שאין בה פתרון מלא לבעיה. עדיין הסמכויות מפוצלות בין הארגונים השונים, וייתכנו דרכי עבודה וביצועים שלא מתואמים ביניהם. מאחר שהאפשרות של תיאום בין הארגונים מציאותית יותר, המגמה הנכונה היא למצוא את הדרך היעילה ביותר לביצועה. ברמת המטה, אחת הדרכים האפשריות היא הקמת פורום תיאום בדרג בכיר בראשות משרד ראש הממשלה. במסגרת זו יוגדרו דרכים להעברת מידע בין המשרדים, והגורמים בדרגים וברמות השונות יפעלו לתיאום ולמניעת כפילויות בין השירותים המשיקים.

ברמת המטה יש גם דרך ביניים בין מודל התיאום לבין מודל האיחוד. ניתן למקד את האחריות הכוללת לשירותים לזקנים במשרד קיים, ולהעביר אליו תוכניות ויחידות רלוונטיות. לדוגמה, אפשר להגדיר את משרד הרווחה או המשרד לשוויון חברתי כמשרד הנושא באחריות מתכללת לנושא הזקנה ולהעביר אליו את האחריות לנושא הסיעוד מהמוסד לביטוח לאומי.

מאחר שהאפשרות לפתרון הבעיה ברמת המטה היא כה מורכבת וקשה לביצוע, עדיף להשקיע את המאמץ במישור הקהילתי. קיימת ספרות רחבה העוסקת בתיאום ושילוב בקהילה (Integrated care) ובמקומות שונים בעולם פותחו מודלים בעניין⁷⁶, רובם על בסיס תיאום. מודל מיוחד שמבטא שילוב ממשי בין השירותים הוא מודל Programs of All-inclusive Care for the elderly (PACE) שפותח בארצות הברית. המודל מתבסס על מרכז יום-רב-שירותים בקהילה, שאליו מגיעים 100 - 150 לקוחות מדי יום וניתנים בו גם שירותים לזקנים המרותקים לביתם. הלקוחות עוברים הערכה גריאטרית על ידי צוות בין-מקצועי שקובע תוכנית טיפול ואחראי למתן השירות ולמעקב אחר ההתקדמות והשינויים במצבו של הזקן. השירותים כוללים שירותי בריאות (כולל מומחים), טיפול בית, פעילות חברתית ותעסוקתית, פיזיותרפיה, ריפוי בעיסוק, הסעות, ארוחות ואף אשפוז וטיפול רפואי בבתי חולים בעת הצורך. למעשה, השירותים מכסים את כל צרכיו של הזקן. לתוכנית ישנו תקציב אחד שממנו ממומנים כל השירותים, והמימון בא מתקציב הממשלה הפדרלית והממשל המחוזי באמצעות התוכניות Medicaid- Medicare. מרכז היום מקבל מתוכניות ממשלתיות אלו תשלום חודשי קבוע עבור כל זקן. המודל פועל מתוך יעילות כלכלית, והתוצאות הן צמצום בעלויות הטיפול, ירידה במספר האשפוזים ועלייה באיכות החיים ובשביעות הרצון של המשתתפים בתוכנית. מדובר אפוא במודל יעיל ומוצלח מבחינה מקצועית, אלא שאין רבים המכירים לו - וזאת כנראה בגלל הקושי הארגוני, התקציבי והפוליטי ליישמו.

מודל מוצלח אחר הראוי לציון הוא Program of integrated services for the management of Autonomy (PRISMA). מודל זה, שמבוסס יותר על תיאום בין השירותים, החל לפעול בקוויבק בשנת 1999. התוכנית כוללת נקודת כניסה אחת לשירותים, מנהל טיפול, רשומה קלינית ממוחשבת ושילוב בין השירותים הסוציאליים ושירותי הבריאות. המודל אומץ על ידי ממשלת קנדה והורחב למקומות רבים נוספים.⁷⁷ לאחרונה הוחלט על שינוי מהותי באופן הפעלת התוכנית, שעתיד להעמידה על בסיס עסקי-רווחי. דבר זה זכה לביקורת רבה מצד מחוקקים.⁷⁸

76 דוד רותם אשל - תכנית החומש ה-9, 2011 - 2015 99 - 119 (ג'וינט-ישראל אשל 2011).

77 Réjean Hébert et al., *Impact of PRISMA, A Coordination-Type Integrated Service Delivery System for Frail Older People in Quebec (Canada): A Quasi-Experimental Study*, 65(1) J. OF GERONTOLOGY SERIES B: PSYCHOLOGICAL SCI. AND SOC. SCI. 107 (2010).

78 Lori Gonzalez, *Will For-Profits Keep up the Pace in the United States? The Future of the Program of All-Inclusive Care for the Elderly and Implications for Other Programs Serving Medically Vulnerable Populations*, 51(2) INT'L J. OF HEALTH SERVICES 195 (2021).

מודלים דומים פותחו בדנמרק, אנגליה, אירלנד, איטליה וצרפת.⁷⁹ יש עדויות המצביעות על אפקטיביות של התוכניות השונות.⁸⁰ נמצא כי כדי שתוכניות לטיפול משולב יצליחו, עליהן להישען על כמה עקרונות בסיסיים: טיפול ממוקד-לקוח (Person-centered focus), נקודת כניסה אחת למערכת (Single point entry), ניהול הטיפול (Case management) הערכת צרכים על ידי צוות בין-מקצועי (Geriatric assessment), איגום משאבים ומערכת ארגונית משולבת וסמכותית. אף כי כל התוכניות הללו פותחו תחת הכותרת של אינטגרציה (Integrated care), למעשה הן בנויות על תיאום יותר מאשר על שילוב בין השירותים.

גם בארץ פותחה תוכנית המתבססת על שילוב ותיאום בין השירותים, בעיקר השירותים הסוציאליים וקופות החולים. תוכנית בשם "הטיפול המשולב בזקן" פותחה על ידי ג'וינט-אשל, משרד הרווחה, משרד הבריאות והמוסד לביטוח לאומי ומיועדת לזקנים מוגבלים במצבי סיכון גבוה. התוכנית מתבססת על עבודת צוות משולב הכולל עובדים סוציאליים ועובדי סיעוד.⁸¹ ראשיתה של התוכנית ביוזמה של אשל, שפיתחה את התוכנית ופרסמה אותה במסגרת תוכנית החומש התשיעית.⁸² בניבוש התוכנית נעזרה אשל ביעוץ של ד"ר דניס קודנר, אחד המומחים הבין-לאומיים לנושא הטיפול המשולב. המודל יושם תחילה כמיזם ניסיוני בעיר אשקלון והופעל בין השנים 2014 - 2016. הפעלתו לוותה במחקר הערכה של מכון ברוקדייל, אשר ממצאיו הצביעו על מגמה חיובית לתועלת המטופל ולתועלת הגורמים המפעילים. לאחר שהוסקו מסקנות חיוביות מביצוע הניסוי, הוא הורחב לארבע רשויות מקומיות נוספות. בשנת 2018 התקבלה החלטת ממשלה לפיתוח המודל והרחבתו ל-30 יישובים בארץ בהשתתפות כל קופות החולים. במחקר הערכה שערך מכון ברוקדייל נמצא כי ביותר ממחצית מהמקרים (54%) מומשה התוכנית, וב-16% מהמקרים לא הושגו מטרותיה מסיבות שונות (חוסר עניין של המטופל, אי-זכאות, חוסר מענה ביישוב או סיבות אחרות). מטופלים שהשתתפו בקבוצת הניסוי של מחקר ההערכה חוו פחות אשפוזים חוזרים באופן מובהק לעומת מטופלים שהיו שייכים לקבוצת הביקורת במחקר (31% ו-52% בהתאמה). גם במשך האשפוז נמצא הבדל מובהק, כך שבקבוצת הניסוי היו פחות אשפוזים ארוכים (6 ימים ומעלה) והפער עלה ככל שהתארך האשפוז.

המשמעות העולה מממצאי ביניים אלו היא שלתוכנית יש השפעה מיטיבה על המטופלים בה, וכי יש מקום לתוכנית כזו שתסייע בתכלול השירותים והמשאבים השונים לטובת הזקנים הזקוקים לה. עם זאת, כפי שעולה גם מהמלצות החוקרים, יש מקום לבחון את הרחבת התוכנית לזקנים בעלי צרכים שונים נוספים, ולא להסתפק רק בטיפול בקבוצת הזקנים במצבי סיכון גבוה. יש לראות באופן חיובי את עצם הנכונות של המשרדים השונים לשתף פעולה ואת התרומה לשיפור איכות החיים של האזרחים הוותיקים שזכו לטיפול במסגרת התוכנית. אולם מומלץ לבחון כיצד ניתן להרחיב ולהעמיק את התוכנית בכמה היבטים: ראשית, התוכנית הנוכחית מתבססת על שיתוף פעולה בין מערכת הרווחה ומערכת הבריאות, אך ישנם ארגונים נוספים המספקים שירותים לאזרחים ותיקים שאינם מהווים חלק אינטגרלי ממנה, כגון אלו העוסקים בבעיית הדיור לאוכלוסייה. שנית, התוכנית לא מכוונת לכלל האזרחים הוותיקים, אלא אוכלוסיית היעד המטופלת כיום במסגרתה היא אוכלוסייה במצבי סיכון גבוהים, אשר מהווה רק כחמישית מאוכלוסיית האזרחים הוותיקים. והאתגר השלישי נוגע למבנה הארגוני והסמכויות שבידי התוכנית: כיום התוכנית מאופיינת יותר כמתאמת בין השירותים, אך חסרים בה האלמנטים של האיחוד, דהיינו מנהל אחד, תקציב אחד וכד', כדוגמת תוכנית PACE שהוזכרה לעיל.

79 אסתר יקוביץ תוכניות חדשניות לטיפול בזקנים המוגבלים בתפקודם (2011); רותם, לעיל ה'ש 76.

80 Dennis L. Kodner, *Whole System Approaches to Health and Social Care Partnership for the Frail Elderly: An Exploration of North American Models and Lessons*, 14(5) HEALTH AND SOC. CARE IN THE COMMUNITY 384 (2006).

81 שרה אלון וענת חקלאי-רוסט תיאום וטיפול משולב לזקנים בקהילה (המוסד לביטוח לאומי אגף הקרנות קרן הסיעוד ג'וינט-אשל 2019).

82 רותם, לעיל ה'ש 76.

לסיכום, ברמת המטה מוצע להכין תוכנית אסטרטגית להקמת משרד אחד ומאוחד לתחום הזקנה, בתקווה שבעתיד תיווצר ההזדמנות הנאותה להגשמתה. הדבר יכול להתבצע על ידי קביעת משרד מתכלל שאליו ניתן יהיה להעביר בהדרגה ובעיתוי המתאים יחידות רלוונטיות ממשרדים אחרים. ברמה הפרקטית יש צורך בהקמת מנגנון מתאם בין משרדי הממשלה השונים, בהובלה של משרד ראש הממשלה, במטרה למנוע כפילויות וקונפליקטים, לחסוך במשאבים ולתאם במידת האפשר את המדיניות, הרגולציה, הפיקוח ותכנון-העל של השירותים.

תשומת הלב העיקרית והמיידית צריכה להיות מוקדשת למישור הקהילתי. התוכנית המופעלת כיום על פי החלטת הממשלה היא הכיוון הנכון ליישומה של תוכנית אינטגרטיבית תחת אחריות הרשות המקומית. הרשות המקומית היא הגורם אשר נמצא בקשר הישיר עם האזרח, במסגרתה מתבצעים השירותים השונים הלכה למעשה, ויש לה היכולת וייתכן שגם המוטיבציה לתכלל את כל השירותים לאזרחים הוותיקים ולפעול בהדרגה לשילוב ביניהם. צעד קונקרטי בכיוון זה יכול להיות ייעוד לאלתר של מבנה פיזי אחיד ברשות המקומית שבו יתכנסו השירותים השונים המיועדים לאזרחים ותיקים בקהילה.

סיכום

במאמר זה הבאנו שלוש סוגיות מרכזיות בתחום המדיניות לגבי האזרחים הוותיקים. כאמור במבוא למאמר, סוגיות אלו הן רק חלק מכלל הסוגיות והאתגרים המחייבים התייחסות ברמה הלאומית. לכן, ברמת המקרו יש צורך בתוכנית-אב לאומית לזקנה. האגודה הישראלית לגרונטולוגיה התריעה על כך ונתנה לכך פרסום רחב לאורך השנים, אך הוא לא הביא לתוצאות מעשיות.⁸³ באוקטובר 2017 הוקמה בכנסת ועדה מיוחדת להכנת תוכנית-אב לאומית לזקנה, אך בגין השינויים הפוליטיים גם היא לא זכתה להגשמה. עם זאת, ועדה זו הספיקה לפרסם את התוכנית ולהגישה ליו"ר הכנסת. מן הראוי שתוכנית זו תועלה מחדש על סדר היום כדי שתהיה התייחסות לאומית כוללת לצורכי האוכלוסייה הוותיקה, תוך הכרה בנכסים הטמונים בה מחד גיסא ובמגוון הצרכים שלה מאידך גיסא. יש לאמץ את מטרות התוכנית כפי שנוסחו בוועדה:

להבטיח לאזרחים הוותיקים בישראל קיום בכבוד ובביטחון בכל תחומי החיים -- בריאות, רווחה, סיעוד, דיור, תעסוקה -- ולוודא שתוחלת החיים המתארכת והגידול הניכר הצפוי במספר הזקנים בעתיד יהיו מלווים באיכות חיים טובה מבחינה כלכלית, חברתית ואישית.⁸⁴

אנו עדים ליוזמות רבות ומבורכות בנושא, חלקן ברמה הפרקטית, כפי שסקרנו לעיל, ואחרות ברמה ההצהרתית, כמו הכרזת מדריד או הצהרת ירושלים על הזדקנות 2020.⁸⁵ יוזמות אלו, המשלבות בין עשייה בשטח לבין פעילות בקרב קובעי מדיניות ומקבלי החלטות, שומה עליהן שיובילו לשינוי המתבקש.

83 אסתר יקוביץ, יצחק בריק ויוסי קטן **השירותים לאוכלוסייה הזקנה בישראל: הצורך בעיצוב תכנית-אב לאומית** (נייר עמדה, האגודה הישראלית לגרונטולוגיה 2014); אסתר יקוביץ ויוסי קטן **השירותים לאוכלוסייה הזקנה בישראל: הצורך בעיצוב תוכנית אב לאומית** (נייר עמדה, האגודה הישראלית לגרונטולוגיה 2011).

84 הוועדה לבניית תוכנית אב לאומית בתחום הזקנה, לעיל ה"ש 56, בעמ' 22.

85 ישראל (איסי) דרון "הצהרת ירושלים על הזדקנות, 2020" גרונטולוגיה וגריאטריה מ"ח (1) 113 (2021).

ביקורת המדינה, נציבות תלונות הציבור והטמעת עקרון השוויון בישראל

סלים ג'ובראן*

תקציר

בישראל לא פועל מוסד לאומי רשמי להגנה על זכויות האדם. מאמר זה מתאר כיצד מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור יכול וראוי למלא גם את התפקיד האמור לעיל של מוסד לאומי לשמירה על זכויות אדם, וכיצד הוא למעשה ממלא תפקיד זה בפועל.

בפרק הראשון של המאמר מתוארים המקורות הנורמטיביים לפעולת מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור המסמיכים את מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לדון בחוקיות של פעולות הגופים המבוקרים. נוסף על כך, לנציב תלונות הציבור סמכות מיוחדת לדון במקרים של אי-צדק בולט ונוקשות יתרה. הסמכה זו שבחוק מאפשרת בחינת עוולות חוקתיות, גם כאשר הגופים המבוקרים פועלים על פי החוק היבש. נוכח ההוראות הקבועות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, בעת בחינת פעולותיהן של רשויות המינהל מוטלת על מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור החובה לפעול באופן אקטיבי לשם הגנה על זכויות האדם ולהפעיל את סמכויותיו להבטחת קידום ומימושן של הזכויות החוקתיות.

בפרק השני של המאמר מתוארים היתרונות שיש למוסד ביקורת המדינה ונציבות תלונות הציבור במילוי תפקיד זה, כגון האפשרות לבחון את האיזון החוקתי שערכה הרשות בכלים שונים מאלו שיש למערכת בתי המשפט; אופי העבודה של מוסד ביקורת המדינה ונציבות תלונות הציבור, אשר מאפשר הצגת תמונת מצב רחבה; ונגישות המוסד לכלל הציבור, ובכלל זה לאנשים הנמנים עם אוכלוסיות מוחלשות.

הפרק השלישי דן בחשיבות ערך השוויון ובשאלה כיצד בפועל ביקורת המדינה ונציבות תלונות הציבור ממלאות תפקיד בשמירה על ערך זה, לעיתים תוך תיקון מערכתי של נהלים וכללים שיצרו תוצאה מפלה. נוסף על כך מודגש בפרק כי לביקורת המדינה ונציבות תלונות הציבור תפקיד חשוב בהגברת אכיפת פסקי דין שקבעו נורמות כלליות בנוגע לשוויון.

* סלים ג'ובראן הוא שופט (דימ') בית המשפט העליון ולשעבר המשנה לנשיאת בית המשפט העליון.

מבוא | סמכותו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בתחום ההגנה על זכויות האדם | היתרון המוסדי של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בתחום זכויות האדם | מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור וההגנה על הזכות לשוויון | סיכום

מבוא

בישראל לא פועל מוסד לאומי רשמי להגנה על זכויות האדם.¹ בסוף שנות השמונים של המאה העשרים החלו בעולם תנופת הקמה של מוסדות לאומיים אלה, וכיום הם פועלים בכ-120 מדינות, ו-60 מדינות נוספות החלו לפעול להקמתם.² לפי הגדרתו של האו"ם, מוסדות לאומיים להגנה על זכויות האדם הם מוסדות מדינתיים שאינם בתי משפט, אשר מחזיקים במנדט חוקתי או חוקי להגן על זכויות אדם ולקדםן.³

ברשימה זו אטען, בדומה לאחרים לפניי, כי חלף מוסד לאומי רשמי לזכויות אדם התפתח בישראל דגם ייחודי של מוסד ביקורת המדינה ונציבות תלונות ציבור (אומבודסמן), אשר משמש בפועל כנציב זכויות האדם של מדינת ישראל.⁴ ברשימה קצרה זו אתמקד בתרומתו של מוסד זה להגנה על עקרון השוויון במדינת ישראל ולביצורו, ואעמוד על היתרון המוסדי הייחודי של מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בשמירה על עקרון השוויון במציאות הישראלית המורכבת.

סמכותו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בתחום ההגנה על זכויות האדם

סמכותו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, בדומה לסמכויות של שלוש הרשויות הקלסיות במשטר הדמוקרטי - הרשות המחוקקת, הרשות השופטת והרשות המבצעת - מעוגנת במפורש במישור החוקתי בחוק-יסוד: מבקר המדינה. לאור זאת, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הוא "שחקן חוקתי" בעל תפקיד חשוב בהגנה על ערכי הדמוקרטיה בישראל ובהבטחת שימורם של האיזונים והבלמים במשטר זה. סמכויותיו של

1 נתן מיליקובסקי פרויקט מוסד זכויות אדם מדינתי - דוח מסכם (2019).

2 STÉPHANIE LAGOUTTE, RAO, SONIA CARDENAS, CHAINS OF JUSTICE: THE GLOBAL RISE OF STATE INSTITUTIONS FOR HUMAN RIGHTS 7-9 (2014) ZACHARY ANNALI KRISTIANSEN & LISBETH A. N. THONBO, REVIEW OF LITERATURE ON NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS 1 (2016) ELKINS, TOM GINSBURG & JAMES MELTON, THE ENDURANCE OF NATIONAL CONSTITUTIONS 993-994 (2009) שם מתארים הכותבים כי אין בנמצא חוקה מודרנית שאינה מייסדת גופים חוקתיים כגון מוסדות להגנה על זכויות ולבירור תלונות ציבור: "One can hardly find a new constitution written in the last twenty years without distinct commissions for judicial appointments, electoral oversight, human rights, and counter-corruption - bodies that were not considered by drafters in the nineteenth century. New constitutional offices, such as an ombudsman or independent central bank, have similarly expanded the scope of constitutions".

3 NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS, HISTORY, PRINCIPLES, ROLES AND RESPONSIBILITIES 13 (2010) ("State bodies with a constitutional and/or legislative mandate to protect and promote human rights. They are part of the State apparatus and are funded by the State").

4 להרחבה ראו אלי מרזל, מתן גוטמן ואלון רודס "ממבקר המדינה לנציב זכויות אדם - דרך קצרה והכרחית" עיונים בביקורת המדינה 63, 49 (2018).

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור אומנם אינן משוריינות מהבחינה הפרוצדורלית, אך כשאר חוקי היסוד ניתן לשנותן רק באמצעות חוק יסוד.⁵

בעידן החוקתי נודעת חשיבות רבה לעובדה כי סמכותו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור נכללת בהסדרים החוקתיים. מעמדו החוקתי של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור משפיע על האפשרות לשנות את סמכותו החוקתית⁶ או לפגוע בה,⁷ ויש לכך חשיבות בכל הקשור לפרשנות סמכותו החוקתית. האם ניתן ללמוד מכך כי למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור יש סמכות לבחון את פעולתם של הגופים המבוקרים והנילונים בהתאם לזכויות האדם החוקתיות? האם סמכותו החוקתית מאפשרת לו לפקח באופן אפקטיבי ודומיננטי על ההליך המינהלי ועל ההחלטות המינהליות? האם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור יכול לראות עצמו כ"נציב זכויות האדם" במדינת ישראל? לדעתי התשובה לשאלות אלה היא חיובית.⁸

ניתן ללמוד על סמכותו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לפקח באופן אפקטיבי ודומיננטי על ההליך המינהלי ועל תוכן ההחלטות המינהליות - ובתוך כך לבחון את פעולותיהם של הגופים המבוקרים בראי זכויות האדם החוקתיות - מהסמכות המעוגנת בסעיף 2(ב) לחוק-יסוד: מבקר המדינה, הקובע כי "מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות [של הגופים המבוקרים]". כך עולה גם מסמכות בירור התלונות המעוגנת בסעיף 37 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], אשר קובע שניתן להגיש תלונה על מעשה שהוא "בניגוד לחוק או ללא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו משום נזק או פגיעה או אי-צדק בולט; לעניין זה, 'מעשה' - לרבות מחדל ופיגור בעשיה". סמכות זו מעניקה למבקר כר פעולה רחב, שבגדרו הוא יכול למצוא פגמים בשיקול הדעת המינהלי גם כאשר ההחלטה המינהלית מעוגנת בהוראות הדין הפורמליות אך תוצאותיה לפרט קשות או בלתי הוגנות, באופן המחייב חשיבה מחודשת מצד הרשות המינהלית.

נוקשות יתרה ואי-צדק בולט הם מושגי שסתום המאפשרים לנציב תלונות הציבור בחינה מעמיקה של ההחלטה המינהלית לגופה, גם אם אין בנמצא עילה משפטית ברורה ופורמלית שאותה הפרה הרשות המינהלית:

ליקויים שביקורתם הולמת במיוחד את תפקידו של האומבדוסמן. אי-תקינות המינהל, התנהגות נוקשה מדי של הרשות או מעשה בלתי-צודק (אף אם אינו בלתי חוקי) כשאי-הצדק נראה לעין, עשויים לפגוע בפרט לא פחות מפעולה ללא סמכות או החלטה הנגועה בטעות משפטית. בתי המשפט וטריבונלים מינהליים לא תמיד מוסמכים או מוכנים לברר ליקויים כאלה. מלאכת האומבדוסמן תוכל, איפוא, למלא את החלל.⁹

אי-צדק בולט ונוקשות יתרה הם מושגים שיש לפרשם, בדומה למושגי השסתום תום הלב, תקנת הציבור ורשלנות, ולהעניק להם מובן עדכני ההולם את הערכים החוקתיים המעוגנים בחוקי היסוד. הנשיא ברק עמד על כך שמושגים אלה הם דוקטרינות, אשר משמשות "כלים שבאמצעותם מוזרמים עקרונות היסוד של השיטה בכלל וזכויות היסוד של האדם בפרט אל תוך המשפט הפרטי".¹⁰ עיקרון זה נכון גם לגבי עילות הבחינה של הנציב בדבר אי-צדק בולט ונוקשות יתרה. על מבקר המדינה בכובעו כנציב תלונות הציבור להעניק למושגים אלה את

5 מרים בן-פורת חוק-יסוד: מבקר המדינה 73 (פירוש לחוקי-היסוד, יצחק זמיר עורך, 2005).

6 אפשר לשנות את סמכותו החוקתית רק בחוק יסוד.

7 בג"ץ 5113/12 פרידמן נ' כנסת ישראל (2012).

8 ראו אהרן ברק "מבקר המדינה וזכויות אדם בישראל" מבחר כתבים כרך ג - עיונים חוקתיים 81 (2017).

9 יצחק קלינגהופר "נציב תלונות הציבור" משפטים ד 152, 148 (1972).

10 בע"א 294/91 חברת קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום, פ"ד מו(2) 464, 532 (1992).

משמעותם הראויה והנכונה. המחוקק לא השחית מילותיו לריק, ולא בכדי הוענקה לנציב תלונות הציבור סמכות כה ייחודית לבחון את פעולות המינהל באזמל דק, ולא דווקא בכלים משפטיים פורמליים.

הינה כי כן, סמכותו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור להגן על ערכי המשטר הדמוקרטי, ובראשם עקרון שלטון החוק וזכויות האדם, היא סמכות חוקתית. פעולה של גוף מבוקר או נילון הנתון לביקורתו של המבקר והנציב אשר פוגעת באופן בלתי מידתי בזכויות האדם היא פעולה בלתי חוקית, בלתי צודקת ובעלת נוקשות יתרה, ועל מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לבקרה ולהצביע לפני הרשות על הפגמים שבה. בדומה לכך, פעולה של גוף מבוקר שאינה מאזנת כראוי בין האינטרסים השונים, אינה מעניקה משקל ראוי לזכויות הפרט ובוחרת לפעול מחוץ למתחם הסבירות היא פעולה בלתי חוקית ובלתי צודקת, ועל מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לומר את דברו במצבים מסוג זה. בגדר סמכותו, על מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לבחון אם פעולות של גוף מבוקר אינן מאזנות כראוי בין זכויות הפרט לבין צרכי הכלל.

על כן, לביקורת המדינה ולנציבות תלונות הציבור יש תפקיד חשוב ביותר במשטר הדמוקרטי הישראלי בעידן החוקתי. על מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לבחון אם פעולות הגופים המבוקרים נעשות בהתאם לדיני זכויות האדם החוקתיות, ואם מתגלה פגיעה בזכויות - קרי, שפעילות הגופים המבוקרים והנילונים אינה עולה בקנה אחד עם דינים אלה - עליו לבחון את חוקיותה בהתאם לתנאים הקבועים בפסקת ההגבלה. עמד על כך פרופ' ברק במאמר שהוקדש לנושא זה:

מבקר המדינה - הן בתפקיד הביקורת הכללית והן כנציב תלונות הציבור - חייב להבטיח את כיבודן של הזכויות החוקתיות. אכן, הוראת סעיף 2(ב) לחוק-יסוד: מבקר המדינה קובעת כי: 'מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות... של הגופים המבוקרים'. הוראה זו מסמיכה את מבקר המדינה לבחון האם הרשות המבצעת מגנה כראוי על הזכויות החוקתיות של הפרט כנגד המדינה.¹¹

לא זו בלבד שהפעולה של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בתחום זכויות האדם היא ראויה ואפשרית מכוח סמכותו החוקתית והחוקית, אלא שהיא, לדעתי, גם מתחייבת. סעיף 11 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע כי "כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוק-יסוד זה". לזכויות החוקתיות יש שני היבטים - שלילי וחובי.¹² מההיבט השלילי, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מחויב שלא לפגוע בזכויות החוקתיות הקבועות בחוקי היסוד, ואם הוא פוגע בהן - עליו לפעול במידתיות בהתאם לפסקת ההגבלה, על מנת שפגיעותיו בזכויות יהיו חוקתיות. מכוח חובה זו, למשל, על נציב תלונות הציבור להעניק זכות טיעון למי שעלול להיפגע ממסקנותיו. לצד ההיבט השלילי של איסור פגיעה, מחויב מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור על פי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו לפעול גם באופן אקטיבי לשם הגנה על זכויות האדם,¹³ ולהפעיל את סמכויותיו להבטחת קידומן ומימושן של הזכויות החוקתיות. על מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לפרש את סמכותו החוקתית לערוך ביקורת ולברר את תלונות הציבור בהתאם לחובתו זו. כשם שהחובה לקדם את זכויות האדם מוטלת על כל רשות שלטונית כחלק ממימוש הסמכויות הנתונות לה בדיון, גם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מחויב לעשות כן במסגרת סמכויותיו. על כן, בקביעת תוכנית העבודה של עבודת הביקורת ולצורך מלאכת בירורן של תלונות הציבור, על מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור להגן על זכויות האדם ולפעול למימושן ולקידומן.

11 אהרן ברק "מבקר המדינה וזכויות האדם בישראל" עיונים בביקורת המדינה 63, 37 (2018).

12 שם, בעמ' 513.

13 בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס (3) 464, 479 (2005).

היתרון המוסדי של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בתחום זכויות האדם

בתי המשפט בוחנים רק את חוקיות הפעולות של הרשות במובן הצר, קרי: אם האיזון שערכה הרשות הוא האיזון הסביר, הנופל במתחם הסבירות או המידתיות. לעומת זאת, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מוסמך לבחון אם האיזון שביצעה הרשות הוא האיזון הרצוי. על תפקידו הרחב של מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור עמדה מבקרת המדינה לשעבר, השופטת (בדימ') מרים בן-פורת, בציינה:

אין הביקורת יכולה להסתפק בהצבעה על מקרים שבהם נהגה הרשות באורח בלתי־חוקי. היעד שביקורת המדינה מבקשת להשיג היא רשות שלטונית נבונה ויעילה, ולא רק רשות שלטונית סבירה, הפועלת באורח תקין וחוקי.¹⁴

מכאן שעל מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור גם לבחון את צדקתה של ההחלטה המינהלית לגופה, ולשאול אם היא אינה נוקטת נוקשות יתרה או שמא היא מגלה אי-צדק בולט. לא רק שורת הדין עומדת כנורמה לפני המבקר והנציב, אלא גם השאלה אם היה על הרשות לנהוג "לפנים משורת הדין". אל לו לנציב תלונות הציבור לוותר על השימוש בנורמות חשובות אלה, וחובה עליו לבחון את ההחלטות המינהליות לא רק מבעד לשאלה הפורמלית של הדין הצר, אלא גם מבעד לעקרונות ולערכים הנמצאים בבסיס הוראות הדין. בהקשר זה ניתן לזהות שלושה תפקידים חוקתיים הייחודיים למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

התפקיד הראשון הוא, כאמור, בחינת האיזון החוקתי שנעשה בפעילות הרשות. מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור אינו חייב להסתפק בבחינת האיזון הסביר, וביכולתו להצביע על החלטות שבהן ניתן משקל חסר לזכות זו או אחרת, או על פעולות המובילות, הלכה למעשה, לפגיעה בזכות אדם. קביעה זו אין משמעותה כי החלטת הרשות הייתה לא חוקית, אך היא מבקשת להראות לרשות כי היה ביכולתה לקדם הגנה חזקה וטובה יותר על זכויות האדם.

שנית, תפקידו של נציב תלונות הציבור הוא אינקוויזיטורי, וביכולתו לבחון ולחקור את הרשות ועובדיה ביחס לתלונה שהוגשה לו, לצד ייזום ביקורת רוחב על הגופים המבוקרים בכובעו כמבקר המדינה, בהתאם לשיקול דעתו, לרבות ביקורת רוחביות וביקורת מעקב. לאור אלו, לפני מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור עומדת תמונה רחבה של מצב זכויות האדם בגוף המבוקר או הנילוו, כזו העולה הן מדוחות הביקורת והן מהליכי בירור התלונות שמעלים גם כשלים מערכתיים - זאת בשונה מבית המשפט, הדין רק בעתירות נקודתיות המגולגלות לפתחו על-ידי מי שהופרו זכויותיו, ומשכך אינו יכול ליזום מהלך של הגנה רוחבית על זכויות האדם. כך למשל, בעקבות תלונות פרטניות על אודות חסימות של משתמשים ברשת הפייסבוק (Facebook) על ידי אישי ציבור ורשויות מקומיות, קבע נציב תלונות הציבור כי מדובר בבעיה מערכתית המצריכה טיפול מערכתי, וכי על גוף ציבורי או איש ציבור המפעיל דף פייסבוק ציבורי לפרסם מדיניות בדבר השימוש בדף ולקבוע נהלים:

על נוהלי השימוש לעלות בקנה אחד עם הזכות לחופש הביטוי ולכלול אמצעי תגובה מידתיים שיינקטו נגד המפרים את מדיניות השימוש בדף, כגון אזהרה קודם מחיקה או חסימה לזמן מוגבל בתגובה על ההפרות הראשונות.

14 מרים בן-פורת "מבקר המדינה ופסיקת בית המשפט העליון" ספר זיכרון לגד טדסקי - מסות במשפט אזרחי 98, 93 (תשנ"ו).

עוד הוא קובע שהסנקציות צריכות להיות מנומקות ויש לתעד את הטלתן.¹⁵

שלישית, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מסוגל לשמש פה למי שמתקשים למצוא אוזן קשבת בגופים המבוקרים ולתת מקום גם לזכויות האדם של הקבוצות החלשות והמוחלשות ביותר. היכולת של המבקר ליזום ביקורת באופן אקטיבי או לחקור תלונות ציבור מאפשרת לו להסיט את הזרקור אל קבוצות אוכלוסייה שאינן זוכות לבמה ואשר זכויות האדם שלהן נפגעות, גם אם לא בכוונת מכוון. היבט זה חשוב במיוחד בעבודתו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, שכן המבחן האמיתי להפנמתן של זכויות האדם הוא ההגנה על אותם יחידים וקבוצות שאינם יכולים לעמוד על זכויותיהם, ואשר מתקשים להעלות את טענותיהם לפני בתי המשפט או הרשויות.

ההגנה על זכויות האדם סובלת מבעיה מובהקת של חוסר נגישות לצדק ואכיפה מופחתת, במיוחד כאשר עסקינן בזכויות של אוכלוסיות מוחלשות. רמת נגישותן של קבוצות אלה לבתי המשפט היא נמוכה, ובעניינן נחוץ אם כן טיפול שונה ואינטנסיבי. ארגוני זכויות אדם יכולים לנסות ולתקן עוולות במקרים מעטים בלבד, וההליך השיפוטי אורך זמן רב ומצריך משאבים רבים. נוסף על כך, חלק מן הפגיעות אינן מתבטאות בהפרות חוק ברורות אלא בחוסר יעילות, זלזול והיעדר תשומת לב לצורכיהן של קבוצות אוכלוסייה אלה. יתרוננו הגדול של הליך בירור תלונות הציבור הוא בנגישות הקלה של נציבות תלונות הציבור למתלונן. כמו כן, ביכולתו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לאסוף עובדות וראיות ביעילות תוך שיתוף פעולה עם הרשות, בתהליך מהיר, ללא צורך בעילה משפטית דווקנית לצורך התערבות, תוך מעקב אחר יישום ההערות וללא עלות ובירוקרטיה. מכאן היתרון המוסדי העצום של מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בשדה זכויות האדם.¹⁶

על דברים אלה, ובייחוד על היתרון של מוסד האומבודסמן, עמד בית המשפט העליון של קנדה:¹⁷

The traditional controls over the implementation and administration of governmental policies and programs—namely, the legislature, the executive and the courts—are neither completely suited nor entirely capable of providing the supervision a burgeoning bureaucracy demands. The inadequacy of legislative response to complaints arising from the day-to-day operation of government is not seriously disputed. The demands on members of legislative bodies is such that they are naturally unable to give careful attention to the workings of the entire bureaucracy. Moreover, they often lack the investigative resources necessary to follow up properly any matter they do elect to pursue. The limitations of courts are also well-known. Litigation can be costly and slow. Only the most serious cases of administrative abuse are therefore likely to find their way into the courts. More importantly, there is simply no remedy at law available in a great many cases.

15 ראו נציב תלונות הציבור דוח שנתי 43 לשנת 2016 (2017).

16 סלים ג'ובראן "מבקר המדינה כמגן הזכויות החברתיות" ICON-S-IL Blog (10.12.2019). לגרסה נוספת של דברים אלו ראו סלים ג'ובראן "תפקידו של מבקר המדינה בהגנה על זכויות אדם - זכויות חברתיות כמקרה בוחן" עיונים בביקורת המדינה 63, 43 (2018).

17 British Columbia Development Corporation v. Friedmann (Ombudsman), [1984] 2 S.C.R. 447, 459-460.

מצב דברים זה השפיע ישירות על התפתחותם של מוסדות בירור תלונות הציבור:

The Ombudsman represents society's response to these problems of potential abuse and of supervision. His unique characteristics render him capable of addressing many of the concerns left untouched by the traditional bureaucratic control devices. He is impartial. His services are free, and available to all. Because he often operates informally, his investigations do not impede the normal processes of government. Most importantly, his powers of investigation can bring to light cases of bureaucratic maladministration that would otherwise pass unnoticed... In short, the powers granted to the Ombudsman allow him to address administrative problems that the courts, the legislature and the executive cannot effectively resolve.¹⁸

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור וההגנה על הזכות לשוויון

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מחזיק ביתרון מובהק בבחינתן של סוגיות הנוגעות להפרת הזכות לשוויון. הזכות לשוויון היא חלק בלתי נפרד מהמשפט הישראלי,¹⁹ ומאז קום המדינה חזר בית המשפט העליון וקבע כי השוויון הוא "נשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו".²⁰ הצורך להבטיח שוויון הוא טבעי לאדם, ואין תחושה קשה יותר עבורו מאשר תחושת האפליה הבלתי מוצדקת. בית המשפט קבע כי השוויון:

מבוסס על שיקולים של צדק והגינות. המבקש הכרה בזכותו, צריך להכיר בזכותו של הזולת לבקש הכרה דומה. הצורך לקיים שוויון הוא חיוני לחברה ולהסכמה החברתית שעליה היא בנויה. תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזהותו העצמית של האדם.²¹

לעקרון השוויון פנים רבות, אשר המשותף להן הוא "האיסור על הבחנה בלתי עניינית בין שווים - היא ההפליה".²² מכאן שעקרון השוויון אינו מחייב זהות בטיפול בכל אדם ואדם, אלא תפיסת השוויון משמעותה יחס שווה לשווים ויחס שונה לשונים:

18 שם, בעמ' 461. על היתרונות שבפנייה לנציב תלונות הציבור על פני נקיטת הליך שיפוטי ראו: אליעזר גולדברג "נציבות תלונות הציבור - עקרונות ויישומם" עיונים בביקורת המדינה 59, 9 (2002). כך נאמר גם בהצעת החוק להקמת נציבות תלונות הציבור: "אף על פי שהמערכת השיפוטית הכיחה שהיא מכשיר רב עצמה לשמירה על זכויות האזרח במגעו עם המינהל, עדיין יש תחומים ועניינים שמסיבות שונות אינם עומדים לביקורת ערכאות, אם בשל אופיים ואם משום שהאזרח נמנע מביאם לערכאות, בשל הקשיים והמגבלות שבהפעלתן, גם אם לדעתו יש מקום לתלונה" (הצעת חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5), התשכ"ט-1969, ה"ח 403, בעמ' 402).

19 בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט (4) 94 (1995).

20 בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פ"ד כג(1) 693, 698 (1969).

21 בג"ץ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309, 332 (1988).

22 בעמ' 919/15 פלוני נ' פלונית (נבו 2.7.2017).

הפליה משמעותה יחס שונה אל שווים ויחס שווה אל שונים... לעתים לשם השגת השוויון נדרש לפעול מתוך שונות. לא כל טיפול שונה הוא טיפול מפלה. עקרון השוויון מבוסס אפוא על תפיסת הרלוונטיות.²³

היטיב להביע זאת הנשיא אגרנט, בציינו:

המושג "שוויון", בהקשר זה, פירושו איפוא שוויון רלוונטי (relevant equality) והוא הדורש, לענין המטרה הנדונה, "טיפוּל שווה" (equality of treatment) באלה אשר המצב האמור מאפיין אותם. כנגד זה, תהא זו הבחנה מותרת, אם השוני בטיפוּל בבני אדם שונים ניזון מהיותם נתונים, בשים לב למטרת הטיפוּל, במצב של אי-שוויון רלוונטי (relevant inequality), כשם שתהא זו הפליה, אם הוא ניזון מהיותם נתונים במצב של אי-שוויון, שאיננו רלוונטי למטרות הטיפוּל.²⁴

משנחקק חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו הוכרה הזכות לשוויון כחלק מזכותו של האדם לכבוד על פי מודל ביניים של הנשיא ברק.²⁵ עמדתו על חשיבותה הרבה של הזכות לשוויון ותוכנה באחת הפרשות:

הזכות לשוויון, כידוע, נגזרת מהזכות החוקתית לכבוד הקבועה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו... על-פי גישה זו, השוויון מוסבר באמצעות מושג הרלבנטיות, ולא מאפשר להבחין בין אנשים מטעמים לא ענייניים... כאשר נערכת הבחנה מטעמים שאינם רלבנטיים הרי זו הפליה. נהוג להבחין בין שני סוגים של הפליה. הפליה מסוג אחד עלולה להתקיים כאשר ההבחנה האסורה לוקה בחוסר רלבנטיות בהיותה שרירותית ובכך טועה להבחין כראוי בין פרטים. ההפליה מסוג נוסף יכולה להיעשות על בסיס קטגוריות זהות מוגדרות כגון לאום, גזע, או שיוך עדתי. הפליה זו מכונה בפסיקה "הפליה גנרית", והיא נתפסת כהפליה קשה שעולה כדי פגיעה בכבוד האדם.²⁶

פעמים רבות הוכחת הפגיעה בשוויון היא קשה ומורכבת. הפגיעה בשוויון אינה נמדדת בכוונת הפלות, שהרי פעמים רבות הכוונות טובות ונכונות, אלא היא נמדדת במבחן התוצאה המפלה, ללא קשר לשאלה אם הייתה כוונה להפלות או לאו. התנהגות לא שוויונית די בה כדי להצביע על התנהגות לא חוקית, ואין צורך להוכיח כוונה סובייקטיבית להפלות.²⁷ תוצאה שאינה שוויונית די בה כדי להצביע על התנהגות לא ראויה:

בכך נותנת החברה ביטוי לסלידתה מיצירת סטריאוטיפים... ההתנהגות הפסולה היא אם כך אובייקטיבית, ואין אנו בוחנים את כוונת מבצעה, הן אם לא התכוון להפלות, הן אם כוונתו הייתה טובה... הנה-כי-כן, הן בגלל הקושי להוכיח כוונה ובעיקר בגלל מקומה של הזכות לשוויון בסולם הערכים שלנו, אין לדרוש הוכחת כוונה.²⁸

הוכחת התוצאה המפלה אינה פשוטה - בוודאי כאשר בוחנים תקנות, נהלים, תוכניות ציבוריות וביצוע של החלטות ממשלה מורכבות. פעמים רבות נהלים ונורמות שנקבעו על ידי רשויות המדינה מבוססים על רציונלים שנראים על פניהם הגיוניים ורלוונטיים, ואולם תוצאתם מפלה וקשה. בנקודה זו יש יתרון מוסדי עצום למבקר

23 בג"ץ 6778/97 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים, נח(2) 358 (2004).

24 ד"נ 10/69 בורנובסקי נ' הרבנים הראשיים לישראל, פ"ד כה(1) 35, 7 (1971).

25 בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקאות 36 - 40 לפסק דינו של הנשיא א' ברק (2006).

26 בג"ץ 2311/11 סבח נ' הכנסת (נבו) 17.9.2014.

27 בג"ץ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309, 333 (1988); בג"ץ 104/87 נבו נ' בית הדין הארצי, פ"ד מד(4) 749 (1990); בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630, 654; בג"ץ 7052/03 עדאללה נ' שר הפנים, בפס' 51 (2006).

28 דב"ע נו/ 3-129 פלוטקין נ' אחים אייזנברג בע"מ, פד"ע לג 481, 492 - 495 (1997).

המדינה ונציב תלונות הציבור: בזכות דרך הפעולה החקירתית ביכולתו לשאול את השאלות הנכונות ולקבל את המידע הנדרש מכמה רשויות במקביל, ובכך ביכולתו לסייע בבחינת תוצאות מפלות של יישום נורמות והחלטות של רשויות המינהל הציבורי. עיון בדוחות נציב תלונות הציבור מהשנים האחרונות מדגים יפה כיצד בכוחה של הנציבות לתקן עוולות של פגיעה בשוויון, תוך תיקון מערכתי של נהלים וכללים שיצרו תוצאה מפלה וקשה.

כך למשל, בדוח מספר 45 של נציב תלונות הציבור מתוארת תלונה של אישה בת 62 שקיבלה תעודת עיוור, וביקשה לקבל דמי ליווי כסיוע ליציאה למקום עבודתה.²⁹ בקשתה של המתלוננת נדחתה נוכח ההנחיה הקובעת שנשים אינן זכאיות לקבל דמי ליווי אם קיבלו תעודת עיוור לאחר גיל 62, שהוא גיל הפרישה משוק העבודה לנשים, ללא קשר לשאלה אם הן עובדות בפועל אם לאו. המתלוננת טענה שיש הפליה בזכאות לדמי ליווי בין נשים לגברים, שמקבלים תעודת עיוור עד גיל 67, וממילא מקבלים עד גיל זה דמי ליווי. משרד העבודה טען בתגובה כי אין כל כוונה להפלות, וכי נהליו מבוססים על ההגדרות בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2014, אשר מבחין בין גיל הפרישה לגברים לגיל הפרישה לנשים. נציבות תלונות הציבור, בצדק רב, לא קיבלה טיעון זה. היא מצאה שתכליתם של דמי הליווי היא לסייע הן לגברים והן לנשים בעלי לקות ראייה במילוי צורכיהם המוגברים, ואין הצדקה להבחנה ביניהם בעניין קבלת דמי הליווי. עוד מצאה הנציבות שמשרד העבודה לא נתן טעם שיש בו כדי לשכנע שההפליה בין המינים בנהלי המשרד היא עניינית ומתחייבת מנסיבות העניין. הנציבות הטעימה כי חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004, מיטיב למעשה עם הנשים, ואולם השימוש שנעשה בנהלי המשרד בחוק גיל הפרישה כאמת מידה לזכאות לדמי ליווי פוגע בנשים ומפלה אותן לרעה. המשרד בחן את עמדת הנציבות וקיבל את הטענה כי הנוהל מפלה, ובכך הושג תיקון כללי-מערכתי ובוטל הנוהל הלא-שוויוני.

דוגמה נוספת הממחישה את חשיבות פעילות נציב תלונות הציבור בשדה ההגנה על הזכות לשוויון ניתן למצוא בבירור תלונה בנושא הדיור הציבורי שפורסמה בדוח השנתי מס' 44.³⁰ המתלונן, ערבי תושב העיר לוד שהינו אב לשישה, התגורר עם משפחתו בדירת דיור ציבורי בת שני חדרים בעירו. הוא פנה למשרד השיכון בבקשה לקבל דירה בת ארבעה חדרים שתתאים למשפחתו, אשר הוא זכאי לה נוכח מספרם של בני משפחתו. חרף זאת, הוא לא קיבל משך תקופה ארוכה דירה גדולה יותר. בבירור מעמיק של התלונה על ידי נציבות תלונות הציבור נחשפה מדיניות חמורה ביותר ומפלה של משרד הבינוי והשיכון, של התחשבות בקריטריון "צביון" הרחוב שבו נמצאת הדירה במסגרת הקצאת דירות בדיור הציבורי - כך שהמשרד אינו מקצה דירות לערבים בשכונות בעלות רוב יהודי, ולהפך. הנציבות העמידה חקר ומצאה במסגרת בירור התלונה הפרטנית כי מדובר במדיניות גורפת בערים מעורבות. נמצא כי בשנת 2016 פסח המשרד על 87 זכאים ערבים בעיר בתל אביב-יפו ואכלס במקומם זכאים יהודים, ובדומה לכך פסח על 53 זכאים ערבים בעיר חיפה ואכלס במקומם 49 זכאים יהודים. הנציבות העירה למשרד כי מדובר במדיניות מפלה ופוגענית, המביאה בחשבון שיקולים זרים שאינם רלוונטיים להקצאה של דיור ציבורי. בעקבות הערות הנציב בוטלה המדיניות המפלה של המשרד, והמתלונן קיבל דירה בת ארבעה חדרים אשר לה היה זכאי לפי דין.

דוגמה נוספת ליכולותיה הייחודיות של נציבות תלונות הציבור לברר תלונות על הפליה, שייכתן מאוד שהיה קשה לבררן במסגרת הליך שיפוטי, מצויה בדוח נציב תלונות הציבור מס' 47.³¹ המתלוננת היא עובדת עיריית ירושלים אשר משמשת מזכירה בבית ספר ערבי במזרח העיר. היא טענה כי על אף הוותק שלה, לא קיידמה אותה העירייה לדרגה 8 - דרגת השיא במתח הדרגות במשרתה. במסגרת הבירור עלה כי עיריית ירושלים נקטה

29 נציב תלונות הציבור דוח שנתי 45 לשנת 2018 (2019).

30 נציב תלונות הציבור דוח שנתי 44 לשנת 2017 (2018).

31 נציב תלונות הציבור דוח שנתי 47 לשנת 2020 (2021).

מדיניות מפלה בין בתי ספר במערב העיר לבתי ספר במזרח. דרגת השיא למזכירה בבתי ספר במגזר היהודי עמדה על 8, ואילו דרגת השיא למזכירה בבתי ספר במגזר הערבי עמדה על 7. הנציבות קבעה בצדק רב כי אין הצדקה להבחנה בין שני המגזרים ולקביעת מתח דרגות שונה לאותה משרה. נראה כי מדובר היה בהבחנה שאינה רלוונטית ומפלה. העירייה קיבלה את עמדת הנציבות, ובעקבות כך הושווה מעמדן של מזכירות בבתי הספר במגזר הערבי למעמד המזכירות בבתי הספר במגזר היהודי.

לצד בירור תלונות פרטניות המובילות לתיקון רוחבי ומערכתי לשם הגשמת הזכות לשוויון, עוסק המבקר במסגרת הביקורת המערכתית בתחומים רבים המגבירים את מחויבותה של המדינה למימוש הזכות לשוויון. כך למשל, בשנת 2019 פרסם מבקר המדינה דוח מקיף על השירותים החברתיים לאוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים.³² בביקורת נמצא, בין היתר, כי בבתי הספר ובגני הילדים במערכת החינוך הרשמית במזרח ירושלים חסרות כ-2,000 כיתות, ובפועל תלמידים לא זוכים לממש את זכותם לחינוך חנים כמתחייב בחוק. מבקר המדינה ציין כי המחסור החמור בכיתות לימוד במערכת החינוך הרשמית במזרח ירושלים, אשר אינו מאפשר קליטת ילדים במוסדות חינוך רשמיים, מביא לידי פגיעה בזכותם החוקתית של ילדי האזור לשוויון בחינוך.

בדוח אחר עסק מבקר המדינה במצוקת הדיור הקשה ביישובי הערבים,³³ וממנו עלו ממצאים קשים לגבי הטיפול בהליכי תכנון ובנייה ביישובים אלה. נמצא כי שיעור הייצוג של האזרחים הערבים במועצה הארצית לתכנון ולבנייה, בוועדת התשתיות הלאומיות ובוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה הוא דל ביותר: רק 2 מחברי מליאת המועצה הארצית (כ-6%) הם נציגי האזרחים הערבים, ורק 4 מבין 54 חברי המליאות של ועדות התכנון המחוזיות במחוזות צפון, חיפה ומרכז (כ-7%) הם נציגי האזרחים הערבים. יתרה מכך, במליאת הוועדה המחוזית צפון רק אחד מ-17 החברים (6%) הוא בן החברה הערבית, אף שהאוכלוסייה הערבית מונה כ-54% מכלל האוכלוסייה במחוז. עוד נמצא כי תוכניות ממשלתיות רחבות-היקף ומתוקצבות היטב לא יושמו בפועל, ונשאר "על הנייר". כך למשל, בהחלטת הממשלה 922 נקבעה תוכנית מערכתית שבמסגרתה הוקצו כ-1.2 מיליארד ש"ח למימון תכנון מתארי, תכנון מפורט של קרקעות מדינה ושל קרקעות פרטיות, סבסוד הפיתוח של קרקעות מדינה, בניית מוסדות ציבור ושיווק קרקע מדינה למגורים - אך התוכנית לא מומשה בעיקרה: עדיין לא הוקמו ועדות מקומיות ברשויות המקומיות הערביות, דבר שהיה אמור לאפשר לרשויות עצמאות תכנונית; הליכי התכנון של קרקעות פרטיות נמשכים זמן ארוך יתר על המידה, וחסרות תוכניות מאושרות שניתן לבנות מכוחן יחידות דיור; ביישובים רבים אין עתודות קרקע מדינה זמינות לבנייה; וביישובים רבים לא שווקו קרקעות כדי לתת מענה לצורכי הדיור של תושבים אשר אין בבעלותם קרקעות.

דוגמה נוספת ליתרון המוסדי של ביקורת המדינה ונציבות תלונות הציבור נוגעת להגברת אכיפת פסקי הדין שקבעו נורמות כלליות בנוגע לשוויון. בפעולות הביקורת ובירור התלונות מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור יכול לשמש מנגנון ליישום החלטות שיפוטיות ולאכיפתן על ידי הרשות המבצעת וזרועותיה. פסיקותיו של בית המשפט ניתנות על רקע עתירות פרטניות שהוגשו אליו. פסקי הדין בנושאים הפרטיים פורסים בחלק מהמקרים, ובייחוד בפסיקות בג"ץ, יריעה נורמטיבית רחבה בתחומים שונים העולים מהעתירה. פעמים רבות הקביעות הנורמטיביות בפסקי הדין בדבר הפירוש הנכון של הדין הן קביעות כלליות המחייבות את הגופים המבוקרים, בייחוד עת עסקינן בפסיקותיו של בית המשפט העליון. ברוב המקרים של המקרים, הרשות המינהלית הנוגעת בדבר מבצעת את הצו האופרטיבי של פסק הדין במקרה הפרטני. אם הרשות אינה עושה כן, יש בידי העותר אפשרות לפעול לאכיפת הצו שניתן באמצעות פקודת ביזיון בית משפט. אולם במקרים רבים, הרשות שהייתה

32 מבקר המדינה פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים - חלק שני (2019).

33 מבקר המדינה דוח שנתי 69: פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים (2019).

מעורבת בהליך המשפטי הפרטני ורשויות אחרות שלא היו מעורבות בו אינן מפנימות את השלכות הרוחב הנורמטיביות של פסק הדין, ואת הפרשנות הראויה של הדין העולה מההלכה הפסוקה. בתפר החשוב הזה בין ההוראות הנורמטיביות שנותן בית המשפט במקרה פלוני לבין המציאות בשטח מצוי מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. תפקידה של ביקורת המדינה ונציבות תלונות הציבור הוא להבטיח כי הכללים הנורמטיביים שקבע בית המשפט מתורגמים על ידי הגופים המבוקרים הלכה למעשה.

דוגמה לכך ניתן למצוא בדוח ביקורת שעסק בהסדרי חניה ציבורית בתחומי הרשויות המקומיות ובהפעלתם.³⁴ בביקורת זו בחן המבקר, בין היתר, כיתוב תמרורים בערבית בערים שבתחום שיפוטן מתגוררים אזרחים ערבים. בית המשפט העליון קבע כי חובה על הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן מתגוררים אזרחים ערבים להשתמש בשפה הערבית, לצד העברית, בכל השלטים העירוניים.³⁵ לגבי לוחות הזמנים להוספת הכיתוב קבע בית המשפט שלושה טווחי זמן: לגבי שלטים חדשים ושלטים ישנים שהתבלו והם מוחלפים בחדשים, יש לפעול עם מתן פסק הדין; לגבי שלטים ברחובות ראשיים, במוסדות עירוניים וברחובות הצדדיים באזורים שבהם יש אוכלוסייה גדולה דוברת ערבית, יש לבצע זאת בתוך שנתיים; ולגבי שאר השלטים העירוניים, יש לבצע זאת בתוך ארבע שנים מיום מתן פסק הדין. בביקורת נמצא כי עיריית תל אביב-יפו לא קיימה את האמור בפסק הדין, כך שהתמרו הנוגע לחניה כתוב עברית בלבד. יתרה מזו, אף שבאזור יפו יש ריכוז ניכר של דוברי ערבית, למרות עמדת העירייה כפי שהוצגה בבג"ץ, ועל אף הזמן הרב שעבר מאז מתן פסק הדין - העירייה טרם הוסיפה לשלטים כיתוב בערבית, ובמועד כתיבת הביקורת הם היו כתובים בעברית בלבד. בביקורת עלה חשש כי רשויות מקומיות נוספות אינן מקיימות את הכללים הנורמטיביים שקבע בית המשפט. לכן ציין המבקר כי בהתחשב בפסיקת בג"ץ, על משרד הפנים ומשרד התחבורה להנחות את הרשויות המקומיות שבהן אוכלוסייה מעורבת בכל עניין הנוגע לכיתוב בשפה הערבית בתמרורים שבתחומן. בדרך זו הוא וידא כי ההלכה הפסוקה בנוגע לעקרון השוויון אינה נשאת את מתה, אלא מתקיימים מנגנונים המוודאים בפועל את יישומה בשטח.

סיכום

בסיכומי של דבר, הביקורת השיפוטית וביקורת המדינה ונציבות תלונות הציבור הן גורמים משלימים במערך האחראיות החיצונית על הרשות המבצעת. שתיהן משרתות תכלית חשובה של פיקוח על הרשות המבצעת ועל זרועותיה באופן אובייקטיבי ומקצועי למען שלטון החוק, המינהל התקין והשמירה על זכויות הפרט. אין מדובר במוסדות מתחרים, אלא במוסדות הפועלים זה לצד זה למען השלטת החוק ודאגה לפרט.³⁶ פעילותה של ביקורת המדינה ונציבות תלונות הציבור בשדה זכויות האדם היא מבורכת וחשובה, ובמסגרת זו יש לה תרומה אדירה לעיגון הזכות לשוויון בחברה הישראלית ולביצורה.

34 מבקר המדינה דוח ביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014: הסדרי חניה ציבורית בתחומי הרשויות המקומיות 275 (2014).

35 בג"ץ 4112/99 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל אביב-יפו, פ"ד נו(5) 393 (2002).

36 אהרן ברק "על ערכים, שיפוט ודמוקרטיה בישראל" עיונים בביקורת המדינה 59, 21, 25 (2002): "מבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור דואג, כמו בתי המשפט, לצדק היעיל. כמונו הוא עצמאי בהחלטותיו, ואין עליו מרות זולת מרותו של הדין. מבצע הוא את תפקידו בהגנת, באובייקטיביות, ומתוך תחושת השליחות המוטלת עליו. גם בית המשפט וגם הנציבות דנים בפתרון סכסוכים בין הפרט לרשות. אין בינינו תחרות. עיינו אינה צרה בכס. נהיפו הוא: נשמח אם תעמיקו את הביקורת ותרחיבו אותה, ותפתרו בעיות שללא פתרון מתגלגלות אלינו. שני המוסדות - בית המשפט והנציבות - פועלים להשלטת החוק, לא תחרות יש בינינו, אלא השלמה".

לקרב רחוקים: הלשכות האזוריות של נציבות תלונות הציבור

עידו דון יחיא, דינה סמט, מאיה הלוי, אלכסנדר נס*

תקציר

נציבות תלונות הציבור, שבאמצעותה ממלא מבקר המדינה את תפקידו כנציב תלונות הציבור, מבררת תלונות של כל אדם לשם הבטחת זכויותיו ולמען קידום שירות ציבורי יעיל והוגן לחברה על כלל רבדיה. הנציבות משמשת כתובת לעשרות אלפי פונים מן הציבור הרחב ומבררת ללא תשלום את תלונותיהם על הגופים שעליהם אפשר להגיש תלונה לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

מחקרי מדיניות חברתית מעלים מתאם בין אי-מיצוי זכויות לבין היבטים אחרים של אי-שוויון חברתי. על פי מחקרים אלו, שיעורי אי-מיצוי הזכויות גבוהים יותר בקרב אוכלוסיות מהפריפריה החברתית. כדי להגביר את הנגישות אל הנציבות ואת המודעות לקיומה אצל האוכלוסיות הראויות לקידום, החליט בשנת 2005 מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור דאז, מיכה לינדנשטראוס ז"ל, על הקמת לשכות אזוריות של הנציבות לקבלת קהל באזורי הפריפריה, נוסף על הלשכות שכבר פעלו בערים הגדולות.

במאמר זה אנו בוחנים את פעילותן של הלשכות לקבלת קהל בפריפריה. טענתנו היא שהלשכות לקבלת קהל מסייעות להתגבר על חסמים למיצוי זכויות, ובכך מסייעות לתושבי הפריפריה החברתית והגיאוגרפית במיצוי זכויותיהם החברתיות.

מבוא | מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור | אי-מיצוי זכויות חברתיות | הלשכות האזוריות לקבלת קהל של נציבות תלונות הציבור | תרומת הלשכות להתגברות על החסמים במיצוי זכויות חברתיות | יישוג בקרב אוכלוסיות רלוונטיות | נציבות בקהילה | מאפיינים ייחודיים של טיפול בתלונות בלשכות האזוריות בפריפריה | על מיצוי הליכים והמצאת מסמכים | בירורים דחופים | ביקורים בשטח | סיוע במיצוי זכויות | הגישור בלשכות | פעילות הלשכות בתקופת מגפת הקורונה | סיכום

* עו"ד עידו דון יחיא הוא סגן מנהלת נציבות תלונות הציבור, עו"ד דינה סמט היא מנהלת לשכת לוד בנציבות תלונות הציבור, עו"ד מאיה הלוי היא מנהלת לשכת באר שבע בנציבות תלונות הציבור, עו"ד אלכסנדר נס הוא מנהל לשכת נצרת בנציבות תלונות הציבור.

תודתנו לעובדי הלשכות על עבודתם המסורה ועל תרומתם לכתיבת מאמר זה

מבוא

למבקר המדינה בישראל, בתפקידו החוקתי כנציב תלונות הציבור, תפקיד מרכזי בהגנה על הפרט ובמימוש זכויותיו. המבקר ממלא את תפקידו זה באמצעות נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות), אשר מבררת תלונות של כל אדם על גוף ציבורי לשם הבטחת זכויותיו ולמען קידום שירות ציבורי יעיל והוגן בחברה על כלל רבדיה. הנציבות משמשת כתובת לעשרות אלפי פונים מן הציבור הרחב ומבררת את תלונותיהם על הגופים אשר נתונים לביקורת של מבקר המדינה לפי חוק.

מחקרי מדיניות חברתית מצביעים על מתאם בין אי-מיצוי זכויות לבין היבטים אחרים של אי-שוויון חברתי. על פי מחקרים אלו, שיעורי אי-מיצוי הזכויות גבוהים יותר בקרב אוכלוסיות מהפריפריה החברתית. כדי להגביר את המודעות והנגישות לפועלה של הנציבות בקרב אוכלוסיות אלה, החליט בשנת 2005 מבקר המדינה דאז, מיכה לינדנשטראוס ז"ל, על הקמת לשכות אזוריות של הנציבות לקבלת קהל באזורי הפריפריה, נוסף על הלשכות שכבר פעלו באותה עת בערים הגדולות ירושלים, תל אביב וחיפה. בשנת 2006 נפתחו לשכות אזוריות בנצרת בצפון ובבאר שבע בדרום. בשנת 2011 נפתחה לשכה לקבלת קהל בלוד.

מטרת הקמת הלשכות בפריפריה הייתה להתגבר על חסמי מיצוי הזכויות בקרב תושבי הפריפריה הגיאוגרפית והחברתית, ולקרב פיזית את משרדי הנציבות לאוכלוסיות הראויות לקידום כגון קשישים, בני מיעוטים, בעלי הכנסה נמוכה, עולים חדשים וכד', ובכך להגביר את מודעותן של אוכלוסיות אלה ואחרות לפעילותה של נציבות תלונות הציבור ואת נגישותן אליה. נוסף על כך, הקמת הלשכות בפריפריה נועדה להקל על הציבור הרחב המתקשה להפנות תלונה לנציבות בדרכים הרגילות - באמצעים מקוונים או באמצעות הדואר או הפקסימיליה. הלשכות פתוחות לקבלת קהל ומאפשרות להגיש תלונות בעל פה. עובדי הלשכות דוברים שפות שונות, בהן רוסית, ערבית, תגריט ואמהרית, ומסייעים למתלוננים לנסח את פנייתם ולצרף אליה את המסמכים הרלוונטיים. עובדי הלשכות אף מכירים לעיתים מקרוב את הבעיות שעמן מתמודדים המתלוננים.

במאמר זה אנו מבקשים לבחון אם הלשכות האזוריות מצליחות לממש את ייעודן בסיוע במיצוי זכויות לתושבי הפריפריה, ואם הן אכן מצליחות להנגיש את שירותי הנציבות לאוכלוסיות שקודם לכן מיעטו לפנות אליה, או כלל לא ידעו על קיומה.

בפרק הראשון של המאמר נסקור בקצרה את תפקידה של נציבות תלונות הציבור בישראל ואת הרקע להקמתה. בפרק השני נסקור את התיאוריה על אודות החסמים למיצוי זכויות חברתיות בפריפריה החברתית. לאחר מכן נדון בלשכות לקבלת קהל בנציבות, נביא נתונים אמפיריים על מאפייני התלונות שהתקבלו בהן ונפרט את האמצעים השונים שנוקטות הלשכות להסרת החסמים למיצוי זכויות - הן פעילויות להגברת המודעות אליהן בקרב תושבי הפריפריה (reaching out), והן המאפיינים המיוחדים של הטיפול בתלונות וביורן בלשכות אלה. דרכי פעילותן של הלשכות יומחשו הלכה למעשה באמצעות דוגמאות למקרים שטופלו בהן.

בחלק האחרון של המאמר נסכם את טיעונינו, ונדון גם בשינויים שחלו בין היתר בעקבות משבר מגפת הקורונה.

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

חוק מבקר המדינה, התש"ט-1949, אשר כונן לראשונה את מוסד הביקורת במדינת ישראל, קבע כי "ימונה מבקר המדינה לקיום הביקורת על משק הכספים של המדינה ועל ניהולו, על מפעלים כלכליים של המדינה ועל רכוש, ולמילוי שאר התפקידים המוטלים על המבקר לפי חוק זה".¹ לאחר כמה תיקונים הוחלף חוק זה בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה או החוק), אשר אימץ רבים מן העקרונות המרכזיים שנקבעו בחוק הקודם, ובכללם העיקרון כי אחריות המבקר במילוי תפקידיו תהיה בפני הכנסת בלבד, והוא לא יהיה תלוי בממשלה.

בשנת 1971, במסגרת התיקון החמישי לחוק מבקר המדינה, נוסף לו פרק שביעי שבו הוטל תפקיד נוסף על מבקר המדינה - נציב תלונות הציבור. בהמשך לכך הוקמה יחידה נפרדת לטיפול בתלונות (להלן - נציבות תלונות הציבור). בסעיפים 34 - 48 בפרק השביעי לחוק נקבעו דרכי הפעולה והסמכויות של נציבות תלונות הציבור. יצוין כי עוד קודם לתיקון האמור נהג מבקר המדינה במשך כ-13 שנה לברר תלונות של אזרחים נגד רשויות המדינה, ובכך שימש כ"מעין נציב".² הקמתה של נציבות תלונות הציבור והוספת תפקיד הנציב על תפקיד מבקר המדינה תאמו לתהליכים כלל-עולמיים של הקמת מוסדות בלתי-תלויים לטיפול מהיר בתלונות האזרחים,³ לאור ההכרה בקיומם של תחומים ועניינים בחיי הפרט שמסיבות שונות אינם עומדים לביקורת בערכאות משפטיות - אם בשל אופיים, ואם משום שהפרט נמנע מלכתחילה מלהביאם בפני ערכאות.

על רקע ההתפתחויות האמורות בעולם, הוקמה ועדת כנסת משותפת לוועדת הכנסת, ועדת הכספים וועדת החוקה חוק ומשפט לשם דיון בנושא. בסיום הדיון המליצה הוועדה בפני הכנסת לעגן בחוק את הקמתו של המוסד לטיפול בתלונות הציבור, ולהטיל על מבקר המדינה גם את תפקיד ה"אומבודסמן" - מי שמוסמך לברר תלונות מאת הציבור על השלטונות בעניין פגיעה בזכויות. בדברי ההסבר לתיקון החמישי לחוק⁴ נקבע:

הצעת החוק, הבאה כהשלמה לחוק מבקר המדינה, מאפשרת לכל אדם הרואה עצמו נפגע בפעולתו או בהחלטתו של גוף מבוקר... להגיש תלונה על כך לנציב התלונות, ומטילה חובה על נציב התלונות והפועלים מכוחו לברר כל תלונה שהוגשה לפי הוראות החוק.

בשנת 1988 נחקק חוק יסוד: מבקר המדינה (להלן - חוק היסוד), אשר העניק למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מעמד חוקתי. סעיף 4 לחוק היסוד קובע כי "מבקר המדינה יברר תלונות מאת הציבור על גופים ואנשים כפי שייקבע בחוק או לפיו; בתפקיד זה יכהן מבקר המדינה בתואר 'נציב תלונות הציבור'". מאמר זה יציג את החסמים העומדים בפני האוכלוסיות הראויות לקידום במיציא זכויותיהן, ויסביר כיצד הקמת הלשכות האזוריות של נציבות תלונות הציבור בפריפריה החברתית-גיאוגרפית עוזרת להתגבר על החסמים הללו ומסייעת לתושבי המקום למצות את זכויותיהם באופן אקטיבי.

1 חוק מבקר המדינה, התש"ט-1949, ס"ח 8.

2 מרים בן-פורת חוק-יסוד: מבקר המדינה 6 (2005).

3 שם, בעמ' 21 - 26. מוסד האומבודסמן הוקם לראשונה כמוסד קבוע בשוודיה בשנת 1809, ורק במאה העשרים הוקם גם במדינות נוספות: פינלנד (1919), דנמרק (1955), נורבגיה וניו זילנד (1962). בשנת 1998 היו בעולם כבר יותר מ-90 מוסדות אומבודסמן.

4 חוק מבקר המדינה (תיקון 5), התשכ"ט-1969, ה"ח 858, 402.

אי-מיצוי זכויות חברתיות

מחקרי מדיניות חברתית מצביעים על מתאם בין אי-מיצוי זכויות לבין היבטים אחרים של אי-שוויון חברתי.⁵ על פי מחקרים אלו, שיעורי אי-המיצוי גבוהים יותר בקרב אוכלוסיות הראויות לקידום מהפריפריה החברתית, כגון עניים, קשישים, מהגרים, קבוצות מיעוט אתניות ואנשים עם מוגבלות.⁶ המחקרים מצביעים על שלושה סוגי חסמים המקשים על מיצוי זכויות חברתיות:⁷

1. חסמים של מודעות וידע - העלולים לנבוע לא רק מהיעדר מודעות לזכות, אלא גם מתפיסה שגויה של תובע הזכות הפוטנציאלי כי הוא אינו זכאי לזכות, או שלא משתלם לו להשקיע מאמצים כדי למצותה. טעות זו יכולה לנבוע מכך שהתובע מתקשה להבין את ההסברים לזכות, שניתנים בשפה משפטית רשמית, ולעיתים מכך שאינו דובר את שפת המקור כלל.
2. חסמי הסבך הבירוקרטי - העלולים לנבוע מהקושי של התובע למלא טפסים רבים ולהמציא אישורים ומסמכים שונים הנדרשים למימוש הזכות, לעיתים אף יותר מפעם אחת. בתקופת מגפת הקורונה, שבה נסגרו זמנית חלק גדול משירותי קבלת הקהל במגזר הציבורי, ניתן להוסיף לחסם זה גם היעדר נגישות לתשתיות דיגיטליות ו"היעדר אוריינות דיגיטלית" של תובעים שאינם מסוגלים לתבוע את המגיע להם באמצעות השירותים המקוונים אשר החליפו את קבלת הקהל.⁸
3. חסמי היעדר שירותים משפטיים זמינים לתושבי הפריפריה - כפי שתיאר יובל אלבשן: "פער הקיים בין השירותים המשפטיים (Legal Services) שמצויים בישראל באזור המרכז ובערים הגדולות לבין הצרכים המשפטיים (Legal Needs) של האוכלוסיות המוחלשות שקיימים בפריפריה הענייה. פער זה נובע מאי הכדאיות הכלכלית הכרוכה בעבודה עם אוכלוסיות חסרות ממון".⁹
4. חסמים פסיכולוגיים ותרבותיים - חסמים העולים הן מצד התובעים הפוטנציאליים והן מצד הרשות המינהלית שממונה על הענקת הזכות. מקבלי גמלאות בפריפריה החברתית-גיאוגרפית תופסים לעיתים את המערכת הציבורית כ"אויב" עקב שייכותו למסד שלתפיסתם אחראי לחלק גדול מבעיותיהם.¹⁰ החשדנות של הפונים כלפי הרשות המינהלית גוברת לאור העובדה שפעמים רבות הפקידים המשרתים בה באים מרקע תרבותי שונה לחלוטין מזה שלהם, ולא תמיד הם מודעים לקשיים הייחודיים המאפיינים את קהל הפונים. מן הצד השני, עובדי שטח ברשות המינהלית נוטים במודע או שלא במודע להבדיל בין "עניים ראויים" לבין "עניים לא ראויים";¹¹ והבלתי ראויים נתפסים בעיניהם כ"עצלנים" או כ"רמאים" שדורשים כספים

5. לסקירה של המחקרים ראו ליה לוין "קואליציה של הדרה: אי מימוש זכאות לסיוע במערכת הביטחון הסוציאלי בקרב החיים בעוני קיצוני" נישות לצדק חברתי בישראל 225 (ג'וני גל ומימי אייזנשטדט עורכים 2009).

6. אבישי בניש ולרון דוד "זכות הגישה למנהל במדינת הרווחה: על (א-) מיצוי זכויות חברתיות וחובת ההגנה של החקיקה החברתית" משפט וממשל יט 395 (2018). בניש ודוד מדגישים כי הממצאים במחקרים אלו לא תמיד חד-משמעיים, ולעיתים נמצא כי שיעור המיצוי בקרב קבוצות מהפריפריה החברתית דווקא גבוה יותר.

7. שם, בעמ' 404 - 409.

8. להרחבה על "הפער הדיגיטלי" בקרב אוכלוסיות בפריפריה החברתית-גיאוגרפית ראו: רועי גולדשמיט הפער הדיגיטלי ויישום המדיניות הממשלתית לצמצומו (2020). אוריינות דיגיטלית מוגדרת במאמר כ"מימנות וכישורי למידה ועבודה בסביבה ממוחשבת". מרכז המידע והמחקר של הכנסת. <https://m.knesset.gov.il/activity/info/research/pages/incident.aspx?docid=e16a8506-dbae-ea11-8107-00155d0aee38>

9. יובל אלבשן "נישיות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט" עלי משפט ג(19) 497, 507 - 508 (תשס"ד).

10. שם, בעמ' 515 - 518.

11. אברהם דורון "העניים כאחר" - עוני בישראל בשנות האלפים" ביטחון סוציאלי 77, 9 (2008).

שאינם מגיעים להם. תפיסות אלו עשויות לנבוע מהשיח החברתי בציבור ובתקשורת שמניב דימוי שלילי ל"עניים לא ראויים", והן עלולות להשפיע לרעה על היכולת של הפונים למצות את זכויותיהם.

הלשכות האזוריות לקבלת קהל של נציבות תלונות הציבור

לנציבות תלונות הציבור תפקיד חשוב בסיוע לפרט במגעיו עם רשויות המדינה. אחד האתגרים המשמעותיים ביותר העומדים בפני הנציבות הוא הנגשת שירותיה לאוכלוסיות ראויות לקידום. בהוראות הפרק השביעי לחוק מבקר המדינה נקבע, בין השאר, כי ניתן להגיש לנציבות תלונה בכתב ובעל פה.¹² המשרדים הראשיים של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (להלן - המשרד) הוקמו מלכתחילה בערים הגדולות ירושלים, תל אביב וחיפה, ובהם מתאפשרת גם הגשת תלונה בעל פה. ואולם יש כאמור אוכלוסיות ראויות לקידום, שחלקן כלל אינן מודעות לקיומו של מוסד הנציבות או שהן מתקשות לפנות אליו בתלונה בכתב או באמצעים טכנולוגיים. חלק מאוכלוסיות אלה אף מתגוררות במרחק ניכר משלושת המשרדים הראשיים, ואין ביכולתן להגיע לאחד מהם כדי להגיש תלונה בעל פה.

לאור זאת החליט מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מיכה לינדנשטראוס ז"ל על הקמת לשכות אזוריות לקבלת קהל של הנציבות באזורי הפריפריה (להלן - הלשכות). כבר במעמד הצהרת האמונים שלו¹³ בשנת 2005 ציין לינדנשטראוס:

המשרדים של נציב התלונות בנצרת ובבאר שבע בוטלו; אבדוק בהקדם החזרה לפעילות שוטפת של המשרד בנצרת, המטפל באוכלוסייה ערבית רחבה, ושל המשרד בבאר שבע, המטפל באוכלוסיית הדרום והנגב, שבהם אזורי פיתוח הנתונים, לדאבון הלב, במצוקות רבות. נציבות תלונות הציבור נועדה, בין השאר, לסייע לחוליות חלשות בחברה הישראלית, ואני סבור שיש לייחס משמעות וחשיבות רבה במיוחד אצל המבקר, גם בהיותו נציב תלונות הציבור, לטיפול באוכלוסיות החיות במצוקה.¹⁴

בהמשך לכך נפתחו בשנת 2006 לשכות בבאר שבע שבדרום ובנצרת שבצפון. בשנת 2011 נפתחה גם לשכה בלוד שבמרכז הארץ. כל הלשכות האזוריות של נציבות תלונות הציבור ערוכות לקבלת כל התושבים, הן אלה המתגוררים באותם אזורים והן אחרים, ומשמשות כתובת פיזית ובלתי אמצעית לקבלת תלונות מאת הציבור. בלשכות השונות עובדים דוברי שפות שונות, ובהן רוסית, אמהרית, תגרית וערבית, והם מסייעים לפונים בהגשת התלונות ובקבלת מידע. הנזקקים לשירותי הנציבות מתקבלים בלשכה על ידי עובד הדובר את שפתם, ויכולים להתייעץ עימו ולמסור לו את תלונתם בעל פה.

בעשור הקודם קרוב ל-12% מתיקי התלונה שנפתחו בנציבות תלונות הציבור התקבלו באמצעות הלשכות. מדובר בסדר גודל של למעלה מ-17,392 תלונות.¹⁵ הגם שניתן לטעון כי מדובר בחלק קטן בלבד מכלל התלונות, הייחוד בתלונות אלו נובע ממהות המתלוננים: כך לדוגמה, מניתוח הפניות שהתקבלו באופן פרונטלי בלשכת

12 חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ס' 34.

13 פרוטוקול ישיבה 264 של הכנסת ה-16, 59 (29.6.2005).

14 יש לציין שבעבר היו עמדות לא קבועות לקבלת קהל בבאר שבע ובנצרת, ולכן התכוון המבקר לינדנשטראוס. ראו גם: מיכה לינדנשטראוס לקרב רחוקים - מודל הנגשת נציבות תלונות הציבור באמצעות לשכות אזוריות לקבלת קהל (2011). [https://www.mevaker.gov.il/\(X\(1\)S\(b51cz4usoxng0qikeuotnpiz\)\)/he/Ombudsman/NTZAbout/Pages/BringingPeopleCloser.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1](https://www.mevaker.gov.il/(X(1)S(b51cz4usoxng0qikeuotnpiz))/he/Ombudsman/NTZAbout/Pages/BringingPeopleCloser.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1)

15 יודגש כי מדובר בתיקי תלונה, אך בפועל יש גם פניות מצד המתלוננים אשר מבקשים להתעדכן בנעשה בתלונתם. רוב רובן של התלונות בלשכות מתקבלות בעל פה ונרשמות על ידי עובדי הלשכות מפי המתלוננים. ניתן להגיש ללשכות גם תלונות בכתב.

הנציבות בבאר שבע מאז פתיחתה בשנת 2006 עולה כי כמחציתן התקבלו מדוברי רוסי, חמישית מדוברי ערבית (בעיקר המגזר הבודאי בנגב) ועוד 3% מדוברי אמהרית. משמע, כמעט שלושה רבעים מבאי הלשכה הם אנשים אשר העברית אינה שגורה בפיהם, ושביקשו להגיש את התלונה בשפה אחרת.

לוח 1: הגופים שעליהם התקבלו התלונות הרבות ביותר בלשכות, 2013 - 2018¹⁶

הגוף הנילון	אחוז מכלל התלונות שהתקבלו בלשכות	אחוז מכלל התלונות שהתקבלו בכלל הנציבות
המוסד לביטוח לאומי	14%	7.9%
עמידר החברה הלאומית לשיכון	7.5%	2.5%
עיריית באר שבע	7.5%	0.9%
משרד הבינוי והשיכון	5.4%	2.7%

השוואה בין התלונות שהוגשו באמצעות הלשכות בשנים 2013 - 2018 לבין התלונות שהוגשו לכלל הנציבות מעלה כי התלונות בלשכות התמקדו יותר בגופים שעוסקים בביטחון סוציאלי (ביטוח לאומי) או דיור ציבורי באופן מובהק.¹⁷ כך לדוגמה, שיעור התלונות שהוגשו באמצעות הלשכות על המוסד לביטוח לאומי היה 14% מכלל התלונות שהוגשו ללשכות, ואילו שיעור התלונות על מוסד זה מתוך כלל התלונות שהוגשו לנציבות בשנים אלו עומד על 7.9% בלבד.

גם מניתוח נושאי התלונות שהוגשו באמצעות הלשכות עולה שאחוז התלונות בנושאי גמלאות ובנושאי דיור ואכלוס היה גבוה הרבה יותר משיעור התלונות בנושאים אלו בכלל הנציבות. שיעור התלונות הכללי בנושא גמלאות לשנת 2018 עמד על 4% מסך התלונות שהתקבלו בנציבות, ואילו בלשכות עמד שיעורן על 9%. כמו כן, שיעור התלונות שהתקבלו בלשכות בשנה זו בנושא דיור ואכלוס עמד על 12%, לעומת שיעור תלונות של 4% בנושא זה שהתקבלו בכלל הנציבות. אינדיקציה נוספת שעשויה להעיד על המעמד הכלכלי-חברתי של הפונים ללשכות הוא שכ-35% מכלל התלונות בלשכות בנושאי גמלאות עסקו בנושא זכאות לגמלת הבטחת הכנסה, שהינה גמלת קיום בסיסית, ואילו בכלל הנציבות רק 20% מהתלונות בנושא גמלאות עסקו בגמלה זו.

תרומת הלשכות להתגברות על החסמים במיצוי זכויות חברתיות

קבלת התלונה באופן בלתי אמצעי מהמתלונן, בעל פה ובשפתו, מאפשרת לקבל ממנו הבהרות בעניין התלונה ולתאם עימו ציפיות לגבי הטיפול בה. תהליך זה מייעל מאוד את הבירור וחוסך התכתבות מיותרת,¹⁸ וכן מסייע להפחית את החששות של הפונים לנציבות שכן הם יכולים לדבר בנוחות מלאה בשפתם ולספר את האירוע שבגיננו הם מבקשים להתלונן באופן בלתי אמצעי בפני עובד הנציבות, ללא כל צורך במתרגמן. אפשרות זו מסייעת למתלונן להפיג את חשדנותו כלפי הנציבות ולהתגבר על חסמים פסיכולוגיים ותרבותיים.

המגע הישיר עם המתלונן אף מאפשר לצמצם את הבירוקרטיה ולהפחית את החשש ממנה: האפשרות לגשת ללשכת הנציבות ולקבל שירות בלתי אמצעי מעובדיה מסייעת להפחית את "סינדרום המסמך החסר", שבו

16 תודתנו העמוקה לעו"ד עופר גלברט, עובד נציבות תלונות הציבור, אשר אסף וניתח את הנתונים המופיעים במאמר זה.
 17 מאחר שאחת מהלשכות בפריפריה ממוקמת בבאר שבע, ברור מדוע שיעור התלונות המוגשות על עירייה זו גבוה באופן יחסי.
 18 אלבשן, לעיל ה"ש 9.

הגוף השלטוני מבקש להמציא עוד ועוד אסמכתאות, משום שעובד הנציבות המקבל את המתלונן בלשכה יכול במקרים המתאימים לעזור לו להנפיק דיגיטלית את המסמך החסר או לאתרו מבין המסמכים שהביא עימו. פעולה שכזו לא תהא אפשרית כאשר התלונה מוגשת מרחוק באופן עצמאי, בין אם בדואר ובין אם באמצעים דיגיטליים.

כך למשל, ללשכת לוד הגיע תושב שביקש את סיוע הנציבות בעניינה של אחותו, שהוא שימש כאפוטרופוס שלה. התושב לא ידע להסביר על מי התלונה או לנסח את מהותה, אך הוא הביא עימו קלסרים ובהם מסמכים רבים. עובדת הלשכה עיינה במסמכים וניסחה עבורו את התלונה, ובירור הנציבות הביא לכך שהמוסד לביטוח לאומי שילם לאחות רטרואקטיבית גמלה בסך כ-95,000 ש"ח. הנגישות, הזמינות והגמישות הנלווית לעבודה הלשכות אפשרה במקרה דנן, ובמקרים רבים אחרים, להתגבר על הסבך הבירוקרטי שעמד בפני התושב, אשר היה עלול לעמוד לו לרועץ במיציא זכויותיה של אחותו אילו נדרש להגיש את תלונתו שלא באופן פרונטלי.

במקרים נוספים הגיעו ללשכת לוד תושבים שאינם דוברי עברית, ובאמתחתם מעטפות שלא נפתחו מחוסר יכולת להבין את תוכן או מחשש מהכתוב בהן וכד'. לאחר פתיחת המכתבים ועיון בהם מצד עובדת הלשכה, קיבלו הפונים הסבר על תוכן המכתבים וייעוץ כיצד לפעול בעניינם. בכמה מקרים אף נפתחו תיקי תלונות ונערך בירור בנציבות. כך למשל, באחד המקרים בירור התלונה הביא לביטול קנס בסך 3,325 ש"ח בגין ארבעה דוחות תברואה מהשנים 2015 ו-2016.

פריסת הלשכות ברחבי הארץ מסייעת גם לייעל את בירורן של תלונות על גופים הפועלים באותו אזור כאשר עולה צורך בביקור במקום - למשל, בתלונות על מטרדים סביבתיים או על תחזוקה לקויה של מבנים או של דירות, ואף מאפשרת מתן סעד מידי למתלונן במקרים המתאימים. כך לדוגמה, בתלונה שהתקבלה בלשכת נצרת עלה כי בעיירה סמוכה לעיר הקימה הרשות המקומית תל אבנים בסמוך לביתו של המתלונן, כחלק מעבודותיה להקמת גן ילדים בחלקה הסמוכה. בכך היא יצרה מפגע של אבק וחסימת הנוף מביתו של המתלונן. בעקבות התלונה יצא צוות הלשכה למקום בליווי נציגי המשרד להגנת הסביבה ונציגי המועצה המקומית, והוסכם על הסרת תל האבנים באופן מידי והחזרת המצב לקדמותו, לשביעות רצון המתלונן.

יודגש שגם במקרים של תלונות שמועברות לבירור במשרדים הראשיים בהתאם לנושא התלונה, הלשכה ממשיכה לשמש כתובת למתלוננים לשם עדכונים שוטפים על מצב הטיפול בתלונתם. אם עולה מהפנייה כי היא אינה ניתנת לבירור על ידי הנציבות בשל מגבלות סמכות הקבועות בחוק, מקבל הפונה מעובד הלשכה הדרכה והכוונה בדבר גופים אחרים שאליהם יוכל לפנות כדי שיטפלו בעניינו. לפעמים אף מקשר עובד הלשכה בין הפונה לבין הגוף המוסמך האחר.

יישוג בקרב אוכלוסיות רלוונטיות

כאמור, הלשכות משמשות כתובת זמינה ונגישה לקהל הפונים בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית. באפשרות כל פונה לגשת אליהן ללא קביעת תור ובחינם, ולהגיש את תלונתו בשפתו. ואולם עצם ההימצאות בשטח היא בבחינת תנאי הכרחי אך לא מספק כדי שהנציבות תוכל לממש את ייעודה ולנחול הצלחה בהגעה אל האוכלוסיות הראויות לקידום. מחקרים שבחנו את המגע של אוכלוסיות ראויות לקידום עם מוסדות המדינה הדגישו יותר ויותר את הצורך, ואף ההכרח, בעשייה אקטיבית מצד מוסדות המדינה כדי ליידע את הפונים בדבר סמכויותיהם והשירותים שהם מציעים. איל פלג כותב על הצורך ביישוג (reaching out) בקרב אוכלוסיות ראויות לקידום:

ראוי יהיה לקיים את פעילות הרשויות בקרבתו של הציבור העני, גם המימוש של חובת ההסבר הקבוצתית ראוי שיתקיים עד כמה שניתן בתוככי שכונת העוני. מיקום זה מיועד להבטיח רמת

מודעות גבוהה לקיום הכינוסים ולהקל על הציבור הרלוונטי להגיע אליהם. מובן שקיומם של כינוסי מידע באזורי העוני יהיה טבעי וקל כאשר הרשות גם תפעל דרך קבע באזור עוני.¹⁹

בהתאם לכך, עובדי השכות פועלים באופן אקטיבי באמצעות כינוסים ופעולות הסברה בסביבת השכות כדי ליידע אוכלוסיות בפריפריה על השירותים שהן מציעות, ובכך להתגבר על חסמי המודעות בקרב האוכלוסיות הראויות לקידום לסמכויות הנציבות בסיוע במיצוי הזכויות. במסגרת כינוסים אלו מסבירים נציגי הנציבות על אודות מבנה משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור, סמכויות הנציבות, דרכי בירור התלונה ואופן הפנייה לנציבות. מייד בסיום הכינוס מתכננה נציגי הנציבות לשאלות פרטניות מקהל הנוכחים, ואף גובה בו במקום תלונות מהציבור. כמו כן, במהלך האירועים מעלים הנציגים דוגמאות לתלונות שבהן טיפלה הנציבות, תוך ניסיון להתאימן לקהל היעד. כך לדוגמה, בהסברה לקבוצת עולים מקהילת "בני המנשה" ניתן דגש על תלונות שהוגשו על משרד העלייה והקליטה ועל זכויות לעולים חדשים שמעניקה הרשות המקומית, ואילו בהסברה בקרב קשישים ניתן דגש על תלונות שנוגעות באופן ספציפי לאזרחים ותיקים.

דגש מיוחד ניתן במפגשים אלו להסבר על סמכויות הנציבות ומגבלותיה מתוקף הוראות הפרק השביעי לחוק מבקר המדינה, לשם תיאום ציפיות עם הנוכחים וצמצום אובדן האמון בנציבות ככל שאין בסמכות הנציבות להעניק למתלונן את הסעד שביקש - דבר שעלול למנוע ממנו לפנות לנציבות שנית, גם במקרים שבהם היא כן יכולה לסייע לו. סוגיה זו חשובה במיוחד על רקע העמדה כי אוכלוסיות ראויות לקידום ככלל תופסות את מערכת המשפט ומוסדות השלטון כצד שמנגד.²⁰ בהיעדר הבנה של תפקידי הנציבות וסמכויותיה, עלולות אוכלוסיות אלו לתפוס גם את הנציבות כחלק מהממסד השלטוני שאכזב אותם, ולא כגוף אובייקטיבי שנועד לסייע להם במגעים עם רשויות השלטון.²¹ נציגי הנציבות גם מסבירים לקהל הנוכחים כי לעיתים תלונה בודדת על מקרה קונקרטי עשויה להוביל לגילוי של ליקוי מערכתי, וכך כאשר מתלונן יחיד פונה לנציבות - ייתכן כי התועלת מביור הפנייה תצמח גם לרבים נוספים, לרוב מבני הקהילה שלו.

פעולות ההסברה נעשות בכמה אופנים. לעיתים המפגש נעשה ישירות אל מול אוכלוסיית המתלוננים הפוטנציאליים - לרוב אוכלוסיות שהנציבות מזהה כמי שאינן מודעות דיין לשירותיה, ואשר שיעורן בקרב מגישי התלונות נמוך משמעותית משיעורן באוכלוסייה. דוגמה לכך היא פעולות ההסברה בקרב האוכלוסייה הערבית על כל רבדיה, ובפרט בקרב קשישים ובעלי מוגבלויות בה. היתרון במפגשים אלו הוא הקשר הבלתי אמצעי בין נציגי הנציבות למשתתפים, אשר מאפשר להם לקבל מענה ממוקד ומייד בנוגע לסמכויות הנציבות ובדיקת האפשרות כי תוכל לסייע למקרה הפרטני שלהם. עם זאת, לעיתים פעולת ההסברה אינה נעשית ישירות אל מול המתלוננים הפוטנציאליים מקרב האוכלוסייה הראויה לקידום, אלא מול סוכנים הפועלים עימה. חשיבותם של הסוכנים הללו במיצוי זכויות מתוארת בספרות המחקר:

19 איל פלג אתגר העוני של המשפט המינהלי 654 (2013).

20 אלבטון, לעיל ה"ש 9.

21 בעיה זו אינה ייחודית רק לישראל. ראו: Marnie Lloyd, *Removing Barriers – The Accessibility of an Ombudsman or National Human Rights Institution to Vulnerable Communities*, 4(1) European yearbook of minority issues 221, 225 (2004): "Society's most vulnerable groups – including the elderly, children and minorities – often do not approach the institutions able to provide remedies. This may be due to their being uninformed of their rights, being unfamiliar with the mechanisms, not being able to afford the service or the travel to where the mechanism is based, or simply because they do not trust the authorities".

סוכנים אלה, המצויים מחוץ לרשות המנהלית האחראית לאספקת הגמלה או השירות, פועלים במגזרים שונים: במגזר הממשלתי (למשל עובדים סוציאליים העוסקים במיצוי זכויות במסגרת התוכנית נושמים לרווחה או עורכי דין בלשכה לסיוע משפטי); במגזר העסקי (למשל עורכי דין פרטיים או חברות למימוש זכויות רפואיות); במגזר השלישי (למשל עמותות המפעילות מרכזים למיצוי זכויות).²²

הנציבות נעזרת בסוכנים הללו, אשר מוטמעים בשטח ומקיימים מגע יום-יומי עם האוכלוסייה הראויה לקידום, כמעין 'שגרירים' שביכולתם לזהות מקרים המתאימים לביורר בנציבות ולהפנות את המתלונן ללשכה, או לפנות אליה בשמו.²³ היתרון בהסברות מעין אלו הוא היכולת לרתום את הסוכנים-שגרירים לטווח ארוך למפגשים מרובים עם האוכלוסייה הראויה לקידום. ואכן, אנו עדים לכך שמתלוננים רבים מגיעים ללשכות הנציבות לאחר שהופנו אליהן בידי הגורמים הללו.²⁴

עם זאת, הניסיון בשטח מלמד כי דרך פעולה זו, חרף המעלות הרבות הטמונות בה, אינה חפה מקשיים: כך, לדוגמה, שיתופי פעולה עם המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הם מתבקשים, שכן אוכלוסיות ראויות לקידום פונות אל העובדים הסוציאליים המועסקים במחלקה מתוקף תפקידיהם וסמכויותיהם; ואולם, הניסיון בשטח מראה כי לעיתים העובדים הסוציאליים נרתעים מלהפנות את המקרים המתאימים לנציבות, שכן המחלקה לשירותים חברתיים היא גוף נילון אשר הנציבות מוסמכת לברר תלונות עליו. אי לכך, קיים חשש בקרב העובדים הסוציאליים שמה הפניית המתלונן לנציבות בתלונה על גוף נילון אחר עלולה לפתוח פתח לתלונות גם על המחלקה לשירותים חברתיים.

קושי אחר נעוץ בניסיונות לשיתופי פעולה עם עמותות למיצוי זכויות. חלק מעמותות אלו סבורות לעיתים, בשגגה, כי שירותי הנציבות מתחרים בשירותים שהעמותה עצמה מעמידה לרשות הציבור הרחב, ועקב כך נמנעות מיידוע מתלוננים פוטנציאליים על שירותי הנציבות וסמכויותיה. יודגש כי העמותות שעימן מתקיים שיתוף פעולה מוכיחות שלא כך הדבר, שכן היו מקרים שבהם ניסיונות העמותה לסייע בידי הפונה אליה לא צלחו, והנציבות כן הצליחה לסייע נוכח סמכויותיה ויכולותיה; בדומה לכך, יש בנמצא מקרים שבהם הנציבות הפנתה את המתלונן לעמותה מסוימת לאור אי-סמכותה לברר תלונה - לדוגמה תלונה על חברת תקשורת פרטית, שהיא גוף שאינו נילון לפי הוראות החוק - והעמותה סייעה לאותו מתלונן.

לאור האמור הלשכות מקפידות על תמהיל מגוון של פעולות הסברה - חלקן באמצעות סוכנים, וחלקן ישירות אל מול ציבור המתלוננים הפוטנציאליים. נוסף על כך, לעיתים מורחבות פעולות ההסברה ומתבצעות גם באמצעות תקשורת ההמונים. דוגמה לכך היא שיתוף הפעולה עם התוכנית "מקרה מיוחד" בתחנת הרדיו רק"ע, הפונה בעיקר לדוברי הרוסית. במסגרת שיתוף הפעולה מתראיי בתוכנית בקביעות נציגי הנציבות דובר השפה הרוסית, מתאר את פעולות הנציבות בתחום מסוים ומזמין את קהל המאזינים לפנות לנציבות בתלונות רלוונטיות. אופן פעולה דומה נבחן בימים אלו גם אל מול המגזר הערבי.

22 אבישי בניש ורוני הולר "החוליה החסרה: תפקידם של סוכנים למיצוי זכויות חברתיות" ביטחון סוציאלי 113, 203, 205 (2021).

23 ס' 37 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] קובע כדלקמן:
"נושא תלונה יכול שיהיה -

(1) מעשה הפוגע במישרין במתלונן עצמו, או המונע ממנו במישרין טובת הנאה, או מעשה הפוגע במישרין באדם אחר או המונע ממנו במישרין טובת הנאה והמתלונן קיבל, להנחת דעתו של נציב תלונות הציבור, את הסכמתו של אותו אדם להגיש תלונה בעניינו, או
(2) כשהמתלונן הוא חבר הכנסת - אף מעשה הפוגע במישרין בזולת או המונע ממנו במישרין טובת הנאה".

24 ראו להלן התייחסות לכריקט "נציבות בקהילה".

נציבות בקהילה

מיזם "נציבות בקהילה" מעגן וממסד את פעולת הנציבות בשיתוף ארגוני המגזר השלישי. המיזם התחיל לפעול ביוזמת הלשכות מתוך היכרותן עם הצורך להיעזר במגזר השלישי כדי להנגיש את הנציבות לקהלים השונים. במסגרת פעילות זו, עובדי הנציבות או מתנדבים מקבלים תלונות מהציבור הרחב במשרדי העמותות שנבחרו לכך בפריפריה החברתית-גיאוגרפית. המתנדבים מכירים מקרוב את הבעיות העומדות בפני האוכלוסייה באזור פעילותם ומסייעים בהנגשת הלשכות לתושבים מבחינה פיזית ותרבותית.

בבסיס התוכנית עומדת ההבנה כי ארגוני המגזר השלישי בפריפריה מוטמעים בקהילה שבה הם פועלים, והקשר הבלתי אמצעי שלהם עם האוכלוסייה המקומית יכול לשמש את הנציבות כדי למצב עצמה בתודעתן של האוכלוסיות הראויות לקידום אשר באות במגע עם הארגונים הללו. ההתקשרות עם הארגונים נעשתה באמצעות קול קורא לארגוני מיצוי זכויות במגזרים השונים - ערבים, חרדים ובני הפריפריה החברתית-גיאוגרפית. התוכנית הושקה זמן קצר לפני פרוץ משבר מגפת הקורונה, ונתקלה באופן טבעי באתגרים רבים בשל אילוצי המשבר, כגון ההגבלות שהוטלו על קבלת קהל. עם זאת, הנציבות ממשיכה לעשות מאמצים רבים כדי לקדמה.

מאפיינים ייחודיים של טיפול בחלונות בלשכות האזוריות בפריפריה

כרופיל הפונים ללשכות משליך לא רק על אופן קבלת התלונות של פונים אלה, אלא גם על דרך הטיפול בתלונות וביורן. בחלק זה של המאמר נסקור את ההיבטים המיוחדים בבירור תלונות בלשכות ובטיפול בהן.

כאמור, קהל היעד שמגיע ללשכות נמנה בדרך כלל עם האוכלוסיות הראויות לקידום: פונים עם קשיי שפה או בני רקע תרבותי שונה, פונים המתקשים להתנסח בכתב או בעל פה או שמתקשים להסתדר בנבכי הבירוקרטיה, ופונים בעלי אמון מועט בלבד ברשויות המדינה - ובכלל זה ביכולת של הנציבות לסייע להם. כדוגמה לכך נציין תושבים מהמגזר הבדואי המתגוררים ביישובים לא מוכרים הנעדרים תשתיות בסיסיות, אשר מגעם עם מוסדות השלטון מועט ביותר ואמונם בהם נמוך במיוחד.²⁵ כדי שהמפגש עם הפונים מאוכלוסיות אלה יהיה אפקטיבי ותלונותיהם יבוררו ביעילות, נדרשת לא אחת גמישות בכללים הרגילים שהנציבות פועלת לפיהם. להלן כמה דוגמאות.

יתור על מיצוי הליכים והמצאת מסמכים

ככלל, הנציבות מקפידה כי הפונים אליה בתלונה ימצו במקרים המתאימים הליכים מול הגוף שעליו התלונה כתנאי לפתיחת הבירור.²⁶ אך טבעי הוא שבטרים יפנה אדם בתלונה על גוף נילון, הוא יפעל בעצמו לברר את ענייני

25 למערכת היחסים בין רשויות המדינה לאוכלוסייה הבדואית בנגב ראו: מיכל טמיר וגרשון גונטובניק "אתגר המציאות של הקהילה הבדואית בנגב: הכרה בתורת ההכרה" משפט, חברה ותרבות: משפט מיעוט וסכסוך לאומי 429 (ראיף זריק ואילן סבן עורכים 2017).

26 ראו: נציב תלונות הציבור נוהל בירור תלונות 8 (2021) <https://www.mevaker.gov.il/he/Ombudsman/Documents/Nohal-Berur-Tlunot.pdf>; ראו גם אבישי בניש, לירון דוד ומירב פוקס סובול "נציבות תלונות הציבור זכות הגישה למינהל במדינת הרווחה" גיליון חגיגי לציון יובל להקמתה של נציבות תלונות הציבור 1971 - 2021, 47, 59 (2021).

מול הגוף שעליו התלונה, פעולה שבחלק מהמקרים עשויה לייטר את הברור. כך לדוגמה, מצופה מאדם המתלונן על מפקע תברואתי או אחר בתחומי רשות מקומית, שיפנה תחילה לרשות בתלונה על המפקע - ואם לא יקבל מענה תוך זמן סביר, או שפנייתו לא תטופל לשביעות רצונו, יפנה בתלונה לנציבות. עם זאת, מהמפגשים עם חלק ניכר מהפונים ללשכות עולה כי הם אינם מסוגלים למצות את עניינם מול הגוף הנילון, אם בגלל קשיי שפה או בשל קושי אחר, ושההתקשות במקרים אלה על מיצוי הליכים תגרום לכך שאותם פונים יוותרו על תלונתם ועל מיצוי זכויותיהם לחלוטין. במקרים אלה, ההנחיה בלשכות היא לוותר על הדרישה למיצוי הליכים ולגלות גמישות.²⁷

כך לדוגמה, במהלך השנים פנו ללשכת באר שבע נשים בדואיות רבות אשר אינן יודעות קרוא וכתוב ואינן דוברות את השפה העברית. בחלק מהמקרים הן הציגו לעובדי הנציבות הודעות שקיבלו מהמוסד לביטוח לאומי על שלילת זכאות לקצבה או חוב על שמן. במקרים אלו מוותרת הנציבות על מיצוי הליכים מתוך הבנה שיקשה עליהן לטווח בפני המוסד לביטוח לאומי את טענותיהן.²⁸ דוגמה נוספת לווייתור על מיצוי הליכים עלתה עם פרוץ משבר מגפת הקורונה, שבו הוטלו מגבלות על קבלת קהל בגופים שונים, וחלק ניכר מהשירותים ומהתקשורת בין הפונים לגופים השונים עברו למרחב המקוון באמצעות "אזורים אישיים". במקרים שבהם התרשמו עובדי הלשכות כי הפונים אליהם מתקשים להגיש פנייה לגופים באמצעים מקוונים או להעלות באמצעותם מסמכים, הוגמם הכלל של מיצוי הליכים.

נוסף על כך, ככלל הנציבות מעודדת את הפונים אליה להעביר מסמכים שעשויים לייעל ולרז את בירור התלונה, ובכללם העתקים מהתכתביות של הפונים עם הגופים הנילונים. עם זאת, כשהפונה לקבלת קהל בלשכה הוא קשיש שלא הביא עימו את כלל המסמכים שברשותו, או תושב שמתקשה להמציא את המסמכים בדרך אחרת - למשל בפקס או בדוא"ל, הנציבות תוותר על המצאת המסמכים הללו ותשתדל להשיגם ישירות מהגוף הנילון, אף שהדבר עלול להקשות על בירור התלונה.

בירורים דחופים

קבלת הקהל מעלה לעיתים את הצורך לערוך בירור דחוף כבר במעמד גביית התלונה. צורך זה נפוץ בעיקר במקרים של פונים שאינם יכולים לדאוג לעצמם באמצעים אחרים. כך למשל, מתלונן דובר רוסית בלבד הגיע ללשכת הנציבות בבאר שבע והתקבל על ידי רכזת הלשכה שדוברת רוסית. הוא הלן על כך שלא קיבל לחשבונו את קצבת האזרח הוותיק שאמורה הייתה להשתלם לו. באותו יום לא הייתה קבלת קהל במוסד לביטוח לאומי, והמתלונן טען כי אין ברשותו כסף כדי להגיע בתחבורה ציבורית להליך רפואי שאמור להתקיים למחרת. במעמד גביית התלונה התייעצה רכזת הלשכה עם אחד ממבררי התלונות, ובזמן שהמתלונן המתין בלשכה - ערך מברר התלונות בירור טלפוני דחוף מול המוסד לביטוח לאומי. הבירור העלה כי העיכוב בתשלום נובע משינוי סטטוס זכאות המתלונן לקצבאות - מעבר מזכאות לקצבת נכות לזכאות לקצבת אזרח ותיק - שהצריך השלמת מסמכים עבור המוסד. הדברים הוסברו למתלונן בשפה הרוסית, והמסמכים החסרים התקבלו ממנו במקום והועברו ישירות למוסד. זכאותו של המתלונן אושרה תוך דקות, והופקדה בחשבונו מפרעה על חשבון הזכאות.

בדוגמה נוספת, מתלונן בן 21 הגיע ללשכת הנציבות בלוד ושטח בפני עובדי הלשכה את המצוקה שהוא שרוי בה ואת הדיכאון שממנו הוא סובל. הוא ציין כי מאחר שאין לו מקום מגורים משלו הוא נאלץ לאחרונה להתארח אצל קרוב משפחה, אך הקרוב אינו יכול עוד לארחו. עוד באותו יום יצרה עובדת הנציבות קשר טלפוני עם

27 יש ציין שגם במקרים מתאימים אחרים, כגון במקרים דחופים, מוותרת הנציבות על מיצוי הליכים.

28 לעיתים נשים אלו גם ניסו לפנות למוסד לביטוח לאומי בטרם פנייתן לנציבות, אולם לא תמיד הצליחו למצוא שם מענה בשפה הערבית.

מחלקת הרווחה בעיריית תל אביב יפו, וזו קבעה למתלונן פגישה למחרת ביחידה לדרי רחוב לצורך שיחה איתו והפנייתו להמשך טיפול מתאים.

דוגמאות אלו מוכיחות כי עבודת הלשכות יש בה כדי לצמצם, במקרים המתאימים, את חסמי המודעות והידע והסבך הביורוקרטי המונעים מהאוכלוסיות הראויות לקדם את מימוש זכויותיהן. ניתן להניח כי אם הלשכות לקבלת קהל לא היו נגישות פיזית למתלוננים אלו, לפחות חלקם היו מוותרים על מיצוי זכויותיהם בהיעדר יכולת לממשן.

ביקורים בשטח

בתלונות רבות מלינים המתלוננים על מפגעי פסולת, מפגעי תברואה ומפגעי בטיחות שונים באזור מגוריהם. הניסיון מלמד שאין טוב ממראה עיניים, ובעת ברור התלונות עובדי הנציבות מבקרים כאמור בשטח ומשוחחים עם נציגי הגוף הנילון כדי לעמוד במהירות ובאופן בלתי אמצעי על המפגעים שצוינו בתלונות, לשם תיקון העניין שנדון בתלונה בתוך זמן קצר. פיזור הלשכות לקבלת קהל באזורים שונים בארץ מאפשר להגביר את הביקורים בשטח ככלי לברור תלונות. כך לדוגמה, עובדי לשכת באר שבע ביקרו ביישובים בדואיים כדי להתרשם ישירות ממפגעי תברואה שעליהם התקבלה תלונה.

עובדי הלשכות מסייעים בדרך זו גם בבירור תלונות שאינן מתבררות בלשכות עצמן אלא באגפים אחרים בנציבות, בנסיבות שבהן ביקור בשטח יכול להועיל לברור. כך לדוגמה, עובדי לשכת באר שבע ועובדי לשכת לוד סייעו לא אחת בביקורים בדירות עמידר שנמצאות בסביבת הלשכה, במטרה להתרשם ממצב התחזוקה של הדירות, הגם שהתלונות לא בוררו על ידי עובדי הלשכה. כך למשל כאשר תושבת העיר רמלה, דוברת השפה האמהרית בלבד, הגישה תלונה ללשכת לוד על חברת עמידר בנוגע לליקויים הקשים בדירתה, סייעו עובדי הלשכה למברר התלונה על ידי ביקור בדירתה יחד עם מנהל הסניף של עמידר בלוד, והתרשמו ממצב הדירה. בעקבות הבירור אישרה ועדה לשיפוץ פנים-דירתי את העבודות הדרושות בדירה, אשר כללו שיפוץ בעלות גבוהה.

יצוין כי המשך הבירור בתלונה העלה כי כאשר הגיעו קבלני עמידר לבצע את השיפוץ, לא הסכימה המתלוננת להכניסם לדירתה מפאת חוסר אמון בחברת עמידר, ולפיכך לא ניתן היה לבצע את השיפוץ הנדרש - מה שהביא להחמרת מצב הדירה. בעקבות כך הגיע מנהל עמידר ללשכה בלוד עם הקבלן שביקש לערוך את השיפוץ, וביקש את סיועה של הלשכה בעניין. עובדי הלשכה הסתייעו בבנה של המתלוננת כדי להגביר את אמונה בהליך, והשיפוץ הכלליים בדירה בוצעו לבסוף כנדרש. בסיום הטיפול התקבל בלשכה מכתב תודה מאת עמידר.

סיוע במיצוי זכויות

המפגש עם הפונים בקבלת הקהל בלשכות גם מעצים את היכולת של נציגי הנציבות להזדהות עם הפונה ולהבין את מצוקתו הרבה מעבר לתלונות המוגשות בכתב, כך שהמברר מוצא עצמו פעמים רבות מתפקד גם כמעין סוכן למיצוי זכויות. לדוגמה, מתלוננת דוברת רוסית פנתה ללשכת לוד בנוגע לזכאות אביה, ניצול שואה, לסיוע נוסף בשכר דירה ממשרד הבינוי והשיכון. המתלוננת הבהירה כי כתנאי לקבלת הסיוע, אביה נדרש להציג תלושים שקיבל מהרשות לזכויות ניצולי השואה בחצי השנה האחרונה. התלושים אבדו, ובשל קשיי השפה היא אינה יודעת כיצד להשיגם. נוכח קשיים אלה יצרו עובדי הלשכה קשר טלפוני עם מוקד המידע של הרשות לזכויות ניצולי השואה, ודאגו להמצאתם החוזרת של המסמכים החסרים.

בדוגמה נוספת, בלשכת באר שבע התקבלה פונה מבוגרת, דוברת אמהרית בלבד, שהוטל עיקול על חשבונה. התלונה התקבלה על ידי עובד הנציבות דובר אמהרית, שהבין כי הנציבות לא תוכל לברר את תלונתה הואיל

והבנק שהטיל את העיקול אינו נמנה עם הגופים שחוק מבקר המדינה חל עליהם. בניסיון לסייע לה ולאור ההבנה כי תתקשה לטפל בנושא בעצמה, עובד הנציבות יצר קשר עם הבנק שהטיל את העיקול, ובתום השיחה איתו הדריך את הפונה כיצד עליה לפעול.

במקרה אחר פנה אל הלשכה נכה על כסא גלגלים, אשר נולד עם שיתוק מוחין. במהלך הפגישה איתו התקשו עובדי הלשכה להבין את תלונתו נוכח קשייו הרבים בדיבור. בסופו של דבר התברר כי הוא אזרח ישראלי המתגורר בלקיה, שנישא לתושבת האזור המחזיקה בהיתר מת"ק.²⁹ הוא פנה לנציבות בבקשה שאשתו תורשה לקבל רישיון נהיגה ישראלי, אך בתום הבירור של הנציבות נענה כי בעלי היתר מת"ק אינם מורשים לנהוג בישראל, וכי עליו לפנות בבקשה מתאימה למינהלת התיאום והקישור. במהלך הפגישות עימו מסר המתלונן פרטים על אודות מצבו הבריאותי הקשה ונכותו, והסביר כיצד רישיון נהיגה שתוציא אשתו יסייע לו. עובדי הלשכה התרשמו כי המתלונן לא יוכל לכתוב בעצמו פנייה לוועדה ההומניטרית נוכח מגבלותיו הגופניות, וכי פנייה טלפונית שלו לא תובן נוכח הקשיים בדיבור, ועל כן כתבו בעצמם באופן חריג פנייה בשמו לוועדה ההומניטרית. בעקבות הפנייה ניתן אישור להוצאת רישיון נהיגה עבור אשתו.

כפי שהובהר, המפגש הבלתי אמצעי עם המתלונן בלשכה וההתרשמות ממצוקתו ומקשייו רותמים את עובדי הלשכות לעזור לו בהתאם לצרכיו, ומוליד פעולות יצירתיות של תיווך ובירור המסייעות להתגבר על חסמים תרבותיים ופסיכולוגיים של שני הצדדים.

הגישור בלשכות

במקרים מתאימים עושות הלשכות שימוש בכלי הגישור ככלי ליישוב המחלוקת בין הפרט לבין הרשות הציבורית. פער הכוחות הקיים באופן טבעי בין הפרט לבין הרשות מתעצם נוכח פרופיל הפונים ללשכות כפי שהובא לעיל - ריבוי פונים שאינם דוברים עברית, משתייכים לתרבויות שונות ובעלי אמון מועט ברשויות המדינה. תפקידן של הלשכות בגישורים מעין אלה חשוב במיוחד נוכח נקודות הפתיחה השונות כל כך בין הצדדים, והאתגר הגדול ביותר הוא יצירת אמון ביניהם.³⁰

כך לדוגמה, ללשכת באר שבע הוגשה תלונה מצד זוג הנמנה עם אוכלוסיית הגיל השלישי, המשתייך למגזר הבדואי ודובר ערבית. הם הלינו על החלטת רשויות הרווחה במקום מגוריהם בעניין הפסקת הסדרי הראייה שלהם עם נכדיהם, כשברקע נסיבות משפחתיות מורכבות. בשל מורכבות הנושא ופרופיל המתלוננים, הוחלט לברר את הנושא בהליך גישור. הגישור בוצע בלשכה על ידי עובד ממוצא ערבי הבקיא בתרבות הבדואית, ובמהלכו הושגה הסכמה יחד עם רשויות הרווחה על הסדרי הראייה ועל התנהגות מכבדת במהלכם. אין ספק כי דרך הבירור שנבחרה, תוך ההתחשבות במאפיינים הייחודיים של המתלוננים, היא שסייעה להשגת פתרון מוסכם.

פעילות הלשכות בתקופת מגפת הקורונה

ההגבלות שהוטלו על הציבור עם פרוץ משבר מגפת הקורונה, לרבות סגירה כמעט מלאה של המשק והסיוע הרב שלו נזקקו התושבים באופן מיידי במגוון תחומים, הביאו לתקלות ועיכובים רבים במתן השירות לציבור במגזר

29 היתר שהייה בישראל לאוכלוסייה הפלסטינית.

30 לפירוט נוסף לגבי הגישור ראו: נציבות תלונות הציבור דוח שנתי 2020 - 29 (2020).

הציבורי. הלשכות האזוריות בנציבות הבינו את החשיבות הרבה של המשך הנגשת השירותים דווקא בתקופה זו לקהלים רחבים ככל שניתן, ופעלו באופן גמיש כדי לאפשר את המשך מתן השירותים. הלשכות הגמישו את הנהלים בנוגע לדרך הגשת התלונות ואפשרו במקרים המתאימים גם הגשת תלונות באמצעות הטלפון, אף שככלל על תלונה לנציבות להיות מוגשת בכתב, ובעיתות שגרה הלשכות מאפשרות להגיש תלונה בטלפון רק במקרים חריגים. כמו כן, הלשכות דאגו לכך שהעובדים דוברי השפות השונות יהיו זמינים לסייע לפונים בטלפון גם בתקופת הסגר.

נוסף על כך המשיכו הלשכות בביצוע פעולות שונות להגברת המודעות של אוכלוסיות ראויות לקידום לאפשרות לפנות אליהן, אלא שנוכח המגבלות על התכנסויות, התקיימו פעולות אלה באמצעים מקוונים כגון תוכנת הווידאו Zoom ופלטפורמות Facebook Live ו-Webinar, באמצעות גורמים מתווכים ששולטים באמצעים אלו.³¹ הלשכות עמדו גם בקשר רציף עם ארגונים חברתיים בסביבתן, וביקשו מהם להפנות אליהן אנשים הנתקלים בקושי במימוש זכויותיהם.

כמו כן, עובדי הלשכות ביצעו שינויים בסדרי עבודתם והתאמות בדרכי הברור. חלק ניכר מהתלונות בוררו באופן טלפוני מול אנשי קשר בגופים השונים, תוך שמירה על קשר טלפוני רציף עם המתלוננים. במקרים רבים שימשו שיחות הטלפון לסייע למתלוננים שהתקשו למלא אחר דרישות הגופים לתקשר עימם באמצעים מקוונים, ובמקרים מתאימים אף קיימו שיחות ועידה בין המתלוננים לגופים בתיווך הלשכות, כדי לסייע בהשלמת הדרישות. תקופת מגפת הקורונה הבליטה את חשיבותן של הלשכות ואת יכולתן לתת מענה אפקטיבי גם בתקופות משבר לאוכלוסיות הזקוקות להן.

סיכום

מאמר זה עוסק בתרומת הלשכות האזוריות לקבלת קהל של נציבות תלונות הציבור למיצוי זכויות חברתיות בפריפריה החברתית-גיאוגרפית. מחקרי מדיניות חברתית מצביעים על שלושה סוגי חסמים למיצוי זכויות אלו בקרב אוכלוסיות ראויות לקידום: חסמים של מודעות וידע, חסמי הסבך הברוקרטי וחסמים פסיכולוגיים ותרבותיים. במהלך השנים מאז הקמתן של לשכות קבלת הקהל בנציבות תלונות הציבור, ניתן לראות כי קירוב מוסד הנציבות אל המתלוננים מסייע בהתגברות על חסמים אלו, ופונים רבים ללשכות נמנים עם האוכלוסיות שקודם להקמתם מיעטו לפנות לנציבות או כלל לא ידעו על קיומה. דבר זה בא לידי ביטוי גם בנושאי התלונות שמוגשות באמצעות הלשכות.

עובדי הלשכות מסייעים באופן אקטיבי למיצוי הזכויות של המתלוננים המגיעים ללשכה על ידי הנגשה פיזית ותרבותית. הלשכות ממוקמות בקרבה פיזית לאוכלוסייה בפריפריה, וכל אזרח שמעוניין להגיש תלונה ובאמצעותה למצות את זכויותיו מוזמן לפנות אליהן ולקבל הסברים בשפתו על הזכויות שמגיעות לו. עובדי הלשכות אף מדריכים את קהל הפונים כיצד להתמודד עם הסבך הברוקרטי ולהתגבר על חששם ממנו. המגע

31 ראו לעיל בפרק "יישוג בקרב אוכלוסיות רלוונטיות".

תרומתה של ביקורת המדינה לקידום הטיפול בבעיות חברתיות מורכבות - תשומותיה עבור רשויות המדינה ועבור תהליכי שיתוף פעולה בין מגזרים שונים

רונית יעקובסון*

תקציר

בעיה חברתית מורכבת היא רב-ממדית, משתנה ודינמית, מושפעת מגורמים שונים, ואין גוף יחיד שיכול לתת לה מענה. נוסף על כך, הפתרון לבעיה מסוג זה אינו ידוע מראש. דוגמאות לבעיות חברתיות מורכבות: אי-שוויון, עוני, משבר האקלים, זיהום אוויר וסוגיית הטרור בעולם.

לאורך שנים רבות בעיות חברתיות מורכבות מאתגרות מדינות, לא משום שהמגזר הציבורי או החברה בכללותה מתעלמים מקיומן. לעיתים ההפך הוא הנכון, בעיות מורכבות זוכות לתהודה בתקשורת, נדונות בכפורמים ציבוריים ומושקעים תשומות עבודה ומשאבים כספיים רבים כדי לטפל בהן. למרות זאת הבעיות אינן נפתרות, ולעיתים אף אין פריצת דרך ממשית בטיפול בהן.

בספרות המקצועית תוארו דרכים שבהן נעשו שיתופי פעולה בין ארגונים המשתייכים למגזרים שונים ולמידת התועלת הציבורית שהופקה מהם. גישת "ההשפעה הקולקטיבית" (collective impact)¹ פותחה בארצות הברית ונועדה לשמש בסיס תיאורטי לכינון מיזמים של שיתוף פעולה בין מגזרים שונים, במטרה לסייע להם להשיג תוצאות מובהקות ובעלות ערך בטיפול בבעיות חברתיות מורכבות.

במאמר זה נבחן כיצד תרמו דוחות שפרסם מבקר המדינה לקידום הטיפול בארבע בעיות (סוגיות) חברתיות מורכבות: החוסן החברתי של העורף האזרחי בישראל, אובדן מזון ראוי למאכל, שילוב יוצאי אתיופיה בחברה וקידום המצוינות בתחומי המתמטיקה והמדעים.

* רונית יעקובסון היא מנהלת ביקורת בכירה במשרד מבקר המדינה.

John Kania & Mark Kramer, *Collective Impact*, 9 STANFORD SOC. INNOVATION REV. 36 (2011) 1

בניתוח התשומות של הדוחות הייתה התייחסות הן לתשומות עבור רשויות המדינה (גופים מבוקרים) ולטיפולם בבעיות אלה והן לתשומות עבור תהליכי שיתוף פעולה בין מגזרים שונים, חלקם היו יוזמות של גופים חוץ-שלטוניים וביישומם מתבטאים העקרונות של גישת ההשפעה הקולקטיבית.

מבוא | בעיה (סוגיה) חברתית מורכבת | מודל הקולקטיב אימפקט - דרך לשיתוף פעולה בין מגזרים | בעיות חברתיות מורכבות שבהן עסקה ביקורת המדינה | דוחות הביקורת: תשומה לרשויות המדינה ולתהליכי שיתוף פעולה בין מגזרים שונים | חוסן חברתי - הסדרת שיתוף פעולה בין מגזרים לחיזוק תפקוד העורף בחירום | דוח מבקר המדינה על אובדן מזון ראוי למאכל | דוחות מבקר המדינה בנושא שילוב יוצאי אתיופיה בישראל | קידום המצוינות בלימודי המתמטיקה והמדעים | דיון וסיכום

מבוא

בעיות חברתיות² מורכבות מעלות אתגרים שיש קושי להתמודד עימם ולספק להם מענה הולם, והן מעסיקות את רשויות המדינה בישראל ובעולם במשך שנים רבות. מדובר בבעיות כגון עוני, מחסור ורעב והשפעתם על היחיד ועל החברה; פערים בין קבוצות שונות באוכלוסייה (לדוגמה, בין מרכז ופריפריה או בין מגזרים) ברמת ההשכלה, בשיעור התעסוקה, בהיבטים של בריאות ורווחה ועוד; סכנות הנובעות משינוי האקלים בעולם; ובעיות בתחום הבריאות, לדוגמה בעיית ההשמנה בקרב מבוגרים וילדים. במשך השנים רשויות שלטון וכן קרנות פילנתרופיות משקיעות משאבים רבים כדי לתת מענה הולם לבעיות אלה ולבעיות נוספות אחרות, כשלכל בעיה היבטים רבים, והיא נושאת עימה השלכות במגוון תחומים הנוגעים לחיי הפרט והחברה. במטרה לפתור בעיות מורכבות, לחולל שינוי משמעותי לטובה, למגר אותן או לכל הפחות לצמצמן, נעשות רפורמות בחינוך, בבריאות, בכלכלה וברוחה.

מגפת הקורונה שהתפרצה בעולם ובישראל היא דוגמה לבעיה חברתית מורכבת. אומנם על פניו מדובר בעניין בריאותי, אך השפעותיו, כפי שהתוודענו אליהן, רחבות הרבה יותר, והן נוגעות לשיעורי האבטלה הגואים, למערכת החינוך, לתחומי רווחה, לכלכלה ולמיסוי ולהיבטים חוקיים כמו חופש הפרט, בשל הגבלות התנועה, הבידוד והסגרים. לא זו בלבד שהתפרצות המגפה השפיעה על תחומי החיים השונים, המגפה לא פסחה על אף קבוצת גיל: ילדים, בני נוער, מבוגרים וקשישים, ועל אף מסגרת שייכות חברתית: משפחות, קבוצות חברתיות שונות וקהילות.

דוגמה אחרת לבעיה חברתית מורכבת היא בעיית אי-השוויון בהישגים של תלמידים המשתייכים לקבוצות אוכלוסייה שונות. אף על פי שמערכת החינוך הממלכתי בישראל פתוחה לכל ילד וילדה מגיל גן ועד לבית הספר התיכון, עדיין יש פערים בהישגים הלימודיים של התלמידים המשתייכים למגזרים ולקבוצות אוכלוסייה שונות (יהודים, ערבים, חרדים ועוד), בין תלמידים המתגוררים ביישובים שונים ובין תלמידים המגיעים מרקע כלכלי-חברתי שונה. ההישגים בלימודים בבית הספר קשורים לפערים שמתגלים בהמשך דרכם של בוגרי מערכת

2 במאמר זה בעיה חברתית היא בעיה שמשפיעה על מספר לא מבוטל של אנשים בחברה. ראו הגדרה בויקיפדיה "לסוגיה חברתית".

החינוך, לדוגמה בהשתלבות הבוגרים במוסדות להשכלה גבוהה ובמקצועות שונים בשוק העבודה (לכל מקצוע מעמד ויכולת הכנסה שונים).

לאורך שנים בעיות חברתיות מורכבות ממשיכות לאתגר את המדינה, לא משום שגופים המשותפים למינהל הציבורי מתעלמים מקיומן או לא מקצים משאבים לטיפול בהן. במקרים מסוימים ההפך הוא הנכון; הבעיות זוכות לתהודה בתקשורת ונדונות בפורומים ציבוריים לא פעם, כמו כן יש ניסיונות לטפל, לכל הפחות בחלק מהן, באמצעות תוכניות חומש ורפורמות ממשלתיות. למרות זאת, הבעיות האלה אינן נעלמות, ולעתים גם אין פריצת דרך ממשית המביאה לצמצום, חרף התשומות המושקעות בהן.

מבקר המדינה (להלן - המבקר) בודק את פעולותיו של המגזר הציבורי ובמסגרת זו את יישומן של תוכניות משרדי הממשלה. עבודת הביקורת שלו מגוונת באופייה וכוללת ביקורות מסוגים שונים: ביקורות המתמקדות בפעילותו של גוף יחיד ובהקשר לנושא מסוים, לדוגמה ביקורת על "טיפול המשטרה בעבירות רכוש";³ ביקורות שנעשות בקשר לנושא מסוים, בכמה גופים בעת ובעונה אחת, לדוגמה ביקורת על "היבטים בהתקשרויות משרדי הממשלה בתחום התקשוב";⁴ וישנן ביקורות מערכתיות, שנעשות בו-זמנית בגופים מבוקרים שונים, שבהן נבדק טיפולה של המדינה בסוגיה רחבה על מגוון היבטיה. לדוגמה, סדרת דוחות שפרסם מבקר המדינה בשנים 2020 ו-2021 עסקה בנושא "התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה".⁵ בביקורת מערכתית זו הפעיל המבקר כמה אגפי ביקורת, ובד בבד הם בדקו במשרדי הממשלה ובגופים ציבוריים שונים את המענה שנתנה המדינה לתושביה בתחומים: בריאות, חינוך, עבודה, רווחה ומיסוי ועוד.

מטרת המאמר היא להמחיש את הדרכים שבהן ביקורת המדינה תורמת לטיפול בבעיות חברתיות מורכבות. נמצא שדוחות הביקורת הם תשומה למגזר הציבורי (לגופים המבוקרים) בכל הקשור להנעת הטיפול בבעיות אלה ולחשיפת ליקויים הנוגעים לטיפול בהן על ידי ארגוני המגזר הציבורי, כמו כן דוחות ביקורת המדינה הם תשומה לתהליכי שיתוף פעולה בין מגזרים, המבקשים לתת מענה לבעיות חברתיות מורכבות. במאמר נתייחס לגישת "ההשפעה הקולקטיבית" (collective impact) שפותחה בארצות הברית ושהציעה מודל לביצוע תהליכים של שיתופי פעולה בין מגזרים לצורך טיפול בבעיות חברתיות מורכבות.

בעיה (סוגיה) חברתית מורכבת

כדי להבין מהי בעיה חברתית מורכבת,⁶ תחילה נבהיר מהי בעיה חברתית שאינה מורכבת:⁷ בעיה שאינה מורכבת, בין פשוטה לפתרון ובין מסובכת לפתרון, מתאפיינת בכך שהיא טכנית בעיקרה,⁸ ניתנת להגדרה והפתרון שלה ידוע. לעיתים המענה לבעיה כזו יכול להינתן על ידי ארגון מסוים ולעיתים נדרשים לפתרונה מספר ארגונים. לדוגמה, מלאי חסר במדינה של מנות חיסון מפני מחלה, זו בעיה טכנית שניתן להגדיר באמצעות זיהוי מספר מנות החיסון החסרות, והפתרון לבעיה ידוע: צריך להשיג את מנות החיסון החסרות. עבור מדינה שלה יש אמצעים

3 מבקר המדינה דוח שנתי 509 ב-369 (2019).

4 שם, בעמ' 439 - 478.

5 מבקר המדינה דוח ביניים מיוחד (2020); מבקר המדינה דוח מיוחד (2021).

6 בספרות האקדמית בהקשר לבעיה חברתית מורכבת ראו גם "בעיה אדפטיבית".

7 אושרי מצווה אימפקט קולקטיבי 5 Collective Impact (ג'וינט ישראל אלכא, 2012).

8 במאמר להלן מוסבר ההבדל בין בעיות טכניות לבעיות חברתיות מורכבות. לצורך המחשה צוין, בין היתר, כי לבעיות שאינן מורכבות יש פתרונות טכניים, לדוגמה להגדלת היעילות של בנק מזון ניתן להתקין בקרות מלאי טובות יותר מאלה הקיימות.

Ronald Heifetz, John Kania & Mark Kramer, *Leading Boldly*, 2 Stanford Soc. INNOVATION REV. 20 (2004).

לרכוש את כל החיסונים החסרים, אם הם ניתנים להשגה, שהאוכלוסייה שלה מפוזרת על שטח גיאוגרפי קטן יחסית ושלטושביה יש נגישות טובה לשירותי הרפואה, בעיה זו יכולה להיות פשוטה יחסית לפתרון. לעומת זאת, במדינה אחרת, המתקשה לממן את מנות החיסון או להשיגן ולספקן לאוכלוסייה, ייתכן שיעבור זמן רב עד שבעיה זו, שהיא טכנית במהותה, תיפתר אם בכלל.⁹

לעומת זאת, כאשר מדובר בשיעור התחסנות בלתי מספק של האוכלוסייה, ככל שיש מטרה וצורך להגדיל שיעור זה, מדובר בבעיה חברתית מורכבת, שכן אין די באספקה טכנית של מנות חיסון ובגיוס מקורות כספיים ולוגיסטיים כדי לחסן את האוכלוסייה, אלא יש צורך גם בהיענות האוכלוסייה לשתף פעולה. בעיה חברתית מורכבת אינה בעיה טכנית, אלא בעיה רב-ממדית, משתנה ודינמית, המושפעת מגורמים שונים. אין גוף אחד שיכול לתת מענה לבעיה חברתית מורכבת, והפתרון שלה אינו ידוע מראש.¹⁰ דוגמאות לבעיות חברתיות מורכבות: אי-שוויון חברתי, משבר האקלים, זיהום אוויר, טרור, עוני ורעב ועוד. במשך שנים רבות בעיות חברתיות מורכבות מאתגרות את האנושות, שעה שעומקן והביטוי המעשי שלהן לובשים ופושטים צורה לאורך הזמן, והמודעות אליהן, כמו גם הרצון והיכולת להתמודד עימן, שונים ממדינה למדינה.

תרשים 1: המאפיינים של הבעיה החברתית המורכבת¹¹



ארבעת המאפיינים הראשונים של הבעיה החברתית המורכבת משקפים את הסיבות לקושי להתמודד עימה ומבהירים מדוע ניסיונות של גורם יחיד לטפל בה,¹² בכיר ככל שיהיה במדרג הציבורי, מניבים לא פעם אכזבה. למקרא המאפיינים האלה, ברור מדוע המאפיין החמישי - הירתמות של "שחקנים" שונים בחברה (במדינה או בחברה האנושית) כדי לתת מענה לבעיה - הכרחי. ה"שחקנים" הנרתמים לטיפול בבעיה יכולים להיות הן מנהיגים ומנהיגות חברתיים, לרבות אנשי ונשות דת, והן אנשים ונשים מהמגזר העסקי, מהמגזר הציבורי או מהמגזר השלישי.

9 מערכת חדשות החוץ "לא הוגן ולא צודק": המדינות שעוד לא קיבלו חיסוני קורונה בכלל" כלכליסט (9.5.2021) https://www.calcalist.co.il/world_news/article/Bk7fzKSu00

10 Kania & Kramer, לעיל ה"ש 1, בעמ' 39. וכן ראו אתר המרשתת: שיתופים אסטרטגיות להשפעה חברתית. <https://sheatufim.org.il/>

11 "בעיה חברתית מורכבת" שיתופים (2021) <https://did.li/A-complex-social-problem>. ארגון שיתופים הוא חברה לתועלת הציבור. על פי המסמכים המעודכנים לשנת 2021 ברשם העמותות, יעדי החברה הם: להיות גורם מוביל בתהליכי פיתוח, הטמעה ויישום קולקטיבי אימפקט בישראל; להיות גורם מוביל בנושאי שיח בין מגזרים ותהליכי שיתוף מול משרדי הממשלה השונים; לעורר השראה ולהיות כתובת מקצועית לעוסקים בתחום ההשפעה החברתית המשותפת בארץ ובעולם (להלן - ארגון שיתופים או שיתופים).

12 כאן הכוונה למדינות שבהם מתקיימת שיטת ממשל דמוקרטית.

מודל הקולקטיב אימפקט - דרך לשיתוף פעולה בין מגזרים

במשך שנים ביקשו חוקרים בעולם לזהות דרכים אפקטיביות לכינון שיתופי פעולה בין מגזרים¹³ כדי להשיג מטרות ציבוריות. במחקרים שנעשו בארצות הברית ביקשו החוקרים לתת מענה לשאלה מדוע ניסיונות שנעשו במשך השנים במערכת החינוך הציבורי, להביא לשיפור ממשי בהישגי התלמידים, לא צלחו, גם כשהושקעה בכך עבודה מאומצת של מורים ומנהלים וגם כשקרנות פילנתרופיות השקיעו במיזמים ייעודיים לנושא זה מיליארי דולרים.¹⁴

בצל חוסר ההצלחה של מערכת החינוך הציבורי בארצות הברית לשפר באופן מובהק את הישגי התלמידים, בלטה הצלחתה של יוזמה חינוכית בעיר סינסינטי (אוהיו) ובאזורה הצפונית של מדינת קנטקי (להלן - היוזמה בסינסינטי). בשנת 2006, בהובלת ארגון סטריב (Strive), הושקה יוזמה חינוכית זו בקרב תלמידים מקבוצות גיל שונות, ובחלוף כמה שנים ניכר שיפור במדדי התלמידים, הן במיומנויותיהם הלימודיות והן בהישגיהם הלימודיים (ציונים).¹⁵ החוקרים השוו בין שני המקרים ומצאו שבמערכת החינוך הציבורי פעלו הממשל והקרנות הפילנתרופיות בשיתוף פעולה, אך ללא סנכרון בין פעולותיהם, ואילו במסגרת היוזמה בסינסינטי התקיים שיתוף הפעולה בדרך אחרת: בתחילת הפעלת המיזם התכנסו יותר מ-300 מנהיגים של ארגונים מקומיים, ביניהם מנהלי קרנות, מנכ"לי עמותות ומנהלי מוסדות חינוך והשכלה (בתי ספר, מכללות ואוניברסיטאות) וביחד עם פקידי ממשל, הם החליטו לפעול בתיאום כדי להביא לשינוי המיחול. לשם כך הסכים כל אחד מהמנהיגים לזנוח את האג'נדה האישית שלו ולדבוק בגישה הקולקטיבית.

בעקבות ממצאי המחקרים, בשנת 2011, פיתחו ג'ון קנייה ומארק קרמר גישה לשיתוף פעולה בין מגזרים - גישת ההשפעה הקולקטיבית או מודל הקולקטיב אימפקט (collective impact)¹⁶ - במטרה להתמודד באופן אפקטיבי עם בעיות חברתיות מורכבות.¹⁷

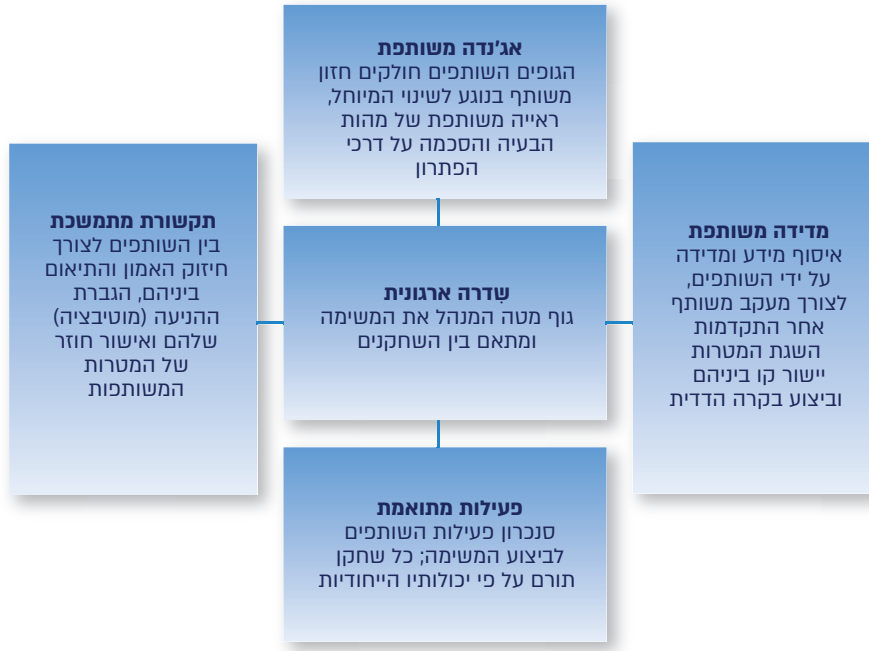
13 מוטי טליאס ואח' המדריך לשותפויות בין מגזרים (הג'וינט, 2007).

14 Heifetz, Kania & Kramer, לעיל ה"ש 8.

15 על היוזמה והפעילות שנעשתה בה מאז 2006 ראו אתר המרשתת של ארגון סטריב: <http://www.strivetogether.org/>; וראו גם: Allen Grossman, Ann Lombard & Noah Fisher, *Strive Together: Reinventing the Local Education Ecosystem*, Harvard Business School Case 314-031 (2014), ראו גם עדכון מ-2016 של מקרה הבוחן.

16 Kania & Kramer, לעיל ה"ש 1, בעמ' 36 - 41.

17 נדגיש כי גישה זו נוצרה לצורך התמודדות עם בעיות חברתיות מורכבות ולא עבור התמודדות עם בעיות שאינן מורכבות שעבורן ניתן להתאים דרכים אחרות לביצוע שיתופי פעולה. שותפויות בין ארגונים מאותו מגזר או בין ארגונים ממגזרים שונים יכולות להתקיים בדרכים שונות. לדוגמה, יש שותפויות שנועדו להשיג מטרות ממוקדות והן אינן מבקשות להשיג השפעה רחבה, למשל שותפויות בין מגזרים לצורך הקמת מבנה ציבורי. במקרים כאלה המטרה ממוקדת והתורם או הארגון הפילנתרופי מסתפקים בהעברת התרומה בלי להיות מעורבים בתכנון, בביצוע ובמדידה של פעולות המיזם. על סוגים שונים של שותפויות בין מגזרים ראו: מוטי טליאס ואח', לעיל ה"ש 14, בעמ' 22 - 24. עוד על ההבדל בין שותפויות בין מגזרים במסגרת מודל הקולקטיב אימפקט לבין שותפויות בין מגזרים הנעשות בדרכים אחרות ראו: Kania & Kramer, לעיל ה"ש 1, בעמ' 39.



אם כן, שיתופי פעולה לצורך השפעה קולקטיבית¹⁹ מתאפיינים בכך שהשותפים לפעילות נדרשים לזנוח את המטרות האישיות שלהם ואת הרצון של כל אחד להוביל בדרכו, כדי להתכנס למסגרת אחת של סדר יום משותף. כל אחד מהשותפים מביא עימו ידע, כישורים וחוזקות ייחודיים לו, אך הוא אינו פועל במקביל או בנפרד מהשותפים האחרים, אלא במסגרת תוכנית מוסכמת ומשותפת. המטרה בביצוע פעילות משותפת, המלווה במעקב ומדידה וכוללת תיאום וסנכרון בין השותפים, היא להביא לכך שתיווצר השפעה רחבה ומובהקת ושהטיפול בבעיה יהיה מקיף ועמוק, מה שעשוי לקדם את השגת מטרות הפעילות שנקבעו ולהעריך את תוצאותיה.

בעיות חברתיות מורכבות שבהן עסקה ביקורת המדינה

טרם הצגת הדוגמאות לבעיות חברתיות מורכבות שהועלו על סדר היום הציבורי במסגרת דוחות המבקר, חשוב להקדים ולומר, כי בעיות מסוג זה מושפעות מפעילותם של גורמים שונים בחברה ובמדינה, החל ברשויות המדינה, בראש ובראשונה משרדי הממשלה, המופקדים על השירות לציבור ועל הטיפול במגוון נושאים המשפיעים על החיים ועל הסביבה, וכלה בגורמים חוץ-שלטוניים, קרי עסקים, ארגונים חברתיים וראשי קהילות, שפעמים רבות לפעילותם יש השפעה רבה על הבעיה החברתית המורכבת ועל היכולת לתת לה מענה.

John Kania & Mark Kramer, *Embracing Emergence: How Collective Impact Addresses Complexity*, STANFORD SOC. INNOVATION REV. 18 (2013) <https://doi.org/10.48558/ZJY9-4D87>; Fay Hanleybrown, John Kania & Mark Kramer, *Channeling Change: Making Collective Impact Work*, STANFORD SOC. INNOVATION REV. (2012) <https://doi.org/10.48558/2T4M-ZR69>

19 Kania & Kramer, לעיל ה"ט 1.

כידוע, משרדי ממשלה, גופים ציבוריים, רשויות מקומיות וארגונים שונים שהמדינה משתתפת בניהולם או בתקצובם כפופים לביקורת המדינה, ואילו עסקים, ארגוני המגזר השלישי (למעט אלה הכפופים לביקורת המדינה)²⁰ ואנשים פרטיים אינם כפופים לביקורת זו. לפיכך כאשר המבקר מבצע ביקורת הנוגעת לטיפול של המדינה בבעיה שהיא חברתית ומורכבת, הוא מוסמך לבדוק רק את פעולותיהם של הגופים המבוקרים, ואין הוא מוסמך לבדוק ולבקר גורמים שאינם כפופים לביקורתו, גם אם הם משפיעים, לחיוב או לשלילה, על היקף הבעיה החברתית המורכבת ועל עומקה. לדוגמה, בביקורת בנושא אובדן מזון ראוי למאכל וההשלכות החברתיות, הסביבתיות והכלכליות של הדבר²¹ ביקר המבקר רק את פעולותיהם של גופים הכפופים לביקורתו: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להג"ס), משרד הבריאות, צה"ל ועוד, והוא לא היה מוסמך לבצע ביקורת על השפעותיהם של עסקים כמו מלונות וחברות הסעדה בכל הנוגע להשלכת מזון ראוי למאכל. המבקר גם לא היה מוסמך למתוח ביקורת על צריכת מזון עודף בקרב משקי הבית, שיתרתו נזרקה לאשפה גם כשהיא עדיין ראויה למאכל. עם זאת, בדוחות המבקר ניתן להציג נתונים רשמיים של גופי מחקר ושל המדינה, ככל שאלה קיימים, בקשר להשפעותיהם של ארגונים שאינם מבוקרים.

משרדי הממשלה והגופים המבוקרים האחרים אחראים לטפל בבעיות חברתיות מורכבות, מתוקף היותם מאסדרים (רגולטורים) ו/או מתקצבים מכספי המדינה ומופקדים מטעמה על הטיפול בתחומי החיים השונים. הם נדרשים לתקן את הליקויים הרלוונטיים שמפרסם המבקר בדוחותיו. כדי לחייב את הגוף המבוקר לדון בליקויים שנמצאו ולפעול לתקנם, נקבע בסעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כי על ראש הגוף המבוקר למנות צוות שיעסוק בבחינת הדרכים לתיקון הליקויים, וכי על הגוף המבוקר לדווח למבקר על פעולות אלה.

חובתן של רשויות המדינה לטפל בבעיות חברתיות, אין בה כדי למנוע מגורמים אחרים, חוץ-שלטוניים, לבקש לסייע בפתרון. ואכן, יש פעילים חברתיים, ארגוני מגזר שלישי וגופים עסקיים הנרתמים לפעולה ואף יוזמים מיזמים שתכליתם לטפל בבעיות החברתיות המורכבות. לפעמים הגורמים החוץ-שלטוניים משתמשים בדוחות המבקר כמקור מידע שעליו ניתן להסתמך וממנו ניתן ללמוד על היקף הבעיות, היבטיהן והשלכותיהן ועל טיפול מוסדות המדינה בהן. יש מי שמשתמשים בדוחות אלה גם כאסמכתה לצורך ביסוס טענות כלפי הגופים המבוקרים בנוגע לצורכי הציבור שאינם מקבלים מענה מספק. בדרכים אלה דוחות המבקר משמשים עבורם כתשומה המסייעת לזיהוי המוקדים הזקוקים לתמיכה, להתנדבות ולסיוע, וכן לאיתור המקומות שבהם אפשר לפעול בדרכים של הסברה וקידום מדיניות.²²

לא פעם עסקה עבודת הביקורת של משרד המבקר בבעיות חברתיות ומורכבות. לדוגמה, בשנים 2002 - 2021 עסק המבקר, בין היתר, בסוגיות האלה: שילוב אנשים עם מוגבלות בחברה ובעבודה,²³ היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה²⁴, פעולות למניעת השמנה,²⁵ היבטים בקידום שילובם של יוצאי אתיופיה והפגמים

20 על גורמים הכפופים לביקורת המדינה, ראו ס' 9 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

21 מבקר המדינה דוח שנתי 365: אובדן מזון - השלכות חברתיות, סביבתיות וכלכליות 163 (2015).

22 ארגונים חברתיים או ארגוני סביבה מעיינים בדוחות המבקר ומשתמשים במידע הקיים בהם. לדוגמה בארגון אדם טבע ודין, בעניין זיהום האוויר באזור מפרץ חיפה, הפנו לדוח המבקר שעסק בנושא זה. ראו אתר המרשתת של אדם טבע ודין <https://www.adamteva.org.il/public-health/air/bazan-struggle>.

באתר המרשתת של עמותת תנו לחיות לחיות פורסמו ממצאים מדוחות המבקר, ראו: <https://www.letlive.org.il>

23 מבקר המדינה דוח שנתי 352-135 (2002).

24 מבקר המדינה דוח מיוחד: היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (2007).

25 מבקר המדינה דוח שנתי 358: מניעת השמנה 519 (2008).

המהותיים בניהול התוכנית הלאומית,²⁶ היבטים הקשורים לסוגיית לימודי המתמטיקה ולהישגי התלמידים במקצוע זה,²⁷ אובדן המזון שראוי למאכל וההשלכות החברתיות, הסביבתיות והכלכליות לכך,²⁸ פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה,²⁹ מוכנות החברה לשוק העבודה המשתנה,³⁰ התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה,³¹ פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים.³²

דוחות הביקורת:

תשומה לרשויות המדינה ולתהליכי שיתוף פעולה בין מגזרים שונים

בחלק זה של המאמר יוצגו ארבעה דוחות של מבקר המדינה. בדוחות אלה עסק המבקר בבעיות חברתיות מורכבות. הדוחות האלה נבחרו, מכיוון שניתן להמחיש באמצעותם בבהירות יחסית את התרומה של תוצרי עבודת ביקורת המדינה הן לרשויות הממשלתיות השונות והן לשיתופי פעולה בין מגזרים שונים.

חוסן חברתי - הסדרת שיתוף פעולה בין מגזרים לחיזוק תפקוד העורך בחירום

לאורך השנים פרסם משרד מבקר המדינה דוחות בנושא היערכות החברה הישראלית והמדינה לשעת חירום ובנושא מוכנותן לעיתות חירום.³³ בין היתר דוחות אלה מתייחסים לסוגיות החוסן החברתי והחוסן הלאומי של החברה ושל המדינה.

מה הם החוסן החברתי והחוסן הלאומי בחירום? במסמכי השולחן העגול (לתיאור השולחן העגול ראו להלן) של משרד ראש הממשלה נכתב, כי על פי אחת ההגדרות, חוסן חברתי הוא היכולת של מערכת חברתית להכיל מצבי משבר, להגיב אליהם, להתאים את עצמה למצב, לחזור לתפקד באופן מיטבי בתוך זמן קצר ביותר בתום המשבר, לפתח יכולות הסתגלות למצבי משבר עתידיים, וכי "מקובל לראות חוסן כמורכב ממעגלים התומכים ומייצבים זה את זה במצבי משבר וחירום". החוסן החברתי הוא חלק מהחוסן הלאומי ומגלם בתוכו את "יכולת העמידה,

26 מבקר המדינה דוח שנתי 63: היבטים בקידום שילובם של יוצאי אתיופיה והפגמים המהותיים בניהול התוכנית הלאומית 3 (2013).

27 מבקר המדינה דוח שנתי 64: הוראת המתמטיקה 943 (2014).

28 מבקר המדינה דוח שנתי 65, לעיל ה"ש 21, בעמ' 163 - 236.

29 מבקר המדינה דוח שנתי 66: פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה 3 (2016).

30 מבקר המדינה דוח שנתי 71: המוכנות לשוק העבודה המשתנה 29 (2021).

31 מבקר המדינה דוח ביניים (2020); מבקר המדינה דוח מיוחד (2021).

32 מבקר המדינה דוח מיוחד (2021).

33 מבקר המדינה דוח מיוחד, לעיל ה"ש 24; מבקר המדינה דוח מיוחד: דוחות ביקורת בנושא היערכות והמוכנות לשעת חירום (2015). הדוח המיוחד כלל פרקי ביקורת הנוגעים להיערכות בתחומים שונים הרלוונטיים לשעת חירום: היערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף, היערכות התעשייה האזרחית לשעת חירום, הכנת רשת החשמל לשעת חירום, היבטים בהיערכות התחבורה למצבי חירום, היערכות הרשויות המקומיות לשרפות ולפגעי מזג אוויר חריגים. מבקר המדינה דוח ביניים מיוחד (2020); מבקר המדינה דוח מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה (2021).

הפיזית, הרגשית והנפשית של החברה, הקהילה, המשפחה והפרט בעת מערכה צבאית, אסון טבע וכדומה".³⁴
מרכיבי החוסן כוללים, בין היתר, משילות, מנהיגות אמינה, סולידריות חברתית, רציפות תפקודית, מידע והסברה.³⁵

על פי ההגדרה של בעיה חברתית מורכבת, סוגיית החוסן החברתי מתאימה להגדרה זו, הואיל והיא מתאפיינת ברב-ממדיות ובדינמיות, ואין מענה יחיד וידוע מראש העשוי לחזק את החוסן החברתי. מידת החוסן של העורך יכולת ההסתגלות של החברה ותפקודה תלויים בשחקנים שונים: משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות, המגזר העסקי, המגזר השלישי וגופים פילנתרופיים, הקהילה, המשפחה והפרט.

בשנת 2007 פרסם המבקר דוח מיוחד בנושא: היערכות העורך ותפקודו במלחמת לבנון השנייה.³⁶ בפרקי הדוח התייחס המבקר להיבטים שונים הנוגעים להיערכות העורך: ביטחון, שירותי הצלה, בריאות, רווחה, שלטון מקומי ותחבורה. אחד הפרקים יוחד ל"פעילות הגופים התורמים וההתנדבותיים והתיאום בינם ובין רשויות השלטון בעת המלחמה",³⁷ ונכתב בו כי בד בבד לפעולות משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, הגורמים המופקדים לתת מענה לאוכלוסייה בתקופות שגרה ובעת מלחמה, פעלו בצפון הארץ גם מאות גופים חוץ-ממסדיים שביקשו לסייע לתושבים. בין הגופים שפעלו בשטח היו ארגוני מגזר שלישי, עסקים ומאות מתנדבים. פעילותם של גורמים חיצוניים אלה התמקדה במתן תרומות כספיות, באספקת מזון וציוד, בארגון קייטנות לילדי התושבים ובפינוי תושבים להתרעננות במקומות אירוח במרכז הארץ ובדרומה.

לצד הביקורת שמתח המבקר על רשויות המדינה (הגופים המבוקרים), הוא מצא לנכון לשבח את פעילותם של הגורמים החיצוניים שפעלו לסייע לאוכלוסייה:

משרד מבקר המדינה מבקש לציין את פעילותם המבורכת של הגופים התורמים וההתנדבותיים בימי המלחמה, שנרתמו לסייע לתושבי הצפון שנזקקו לעזרה ולתמוך בהם בעת מצוקה ועשו רבות כדי לספק את צורכיהם ולעודדם.³⁸

מבקר המדינה ציין כי לשיתוף הפעולה בין רשויות השלטון ובין הגורמים התורמים והמתנדבים חשיבות רבה בעיתות שגרה ובמיוחד בעיתות חירום והמליץ למשרדי הממשלה ולרשויות המקומיות להסדיר את מערכות היחסים ביניהם ובין הגורמים החוץ-שלטוניים.³⁹

34 השולחן העגול במשרד ראש הממשלה בשיתוף עם משרד הביטחון לחיזוק החוסן החברתי בחירום, נייר רקע 2 (2016) <https://beinmigzari.pmo.gov.il/womenrights/settlement/documents/backgroundresilience.pdf>

35 שם, בעמ' 5 - 6.

36 מבקר המדינה דוח מיוחד, לעיל ה"ש 24.

37 שם, בעמ' 555 - 589.

38 שם, בעמ' 559.

39 שם.

פעולות שעשתה הממשלה לאחר פרסום דוח המבקר בנושא היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה

ועדה לבחינת היערכות החזית האזרחית לשעת חירום

בשנת 2009 פרסמה הוועדה לבחינת היערכות החזית האזרחית לשעת חירום, בראשות ח"כ עמי איילון, דוח שבו המלצות לממשלה. המטרה העיקרית של הוועדה הייתה להגיש המלצה סדורה ומגובשת בנוגע להסדרת הסמכות והאחריות בין משרדי הממשלה ובין פעולתה של החזית האזרחית. בתקציר המנהלים של דוח הוועדה נכתב כי הדוח הוא המשך למספר רב של דוחות, כולל דוחות מבקר המדינה, בנושא היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה.

השולחן העגול במשרד ראש הממשלה

השולחן העגול במשרד ראש הממשלה⁴⁰ הוקם בשנת 2008, והוא פלטפורמה לאומית לכינון שיח וניהולו בין שלושת המגזרים: ציבורי, עסקי ושלישי. השולחן העגול הוקם במסגרת יישום החלטת ממשלה 3190 בעניין הסדרת היחסים בין הממשלה, המגזר העסקי והמגזר השלישי לצורך השגת מטרות ציבוריות. ביסוד החלטת הממשלה מונחת "תפיסה שגובשה במשרד ראש הממשלה לאחר מלחמת לבנון השנייה, כחלק מתהליך הפקת הלקחים שבוצע לאחריה, ועוגנה במסמך מדיניות שנלווה להחלטת הממשלה"⁴¹.

אם כן, הן מינוי ועדת איילון והן הקמתו של השולחן העגול נועדו להסדיר את הקשרים בין משרדי הממשלה ובין החזית האזרחית, פעולות אלה מתיישבות עם תכלית ההמלצות בעניין זה שכתב המבקר בדוח על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה. נוכח העובדה שדוחות המבקר הוגשו למשרדי הממשלה הרלוונטיים והונחו על שולחן הכנסת טרם הוקם השולחן העגול וטרם פרסום דוח הוועדה, יש בה כדי לבסס את ההנחה שהדוחות תרמו למהלכים אלה בכך ששימשו עבורם תשומה וגורם מניע.

בשנת 2016, בהתייחס לנושא חיזוק החוסן החברתי בחירום, הוקם פורום השולחן העגול במשרד ראש הממשלה בשיתוף עם משרד הביטחון. בהקשר לפורום זה נכתב:

המענים הבין מגזריים יפותחו בשיח משותף רחב של חברי השולחן העגול עם נציגי משרדי הממשלה, השלטון המקומי, המגזר השלישי, המגזר העסקי, הפילנתרופיה, וכן עם מנהיגויות פורמליות ובלתי פורמליות מהציבור ותוך היועצות עם גורמים רלוונטיים נוספים.⁴²

בשנת 2017 פרסם הצוות שעסק במלאכה מסמך המלצות,⁴³ הנוגעות למנגנונים הנדרשים לשיתוף פעולה בין המגזרים, כך שמנגנונים אלה יופעלו בשטח בעת חירום.

40 "השולחן העגול במשרד ראש הממשלה" משרד ראש הממשלה <https://beinmigzari.pmo.gov.il/PMO-RoundTable/Pages/default.aspx>. לצד השולחן העגול במשרד ראש הממשלה הוקמו גם שולחנות עגולים במשרדי ממשלה נוספים, ביניהם במשרד החינוך ובמשרד הבריאות.

41 השולחן העגול במשרד ראש הממשלה, לעיל ה"ש 40. בהתאם למסמך המדיניות הוגדרו יעדים מרכזיים למדיניות הממשלתית בעניין זה, ביניהם חיזוק שיתוף הפעולה בין המגזר הציבורי, ארגונים בחברה האזרחית והמגזר העסקי וביסוס מערכת היחסים ביניהם, ככל שאלה ירצו בכך ותוך שמירה על עצמאות השותפים.

42 "השולחן העגול במשרד ראש הממשלה בשיתוף עם משרד הביטחון - לחיזוק החוסן החברתי בחירום" משרד ראש הממשלה: אגף ממשל וחברה <https://beinmigzari.pmo.gov.il/PMO-RoundTable/RTDiscuss/strength/Pages/AboutResilience.aspx>

43 השולחן העגול במשרד ראש הממשלה בשיתוף עם משרד הביטחון "מתחברים לחוסן בחירום - מודל לשיתוף פעולה בין מגזרי" (2017) <https://beinmigzari.pmo.gov.il/documents/m17.pdf>

דוח מבקר המדינה על אובדן מזון ראוי למאכל

בשנת 2015 פרסם המבקר ממצאי ביקורת שנעשתה בנושא אובדן מזון ראוי למאכל בישראל וההשפעות החברתיות, הכלכליות והסביבתיות שיש לכך (להלן - דוח המבקר מ-2015).⁴⁴ בדוח המבקר הוצגו גם ממצאים מן העולם בנושא וצוין כי ארגון המזון והחקלאות של האו"ם (ה-FAO) ביצע בשנים 2010 - 2011 כימות שיטתי של אובדן המזון ברמה העולמית וברמה האזורית (במדינות המפותחות ובמדינות המתפתחות), ונמצא שבכל שנה כשליש מהמזון המיוצר בעולם לצריכת האדם (כ-1.3 מיליארד טונות) אובד או מבוזבז.⁴⁵

אובדן מזון היא בעיה חברתית מורכבת, יש לה היבטים רב-ממדיים: הפסד כלכלי של תוצרת, תשומות עבודה וחומרי גלם, פגיעה באיכות הסביבה כתוצאה מפסולת מזון והשמדתה והיבט מוסרי הנוגע להשמדת מזון ראוי למאכל שעה שבעולם קיימים עוני ורעב. נוסף על כך, שחקנים שונים משפיעים על בעיית אובדן המזון הראוי למאכל, ביניהם מוסדות המדינה - המאסדרים, המגזר החקלאי והמגזר העסקי - שהם חלק בשרשרת הייצור של המזון והספקתו, המגזר השלישי - גופים הפועלים להציל מזון ראוי למאכל ולספקו לצרכים והפרט הרוכש מזון בכמות גדולה יותר מהצורך שלו ובהמשך זורק את היתרות לאשפה. כדי להתמודד עם הבעיה נדרשת הירתמות של השחקנים השונים. בעיית אובדן המזון הראוי למאכל היא גם בעיה דינמית, הואיל וככל שהאוכלוסייה גדלה נדרשים משאבים רבים יותר לספק את צרכיה התזונתיים, בד בבד לכך שאנו עדים להתדלדלות משאבי הטבע. לבעיה זו ודאי שאין פתרון יחיד או ידוע מראש, שכן היא קשורה לאסדרה, לחינוך, להסברה, לתמריצים לבעלי עסקים ועוד.

המבקר בדק את בעיית אובדן המזון בכמה גופים, ביניהם משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מועצת הצמחים, הג"ס, משרד הבריאות, צה"ל, משטרת ישראל, בתי חולים ממשלתיים והמשרד לשירותי דת.⁴⁶ בקליפת אגוז יאמר כי ממצאי הדוח מצביעים על כך שבכל אחד משלבי הייצור של המזון והספקתו יכול להיות אובדן של חומרי גלם או של תוצרת ויצירת פסולת. נוכח מורכבות הבעיה, נכתב בדוח המבקר כי יש צורך בתוכנית פעולה מערכתית כדי להתמודד עימה.

בנוגע לאחריות הממשלה הצביעו ממצאי הדוח על כך שבמדינות מסוימות גובשו תוכניות ממשלתיות להפחתת בזבז המזון, הוכנו אומדנים לגבי כמויות המזון שאובדות והוצבו יעדים להפחתת כמויות אלה. לעומת זאת, בישראל לא התייחסה הממשלה לבעיה זו, ובין היתר לא נאמדו כמויות המזון האובד לאורך השלבים בשרשרת הייצור וההספקה. בביקורתו התייחס משרד המבקר לכך שמזון ראוי למאכל מושלך על ידי ארגונים ציבוריים גדולים, כגון שירותי בתי הסוהר, המשטרה ובתי החולים הממשלתיים, לא נמדדת בארגונים אלה כמות עודפי המזון ואין בקרה בנושא, והעודפים נזרקים ברובם לאשפה בלי שננקטות פעולות להצילם לטובת נזקקים. המבקר דן בחסמים ובתמריצים לתרומת מזון על ידי גופים פרטיים רבים (בתי מלון, חברות לשירותי הסעדה ומסעדות), הנמנעים מתרומת מזון עודף שיש להם או מגבילים אותה משיקולים שונים (משפטיים, כלכליים ואחרים). עוד העיר המבקר לממשלה כי הסרת חסמים לתרומת מזון וקביעת תמריצים כלכליים ואחרים עשויים להגדיל במידה רבה את כמויות המזון שניתן להציל ולתרום לנזקקים. לדברי המבקר: "כמה מדינות בעולם אימצו חקיקה הפוסרת

44 מבקר המדינה דוח שנתי 2015, לעיל ה"ש 21, בעמ' 163 - 236.

45 שם, בעמ' 175.

46 נוסף על הגופים המבוקרים האלה נעשו בדיקות השלמה גם במשרד החינוך, במשרד האוצר, במשרד הכלכלה, במשרד הרווחה והביטחון החברתי, במכון התקנים הישראלי ובמועצה הישראלית לצרכנות.

תורמי מזון מאחריות פלילית ואזרחית היה וגרם המזון נזק לאדם - בתנאי שנתרם בתום לב.⁴⁷ לפיכך כדי לעודד תרומת מזון המליץ המבקר לממשלה:

על משרד הרווחה, המועצה לביטחון תזונתי, המשרד להג"ס, משרד החקלאות ומשרד האוצר לבחון הסרת חסמים לתרומת מזון וקביעת תמריצים שונים לעידודה, כגון פרסום הנחיות לגופים תורמי מזון בדבר ההגנות המשפטיות העומדות לתורם מזון בתום לב (ההדגשות לא במקור).⁴⁸

לצד ההיבטים הפרטניים שבדק המבקר והמלצותיו, הוא התייחס גם לטיפול של הממשלה בבעיית אובדן המזון ברמת המקרו והמליץ כי יש לטפל בה באופן מערכתי ובדרך מתכללת. להלן דבריו בסיכום הדוח:

אבדן מזון הוא בעיה כלל-עולמית שהשלכותיה על החברה, על הסביבה ועל הכלכלה מרחיקות לכת. בישראל, הסובלת ממחסור מתמיד במשאבים, משיעורים גבוהים של עוני ושל חוסר ביטחון תזונתי ומשיעורי הטמנת פסולת מהגבוהים בין המדינות המפותחות - הטיפול בבעיית אבדן המזון עשוי לחולל שינוי משמעותי בהיבטים רבים וחשובים. ממצאי דוח זה מלמדים, בראש ובראשונה, כי בישראל הנושא של אבדן המזון לא זכה עד כה להתייחסות ממשלתית כוללת ולא הוכנה תכנית פעולה מערכתית להתמודדות עם התופעה. [...] טיפול ממשלתי כולל ומתואם בנושא אבדן המזון הוא הדרך הראויה והאפקטיבית ביותר להתמודד עמו [...] משרד מבקר המדינה [ממליץ] לממשלה לקבוע משרד ממשלתי אחד או גוף מטה שיהיה ממונה על הנושא בכללותו [...] מומלץ כי תכנית מסוג זה תכלול את אבני הדרך האלה: (א) מדידה והצבת יעדים [...] כימות העודפים והצבת יעדים להפחתת אבדן המזון, כל זאת תוך עידוד המחקר בתחום; (ב) הסברה לציבור [...] (ג) הסרת חסמים וקביעת תמריצים לתרומת מזון... (ההדגשות במקור).⁴⁹

תרומת דוח מבקר המדינה לקידום הטיפול בבעיית אובדן מזון ראוי למאכל

ממצאי דוח המבקר העלו את המודעות של מוסדות המדינה ושל הציבור לחשיבות הטיפול בבעיית אובדן המזון, בעקבות חשיפת הסיבות לבעיה וזיהוי החסמים שבהם צריך לטפל כדי שיהיה ניתן לצמצמה. בדוח נכללו המלצות לממשלה ותוארו צעדים שנוקטות מדינות אחרות בעולם כדי להתמודד עם הבעיה.

דיונים בוועדות הכנסת

בעקבות פרסום דוח המבקר קיימו כמה ועדות של הכנסת דיונים בנושא אובדן מזון והטיפול בבעיה זו. הוועדה לענייני ביקורת המדינה דנה בממצאי דוח המבקר ובפעולות הממשלה בעניין,⁵⁰ וכן דנו בעניין גם הוועדות האלה:

47 מבקר המדינה דוח שנתי 165, לעיל ה"ש 21, בעמ' 167.

48 שם, בעמ' 169.

49 שם, בעמ' 169 - 170.

50 פרוטוקול ישיבה 7 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-20 (17.6.2015); פרוטוקול ישיבה 79 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-20 (12.1.2016); פרוטוקול ישיבה 96 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-20 (7.3.2016).

ועדת העבודה, הרווחה והבריאות⁵¹ (להלן - ועדת העבודה) וועדת הפנים והגנת הסביבה⁵² לדיוני הוועדות הזמנו נציגי משרדי ממשלה ונציגים של גופים חוץ-שלטוניים. לדוגמה, בינואר 2016 השתתפו בדיוני ועדת העבודה נציגי הארגונים האלה: לקט ישראל⁵³, לתת⁵⁴, פתחון לב⁵⁵ וכן היועץ המשפטי של התאחדות האיכרים והחקלאים בישראל, מנהלת המחלקה הכלכלית של התאחדות המלונות ונציגי התאחדות בעלי האולמות. מכאן שאחת התשומות של דוח המבקר לקידום הטיפול בבעיית אובדן המזון היא בכך שלצורך הדיון בממצאיו נועדו סביב שולחן אחד נציגים של מגזרים שונים (ציבורי, עסקי ושלישי). כל הנציגים הם שחקנים שיכולים להשפיע על הבעיה החברתית המורכבת ולהירתם לפעולה משותפת כדי להתמודד עימה.

בישיבה של ועדת העבודה (2016) הוצג תקציר של דוח (להלן - דוח הלקט או המסמך) בנושא אובדן מזון והצלתו.⁵⁶ המסמך הוכן על ידי ארגון לקט ישראל, בשיתוף עם חברת רואי החשבון BDO⁵⁷, וכלל נתונים שאסף הארגון בנוגע לאובדן מזון במדינה. בהציגו את המסמך אמר מנכ"ל הארגון כי דוח המבקר הוא שהניע את הארגון לאסוף מידע על אובדן מזון בישראל ולפרסמו לציבור:

בעצם אנחנו לפני כשבוע [...] חשפנו את הדו"ח הראשון בנושא של אובדן מזון והצלת מזון בישראל. [...] והטריגר לדו"ח הזה נבע בעצם מדו"ח מבקר המדינה שיצא במאי 2015, שבו אחד הדברים שאני לקחתי משם, המשמעותיים בעיני, שאין נתונים. מבקר המדינה טען שאין נתונים ואין גוף שמרכז את הנתונים האלה. אנחנו החלטנו לעשות מעשה ולהכין דו"ח בנושא של אובדן והצלת מזון.⁵⁸

מאז שנת 2015 פרסם ארגון לקט ישראל, בשיתוף עם חברת BDO, דוחות שנתיים בנושא אובדן מזון והצלתו. בדוחות אלה מוצגים נתונים על כמות המזון שאבדו בשלבים השונים של שרשרת ההספקה. בשנת 2019 בהכנת הדוח על אודות אובדן מזון ראוי למאכל בישראל השתתפו גם הג"ס וגורמים נוספים מהמגזר העסקי ומהאקדמיה.⁵⁹ אם כן, במרוצת הזמן, לאיסוף המידע על אובדן המזון, שהחל בעקבות פרסום דוח המבקר ונעשה ביוזמתם של שני ארגונים חוץ-שלטוניים, נרתמו גופים נוספים, ונוצר שיתוף פעולה בין המגזרים בכתיבת דוח הלקט.

51 לדוגמה, פרוטוקול ישיבה 145 של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, הכנסת ה-20 (12.1.2016); פרוטוקול ישיבה 801 של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, הכנסת ה-20 (26.6.2018).

52 פרוטוקול ישיבה 335 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-20 (17.1.2017); פרוטוקול ישיבה 127 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-23 (9.12.2020).

53 לקט ישראל היא עמותה העוסקת בהצלת מזון ראוי למאכל, לרבות תוצרת חקלאית עודפת, וחלוקתו באמצעות עמותות לטובת נתמכים בכל הארץ. ראו אתר המרשתת: <https://www.leket.org/about-leket>.

54 ארגון לתת - סיוע הומניטרי ישראל הוא עמותה שיועדה לפעול "לצמצום העוני למען יצירת חברה צודקת וטובה יותר, על ידי: סיוע לאוכלוסיות במצוקה על בסיס אוניברסלי, הנעת החברה האזרחית לערבות הדדית ונתינה והובלת שינוי בסדר העדיפויות הלאומי". ראו אתר המרשתת: <https://www.latet.org.il>.

55 פתחון לב היא עמותה שמטרתה לסייע לקשישים, לנזקקים ולאוכלוסיות מוחלשות. ראו אתר המרשתת: <https://www.pitchonlev.org>.

56 לקט ישראל ו-BDO הדוח הלאומי בנושא אובדן מזון והצלת מזון בישראל - היבטים כלכליים, חברתיים וסביבתיים (2016). לכל דוחות אובדן המזון והצלת המזון בישראל ראו אתר המרשתת של לקט ישראל: <https://www.leket.org/food-waste-and-rescue-report>.

57 BDO ISRAEL היא חברה העוסקת בראיית חשבון וייעוץ עסקי. ראו אתר המרשתת של החברה: <https://www.bdo.co.il>.

58 קרדיט לדוח המבקר ניתן גם בדוח הלקט. לקט ישראל ו-BDO הדוח הלאומי 2015 - אובדן מזון והצלת מזון בישראל - היבטים כלכליים, חברתיים וסביבתיים 7 (2015).

59 לקט ישראל, BDO והמשרד להגנת הסביבה הדוח הלאומי 2019 - אובדן מזון והצלת מזון בישראל - היבטים כלכליים, חברתיים וסביבתיים (2019).

חקיקה לצורך הצלת מזון

כפי שצוין לעיל, המליץ המבקר לממשלה להסיר חסמים המקשים על ארגונים ועל גופים שונים לתרום מזון לנזקקים ולבחון פרסום הנחיות בדבר הגנות משפטיות העומדות לתורמים. בשנת 2018, באופן המתיישב עם המלצת המבקר, חוקקה הכנסת את חוק עידוד תרומות מזון, התשע"ט-2018. בחוק הוסרו חסמים משפטיים שיש בהם לעכב תרומות מזון ואף נקבע התמריץ שלפיו "כדי לעודד תרומת מזון לארגונים לחלוקת מזון, יעניק שר הבריאות, על פי אמות מידה שיקבע, אותות הוקרה לעסקים התורמים מזון".⁶⁰

פעולות משרדי הממשלה

בשנים שלאחר פרסום דוח המבקר, כדי לטפל בבעיה החברתית המורכבת של אובדן מזון ראוי למאכל, נעשו פעולות שונות מצד הממשלה, לדוגמה פעולות העשרה והדרכה בנושא אובדן מזון שמספק משרד החינוך למורים ולתלמידים. במסמכי ההדרכה אזכר משרד החינוך את דוח המבקר שעסק בבעיה זו.⁶¹ דוגמה אחרת היא ההודעה שפרסם בנובמבר 2020 הג"ס בדבר השתתפותו בהכנת דוח הלקט יחד עם ארגון לקט ישראל:

בימים אלו אנו מגבשים במשרד אסטרטגיית פסולת, שצפויה לעסוק גם בהפחתה במקור של פסולת, לרבות פסולת מזון. נמשיך ונקדם כלי מדיניות אשר יעודדו את צמצום אובדן המזון והשפעותיו על הסביבה.⁶²

לאחר פרסום דוח המבקר מ-2015 החלה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לעקוב אחר הטיפול של משרדי הממשלה בבעיית אובדן המזון. במרץ 2017 קיימה הוועדה דיון שלישי בנושא שבו דיווחו נציגי משרדי הממשלה לוועדה על פעולות שנקטו כדי לצמצם את בעיית אובדן המזון ולתת לה מענה.⁶³ בסיכום הדיון נאמר כי הוועדה מברכת על שיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה, מה שהביא לקידום הטיפול בסוגיה, אף על פי שיש עוד כפרת דרך לעשות.⁶⁴

דוחות מבקר המדינה בנושא שילוב יוצאי אתיופיה בישראל

שילובם של יוצאי אתיופיה⁶⁵ בחברה בישראל הוא סוגיה חברתית מורכבת הכוללת היבטים רבים: שילוב של פורטוגל ומוסלמים, שילוב של קבוצות גיל שונות (ילדים, מבוגרים וקשישים), שילוב בתחומי חיים מגוונים: חינוך, תעסוקה, אקדמיה, מסגרות חברתיות ועוד. מחויבותה של הממשלה לסייע לעולים חדשים (ללא קשר למדינת

60 ס' 3(א) לחוק עידוד תרומות מזון, התשע"ט-2018.

61 "העשרה - מניעת אובדן מזון" משרד החינוך; פורטל עובדי הוראה
[/https://pop.education.gov.il/tchumey_daat/geography_adam_sviva/yesodi/noseem_nilmadim/ovdan-mazon](https://pop.education.gov.il/tchumey_daat/geography_adam_sviva/yesodi/noseem_nilmadim/ovdan-mazon)

62 "הדוח הלאומי של המשרד להגנת הסביבה וארגון לקט ישראל לאובדן מזון ולהצלת מזון בישראל חושף: העלות הסביבתית של אובדן מזון בישראל 3.2 מיליארד שקל לשנה" המשרד להגנת הסביבה (10.11.2020)
https://www.gov.il/he/Departments/news/environmental_cost_of_foodloss_in_israel_more_than_nis_3_billion_per_year

63 במאמר זה תוארו הפעולות בתמציתיות. כדי לקבל יתר פירוט על פעילותם של משרדי הממשלה בנוגע לסוגיית אובדן המזון, מומלץ לעיין בפרוטוקולים של ועדות הכנסת שעסקו בנושא וכן באתרי המרשתת של משרדי הממשלה.

64 פרוטוקול ישיבה 96 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, לעיל ה"ש 50.

65 על פי ההגדרה המופיעה בדוח המבקר, יוצא אתיופיה הוא מי שהוא או אחד מהוריו נולד באתיופיה. מבקר המדינה דוח שנתי 63, לעיל ה"ש 26, בעמ' 18. המבקר ציין כי הגדרה זו אינה זהה לזו שנתנה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שלפיה יוצא אתיופיה הוא מי שהוא או אביו נולדו באתיופיה.

המוצא) להשתלב בתחומי החיים השונים מתבטאת בהגדרת תפקידיו של משרד העלייה והקליטה ובמטרותיו.⁶⁶ עיגון למחויבות הממשלה לשילוב יוצאי אתיופיה בחברה בישראל, נמצא, בין היתר, בהחלטת ממשלה מספר 3116: "ממשלת ישראל רואה כיעד, לשנים 2008-2012, את שיפור קליטתם של בני העדה האתיופית, תוך היערכות למתן טיפול רב-תחומי בנושאי חינוך, רווחה, תעסוקה, שיכון וקליטה".⁶⁷

שחקנים שונים, פוליטיקאים, משרדי ממשלה ומוסדות ציבור, משפיעים על גיבושן של תוכניות השילוב וביצוען, על אופני ההסברה וההדרכה לציבור בישראל בנוגע לסוגיה זו ועל מידת הצלחתו של השילוב. על בעלי עניין אלה מוטלת עיקר האחריות לגיבוש תוכניות השילוב ויישומן. נוסף על כך, בעיסוק בבעיה חברתית מורכבת זו מעורבים גם גורמים מהאקדמיה העוסקים במחקר ואוספים נתונים, ארגונים מהמגזר העסקי המשפיעים בתחומי הכלכלה והתעסוקה וארגוני חברה אזרחית, הפועלים הן בקרב יוצאי אתיופיה והן בזירה הציבורית, כדי לסייע, להתנדב, לתרום ו/או גם לעסוק בהיבטים של קידום מדיניות וסיוע במימוש זכויות העולים.

סוגיית שילוב יוצאי אתיופיה היא אתגר שהתמודדות עמו מהווה התמודדות עם בעיה חברתית מורכבת המתאפיינת בדינמיות רבה, שכן הציפיות והאתגרים שעומדים על כתפיה החברה הישראלית בכלל ויוצאי אתיופיה בפרט מקבלים ביטוי שונה עם הזמן ונכח האירועים המתרחשים. לבעיה זו אין פתרון יחיד או ידוע מראש שניתן לאמץ ויש צורך לפעול במישורים שונים כדי לספק את המענים הנדרשים לטיפול בה.

דוח מבקר המדינה והפעולות שנעשו במוסדות המדינה לצורך שילוב יוצאי אתיופיה בישראל

בין השנים 2000 - 2021 פרסם משרד המבקר כמה דוחות ביקורת שהתייחסו לסוגיית שילוב יוצאי אתיופיה בחברה בישראל.⁶⁸ בשנת 2013 פרסם משרד המבקר ביקורת הנוגעת להיבטים שונים בשילובם של יוצאי אתיופיה.⁶⁹ במסגרת ביקורת זו נבדקה תוכנית חומש לאומית שהפעילה הממשלה ושבה היו מעורבים משרדי ממשלה שונים ורשויות ציבוריות.⁷⁰ הבדיקה הצריכה ביקורת מערכתית, ולפיכך באמצעות אגפי ביקורת שונים במשרד המבקר נבדקו בעת ובעונה אחת הפעולות שנעשו כדי לקדם את שילובם של יוצאי אתיופיה בישראל על ידי משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, מוסדות אקדמיה וארגונים נוספים הכפופים לביקורת המדינה. תחומי הפעילות שנבדקו: חינוך והשכלה, השירות הצבאי, תעסוקה במגזר הציבורי ותחום הדיור.

66 "משרד העלייה והקליטה אחראי לסיוע הניתן על ידי מדינת ישראל לעולים ולתושבים חוזרים המגיעים ארצה [...] משלב ההתארגנות הראשונית ועד קליטתם והשתלבותם בכל תחומי החיים בחברה הישראלית". "אודות" משרד העלייה והקליטה https://www.gov.il/he/departments/about/about_maya

67 החלטה 3116 של הממשלה ה-31 "תכנית חומש לשיפור קליטת בני העדה האתיופית" (10.2.2008). נקבע כי התכנית תבוצע בשנים 2008 - 2012 ויישומה הוטל על משרד הקליטה, על משרד הבינוי והשיכון, על משרד הרווחה, על משרד החינוך ועל משרד התמ"ת (תעשייה, מסחר ותעסוקה).

68 לדוגמה, מבקר המדינה דוח שנתי 358: טיפול באוכלוסיות נזקקות מקרב יוצאי אתיופיה 1445 (2008); מבקר המדינה דוח שנתי 363, לעיל ה"ש 26; מבקר המדינה דוח שנתי 72א - חלק ראשון: העסקה מכילה של מגוון אוכלוסיות בשירות המדינה 475 (2021). בדוח זה התייחס משרד המבקר לקליטה, לשילוב ולקידום של עובדים מקרב האוכלוסיות האלה: ערבים, יוצאי אתיופיה, חרדים, אנשים עם מוגבלות; מבקר המדינה דוח שנתי 72א - חלק ראשון: התנהלות גורמי האכיפה אל מול יוצאי אתיופיה 291 (2021). במאמר זה צוינו דוגמאות של דוחות מהשנים 2000 - 2021, עם זאת גם קודם לכן פרסם המבקר דוחות בעניין, לדוגמה מבקר המדינה דוח שנתי 48: קליטת תלמידים יוצאי אתיופיה במערכת החינוך 334 (1998).

69 מבקר המדינה דוח שנתי 363, לעיל ה"ש 26.

70 החלטת ממשלה 3116, לעיל ה"ש 67. הגופים שנבדקו: משרד העלייה והקליטה, משרד החינוך, משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון, משרד הפנים, משרד המשפטים, משרד התעשייה והמסחר והתעסוקה, צה"ל, המועצה להשכלה גבוהה, אוניברסיטת בר-אילן, נציבות שירות המדינה, רשות החברות הממשלתיות, הפרויקט הלאומי לקהילה האתיופית בישראל בע"מ (חברה לתועלת הציבור), החברה למתנסיים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ, ממותות ותאגידים ציבוריים רלוונטיים וכמה רשויות מקומיות.

על פי הממצאים והמסקנות שעלו מדוח המבקר, ב-20 השנים הקודמות לביצוע הביקורת, למרות ההשקעות של מאות מיליוני ש"ח שהשקיעו מדינת ישראל ויהדות התפוצות בקליטתם של יוצאי אתיופיה ולמרות שמצבה של אוכלוסייה זו השתפר, לדברי המבקר:

עדיין מצבה טוב פחות ממצבה של האוכלוסייה היהודית הכללית בהיבטים שונים בתחומי החינוך וההשכלה, הרווחה, התעסוקה, השירות הצבאי והדיוור. שיפור מצבה של אוכלוסיית יוצאי אתיופיה בתחומים אלה יקדם באופן הטוב ביותר את השתלבותה באוכלוסייה הכללית בישראל, הן מהבחינה הסוציו-אקונומית והן מבחינת תחושת השייכות של הפרט לחברה (ההדגשות במקור).⁷¹

ממצאי הביקורת מדוח 63 הצביעו על ליקויים פרטניים הנוגעים לתחומים שנבדקו, וכן נמצאו ליקויים הנוגעים לניהול הכוללני של הממשלה את תוכנית החומש. הליקויים שחשף המבקר בנוגע לתוכנית נגעו לפגמים בהכנתה של התוכנית, בנייה, בתכלול הפעולות שלה ובתיאום בין משתתפי התוכנית. עוד נמצא שלא נקבעו מדדים כמותיים בתוכנית כדי שניתן יהיה לבחון באמצעותם את מידת הצלחתה. יתרה מזו, המבקר מתח ביקורת על חסרונם של גורם מתכלל לפעילויות הממשלה הנעשות באמצעות ארגונים וגופים שונים:

תנאי יסוד לפעולה אפקטיבית של משרדי הממשלה אינם מתקיימים, ובראש ובראשונה ניכר חסרונה של פעולה מתואמת, המונהגת בידי גוף מתכלל שיפעיל ויתאם את כלל התקציבים של הממשלה ושל המגזר השלישי, כך שיענו על הצרכים של יוצאי אתיופיה. [...] לא נקבע מהו המינימום ההכרחי שהממשלה תספק כדי לוודא שההשקעה על פני זמן אינה יורדת לטמיון, ולכן משאבים ניכרים מתפזרים על תכניות רבות פעמים ללא בדיקת מועילותן. כך נוצר בזבז רב, ולעתים משאבים, שיועדו ליוצאי אתיופיה "נספגים" בתקורות כפולות, ולעומת זאת משאבים אחרים שיועדו להם כמעט שאינם מנוצלים (ההדגשות במקור).⁷²

פעולות שנעשו לאחר פרסום דוח המבקר משנת 2013 ובעקבותיו

תוכנית ממשלתית

בפברואר 2014 קיבלה הממשלה החלטה על גיבוש תוכנית לשילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית, החלטה שלה היו שותפים תריסר משרדי ממשלה.⁷³ לצורך גיבוש התוכנית קיימה הממשלה תהליך היוועצות בין-מגזרי שכלל עשרות מפגשים שבהם השתתפו יותר מ-1,000 בעלי עניין שיש להם סמכות וידע בנושא שילוב יוצאי אתיופיה בישראל. בתהליך השתתפו משרדי ממשלה, נציגי ארגוני חברה אזרחית, רשויות מקומיות קרנות פילנתרופיות ועוד. בשנים 2015 ו-2016 החליטה הממשלה כמה החלטות שעייגנו את מדיניותה בנוגע לתוכנית

71 מבקר המדינה דוח שנתי 63, לעיל ה"ש 26, בעמ' 6.

72 שם, בעמ' 17.

73 החלטה 1300 של הממשלה ה-33 "גיבוש תוכנית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית" (9.2.2014).

שילובם של יוצאי אתיופיה בישראל;⁷⁴ ובספטמבר 2016 פרסם משרד ראש הממשלה מסמך המציג את התוכנית הממשלתית לשילוב יוצאי אתיופיה בחברה בישראל (להלן - תוכנית דרך חדשה).⁷⁵

בתוכנית דרך חדשה אוזכר דוח המבקר וצוין כי הוא היה אחד הגורמים שהניעו את תהליך גיבוש מדיניות הממשלה:

בשנת 2013 פרסם משרד מבקר המדינה את דוח 63 ג' ומתח ביקורת חריפה על ניהול תוכנית החומש. בין היתר [...] כי התוכנית תוקצבה באופן לא ראוי, לא נוהלה באופן מיטבי, ובהעדר מדדי הצלחה, לא ברור אם השיגה את יעדיה, למרות המשאבים הכספיים שהושקעו בה. המסקנות החריפות העמיקו את משבר האמון של הקהילה בממשלה וחיצו בקרב פעילים יוצאי אתיופיה את התחושה כי נדרש שינוי מהיסוד בדפוסי העבודה הממשלתיים ולא רק תיגבור תקציבי. בעיקר, החלה להתבסס ההכרה כי יש להפסיק את הפעילויות המבדלות ולהטמיע תפיסות עבודה שוויוניות הרואות את יוצאי אתיופיה כאזרחים ישראלים לכל דבר, אשר האחריות הממשלתית כלפיהם אינה שונה מזו של כל אזרח ישראלי אחר. וכך, בפברואר 2014 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1300 שהטילה על משרד העלייה והקליטה, יחד עם משרדים נוספים, להמליץ בפני הממשלה על מדיניות חדשה לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית, תוך קיום הליך התייעצות רב-מגזרי רחב.⁷⁶

התוכנית דרך חדשה התבססה על שלושה עקרונות חשובים: שיתוף פעולה בין מגזרים - בשלב התכנון של התוכנית השתתפו 12 משרדי ממשלה⁷⁷ ויועצים חוץ-ממשלתיים, ביניהם מנהיגים יוצאי אתיופיה, אנשי מקצוע, מומחים מהאקדמיה ונציגי רשויות מקומיות. שיתוף הציבור נמשך גם בשלב יישום התוכנית באמצעות השתתפות נציגים יוצאי אתיופיה בוועדת השרים המיוחדת ובוועדות המעקב שפעלו בכל משרדי הממשלה השותפים בתוכנית. אבני יסוד - קובעי המדיניות ונציגי הציבור סיכמו על אבני יסוד - עקרונות מנחים - לעבודת הממשלה. בהקשר זה הוסכם שבעבר היה צמצום פערים יעד יחיד כמעט, והוא הנחה את עבודת הממשלה, אולם תהליך ההיוועצות הצביע על כיוונים נוספים המצריכים טיפול, לדוגמה הפסקת מהלכי הבידול, חשיבות הדגשת התא המשפחתי והצורך לחזק את המאבק בגזענות כלפי יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית. אבני יסוד אלו הנחו את משרדי הממשלה בבניית תוכניות העבודה שלהם.

כפי שצוין לעיל, משרד המבקר העיר כי יש צורך לתאם בין הגופים השונים שמבצעים את הפעילויות וכי יש למדוד את התוצאות שהושגו.⁷⁸ בתוכנית דרך חדשה שולבו עקרונות עבודה המתיישבים עם המלצות המבקר ועם

74 לאחר קבלת החלטה 1300 קיבלה הממשלה החלטות נוספות הנוגעות לקידום שילובם של יוצאי אתיופיה בישראל, לדוגמה החלטה 324 של הממשלה ה-34 "מדיניות ממשלתית לקידום שילובם של אזרחי ישראל ממוצא אתיופי בחברה הישראלית" (31.7.2015); החלטה 609 של הממשלה ה-34 "מדיניות ממשלתית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית - תכניות משרד החינוך, משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות וצוות יישום ומעקב אחרי התכנית" (29.10.2015); החלטה 1065 של הממשלה ה-34 "קביעת יעד לייצוג הולם בשירות המדינה ליוצאי אתיופיה ואצילת סמכות הממשלה לראש הממשלה לקבוע משרות ייעודיות" (28.1.2016). למידע על החלטות נוספות, ראו משרד ראש הממשלה דרך חדשה - מדיניות הממשלה לשילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית 21 (2016).

75 שם, משרד ראש הממשלה דרך חדשה.

76 שם, בעמ' 14.

77 בתכנון התוכנית השתתפו משרדי הממשלה האלה: העלייה והקליטה, ראש הממשלה, האוצר, החינוך, הרווחה ושירותים החברתיים, הביטחון, הכלכלה והתעשייה, השוויין החברתי, הבינו והשיכון, הבריאות, ביטחון הפנים והתרבות וספורט.

78 מבקר המדינה דוח שנתי 63, לעיל ה"ש 26.

עקרונות גישת ההשפעה הקולקטיבית הכוללים תכלול, תיאום, מעקב ומדידה. כדי להבטיח מדיניות ממשלתית אחידה ועקבית, נקבע כי תפעל ועדת שרים בראשות ראש הממשלה וכן יפעל במשרד ראש הממשלה מטה יישום זמני. כמו כן הוחלט לקבוע מדדים כמותיים כדי שניתן יהיה לעקוב אחר התקדמות יעדי התוכנית והשגתם.

דיוני ועדות הכנסת ומעקב אחר פעולות הממשלה

בשנים שלאחר פרסום דוח המבקר 63 התכנסה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת וקיימה עשרה דיונים בנושא ממצאי הדוח ומעקב אחר פעולות משרדי הממשלה בעניין. דיונים אלה התקיימו בכל אחת מהשנים 2013 - 2018.⁷⁹ ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת אף היא, מטבע הדברים, מקיימת דיונים בנושא שילובם של יוצאי אתיופיה בחברה ועוקבת אחר יישום התוכנית דרך חדשה.⁸⁰ לדיונים שקיימו ועדות הכנסת הזמנו נציגי ארגונים מהמגזר השלישי, ביניהם נציגי עמותות שפעילותן מתמקדת בקידום יוצאי אתיופיה בישראל.

הצוות הבין-משרדי למיגור הגזענות כלפי יוצאי אתיופיה

בפברואר 2016 החליטה הממשלה להטיל על אמי פלמור, מי שהייתה מנכ"לית משרד המשפטים, להקים צוות בין-משרדי לגיבוש תוכנית פעולה להתמודדות עם תופעת הגזענות כלפי יוצאי אתיופיה ולעמוד בראשו (להלן - צוות פלמור).⁸¹ ביולי 2016 הגיש צוות פלמור לממשלה דוח המסכם את עבודתו ואת המלצותיו. נמצא שתוצרי עבודת המבקר שימשו תשומה עבור חברי צוות פלמור: הצוות קיים דיון על אודות השימוש של המשטרה באמצעי הטייזר ובחן את מסקנות חוות הדעת שפרסם המבקר בשנת 2014 בעניין;⁸² הצוות דן במקרים שבהם ננקטו פרקטיקות מפלות בתחום הבריאות כלפי יוצאי אתיופיה והתייחס לתוצאות חקירה שנעשתה במשרד המבקר בנושא זריקות למניעת היריון שניתנו לנשים יוצאות אתיופיה;⁸³ צוות פלמור התייחס גם לביקורת המבקר משנת 2013 בנושא התוכנית הממשלתית לשילוב יוצאי אתיופיה וציין כי כמענה לליקויים שהועלו בדוח המבקר התקבלה החלטת ממשלה 1300 לגיבוש מדיניות ממשלתית חדשה.

79 ראו לדוגמה, פרוטוקול ישיבה 23 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-19 (18.6.2013). באותה שנה קיימה הוועדה עוד שתי ישיבות בנושא בחודשים אוגוסט ואוקטובר; פרוטוקול ישיבה 133 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-19 (30.6.2014); בשנת 2015 קיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה שלוש ישיבות בנושא בחודשים יוני, אוקטובר ודצמבר, ראו לדוגמה פרוטוקול ישיבה 52 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-20 (1.12.2015); פרוטוקול ישיבה 84 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-20 (15.2.2016); פרוטוקול ישיבה 218 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-20 (6.3.2017); פרוטוקול ישיבה 328 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-20 (22.5.2018).

80 לדוגמה, פרוטוקול ישיבה 309 של ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, הכנסת ה-20 (30.5.2018).

81 החלטה 1107 של הממשלה ה-34 "מדיניות ממשלתית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית - אישור תכנית משרד הביטחון וצה"ל, משרד הכלכלה והתעשייה, נציבות שירות המדינה, השלמת תכנית המשרד לביטחון הפנים והקמת צוות לטיפול בגזענות" (4.2.2016).

82 "שימוש משטרת ישראל במכשיר שליטה חשמלי מסוג טייזר" (חוות דעת של מבקר המדינה 9.12.2014).

83 על פי דוח פלמור, בעקבות טענות שעלו בשנת 2013 שלפיהן זריקות דפו-פרובר, המשמשות כאמצעי למניעת היריון, ניתנו לנשים עולות מאתיופיה, בלי שניתן להן מידע נדרש בנושא ובלי שניתנה הסכמה מדעת, ובעקבות פניות של חברות כנסת לבדוק את הדבר, הוקמה ועדת חקירה מטעמו של מבקר המדינה. בדוח המסכם של החקירה נכתב, כי לא נמצא שהייתה לגופים המעורבים מדיניות או פרקטיקה של כפייה או העדפה של אמצעי מניעה זה כאמצעי מועדף לעולות מאתיופיה. עם זאת, המבקר מתח ביקורת על היחס של המערכת הרפואית ליוצאי אתיופיה, יחס שהיה בבחינת גורם עיקרי למשבר האמון שעלה אצלם, בעקבות השימוש בדפו-פרובר. בדוח פלמור צוין כי ארגונים ופעילים חברתיים מתחו ביקורת על ממצאי המבקר וטענו כי לצורך כתיבת הדוח לא התקיימו שיחות עם נשים יוצאות אתיופיה שהיו מעורבות בדבר.

מיזם המרחב

מיזם מרחב השפעה לקידום יוצאי אתיופיה בישראל (להלן - מיזם המרחב או המרחב)⁸⁴ הוא פרי התארגנות אזרחית שהחלה בשנת 2011, ביוזמת מנכ"לי ארגונים ופעילים חברתיים יוצאי אתיופיה, מתוך אמונה כי באמצעות שיתוף פעולה אמיתי ניתן לקדם השפעה רחבה וכוללת על הקהילה האתיופית ועל החברה בישראל ולהשיג מטרות שלא ניתן להשיג באמצעות פעילות של כל ארגון בנפרד.⁸⁵ המרחב נועד להיות גורם יוזם ומשפיע בנושאים הנוגעים לעתיד קהילת יוצאי אתיופיה בישראל ונקבעה לו מטרה לגבש מסמך חזון ליוצאי אתיופיה בישראל בתהליך משתף קהילה. מסמך החזון נועד להיות "ה'מגדלור' [ש]לכיוונו מבקשת הקהילה לצעוד בשנים הקרובות, ויהווה מצע עבור בעלי עניין וקובעי מדיניות לצורך קבלת החלטות הנוגעות לעתיד הקהילה".⁸⁶

פעילות מיזם מרחב החלה במאי 2014 עם בחירת ארגון שיתופים, הגורם המקצועי המלווה את המיזם. במסגרת זו הקימו הארגונים השותפים במיזם את התשתית לשיתוף הפעולה ביניהם ולשם כך בחרו לפעול בהשראת מודל הקולקטיב אימפקט.⁸⁷ הארגונים ניסחו סדר יום משותף (אג'נדה) והכינו מסמך יסוד המגדיר את עקרונות הפעולה של המיזם. עוד הם עסקו ברתימת בעלי עניין מהמגזר השלישי והחברה האזרחית ובבניית שותפות אסטרטגית עם ארגונים פילנתרופיים.⁸⁸ נוסף על כך פעלו הארגונים לגבש חזון לקהילת יוצאי אתיופיה בישראל, ולשם כך נפגשו עם אנשים מהקהילה במגוון יישובים ומסגרות. החזון שגובש הושק בכנס שנערך במרץ 2016, במעמד שר האוצר דאז משה כחלון ונציג משרד ראש הממשלה יהוד פרוואר, מי שהיה אז סמנכ"ל וראש אגף ממשל וחברה, ובהשתתפות נציגים ממגזרים שונים וביניהם ארגונים ופעילים חברתיים מקרב קהילת יוצאי אתיופיה. להלן דברים שנכתבו במסמך החזון:

אנחנו וילדינו מהווים חלק טבעי מהחברה הישראלית, פועלים בה מתוך חוזק, עוצמה וגאווה במורשתנו הייחודית, ונהנים מהשכלה ומעצמאות כלכלית וחברתית. אנחנו שותפים משפיעים, מתוך עמדות מפתח ומוקדי קבלת החלטות, בהובלה ובבנייה של החברה בישראל כחברה נטולת גזענות שמכבדת את זכויותיו של כל אדם ואזרח ומאפשרת שוויון הזדמנויות לכול.⁸⁹

יש לשער שהזמנת נציגי הממשלה להשתתף באירוע ולהיות נוכחים בהשקת החזון תרמה להנעת הממשלה לטפל במשנה מרץ בסוגיית שילובם של יוצאי אתיופיה בישראל, ויותר מכך הייתה זו הצהרה שכוונה לאזני קובעי המדיניות במשרדי הממשלה על הצורך החשוב לשמוע את הארגונים החברתיים ולשלב את נציגי הקהילה האתיופית בדיונים שבהם מתקבלות החלטות בנושא. ראוי לציין כי אישים שהיו מבין מקימי המרחב השתתפו בדיוני צוות פלמור, ובכך תרמו להכנת הדוח שכתב הצוות וליגבוש המלצותיו.⁹⁰

במאמרן של גוברין ושדה צוינה התשומה שהייתה לדוח המבקר משנת 2013 עבור מיזם המרחב:

84 ראו אתר המרחב במרשתת: <https://www.hamerhav.com/vision>; ליאת גוברין ועדי שדה "מרחב השפעה מבעד למשקי 'שיתופים', 'המרחב' - יוצאי אתיופיה בישראל" שיתופים (2016) <https://did.li/shitufim-merhav>.

85 על ארגונים ואישים שחברו למיזם ראו "חברי המרחב" באתר המרשתת: <https://www.hamerhav.com/members>.

86 שם, "אודות המרחב".

87 על ההשראה שהייתה למודל הקולקטיב אימפקט על דרך הפעילות של המרחב, ראו גוברין ושדה, לעיל ה"ש 84, בעמ' 3.

88 על פי מסמכי המיזם, הארגונים הפילנתרופיים שתמכו להקמתו היו פדרציית ניו יורק, קרן גנדי, קרן הברון דה הירש וקרן וואלה.

89 "החזון" באתר המרשתת: <https://www.hamerhav.com/vision>.

90 בדיוני צוות פלמור לא הופיעו אישים אלה כמיצגי מיזם המרחב, אשר ככל הנראה הביטוי הפומבי העיקרי של פעילותו היה ניסוח החזון והשקתו. הם הופיעו בדיוני הצוות כפעילים חברתיים וכנציגי ארגוני מגזר שלישי העוסקים בנושאים הנוגעים לתמיכה ביוצאי אתיופיה והמטפלים בקידום מעמדם של בני הקהילה האתיופית בחברה.

ממצאי הדו"ח [שפרסם המבקר] הראו כי למרות המאמצים והמשאבים הרבים שמופנים לקליטת יוצאי אתיופיה בישראל, הפערים ביניהם לבין האוכלוסייה, עדיין ניכרים. [...] הדו"ח, עוסק במגוון פעולות [...] ובין היתר משקף את הצורך הבולט בעבודה משותפת של ארגוני המגזר השלישי לצרכי תיאום, העברת ידע ושיח מגובש עם המגזר הציבורי. הדו"ח עורר שיח בקרב אנשי הקהילה, הארגונים הזימים זיהו זאת כשעת כושר לכינוס ארגונים חברתיים ופעילים למפגש משותף - ראשון וייחודי מסוגו (ההדגשות אינן במקור).⁹¹

בהקשר זה נכתב עוד שבאוקטובר 2013 התקיים מפגש שבו נכחו כ-40 מנהלי ארגונים חברתיים ופעילים. מטרת המפגש הייתה לבחון "כיצד ניתן לפעול במשותף על מנת לקדם את הלקחים שהופקו בדו"ח מבקר המדינה [...] במסגרת המפגש נערך דיון עומק בממצאי הדו"ח, התקיימה חשיבה על דרכי פעולה ליצירת שינוי [...] מפגש זה היווה אבן דרך משמעותית במסע 'המרחב' והיה לזרז בהקמת המהלך המשותף" (ההדגשות אינן במקור).⁹²

קידום המצוינות בלימודי המתמטיקה והמדעים

הכשרת תלמידים כדי שיוכלו להשתלב בבגרותם באקדמיה ובשוק העבודה בתחומים הדורשים מצוינות במתמטיקה ובמדעים היא אתגר שעיימו מתמודדים במדינת ישראל ובמדינות אחרות בעולם ומאפיינו מתיישבים עם ההגדרה של בעיה חברתית מורכבת. להכשרה בתחומים אלה יש מגוון השלכות על חיי הפרט והחברה וההתמודדות עם האתגר דורשת התייחסות להיבטים שונים של הנושא. מצוינות בבית הספר בתחומי המדעים המדויקים יכולה לסייע לתלמידים להשתלב בבגרותם במקצועות נדרשים למשק, לדוגמה הנדסה, רפואה וטכנולוגיה, וכך לתרום לשגשוגו, וכן הדבר יכול לקדם את בוגרי מערכת החינוך בבואם להשתלב במקצועות המגלים בתוכם אפשרויות להגיע למעמד חברתי-כלכלי גבוה. היכולת והרצון ללמוד מקצועות אלה ברמה מורחבת (חמש יחידות לימוד) מושפעת מגורמים שונים, ביניהם היכולת והרצון האישי של התלמיד/ה, מצב כלכלי-חברתי של המשפחה, השכלת ההורים והכשרת המורים. בפרסום של ראמ"ה⁹³ על אודות תוצאות הערכת התוכנית הלאומית לקידום לימודי המתמטיקה של משרד החינוך יש התייחסות לרב-ממדיות של סוגיה חברתית מורכבת זו:

על פי מובילי התוכנית, קידום המתמטיקה מבקש להבטיח את עתידם האישי ומימושם העצמי של בוגרי מערכת החינוך, ולתרום לחוסנה של כלכלת ישראל ולמיצובה בתחום בעולם. התפיסה היא כי איכות ומצוינות במתמטיקה ובמדעים הן כרטיס הכניסה של בוגרי מערכות החינוך לעולם התעסוקה של המאה ה-21 - עולם ההיי-טק (טכנולוגיה עילית), האקדמיה והתעשייה וכן פרמטרים חשובים לחיזוק ההון האנושי והחברה הישראלית. עוד נאמר באותו מסמך כי מעבר לתעודת הבגרות היוקרתית, לבחירתם של תלמידים ב-5 יח"ל במתמטיקה נלווים גם ערכים חינוכיים בעלי חשיבות רבה, ובהם קבלת אחריות, התמדה, התמודדות עם קשיים, נחישות ושאפיפה למצוינות.⁹⁴

91 גוברין ושדה, לעיל ה"ש 84, בעמ' 4.

92 שם, בעמ' 4 ו-5.

93 ראמ"ה - הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך הערכת התוכנית הלאומית למצוינות במתמטיקה בשנת הלימודים תשע"ז (2018).

94 שם, בעמ' 11.

נוסף על כך, ככל שמשאבי הטבע מתדלדלים כלכלת העולם נשענת יותר ויותר על פיתוח מדעי וטכנולוגי. בכל הנוגע לישראל, נשען פיתוחה הכלכלי של המדינה במידה רבה על התעשייה העילית (היי-טק). היבטים אלה מצביעים גם הם על כך שקידום המצוינות בלימודי המתמטיקה והמדעים בישראל הוא סוגיה חברתית מורכבת, שכן נושא זה מתאפיין, בין היתר, בשינויים לאורך זמן ובדינמיות.

שחקנים שונים יכולים לסייע למדינה להתמודד עם אתגר קידום המצוינות במקצועות המתמטיקה והמדעים: מוסדות המדינה, ובראש ובראשונה, משרד החינוך באמצעות פיתוח תוכניות לימוד אפקטיביות ויישומן המיטבי ובאמצעות גיוס כוח הוראה מוכשר ומיומן בתחומי המדעים המדויקים. גם המגזר העסקי, לדוגמה חברות טכנולוגיה עילית שלהן נדרשים עובדים איכותיים, יכול לקדם הסברה לתלמידים כדי לעודדם ללמוד מתמטיקה ומדעים ברמה מורחבת. הקהילה והמשפחה הן שחקניות חשובות בטיפול בסוגיה זו, הואיל והן תומכות בתלמידים ומעודדות אותם לחתור למצוינות אקדמית (כל אחד ואחת על פי יכולות אישיות ושאיופות אישיות). מובן שבשל היות הסוגיה רב-ממדית ומושפעת משחקנים שונים, אין לה פתרון יחיד וידוע מראש ונדרש לפעול בכמה תחומים בד בבד כדי להתמודד עימה.

דוחות מבקר המדינה שעסקו בקידום המצוינות בלימודי המתמטיקה והמדעים

מדי שנה בשנה מבקר משרד המבקר נושאים שונים במשרד החינוך הנוגעים לתחומי האחריות של המשרד ולסמכותו. במהלך השנים פורסמו דוחות ביקורת שבהם הייתה התייחסות להישגי התלמידים, להכשרתם לאתגרי המאה ה-21 ולהכשרתו של כוח ההוראה.⁹⁵

בשנת 2013 פרסם המבקר דוח בנושא היבטים הנוגעים לניהול כוח אדם בהוראה במערכת החינוך,⁹⁶ ובשנת 2014 פרסם דוח בנושא הוראת המתמטיקה.⁹⁷ בדוח הראשון מבין השניים התריע המבקר על כך שמורים רבים המלמדים מתמטיקה בבתי הספר שבחינוך העל-יסודי לא הוכשרו במקצוע זה, לדבריו: "בשנת 2010 היו רק כשליש מהמורים למתמטיקה בחינוך העל-יסודי שבפיקוח הממלכתי-יהודי וכחצי ממורים אלה שבפיקוח הממלכתי-ערבי בעלי תואר אקדמי בתחום הדעת כנדרש".⁹⁸

בדוח בנושא הוראת המתמטיקה בדק המבקר, בין היתר, את הנושאים האלה: יישום המלצות ועדות,⁹⁹ פעולות משרד החינוך להעלאת שיעור התלמידים הנבחרים בבחינות הבגרות במתמטיקה ברמה מוגברת והכשרתם המקצועית של המורים. משרד המבקר מצא שבשנים 2001 עד 2012 חלה ירידה של כ-15% במספר הנבחנים ברמה של חמש יחידות לימוד מתמטיקה (בדוח צוין כי מדובר בירידה ריאלית¹⁰⁰ של כ-25%). עוד נמצא שאחת המטרות של משרד החינוך בתוכנית האסטרטגית שהפעיל בתחום לימודי המתמטיקה הייתה לצמצם את הפערים בהישגים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה, אולם מטרה זו לא הושגה: "הפער בשיעורי הנבחנים ברמה מוגברת בין חמשת האשכולות הנמוכים לחמשת האשכולות

95 ראו למשל מבקר המדינה דוח שנתי 69ב: כוח אדם בהוראה - תכנון, הכשרה והשמה (2019); מבקר המדינה דוח שנתי 71ב, לעיל ה"ש 30.

96 מבקר המדינה דוח שנתי 63א: היבטים בניהול כוח האדם בהוראה במערכת החינוך (2013).

97 מבקר המדינה דוח שנתי 64א, לעיל ה"ש 27.

98 מבקר המדינה דוח שנתי 63א, לעיל ה"ש 96, בעמ' 972.

99 בשנת 1990 מונתה על ידי שר החינוך והתרבות דאז, זבולון המר ז"ל, הוועדה העליונה לחינוך מדעי וטכנולוגי. הוועדה שבראשה עמד פרופ' חיים הררי התבקשה לבחון את מצב מערכת החינוך בישראל בתחומי המדע והטכנולוגיה. דוח הוועדה הוגש באוגוסט 1992. בשנת 2000 הוקמה ועדה ציבורית בראשות פרופ' נאוה בן צבי לצורך בחינת נושא לימודי המתמטיקה וגיבוש תוכנית מקיפה לחיזוק והעצמה של לימודי המתמטיקה בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים. דוח הוועדה הוגש בשנת 2002.

100 שינוי במספר הנבחנים בבחינות הבגרות במתמטיקה ביחס לשינוי במספר מסיימי כיתה י"ב.

הגבוהים לא הצטמצם בשנים 2010 - 2012¹⁰¹. כמו כן נמצא כי למורים רבים (כ-60%) שלימדו מתמטיקה בחינוך היסודי בשנת הלימודים התשע"ג לא הייתה התאמה בין תחום ההכשרה שלהם ובין המקצוע שלימדו. זאת ועוד, מבין המורים למתמטיקה, בכל שלבי החינוך, יותר ממחצית (כ-55%) לא השתתפו ולו בהשתלמות אחת במקצוע בשנות הלימודים התש"ע - התשע"ב (2009 - 2012).

ממצאים אלה ואחרים שחשף המבקר בדוחות שפרסם נועדו הן עבור משרד החינוך והן עבור הציבור, כדי להעלות את הסוגיה לסדר היום הציבורי, לחשוף את ההיבטים הדורשים בחינה וטיפול ולהניע את גלגלי העשייה לצורך התמודדות עם בעיה חברתית מורכבת זו.

יוזמת 5פי2

בין השנים 2006 - 2012 חלה ירידה ניכרת בשיעור התלמידים שנגשו לבחינת הבגרות ברמה של חמש יחידות לימוד במתמטיקה. נתון זה הטריד את ראשי מערכת החינוך, והנושא נידון גם בשיח שהתקיים בכלי התקשורת.¹⁰² גופים נוספים ובהם חברות עסקיות וארגונים מהמגזר השלישי הוטרדו גם הם ממגמה זו, הואיל והיא הייתה מנוגדת לצורך הגובר של המשק הישראלי ושל מערכות הביטחון בבוגרי מערכת החינוך המסוגלים להשתלב בהצלחה במקצועות מדעיים וטכנולוגיים בצבא, באקדמיה ובשוק העבודה (בעיקר בחברות טכנולוגיה עילית).

כפועל יוצא מכך, בשנת 2013, חברו יחד שלושה גופים במטרה למצוא דרך לעצור את מגמת הירידה ואף להפוך את כיוונה: שני גופים פילנתרופיים, קרן טראמפ¹⁰³ וקרן רש"י,¹⁰⁴ וגוף עסקי אחד, חברת אינטל ישראל. שלושתם פנו לארגון שיתופים, המתמחה בהובלת תהליכי שיתוף פעולה בין מגזרים, הציעו לו ללמוד את מודל הקולקטיב אימפקט ולבחון אם ניתן ליישמו בישראל במסגרת מיזם לקידום המצוינות בחינוך המדעי-טכנולוגי. כך החלה להתגבש הפעילות שבראשית הדרך קיבלה את השם: יוזמת 5פי2.¹⁰⁵

באתר המרשתת של קרן טראמפ יש מאמר בנושא "האימפקט הלאומי של קרן טראמפ"¹⁰⁶ שבו מוצג הרקע ליוזמת 5פי2. מתברר שדוח המבקר בנושא הוראת המתמטיקה מצוין בו כאחד הגורמים שהתריעו על הירידה המדאיגה בהישגי התלמידים בתחום המתמטיקה ועל הצורך לטפל בבעיה זו. יוזמת 5פי2 הוקמה על פי עקרונות הקולקטיב אימפקט¹⁰⁷ שבאו לידי ביטוי כדלקמן:

101 מבקר המדינה דוח שנתי 164, לעיל ה"ש 27, בעמ' 981.

102 ראו למשל, טלילה נשר "משבר הלימודים הריאליים, ירידה דרמטית במספר הנבחים ב-5 יחידות בגרות במתמטיקה", הארץ (22.6.2012) <https://www.haaretz.co.il/news/education/1.1737727?mid9418=open>

103 קרן טראמפ בע"מ היא חברה לתועלת הציבור שתחומי פעילותה הם חינוך, השכלה והכשרה מקצועית. ראו אתר המרשתת של הקרן: <https://www.trump.org.il>

104 קרן רש"י היא עמותה שתחומי פעילותה הם ייזום, תכנון, ביצוע ומימון פרויקטים בתחומי חינוך, רווחה ובריאות. ראו אתר המרשתת של הקרן: <https://rashi.org.il>

105 מטרת יוזמת 5פי2 הייתה להרחיב את מעגל המצוינות בחינוך המדעי-טכנולוגי. לעניין זה ראו אתר המרשתת של היוזמה: <https://www.5p2.org.il>. המשמעות של 5 פי 2 היא הכפלת מספר התלמידים הלומדים מתמטיקה ברמה של חמש יחידות לימוד. משרד החינוך קבע מטרה זו לאחר שחבר למיזם בין-מגזרי זה. יובהר שהמטרה להעמיק את המצוינות לא התייחסה רק למקצוע המתמטיקה אלא גם למקצועות המדעים. במהלך השנים עודכנו מטרת היוזמה ואופי הפעילות בה, וכיום (2021) היא ידועה בשם: יוזמת TOP15 ומשימתה החדשה היא "להקנות לתלמידי ישראל, תוך מיקוד בגילאי חט"ב, את המיומנויות החיוניות למצוינות בתחום החינוך המדעי-טכנולוגי", ראו שם. עוד בנוגע ליוזמת 5פי2 ראו ענבר הורביץ ושירי אלון "יישום מודל קולקטיב אימפקט: תובנות מהשנה הראשונה, יוזמת 5פי2 - הרחבת מעגל המצוינות בחינוך המדעי-טכנולוגי" שיתופים (2015); יעל בן-דוד "סיפור יוזמת 5פי2: כיצד פעלו יחד הציבור, העסקי והחברתי-חינוכי לקידום מצוינות מדעית-טכנולוגית בחינוך בישראל" שיתופים (2017); שחר רוזנק ואורנה סומך "קואליציית העסקים ביוזמת 5פי2 - סיפורה של שותפות ייחודית" שיתופים (2019) <https://www.5p2.org.il/3857-2>. מידע נוסף על היוזמה, ראו באתר המרשתת של משרד החינוך - תוכנית "לתת חמש": <https://edu.gov.il/heb/programs/subjects/Pages/give-me-five-math.aspx>

106 אורן מגיר האימפקט הלאומי של קרן טראמפ 2 (קרן טראמפ, 2016).

107 בן-דוד, לעיל ה"ש 105.

הקמת רשת שותפים - ביולי 2013 התקיים מפגש התנעה של היוזמה שאליו הוזמנו נציגי ארגונים מהמגזר הציבורי, מהמגזר העסקי, מהמגזר השלישי ומהאקדמיה. במהלך השנה כבר היו ברשת השותפים כ-100 נציגים של כ-60 ארגונים, ביניהם נציגי משרד החינוך, משרד הביטחון, צה"ל, השלטון המקומי, נציגי מנהלי בתי ספר ומורים, חברות עסקיות, לרבות בתחום הטכנולוגיה העילית, נציגי גופים מהאקדמיה ומהמכללות להכשרות מורים, עמותות וקרנות פילנתרופיות.

לפי החזון שקבעו השותפים ליוזמה:

בשנת 2025, ישראל עתידה להימנות בין חמש-עשרה המדינות המובילות בעולם באיכות החינוך, בתחומי המתמטיקה, המדעים והטכנולוגיה. הגשמתה של מטרה זו תצמצם פערים, תקדם את פיתוח המדע, תחזק את הביטחון, תביא לשיפור באיכות החיים ותציב את ישראל בעמדה של זינוק לקראת הרבע השני של המאה ה-21¹⁰⁸.

לצורך הפעלת יוזמת 2015 פיקמה ועדת היגוי שתפקידה לקבוע את מדיניות המיזם ולקבל החלטות אסטרטגיות בענייניו¹⁰⁹ ועדת היגוי מלווה את פעילותו של ארגון שיתופים שהוא ארגון השדרה של המיזם (שדרה ארגונית - גוף מטה המנהל את המשימה ומתאם בין שחקנים, ראו לעיל תרשים 2).

המשימה המשותפת הראשונה שקבעו השותפים ליוזמה היא הכפלת מספר הלומדים בהצלחה במגמות המתמטיקה, הפיזיקה, הכימיה וההנדסה בבתי הספר התיכונים בישראל. לדידם, הצלחתה של המשימה מותנית בהשגת היעד שלפיו בתוך עשר שנים, בכל מחזור, יעמדו 20% מהתלמידים לכל הפחות במדדי המצוינות, לפי סטנדרטים ארציים ובין-לאומיים.¹¹⁰

במהלך שנת 2014 הצטרף משרד החינוך ליוזמה כשותף מוביל¹¹¹. משרד החינוך ביקש לקדם בשלב ראשון את תחום לימודי המתמטיקה, ובשנת 2015 הכריז על תוכנית לאומית לקידום המתמטיקה. לחברים בפורום ההיגוי הציבורי שהוקם עבור התוכנית הלאומית מונו חברי ועדת ההיגוי של יוזמת 2015 ובכירי משרד החינוך. המשימה הראשונה שהוגדרה במסגרת זו הייתה - הכפלת מספר התלמידים העוברים בהצלחה את בחינת הבגרות במתמטיקה ברמה של חמש יחידות לימוד.¹¹²

לפי נתוני משרד החינוך לשנים 2012 ו-2017 על מספר התלמידים שנבחנו במתמטיקה בהיקף של חמש יחידות לימוד לבגרות, נראה כי יוזמת 2015 והתוכנית הלאומית של משרד החינוך הצליחו במידה רבה, כשמספר התלמידים שסיימו את בחינות הבגרות במתמטיקה ברמה של חמש יחידות לימוד גדל מאוד וכמעט הכפיל את עצמו: בשנת 2012 נגשו 8,869 תלמידים לבחינה, ואילו בשנת 2017 גדל מספר הניגשים לבחינה ל-15,800. לצד ממצאים חיוביים אלה, הצביעו הנתונים על כך שהצלחה הושגה בעיקר ביישובי המרכז, ולכן הוחלט למקד את פעילות היוזמה בשנים שלאחר מכן ביישובי הפריפריה.

במאמר זה לא ניתן להתייחס לכל הפעולות של היוזמה ותוצאותיה בשנים 2013 - 2021. עם זאת, חשוב לציין כי במשך השנים נקבעו יעדים ומשימות נוספים לטיפול בסוגיית קידום המצוינות במתמטיקה ובמדעים. לדוגמה, הוחלט כי הפעילות לקידום המצוינות בתחום המתמטיקה שהחלה בחטיבה העליונה תורחב גם לחטיבת הביניים.

108 ראו "מצפן היוזמה" באתר המרשתת: <https://www.5p2.org.il>.

109 שם, לעיל ה"ש 105.

110 ראו "מצע משותף" באתר המרשתת: <https://www.5p2.org.il>.

111 בן-דוד לעיל, ה"ש 105.

112 ראו "אודות היוזמה" באתר המרשתת: <https://www.5p2.org.il/about-us>.

הצגת תמציתית זו של הפעילות לקידום המצוינות במתמטיקה ובמדעים נועדה לשקף את התגבשותה של פעילות משותפת לשלושה מגזרים, שהחלה ביוזמה של ארגונים חוץ-שלטוניים במגזר השלישי ובמגזר העסקי. ארגונים אלה היו ערים לקיומה של בעיה חברתית מורכבת, שכן השלכותיה נגעו גם להם, וביקשו לקדם את הטיפול בה באופן מערכתי. ליוזמה זו הצטרף משרד החינוך המשווין למגזר הציבורי. שיתוף הפעולה בין המגזרים נעשה על פי עקרונות מודל הקולקטיב אימפקט, כפי שהוסכם על ידי נציגי הגופים יוזמי המהלך. על פי המודל, נדרשים השותפים לגבש הסכמה על מטרות משותפות ולפעול בתיאום להשגתן. עוד ניתן ללמוד ממקרה זה כיצד דוחות המבקר משמשים כתשומה עבור משרדי הממשלה ועבור תהליכי שיתוף פעולה בין מגזרים המבקשים לתת מענים לבעיה חברתית מורכבת.

דיון וסיכום

בעיות חברתיות מורכבות הן רב-ממדיות, משליכות על תחומי חיים שונים ומשתנות תדיר באופן דינמי. לבעיות אלה אין פתרון יחיד או ידוע מראש וכדי להתמודד עימן באפקטיביות נדרשת הירתמות לפעולה של גורמים ממגזרים שונים.

אתגרי המאה ה-21 מחדדים את הצורך של מדינות להתמודד עם בעיות חברתיות מורכבות. התפרצות נגיף הקורונה בעולם, ההתחממות כדור הארץ, הידלדלות משאבי הטבע בעולם, אירועים פוליטיים וכלכליים שלהם השפעה גלובלית ועוד הם בעיות שלא ניתן עוד להתעלם מהן או לדחות את הטיפול בהן. רשויות השלטון בכל מדינה הן הראשונות שאליהן נושא הציבור את עינו כדי שיטפלו בבעיות אלה. בידי רשויות השלטון נתונים הסמכות, האחריות, המנגנונים והתקציבים, ולהן הציבור נותן הכשר (לגיטימציה), ככל שמדובר במשטרים דמוקרטיים, לקבוע מדיניות ודפוסי פעולה בכל הקשור לטיפול בבעיות חברתיות מורכבות. נעיר כי בכל הנוגע לטיפול בבעיות גלובליות, לדוגמה משבר אקלים או התפרצות מגפה עולמית, נדרש כמובן גם שיתוף פעולה בין מדינות.

בישראל מבקר המדינה מוסמך, על פי חוק, לבצע ביקורת על מוסדות המדינה, ובמסגרת זו הוא גם בודק את טיפול הגופים המבוקרים בסוגיות חברתיות מורכבות. יתרונו של המבקר, בהשוואה למבקר פנים, ניכר ביכולתו לבצע בדיקה מערכתית בנוגע לטיפול המדינה בבעיה חברתית מורכבת ולא להתמקד רק בבדיקת הסוגיה בארגון יחיד. יתרה מזו, יתרונו על פני גופי מחקר הפועלים בזירה הציבורית נובע מהסמכות שהוקנתה לו, על פי חוק, לדרוש מהגופים המבוקרים להמציא לו את המידע המבוקש לצורכי הביקורת. את הבדיקה המערכתית מבצע המבקר בו-זמנית במשרדי ממשלה וברשויות ציבוריות שונות (רשויות מקומיות, צה"ל, ביטוח לאומי ועוד). כך המבקר חושף, לגופים המבוקרים ולציבור, ליקויים בפעילותו של כל אחד מגופים אלה וליקויים הקיימים בממשקים בין גוף אחד לאחר, והוא בוחן ברמת המקרו אם ובאיזו מידה פעולותיהם של הגופים השונים מתואמות ומתוכללות.

במטרה לזהות את השפעות הביקורת הוצגו במאמר זה ארבע דוגמאות לדוחות משרד מבקר המדינה שעסקו בסוגיות שהן בעיות חברתיות מורכבות: החוסן החברתי של העורף האזרחי, בעיית אובדן המזון הראוי למאכל, שילוב יוצאי אתיופיה בחברה בישראל וקידום המצוינות בתחומי המתמטיקה והמדעים. נמצא שדוחות המבקר היו זרז ותשומה עבור מוסדות המדינה בטיפולן בבעיות, קרי דוחות המבקר הניעו משרדי ממשלה לטפל בבעיות ולתקן ליקויים שנחשפו.

מעניינת יותר היא העובדה שדוחות המבקר היו תשומה גם עבור גורמים חוץ-שלטוניים. גורמים מהמגזר העסקי ומהמגזר השלישי הקימו מיזמים משותפים במטרה לתת מענה לבעיות חברתיות מורכבות. במסגרת שיתופי הפעולה האלה מצאו בעלי העניין בדוחות המבקר מקור שממנו ניתן להפיק מידע חיוני על הבעיות המורכבות ועל אופן הטיפול של המדינה בהן. עוד נמצא שגופים וארגונים העוסקים בשיתופי פעולה בין מגזרים רואים במידע המפורסם בדוחות המבקר, אסמכתה רשמית ואובייקטיבית שיכולה לשמש אותם בבואם לבצע פעולות הסברה וקידום מדיניות בזירה הציבורית.

מספרות המחקר עולה שכדי להתמודד בהצלחה עם בעיות חברתיות מורכבות נדרשת הירתמות של שחקנים ממגזרים שונים. אומנם רשויות השלטון הן הראשונות לשאת באחריות לטיפול בבעיות המורכבות, אך גם גופים עסקיים, ארגונים חברתיים, מנהיגי קהילות, קרנות פילנתרופיות ואנשים פרטיים יכולים להשפיע על היקף הבעיה המורכבת כמו גם על ההתמודדות עימה, כל אחד לפי יכולתו, משאביו ותחום התמחותו. עם זאת, כששחקנים ממגזרים שונים פועלים כדי לטפל בבעיה חברתית מורכבת, לא די בכך כדי להשיג תוצאות רצויות. נמצא שכל עוד השחקנים השונים פועלים ללא תיאום ביניהם, וכל אחד מהם מוביל באופן עצמאי פעילות על פי סדר היום והאני מאמין שלו, אי אפשר לתת מענה מספק לבעיה, וחמור מכך משאבים רבים וחשובים עלולים להתבזבז.

מודל הקולקטיב אימפקט מציג דרך לביצוע שיתופי פעולה בין מגזרים, במטרה להגדיל את סיכויי ההצלחה בטיפול בבעיות חברתיות מורכבות. על פי מודל זה, השחקנים השונים צריכים לגבש הסכמות על מטרות המהלך המשותף ועל דרכי ביצועו. כמו כן עליהם לזנוח אג'נדות אישיות ולהסכים על מטרות משותפות ודרכי פעולה כדי לנסח סדר יום חדש ומשותף. לכל שותף יכולות וכישורים ייחודיים ומצופה ממנו לתרום מהם למיזם המשותף. נוסף על כך, כדי לטייב את שיתופי הפעולה בין המגזרים יש למנות גורם מתכלל. תפקיד המתכלל לתאם בין השותפים וליצור ערוצי תקשורת שוטפים וכתוחים. מרכיב נוסף וחשוב במודל הקולקטיב אימפקט הוא שימוש בכלי ההערכה ומדידה, כדי לעקוב אחר התקדמות השגת המטרות, לבקר באופן דינמי את תהליכי הביצוע ולעדכן את דרכי הפעולה בהתאם. כל אלה נעשים במטרה להביא לכך שהפעולות הננקטות על ידי השחקנים השונים יעצמו זו את זו ויתלכדו לכדי מהלך שיש לו השפעה רחבה ומשמעותית.

כדי להניע תהליך אפקטיבי לטיפול בבעיה חברתית מורכבת ולהוציאו לפועל, בשלב הראשון צריך להעלות את המודעות לקיום הבעיה על היבטיה השונים ולזהות את השפעותיה על הפרט ועל החברה. בשלב השני צריך לבחון את פעילותם של מוסדות המדינה, קרי האם מוסדות המדינה זיהו את הבעיה וטיפלו בה, וכן צריך לאתר את הגורמים החוץ-שלטוניים (מהמגזר העסקי ומהמגזר השלישי) המשפיעים, לחיוב או לשלילה, על היקף הבעיה ועל עומקה. בהתבסס על הנתונים שנאספו ונתחו בשלבים הראשונים, יש לגבש תוכנית פעולה ולרתום את השחקנים הרלוונטיים למהלך הכולל שיתוף פעולה בין מגזרים. מהלך זה צריך להתבסס על הסכמה משותפת, תיאום בין השותפים ומדידת תוצאות.

משרדי הממשלה והרשויות הציבוריות נדרשים לפעול לזיהוי הבעיות המורכבות ולטפל בהן, וראוי שהם יזמו מהלכים של שיתופי פעולה החותרים להשגת תוצאות אפקטיביות. גם ארגונים מהמגזר העסקי ומהמגזר השלישי יכולים לסייע לממשלה ולחברה להתמודד עם בעיות חברתיות מורכבות, ויש מביניהם המובילים מהלכים להתמודדות עם בעיות אלה ומסייעים למיזמים קיימים.

למשרד מבקר המדינה תפקיד חשוב בהעלאת מודעות הציבור לבעיות חברתיות מורכבות באמצעות איסוף מידע רלוונטי, ניתוחו ובדיקת פעולות מוסדות המדינה. ממצאי הביקורת המתפרסמים בדוחות משרד המבקר הם קניין ציבורי, וככאלה ראוי שכלל הארגונים והגופים מכל המגזרים, גם אלה שלא התוודעו אליהם עדיין, יכירו אותם ויגלו את התועלת שניתן להפיק מהם לטובת העשייה החברתית. ככל שתגבר המודעות בקרב ארגונים ממגזרים שונים לתועלת שהם יכולים להפיק מן המידע הקיים בדוחות המבקר, כך יוכל הדבר לסייע להם לגבש הצעות לפתרון לצורך התמודדות עם בעיות חברתיות מורכבות המעסיקות אותם.

לסיכום, נוכח האתגרים המורכבים שעומדים בפני המדינה ונוכח האתגרים הרובצים לפתחה בעידן של משברים עולמיים, מומלץ לרשויות השלטון, למבקר המדינה ולגופי המחקר להרחיב את עיסוקם בבעיות חברתיות מורכבות. הדבר יסייע להם לזהות ולאבחן מוקדם ככל האפשר בעיות אלה וכפועל יוצא מכך לגבש בהקדם אסטרטגיות אפקטיביות להתמודדות עימן. עוד יש חשיבות לחיזוק השיח הבין-מגזרי ולשכלול דרכי שיתוף הפעולה בין מגזרים שונים, כדי שהתמודדות המדינה עם בעיות חברתיות מורכבות תהיה כוללת, מקיפה ויסודית ככל הניתן והשקעותיה בטיפול בהן יהיו אפקטיביות ושיגו תוצאות מובהקות.

רישום חוזר ורישוי מחדש של רופאים ככלים לתכנון כוח אדם רפואי - מדוע לא בישראל?

ברוך לוי*

תקציר

סוגיית היעדרם של מנגנוני רישום חוזר ורישוי מחדש של רופאים ככלים לתכנון כוח אדם רפואי זכתה בעבר להתייחסותו של מבקר המדינה כמו גם לתשומת ליבם של ועדות ושל גורמי מקצוע רבים. הם המליצו על הקמתם של מנגנונים אלה, כפי שמקובל במדינות רבות בעולם. במוקד המאמר הזה שאלת אי-ההקמה של מנגנונים אלה במערכת הבריאות בישראל.

רישום חוזר (re-registration) של רופאים, המועסקים במערכת הבריאות, במאגר מידע ארצי, המתעדכן מדי פעם בפעם, הוא מנגנון הנהוג בתצורות שונות במדינות רבות בעולם. המאגר, הנוצר על בסיס הרישום החוזר, מספק מידע עדכני ושימושי על היקף הרופאים העוסקים במקצוע. נוסף על כך, בשנים האחרונות מפתחות רשויות בריאות במדינות שונות מנגנונים של רישוי מחדש, כך שהשתתפות הרופאים בלימודי המשך ובתוכניות להתעדכנות מקצועית היא תנאי לחידוש הרישיון לעסוק ברפואה או תעודת המומחיות (recertification/re-licensure). בעזרת שני המנגנונים הללו, רישום חוזר ורישוי מחדש, המדינה מנסה לנהל את מצאי כוח האדם שברשותה לא רק מבחינה כמותית, אלא גם מבחינה איכותית, בהנחה כי דרישות ההתמקצעות המוטלות על הרופאים יביאו גם לשיפור רמת הרפואה.

חקירה המתבססת על גישת המוסדיות ההיסטורית מעלה, כי היעדרם של מנגנונים אלה בישראל הוא תוצאתו של תהליך היסטורי שבו התעצבו "כללי המשחק" ביחסיהם של הפרופסיה הרפואית ומוסדות המדינה. יחסים אלה מאופיינים בעיקר בדכוסים של עימות ושל חשדנות הדדית. שלא כרבות מאחיותיה שמעבר לים, ההסתדרות הרפואית בישראל מתפקדת כקבוצת אינטרס חוץ-ממסדית ולא כבא-כוחו של הריבון בכל הנוגע להסדרת המערכת הרפואית. על רקע יחסים אלה ניתן להבין את הקושי שביצירת שיתוף פעולה בנושאים רגישים, המשפיעים על האוטונומיה המקצועית של הרופאים, כרישום חוזר ורישוי מחדש.

רקע | מנגנוני רישום חוזר ורישוי מחדש של רופאים בעולם | היעדר של מנגנוני רישוי ורישום תקופתיים בישראל | דיון | סיכום

* ברוך לוי הוא ראש יחידת המחקר של ההסתדרות הרפואית בישראל, פוסט-דוקטורנט ועמית הוראה במחלקה למדיניות וניהול מערכות בריאות באוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

תכנון כוח אדם במקצועות הבריאות הוא אחת המשימות החשובות ביותר שעומדות על סדר יומה של כל מערכת בריאות. בשנים האחרונות קיבל נושא זה משנה חשיבות בשל המחסור בכוח אדם בכלל וברופאים ובאחיות בפרט. תכנון כוח אדם אינו משימה קלה, שכן הוא מושפע מגורמים רבים ועל פי רוב מתבצע בתנאי אי-ודאות. חרף מורכבותו של תהליך תכנון כוח האדם הרפואי, קיימת הכרה ברורה בחשיבותו הרבה לתפקודה התקין של מערכת הבריאות.

תכנון כוח אדם רפואי מצריך תשתית נתונים מעודכנת ומהימנה של הרופאים המועסקים במערכת הבריאות.¹ רישום חוזר (re-registration) של רופאים המועסקים במערכת הבריאות במאגר מידע ארצי, המתעדכן מדי פעם בפעם, הוא מנגנון הנהוג בתצורות שונות במדינות רבות בעולם. המאגר שנוצר על בסיס הרישום החוזר מספק מידע חשוב, עדכני ושימושי על מספר הרופאים ושיעור העוסקים בפועל ברפואה ועל התפלגותם הגיאוגרפית, המגזרית (בית חולים או קהילה), הפרופסיונלית (תחומי מומחיות רפואית) וכיוצא בזה.²

בשנים האחרונות מפתחות רשויות בריאות במדינות שונות מנגנונים של רישוי מחדש, כך שהשתתפות הרופאים בלימודי המשך ובתוכניות להתעדכנות מקצועית ולעיתים אף מעבר בחינה בהצלחה היא תנאי לחידוש הרישיון לעסוק ברפואה או תעודת המומחיות (recertification/re-licensure).³ אומנם דרגת המיסוד של תהליכי הרישום והרישוי משתנה ממדינה למדינה, אולם כיום המגמה העולמית השולטת היא מעבר מגישה וולונטרית, התלויה ברצונם הטוב של הרופאים, לגישה מחייבת מטעם המדינה.

בעזרת שני המנגנונים הללו, רישום חוזר ורישוי מחדש, המדינה מנסה לנהל את מצאי כוח האדם שברשותה לא רק מבחינה כמותית, אלא גם מבחינה איכותית, בהנחה כי דרישות ההתמקצעות המוטלות על הרופאים יביאו גם לשיפור רמת הרפואה.⁴ לעיתים קרובות שני המנגנונים נכרכים זה בזה, שכן במדינות רבות מתן הרישיון לעסוק ברפואה לבדו איננו תנאי מספיק כדי לעסוק ברפואה. נוסף על כך, כדי לעסוק ברפואה הרופאים צריכים להיות רשומים כחברים בהסתדרות הרפואית המקומית או באיגוד המדעי הרלוונטי לתחום מומחיותם. בשל כך קיימת חפיפה בין שני המונחים עד כדי תחלופה של ממש ביניהם, אף על פי שהם אינם זהים ומתייחסים לרבדים שונים של אסדרה (רגולציה): האחד משמש לצורך הרישום האדמיניסטרטיבי של מצאי כוח האדם, ואחר משמש להמשך החזקת הרישיון לעסוק ברפואה בכפוף להשלמתה של התעדכנות מקצועית תקופתית.⁵

במוקד המאמר הזה חשיבות מנגנוני הרישום החוזר והרישוי מחדש לתכנון כוח אדם רפואי, יעדיהם והמחלוקת בעניינם, כפי שהתבטאה, בין היתר, בהתייחסויות של מבקר המדינה (להלן – המבקר) לנושא במהלך השנים. בלב הדיון מונחת השאלה מדוע לא הוקמו בישראל מנגנוני רישום חוזר ורישוי מחדש של רופאים, כפי שמקובל במדינות מפותחות רבות, חרף המלצותיהם של גורמי מקצוע רבים.

1 שלי לוי היעדר כלים לתכנון כוח האדם הרפואי בישראל (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 2010).

2 Pamela Kuflik Horowitz, Annarosa Anat Shemesh & Tuvia Horev, *Is There a Doctor in the House? Availability of Israeli Physicians to the Workforce*, 6 *Isr. J. of Health Pol'y Res.* 31 (2017).

3 חינוך רפואי מתמשך או התפתחות מקצועית מתמשכת מכונים בספרות CPD (Continuing Professional Development) or CME (Continuing Medical Education).

4 Lewis G. Sandy, *Workforce Planning—Going beyond the Count*, 6 *Isr. J. of Health Pol'y Res.* 55 (2017).

5 Meritxell Sole et al., *How Do Medical Doctors in the European Union Demonstrate That They Continue to Meet Criteria for Registration and Licencing?*, 14 *Clin Med (Lond)* 633 (2014); Malke Borow, Baruch Levi & Michelle Glekin, *Regulatory Tasks of National Medical Associations - International Comparison and the Israeli Case*, 2 *Isr. J. of Health Pol'y Res.* 8 (2013).

להלן המענה לשאלה זו יתבסס על גישת המוסדיות ההיסטורית (historical institutionalism) שלפיה ניתן להבין את המציאות בת זמננו כתוצאה של תהליכים ארוכי טווח אשר עוצבו על ידי מוסדות פוליטיים וחברתיים. גישת מחקר זו מתבססת על ניתוח השפעותיהם של אותם תהליכים היסטוריים, והיא מדגישה את האופנים שבהם הם באים לידי ביטוי בשדה המדיניות והפוליטיקה, לדוגמה היווצרותם או היעדרם של כללים ונורמות התנהלות פוליטיים, המדיניות הננקטת בתחומים שונים או יחסי הגומלין בין ישויות פוליטיות וחברתיות. בהתאם לכך בגישה זו מתמקדים בזיהוי נקודות זמן או התרחשויות היסטוריות, הנתפסות בעיני החוקרים כאבני דרך חשובות או כצומתי הכרעה, אשר התוו את המסלול ההיסטורי שהוביל לתוצאה מסוימת.⁶

במאמר זה גישת המוסדיות ההיסטורית משמשת כלי לניתוח סוגיית מנגנוני רישום חוזר ורישוי מחדש בהקשר רחב יותר הדן בהתפתחות ההיסטורית-פוליטית של יחסי המדינה עם הפרופסיה הרפואית. ברוח גישה זו, הנחת היסוד כאן היא שאי אפשר להבין את היעדרו של מנגנון זה ללא בחינה מקרוב של מרקם היחסים העדין שהתפתח במרוצת השנים בין ההסתדרות הרפואית בישראל (להלן - הר"י), הארגון היציג של רופאי ישראל, למוסדות הממשלה בכלל ולמשרד הבריאות בפרט. יתרה מזו, מקרה הבוחן שלפנינו מלמד כי ייתכן שתופעות נוספות הקשורות למדיניות בריאות, ובמיוחד שאלות בעניין אסדרה, תכנון ופיקוח, ניתנות להסבר על רקע היסטורי זה, במידה מסוימת לפחות.

מנגנוני רישום חוזר ורישוי מחדש של רופאים בעולם

מדינות העולם נוקטות אסטרטגיות שונות לתכנון כוח אדם רפואי. לשם כך הן מפעילות מודלים שונים לקביעת היצע הרופאים בתחום ומסמיכות מגוון גופים וסוכנויות אשר אחראים על הסדרת כוח האדם בהתאם למבנה מערכת הבריאות והמשטר הנהוג במדינה. מטרות מנגנוני הרישום החוזר והרישוי מחדש הן לסייע בניהול של מסד הנתונים המעודכן של הרופאים ועובדי מערכת הבריאות האחרים ולתמוך בתכנון כמותי של כוח האדם ואיכותו.

במחקר שהתפרסם בשנת 2014 נמצא כי ב-15 מתוך 22 מדינות שנסקרו קיים תהליך התעדכנות חובה לרופאים. גישה זו נהוגה גם ברוב מדינות ארצות הברית,⁷ ועל כן הרופאים חייבים לעבור מבדק תקופתי של "הערכה ומשוב" במקום העבודה כחלק מתהליכי הרישום החוזר והרישוי מחדש.⁸ במדינות מסוימות למאסדר יכולות להיות דרישות נוספות, נוסף על לימודי ההמשך, לשם רישום חוזר או רישוי מחדש. לדוגמה, בניו זילנד הרופאים נדרשים להציג מדי שנה בשנה תעודה המאשרת כי הם מסוגלים לעסוק ברפואה (fitness to practice). אישור זה מוצג במרשם המקוון של רופאי ניו זילנד כמו גם פרטים נוספים כגון שם הרופא, פרטי הכשרתו, שנת סיום

Kathleen Thelen, *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, 2 ANNU. REV. POLIT. SCI. 369 (1999); Theda Skocpol, *Why I Am an Historical Institutional*, 103 Polity 103 (1995). 6

Baruch Levi, Malke Borow & Michelle Glekin, *Participation of National Medical Associations in Quality Improvement Activities – International Comparison and the Israeli Case*, 3 ISR. J. OF HEALTH POL'Y RES. 14 (2014). 7

Elisa Bindels et al., *Designing a System for Performance Appraisal: Balancing Physicians' Accountability and Professional Development*, 21 BMC HEALTH SERV. RES. 800 (2021). 8

לימודיו, תחום עיסוקו ועוד.⁹ המרשם מנוהל על ידי גוף עצמאי לא-ממשלתי (Medical Council of New Zealand) הממומן מאגרות הרישום שמשלמים כל הרופאים הפעילים במדינה.¹⁰

בהולנד קיימת מערכת מפותחת של רישום מחדש לרופאים מומחים במרשם רופאים. הרישום במערכת הוא תנאי לעיסוק ברפואה. מערכת זו מנוהלת בנפרד עבור 28 איגודים מדעיים באמצעות שני גופים: The Central College of specialists ו-Central Information Centre for Professional Practitioners in Healthcare. נוסף על לימודי ההמשך נמדד באופן כמותי גם נפח הפעילות הקלינית של הרופאים בתחום מומחיותם לאורך תקופת זמן מסוימת,¹¹ וכן הרופאים מחויבים במבדקי "הערכה ומשוב" תקופתיים במקומות העבודה כחלק מתהליך הרישום מחדש.¹²

בשנים האחרונות נרשמה התקדמות רבה ביותר בנושא רישום הרופאים ורישוי העיסוק שלהם בבריטניה, בגלל מקרים שבהם מטופלים נפגעו ואף מתו בשל טיפול לא הולם ועקב התנהגות לא אתית ואף פושעת מצד רופאים במהלך שנות התשעים של המאה העשרים. על כולם האפילו פרשת מותם של ילדים שעברו ניתוחי לב בבית חולים בעיר בריסטול ופרשת שיפמן (Shipman), רופא כללי אשר במשך שנים הרג במו ידיו, ככל הנראה, יותר ממאתיים מטופלים.¹³ מקרים אלה עוררו לחץ ציבורי כבד על הפרלמנט ליצור מנגנונים לבקרת עבודתם של ספקי בריאות וניטורם.

בחודש דצמבר 2012 החלה המועצה הרפואית הכללית (General Medical Council; GMC), גוף פרופסיונלי עצמאי האחראי על הסדרת מקצוע הרפואה בבריטניה, בתהליך המכונה "אימות מחדש" (revalidation).¹⁴ במסגרת האימות מחדש הרופאים נדרשים להוכיח למועצת הרפואה הכללית כי הם עדכנו את מיומנותיהם ואת הידע הרפואי שלהם באמצעות השתתפות בתהליך מחזורי של הערכה ומשוב במקום העבודה, כפי שקיים בהולנד. הממונה על ההערכה והמשוב מגיש למועצה הרפואית הכללית את המלצותיו בנוגע לכל רופא ורופאה הכפופים לו בתדירות של אחת לחמש שנים.¹⁵ אי-עמידה בתנאי תהליך זה עלולה להוביל להשעיית הרישיון לעסוק ברפואה. בד בבד כל הרופאים בבריטניה חייבים להירשם במרשם הלאומי שמחזיקה המועצה הרפואית הכללית כדי שיוכלו לעסוק ברפואה. כמו כן הרופאים צריכים לעדכן שינויים בכרטיהם האישיים והמקצועיים במאגר הרופאים,¹⁶ לדוגמה המאגר הבריטי כולל פירוט של תחום מומחיות הרופאים – פרט חשוב מאוד לתכנון כוח האדם הרפואי במדינה – המתעדכן תקופתית כתוצאה מתהליך הרישום מחדש.¹⁷

באוסטרליה יש חובת רישום מחדש לרופאים. הרשות האחראית על רישום זה מציינת במפורש כי באמצעות תהליך זה היא אוספת מידע חיוני לתכנון כוח אדם, לרבות תחומי מומחיות, היקף שעות העבודה של הרופאים,

Judith M. Healy, Costanza L. Maffi & Paul Dugdale, *A National Medical Register: Balancing Public Transparency and Professional Privacy*, 188(4) THE MEDICAL J. OF AUSTRALIA 247 (2008). 9

ראו אתר המרשתת: <https://www.mcnz.org.nz/about-us>. 10

EUROPEAN UNION OF MEDICAL SPECIALISTS, DEVELOPMENT AND STRUCTURE OF NATIONAL CME/CPD (2003). 11

Bindels et al, לעיל ה"ש 8. 12

Judith Allsop, *Medical Dominance in a Changing World: The UK Case*, 15(5) HEALTH SOCIO. REV. 444, 450 - 451 (2006). 13

ACADEMY OF MEDICAL ROYAL COLLEGES, REVIEW 2012 - 2013 (2013). 14

ראו אתר המרשתת: <https://www.gmc-uk.org/registration-and-licensing/managing-your-registration/revalidation>. 15

ראו אתר המרשתת: <https://www.gmc-uk.org/registration-and-licensing/the-medical-register>. 16

Stephen C. Schoenbaum et al., *Policy Issues Related to Educating the Future Israeli Medical Workforce: An International Perspective*, 4(1) ISR. J. OF HEALTH POL'Y RES. 37 (2015). 17

נתונים חברתיים-דמוגרפיים וכדומה.¹⁸ המידע נאסף באמצעות שאלון שהרופאים ממלאים כחלק מתהליך הרישום מחדש.¹⁹ אם כן, מטרת השאלון כפולה: לקיים מנגנון של רישום חוזר ורישוי מחדש ולעדכן את מאגר הרופאים לשם תכנון כוח אדם מיטבי.

ניתן להתרשם כי קיים בעולם מגוון רחב של מודלים לרישום חוזר ורישוי מחדש עבור העוסקים ברפואה. עוד עולה כי גופים פרופסיונליים לא ממשלתיים נוטים להיות מעורבים באסדרת התחום. אומנם רשויות המדינה הן אלה שמציבות את הדרישות המאסדרות, דהיינו את התנאים לרישום חוזר ולרישוי מחדש, אך לעיתים קרובות איגודי רופאים או ארגונים לא ממשלתיים, הקשורים לפרופסיה הרפואית, מופקדים על הסדרת מנגנוני הרישום והרישוי התקופתיים.

האצלת הסמכויות מהמדינה אל הארגונים הפרופסיונליים בתחום הרישום והרישוי התקופתיים משקפת את המקום החשוב שתופסים ארגונים אלה בהסדרת מקצוע הרפואה ברחבי העולם. ברוב המדינות הרישוי ניתן על ידי הריבון, לדוגמה בבלגיה הרישוי ניתן על ידי השר הפדרלי, ובאוסטרליה קיים גוף רישוי ממשלתי ברמה הפדרלית. לעומת זאת, הבחינה של הרופאים ורישומם במאגר נתונים לאומי נעשית באמצעות ארגונים פרופסיונליים, כפי שקורה למשל בארצות הברית, בקנדה, בצרפת ובארילנד.²⁰ במדינות אירופיות רבות, למשל, באיטליה, בגרמניה, ביוון, באוסטריה ובצרפת, מוטלת על הרופאים חובה המעוגנת בחוק להירשם כחברים בהסתדרות הרפואית המקומית, כתנאי לכך שיוכלו לעסוק ברפואה. באוסטריה ובצרפת פעולת הרישוי מואצלת מהמדינה אל ההסתדרות הרפואית. סמכות זו, המצויה בידי הארגונים הפרופסיונליים, היא ביטוי לאוטונומיה הפרופסיונלית היחסית שממנה נהנים הרופאים במדינות אירופה,²¹ והיא הבסיס לשיתוף הפעולה בין הריבון לפרופסיה בתכנון כוח אדם רפואי, שכן מלבד למשימותיהם המאסדרות, ארגונים פרופסיונליים ברחבי העולם שותפים פעילים בתכנון כוח האדם הרפואי במדינתם תוך יצירת חלוקת עבודה מוסכמת בינם לבין רשויות המדינה. מעורבות ארגוני רופאים בתהליכי התכנון עשויה להתבטא בכמה מישורים: כמקור מידע המרכז את סמכויות הרישוי והרישום של הרופאים (צרפת), כגוף מייעץ בתהליך התכנון (ארצות הברית, קנדה), בחברות של ממש בגוף הארצי המתכנן (בלגיה).²² בדוחות הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (להלן – OECD) מצוינות הסתדרויות רפואיות אירופיות שונות, למשל אוסטריה, גרמניה, הונגריה ופינלנד, כמקור מידע עיקרי למספריהם של הרופאים הפעילים במדינות אלו ושיעורם.²³

בישראל התעדכנות מקצועית מתמשכת היא תהליך וולונטרי לחלוטין. במילים אחרות, אין דרישה מאסדרת כלשהי או הסדר מחייב לדבר, אלא זהו מהלך שנעשה מרצונם החופשי של הרופאים, והוא מוסדר באמצעות הר"י, אשר מקיימת מעקב אחר דיווחי רופאים על השתתפותם בפעילויות לימודיות כגון כנסים, קורסים וכדומה.²⁴ הר"י והאיגודים המדעיים המרכיבים אותה אינם בעלי תפקיד רשמי כלשהו בתכנון כוח האדם הרפואי. בהיעדרם

18 ראו אתר המרשתת: <https://www.ahpra.gov.au/About-Ahpra/What-We-Do/Data-access-and-research/What-data-are-available.aspx>

19 Ahpra & National Boards, Workforce Survey Form. 2020 Registration Renewal – DRAFT, AHpra & NATIONAL BOARDS, <https://hwd.health.gov.au/resources/publications/survey-wksy-30-mdcl-2020.pdf>

20 נורית ניראל, אדר שץ ואריאל טראוב גופים וקבוצות עבודה לתכנון כוח אדם במקצועות הבריאות – סקירה בין-לאומית (מאיי-סטי-ג'וינט-מכון ברוקדייל, 2010).

21 Borow, Levi & Glekin, לעיל ה"ש 5.

22 ניראל, שץ וטראוב, לעיל ה"ש 19.

23 OECD, OECD HEALTH STATISTICS 2021 – DEFINITIONS, SOURCES AND METHODS – PHYSICIANS (2021).

24 ההסתדרות הרפואית בישראל "קבלת נקודות התעדכנות" ההסתדרות הרפואית בישראל <https://www.ima.org.il/mainsitenew/viewcategory.aspx?categoryid=2629>

של מנגנוני רישום חוזר ורישוי מחדש, נראה כי מקומה של הר"י בכל הנוגע להסדרת כוח האדם הרפואי מצומצם למדי ומתרכז בעיקר באחריותה על הכשרת מתמחים, באמצעות המועצה המדעית שתחת אחריותה, ובהכרה בפעילויות התעדכנות מקצועית של רופאים על בסיס וולונטרי גרידי.

לוח 1: רישוי מחדש ורישום חוזר במדינות נבחרות²⁵

המדינה	האם קיים רישום חוזר/ רישוי מחדש	התנאים לרישום חוזר/ רישוי מחדש	הסנקציה על אי-התעדכנות/התמריץ החיובי להתעדכן	מחזור ההתעדכנות	הגוף האחראי
ארצות הברית	כן, ברוב המדינות	התעדכנות מקצועית; הערכה ומשוב חיוביים ממקום העבודה	אי-חידוש רישיון רופא/תעודת מומחה	1 - 5 שנים (משתנה בין מדינות)	State medical boards (רשות סטטוטורית)
בריטניה	כן	התעדכנות מקצועית; הערכה ומשוב חיוביים ממקום העבודה	הסרה ממרשם הרופאים; אי-חידוש רישיון רופא	5 שנים	GMC – גוף פרופסיונלי עצמאי
בלגיה	לא	התעדכנות מקצועית אינה חובה	תמריץ כלכלי להתעדכן (פטור ממס)	3 שנים	משרד הבריאות והמוסד לביטוח לאומי
גרמניה	כן	התעדכנות מקצועית חובה	הטלת מגבלות על עבודת הרופא; קנסות כספיים	5 שנים	איגודי רופאים אזוריים
הולנד	כן	התעדכנות מקצועית; הערכה ומשוב חיוביים ממקום העבודה	הסרה ממרשם הרופאים או אי-חידוש רישיון רופא	5 שנים	איגודי הרופאים ורשות ממשלתית במשותף
הונגריה	כן	התעדכנות מקצועית	אי-חידוש רישיון רופא	5 שנים	המשרד לענייני מנהלה ולשכת הרופאים
ישראל	לא	התעדכנות מקצועית אינה חובה	אין	שנתיים	ההסתדרות הרפואית
ניו זילנד	כן	התעדכנות מקצועית חובה; תעודת כשירות לעסוק ברפואה (fitness to practice)	הסרה ממרשם הרופאים או אי-חידוש רישיון רופא	שנה אחת	The Medical Council of New Zealand (רשות סטטוטורית)

25 REINHARD BUSSE ET AL., IMPROVING HEALTHCARE QUALITY IN EUROPE: CHARACTERISTICS, EFFECTIVENESS AND IMPLEMENTATION OF DIFFERENT STRATEGIES (2019); FEDERATION OF STATE MEDICAL BOARDS, CONTINUING MEDICAL EDUCATION BOARD-BY-BOARD OVERVIEW (2021); Medical Council of New Zealand, *Maintain or Renew Registration*, MEDICAL COUNCIL OF NEW ZEALAND <https://www.mcnz.org.nz/registration/maintain-or-renew-registration/>; Sole et al., לעיל ה"ש 5; Healy, Maffi & Dugdale, לעיל ה"ש 9.

מלוח 1 עולה שברוב המדינות רישום חוזר במרשם הרופאים או חידוש רישיון מותנה בהתעדכנות מקצועית מחזורית. אי-רישוי מחדש או הסרה מהמרשם משמעותם שלילת הרישיון לעסוק ברפואה או הטלת מגבלות על עבודת הרופאים (למשל, עבודה רק תחת פיקוח). במדינות מסוימות (ארצות הברית, בריטניה, הולנד וניו זילנד), נוסף על תהליך ההתעדכנות יש צורך גם בקבלת הערכה ומשוב חיוביים מצד הממונים והעמיתים במקום העבודה. רק מדינה אחת (בלגיה) מעניקה תמריץ חיובי כדי לעודד התעדכנות מקצועית. רק בשתי מדינות מתוך שמונה המדינות הנסקרות בלוח 1 לא מתקיים תהליך של רישום חוזר או רישוי מחדש (בלגיה וישראל). בחמש מדינות, לרבות ישראל, גופים פרופסיונליים הם האחראים לתהליך, לבדם או במשותף עם רשות ממשלתית, בין קיימת חובת רישוי חוזר ו/או רישום מחדש ובין לאו.

היעדר של מנגנוני רישוי ורישום תקופתיים בישראל

בשנת 1990 המליצה ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות (ועדת נתניהו) לאסוף ולעבד מידע על מצאי כוח האדם במקצועות השונים במערכת הבריאות ועל דפוסי השתתפותם של בעלי המקצועות בכוח העבודה. לשם כך המליצו חברי הוועדה לבנות בסיס נתונים מקיף ולעדכנו מפעם לפעם וכן להקים מנגנון של רישום ורישוי תקופתיים לכלל העובדים המקצועיים במערכת הבריאות. האגף לתכנון משאבי כוח אדם במשרד הבריאות יהיה אמון על מנגנון זה.²⁶ לפי המלצות הוועדה, סמכות הרישוי תישאר בידי מנכ"ל משרד הבריאות, אך הוא יוכל להפקידה בידי רשות בריאות ממלכתית שתוקם לצורך זה תוך שמירת מערכת הביקרה הארצית בידי משרד הבריאות.²⁷

הוועדה לבחינת הרפואה הציבורית ומעמד הרופא בה (ועדת אמוראי) דנה אף היא בסוגיה זו והגישה את המלצותיה בשנת 2002. חברי הוועדה המליצו כי תוקם ועדה מקצועית בראשות משרד הבריאות ובהשתתפות המועצה המדעית של הר"י ובתי הספר לרפואה, והיא תקבע את התנאים ואת הדרישות שימשו את משרד הבריאות בניבוי נהל לרישום תקופתי של רופאים. חברי הוועדה המליצו עוד כי הרישום התקופתי של הרופאים ירכז ויעודכן במאגר הנתונים הארצי של משרד הבריאות.²⁸

מבקר המדינה עסק אף הוא בסוגיה זו בשנת 2003 וקבע כי "למשרד [הבריאות] אין בסיס נתונים עדכני על רוב העוסקים במקצועות הרפואה... עוד נמצא, שהמשרד לא עשה די לבניית התשתית החוקית שתאפשר איסוף מידע עדכני על כוח אדם במקצועות הרפואה".²⁹ לדברי המבקר, המשרד מודע לכך כי כדי להקים בסיס נתונים ולעדכנו יש להחיל חובת רישום ועדכון תקופתי, כמקובל במרבית מדינות העולם, ולכן סבר כי יש לקבוע בחקיקה חובת רישום תקופתית לרופאים. עוד ציין המבקר, כי אף על פי שהחליט משרד הבריאות לגבש הצעת חוק בנושא זה היא טרם גובשה.³⁰

26 מבקר המדינה דוח שנתי 353 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001 - 478 - 480 (2003).

27 לוי, לעיל ה"ש 1.

28 הוועדה לבחינת הרפואה הציבורית ומעמד הרופא בה (ועדת אמוראי), "דין וחשבון 2002" ההסתדרות הרפואית בישראל. <https://www.ima.org.il/MainSiteNew/ViewCategory.aspx?CategoryId=2212>

29 מבקר המדינה, לעיל ה"ש 26, בעמ' 478.

30 שם, בעמ' 480.

בשנת 2008, במסגרת כנס ים המלח התשיעי, המליצה גם קבוצת עבודה שעסקה בנושא על הקמת מנגנון לרישום ולרישוי תקופתיים בשיתוף פעולה וחלוקת אחריות בין בעלי העניין במערכת הבריאות.³¹ רוב המשתתפים בדיוני הכנס תמכו בקיום רישום אדמיניסטרטיבי בכל מקצועות הבריאות, אשר יתבצע במשרד הבריאות ולא יותנה בתשלום אגרה. אולם בהר"י התנגדו לקיום מסד נתונים במשרד הבריאות וסברו שיש לקיים מסד נתונים מעין זה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס). לטענת נציגי הר"י, באמצעות הלמ"ס יובטח חיסיון הנתונים והם יוצגו באופן מקובץ ואגרגטיבי. התנגדותה של הר"י לקיום מסד הנתונים במשרד הבריאות נבעה מחששה כי הרישום החוזר הוא הצעד הראשון לקראת השלב הבא בתוכניתו של משרד הבריאות – החלת רישוי מחדש הקשור בחובת התעדנות מקצועית. זאת ועוד, הר"י חששה כי ייעשה שימוש במידע בניגוד לאינטרסים שלה, לדוגמה ישתמשו במידע על תקני רופאים במשא ומתן עם משרד האוצר. במהלך הדיון הודגש כי הסכמת הרופאים להליך זה תהיה פריצת דרך העשויה לזרז את הסכמת מקצועות הבריאות האחרים למנגנון רישום מחדש.

בעקבות הדיונים שהתקיימו בכנס ים המלח התשיעי הודיע משרד הבריאות על כוונתו לקדם את נושא הרישום והרישוי התקופתיים לרופאים. במסגרת זו יחויבו הרופאים להירשם במשרד כל כמה שנים כתנאי לחידוש רישיונם לעסוק ברפואה. הוועדה שדנה בנושא העלתה כמה אפשרויות לקידום הנושא, מרישום מנהלי בלבד ועד לאפשרות שלפיה כתנאי לחידוש הרישוי יידרשו רופאים ללימודי המשך ולבחנות, או אפילו יצטרכו לעמוד בתנאים של בקרת איכות ודיווח על תביעות רשלנות רפואית שצברו או תלונות של מטופלים נגדם. הר"י הודיעה נחרצות שהיא מתנגדת למהלך שיש בו, לדבריה, מרכיב של כפייה ואשר יש בו כדי לפגוע באוטונומיה המקצועית של הרופאים.³²

המבקר שב ובחן את נושא תכנון כוח האדם הרפואי בישראל, ובדוח שפרסם בשנת 2009 מצא כי משרד הבריאות הקים ועדה פנימית לבחינת הצרכים במקצועות הבריאות, אך הוא לא הקים אגף לתכנון משאבי כוח אדם, כפי שהמליצה ועדת נתניהו. המבקר מצא עוד כי למשרד הבריאות אין מאגר נתונים מעודכן ומקיף על כוח האדם במקצועות הבריאות בישראל והעלה כי אחת הסיבות העיקריות לכך שהנושא טרם הוסדר היא התנגדות הר"י לרישום חוזר לרופאים בכלל ולכך שניהול הרישום החוזר ינוהל בידי משרד הבריאות בפרט. המבקר הסביר כי הר"י מעוניינת שרישום זה ינוהל על ידי הלמ"ס או על ידיה והמליץ כי "נוכח חשיבותו של הרישום החוזר אשר לגיבושה של תשתית נתונים מקיפה ומעודכנת, על משרד הבריאות והר"י לבחון את הנושא על כל היבטיו ולהסדירו".³³

בשנת 2014 שבה ועלתה לדיון סוגיה זו במסגרת עבודת הוועדה המייעצת לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית (ועדת גרמן). חברי הוועדה המליצו, בין היתר, לבחון את הצורך ברישום חוזר לצורך קבלת מידע מעודכן על הרופאים הפעילים בישראל.³⁴ המלצה זו חזרה פעם נוספת בשנת 2020, במסגרת תוכנית המתאר הארצית למוסדות הבריאות בישראל, אשר עסקה גם בצורכי כוח האדם של מערכת הבריאות:

מומלץ להקים מנגנון רישום חוזר תקופתי לרופאים, לאחיות ולמקצועות בריאות נוספים במסגרת מסד נתונים לאומי המתעדכן מעת לעת. מנגנון זה, אשר יוקם בהסכמה בין משרד הבריאות לארגונים המקצועיים, ישמש

31 המכון הלאומי לחקר שרותי הבריאות ומדיניות הבריאות (מלמ"ב) כנס ים המלח התשיעי (2008).

32 מיטל יסעור בית-אור "יזומה: לחייב רופאים לחדש רישיונם כל 5 - 10 שנים" (26.6.2008) ynet, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3560509,00.html>

33 מבקר המדינה דוח שנתי 259 לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 395 - 396 (2009).

34 הוועדה המייעצת לחיזוק מערכת הבריאות בישראל דין וחשבון (2014).

לאיסוף ולעיבוד מצאי כוח האדם במערכת הבריאות ודפוסי השתתפות בכוח העבודה, ויהווה מקור מידע מרכזי לתכנון כוח האדם בישראל, כמקובל במדינות המפותחות.³⁵

חרף כל האמור לעיל, עד כה לא התקיים שיתוף פעולה בין משרד הבריאות להר"י להקמת מנגנונים של רישום חוזר ורישוי מחדש, ועדיין להר"י אין תפקיד רשמי בתכנון כוח האדם הרפואי ברמה הלאומית. לפיכך רשויות התכנון בישראל נאלצות לבצע את עבודתן ללא מאגר נתונים מקיף ומהימן של מספר הרופאים העוסקים ברפואה ושיעורם, המבוסס על רישום ורישוי תקופתיים כמקובל במדינות שונות בעולם, אף על פי שהנושא נדון שנים ארוכות.

בהיעדר מאגר נתונים, במשך שנים, נאלץ משרד הבריאות להסתמך על מקורות ועל שיטות מדידה אחרים, לרבות סקרי כוח אדם של הלמ"ס ומספר בעלי הרישיון לעסוק ברפואה עד גיל 65, כאומדן למספר הרופאים הפעילים. ראוי לציין כי במהלך השנים האחרונות חלה התקדמות ביכולתו של המשרד לאמוד את מספר הרופאים העוסקים במקצוע בפועל, והדבר בא לידי ביטוי בכמה דוחות שפרסם משרד הבריאות על כוח האדם הרפואי תוך שימוש בטכניקות של הצלבת נתונים בין מקורות שונים (לדוגמה, מאגר בעלי הרישיון לעסוק ברפואה במשרד הבריאות, מסד נתוני רשות המיסים ונתוני מרשם האוכלוסין). כיום שיטה זו אף משמשת את מדינת ישראל בדיווחיה על מספר הרופאים ושיעורם ל-OECD, והיא מחליפה את השיטה הקודמת שהתבססה על ממצאי סקרי כוח אדם של הלמ"ס.³⁶

שיטת המדידה החדשה מגלה ממצאים מדאיגים בנוגע להיקף כוח האדם הרפואי בישראל. נמצא שהיקף כוח האדם קטן בשיעור של 9% - 15% בקירוב מאלה שדווחו על סמך השיטה הקודמת בכל שנת דיווח. על פי שיטת המדידה הקודמת היו נתוני מדינת ישראל גבוהים יותר או שווים לממוצעים השנתיים של רופאים מועסקים ל-1,000 נפש ב-OECD לאורך שנות הדיווח, ואילו בשיטת המדידה החדשה נתוניה נמוכים מממוצע ממדינות אחרות החברות בארגון. שיעור הרופאים המועסקים בישראל עומד על 3.3 רופאים ל-1,000 נפש (סך הכול כ-29,800 רופאים) לעומת 3.6 רופאים ל-1,000 נפש במדינות ה-OECD (נכון לשנת 2019, הנתון העדכני ביותר שפרסם עד כה ה-OECD).³⁷

הממצאים החדשים מתיישבים במידה רבה עם תחושת המצוקה והמחסור בכוח אדם רפואי השוררת במערכת הבריאות זה שנים. יותר מכך, הפערים המתגלעים בין שיטות הדיווח השונות מעידים על חשיבות קיומם של תהליכים ארוכי טווח לתכנון כוח אדם רפואי על סמך מדידה עקבית ומדויקת ומדגישים ביתר שאת את חשיבות קיומו של מאגר מידע ארצי של נתוני רופאים המתעדכן מדי תקופה.

35 מנהל התכנון תכנית מתאר ארצית למוסדות הבריאות בישראל (תמ"א 49) - מערכת מוסדות הבריאות בישראל במבט צופה עתיד - מסמך מדיניות https://www.gov.il/he/departments/guides/tama_49_m (2020)

36 ברוך לוי ומלכה בורו "כמה רופאים העוסקים ברפואה בפועל יש בישראל? על ההבדלים בין שיטות מדידה שונות" הרפואה 157 (2018): 595.

37 <https://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeId=9> OECD health statistics. לפי הנתונים החדשים עמד שיעור הרופאים העוסקים ברפואה בישראל כבר לפני מספר שנים על השיעור הארצי המינימלי שהומלץ בעבר על ידי ועדות לתכנון כוח אדם רפואי בישראל כנקודת ייחוס שממנה לא רצוי לרדת (2.9 רופאים ל-1,000 נפש). מאז שיעור זה נמצא במגמת עלייה. להרחבה ראו משרד הבריאות דו"ח הוועדה לתכנון כוח אדם רפואי וסיעודי בישראל (2010).

היעדר של מנגנוני רישום חוזר ורישוי מחדש לרופאים בישראל בולט בשל חשיבותם ליצירת מאגר מעודכן של כוח אדם רפואי ברמה הארצית. לכאורה, היה ניתן להסביר את היעדרם של מנגנונים אלה בחוסר תשומת לב מקרי מצד פקידי המדינה ומקבלי ההחלטות, או באי-יכולת להקים מנגנונים כאלה מטעמים טכניים-אופרטיביים. אולם למקרא המתואר לעיל, קשה לקבל את הטענות הללו כהסברים אפשריים לכך. ראשית, הנושא נמצא על שולחנה של מערכת הבריאות בישראל יותר מ-30 שנה ונדון בוועדות שונות ועל ידי וגורמי מקצוע רבים, לרבות מבקר המדינה. שנית, שנים רבות מנגנון מעין זה קיים בתצורות שונות ברוב המדינות המפותחות, ומכאן יש להניח שגם בישראל, מדינה שיש לה יכולות טכנולוגיות למכביר, לרבות בתחום מערכות המידע בתחום הבריאות, היה אפשר להקים מאגר מעין זה ללא קושי רב.

עיון בהמלצותיהם של גורמי המקצוע השונים מעלה, כי התייחסותם לנושא זה הייתה כאל כשל נקודתי, מעין לקונה בירוקרטית העשויה לבוא על פתרונה בנקל לו רק יינקטו הצעדים הדרושים, בראש ובראשונה, שיתוף פעולה בין משרד הבריאות להר"י ברמה הטכנית, דהיינו הסכמה לשיתוף מאגרי הנתונים, עדכוןם וניהולם. אולם היעדרו של פתרון במשך תקופה כה ארוכה, ולמראה התקדמותן של יתר המדינות המפותחות בנושא, מעלה את החשד כי אין מדובר בתקלה מקרית. חקירה מעמיקה יותר מעלה את הסברה כי אי-הקמתו של מנגנון רישום ורישוי חוזר איננו אלא תוצאה של בעיה עמוקה יותר בשדה מדיניות הבריאות בישראל: היעדרם של הסדרים של חלוקת עבודה מוסכמת ושל נורמות של שיתוף פעולה בין המדינה לפרופסיה הרפואית.

חלוקת העבודה בין המדינה לפרופסיה הרפואית נגזרת מהסדרים פוליטיים שהתעצבו במהלך ההיסטוריה. במדינות שונות התעצבו הסדרים אלה באופן שונה, אולם המשותף לפרופסיות הרפואיות במדינות רבות הוא כי הואצלו להן במהלך ההיסטוריה סמכויות מאסדרות מטעם הריבון, ולכן הן משמשות מעין זרוע שלטונית עבור המדינה בתחום הרפואה, ובתמורה הן זוכות לאוטונומיה מקצועית. הסדר זה פועל לטובת שני הצדדים, ומכאן המסורת ארוכת השנים, בעיקר במדינות אירופה, של האצלת סמכויות מהמדינה אל ארגונים פרופסיונליים בהסדרת המערכת הרפואית.

בבריטניה הממשלה אחראית על אספקת שירותי הבריאות ומימונם במסגרת שירות הבריאות הלאומי (NHS), כאשר ההסתדרות הרפואית הבריטית מייצגת את הרופאים ודואגת לקידום ענייניהם. בכל הנוגע לאחריות על משימות מאסדרות, המדינה מאצילה את הסמכויות הללו למועצה הרפואית הכללית. גוף זה, שהוקם בשנת 1858, צמח מתוך הפרופסיה הרפואית, והוא מייצג מסורת ארוכת שנים של אוטונומיה פרופסיונלית בבריטניה.³⁸

גרמניה היא דוגמה מובהקת למערכת קורפורטיסטית.³⁹ הקורפורטיזם (משילה ארגונית) הוא עיקרון בסיסי המנחה את החיים הפוליטיים והכלכליים בגרמניה, במרכזו חלוקת כוח בתהליך קבלת ההחלטות בין הממשלה לבעלי עניין נוספים לא-ממשלתיים. היבט מכריע בקורפורטיזם הוא האצלת זכויות או פעולות מסוימות של המדינה, כפי שהן נקבעו בחוק, למוסדות הפועלים במסגרת הסדרה עצמית. לשכות הרופאים (chambers) הפועלות במחוזות השונים (landers), ואשר מאוגדות תחת הסתדרות הרופאים הגרמנית, הן מרכיב מרכזי

Baruch Levi, Amos Zehavi & David Chinitz, *Taking the Measure of the Profession: Physician Associations in the Measurement Age*, 38 122(7) HEALTH POL'Y 746, 748 - 749 (2018).

ELLEN KUHLMANN, MODERNISING HEALTH CARE: REINVENTING PROFESSIONS, THE STATE AND THE PUBLIC 38 (2006). 39

ברגולציה של המערכת הרפואית, והן מקבלות על עצמן סמכויות אשר במדינות אחרות אינן ניתנות להן.⁴⁰ תהליכים דומים התרחשו במהלך ההיסטוריה גם בערי המדינה באיטליה ובמחוזות שונים בשוודיה שבהם הועסקו רופאים כעובדי ציבור תוך בניית הסדרים המשותפים על תלות הדדית בין המדינה לפרופסיה עד כדי יצירת זהות בין השתיים.

יש הרואים בקורפורטיזם את גלגולן של הגילדות מימי הביניים. לגילדות אלה היו מומחיויות, ניסיון ושליטה מקצועיים, מה שהקנה להם את עוצמתן. אפשר לומר ששורשיהן של ההסתדרויות הרפואיות נעוצים בגילדות האירופיות של ימי הביניים. בגרמניה כמו גם במדינות קונטיננטליות נוספות (למשל יוון, איטליה וספרד), הרופאים מחויבים להירשם כחברים בהסתדרות הרפואית כדי שיוכלו לעסוק במקצוע. במקצת מהמדינות, כגון אוסטריה וצרפת, הן הרישוי והן הרישום מואצל להסתדרות הרפואית על ידי הממשלה.⁴¹ אם כן, ארגוני הפרופסיה הרפואית צמחו באופן אורגני יחד עם מדינות הלאום האירופיות, ולעיתים הם נחשבים ממש כחלק ממוסדותיהן. ברבות השנים יצרו המדינה והפרופסיה הרפואית באירופה יחסים סימביוטיים לתועלתם של שני הצדדים מתוך תלות הדדית.

פרימן טען כי בהקשר האירופי, אין לראות בפרופסיה הרפואית גוף מובחן מהמדינה, הפועל כקבוצת אינטרס בהתאם למודל הפלורליסטי המקובל במדע המדינה, כי אם ישות שנוצרה על ידי המדינה עצמה.⁴² במדינות שבהן יש נורמות והסדרים ארוכי שנים של הידברות ונכונות להגיע להסכמה, ניתן להבחין בדפוסים ברורים יותר של שיתוף פעולה בין רשויות הממשלה לארגוני הרופאים במטרה להגיע להבנה הדדית. עם זאת, יודגש כי אין פירוש הדבר שבמדינות אלה לא קיימים מחלוקות, מתחים ועימותים בין המדינה לפרופסיה הרפואית.

התהליך שהתחולל במדינת ישראל שונה בתכלית מזה המתואר לעיל. בראש ובראשונה יש לתת את הדעת על כך שמערכת הבריאות הישראלית החלה להתפתח שנים ארוכות טרם הקמתה של מדינת ישראל, ועל כן התארגנויות, אשר צמחו מתוך הקהילה הרפואית, הקדימו את מוסדות מדינת הלאום ולא צמחו יחד איתם באופן אורגני תוך יצירת יחסי גומלין לתועלת שני הצדדים. כבר בראשית המאה העשרים טופלו אלפי העולים שהגיעו ארצה על ידי קומץ רופאים-חלוצים, רובם יוצאי מזרח אירופה. קופת החולים של ההסתדרות הכללית הוקמה בשנת 1911, והסתדרות הרופאים נוסדה שנה אחר כך. מערכת הרפואה בארץ ישראל של שנות העשרים נבנתה "יש מאין" על ידי שני ארגונים, כמעט ללא שום התערבות מצד המנדט הבריטי, האחד פילנתרופי, הסתדרות הנשים הציונית "הדסה", והשני וולונטרי, קופת החולים של הסתדרות העובדים הכללית.⁴³

בחודש מאי 1948 נוסדה מדינת ישראל והוקם גם משרד הבריאות. במדינה החדשה ירש משרד הבריאות את המחלקה המנדטורית לבריאות. במסגרת האתוס הציוני, שהעדיף את המודל של "החלוץ המגשים" עוד טרם הקמת המדינה, נתפסו אנשי הפרופסיות כסוג של "מעמד בורגני נחות" והושארו מחוץ למנגנוני העוצמה האסטרטגיים, הכלכליים, המינהליים הפורמליים.⁴⁴ על רקע נסיבות היסטוריות, פוליטיות וחברתיות אלה נדחתה תביעתה של הר"י מהמדינה לזכות במעמד של "לשכה", בדומה לאחיותיה האירופיות שלהן סמכויות מאסדרות. בעת ההיא שאפה הר"י כי כל רופאי המדינה ישתייכו אליה לפי חוק, והיא תדאג לפקח על שמירת האתיקה

40. WORLD HEALTH ORGANIZATION, HEALTH CARE SYSTEMS IN TRANSITION – GERMANY 21 (2000).

41. ALAN ROWE & MILA GARCIA-BARBERO, REGULATION AND LICENSING OF PHYSICIAN IN THE WHO EUROPEAN REGION 23 (2005).

42. RICHARD FREEMAN, THE POLITICS OF HEALTH IN EUROPE 101 (2000).

43. דורון נירלנד "השפעת הרופאים – העולים מגרמניה על התפתחות הרפואה בארץ-ישראל (1933 - 1948)" קתדרה 30, 111, 113 - 115 (1983).

44. סמדר קניון, מיכאל הריסון ואילנה טילבר "מחלוקת לבן לצווארון לבן: ניתוח סוציו-היסטורי של יחסי הפרופסיה הרפואית ובית המשפט כפי שהם משתקפים בפסיקה בעניין חבות-רפואית" רפואה ומשפט 34, 52, 61 - 62 (2006).

הרפואית, להעניק רישיונות רפואיים או לשלול אותם לפי צורך, לקבוע תקנונים ולהעניק תוארי התמחות. אולם המדינה דחתה את תביעתה של הר"י מכל וכול ולא העניקה לה את מבוקשה.⁴⁵

מעמדה המאסדר של הר"י משקף במידה רבה את מעמדן של פרופסיות אחרות בישראל, לדוגמה לשכת רואי החשבון, לשכת יועצי המס ולשכת שמאי מקרקעין, כולן איגודים מקצועיים וולונטריים שאין בסמכותם לתת רישיון והחברות בהם אינה חובה. לצד לשכות אלה פועלות מועצות הממונות על ידי שר המשפטים וממשלת ישראל (לעיתים בהתייעצות עם הלשכות) הכפופות למשרד המשפטים.⁴⁶ המועצות אמונות על מגוון משימות מאסדרות: הענקת רישיונות, פיקוח על ההתמחות, הסדרת מערך הבחינות, דיון בעבירות משמעת וקביעת כללי אתיקה.

יוצאת דופן היא לשכת עורכי הדין אשר השכיחה להשיג עוצמה מאסדרת חסרת תקדים בהשוואה ליתר הפרופסיות. יותר מכל פרופסיה אחרת עורכי הדין נהנים מקרבה אינטימית במיוחד לעולם החקיקה והמשפט. קרבה זו מאפשרת להם לנצל הזדמנויות פוליטיות לקידום ענייניהם.⁴⁷ לשכת עורכי הדין לא הוקמה כמיזם ממלכתי מכוון, וספק אם למדינה הייתה כוונה כזו מלכתחילה. הקמתה הייתה תולדה של מחטף פרלמנטרי שבו ניצלו עורכי דין בכירים באותה עת את קשריהם עם חברי הכנסת ואת כישוריהם הפוליטיים כדי לקדם את חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961.⁴⁸ בשונה מהלשכות האחרות המוזכרות לעיל, לשכת עורכי הדין פועלת כ"לשכה" במובן המקובל של מונח זה, קרי גוף המעניק רישיונות, מחזיק בסמכות שיפוטית-משמעתית וביכולתו אף להתלות רישיונות. כמן כן, החברות בלשכה היא בגדר חובה כדי לעסוק בעריכת דין.

ההחלטה שלא להעניק להר"י מעמד של "לשכת רופאים" שיקפה אפוא את הלכי הרוח באותה התקופה ואת תפיסותיהם של מנהיגיה. ניתן לסמן החלטה זו כרגע ההיסטורי שבו נקבע מסלול יחסיהם של המדינה והפרופסיה הרפואית לעתיד לבוא, כפי שהשתקף בדעות שהשמיעו אישי ציבור על הר"י במהלך השנים. משני קצוות הקשת הפוליטית, ימין ושמאל כאחד, נתפסה הר"י כארגון מגזרי בעל אינטרסים צרים, ולפיכך רווחה הדעה בקרב חברי כנסת כי אין לשתפה בהליכי החקיקה יותר מהמינימום הנדרש, דהיינו הופעה בפני הוועדה הדנה בנושאים הקשורים לרפואה. לדוגמה, ח"כ אליעזר שוסטק, איש הימין שכיהן לימים כשר הבריאות, אמר כי "אילו היו הרופאים צריכים להעניק רישיונות לעסוק ברפואה, אינני יודע אם היו מעניקים",⁴⁹ וח"כ גדעון פת אמר: "יש מספר לא מבוטל של צוותי רפואה ששכחו כבר מזמן את השבועה שנשבעו עם קבלת הרישיון לעיסוק רפואי... ובמצב של הסרת אחריות טוטלית לפעולותיהם – נעשו רופאים אלה נגע ציבורי... ועיקר מאווייהם הרווחים הקלים והעצומים שהם סוחטים מהציבור הזקוק להם".⁵⁰ מן העבר השני של המתרחס הפוליטי נחשדו הרופאים כי הם אינם מחויבים לערכי השוויון. ח"כ חייקה גרוסמן ממפ"ם סברה, כי הר"י רואה לנגד עיניה את תועלתם החומרית של חבריה ולא את טובת הציבור כולו.⁵¹

רעיון הממלכתיות ששלט בכיפה בשנותיה הראשונות של המדינה הצעירה דחק אפוא את הפרופסיה הרפואית מהסדרת מערכת הבריאות וקידם את ריכוז הסמכויות בידי מוסדות השלטון. גם היום סמכויותיה של הפרופסיה הרפואית בישראל בהסדרת מקצוע הרפואה מצומצמות למדי. התחום הרשמי היחיד שבו ניתן לה מעמד

45 יעל ישי כוחה של מומחיות: ההסתדרות הרפואית בישראל 24 (מכון ירושלים לחקר ישראל 1990).

46 יונתן גרין אסדרת עורכי-דין בישראל – ניתוח והצעה לרפורמה (נייר מדיניות 60, פורום קהלת למדיניות 2020).

47 עלי זלצברגר "קשר המשפטנים הישראלי: על לשכת עורכי הדין בישראל ובעלי בריתה" משפטים ל"ב(1) 43 (תשס"ב).

48 לשכת עורכי הדין בישראל "לשכת עורכי הדין, שלום" עורך הדין – כתב העת של לשכת עורכי הדין בישראל, גיליון היובל 1961-2011-11-17 (2011).

49 ישי, לעיל ה"ש 45, בעמ' 72.

50 שם.

51 שם.

סטטוטורי משמעותי הוא הכשרת המתמחים, וגם כאן נתונה המועצה המדעית של הר"י, האמונה על הסדרת התחום, תחת איום המדינה להעבירה מידי הר"י.⁵²

אם כן, מאז ועד היום אין להר"י כוח אכיפה על חבריה או סמכויות של רישוי ורישום, בהשוואה למדינות אחרות מקומה של הר"י בתהליך הרישוי שולי למדי. אין זה דבר של מה בכך מבחינת הר"י. לראיה, מסקירת רשומותיה של הר"י (ספרי ועידות הר"י, היוצאים לאור לקראת כל מערכת בחירות בארגון) עולה, כי עד לסוף שנות השבעים של המאה העשרים לא נזנח הניסיון להחיות את רעיון הלשכה. לקראת ועידת הר"י בשנת 1971 הועלתה הצעה להקמת לשכת רופאים לצד הר"י שתהא בעלת סמכויות לשיפוט משמעותי של רופאים, הענקת רישיונות רופא ושליטתם, ואשר תחיל חובת חברות בה על כל רופא שברצונו לעסוק ברפואה. הרופאים קבלו על כך כי "השיטה הקיימת של שיפוט משמעותי חדלה מזמן להתאים לצרכי המקצוע הרפואי. יסודה של שיטה זו היא ב'פקודת המתעסקים ברפואה' המנדטורית ומטבע הדברים הלמה היא את שאיפות השלטון הבריטי להמנע ממתן אוטונומיה לארגונים מקצועיים".⁵³ על כן טענו המציעים כי תביעתם להקים לשכת רופאים בתוקף חוק מוצדקת ביותר.⁵⁴

בוועידת הר"י בשנת 1979 שוב עלה הרעיון, הפעם על ידי יו"ר הר"י דאז, ד"ר רם ישי. המניע הפעם היה הצעת החוק לביטוח בריאות ממלכתי אשר נדונה באותן שנים. ד"ר ישי טען כי לנוכח השינויים הרדיקליים שיחולו במערכת הבריאות, אם תיושם הצעת החוק, יש הכרח להקים לשכת רופאים שתבטיח את שיקול הדעת הרפואי ואת זכויות הרופאים.⁵⁵ תביעותיה של הר"י לא נענו. בחלוף השנים, אולי מתוך השלמה עם המצב הקיים, תביעתה של הר"י להיחשב ללשכה (או להקים לשכה לצידה) ירדה מסדר היום של הארגון.

ניתוח מוסדי-היסטורי מצביע אפוא על השתרשותם של יחסים קונפליקטואליים, המתאפיינים בחשדנות הדדית והיעדר שיתוף פעולה בין רשויות הממשלה לפרופסיה הרפואית, שניתן לתלות בנסיבות ההיסטוריות-פוליטיות שבהן צמחה מערכת הבריאות בישראל. דפוס יחסים זה מעיב על יכולתם של המדינה וארגוני הרופאים להגיע להסכמות על נושאים שונים שעל סדר היום, לרבות יצירת מסגרות לחלוקת העבודה ביניהם. הדבר ניכר, לדוגמה, באופן שבו חסמה הר"י את משרד הבריאות מלעסוק במדידת איכות בבתי חולים במהלך שנות התשעים של המאה העשרים, בשל החשש מהשוואה ופרסום ביצועיהם של מנתחי לב וחזה. מהלך זה היה מנוגד לחלוטין לקיים בבריטניה שבה האיגודים המדעיים ורשויות הבריאות הקימו בצוותא מערכת שקופה של מדידת תוצאי טיפול (כגון שיעורי הישרדות בניתוחי לב).⁵⁶ זאת ועוד, ההסתדרות הרפואית הבריטית הביעה את תמיכתה בהקמת מנגנון רישום חוזר ורישוי מחדש במדינה, ואיגודי המומחים אף השתתפו בגיבוש תוכניות לחיזוק מיומנותיהם של רופאים שזכו להערכות מקצועיות נמוכות במיוחד (תהליך הנקרא remediation – "תיקון").⁵⁷ מובן מאליו שמהלך זה מנוגד לחלוטין לעמדותיה של הר"י כלפי הקמתם של מנגנונים אלה בישראל.

52 אריה דיין "מועצה בעין הסערה" זמן רפואה יוני-יולי 15 - 19 (2010).

53 ההסתדרות הרפואית בישראל מועידה לוועידה – דו"ח על פעולות הוועד המרכזי יוני 1968-נובמבר 1971 24 - 25 (1971).

54 ש.ם.

55 ההסתדרות הרפואית בישראל מועידה לוועידה – דו"ח על פעולות הוועד המרכזי דצמבר 1975-נובמבר 1979 20 - 22 (1979).

56 Levi, Zehavi & Chinitz, לעיל ה"ש 38.

57 Mark Porter, *Written Evidence from the British Medical Association* (August 2012), <https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmhealth/566/566we09.htm>; The Steering Group on Remediation, *Remediation Report* (no date) https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/215258/dh_131814.pdf.

דוגמה אחרת היא המאבק המתמשך בין הר"י למשרד הבריאות על העברת סמכויות קליניות מרופאים לאחיות, לרוקחים ולעובדי בריאות אחרים, מאבק שהגיע לפתחו של בג"ץ, לוועדות הכנסת ולעיתונות.⁵⁸ ארגוני הרופאים מתנגדים נחרצות גם למדיניות הממשלה בנושאים בעלי גוון חברתי כגון תקציב סל שירותי הבריאות ושיעור מיטות האשפוז הכללי, ומהווים מעין אופוזיציה חוץ-ממסדית יותר מאשר "שותפים טבעיים" להתוויית מדיניות בריאות ולהסדרת המערכת הרפואית.⁵⁹ ב"חזית" זו מתנגשת הר"י בעיקר עם משרד האוצר, הנתפס כגוף המוביל את מדיניות הריסון התקציבי של מערכת הבריאות הציבורית.

אם כן, הפרופסיה הרפואית בישראל נדחקה על ידי המדינה למעמד של קבוצת אינטרס חיצונית, כך שהיא אינה נתפסת על ידי המדינה כזרוע שלטונית, ומנגד המדינה נתפסת במידה רבה על ידי הר"י כיריב המנסה להצר את צעדי הרופאים. מכאן ניתן להבין את התהום הפעורה לעיתים קרובות בין המדינה לפרופסיה הרפואית בכל הנוגע לענייני מינהל ומדיניות שונים, במיוחד בנושאים שעניינם שליטה על מידע רגיש העשוי לשמש ככלי בירוקרטי הכופה על רופאים רישוי תקופתי המותנה בחובת התעדכנות מקצועית. לנוכח יחסים אלה היעדרו של מנגנון רישום ורישוי תקופתי בישראל מובן, ומנקודת מבט רחבה יותר יש בכך כדי להסביר את הקושי בכינון הסדרים לחלוקת עבודה בין הצדדים וביצירת כללים ונורמות של הידברות ושיתוף פעולה ביניהם.

סיכום

במאמר זה נדונה סוגיית ההיעדר של מנגנוני רישום ורישוי תקופתיים בישראל, כפי שמקובל במדינות מפותחות רבות. השאלה מדוע לא הוקמו מנגנונים אלה בישראל נבחנה תוך שימוש בגישת המוסדיות ההיסטורית. החקירה העלתה כי היעדרם של מנגנונים אלה הוא תוצאתו של תהליך היסטורי שבו התעצבו היחסים בין הפרופסיה הרפואית בישראל, בראשות הר"י, לבין המדינה, באמצעות משרד הבריאות. הנסיבות הפרטיקולריות שבהן הוקמה מדינת ישראל עיצבו את האופן שבו התארגנו יחסי מוסדות השלטון והפרופסיה הרפואית, והן שהובילו ליחסים המאופיינים בעיקר בדפוסים של עימות ושל חשדנות הדדית ביניהם.

שלא כרבות מאחיותיה שמעבר לים, הר"י איננה מחזיקה בתפקידי מפתח בהסדרת מקצוע הרפואה. מסיבות פוליטיות-היסטוריות עם קום המדינה נדחקה הר"י אל מחוץ למעגל קבלת ההחלטות הפוליטי, ועל כן היא מתפקדת בעיקר כקבוצת אינטרס חוץ-ממסדית ולא כבא-כוחה של הרשות המבצעת. יתרה מזו, מכיוון שהתפתחויות היסטוריות אלה הביאו את הר"י לתפקד כקבוצת אינטרס חוץ-ממסדית ולא כזרוע השלטון, יש להניח כי מעייניה נתונים, בראש ובראשונה, להבטחת ענייניהם של חבריה, לרבות שימור עצמאותם המקצועית מול הריבון, וליצירת לחץ חיצוני על הממשלה לחיזוק המערכת הרפואית. על רקע יחסים אלה ניתן להבין את הקושי ביצירת שיתוף פעולה בנושא רגיש, שיש לו השפעה על האוטונומיה המקצועית של הרופאים, כרישום חוזר ורישוי מחדש, כמו גם נושאים אחרים ורגישים לא פחות כמו מדידת איכות עבודתם של רופאים והעברת סמכויות קליניות לידי מקצועות בריאות משיקים כגון רוקחים ואחיות.

Baruch Levi & Amos Zehavi, *Delegation of Clinical Authority, Administrative Culture and Policy Adoption: A Comparative Analysis*, 58 J. OF COMPAR. POL'Y ANALYSIS: RSCH AND PRACTICE 227 - 244 (2017).

59 אורית רוזין ונדב דוידוביץ' "ההסתדרות הרפואית בישראל בשנות החמישים ובשנות האלפיים" עיונים בתקומת ישראל 19 (2009).

לבסוף, השימוש בגישת המוסדיות ההיסטורית בחקר מקרי בוחן פוליטיים עשוי להאיר שוב בעיות מדיניות בתחומים שונים ולאפשר ניסוח תובנות שיסייעו בחקירתן מתוך נקודת מבט רחבה יותר. גישה זו מאפשרת גם להשוות בין תהליכים היסטוריים שבהם התגבשו והתעצבו הסדרים פוליטיים, נורמות התנהגות ויחסי גומלין בין מוסדות שונים בזירה הפוליטית. ייתכן כי ניתן לראות בסוג ניתוח זה כלי עזר לעבודתם של גופי ביקורת, דוגמת מבקר המדינה, הנדרשים להעמיק בסוגיות מגוונות ומורכבות של מינהל ציבורי כמו תכנון כוח אדם רפואי.

מפגש העולמות: משפט ועבודה סוציאלית

ליווי ותמיכה למבקשים הגנה כחושפי

שחיתות בהליך הבירור

עפרה משיח ומאיה מנחם*

תקציר

במאמר זה נתאר את תהליך הליווי והתמיכה, המיועד לאנשים הפונים בבקשה לקבל הגנה כחושפי שחיתות במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, ונציג את שירות הליווי והתמיכה הניתן בנציבות תלונות הציבור, שהוא פורץ דרך וייחודי בעולם. כמו כן, נציג במאמר שני תחומי דעת: משפטים ועבודה סוציאלית, ונתאר את הליכי הבירור, הליווי והממשקים ביניהם, כפי שהם באים לידי ביטוי בעבודת נציבות תלונות הציבור. במאמר שבעה פרקים: הפרק הראשון ייחד לתופעת השחיתות ולחשיפת השחיתות על ידי עובדים בתוך ארגון; בפרק השני יתוארו תגובות הארגון כלפי חושפי השחיתות, תגובות אשר כוללות פעמים רבות מעשי תגמול והתנכלות כלפי חושפי השחיתות; עניינו של הפרק השלישי הוא ההשפעות הקשות שיש למעשי התגמול על חושפי השחיתות ועל סביבתם; בפרק הרביעי נתמקד בתפקיד נציב תלונות הציבור בהגנה על חושפי שחיתות, בהליך הבירור של התלונה וביצירת תפקיד הליווי והתמיכה במבקשים הגנה כחושפי שחיתות; נושא הפרק החמישי הוא שני תחומי הדעת, משפטים ועבודה סוציאלית, הדמיון והשוני ביניהם. נסקור את ההתפתחות שחלה במהלך השנים בהסתכלות על טיבו של המפגש בין שני התחומים האלה והאפשרויות הגלומות בו; בפרק השישי יתואר מודל עבודת הליווי והתמיכה שנבנה בנציבות תלונות הציבור, כפי שהתפתח והתעצב עד כה במבט רפלקטיבי, קרי תיאור הבניית התפקיד ועבודת הליווי בפועל במהלך השלבים השונים של הליך הבירור והבקשה לצו הגנה; בחלק השביעי יוצגו האופנים שבהם נכגשים תחומי הדעת משפטים ועבודה סוציאלית במהלך העבודה השוטפת ויתוארו הממשקים והשיח בין אנשי המקצוע השונים.

* עפרה משיח היא עובדת סוציאלית המלווה את הפונים בבקשות לצווי הגנה עקב חשיפת מעשי שחיתות, אגף ב' בנציבות תלונות הציבור. מאיה מנחם היא עורכת דין, מנהלת אגף ב', העוסקת בבירור בקשות לצווי הגנה עקב חשיפת מעשי שחיתות, בנציבות תלונות הציבור.

חשיפת שחיתות ומיהו חושף השחיתות | מעשי תגמול והתנכלות כלפי חושף השחיתות | השפעות ההתנכלות עקב חשיפת מעשה השחיתות | הליך הביור ויצירת תפקיד ליווי ותמיכה למבקשים הגנה כחושפי שחיתות | תחומי דעת - משפטים ועבודה סוציאלית | שירותי ליווי ותמיכה - מודל העבודה הלכה למעשה | הממשקים בין תחומי הדעת בעבודת הנציבות | נספח א' - תרשים ממשקים בין תהליך הליווי להליך הביור

חשיפת שחיתות ומיהו חושף השחיתות

"שחיתות" היא מונח מורכב, עמום ורחב, ומומחים בתחום חקר השחיתות התקשו להגיע להגדרה אחידה ומוסכמת.¹ שרגא² סבר כי הקושי להגדיר שחיתות נובע, בין השאר, מתלות ההגדרה בחוק, במוסר ובנורמות ציבוריות אשר תלויות בזמן, במקום ובתרבות. במחקר ההגדרה המקובלת היא: שחיתות כשימוש לרעה בכוח ציבורי לשם השגת רווח פרטי.³ לשחיתות השפעות לאומיות רחבות: בתחום הכלכלה נזקיה עשויים לכלול פגיעה בכלכלת המדינה וברווחת האזרחים בשל תוצאות כלכליות הרסניות של החלטות שנתקבלו שלא כראוי,⁴ ונזקים חברתיים ופוליטיים עשויים לכלול פגיעה באמון הציבור בשלטון ובמוסדותיו, אי-צדק בחלוקת המשאבים, כרסום בערכי הנאמנות והסולידריות ושחיקה בנכונות הפרט לתרום לחברה.⁵

פעמים רבות קשה לאתר שחיתות בשל הקלות היחסית בביצועה ובהסתרתה. זאת ועוד, קיימים פערי מידע בין העובדים בתוך הארגון לבין אנשים מחוץ לו בדבר ההבחנה בין מהו שימוש לגיטימי בעוצמה ומהו ניצול לרעה של עוצמה. מאפיינים אלה מאפשרים למבצעי השחיתות לספק הסברים משכנעים לגבי החלטות הנובעות משיקולים זרים. לרוב שחיתות מתגלה בזכות מישהו בעל ידע אישי אשר בוחר לספר על כך.⁶ בהקשר זה נציין שלעובדים בתוך ארגון יש נגישות, ידע והכשרה רלוונטית המסייעים להם להבחין בהליכים שאינם תקינים, לפיכך בהיעדר עובדים החושפים מעשי שחיתות קשה להילחם בתופעה זו.⁷

בקרב החוקרים אין תמימות דעים לגבי הגדרת הציורף "חושף שחיתות". על פי שרגא,⁸ ההבדלים בין הגדרות נובעים מתפיסות תרבותיות וחברתיות שונות. לדעתו, ההבדלים העיקריים בין ההגדרות נוגעים לארבעה קריטריונים: דרישה לתום לב (מלא, חלקי או ללא כל התייחסות לנושא); סוג המעשה הנחשף (בלתי חוקי או גם בלתי מוסרי,

1 מאיר גלבוט, אינה לוי ונר רזמן "האם השער נפרץ? מאפייני הפסיקה בתביעות הנוגעות להגנה על מתריעים בשער" (הכנס המחקרי-אקדמי הרביעי בנושא שקיפות, אתיקה אחריות-חברתית ומשילות, אוניברסיטת תל אביב, דצמבר 2011); אפרת גלר ניצן **חושפי שחיתות: סוכנים יעילים למיגור השחיתות בישראל** (עבודת גמר לקראת התואר "מוסמך במשפטים", המרכז הבינתחומי הרצליה 2020); דורון נבות "חושפי שחיתות: מה חושף סבלם על הניצול לרעה של עוצמה בארגון ועל מבנה הכוח בחברה?" **משפט ועסקים** כא 229 (2018); יחזקאל שלום "שחיתות פוליטית: הגדרות, גישות ודרכי התמודדות" **מדינה וחברה** 2(1) 131 (2002); אליעד שרגא **חושפי שחיתות** (2017).

2 שרגא, שם.

3 אולריך אלמן "השחיתות הציבורית" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (97.2008) <https://www.idi.org.il/articles/7887>.

4 גלר ניצן, לעיל ה"ש 1; נבות, לעיל ה"ש 1.

5 אלמן, לעיל ה"ש 3; דניאל אילן **חושפי שחיתות ובתי הדין לעבודה: האם נשמעת השריקה?** (מכון ירושלים לחקר ישראל 2003); נבות, לעיל ה"ש 1.

6 נבות, שם.

7 אילן, לעיל ה"ש 5.

8 שרגא, לעיל ה"ש 1.

מנגד לאינטרס הציבורי); הרשות שאליה יש לפנות ולמסור את התלונה (רשות מוסמכת לחקור, התקשורת או כל ערוץ פומבי אחר); אופן השתייכותו של החושף לארגון שבו התרחש מעשה השחיתות.

למרות ערכה הרב של חשיפת השחיתות, לפעמים חושפי שחיתות נתפסים באופן אמביוולנטי. יש המסבירים תפיסה זו בקושי להבחין בין חושף שחיתות אמיתי למתחזה. לדוגמה, מתלונן החושף שחיתות כביכול, אולם עושה זאת רק כדי להגן על עצמו מפיטורים או כדי לפגוע במעסיק שלו.⁹ אפשרות אחרת היא כי מדובר ב"עושה צרות מקצועי" המנסה להפריע למהלך העבודה התקין מכל סיבה שהיא.¹⁰ במקרים כאלה לא רק שלא התרחשה שחיתות, אלא, חשוב לא פחות, לא הייתה כלל מחשבה בתום לב שאכן היא התרחשה.

שרגא¹¹ דן בתפיסת חושף השחיתות כ"בוגד" והסביר כי חשיפת שחיתות טומנת בחובה התנגשות בין ערכים כגון "סולידריות" כלפי הארגון אל מול "הלשנה", קרי נאמנות לארגון ולעמיתים אל מול נאמנות לערכים. במצב של התנגשות ערכים מעין זו חושף השחיתות תופס עצמו כנאמן למטרות-העל של הארגון,¹² אך מבחינת הנהלת הארגון נאמנות העובד פירושה צייתנות עיוורת, ולכן חשיפת שחיתות עשויה להיחשב כבגידה.¹³ עמדות מנוגדות אלה משקפות את הדילמה המרכזית של "נאמנויות סותרות" (conflicting loyalties).¹⁴

בהסבר אחר לתפיסה האמביוולנטית כלפי חושף השחיתות מודגשת "העוצמה" כגורם מרכזי בארגונים. לפי הסבר זה, חושפי שחיתות לא רק מהווים איום על יחסי העוצמה בארגון ועל אותם עובדים הנהנים מזכויות יתר, אלא גם מציבים רף מחמיר כלפי אחרים בנוגע לשאלה מהי נאמנות לארגון ולציבור ומהו אומץ לב.¹⁵ לפיכך התפיסות השליליות של הארגון ועובדיו כלפי חושף השחיתות מקבלות פעמים רבות ביטוי בפועל בתגובות של התנכלויות ומעשי תגמול.

על פי אלפורד,¹⁶ בעוד שכל מי שטוען בשם "טובת הכלל" בתוך ארגון הוא על פניו חושף שחיתות, הרי שלמעשה ההגדרה את האדם כ"חושף שחיתות" נקבעת על ידי יחס הארגון כלפיו. אם בעלי העניין בארגון מודים למדווח על הבאת המידע לתשומת ליבם, הרי שהתבצעה חשיפה של שחיתות, אך מכל בחינה מעשית, האדם המדווח אינו חושף שחיתות. במקרה כזה הוא נתפס על ידי הארגון כעובד מסור ואחראי שעשה את הנדרש ממנו כדי להגן על האינטרסים של הארגון. לעומת זאת, האדם המדווח הופך ל"חושף שחיתות" כאשר יחס הארגון אליו הוא שלילי וכולל מעשי תגמול והתנכלות כלפיו,¹⁷ ואכן נמצא שרוב רובם של חושפי השחיתות חווים מעשים שליליים בעקבות חשיפתם.¹⁸

9 נבות, לעיל ה"ש 1.

10 אילן, לעיל ה"ש 5.

11 שרגא, לעיל ה"ש 1.

12 שם.

13 "חוות דעת של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הגנה על חושפי מעשי שחיתות" (18.12.2007).

14 Julio A. Andrade, *Reconceptualising Whistleblowing in a Complex World*, 128 J. OF BUS ETHICS 321 (2015).

15 נבות, לעיל ה"ש 1.

16 Fred C. Alford, *WHISTLEBLOWERS: BROKEN LIVES AND ORGANIZATIONAL POWER* (2001).

17 נבות, לעיל ה"ש 1.

18 שרגא, לעיל ה"ש 1.

מעשי תגמול והתנכלות כלפי חושף השחיתות

מעשי תגמול והתנכלות מובנים כתגובה הגנתית של ארגונים. ארגונים מעוניינים להגן על עצמם כנגד מה שמהווה מבחינתם פגיעה ואיום על הישרדותם, ולשם כך הם משתמשים באמצעים שלרשותם.¹⁹ מטרתה של ההתנכלות עשויות להיות כל אלה או מקצתן: הפעלת לחץ על החושף לחזור בו ממעשיו; הרתעת עובדים אחרים מלחשוף מעשי שחיתות; ערעור אמינותו של החושף;²⁰ בידוד החושף מהעובדים והרחקתו ממידע; אילוץ החושף לעסוק במגננה כדי להקשות עליו את העיסוק בחשיפת השחיתות;²¹ הרתעת עובדים אחרים מתמיכה בחושף; מניעת בדיקה לגבי קיומה של השחיתות.²² לתגובת הארגון עוצמה, והיא יכולה להימשך זמן רב, תוך שימוש בכל ההון האנושי שבארגון.²³

על פי רוב, לאחר הפנייה של החושף לגורם פנימי בארגון,²⁴ הארגון מגיב לדיווח על אודות השחיתות בניסיון להוציא את העובד ממנו.²⁵ עם זאת, יש מקרים שבהם מעסיקים יבחרו שלא לפטר את החושף מייד, כדי שהפיטורים לא יתכסו כמעשה תגמול.²⁶ בין שחושף השחיתות ממשיך לעבוד בארגון ובין שפוטר ממנו, לעיתים קרובות מאיימים עליו בפעולה משפטית או שנעשית פעולה של ממש כגון הגשת תביעת דיבה או תלונה במשטרה.²⁷

מעשי תגמול כלפי חושפי שחיתות יכולים להתבטא בכמה אופנים:²⁸

פן משמעותי – פעמים רבות מאיימים או נוקטים פעולות משמעותיות כלפי החושף בנושאים שאינם קשורים לחשיפת השחיתות ואשר יכולים להוות עילות לפיטורים.²⁹ שיטה רווחת היא "הצפה" שיטתית של התיק האישי של החושף בתלונות, מקצתן עשויות להיות רלוונטיות למקרה חשיפת השחיתות ומקצתן תלונות קנטרניות שאף עלולות להיות שקריות או אפילו בלתי חוקיות.³⁰

פגיעה בכך התעסוקתי – בהיבט זה אופני ההתנכלות מגוונים וכוללים בין היתר: מידור מקצועי ונטילת סמכויות, לדוגמה העברת תחומי אחריות של החושף לאחרים, לעיתים עד כדי השארתו ללא מעש, ניתוקו מהמערכות הממוחשבות, הוצאתו מצינורות המידע בארגון כגון פורומים, ישיבות, דוא"לים, יישומים המשמשים לצרכי עבודה וכדומה; בידוד פיזי, לדוגמה הרחקת החושף לחלק אחר בבניין או לבניין אחר, איסור על יציאה מהחדר ללא אישור

Marianna Fotaki, Kate Kenny & Stacey Scriver, *Whistleblowing and Mental Health: A New Weapon for Retaliation?* in DEVELOPMENTS IN WHISTLEBLOWING RESEARCH 106 (David Lewis & Wim Vandekerckhove eds., (2015).

20 שרגא, לעיל ה"ש 1.

21 נבות, לעיל ה"ש 1.

22 Jean Lennane, *What Happens to Whistleblowers and Why*, 6(4) Soc. Med. 249 (2012).

23 שם.

24 Michael T. Rehg et al., *Antecedents and Outcomes of Retaliation against Whistleblowers: Gender Differences and Power Relationships*, 19(2) ORGANIZATION SCI. 221 (2008).

25 Fotaki, Kenny & Scriver, לעיל ה"ש 19.

26 Alford, לעיל ה"ש 16.

27 Lennane, לעיל ה"ש 22.

28 אילן, לעיל ה"ש 5; נבות, לעיל ה"ש 1; חיים קלכהיים "עובדי ציבור החושפים מעשי שחיתות בראי נציבות תלונות הציבור" **עינים בביקורת המדינה**, כתב **עת לענייני ביקורת המדינה** 22 52 (1994); שרגא, לעיל ה"ש 1; Lennane, לעיל ה"ש 22; Fotaki, Kenny & Scriver, לעיל ה"ש 19; Joyce Rothschild & Terance D. Miethe, *Whistle-Blower Disclosures and Management Retaliation: The Battle to Control Information about Organization Corruption*, 26(1) WORK AND OCCUPATIONS 107 (1999).

29 Lennane, לעיל ה"ש 22.

30 נבות, לעיל ה"ש 1.

ועוד; הכשלת החושף בעבודתו, לדוגמה הצפתו במטלות ובמשימות, מתן משימות שאינן תואמות את תפקידו, מתן משימות תוך קביעת תאריכי יעד בלתי אפשריים ועוד; מעקב קפדני אחר התנהלות החושף בעבודה, לדוגמה בדיקות תדירות של החתמת נוכחות, דרישות לתיעוד העבודה באופן יום-יומי, מיקוד מצלמות האבטחה בחושף השחיתות במטרה למצוא חריגה מנהלים ועוד; פגיעה בשכר ובתנאים, לדוגמה הפחתת היקף המשרה, הפחתה של רכיבי שכר, קיצוץ או ביטול של מכסת שעות נוספות וכוננות, עיכוב בקידום ועוד.

שימוש לרעה במצב הנפשי של חושף השחיתות – יש ארגונים המטילים דופי ביציבות ובבריאות הנפשית של החושף כדי להתגונן מפני טענותיו על פעולות התנכלות כלפיו וכדי להעמיד בסימן שאלה את יציבותו הנפשית. דבר זה נעשה מתוך מודעות לסטיגמה הקיימת בנושא של בריאות הנפש. הארגון משתמש בתגובות רגשיות של החושף או במידע על כך שהחושף נעזר בתמיכה נפשית או פסיכיאטרית והופך אותם למוקד העיסוק. בפועלו כך מבקש הארגון להפוך את טענות חושף השחיתות ללא לגיטימיות ולכאלה שלא ניתן להאמין להן ולהסיט את תשומת הלב מנושא השחיתות לעבר מצבו הנפשי של החושף. פעולות אלה של הארגון עשויות להשפיע במידה רבה מאוד על החושף, כך שאפילו אם יזדקק לסיוע נפשי, הוא יירטע מלפנות לקבלת תמיכה מעין זו בשל היכולת של הארגון להשתמש במידע זה לשלילה.³¹

יחס פוגעני – השפלה והתעללות בסביבת העבודה – צעקות, עלבונות, הערות מבטלות, לעג, זלזול ואף התעלמות מצד הממונים והחברים לעבודה. יחס פוגעני מצד הממונים עשוי לעודד באופן גלוי או באופן סמוי את יתר העובדים לנהוג באופן זה. גם הימנעותם של הממונים מלהתערב בפעולות מסוג זה של העובדים כלפי החושף היא יחס פוגעני.

ניכור ונידוי – פעמים רבות חושף השחיתות חווה היעדר תמיכה מצד העמיתים,³² הוא מבודד ומנוודה מבחינה חברתית בארגון. חושפי שחיתות רבים סיפרו כי הופתעו מהתגובות השליליות שקיבלו מעמיתיהם,³³ ואפילו אנשים שהיו עימם ביחסים חברתיים קרובים בחרו להתרחק מהם. הניכור והנידוי שחווים החושפים מעוררים תחושות של נבגדות, בדידות ואכזבה, ואם מישו תומך בהם, בדרך כלל הדבר נעשה באופן סמוי. לעיתים קרובות התנהלות זו נובעת מרצון העמיתים לשמור על עצמם ועל מקום עבודתם, כדי שלא יזוהו כתומכים בחושף השחיתות או כמשתפי פעולה ויסומנו כבעייתיים אף הם.³⁴

זעם והתנכלות מצד עמיתים – יכולים להיות מופנים גם על ידי עמיתים החשים שחשיפת השחיתות עשויה להזיק להם בשל היותם עובדי הארגון.³⁵ יש מקרים שבהם הזעם וההתנכלות נובעים מחשש של עמיתים מסוימים מפגיעה במעמדם או בזכויות לא חוקיות שמהן הם נהנים.³⁶

31 Fotaki, Kenny & Scriver, לעיל ה'ש 19.

32 Lennane, לעיל ה'ש 22.

33 Fred C. Alford, *What Make Whistleblowers So Threatening? Comment on Cultural of Silence and Cultural of Voice: The Role of Whistleblowing in Healthcare Organizations*, 5(1) INT'L J. OF HEALTH POL'Y AND MANAGEMENT 71 (2016).

34 Lennane, לעיל ה'ש 22.

35 אילן, לעיל ה'ש 5.

36 קלכהיים, לעיל ה'ש 28.

השפעות ההתנכלות עקב חשיפת מעשה השחיתות

מחיר חשיפת מעשה שחיתות הוא גבוה במיוחד ומשפיע על החושף מבחינות רבות,³⁷ לדוגמה התנכלות בעקבות חשיפת שחיתות עלולה להשפיע על מעגלי החיים השונים של החושף ועל היבטים חשובים בחייו כגון עבודה, הכנסה, בריאות גופנית ונפשית ויחסים עם בני זוג וילדים.³⁸ פעמים רבות חושף השחיתות מתמודד עם הרעה במצבו הכלכלי. פיטורים או הורדה בשכר ובתנאים מביאים לאובדן הכנסה ניכר, ופעמים רבות בעקבות עלייה בהוצאות משפטיות ו/או רפואיות נוצר קושי כלכלי. ממצאי מחקרים שונים שנערכו בקרב חושפי שחיתות בארצות הברית, באוסטרליה ובהולנד הצביעו על כך שבין 80% ל-90% מהחושפים התמודדו עם השפעה שלילית על עבודתם (פיטורים או הורדה בדרגה) ועל הכנסתם.³⁹ במחקר אחר נמצא כי שני-שלישים מהחושפים חוו פגיעה כלכלית חמורה.⁴⁰ בקרב חושפי שחיתות בארצות הברית ובאוסטרליה נמצא כי 8% - 9% התמוטטו מבחינה כלכלית.⁴¹

התנכלות מייצרת מצבי דחק מתמשכים המשפיעים על המצב הבריאותי של חושף השחיתות הן מבחינה גופנית והן מבחינה נפשית. במחקר רחב היקף שנערך בארצות הברית נמצא כי 69% מהחושפים דיווחו על ירידה בבריאות הגופנית.⁴² במחקר שנערך באוסטרליה נמצא ש-83% מהחושפים דיווחו על תסמינים גופניים, לדוגמה בעיות בשינה, בעיות בנשימה, לחץ דם גבוה, דפיקות לב, התקפי חרדה, עייפות, כאבי ראש, אובדן שיער ורעד. עוד נמצא ש-43% מהחושפים החלו להשתמש בתרופות שלא נזקקו להם לפני חשיפת השחיתות כמו תרופות לטיפול בלחץ דם ובכיבי קיבה.⁴³

המצב הנפשי של החושפים מושפע לרעה אף הוא בעקבות חשיפת השחיתות. במחקר רחב היקף שנעשה בארצות הברית דיווחו 84% מהחושפים על תחושת בדידות וחוסר אונים ועל תסמינים חמורים של חרדה ושל דיכאון. במחקר השוואתי שנערך בהולנד בדקו החוקרים באיזו מידה חושפי שחיתות סובלים מבעיות בבריאות נפשית בהשוואה לקבוצת ביקורת. ממצאי המחקר הראו כי כ-85% מבין החושפים סבלו מחרדה ומדיכאון חמורים, מרגישות בין-אישית גבוהה ומחוסר אמן. כמו כן נמצאו תסמינים של בעיות שינה. שיעור הבעיות האלה בקרב חושפי השחיתות היה גבוה במידה רבה יותר בהשוואה לקבוצת הביקורת. זאת ועוד, מהמחקר עלה כי ההשפעות הנפשיות מחשיפת השחיתות הן ארוכות טווח.⁴⁴ בארצות הברית ובאוסטרליה נמצא כי 6% - 10% מחושפי השחיתות ביצעו ניסיונות אובדניים.⁴⁵

לרוב המשפחה היא מקור תמיכה עיקרי אך גם היא אינה חסינה מפני השפעות של חשיפת שחיתות. במחקר שנערך בהולנד נמצא שכ-43% מהחושפים דיווחו על השפעה שלילית של מעשה החשיפה על היחסים עם בני

37 שרנא, לעיל ה"ש 1.

38 Peter G. van der Velden et al., *Mental Health Problems among Whistleblowers: A Comparative Study*, 122(2) *PSYCHOLOGICAL REPORTS* 632 (2019). לעיל ה"ש 28, Rothschild & Miethe; לעיל ה"ש 19, Lennane; לעיל ה"ש 28, Fotaki, Kenny & Scriver.

39 van der Velden et al., שם; Lennane, שם.

40 Rothschild & Miethe, לעיל ה"ש 28.

41 Lennane, לעיל ה"ש 22.

42 Rothschild & Miethe, לעיל ה"ש 28.

43 Lennane, לעיל ה"ש 22.

44 van der Velden et al., לעיל ה"ש 38.

45 Lennane, לעיל ה"ש 22.

הזוג או עם בנות הזוג, ו-46% דיווחו על פגיעה בתפקוד בתוך המשפחה.⁴⁶ גם הילדים של החושפים עלולים לסבול מהשפעות שליליות בעקבות החשיפה, לדוגמה הקשר של הילד/ה עם ההורה-החושף עשוי להיפגע בשל היות ההורה עסוק מאוד בניהול המשבר או שהוא נעדר מהבית או שמצב בריאותו הפיזית ו/או הנפשית גרוע.⁴⁷

הליך הברור ויצירת תפקיד ליווי ותמיכה למבקשים הגנה כחושפי שחיתות

נציב תלונות הציבור במדינת ישראל (להלן – הנציב), תפקיד שממלא מבקר המדינה מכוח הפרק השביעי לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן – חוק מבקר המדינה), פועל לשם קידום שירות ציבורי נגיש, יעיל והוגן לחברה על כלל רבדיה. הנציב מייחס חשיבות רבה לתקינות פעולתן של הרשויות הציבוריות וכפועל יוצא מכך לחשיפת מעשים בלתי תקינים ברשויות אלה. משום כך הוא רואה בהגנה על חושפי שחיתות ערך עליון ומשתמש בסמכות שהוקנתה לו בחוק מבקר המדינה לתת צווי הגנה לעובדים שהגישו תלונה בדבר מעשה שחיתות.

המחוקק הישראלי ראה חשיבות בקביעת מנגנוני הגנה שימנעו מהמעסיקים לפגוע בזכויותיהם של חושפי שחיתות. בשל הצורך להגן על העובדים החושפים תוקן חוק מבקר המדינה, ונחקק חוק הגנה על עובדים [חשיפת עבירות וכגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין], התשנ"ז-1997. חוקים אלה פורסים רשת רחבה של הגנה על החושפים מפני פגיעה במעמדם ובזכויותיהם. נוסף על כך, חוקים אלה יוצרים איזון בין זכותם של המעסיקים לקבל החלטות ניהוליות בנוגע לעובדיהם (קידום, פיטורים, העברה לתפקיד אחר וכו') ובין הצורך להגן על עובדים החושפים מעשי שחיתות⁴⁸ מפני פגיעה בהם.

בסעיפים 45א - 45ג לחוק מבקר המדינה נקבעה סמכותו של הנציב לברר תלונות של עובדי ציבור, המלינים על פגיעה בהם בעקבות חשיפת מעשי שחיתות בגופים שהם עובדים בהם, ולתת צוויים זמניים או קבועים כדי להגן על זכויות העובדים החושפים מעשי שחיתות.

בסעיף 45א(1) לחוק מבקר המדינה נקבע כי תלונה של עובד החושף מעשי שחיתות (או של מי שסייע לו) תבורר ובעניינה יינתן צו הגנה, בתנאי שיתקיימו התנאים המצטברים האלה: המתלונן הוא עובד של הגוף שעליו הוגשה התלונה; המתלונן חשף או סייע לחשוף בתום לב ועל פי נהלים תקינים מעשי שחיתות או הפרות חמורות של חיקוק או פגיעות חמורות במינהל התקין שבוצעו בגוף; יש קשר סיבתי בין הפגיעה של הממונים במתלונן ובין חשיפת מעשי השחיתות.

חושפים החוששים למשרתם ומצויים במצוקה עשויים לבחור לפנות לנציב בבקשה לקבל הגנה כחושפי שחיתות. הליך ברור בקשה מסוג זה נעשה באגף ייעודי בנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות), בהתאם להוראת סעיף 32 לחוק מבקר המדינה, ואולם החלטות בבקשות מסוג זה מתקבלות על ידי הנציב.

46 van der Velden et al, לעיל ה"ש 38.

47 K. Jean Lennane, 'Whistleblowing': A Health Issue, 307 BRITISH MED. J. 667 (1993).

48 בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958: [נוסח משולב], הורחב מונח השחיתות גם להפרה חמורה של חיקוק ובניגוד חמור למינהל תקין, אנו נתייחס לכל אלה תחת המונח "שחיתות".

בירור בקשות לצווי הגנה נערך על ידי עובדי האגף הייעודי שהם עורכי דין במקצועם. ככלל, כל בירור נערך על ידי שני עובדי האגף הייעודי (להלן - צוות הבירור). צוות הבירור העוסק בבירור התלונה הוא אובייקטיבי, אינו מייצג אף אחד מהצדדים, וחזקה עליו שיעשה את מלאכתו ללא פניות ומתוך מטרה להגיע לחקר האמת. אף על פי שפעמים רבות העימות בין הצדדים טעון רגשית ובירור התלונה הוא הליך מורכב, הצוות שואף למלאכת בירור רציונלית המתבססת על בירור עובדתי ומשפטי. כפועל יוצא מאלה עשוי הליך הבירור להימשך זמן רב.

מתוך רצון לסייע לפונים השרויים במשבר בבקשתם לקבל צו הגנה, החליט הנציב להציע ליווי ותמיכה מקצועית על ידי עובדת סוציאלית, שהיא עובדת הנציבות, ללא כל עלות כספית. הליווי מתקיים בד בבד להליך הבירור. יצירת תפקיד חדשני ופורץ דרך זה נועדה, בין היתר, להעביר מסר הצהרתי בדבר החשיבות של חשיפת שחיתות והכרה בקשיים הכרוכים במעשה החשיפה.

הרעיון של מתן ליווי לעובדים חושפי שחיתות החל להתגבש כבר בשנת 2014, כאשר פנה הנציב דאז לרשות להגנת עדים שבמשרד לביטחון פנים כדי להסתייע בה. עובדות הרשות להגנת עדים סייעו לנציבות בטיפול בכמה מקרים שבהם סבלו מבקשי הגנה כחושפי שחיתות מאיומים או מפגיעה.

לאחר מכן בשנת 2015 הקים הנציב צוות עבודה להובלת תוכנית חלוץ (פיילוט) שבמסגרתה ניתן ליווי למבקשים הגנה כחושפי שחיתות על ידי עובדות סוציאליות מהרשות להגנת עדים ועל ידי פסיכולוגית קלינית במיקור חוץ⁴⁹. במהלך שנת 2018 הוחלט על יצירת תפקיד ייעודי פנים-ארגוני, ומאז נובמבר 2018 הליווי ניתן על ידי עובדת סוציאלית של הנציבות. הבחירה הייחודית⁵⁰ ליצור שירות פנים-ארגוני של תמיכה וליווי (in house) נבעה מכמה שיקולים: יצירת מסגרת ליווי ייעודית המתמחה בתחום זה, הבטחת פניות וזמינות לליווי ללא תלות בגוף אחר ומתן אפשרות לנגישות למקבלי הליווי כדי לקבל מהם משוב על השירות. נוסף על כך, הענקת אפשרות גם לצוות הבירור לקבל סיוע. לעיתים עבודת הבירור כרוכה בהתמודדות עם מצבים טעונים ובמפגש עם אנשים המצויים במצוקה קשה. הבחירה ביצירת שירות פנים-ארגוני מאפשרת לצוות הבירור לקבל תמיכה מקצועית ואישית בקלות, אם הם מעוניינים בכך.

תחומי הדעת - משפטים ועבודה סוציאלית

הבחירה לשלב עובדת סוציאלית במערכת משפטית במהותה נעשתה מתוך הכרה ביתרונות הדבר כמו גם במורכבות המפגש בין תחומי הדעת השונים. "תחום דעת" הוא צירוף מורכב שניתן להבינו גם כדיסציפלינה תיאורטית וגם כמקצוע (פרופסיה), התמחות יישומית המחייבת הכשרה אקדמית. תחום דעת מאופיין בגבולות התוחמים זירה שבה מתפתחות תיאוריות ייחודיות בתוך מסגרת מובחנת, וכתוצאה מכך בכל תחום דעת מתפתחות מערכות ערכיות ומושגיות נבדלות, דפוסי פעולה, כלי מחקר, שיטות הכשרה, שפה ותרבות מקצועית.

49 ד"ר מיכל מורג, מומחית בפסיכולוגיה קלינית.

50 נורווגיה והולנד אשר בחרו גם הן להעניק שירות ממומן של ליווי לחושפי שחיתות עושות זאת במיקור חוץ. לעניין זה ראו Kim Loyens & Wim Vandekerckhove, The Dutch Whistleblowers Authority in an International Perspective: A Comparative Study (Commissioned by the Dutch Whistleblowers Authority 2018).

תחום הדעת משמש נקודת מבט - זווית ראייה שדרכה בוחנים את המציאות, מבינים אותה ופועלים לפיה. אנשים המגיעים מתחומי דעת שונים מתבוננים באותה המציאות ורואים דברים שונים.⁵¹

משפטים ועבודה סוציאלית חולקים קווי דמיון לצד שונות רבה. בשני התחומים אנשי המקצוע הם בתפקיד מסייע, מחווים את דעתם המקצועית, מיעצים וטוענים למען הלקוחות שלהם. מטרתם לקדם פתרונות בעודם מכבדים הן את יכולת הלקוח לבחור ולנהל את חייו והן את זכותו לסודיות.⁵² הערכים המשותפים לשני המקצועות האלה כוללים נאמנות ומסירות ללקוח לצד כבוד לעמיתים ולמקצוע.⁵³ עם זאת, מדובר בנקודות מבט שונות, הנבדלות זו מזו בהשקפה המקצועית ובתפיסות היסוד שמהן נגזרות החובות המקצועיות,⁵⁴ המחויבויות האתיות, ההכשרות, השפה התרבות.⁵⁵

בתחום המשפטים שואפים להגיע לאמת העובדתית⁵⁶ באמצעות החלת כללים אובייקטיביים על מערך של עובדות,⁵⁷ כפי שניסח פרופ' רון שפירא:

משפט, לפחות באופן המסורתי שאנו חושבים עליו, מבוסס על היגדים אוניברסליים. היגדים שהם לא פרטיקולאריים לאדם מסוים, לרגש מסוים, לתרחיש מסוים שהיה בפנינו אלא הוא כללי, הוא חל על כולם במידה שווה. שנית, הוא כמובן אמור להיות ניטרלי מאמוציות פרטיות והוא בד"כ מתיימר לכפות על נושאי המשפט הנחה או חזקה שהם פועלים ברצינאליות. [שלישית:] ... אנחנו מניחים שנושאי המשפט הם כשירים לשאת באחריות משום שהם מוחזקים כרצינאליים, בין אם זה נכון או לאו. אבל אנחנו אומרים שחוץ מדוגמאות מאד קיצוניות, אנחנו מחזיקים אנשים בחזקתם כרצינאליים ומשום כך אנחנו תובעים מהם אחריות מכל מיני בחינות.⁵⁸

עובדים סוציאליים עובדים מתוך נקודת מבט מערכתית, המביאה בחשבון הן את האדם עצמו על משאביו וגורמי הדחק שלו והן את סביבותיו החברתיות, המשפחה, הקהילה ועוד. הפילוסופיה שבבסיס העבודה הסוציאלית מדגישה כוללניות, יחסי גומלין ותלות הדדית.⁵⁹ על פי הגישה המערכתית, כל המערכות השונות בחייו של האדם הן חלק בלתי נפרד מעולמו, ועל העובד הסוציאלי לבחון כיצד גורמים שונים משפיעים על חיי הלקוח, מתוך הבנה שהלקוח קשור לכמה מערכות וכי שינוי בחלק אחד משפיע גם על כל שאר החלקים.⁶⁰ לאור זאת, עובדים סוציאליים מבקשים, בראש ובראשונה, להבין את ההקשר של הבעיה במלוואה, לפני שהם מתכננים התערבות או

51 יוסי כורזים-קורושי, חנה כץ ואמנון כרמון פיתוח קהילתי בין-תחומי. מהות עקרונות ודרכי פעולה (פורום בין-תחומי לפיתוח קהילתי 2009).

52 Jeffrey R. Baker, *Necessary Third Parties: Multidisciplinary Collaboration and Inadequate Professional Privileges in Domestic Violence Practice*, 21(1) COLUMBIA J. OF GENDER & L. 283 (2011).

53 Alexis Anderson, Lynn Barenberg & Paul R. Tremblay, *Professional Ethics in Interdisciplinary Collaboratives: Zeal, Paternalism and MANDATED REPORTING*, 13 Clinical L. Rev. 659 (2007).

54 כללי לשכת עורכי הדין [אתיקה מקצועית], התשמ"ו-1986, וקוד האתיקה המקצועית של העובדים הסוציאליים בישראל 2018.

55 מיכל גולד "דרוש מודל עבודה סוציו-משפטי - סיוע לאישה במקלט לנשים מוכות כאב טיפוס" המשפט כב 77 (2016).

56 Baker, לעיל ה"ש 51.

57 ענבר כהן "בין שתי דרכים - המפגש בין טיפול למשפט, כפי שבא בעדויות אנשי טיפול בתיקי עבירות מין (הליכים פליליים)" המשפט כב 139 (2016).

58 Leonard L. Riskin, *Mediation and Lawyers*, 43 OHIO STATE L. J. 29, 36 (1982).

59 מיכל אלברשטיין "הקדמה" מחקרי משפט כו(2) 351, 360 (2010).

60 M. K. Kirsthardt, *Working in the Best Interest of Children: Facilitating the Collaboration of Lawyers and Social Workers in Abuse and Neglect Case*, 30 RUTGERS L. Rev. 1 (2006).

60 גולד, לעיל ה"ש 53.

טיפול⁶¹ כך, תחום המשפט שואף לקיים שיח רצינולי, אובייקטיבי ובעל נראות ציבורית, ואילו הטיפול שואף לקיים שיח אישי, סובייקטיבי ואינטימי.⁶²

במקצועות משפטים ועבודה סוציאלית קיימת שונות גם בהקשר של הלקוחות והמחויבות אליהם. עורכי דין מאומנים להסתכל על מחלוקות ולפתור אותן בדרכים שלרוב מובילות לקידום אינטרס של לקוח יחיד. לעומת זאת, עבור עובדים סוציאליים יכול להיות מצב שבו "הלקוח" אינו רק אדם אחד, אלא משפחה שיכולה לכלול מספר אנשים שיש להם אינטרסים מתנגשים או סותרים.⁶³ גם מושג המחויבות ללקוח עשוי לשאת משמעויות שונות. עורך הדין המייצג לקוח מחויב לטעון בלהט את רצון הלקוח,⁶⁴ וכל עוד מטרת הלקוח הן במסגרת החוק, על עורך הדין לגלות נאמנות ולייצג את רצון הלקוח, גם אם הדבר עומד בסתירה לטובתו האישית, לטובת משפחתו או שכניו,⁶⁵ ואף אם עשויות להיות לכך השפעות שליליות על החברה.⁶⁶ לעומתו, העובד הסוציאלי מחויב לפעול למען רצון הלקוח וטובתו מתוך ראייה רחבה וכוללנית.⁶⁷ שתי מחויבויות אלו, שאינן בהכרח בהלימה זו עם זו, יכולות ליצור קושי במיוחד כאשר עובדים בצוות רב-מקצועי.⁶⁸

ממד נוסף של שונות בין נקודות המבט של המשפטנים מזה והעובדים הסוציאליים מזה עולה גם מתוך בחינת הערכים המנחים את כל אחד מתחומי הדעת. כפי שצינו, שני תחומי הדעת מחזיקים בעמדה המכירה בחשיבות זכותו של אדם לבחור ולנהל את חייו ובזכותו לסודיות,⁶⁹ אולם יש גם הבדלים ביניהם. בתחום המשפטים הדגש הוא על ערכים של צדק, כבוד, הוגנות, אובייקטיביות, נאמנות והיעדר משוא פנים,⁷⁰ ואילו בתחום העבודה הסוציאלית הדגש הוא על ערכים של שותפות, עצמאות וחופש בחירה, שוויון בהזדמנות לקיים חיים חופשיים, צמצום כפייה וקידום יחסי גומלין חיוביים.⁷¹

עובדים סוציאליים ועורכי דין לא רק תופסים את העולם באופן שונה אלא גם מדברים עליו באופן שונה.⁷² עובדים סוציאליים מדברים בשפה של סיוע ועזרה, ואילו עורכי הדין מדברים בשפה של זכויות.⁷³ במחקר עסקה כהן⁷⁴ בחוויית העדות של אנשי טיפול בתיקי עבירות מין. אנשי הטיפול שהשתתפו במחקר תיארו את השפה המשפטית כשפה מדויקת, דיכוטומית, אובייקטיבית וממוקדת בנקודה מסוימת בזמן, ואילו השפה הטיפולית תוארה על ידם כעמומה, סובייקטיבית, יכולה להכיל מורכבות ולשקף נקודת מבט תהליכית.

Jean Koh Peters, *Concrete Strategies for Managing Ethically - Based Conflicts between Children's Lawyers and Consulting Social Workers Who Serve the Same Client*, 10 CHILDREN LEGAL RIGHTS J. 2, 15 (1989). 61

לימור זר גוטמן וענבר כהן "דבר העורכות" המשפט כב 5 (2016). 62

Kirsthardt, לעיל ה"ש 58; Baker, לעיל ה"ש 51. 63

Paula Galowitz, *Collaboration between Lawyers and Social Workers: Re-Examining the Nature and Potential of the Relationship*, 67(5) FORDHAM L. REV. 2123 (1999). 64

Baker, לעיל ה"ש 51. 65

Kirsthardt, לעיל ה"ש 58. 66

Kirsthardt, לעיל ה"ש 58; Baker, לעיל ה"ש 51; Galowitz, לעיל ה"ש 63. 67

Galowitz, שם. 68

Baker, לעיל ה"ש 51; Anderson, Barenberg & Tremblay, לעיל ה"ש 51. 69

אלברשטיין, לעיל ה"ש 57; כללי לשכת עורכי הדין, לעיל ה"ש 52; עומר שפירא "נישור ותורת המשפט הטיפול: התבוננות בהליך גישור מבעד לעדשה הטיפולית" מחקרי משפט כו (2) 379 (2010). 70

גולד, לעיל ה"ש 53; קוד האתיקה המקצועית של העובדים הסוציאליים בישראל, לעיל ה"ש 52; שפירא, שם. 71

Kirsthardt, לעיל ה"ש 58. 72

Baker, לעיל ה"ש 51. 73

כהן, לעיל ה"ש 55. 74

השונות בהתייחסות לממד הזמן ניכרת לא רק בשפה. עובדים סוציאליים ועורכי דין תופסים את תפקידם במונחי זמן שונים. על פי קישטארדט,⁷⁵ עורכי דין נוטים לבחון את המקרה שאליו הם נדרשים כמצב אשר עבורו יש צורך בפתרון ואת תפקידם כייצוג מוגבל בזמן של לקוח המסתיים בהכרעה משפטית. לעומתם, עובדים סוציאליים מתבוננים במקרה המונח לפתחם בהסתכלות תהליכית ארוכת טווח. במחקר שערכה קישטארדט על עבודתם של עובדים סוציאליים ועורכי דין בבתי משפט לנוער עם ילדים שחוו התעללות והזנחה, היא מצאה שהעובדים הסוציאליים תפסו את ההכרעה השיפוטית בעניין רק כחלק אחד מתוך תהליך העבודה המתמשך עם הלקוח. עבורם מה שהתרחש בבית המשפט לא היה ההתחלה של התהליך ואף לא סופו.⁷⁶

למרות השוני בין עולמות המשפט והעבודה הסוציאלית, שכיחות המפגש ביניהם עולה עם השנים.⁷⁷ בעבר הממשק בין תחום הטיפול ותחום המשפט התבטא בעיקר באמצעות שילוב ידע מתחום מדעי ההתנהגות בשירות הליכים משפטיים, כדי לסייע לבית המשפט בשאלות מקצועיות שאינן משפטיות במהותן, אך עם הזמן התפתחו מופעים נוספים של ממשקים.⁷⁸ אחת מהתמורות שחלו בשנים האחרונות היא יצירת מודלים שונים של שיתופי פעולה והענקת שירות הוליסטי.⁷⁹ ההכרה בצורך בשיתוף פעולה נבעה מההבנה שהרבה לקוחות פגיעים מציבים בעיות ונסיבות שהצרכים שלהם רחבים מכפי יכולת הטיפול של כל מקצוע לבדו,⁸⁰ וכי פתרון משפטי מוצלח מצריך לעיתים שיתוף פעולה עם מקצועות אחרים.⁸¹ בעשור האחרון החיבור בין תחומי המשפט והטיפול זוכה להכרה רבה ועמוקה וניתן להבחין במעבר מרטוריקה המציגה את ההבדלים כמכשול שיש להתגבר עליו לרטוריקה המבקשת להפיק ערך מוסף מהשונות.⁸²

בספרות המחקר נראה בבירור הרווח הגלום בשיתוף הפעולה עבור כל הנוגעים בדבר: עבור ה**לקוח** פרקטיקה רב-מקצועית יכולה להכיל את ההקשר הרחב ביותר שבו הוא נמצא ולהקל על נגישותו לפתרונות מתאימים;⁸³ עבור **עורכי הדין**, העבודה לצד עובדים סוציאליים, אשר להם הכשרה מיוחדת בהתנהגות אנושית, בדינמיקות בין-אישיות ובהערכות פסיכוסוציאליות, יכולה לסייע בפיתוח הידע המקצועי שלהם וכישוריהם. כישורים אלה מאפשרים להם להציע עריכת דין יעילה יותר וייצוג משפטי עשיר יותר;⁸⁴ על פי רוב **עובדים סוציאליים** חסרים היכרות עם עולם המשפט ואין להם ידע והכשרה לגבי אופן פעולתו.⁸⁵ בזכות המפגש עם עורכי הדין ועולמם יכולים העובדים הסוציאליים ללמוד להעריך את ההשלכות של מערכת המשפט על הלקוחות שלהם ולהבין אותן. יתרון נוסף של שיתוף הפעולה, שלעיתים קרובות מתעלמים ממנו, הוא האפשרות לסייע ולהקל על העומס האישי של

75 KIRSTHARDT, לעיל ה"ש 58.

76 KIRSTHARDT, שם.

77 כהן, לעיל ה"ש 55.

78 זר גוטמן וכהן, לעיל ה"ש 61.

79 גולד, לעיל ה"ש 53.

80 BAKER, לעיל ה"ש 51.

81 Kim Diana Connolly, *Elucidating the Elephant: Interdisciplinary Law School Classes*, 11 WASHINGTON UNIVERSITY J. OF L. AND POL'Y 11 (2003).

82 זר גוטמן וכהן, לעיל ה"ש 61.

83 BAKER, לעיל ה"ש 51.

84 Anderson, Barenberg & Tremblay, לעיל ה"ש 51.

85 Janice C. Harris & Barton E. Bernstein, *Lawyers and Social Workers as a Team: Preparing for Trial in Neglect Cases*, 59(8) CHILD WELFARE 469 (1980).

עורכי הדין אשר נוצר בסוג זה של עשייה. לעיתים קרובות עובדים סוציאליים עשויים להיות לעזר בהתמודדות עם גרשות ותחושות מורכבות שחווים עורכי דין כלפי הלקוחות וכלפי הפרקטיקה שלהם.⁸⁶

שירותי ליווי ותמיכה - מודל העבודה הלכה למעשה

החלטת הנציב על שילוב עובדת סוציאלית בתפקיד מקצועי של ליווי ותמיכה בתוך מערכת משפטית במהותה נעשתה מתוך ראייה מפוקחת, המכירה בחשיבות של מתן ליווי ותמיכה, ומתוך רצון לטייב את עבודת הנציבות, לצד הכרה במורכבות ובאתגרים הכרוכים בשילוב זה. על כן, כבר מהשלבים הראשונים של יצירת התפקיד ומודל הפעולה אופיינה העשייה במתינות ובשיקול דעת. המסקנות שהופקו מתוכנית החלוץ,⁸⁷ יושמו בעת כתיבת המכרז לתפקיד ובתהליך הבחירה הקפדני למשרת העובדת הסוציאלית של הנציבות.

עם כל הידע המקדמי החשוב שנאסף בתוכנית החלוץ היה ברור להנהלת הנציבות כי אין דומה ליווי חיצוני לארגון לתפקיד ליווי פנים-ארגוני. בתקופת תוכנית החלוץ ניתן השירות על ידי נשות מקצוע מהרשות להגנת עדים, ולכן רק בשעת הצורך הן היו בקשר עם צוות האגף שמברר בקשות לצווי הגנה עקב חשיפת מעשי שחיתות. משמעות הכנסת תפקיד הליווי לנציבות היא שאשת המקצוע לא רק מועסקת על ידי הנציבות, אלא היא גם חלק אינטגרלי מצוות האגף העוסק בהליכי הבירור. הקשר של המלווה עם צוות הבירור הוא יום-יומי ומתאפיין ביחסים של עמיתים למקצוע. שינוי נוסף הוא ההחלטה שמפגשים עם המבקשים צו הגנה, שבעבר התקיימו ברובם במרחבים ציבוריים, יתקיימו מעתה בחדר ייעודי בנציבות אשר עוצב במיוחד כחדר שיחות ולא היה ידוע אם או באיזה אופן ישפיע שינוי זה על הקשר עם המבקשים.

בשל היעדר ניסיון קודם או ידע שניתן היה ללמוד ממקומות אחרים בעולם, היה תהליך השילוב של העובדת הסוציאלית בנציבות בבחינת יצירת יש מאין, קרי הבניה של תפקיד חדשני תוך עשייה משותפת, למידה והפקת לקחים מתמשכת. מתוך כך הוחלט כי העבודה על כתיבת נוהל הליווי לא תיעשה מייד עם הכניסה לתפקיד של העובדת הסוציאלית, אלא רק לאחר שיהיה מספיק ידע ארגוני שיצטבר מעשייה מקצועית ומחשיבה ודיון מערכתיים בדילמות שעולות במרוצת העבודה. הנוהל המקצועי שנכתב בהמשך התבסס על ידע זה וכלל התייחסויות לעקרונות הליווי, הגדרות התפקיד, מודל העבודה, הבחנה בין הליך הבירור לליווי, אופני טיפול במשברים ובסכנה לאובדנות ועוד.

כאמור, רבים מהפונים לנציב בבקשה להכרה כחושפי שחיתות ולהגנה שרויים במצוקה עזה. הם מתמודדים עם תחושות של חוסר ודאות וחוסר שליטה הגורמים לתגובות דחק עזות. הם חווים בדידות עזה ותחושות עלבון, השפלה ופגיעות מאנשים שעד לפני זמן לא רב החשיבו אותם כעמיתים ואף כחברים. תסמינים גופניים, שינויים במצב רוח, מצבים של חרדה ואף דיכאון הן תגובות שכיחות, וככל שמצב זה נמשך לאורך זמן, הקושי מחמיר ויכולת ההתמודדות נפגעת.

86 Galowitz Retkin, Stein & Draimin, 1997, לעיל ה"ש 63.

87 ראו לעיל הסיכא של הפרק 'הליך הבירור ויצירת תפקיד ליווי ותמיכה למבקשים הגנה כחושפי שחיתות' במאמר זה.

הליווי בנציבות מתייחס למצבו של האדם במטרה לסייע לו. הליווי הוא מרחב שבו יש תיקוף למתרחש ולתחושות הנובעות מכך. דבר זה מפחית את הבדידות ואת התחושה של מבקש ההגנה כחושף שחיתות, שאנשים לא באמת מבינים את מה שעובר עליו (לא מעט חווים חוסר הבנה למצב ייחודי זה גם מצד הקרובים להם ביותר). היכולת לפרוק ולשתף, לתת ביטוי לתחושות ולמחשבות ולעבד אותן במקום אמפתי, קשוב ותומך, מאפשרת מעט רגיעה מהחוויה של המאבק ההירשדותי היום-יומי ומעניקה יכולת לנוח ולאזור כוחות. הליווי גם מציע אפשרות להביט על הדברים מנקודות מבט שונות, יכולת שהיא מאתגרת וקשה לביצוע בעת משבר. הרחבת אופני ההתבוננות יכולה לסייע למבקש להבין כיצד אנשים אחרים בסיטואציה מסוימת עשויים לחוות או לפרש דברים, מה שעשוי לאפשר לו לראות הקשר רחב יותר ולהבין את הסיבות לתגובות או למעשים של האחרים. הבנות אלה חשובות בשל יכולתן להעניק פשר ומשמעות לעולם שנחוה כלא מובן, מאיים, תוקפני ושרירותי ולהפחית תחושות של חוסר אונים. הליווי גם יכול להיות מרחב לחשיבה, לשקילת אפשרויות, לבחירה ולתכנון, פעולות שלעיתים קשה לעשותן בתוך שטף האירועים. פעמים רבות לאחר קבלת החלטה בעניינים או הגעה להסכם עם הגוף הנילוו, יש צורך בעיבוד. היכולת להתבונן בעבר ולקבל את הדברים חשובה ולעיתים אף הכרחית כדי שהמבקש יוכל להמשיך הלאה בחייו.

תוכני הליווי מושפעים מהמתרחש במקום העבודה וגם מהליך הברור עצמו. הליך ברור בקשה לצו הגנה יכול לכלול שלבים שונים, לרבות הליכי גישור או פישור במטרה להגיע להסכמה. אם הצדדים אינם מעוניינים בהליכי פשרה או שלא הגיעו להסכמה, הרי שעם תום הליך הברור ניתנת החלטה על ידי הנציב. פעמים רבות מבקש ההגנה מביא את תחושותיו ביחס לשלבי הברור השונים לתוך מרחב הליווי. תהליך הליווי הובנה מראש ובמחשבה תחילה להכיל גם תכנים אלה, מתוך הכרה שהם חלק בלתי נפרד מההתמודדויות הכרוכות בהליך הברור.

תהליך הליווי גם הובנה כך שבאפשרותו להציע מענים מתאימים לצרכים המתעוררים בשלבים שונים של הליך הברור. אם יש הסכמה בין הצדדים לנסות הליך של גישור או פישור בחסות הנציבות, הליווי יכול להמשיך גם במהלך הליכי הגישור והפשרה, לסייע למבקש ההגנה להיערך אליהם ולעזור לו לקיים דיאלוג ענייני ובונה עם נציגי הארגון. אם החליט הנציב להעניק הגנה למבקש ההגנה כחושף שחיתות, הליווי יכול לסייע בהתאקלמות בעבודה לאחר קבלת הצו, או בהשתלבות מוצלחת בתפקיד אחר או בארגון אחר. ככל שהוחלט שהמבקש לא יישאר בארגון, הליווי יכול לסייע בתכנון העתיד התעסוקתי ובסיוע בחיפוש מקום עבודה חדש. במקרה של החלטה לא להכיר במבקש כזכאי לצו הגנה, הליווי יכול לסייע בעיבוד האכזבה ובהיערכות לעתיד (ראו להלן נספח א' שבו תרשים המפרט את הממשקים בין הליך הברור לליווי).

הליווי הוא מסגרת גמישה שבה אנשים יכולים להיעזר באופנים שונים על פי צורכיהם, כאשר אותם צרכים עשויים להשתנות במהלך הזמן. דוגמה לכך הוא ליווי שבהליך הברור התמקד בתמיכה ובסיוע למבקש הגנה כחושף שחיתות לשרוד בסביבה שאותה חווה כפוגענית וכנוקמת, אך לאחר הגעה להסכמות מול הארגון שכללו מינוי לתפקיד חדש, השתנו צורכי המבקש מהליווי, והליווי התמקד בסיוע בהשתלבות בתפקיד החדש בהצלחה. באותו שלב עסק הליווי בהתגברות על משקעי העבר הקשים, בבניית אמון מחודש ובלמידה כיצד לנהל מחלוקות באופן בונה. דוגמה נוספת היא מקרה שבו הליווי במהלך הליך הברור התמקד בסיוע למבקש להתמודד עם הקשיים ועם השפעות המצב עליו ועל משפחתו. בשלב מסוים הסכימו הצדדים על הליך גישור, והליווי כלל גם הכנות לקראת הליך הגישור כגון ברור עצמי של רצונו של המבקש, בחירה של עמדה אל מול הצד השני ועבודה על ניסוח הדברים. לאחר שבהליך הגישור סוכם כי המבקש לא ימשיך במקום העבודה, עסק הליווי בסיוע מעשי בחיפושי עבודה: כתיבת קורות חיים, הכנה לראיונות עבודה ועוד.

אחת הסיבות להחלטה ליצור את התפקיד במעמד פנים-ארגוני הייתה הרצון להעניק אפשרות לקבלת סיוע ותמיכה גם לצוות הברור. לעיתים תפקיד המברר עשוי להיות כרוך בהתמודדויות מורכבות. יש מבקשי צו הגנה שמצפים כי הנציבות ונציגיה יעמדו לצידם במאבקם, ולמרות הסברים הניתנים לגבי הליך הברור כהליך ניטרלי ואובייקטיבי, הם מתקשים לקבל זאת. במצבים אלה צוות הברור מתמודד עם תחושות של אכזבה ושל תסכול

מצד המבקשים. התמודדות נוספת יכולה לנבוע מהמפגש עם המבקשים המצויים בסערת רגשות ובמצוקה עזה. המפגש עם הקושי והכאב על מופעיו השונים אינו פשוט ועשוי לגבות מחיר רגשי. כאמור, אחד היתרונות בשיתופי פעולה בין עורכי דין לעובדים סוציאליים הוא יכולתם של העובדים הסוציאליים לסייע לעורכי הדין בהתמודדותם עם רגשות ותחושות מורכבות כלפי לקוחותיהם וכלפי הפרקטיקה שלהם.⁸⁸ היות העובדת הסוציאלית בנציבות עמיתה לעבודה, מקלה על אלו המעוניינים להיעזר בה, אם כדי לשתף בתחושות ואם כדי להיערך מבחינה מקצועית לקראת סיטואציות מורכבות.

הממשקים בין תחומי הדעת בעבודת הנציבות

הבחירה של הנציב ליצור מענה המעניק למבקשים הגנה כחושפי שחיתות ליווי ותמיכה לצד הליך הבירור מייצר מענים ייחודיים, מרחיב ומעשיר את השיח הארגוני ותורם לכל הנוגעים בדבר. עם זאת, המפגש כפי שהוא בא לידי ביטוי בעבודה היום-יומית מציף גם את השונות ואת ההבדלים. יש חשיבות רבה להכרת נקודות המבט השונות והבנתן, כי הן מאפשרות לכל תחום לבצע את תפקידו, על פי הנחות היסוד ואופני הפעולה הנגזרים מהן, ובד בבד לזהות מתי והיכן מתקיים ממשק. בנקודות ממשק יש צורך בדיאלוג ארגוני פתוח לגבי הדרך המתאימה לשלב בין נקודות המבט השונות והתפיסות המקצועיות. להלן נפרט את השונות ואת נקודות הממשק, כפי שהן באות לידי ביטוי בעבודה השוטפת.

השונות מתבטאת בהגדרת מטרת התפקיד, בזיהוי הלקוח ובאופי הקשר עימו. תפקיד צוות הבירור הוא לקיים הליך חקירה אינקוויזטורי המאופיין באובייקטיביות וניטרליות. לצוות הבירור אין לקוח אשר אותו הוא מייצג, הוא אינו צד בעניין והוא פועל למען שמירה על האינטרס הציבורי. הקשרים המתקיימים בין צוות הבירור למבקש הגנה כחושף שחיתות ולגוף הנילון נעשים מתוך מטרה להגיע לחקר האמת, דבר המשפיע על אופי הקשר. לעומת זאת, תפקיד הליווי נוצר מתוך רצון להעניק תמיכה וסיוע למבקשים הגנה כחושפי שחיתות והם הלקוחות. הקשר עימם כולל מפגשים או שיחות קבועות שבהם הם משתפים, על פי בחירתם, בתכנים המעסיקים אותם. מטרת הקשר נקבעת ידי הלקוחות והליווי מסייע להשגתן.

מבקש ההגנה כחושף שחיתות נחשף לנקודות מבט, לתפיסות ולשפות שונות במגעיו עם עובדי הנציבות. השיח אל מול צוות הבירור מאופיין בחילוץ העובדות והבהרתן, בהבנת סדר הדברים ובבירור מה מתוכם ניתן להוכחה. לעומת זאת, השיח עם המלווה מאופיין בדיבור אישי וסובייקטיבי הכולל תיאור של מצבים והתרחשויות ושיתוף בחוויות ובתחושות. בייקר⁸⁹ התייחס לשוני בשפות והבחין בין שפה של זכויות לשפה של סיוע ועזרה. הניסיון מעלה כי הרוב המכריע של מבקשי צו ההגנה משכיל להשתמש באופן מותאם בשפות השונות בהתאם לסיטואציה. עם זאת, מתוך הבנה כי עקרונות הליך הבירור כמו גם השפה המשפטית עשויים להיות זרים למי שאינו מצוי בתחום, הכינה הנציבות דפי מידע למבקשים צו ההגנה ולגופים הנילונים. דפי המידע נכתבו בשפה בהירה ונגישה ובאופן המסביר את סמכויות הנציב ואת הליך הבירור, שלביו השונים ותוצאותיו האפשריות.

88 Galowitz, Retkin, Stein & Draimin 1997, אצל Galowitz, לעיל ה"ש 63.

89 Baker, לעיל ה"ש 51.

ממשק אחד בין נקודות המבט השונות מתרחש ביחס למועד סיום הליווי. כפי שצוין, עורכי דין ועובדים סוציאליים תופסים את תפקידם במונחי זמן שונים.⁹⁰ מבחינת הליך הבירור הקשר מסתיים עם הגעה להסכם או לקבלת החלטה, ואילו מבחינת הליווי הדברים אינם מסתיימים בהכרח בנקודה זו. במרבית הפעמים שלב ההגעה להסכם או לקבלת החלטה הוא האפשרות הראשונה עבור מבקש הגנה כחושף שחיתות לעבד את שעבר, דבר שלא היה יכול לעשות קודם לכן. עיבוד הוא שלב חשוב שבו אדם שעבר אירוע משמעותי מצליח להסתכל על הדברים באופן רחב יותר, לייצר משמעות אישית לדברים, לבנות נרטיב קוהרנטי המאפשר לו לשלב את שאירע כחלק מסיפור החיים ולצייר תמונת עתיד. בהקשר זה חשוב לציין כי הליווי מלכתחילה מוגדר עבור הלקוח כמובל בזמן ובהיקף. לעניין קביעת מועד סיום הליווי מתקיים שיח ייחודי בנציבות לגבי כל מקרה. השיח הוא פתוח וניתן בו מקום גם לשיקולים כגון מצבו של המבקש, צרכיו ויכולותיו. הנציבות אינה ארגון טיפולי במהותו, אך היא מכילה ממשק זה ומשכילה לקיים דיאלוג פתוח וגמיש בנושא מתוך הבנה של המורכבות ומתוך החשיבות הרבה שהיא רואה בסיוע למבקשים הגנה.

ממשק נוסף בין התחומים מתקיים במצבים שבהם צוות הבירור מבקש לחשוב או להתייעץ לגבי התנהלות מול מבקשי צו ההגנה במצבים בין-אישיים מורכבים. היכולת של צוות הבירור לקיים דיאלוג פורה עם העובדת הסוציאלית תלויה בהבנה של נקודות המבט השונות ובשיתוף פעולה הדדי. אתגרים כגון בחירת הגישה המתאימה ביותר לניהול דיון מורכב, דיוק אופני ניסוח במפגש שעשוי להיות טעון או הכנה מיטבית לקראת אפשרות של תגובות רגשיות עוצמתיות, דורשים קיומו של שיח פתוח בין-מקצועי. פתרונות ומענים יעילים יכולים להיווצר רק מתוך קבלה של השונות לצד חיפוש האופנים העדינים שבהם מתאפשר שילוב שאינו מפר את הנחות היסוד. דוגמה לכך יכולה להיות חשיבה על ניסוח אמפתי ומדויק בנושא מסוים, בלי לאבד את העמדה המקצועית, האובייקטיבית והניטרלית הנדרשת בדיון.

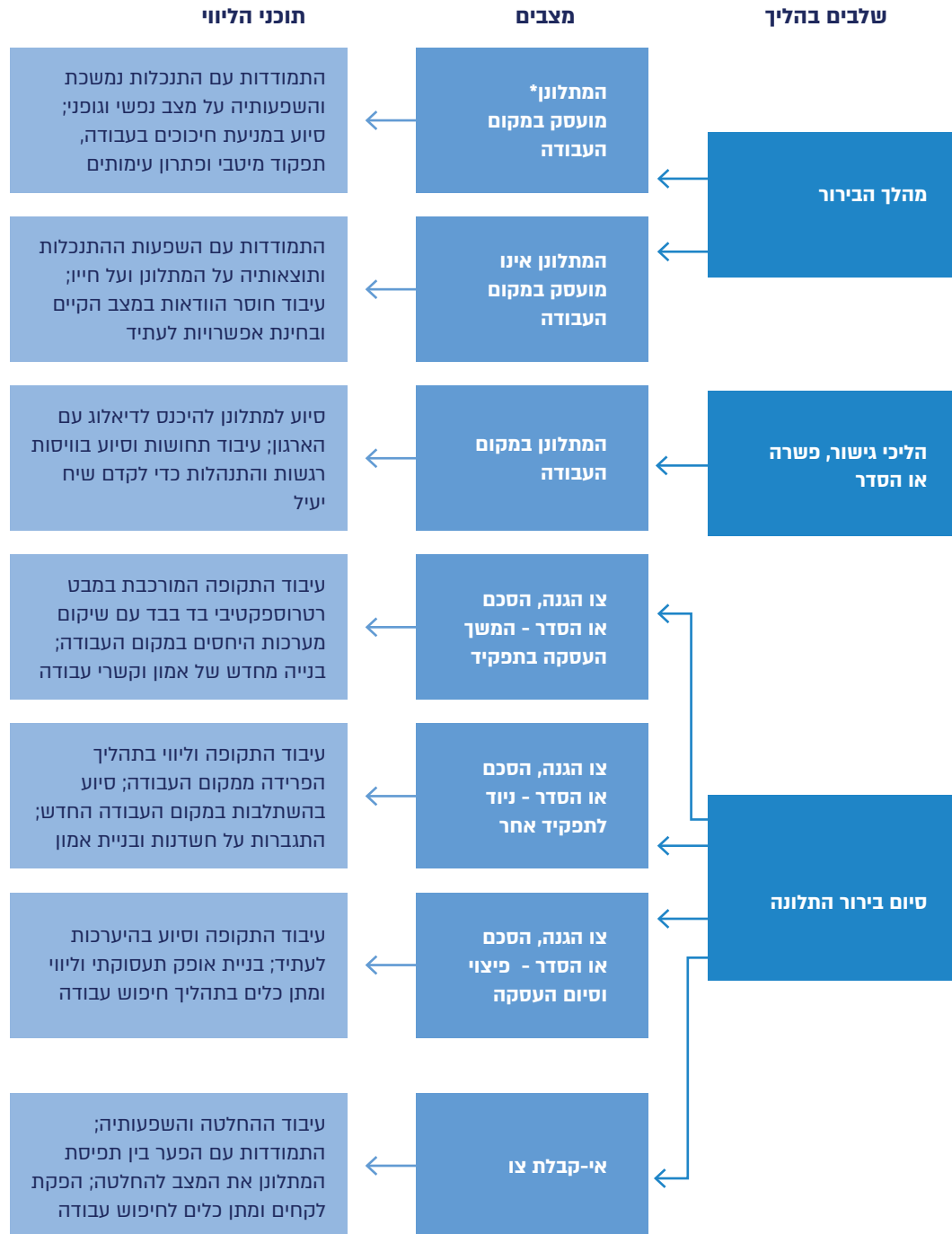
הנציב ער לחשיבות של הכרת האופנים השונים שבהם תחומי הדעת, משפט ועבודה סוציאלית, מתבוננים בעולם ומבינים אותו. הכרה הדדית זו נדרשת כדי להצליח לקיים דיאלוג בנקודות הממשק. ההבנה של כל נקודת מבט, על החוזקות ועל המגבלות שבה, לצד אמון ותקשורת ארגונית פתוחה, הם הבסיס להצלחת מודל ייחודי זה. השיח הארגוני המתמשך, מתפתח עם הזמן ומתקיים בכל הרמות, והוא כולל מפגשים קבועים עם מנהלת הנציבות שבהם נדונים עניינים שעל הפרק וסוגיות עקרוניות. כמו כן, הוא מתקיים גם בקרב עובדי האגף שמברר בקשות מסוג זה, הן בישיבות אנפיות והן באופן לא פורמלי, ועם מבקשי צו ההגנה במהלך הליווי ובתומו לצורך קבלת משווא והפקת לקחים.

הכשרת עובדי הנציבות הוא תחום נוסף שבו באה לידי ביטוי החשיבות המיוחדת להכרת תחומי הדעת השונים. העובדת הסוציאלית משתתפת בכל ההכשרות בתחום המשפט שמתקיימות בנציבות, ועובדי האגף משתתפים בסדנאות שמועברות על ידה. סדנאות אלה עוסקות בממדים שונים של עבודת הבירור בראי עולמות התוכן של העבודה הסוציאלית והפסיכולוגיה. כמו כן, ימי העיון של הנציבות, המיועדים לכלל העובדים, עוסקים בסוגיות חברתיות מתוך נקודות מבט שונות.

לסיכום, המבקשים הגנה כחושפי שחיתות מתמודדים עם קשיים ועם מצוקה. השילוב בין החלקים המשפטיים לבין החלקים הנוגעים למערכת היחסים עם הארגון מצריך התייחסות מורכבת. משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור עוסק באתגר ההגנה על חושפי שחיתות מתוך מחויבות לנושא. במאמר זה הוצג מודל העבודה שהתגבש מתוך הקשבה למבקשי ההגנה כחושפי שחיתות ולצורכיהם ומתוך דיאלוג ארגוני בין תחומי הדעת השונים. זוהי

90 KIRSTHARDT, לעיל ה"ש 58.

עבודה מתמשכת, דרך הנפרשת לפנינו בעודנו צועדים בה. אין לדעת אם אנו מצויים לקראת סופה או שאפשרויות נוספות שאינן ידועות לנו עדיין ניצבות לפנינו. כך או כך, נציב תלונות הציבור מקדם את האתגרים בברכה.



* מי שפנה למשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בבקשה לצו הגנה עקב חשיפת מעשה שחיתות.

ביקורת ביצועים של ביקורת המדינה בישראל בנושאים חברתיים: מורכבות הביקורת ומבט השוואתי

אורנית צירקין*

תקציר

ביקורת הביצועים התפתחה כחלק מתהליך הרחבת תפקידיה של ביקורת המדינה בשנות השמונים והתשעים של המאה העשרים, אז הושם ביתר שאת הדגש על נושאים הנוגעים לסוגיות של בזבז, חוסר יעילות והיעדר אפקטיביות בפעולות של גופי המדינה. שלושת המרכיבים של ביקורת הביצועים (שלושת ה-E's) הם בחינה של חיסכון (Economy), יעילות (Efficiency) ואפקטיביות (Effectiveness). מרכיב משמעותי נוסף הוא בחינת קיומו של אי-שוויון (Equity), אשר מכונה לעיתים ה-E הרביעי. במאמר זה בוצע ניתוח השוואתי מצומצם של דוחות בנושאים חברתיים בין שלושה דוחות של ביקורת המדינה בישראל (להלן - ממ"ה) לשלושה דוחות של ביקורת המדינה בממלכה המאוחדת (National Audit Office, להלן - NAO). הניתוח מאפשר להפיק תובנות ראשוניות ומצביע על נקודות שלגביהן יש מקום להמשך בחינה ומחקר.

מהבחינה שנעשתה במסגרת המאמר עלה כי קיים עיסוק נרחב יחסית בנושאי חיסכון, יעילות ובעיקר אפקטיביות בדוחות הביקורת של ממ"ה, וזאת בניגוד למסקנותיהם של מחקרים שנעשו בישראל בעבר, לפיהם ממ"ה ממעט לבצע ביקורת ביצועים. הסבר אפשרי לפער זה הוא שביקורת ביצועים בישראל, בניגוד ל-NAO, נוטה להישען על נורמות קיימות ולהשוות אליהן את פעולות הגוף המבוקר, והדבר יכול להתפרש כביקורת ציזית.

מניתוח הדוחות עלה כי עיקרי הממצאים של שני מוסדות הביקורת היו בנושאי אפקטיביות, ככל הנראה משום שסוג זה של ממצאים נוגע להיבטים נרחבים של פעילות הגוף המבוקר. במסגרת ביקורת על אפקטיביות מומלץ כי ממ"ה ירחיב את הביקורת שלו לתחומים נוספים שבהם עוסק ה-NAO, כגון יחס בין תשומות לתפוקות וקיומם של תנאי שוק תחרותי. כמו

* אורנית צירקין היא עוזרת למנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה.

1 המונח "הממלכה המאוחדת" כולל את אנגליה, וויילס וסקוטלנד (בריטניה) וכן צפון אירלנד

כן, מומלץ כי ממ"ה ירחיב את הביקורת בנושאי יעילות וחסכון על מנת למצות את התועלת הגבוהה של ביקורת מסוג זה עבור הגופים המבוקרים והמגזר הציבורי.

עוד עלה מדוחות הביקורת שנותרו במאמר זה כי רוב הביקורת של ה-NAO הייתה תיאורית, דהיינו מתארת תמונת מצב. הערך המוסף של ביקורת זו הוא בעיקר בריכוז ובהצגה מתכללת של המידע הקיים בפני הציבור. מנגד, הביקורת של ממ"ה הייתה ברובה הערכתית, דהיינו מעריכה את פעילות המבוקר ביחס לנומרות קיימות. הרחבת ביקורת הביצועים גם לביקורת סיבתית, העוסקת בהסבר היחסים בין הנתונים שנמצאו ובניתוח אי-השגתם של יעדים רצויים, תוכל לאפשר לביקורת המדינה "קפיצת מדרגה" בתחום זה.

הגברת המודעות לחשיבות וליתרונות הפוטנציאליים של ביקורת הביצועים כמו גם לאתגריה, כפי שמפורט במאמר זה, עשויה להגביר את הערך המוסף של הביקורת עבור הגופים המבוקרים ועבור המשק כולו.

מבוא | מהי ביקורת ביצועים? | מבנה המאמר | תרומת המאמר | רקע - מקומה של ביקורת ביצועים במוסדות ביקורת המדינה | שיטת המחקר | חלק א: ביקורת ביצועים - יתרונות ומורכבות | חלק ב: השוואת ביקורת ביצועים של מוסדות ביקורת המדינה בישראל ובממלכה המאוחדת | ניתוח כמותי של הממצאים | השוואת ממצאי דוחות הביקורת בנושא אפקטיביות | סוגים שונים של ביקורת ביצועים | המלצות הביקורת | שיטות הביקורת ופעולותיה | סיכום והמלצות

מבוא

מאז שנות השבעים של המאה העשרים נעשו מאמצים להקטין את היקף הפעולות הממשלתיות באמצעות קיצוצים והפרטה, בשל מגבלות כלכליות ועקב עליית מפלגות שמרניות לשלטון במדינות שונות בעולם. מאמצים אלה לוו ברפורמות שנועדו לשפר את היעילות והאפקטיביות של פעולות הממשל.² במדינות דמוקרטיות מפותחות רבות גבר העניין ברמת הביצועים של גופים ממשלתיים.³ ביקורת הביצועים התפתחה כחלק מהרחבת תפקידיה של ביקורת המדינה בשנות השמונים והתשעים של המאה העשרים, אז גברה תשומת הלב לסוגיות של בזבז, חוסר יעילות והיעדר אפקטיביות של פעילויות המדינה. ביקורת מסוג זה מבקשת לבחון את אימוצן של תפיסות ניהוליות מהמגזר הפרטי במגזר הציבורי, ומתמקדת בשיפור החיסכון, היעילות והאפקטיביות שלו. בשולי הדברים יצוין כי הביקורת בתחומים אלה מתכתבת עם התפתחות מקבילה של פילוסופיית הבחירה הציבורית (Public Choice), המדגישה חיסכון בעלויות וחותרת להגברת היעילות של הממשל.

תקן ISSAI⁴ מס' 3000 מתווה את ההנחיות בנוגע לביקורת ביצועים.⁵ בתקן נכתב כי מטרת ביקורת הביצועים היא לתרום למינהל תקין, אחריותיות ושקיפות, וכי היא שואפת לספק מידע חדש, ניתוח או תובנות, ובמקרה

2 תהליכים אלה ידועים גם בשם New Public Management.

3 ראובן שוורץ "ביקורת המדינה במדינות דמוקרטיות מפותחות" עיונים בביקורת המדינה 48, 39 (1992).

4 The International Standards of Supreme Audit Institutions.

5 תקני הארגון הבין-לאומי של מוסדות הביקורת העליונים (INTOSAI) מציגים כלי פעולה מוכרים והנחיות מקצועיות מקובלות בהתבסס על ההנחה כי כל מוסד ביקורת יוכל לשאוב מניסיונם בהתאם למאפייניו המיוחדים (מתוך המדריך לביקורת המדינה).

הצורך להמליץ על שיפור. בממלכה המאוחדת ובאוסטרליה ביקורת הביצועים מכונה ביקורת "שווי תמורת כסף" (Value For Money - VFM). התפתחות אחרונה של ביקורת זו בממלכה המאוחדת מכונה Best Value.

מהי ביקורת ביצועים?

ביקורת ביצועים עוסקת בהיבטים הנוגעים לשימוש מיטבי של הגוף המבוקר במשאביו על מנת להשיג את מטרותיו ולהגשים את מדיניותו. מטרת הביקורת היא בחינת המידע, ניתוחו והשגת תובנות שיסייעו לשיפור הביצועים של הגוף המבוקר. שלושת המרכיבים של ביקורת הביצועים (שלושת ה-E's) הם:

1. חיסכון (Economy) - הפחתת עלויות ותשומות של הפעילות, שימוש במשאבים על פי לוחות הזמנים המתאימים, בכמות ובאיכות המיטבית ובמחיר הטוב ביותר. ביקורת החיסכון בוחנת את היכולת של הגוף המבוקר להשיג את אותה התפוקה בתשומות נמוכות יותר.

2. יעילות (Efficiency) - מקסום התפוקות מהתשומות הקיימות. להבדיל מביקורת החיסכון, ביקורת היעילות בוחנת מצד התפוקות את היכולת הגדיל את התפוקה באותה תשומה נתונה.

3. אפקטיביות (Effectiveness) - מתמקדת בהשגת המטרות והתוצאות הרצויות בהתאם למדיניות או ליעדים שנקבעו.

דואר⁶ טוען כי יעילות וחסכון הם שני צדדים של אותו מטבע: החיסכון נבחן מצד התשומה, וחותר להשיג את אותה תפוקה בתשומות נמוכות יותר; והיעילות נבחנת מצד התפוקה, וחותרת להגדיל את התפוקה מתשומה נתונה.⁷ ביקורת החיסכון והיעילות עוסקות בהשוואת היחס בין התשומה לתפוקה לעומת היחס התקני, מצב קודם או מצב רצוי. ביקורת האפקטיביות מצידה נועדה לבחון את השגת יעדיהם של תוכניות וכרויקטים.

מרכיב משמעותי נוסף של ביקורת הביצועים לפי ה-ISSAI הוא בחינת קיומו של אי-שוויון (Leave No One Behind) - היעדר יכולת בחירה או הזדמנות העומדת בפני קבוצות אוכלוסייה ליהנות מתוכניות מסיימות, למשל עקב אפליה, ריחוק גאוגרפי או מצב סוציו-אקונומי. מטרה זו מכונה לעיתים ה-E הרביעי, Equity.⁸ להלן השוואה בין הביקורת המסורתית לבין ביקורת הביצועים.⁹

6 יוסף דואר "היבטים בביקורת היעילות והחסכון של חברות ממשלתיות" עיונים בביקורת המדינה 24, 5 (1975).

7 Justice Nyigmah Bawole & Mohammed Ibrahim, Contesting Claims on Measuring Performance in the Public Sector Using Performance Audits: Evidence from the Literature, 16(3) Pub. Organization Rev. 285 (2015).

8 INTOSAI, Performance Audit ISSAI Implementation Handbook (Version 0, July 2020).

9 מבוסס גם על: Barzelay Michael, Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD, 10(3) An Int'l J. of Pol'y and Administration 235 (1997).

לוח 1: השוואה בין הביקורת המסורתית לבין ביקורת הביצועים

הנושא	ביקורת מסורתית	ביקורת ביצועים
מטרת הביקורת	ציות, סדירות ואחריותיות	ביצועים, אחריותיות ושוויון
כיצד נתפס הארגון המבוקר?	ארגון בירוקרטי	ארגון עסקי בעל שרשרת ערך
תפיסת התפקוד הראוי של המבוקר	הפעילות מבוצעת בהתאם לכללים ולנהלים	הפעילות מבוצעת באופן חסכוני, יעיל ואפקטיבי
תפקיד המבקר	לוודא נכונות מידע, למצוא חריגה מנורמות חוקיות ואחרות	להעריך היבטים של התנהלות כלכלית ועמידה ביעדים
משך הזמן הנדרש לביקורת	קצר יחסית	ארוך יחסית
כישורים הנדרשים מהמבקרים	בעיקר משפטיים או חשבונאיים	מגוון כישורים בדיסציפלינות שונות, כגון מנהל עסקים, כלכלה, מדעי המחשב והנדסה
שיטות הביקורת	ראיונות, סקרים וניתוח מסמכים	מגוון שיטות מתקדמות, כגון מחקרים מדעיים, סקרים, שאלונים מובנים, ניתוחים סטטיסטיים, קבוצות מיקוד, הסתייעות ביועצים ובמומחים
נורמות	ברורות וחד-משמעיות, כגון חקיקה, נהלים והחלטות גורמים מוסמכים	אינן חד-משמעיות, כגון מדדים ענפיים, השוואות בין-לאומיות ופיתוח אמות מידה אד-הוק לביקורת הסכפציפית
ממצאי הביקורת	אובייקטיביים, ובדרך כלל אין לגביהם חילוקי דעות	סובייקטיביים, כרוכים בשיקול דעת רב יחסית של הגורם המבקר, אפשר שיתקיימו לגביהם חילוקי דעות ואי-הסכמות

מבנה המאמר

בחלק הראשון של המאמר אסקור את מורכבותה של ביקורת הביצועים כפי שהיא עולה מספרות המחקר. בחלק השני אבחן כיצד באה לידי ביטוי ביקורת הביצועים במוסד ביקורת המדינה בישראל דרך השוואתה לביקורת ביצועים של מוסד ביקורת המדינה בממלכה המאוחדת, על פי כמה דוחות העוסקים בנושאים חברתיים.

תרומת המאמר

מסקירת הספרות בנושא עולה כי המחקר בנוגע לביקורת ביצועים או VFM בעולם¹⁰ הוא מועט יחסית, ועוד פחות מכך המחקר בנושא אופייה של ביקורת הביצועים בביקורת המדינה. תופעה זו ניכרת ביתר שאת בישראל, שבה לא נמצאה עד כה אף בחינה מחקרית ייעודית בנושא ביקורת ביצועים. ניתוח של ביקורת ביצועים בישראל בראייה השוואתית עשוי לאפשר תובנות, לשפר את המודעות לחשיבות ענף זה של הביקורת ולקדם את התפתחותה.

רקע - מקומה של ביקורת ביצועים במוסדות ביקורת המדינה

במרבית המדינות המפותחות, כגון אוסטרליה, ארצות הברית, הממלכה המאוחדת, הולנד, קנדה ושוודיה, הוענקו למוסדות ביקורת המדינה סמכויות לבצע ביקורת חיסכון ויעילות. הסמכות לבצע גם ביקורת אפקטיביות ניתנה רק בחלק מהמדינות, כגון ארצות הברית, הממלכה המאוחדת, הולנד ושוודיה. בקנדה, לדוגמה, מבקר המדינה אינו רשאי לבדוק אפקטיביות במישרין, אלא רק לקבוע אם בגוף המבוקר בוצעו הליכים נאותים למדידת האפקטיביות של פעולותיו, ולדווח עליה. מנגד, בהולנד נקבע כי מוסד ביקורת המדינה יבקר את האפקטיביות והיעילות של המדיניות.

מוסד ביקורת המדינה בממלכה המאוחדת, ה-NAO, מבצע עבודות ביקורת ביצועים (VFM) בממשל המרכזי, ובשנת 2019 - 2020 הוא פרסם 42 עבודות כאלה.¹¹ בשנת 1983 התקבלה ההחלטה בממלכה המאוחדת על הרחבת תפקיד המבקר במגזר הציבורי והוענקה לו סמכות לבצע בדיקות של חיסכון, יעילות ואפקטיביות בגופים המשתמשים במקורות כספיים ציבוריים. יצוין כי ה-NAO עסק בביקורת ביצועים גם קודם להרחבת תפקידיו בחוק, על אף היעדר סמכות חוקית לכך.¹² הסמכות שניתנה לביקורת זו היא בנוגע ליישום מדיניות בגופים ציבוריים, אך לא לגבי עצם המדיניות,¹³ כך לדברי ה-NAO:

Simon Roberts & Christopher Pollitt, Audit or Evaluation? A National Audit Office VFM Study, 72(4) Pub. administration 527 (1994); 10
Christopher Pollitt & Hikka Summa, Reflective Watchdog? How Supreme Audit Institutions Account for Themselves, 75(2) Pub.
Administration 313 (1997).

National Audit Office, ANNUAL REPORT AND ACCOUNTS 2019-2020 (2020). 11

שוורץ, לעיל ה"ש 2. 12

Justin Keen, On the Nature of Audit Judgement: The Case of Value For Money Studies, 77(3) PUB. ADMINISTRATION 509 (1999); Davis 13
Clark, The Changing Face of Audit and Evaluation in Government: A Franco-British Comparison, 16(4) Pub. Pol'y and Administration
20 (2001).

Our role is not to question government policy objectives, but to provide independent and rigorous analysis to Parliament on the way in which public money has been spent to achieve those policy objectives.¹⁴

בישראל סמכויות מבקר המדינה לעסוק בנושאי חיסכון ויעילות עוגנו בחוק מבקר המדינה כבר בשנת 1958, ומאחר יותר גם בחוק יסוד: מבקר המדינה בשנת 1988. בחוקים נכללו כבר שניים מבין שלושת המרכיבים של ביקורת הביצועים, ונקבע בהם בנוסחים שונים כי במסגרת תפקידיו יבדוק המבקר במקרה הצורך אם הגופים המבוקרים נהגו בחיסכון וביעילות. נוסף על כך, בחוק מבקר המדינה נקבע כי במסגרת תפקידיו יבדוק המבקר כל עניין אחר שיראה בו צורך.¹⁵ מבקרת המדינה לשעבר, מרים בן-פורת,¹⁶ טענה כי אין ספק שהמרכיב האחרון של ביקורת הביצועים אשר חסר בחוק - אפקטיביות - נבדק גם הוא על ידי מוסד ביקורת המדינה בישראל, ולו במסגרת אותו "עניין אחר" שהמבקר יכול לבדוק במקרה הצורך. לצד זאת, בן-פורת הדגישה כי המבקר אינו שם את שיקול דעתו במקום שיקול הדעת של הגוף המבוקר בנוגע לקיום דרכים שקולות להשגת המטרה או למימוש המדיניות.

מחקרים בודדים בלבד בישראל בחנו עד כה את תחומי העיסוק של ביקורת המדינה. ברזילי ונחמיאס¹⁷ בחנו את שכיחותם של חמישה סוגי ביקורת ב-559 דוחות ביקורת בשנים 1950 - 1997, ומצאו כי ביקורת הנוגעות ל"פיקוח על נושאים מקצועיים" מהוות כ-41% מנושאי ההתייחסות העיקריים של ביקורת המדינה, וכי רק כ-6% מהנושאים עסקו ביעילות וחסכון על בסיס "בחינה חשבונאית". נוסף לכך הם הצביעו על "משפטיזציה" של מוסד הביקורת בישראל - שימוש בשפה משפטית, שימוש בנרמות משפטיות כגון "כוונת המחוקק", ותדמית של הליך שיפוטי אובייקטיבי. הם ייחסו תופעה זו לכך שמבקרי המדינה באופן מסורתי היו שופטים בדימוס. שוורץ¹⁸ בחן ביקורת שבוצעו על גופים הכפופים לוועדת העבודה והרווחה של הכנסת¹⁹ בין השנים 1981 - 1992, ומצא כי רק 16% מהממצאים בדוחות ביקורת המדינה שבחן עסקו באפקטיביות וביעילות. לדבריו, מצב זה מעלה שאלה בנוגע למימוש הפוטנציאל של ביקורת המדינה בתחום זה.

שיטת המחקר

מאמר זה מציג בחינה השוואתית של שלושה דוחות של ביקורת בנושאים חברתיים של מוסד ביקורת המדינה בישראל (ממ"ה) ושלושה דוחות של מוסד ביקורת המדינה בממלכה המאוחדת (NAO) בנושאים מקבילים ובתקופות מקבילות. הוחלט להשוות את ביקורת הביצועים של ממ"ה ל-NAO מכיוון שהאחרון נחשב לאחד

14 National Audit Office, Value for Money Studies, <https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/value-for-money-programme>.

15 ס' 10(א)(3) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958.

16 מרים בן-פורת חוק יסוד: מבקר המדינה (2005).

17 גד ברזילי ודוד נחמיאס מוסד ביקורת המדינה: סמכות ואחריות (1998).

18 Robert Schwartz, State Audit - Panacea for the Crisis of Accountability? An Empirical Study of the Israeli Case, 23(4) INT'L J. OF PUB. ADMINISTRATION 405 (2010).

19 משרד העבודה והרווחה, ביטוח לאומי ומשרד הבריאות.

ממוסדות הביקורת המתקדמים בעולם בתחום ביקורות הביצועים ובשיטות עבודתו.²⁰ נוסף לכך, מוסד ה-NAO דומה לממ"ה מבחינת מקומו במבנה השלטון לצד הרשות המחוקקת. להלן נתונים השוואתיים לגבי מוסדות ביקורת המדינה בישראל ובממלכה המאוחדת:

לוח 2: נתונים השוואתיים לגבי מוסדות ביקורת המדינה בישראל ובממלכה המאוחדת

ממ"ה (שנת 2020)*		NAO (שנת 2019 - 2020)	
אוכלוסיית המדינה	כ-67 מיליון נפש	כ-9 מיליון נפש	
מספר העובדים במשרד	819	519 (99)	
מספר פרסומים	42 דוחות ביקורת ביצועים, 18 סקירות מחלקתיות 14 חקירות 404 ביקורות חשבונות של גופים ציבוריים	111	
תקציב שנתי	כ-400 מיליון ש"ח ²¹	כ-390 מיליון ש"ח (42 מיליון ש"ח)	
שיעור עלויות כוח האדם מתוך התקציב	70%	65%	

* נתוני ממ"ה כוללים את עובדי נציבות תלונות הציבור (נת"ץ). בסוגריים מופיעים נתוני הנת"ץ.

לצורך ההשוואה נבחרו שלושה נושאים חברתיים דומים ששני המשרדים ערכו בהם ביקורת בהפרש של עד שנתיים. להלן הדוחות שביניהם בוצעה ההשוואה:

לוח 3: דוחות שביניהם בוצעה ההשוואה

דוחות ממ"ה		דוחות ה-NAO	
שם הדוח	שנה	שם הדוח	שנה
המערך הרפואי לטיפול באסירים בשירות בתי הסוהר	2015 ²²	Mental health in prisons	2017
יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך	2015 ²³	Entitlement to free early education and childcare	2016

20 Yutaka Suzuki, Basic Structure of Government Auditing by a Supreme Audit Institution, 11(3) Government Auditing Rev. 39 (2004)

21 92.3 מיליון פאונד.

22 מבקר המדינה דוח שנתי 65א (2014).

23 מבקר המדינה דוח שנתי 65ג (2015).

2016	Personalized commissioning in adult social care	²⁴ 2017	טיפול המדינה בקשישים סיעודיים השוהים בביתם
------	---	--------------------	--

חלק א: ביקורת ביצועים - יתרונות ומורכבות

ביקורת ביצועים עשויה לשמש כלי חשוב עבור מקבלי החלטות וקובעי מדיניות, כגון מנהלים, פוליטיקאים ומאסדרים (רגולטורים), בשיפור ביצועים, הפחתת עלויות והגברת האחריותיות.²⁵ ביקורת הביצועים מאפשרת נקודת מבט נוספת והזדמנות לחשיבה מחודשת על הדרכים לשיפור ההתנהלות, השגת מטרות מדיניות וניהול הסיכונים. הביקורת מפנה זרקור להיבטים שגרתיים של פעילות המבוקר שאינם זוכים לתשומת לב ניהולית, ומספקת תובנות חשובות לשיפור תהליכים ותוצאות בשירות הציבורי. יצוין כי למרות ריבוי היתרונות האפשריים האמורים, עד כה מחקרים אקדמיים מעטים בלבד בחנו את השינוי, האפקטיביות וההשפעות בפועל של ביקורת הביצועים והשגת יעדיה בגופים המבוקרים.²⁶

מחקרים בנושא ביקורת הביצועים העלו היבטים בעייתיים רבים, אתגרים וחסרונות שלדעת חוקרים מסוימים אף מגיעים לכדי הטלת ספק בעצם האפקטיביות של ביקורת הביצועים ובלגיטימיות שלה.²⁷ להלן סקירת ההיבטים הבעייתיים העיקריים שעלו במחקרים.

1. אחת הבעיות המרכזיות ביישום ביקורת הביצועים ובתפיסת אמינותה היא שבניגוד לביקורת הסדירות והחוקיות, הנשענת על נורמות מוצקות וברורות כגון חוקים, תקנות, נהלים ותקנים המקובלים כאמות מידה לפעילותה, ביקורת הביצועים נשענת פעמים רבות על נורמות או תקנים סובייקטיביים, שלעיתים יש צורך לפתחם אד-הוק בהתאם לנסיבות הביקורת ולאופי פעילות הגוף המבוקר.²⁸ לפי סאתרלנד,²⁹ לא ניתן לקיים ביקורת אפקטיביות אובייקטיבית. מדובר בתחום הדומה לייעוץ ארגוני, שבו אין גרעין של ידע ושיטות מקובלות המובילות לתוצאות מהימנות שניתן לחזור עליהן (replicable). במקרה הטוב ביקורת הביצועים היא מחקר שימושי במדעי החברה, ולרוב היא סקר התרשמותי בלבד שערכו תלוי ביכולת ההתבוננות של המבקר.

24 מבקר המדינה דוח ביקורת מיוחד (2017).

25 Bawole & Ibrahim, לעיל ה"ש 7.

26 Michela Arnaboldi & Irvine Lapsley, Making Management Auditable: The Implementation of Best Value in Local Government, 44(1) Abacus 22 (2008); Irvine Lapsley & Christopher Kam Man Pong, Modernization versus Problematization Value-For-Money Audit (in Public Service, 9(4) EUROPEAN ACCOUNTING REV. 541 (2000) ראו גם: Bawole & Ibrahim, לעיל ה"ש 6.

27 Sharon Lynn Sutherland, The Politics of Audit: The Federal Office of the Auditor General in Comparative Perspective, 29(1) CANADIAN PUB. ADMINISTRATION 48 (1986).

28 דוד דרי ביקורת המדינה: נורמות ופיתגמים (2005). ראו גם: דואר, לעיל ה"ש 6; Arnaboldi & Lapsley, לעיל ה"ש 26.

29 Sutherland, לעיל ה"ש 27.

2. רב-המשמעות של הנורמות בביקורת הביצועים באה לידי ביטוי גם בהמלצות המבקר לגוף המבוקר. המחקרים העלו ביקורת על כך שהמלצות אלה הן לעיתים קרובות כלליות ומעורפלות.³⁰ המבקר נמנע בהמלצותיו מלהתערב ישירות בפעילות הגוף המבוקר, ומספק תובנות כלליות בלבד מתוך הניתוח שביצע. ההמלצה לגוף המבוקר היא לעיתים קרובות להשתפר בנושא שעלה בביקורת, ללא תוכנית פעולה מפורשת וספציפית לגבי אופן היישום.³¹ חשוב להדגיש כי הדבר נובע מכך שלרוב אין לביקורת כלים טובים יותר מן הכלים העומדים לרשותו של הגוף המבוקר כדי לבחון יעילות, חיסכון או אפקטיביות. לביקורת המדינה אין מומחיות ספציפית בנושאי פועלו של הגוף המבוקר, ולפיכך אין ביכולתה לקבוע את הדרך הראויה להשגת מטרתו, אלא ביכולתה רק להצביע על פונקציית ייצור חליפית שעשויה להיות עדיפה מבחינת החיסכון, היעילות או האפקטיביות.³² בהתאם לכך, לפי פרסי,³³ אין מתפקידו של המבקר להיות יועץ עסקי לגוף המבוקר לגבי דרכי השגת הערך המרבי ממשאביו, ואל לו להתערב בעבודת ההנהלה, אלא עליו רק להציג בפניו את נקודות החולשה כפי שהעלה.

3. הימנעות של המבקר ממתן המלצות קונקרטיות והצעת דרכים לשיפור היא נושא עקרוני וחשוב. בביקורת הביצועים מהלך המבקר פעמים רבות על גבול דק, ומשתדל להימנע מלחצות אותו כדי לא להיכנס לתחום קביעת המדיניות. אחד האתגרים המרכזיים בביקורת הביצועים הוא להימנע מהפיכת המבקר מסוכנים פסיביים לנוקטי פעילה,³⁴ וככל שהביקורת תשאל שאלות מעמיקות יותר היא תתקרב יותר לתחום הערכת המדיניות. מטבע הדברים, צעדים להרחבת ביקורת האפקטיביות - שמשמעם למעשה כניסה נרחבת יותר לתחום הערכת המדיניות - ייתקלו בהתנגדות ובמאבקי כוחות עם מנהלים ומקבלי החלטות במגזר הציבורי.

4. האתגר של ביקורת הביצועים להשפיע ולהביא לכדי שינוי אמיתי נובע בין היתר ממגבלות הנוגעות ליכולות המקצועיות של עובדי הביקורת. ביקורת ביצועים מחייבת מיומנויות גבוהות ומגוונות של המבקר ותשומות עבודה רבות. עובדי הביקורת נדרשים להתמודד עם נושאים סבוכים ומורכבים וזקוקים לשם כך לכישורים מקצועיים נרחבים. כמו כן עליהם לאמץ טכניקות ביקורת וניתוח חדשניות, ולהתמחות בהתמדה בתחומים הנתונים לביקורתם על מנת להיענות באופן מיטבי לאתגרי הביקורת.³⁵ לפסלי ופונג³⁶ סקרו כמה מחקרים בנושא ביקורת ביצועים, והעלו כי חלק מרכזי מהמתח בין המבקר למבוקרים נובע מהיעדר הלגיטימציה של המבקר בעיני המבוקרים בשל מומחיות מעטה בתחומי העיסוק שלהם. מהמחקר עלה כי היכולות המקצועיות הנדרשות מהמבקר עלולות להיות גבוהות מכדי לאפשר להם הסקת מסקנות לגבי נושא או מדיניות שיסייעו בפועל לגוף המבוקר. הצוות המבקר נדרש למידה רבה יחסית של מומחיות וביקאות בנתונים על מנת שיוכל להציג ראיות חותכות לכך שעקרונות החיסכון והיעילות הופרו, ולהציע המלצות לתיקון המצב.³⁷

Maurice Pendlebury & Obeid S. Shereim, Attitudes to Effectiveness Auditing: Some Further Evidence, 7(1) Financial Accountability & Management 57 (2001).

31 Roberts & Pollitt, לעיל ה"ש 10.

32 נסים מזרחי "תקני הביקורת" עיונים בביקורת המדינה 47, 51 (1991).

33 Ian Percy, The Best Value Agenda for Auditing, 17(4) Financial Accountability & Management 351 (2001).

34 Lapsley & Pong, לעיל ה"ש 26.

35 דואר, לעיל ה"ש 6.

36 Lapsley & Pong, לעיל ה"ש 26.

37 וייסברוד ה' "ביקורת תקציב המדינה" עיונים בביקורת המדינה 25, 23 (1976).

5. מחקרים מסוימים מצאו השפעות חיזונית³⁸ שליליות רבות של ביקורת הביצועים, כגון עיסוק בתפל (nit-picking), פערי ציפיות בין המבקרים והמבוקרים, ציד כותרות, קיבעון בסטנדרטים במקום בחינת יוזמות חדשניות ונטילת סיכונים, התנהגות אסטרטגית של הגופים המבוקרים כדי להיתפס כלגיטימיים בביקורת, עיסוק יתר של המבוקרים בביקורת תוך הזנחת משימות אחרות, ו"ראיית צינור" - דגש-יתר על היבטים מדידים של הפעילות אשר ניתנים לביקורת, תוך הזנחת היבטים לא-מדידים שלה.³⁹ תופעות לוואי נוספות של ביקורת הביצועים שעלו במחקרים הן עומס עבודה על הגופים המבוקרים, הגברת הדגש על ביצועים בטווח הקצר ולא בטווח הארוך, והגברת השימוש באמצעים בירוקרטיים כגון נהלים, רשימות תיוג ופרוטוקולים על מנת להיענות לדרישות הביקורת. כל אלה פעולות שבפני עצמן עלולות לפגוע ביעילות ובאפקטיביות של הגופים המבוקרים,⁴⁰ ובכך ביקורת הביצועים עלולה להחטיא את מטרתה.⁴¹

על מנת להתגבר על חלק מבעיות אלה, לבסס את ממצאי הביקורת על ראיות מוצקות (evidence-based) ולהשיג מהימנות גבוהה של הממצאים מול הגופים המבוקרים והציבור, אימצו מוסדות הביקורת שיטות עבודה מגוונות וחדשניות. לונסדייל⁴² בחן את ההתפתחות בשיטות הביקורת המשמשות את ה-NAO בביקורות VFM שנערכו בשנים 1986 - 2009, ותיאר התפתחות שחלה בשיטות הביקורת לאורך תקופה זו כדי להתגבר על הבעיות הטובעות בביקורת הביצועים בכלל, ובבדיקת האפקטיביות בפרט. במסגרת השינויים התרחב השימוש בשאלונים ובסקרים, ביעוץ חיזוני, בקבוצות מיקוד ובפאנלים של מומחים, בשיטות מחקר ממוקדות כגון ניתוח מקרי בוחן (case study), בשימוש במערכי שווי, בהשוואות בין-לאומיות ובסקירת ספרות מקצועית. נוסף על כך החלה הביקורת להיעזר בהערות של גורמים אקדמיים בנוגע לשיטות המחקר שלה, וגברה ההישענות על מומחים בתחומים מסוימים. לעיתים אף התבססה הביקורת על כמה שיטות במקביל על מנת לחזק את האמינות של ממצאיה.

יצוין כי מגבלות זמן, כוח אדם ותקציב מצמצמות את האפשרות להשתמש כראוי בשיטות ביקורת מתקדמות בעבודת הביקורת, ובפרט לבסס את הממצאים על כמה שיטות במקביל. כמו כן, לרבים מהמוסדות לביקורת המדינה אין די עובדים בעלי כישורים הדרושים ליישום שיטות מגוונות אלה.

38 השפעות חיזונית הן עלויות או תועלות שנגרמו עקב יישום מדיניות מסוימת, ומוטלות על אנשים או חברות שלא מעורבים או לא אמורים להיות מעורבים ביישום מדיניות.

39 Bawole & Ibrahim, לעיל ה"ש 7.

40 Frans L. Leeuw, On the Effects, Lack of Effects and Perverse Effects of Performance Audit, in PERFORMANCE AUDITING: CONTRIBUTING TO ACCOUNTABILITY IN DEMOCRATIC GOVERNMENT, 231, Jeremy Lonsdale, Peter Wilkins & Tom Ling eds., (2011).

41 יצוין כי מרבית תופעות הלוואי השליליות שנסקרו קיימות גם בביקורת מסוגים אחרים, ואינן ייחודיות לביקורת הביצועים. עם זאת, ביקורת הביצועים עלולה להעצים את התופעות הללו.

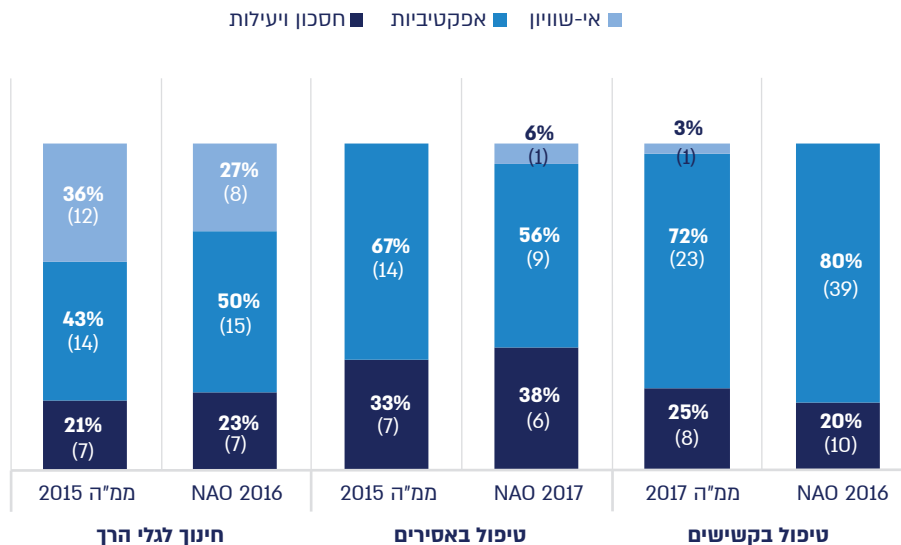
42 Jeremy Lonsdale, The Right Tools for the Job? Methods, Choice and Context, in Performance Auditing: Contributing to ACCOUNTABILITY IN DEMOCRATIC GOVERNMENT, 95, Jeremy Lonsdale, Peter Wilkins & Tom Ling eds., (2011).

חלק ב: השוואת ביקורת ביצועים של מוסדות ביקורת המדינה בישראל ובממלכה המאוחדת

ניתוח כמותי של הממצאים⁴³

ביקורת הביצועים בדוחות ממ"ה משולבת בדוחות המכילים סוגי ביקורת נוספים, בעיקר ציות. לעומת זאת, בדוחות ה-NAO ביקורת הביצועים היא חלק מביקורת ייעודית. ניתוח כמותי של ממצאי ביקורת הביצועים בדוחות שנבחנו מעלה כי אף שדוחות ה-NAO היו ייעודיים לביקורת זו, היקף הממצאים בנושאי ביקורת הביצועים דומה בין שני המשרדים. להלן ניתוח כמותי של הממצאים בדוחות הביקורת שנבחנו, בחלוקה בין נושאי יעילות וחסכון, אפקטיביות ואי-שוויון.⁴⁴ ממצאי החיסכון והיעילות לא הופרדו בניתוח זה כיוון שכפי שציין דואר,⁴⁵ מדובר בשני צדדים של אותו מטבע.

תרשים 1: שיעור (ומספר) ממצאי ביקורת ביצועים בדוחות ממ"ה וה-NAO



מהתרשים עולה כי מרבית הממצאים הנוגעים לביקורת ביצועים בדוחות שנבחנו, הן בממ"ה והן ב-NAO, עסקו באפקטיביות של פעולות הגוף המבוקר להשגת מטרותיו. ניתן להסביר את השכיחות הגבוהה של הממצאים בנוגע לאפקטיביות בכך שממצאים אלה הם לעיתים קרובות כלליים ונוגעים להיבטים רחבים של יישום המדיניות.

43 יצוין בהקשר זה כי בביקורת של ה-NAO, בניגוד לביקורת של ממ"ה, הממצאים אינם מלווים בהערות ביקורת על תפקוד הגוף המבוקר.

44 ננקטה גישה מרחיבה בנוגע להיקף הממצאים ושיוכם לתחום ביקורת הביצועים.

45 דואר, לעיל ה"ש 6.

הממצאים שעסקו באפקטיביות בדוחות של שני המשרדים התמקדו בעיקר ביישום לקוי או באמצעים לא מתאימים של מדיניות הגוף המבוקר. דוגמאות לממצאים: היעדר הגדרה בגוף המבוקר לגבי תוכן או היקף של פעילות מסוימת לצורך מימוש מדיניות, מחסור במשאבים לצורך השגת יעדי התוכנית, אי-איסוף של נתונים הנוגעים להערכת יישום התוכנית והיעדר הפקת לקחים.

מאידך גיסא, ממצאים בנוגע לחיסכון וליעילות הם ממוקדים יותר ודורשים לרוב ניתוח מעמיק, ולכן השכיחות שלהם נמוכה יותר. דוגמאות לביקורת מסוג זה: הקצאה לא יעילה של משאבים, מנגנון תמחור שאינו מביא לתוצאות יעילות, השפעות חיצוניות שאינן מטופלות כראוי והסתמכות על מידע לא מהימן בקבלת החלטות. להלן דוגמאות לליקויים מסוג אפקטיביות ומסוג יעילות וחיסכון בדוחות הביקורת שנבחנו:

לוח 4: דוגמאות לליקויים מסוג אפקטיביות ומסוג יעילות וחיסכון בדוחות הביקורת שנבחנו

דוגמאות לממצאים בנושא אפקטיביות	דוגמאות לממצאים בנושא יעילות וחיסכון
HJIPs do not contain any measures of quality, or outcomes such as improvement in a prisoner's health.	The commissioner had paid for a full service when the prison was holding significantly fewer prisoners than it was contracted to provide for.
שב"ס לא בחן מחדש את תיקני החובשים לאור הגידול במספר הכלואים המטופלים, גילם, מצבם הבריאותי וסוג מתקן הכליאה.	העלות הממוצעת של עריכת הבדיקות הקליניות במרכז הרפואי... מסתכמת בכ-136,500 ש"ח לחודש... לעומת זאת - העלות החודשית הממוצעת לעריכת בדיקות אלה במעבדת מר"ש מסתכמת בכ-23,000 ש"ח לחודש... לנוכח ההוצאה העודפת של למעלה ממאה אלף ש"ח מדי חודש - עליו למצוא בדחיפות פתרון.
בט"ל אינו מציג מידע על איכות הטיפול שמספקות החברות שיכול לאפשר לקשיש ולבני משפחתו לבחור באופן מושכל את חברת הסיעוד.	אף שביטוח לאומי היה מודע לרישומי היתר (גניבת שעות), ואף שמדובר במיליוני ש"ח - הוא אינו דורש מחברות הסיעוד את יומני העבודה, כחלק מדרישות התשלום הממוחשבת שהן נדרשות לשלוח אליו כתנאי לתשלום.

ריבוי הממצאים בנושא אפקטיביות פעילות הגוף המבוקר מעניין במיוחד נוכח היעדר הסמכות החוקית המפורשת לממ"ה לעסוק בנושא אפקטיביות. נתונים אלה מצביעים על כך שנושא האפקטיביות נוכח בבירור בביקורת, ואף תופס בה מקום מרכזי. יצוין כי ביקורת האפקטיביות של פעילות הגופים המבוקרים לא בחנה את אפקטיביות המדיניות שלהם בכללותה, אלא את יישומה או היבטים נקודתיים בה. מניתוח שכיחות הממצאים בתרשים 1 עולה גם קשר בין נושא הביקורת לבין סוג ממצאי הביקורת בנושאים חברתיים, כגון בנושא החינוך לגיל הרך, נושא השוויון עשוי לקבל משקל רב יותר.

השוואת ממצאי דוחות הביקורת בנושא אפקטיביות

בביקורת אפקטיביות שביצע ה-NAO בדוחות שנבחנו נמצאה בחינה של הקשר בין תשומות שהושקעו לתפוקות שהתקבלו. לא נמצאה בחינה כזו בדוחות ממ"ה שנסקרו. להלן דוגמאות לממצאים מסוג זה:

לוח 5: דוגמאות מביקורת האפקטיביות בדוחות ה-NAO

דוגמאות	נושא דוח ה-NAO
<ul style="list-style-type: none"> Data at the local authority level show no association between higher rates of uptake of personal budgets and direct payments and better care outcomes We found no association between authorities' use of direct payments and their overall spending on care. 	Personalized commissioning in adult social care
<ul style="list-style-type: none"> NHS England also does not know how much it spends on mental healthcare in prisons, which means it cannot know whether it is providing value for money. 	Mental health in prisons

בביקורת אפקטיביות שביצע ה-NAO עלו ממצאים הנוגעים לקיומם של תנאי שוק תחרותי משוכלל, והמוסד אך פרסם קווים מנחים לביקורת בנושא.⁴⁶ לקיום תנאי שוק יש משנה חשיבות בביקורת אשר נועדו לשפר את מצבו של האזרח ולוודא תועלת מרבית עבורו מתנאי שוק תחרותי. התנאים לקיום שוק תחרותי הם בין היתר: קיום מידע מלא בשוק, ריבוי שחקנים ואפשרות בחירה חופשית העומדת בפני הצרכנים. להלן דוגמאות לממצאים מסוג זה:

לוח 6: דוגמאות מביקורת לגבי קיום תנאי שוק תחרותי בדוחות ה-NAO

דוגמאות	נושא דוח ה-NAO
<ul style="list-style-type: none"> In an effective market, consumers make informed decisions which influence and shape the market... in a 2012/13 survey 70% of parents were not aware of this service... Local authorities have focused on improving the quality of childcare but many have not focused on increasing choice and competition. More information about the different outcomes that different types of provision lead to would also help the early years market to function more effectively. local authorities have to try to stimulate the market in other ways... 	Entitlement to free early education and childcare

National Audit Office, Delivering Public Services through Markets: Principles for Achieving Value for Money (NAO Principles Paper 46, 26.6.2012).

<ul style="list-style-type: none"> NHS England's commissioning model relies on competitive pressure to get the optimal price, but the prime provider model limits the number of providers able to bid. All of the five heads of commissioning teams we spoke to told us that the market for prison healthcare was thin. In four of the ten prisons we visited, there were only two bidders able to meet the basic specification for health services. 	Mental health in prisons
--	--------------------------

יש לציין כי גם בדוח ממ"ה בנושא טיפול בקשישים נמצא ליקוי הנוגע להיעדר מידע בשוק,⁴⁷ אך לא נעשה קישור בין הממצא לבין הפגיעה בקיום שוק משוכלל ותחרותי לתועלת הצרכנים.

סוגים שונים של ביקורת ביצועים

מוסד ביקורת המדינה בדנמרק פרסם בשנת 2004 קווים מנחים לביצוע ביקורת ביצועים.⁴⁸ המשרד הבחין בין שלושה סוגים של ביקורות ביצועים בהתאם לפעולות הביקורת, רמת הפרשנות הנדרשת מהמבקר, שיטת ביצוע הביקורת והנורמות המשמשות בביצועה.⁴⁹

לוח 7: סוגים של ביקורת ביצועים

סוג הביקורת	תיאורית	הערכתית	סיבתית
פרשנות של מהמבקר	ללא	מוגבלת	גבוהה
תפקיד המבקר	למפות ולתאר	להעריך מול דרישות מינימום	למצוא סיבות ולהעריך מול תיאוריה מוכרת
מתודולוגיות	מתודולוגיות תיאוריות	מתודולוגיות הערכתיות	מתודולוגיות אנליטיות המבוססות על תיאוריות
נורמות	אין	נורמות קיימות שיש לעמוד בהן	נורמות שראוי או כדאי להשיג
הערות	תיאור פעילות הגוף המבוקר	ביקורת על אי-עמידה בנורמות	יחס בין נתונים, זיהוי חוזקות וחולשות

הביקורת התיאורית עוסקת בתיאור וניתוח היבטים איכותיים של הנושא, לרבות הצגת נתונים כמותיים לגביו. ביקורת זו אינה מחייבת את קיומן של נורמות אשר למולן תיבחן התנהלות הגוף המבוקר, בניגוד לביקורת

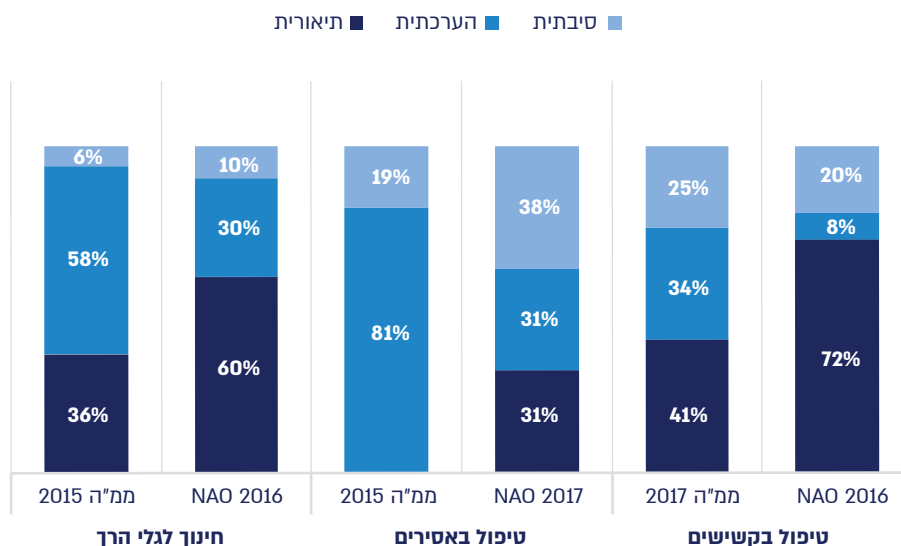
47 "בט"ל אינו מציג מידע על איכות הטיפול שמספקות החברות שיכול לאפשר לקשיש ולבני משפחתו לבחור באופן מושכל את חברת הסיעוד". מבקר המדינה, לעיל ה"ש 24, בעמ' 49.

48 Jens Lund Andersen, New Guideline for Performance Audits from the National Audit Office of Denmark, 10 EUROSAI Magazine 33 (2004).

49 צוין גם סוג ביקורת רביעי, "ביקורת מוטת שינוי", שהיא נגזרת של הביקורת הסיבתית ובה המבקר ממליץ על דרכים לשיפור הביצועים.

ההערכתית אשר מעריכה את פעילות המבוקר ביחס לנורמות קיימות. ביקורת סיבתית היא המורכבת ביותר, ובה המבקר עוסק בנימוח ובהסבר היחסים בין נתונים, ובניתוח אי-השגת יעדים שכדאי או ראוי היה להשיגם.

תרשים 2: סוגי ביקורת ביצועים בדוחות ממ"ה וה-NAO



כפי שעולה מהתרשים, בממוצע יותר ממחצית (כ-54%) מהביקורת בדוחות ה-NAO היא תיאורית. בדוחות נסקרו תופעות שעלו בפגישות, בביקורים בגופים המבוקרים ובשיחות עם גורמים רלוונטיים נוספים. כמו כן הוצגו ניתוחים ומחקרים שערכו גופים שונים, לרבות משרד ה-NAO. ה-NAO הצביע על התופעות, אך לרוב לא הוסיף מסקנות עצמאיות או הערות ביקורת.

גם בדוחות ממ"ה קיימת ביקורת תיאורית רבה, אך בממוצע מעל למחצית מהביקורת (כ-58%) בדוחות הללו הייתה הערכתית. בביקורת נמצאה הסתמכות רחבה יחסית על נורמות, כגון נהלים, הנחיות, המלצות של ועדות ציבוריות או של יועצים, תקני שירות ותוכניות של הגופים המבוקרים. נוסף על כך היו בדוחות רכיבים של ביקורת סיבתית, כגון בחינת הסיבות לתופעות שנמצאו - למשל סיבות להגשה מאוחרת של בקשות לגמלת סיעוד, או פירוט חסמים המונעים מקשישים לבקר במרכזי יום; בחינת היחס בין נתונים ממקורות שונים; וזיהוי חולשות של הגוף המבוקר, כגון היעדר הגדרת היקף ותוכן הכשרה נדרשת למטפלות, או אי-קבלת מלוא שעות הטיפול שהקשיש זכאי להן.

המלצות הביקורת

כאמור, מחקרים בנושא ביקורת ביצועים העירו על כך שהמלצות הביקורת הן לעיתים כלליות ומעורפלות, ואינן מפורשות. מצב זה בולט בביקורת הביצועים של ה-NAO, שבה לא נכללו המלצות מפורשות, וההמלצה למעשה משתמעת מהצגת הממצא. בשניים מבין שלושת דוחות ממ"ה שנסקרו נמצא כי המלצות הביקורת היו כלליות,

ולא היו בהן פירוט או הכוונה ליישום. בדוח בנושא טיפול סיעודי היו המלצות מפורטות יותר לגופים המבוקרים.⁵⁰ המלצות מסוג זה מקלות על הגופים המבוקרים ליישם אותן בהתאם להכוונת המבקר. להלן דוגמאות:

לוח 8: דוגמאות להמלצות בדוחות ממ"ה

המלצות כלליות	המלצות קונקרטיות (ההדגשות אינן במקור)
על המשרד לביטחון פנים בשיתוף משרד הבריאות לפעול לאלתר כדי לקדם את הטיפול במציאת פתרון מקצועי הולם לבעיות בתחום בריאות הנפש בשב"ס.	במסגרת עבודת מטה זו יש למצוא דרכים להקלת ההתמודדות של בני המשפחה עם הטיפול בקשישים סיעודיים - בין באמצעות סיוע ישיר לבני המשפחה, דוגמת הפעלת קבוצות תמיכה, ובין באמצעות סיוע עקיף לבני המשפחה.
בה בעת ראוי שהאגף וכל היחידות הנוגעות בדבר ישקדו על הטמעת דפוסי עבודה חדשים, יפקחו על כך ויעריכו את האפקטיביות של תהליכי הפיקוח, הייעוץ וההדרכה ואת השגת יעדיהם.	עליהם לבחון דרכים להרחבת היקף השירותים הניתנים באזורים שבהם הביקוש הרב לביקור במרכזי היום גדול בהרבה מההיצע, ובכלל זה גם להרחבת שעות הפעילות של המרכזים הקיימים במתכונת "משמרת שנייה" - בשעות אחר הצהריים או בשעות הלילה.

שיטות הביקורת ופעולותיה

שיטות הביקורת הן בעלות חשיבות מוגברת בביקורת ביצועים, מכיוון שתפקידן אינו רק לחשוף ממצאים, אלא גם לספק להם רמת אמינות גבוהה בעיני המבוקרים והציבור, בעיקר במצבים שבהם אין נורמות ברורות ומקובלות לביחנת הביצועים של הגוף המבוקר. בדוחות ה-NAO מופיע נספח המפרט את פעולות הביקורת שביצע, ובדוחות ממ"ה מופיעה פסקה המפרטת פעולות אלה. מסקירת ששת הדוחות של שני מוסדות הביקורת עולה כי הם השתמשו במגוון שיטות ביקורת נוסף על השיטות המסורתיות של קיום פגישות ואיסוף מסמכים:

לוח 9: שיטות הביקורת בדוחות שנסקרו

פעולות ביקורת בדוחות ממ"ה	פעולות ביקורת בדוחות ה-NAO
סקירת ספרות	בחינת ספרות אקדמית וראיונות עם גורמים באקדמיה
ביקורים פיזיים במתקנים	ביקור פיזיים במתקנים
ניתוח מאגר נתונים	ביצוע חישובים עצמאיים
ביצוע סקרים	ביצוע סקרים
קבוצות מיקוד וראיונות עומק	ראיונות חצי-מובנים ⁵¹ , ראיונות עם מקבלי שירות, מקרי בוחן

50 שבע מתוך עשר ההמלצות העיקריות בדוח היו המלצות מפורטות.

51 ראיון המתבסס על שאלות מוכנות מראש (ראיון מובנה), אך פתוח להרחבה ולקבלת מידע נוסף מצד המראיינים.

למרות השימוש הנרחב למדי בפעולות ביקורת מתקדמות, ניכרת בדוחות ה-NAO הסתמכות רחבה על ניתוחים ודוחות של הגופים המבוקרים וגופים נוספים. פעולות הביקורת העצמאיות שהוא ביצע עסקו בנושאים נקודתיים מתוך הדוח, כגון קבוצת מיקוד של הורים בנוגע למידע שקיבלו בנושא חינוך, סקר בקרב מנהלי בתי כלא לגבי אסירים שנזקקו לטיפול ולא קיבלו אותו, ועוד. גם בדוחות ממ"ה ניכרה הסתמכות רבה על נתונים וניתוחים מצד גופים שונים. עם זאת, בדוחות שבהם ביצע ממ"ה פעולות ביקורת עצמאיות, הללו עמדו בלב הדוח וניכר כי נעשה בהן שימוש נרחב ולא נקודתי - לדוגמה, בדוח בנושא הקשישים הסיעודיים מתואר סקר שנערך בקרב קשישים ומשפחותיהם, ובדוח בנושא בתי כלא נבחנו בפועל התנאים הפיזיים בהם.

סיכום והמלצות

במאמר בוצע ניתוח השוואתי מצומצם של היבטים הנוגעים לביקורת ביצועים במוסדות ביקורת המדינה בישראל ובממלכה המאוחדת. לפי המוסד הבין-לאומי לביקורת המדינה (INTOSAI), ביקורת ביצועים מבקשת לספק מידע, ניתוח או תובנות חדשות וכן להנגיש מידע קיים לבעלי עניין שונים.⁵² מחקרים קודמים שבחנו ביקורת ביצועים העלו כי ביקורת מסוג זה עשויה לתת ערך אמיתי לגוף המבוקר ולציבור, ובמקרים אלה גם גדל הסיכוי שהמלצותיה ייושמו.⁵³

מאמר זה מציג ניתוח השוואתי מצומצם של שלושה דוחות ביקורת שנערכו בכל אחד מהמשרדים. הדוחות נבחרו באופן אקראי ואינם מהווים מדגם סטטיסטי מייצג. חשוב לציין כי ייתכן ולו היו נבחרים דוחות ביקורת אחרים, היו עולות מסקנות ותובנות שונות מאלה שעלו במאמר זה על סמך הדוחות שנבחרו. עם זאת, הניתוח שבוצע מאפשר תובנות ראשוניות, ומצביע על נקודות שלגביהן יש מקום להמשך בחינה ומחקר.

מניתוח דוחות הביקורת במסגרת מאמר זה עלה כי מוסדות ביקורת המדינה בישראל ובממלכה המאוחדת מסתמכים באופן נרחב למדי על נתונים, סקרים וניתוחים שנערכו על ידי גופים שונים, וכי חלק ניכר מהביקורת היא תיאורית - דהיינו, מתארת תמונת מצב בלבד. הערך המוסף של ביקורת כזו הוא בעיקר בריכוז ובהצגה מתכללת של המידע הקיים בפני הציבור. מהדוחות שנסקרו עלה כי ביקורת ביצועים שמבצע ממ"ה נוטה להיות הערכתית, דהיינו, ביקורת שבוחנת את ביצועי הגוף המבוקר אל מול הנורמות בתחום. הדבר עולה בקנה אחד עם תופעת ה"משפטיזציה" של ביקורת המדינה שעלתה במחקרם של ברזילי ונחמיאס.⁵⁴ הרחבת הביקורת הסיבתית, שנמצאה באופן חלקי בדוחות ממ"ה, עשויה לאפשר העמקה בביצועי הגופים המבוקרים במנותק מכבלי הנורמות, ולהביא לידי ביטוי את היתרונות האפשריים של ביקורת ביצועים עבור הגופים המבוקרים. כמו כן, מומלץ שגם להמלצות הביקורת יהיה ערך מוסף עבור הגוף המבוקר, והן לא יסתפקו בהמלצה כללית לתקן את הליקוי שעלה.

https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/ISSAI_300_en_2019.pdf 52

Francesca Manes Rossi & Isabel Brusca, In the Pursuit of Harmonization: Comparing the Audit Systems of European Local Governments, 41(4) Pub. Money & Management 1 (2020)

54 ברזילי ונחמיאס, לעיל ה"ש 17.

ממצאי המחקר הנוכחי עלה עיסוק נרחב יחסית בנושאי חיסכון, יעילות ובעיקר אפקטיביות בדוחות הביקורת של ממ"ה, זאת בניגוד למסקנותיהם של מחקרים קודמים בישראל שהעלו כי ממ"ה ממעט לבצע ביקורת ביצועים. הסבר אפשרי לפער זה הוא הנטייה של ביקורת הביצועים בישראל (בניגוד ל-NAO) להישען על נורמות, דבר שעשוי להתפרש כביקורת ציות. התמקדות ביקורת הביצועים של ממ"ה בהשוואות ביצועי הגוף המבוקר לנורמות עלולה להגביל אותה לתחומים אלה בלבד. מומלץ כי הביקורת תורחב לתחומים ולנושאים נוספים שאינם מוסדרים כיום בנורמות, ולפיכך המודעות והעיסוק בהם פחותים. דווקא נושאים כאלה עשויים לספק ערך מוסף לגוף המבוקר ולקובעי המדיניות, ולאפשר נקודות מבט חדשות עבורם.

בבחינה שנעשתה במאמר זה עלה כי עיקר הממצאים של שני מוסדות הביקורת הם בנושאי אפקטיביות, ככל הנראה בגלל שסוג זה של ממצאים נוגע להיבטים נרחבים של פעילות הגוף המבוקר. במסגרת ביקורת אפקטיביות מומלץ כי ממ"ה יבחן אפשרות להרחיב את הביקורת גם לתחומים נוספים שבהם עוסק ה-NAO - יחס בין תשומות לתפוקות וקיומם של תנאי שוק תחרותי. כמו כן, מומלץ כי ממ"ה ירחיב את הביקורת בנושאי יעילות וחיסכון על מנת למצות את התועלת הגבוהה של ביקורת מסוג זה עבור הגופים המבוקרים והמגזר הציבורי. ולבסוף, מהמדגם המצומצם של דוחות הביקורת שנסקרו עלה כי שני המשרדים משתמשים במגוון מתודולוגיות ופעולות ביקורת לביסוס ממצאיהם, אך ממ"ה נוטה להסתמך בדוחותיו על פעולות עצמאיות יותר מאשר ה-NAO.

ביקורת הביצועים של ממ"ה אינה מצהירה על כוונותיה באופן מפורש, כפי שעושה ה-NAO: היא אינה קובעת כי דוח זה או אחר הוא דוח בנושא ביקורת ביצועים, וכי ממצא זה או אחר מעיד על היעדר "ערך תמורת כסף". מומלץ כי בדוחות שבהם יש ריבוי של ממצאי ביקורת ביצועים, ממ"ה ישקול לציין כי הושם דגש בדוח על נושא זה.

הגברת המודעות לחשיבות וליתרונות הפוטנציאליים של ביקורת הביצועים כמו גם לאתגריה, כפי שעולה ממאמר זה, עשויה לגביר את הערך המוסף של הביקורת עבור הגופים המבוקרים ועבור המשק. הרחבת ביקורת הביצועים לביקורת סיבתית המנותקת מכבלי הנורמות הקיימות תאפשר לביקורת המדינה "קפיצת מדרגה" בתחום זה.

היבטים חברתיים בביקורת פנימית במגזר העסקי ובמגזר הממשלתי

דורון רונן*

תקציר

בשנים האחרונות, בשוקי הון בארץ ובעולם, משקיעים מביאים בחשבון במידה רבה את שיקולי הקיימות (Environmental, Social, Governance; ESG) בבואם לבחור אסטרטגיית השקעה. השקעות אחראיות והשקעות אימפקט, שמטרתן להשיג רווחים תוך שמירה על הסביבה ועל קיום ערכים חברתיים, נעשות בהדרגה לכלי פיננסי חשוב בקביעת מדיניות ההשקעות של חברות עסקיות, של בנקים ושל מוסדות פיננסיים מרכזיים ברחבי העולם. המונח קיימות מתפתח ומשתנה במהירות¹, ונראה שהוא תופס מקום חשוב יותר ויותר בשני המגזרים (עסקי וממשלתי-ציבורי²), בין היתר כי קיימות היא ערך משותף לארגונים עסקיים ולארגונים ממשלתיים בארץ ובעולם.

לביקורת הפנימית תפקיד מפתח בכל ארגון עסקי, הואיל והיא שומרת הסף של הארגון והמצפן הארגוני שלו. הביקורת הפנימית אינה קופאת על שמריה, אלא מתפתחת בכל שנה ושנה ומתמודדת עם אתגרים ועם נושאי ביקורת חדשים וישנים שמאתגרים אותה.

במאמר זה אתמקד בתפקידה של הביקורת הפנימית וביכולתה לבחון את נושא הקיימות וההשקעות האחראיות של התאגידים במסגרת הכלים העומדים לרשותה.

* ר"ח דורון רונן הוא נשיא ויו"ר הוועדה המקצועית בלשכת המבקרים הפנימיים IIA ישראל, בעל 40 שנות ניסיון בביקורת פנימית, בעל תואר שני בביקורת פנימית וציבורית (MA) ותואר שני במשפטים (LLM), מבקר פנימי מוסמך (CIA) ובעל הסמכות נוספות במקצועות הביקורת הפנימית (CRMA, QAR, CRISC, CSX-F, CDPSE, CFE).

1 מתחילת כתיבת מאמר זה חלו שינויים רבים, ומאסדרים (רגולטורים) פרסמו הנחיות בנושא קיימות. לדוגמה, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון "תיקון הוראות החוזר המאוחד – פרק 4 לשער 5 'ניהול נכסי השקעה' (שיקולי השקעה הנוגעים להיבטים סביבתיים, חברתיים והיבטי ממשל תאגידי ולסיכונים מתפתחים, סיכויי סייבר וסיכונים טכנולוגיים) שה. 10906-2020" (חוזר רשות ההון, ביטוח וחיסכון 2.2.2021). ראו גם המפקח על הבנקים "גילוי לציבור על היבטי סביבה, חברה וממשל (ESG) – חוזר מס' ח' 06-2678" (חוזר בנק ישראל, המפקח על הבנקים 2.12.2021).

2 לדוגמה, באקדמיה יש קורסים בנושא קיימות. למשל בחוג לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים נלמד הקורס "כלכלה כתיאוריה חברתית: ביקורת הכלכלה המדינית" שבו מפרשים את התיאוריה הכלכלית כתיאוריה ארגונית ומתוכה מתוים קווים מנחים למדיניות כלכלית וחברתית. דוגמה אחרת, בתחום הרפואה והתזונה עוסקים בקיימות. למשל, בהמלצות התזונה החדשות של משרד הבריאות ממליצים על ארבעה ממדים של תזונה ים-תיכונית: ממד בריאות, ממד סביבתי, ממד חברתי-תרבותי וממד כלכלי. בהקשר זה אעיר שאיני בהכרח מסכים להפרדה בין הממד הסביבתי לבין הממד החברתי-תרבותי. משרד הבריאות המחלקה לתזונה "תזונה ים תיכונית לקידום התזונה הבריאה" (הכנס לבריאות 2016 – תובנות ויעדים, פברואר 2016).

מבוא - מהי קיימות? | עולם האסדרה ועקרון הקיימות | עקרון הקיימות בקרב מאסדרים בישראל | עקרון הקיימות בקרב גורמי אסדרה בחו"ל | הטמעת עקרון הקיימות בקרב גופים בין-לאומיים | הטמעת עקרון הקיימות בקרב המגזר העסקי והמשקיעים | העניין הגובר בדיווח על קיימות - תקנים, תקנות ומסגרות | תרומות ביקורת פנימית וקיימות - "לבקר או לא לבקר, זו השאלה" | תפקידי הביקורת הפנימית בדיווח על קיימות | הבטחה | ייעוץ | ביקורת פנימית בנושא קיימות - מהלכה למעשה | סיכום

מבוא - מהי קיימות?


קיימות (Environmental, Social, Governance; ESG) כוללת בתוכה התייחסות לתבחינים המאפיינים את פעולות הארגון כבר-קיימה, אחראי ואתי, ובעולם העסקי מדובר על אחריות חברתית תאגידית ESG.

בדרך כלל נושאי הקיימות נדונים ומטופלים במסגרת אחד התחומים האלה, אף על פי שלעיתים יכולה להיות גם חפיפה מסוימת ביניהם:

- סביבה – איך הארגון פועל כ"נציגו" של הטבע. בתחום זה נכללות סוגיות הקשורות לפליטת פחמן או גזי חממה, הפחתת שימוש באנרגייה מזהמת ומעבר לאנרגייה ירוקה, ניהול פסולת - מניעת בזבז (מזון, חומרים, משאבי טבע ועוד) ועידוד מחזור, ניהול מים וצריכת מים, מקור חומרי הגלם ופגיעות בעקבות שינויי האקלים.
- חברה – כיצד ארגונים מנהלים את היחסים שלהם ואת קשריהם עם העובדים, עם הלקוחות ועם הקהילה הרחבה יותר. בתחום זה נכללות סוגיות שעניינן אחריות חברתית תאגידית, ניהול כוח אדם והכשרות עובדים, הגנת הפרטיות, מתן תרומות, ביטחון, בריאות ובטיחות. נוסף על כך, בעקבות פעילותן של תנועות העוסקות באי-צדק ואי-שוויון חברתי, עלו נושאים חברתיים הנוגעים לקיימות לסדר היום הציבורי, ביניהם גיוון תעסוקתי, שוויון מגדרי והכללה מגדרית, רב-תרבותיות וכדומה.
- ממשל תאגידי – בתחום זה נכללים היבטים שונים: אתיקה עסקית, מנהיגות, תגמול מנהלים, ביקורת, בקורות פנימיות, הגנה על קניין רוחני וזכויות בעלי מניות. סיכונים הנוגעים לסוגיות גיוון (שהם חברתיים מטבעם) יכולים אף הם להיכלל תחת מטריית הממשל התאגידי, לדוגמה פעולות לשיפור הגיוון בדירקטוריון של תאגיד. בהקשר זה אציין שקיימות דרישות גילוי נרחבות עבור ממשל תאגידי מכוח דיני ניירות ערך (ומאסדרים אחרים) בארץ ובעולם.

במאי 2019 פורסם בבורסת נאסד"ק (Nasdaq) בארצות הברית- מדריך לחברות בנושא דיווח על קיימות, ובתוכו תרשים הכולל את שלושת מרכיבי הקיימות (סביבה, חברה וממשל-תאגידי), ואת התבחינים המשויכים לכל מרכיב.³

Nasdaq ESG Reporting Guide 2.0: A Support Resource for Companies (May 2019) <https://www.nasdaq.com/docs/2019/11/26/2019-ESG-Reporting-Guide.pdf> 3

 Environmental (E)	 Social (S)	 Corporate Governance (G)
E1. GHG Emissions E2. Emissions Intensity E3. Energy Usage E4. Energy Intensity E5. Energy Mix E6. Water Usage E7. Environmental Operations E8. Climate Oversight / Board E9. Climate Oversight / Management E10. Climate Risk Mitigation	S1. CEO Pay Ratio S2. Gender Pay Ratio S3. Employee Turnover S4. Gender Diversity S5. Temporary Worker Ratio S6. Non-Discrimination S7. Injury Rate S8. Global Health & Safety S9. Child & Forced Labor S10. Human Rights	G1. Board Diversity G2. Board Independence G3. Incentivized Pay G4. Collective Bargaining G5. Supplier Code of Conduct G6. Ethics & Anti-Corruption G7. Data Privacy G8. ESG Reporting G9. Disclosure Practices G10. External Assurance

נראה שבקרב מנהיגים במגזר העסקי ובגופי הממשל גוברת ההבנה לגבי חשיבות הקיימות והחיוניות שלה. רווחה ארגונית אינה רק אסטרטגיות ומדדים פיננסיים, אלא גם היבטים סביבתיים, חברתיים וממשל תאגידי. גישה הוליסטית זו הכרחית ליצירת ערך ארוך טווח, ולכן תכנון אסטרטגי, ניהול סיכונים והבטחה (assurance)⁴ חייבים לשלב, נוסף על הממד הפיננסי המפורט לעיל, גם את שלושת מרכיבי הקיימות.

אחד המדדים, שבאמצעותם אפשר להעריך את צמיחת תחום הקיימות בעולם העסקים, הוא השינוי שחל כלפי הרלוונטיות שלה בעולם הסיכונים. לפי OnRisk 2021, שפורסם על ידי ה-IIA בספטמבר 2020 בקרב דירקטוריונים, הנהלות ומבקרים פנימיים, הקיימות עדיין לא נתפסת כתחום מהותי של סיכון. ליתר דיוק, קיימות נתפסת כרלוונטית מתוך 11 תחומי הסיכון שנבדקו.⁵

ברם, גישה זו הולכת ומשתנה, בין היתר בעקבות פעילותם של ארגוני צדק חברתי ובעקבות המודעות הגוברת לשינויי האקלים והשפעותיהם על סדרי העדיפויות של ארגונים. נמצא שיותר משקיעים ומאסדרים מאתגרים את הארגונים לדווח בפומבי על האסטרטגיות, על ההתחייבויות ועל הפעולות שלהם בתחום הקיימות. באמצעות דיווח על קיימות, חברות, המשלבות ביעילות שיקולי קיימות באסטרטגיה העסקית ובניהול הסיכון שלהן, יכולות לדווח כיצד שיקולים אלה משפיעים על עסקיהן ועל הרלוונטיות של הנושא למחזיקי העניין שלהן.

היכולת של ארגונים להטמיע את נושא הקיימות באסטרטגיות שלהם תלויה בעיצוב הבקרה הפנימית וביעילותה בהיבטים האלה: חשבונאות, דיווח ותקשור של מידע. החלת דפוסי עבודה קפדניים ושיטתיים בכל הקשור למדידה, לאימות, לניהול ולדיווח של מידע מהותי בנושא קיימות, כפי שקיים בדיווח כספי, אמורה להוביל ליצירת אמן גדול יותר בקרב ארגונים, משקיעים ומחזיקי עניין, לערך ארגוני ולאפקטיביות של שוקי ההון.

4 הבטחה (assurance) היא המונח המקצועי לביקורת פנימית לפי התקנים המקצועיים: "ביקורת פנימית הינה פעילות בלתי תלויה ואובייקטיבית של הבטחה (assurance) ויעוץ, אשר מיועדת להוסיף ערך ולשפר את פעולות הארגון. היא מסייעת לארגון להשיג את מטרותיו בהבאת גישה שיטתית וממוסדת, לשם הערכה ושיפור האפקטיביות של תהליכי ניהול סיכונים, בקרה, פיקוח וממשל תאגידי". The Institute of Internal Auditors Definition of Internal Auditing (January 2017) https://theiia.org.il/wp-content/uploads/2020/04/%D7%A7%D7%95%D7%91%D7%A5-%D7%AA%D7%A7%D7%A0%D7%99%D7%9D-2017-_%D7%9C%D7%95%D7%92%D7%95-%D7%97%D7%93%D7%A9-compressed.pdf (page 9).

5 The Institute of Internal Auditors *OnRisk: A guide to Understanding, Aligning, and Optimizing Risk* (September 2020) <https://www.theiia.org/globalassets/documents/onrisk/onrisk-2020-report.pdf>

עולם האסדרה ועקרון הקיימות

עקרון הקיימות בקרב מאסדרים בישראל

בדצמבר 2021 פרסם המפקח על הבנקים חוזר בנושא "גילוי לציבור על היבטי סביבה, חברה וממשל ESG"⁶ אשר במסגרתו נקבעה החובה לפרסם דוח שנתי בנושא קיימות בתוך ארבעה חודשים מסוף שנת הדיווח (במקום החובה שנקבעה בשנת 2011 לפרסם דוח אחריות תאגידית דו-שנתי). נוסף על כך, בחוזר זה הובהרו ההנחיות לגבי מטרת הדוח ותוכנו ונקבעה החובה לכלול בדוח הדירקטוריון וההנהלה- תמצית של מדדי סביבה, חברה וממשל עיקריים ולציין היבטים מהותיים של סביבה, חברה וממשל המשתלבים ביעדים ובאסטרטגיה העסקית של התאגיד.

ב-18.11.21 פרסמה רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון חוזר שלפיו גופים מוסדיים יחויבו להתייחס הן להיבטי קיימות והן להיבטים הקשורים לסיכונים מהותיים, ככל שהם עשויים להשפיע על ביצוע תיק ההשקעות, לרבות סיכונים הנובעים משינויי אקלים שיש להם השפעה מהותית על ביצועי הגופים המוסדיים בטווח הארוך. להלן פירוט עיקרי התיקונים (בהיבט הקיימות) בחוזר "ניהול נכסי השקעה"⁷:

- ועדת ההשקעות של משקיע מוסדי תקבע מדיניות השקעה ביחס לשיקולי קיימות.
- כחלק מניהול הסיכונים, ועדת ההשקעות תקבע מדיניות לעניין זיהוי סיכונים מתפתחים מהותיים, הנוגעים להיבטי קיימות, בעיקר סיכונים הנובעים מהשפעות סביבתיות ומשינויי אקלים.
- ועדת ההשקעות תגבש כללים ונהלים לפיתוח מומחיותו של המשקיע המוסדי לבחינת ההיבטים, השיקולים והסיכונים בתחום הקיימות, ללא תלות בגורמים חיצוניים.
- משקיע מוסדי יפרט, במסגרת המדיניות שאותה הוא מפרסם, מהם שיקולי הקיימות הנשקלים על ידו בניהול ההשקעות, לרבות השיקולים המובאים בחשבון בבחינת השקעה אשר חשיפתה לסיכונים אקלים עשויה לשאת השפעה מהותית על שווי ההשקעה הנבחרת. נוסף על כך, עליו לפרט האם הוא נוקט מדיניות של הימנעות גורפת מהשקעות בענפים מסוימים בשל שיקולי קיימות, ואם כן- לפרט מהם הענפים האלו.

באפריל 2021 פרסמה רשות ניירות ערך המלצות בנושא גילוי אודות אחריות תאגידית וסיכונים קיימות.⁸ בפתיח לחוזר צוין שבשנים האחרונות גבר העניין בקרב משקיעים בשוקי הון בעולם בתחום ההשקעות האחריות תוך הדגשת שיקולי הקיימות. ביטוי למגמה זו נראה בפעילותם של גופי השקעה גדולים, בעיקר גופים מוסדיים ופיננסיים מובילים, שהחלו לשלב במערך השקעותיהם גם השקעות מוכוונות קיימות, וכן נמצא שתאגידים שונים החלו לייחד משאבים גדולים יותר לנושא הקיימות. השקעות אלה מכונות השקעות אחריות (Socially Responsible Investments; SRI). זאת ועוד, מתחילת שנת 2020 חלו כמה התפתחויות משמעותיות בסביבה הכלכלית בישראל, בכל הנוגע למתן מידע מצד חברות, ציבוריות ופרטיות כאחת, בקשר לאחריות התאגידית

6 המפקח על הבנקים, לעיל ה"ש 1.

7 רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, לעיל ה"ש 1.

8 רשות ניירות ערך "גילוי אודות אחריות תאגידית וסיכונים ESG – מתווה מוצע" (אפריל 2021) <https://www.isa.gov.il/%d7%92%d7%95%d7%a4> https://www.isa.gov.il/%d7%99%d7%9d%20%d7%9e%d7%a4%d7%95%d7%a7%d7%97%d7%99%d7%9d/Corporations/Hodaot_segal/General/Documents/ESG180421_1.pdf

ולסיכוני הקיימות שלהן, כמו גם ביחס להכללת שיקולים הנוגעים להיבטי קיימות במסגרת מדיניות ההשקעה של המשקיעים המוסדיים בישראל.

בעקבות התרחשויות אלה בחנה רשות ניירות ערך את הצורך באימוץ כללים לגילוי על אודות אחריות תאגידית וסיכוני קיימות מצד התאגידים המדווחים, אשר ניירות הערך שלהם נסחרים בבורסה לניירות ערך בתל אביב.⁹ לפי מתווה הרשות:

- התאגידים המדווחים אשר ניירות ערך שלהם נסחרים בבורסה אמורים לפרסם לציבור המשקיעים ולשאר מחזיקי העניין בהם - דוח אחריות תאגידית שנתי (על בסיס וולונטרי בלבד). פרסום דוח אחריות תאגידית שנתי יכול שיעשה באתר האינטרנט של תאגיד מדווח. תאגיד שירצה בכך, יוכל לשלוח לרשות עותק מדוח האחריות התאגידית שאותו הוא פרסם, כדי שזה יפורסם בעמוד ייעודי באתר הרשות;
 - כל תאגיד מדווח שיבחר לפרסם דוח אחריות תאגידית שנתי, יערוך ויכין דוח כאמור על בסיס קריטריונים בינלאומיים מקובלים, דוגמת GRI¹⁰ או SASB¹¹. עם זאת, כל תאגיד יהיה רשאי לערוך ולהכין את הדוח על בסיס תבחינים מקובלים אחרים;
 - כל תאגיד מדווח שיבחר לפרסם דוח אחריות תאגידית שנתי, ואשר בכוונתו לעבור ולדווח בשפה האנגלית - יפרסם את הדוח האמור בשפה האנגלית. פרסום באנגלית ישרת את האינטרס של תאגידים מדווחים המעוניינים, כי משקיעים בינלאומיים, הן מוסדיים והן פרטיים, כמו גם חברות דירוג העורכות דוחות דירוג על בסיס נתוני ESG, ייחשפו לדוח האחריות התאגידית אותו הם יפרסמו;
 - כל תאגיד מדווח שיבחר לפרסם דוח אחריות תאגידית שנתי, יפרסמו בסמוך למועד פרסום הדוח התקופתי בגין שנת הדיווח הרלוונטית (הדגשות במקור).¹²
- עוד ציינה רשות ניירות ערך, כי בכוונתה לפעול להענקת תמיכה לתאגידים מדווחים, שיבחרו לפרסם דוח אחריות תאגידית, באמצעות קיומן של הדרכות וסדנאות מקצועיות לנציגי התאגידים המדווחים.¹³
- במהלך המחצית השנייה של שנת 2020, ולצד פעילות רשות ניירות ערך והמתווה המוצע לעיל, קידם המשדך לנושאים אסטרטגיים את מיזם Impact Nation. מטרת מיזם זה לעודד חברות, ציבוריות ופרטיות, לפרסם דוחות אחריות תאגידית, כדי לשקף לציבור המשקיעים באופן מיטבי את ההשפעות הסביבתית והחברתית של פעילותן העסקית, לצד דיווח על התנהלות עסקית הוגנת והגונה.

9 סגל רשות ניירות ערך קיים שני דיוני שולחן עגול במהלך דצמבר 2020. האחד, דיון ישראלי-מקומי בהשתתפות נציגים של גורמים מקומיים רלוונטיים: חברות ציבוריות ומשקיעים מוסדיים, איגוד החברות הציבוריות, הבורסה, מאסדרים פיננסיים מקבילים, אנשי אקדמיה ומשרדי עורכי דין ורואי חשבון; השני, דיון בין-לאומי שבו השתתפו נציגים של גופי השקעה עולמיים וחברות דירוג. בד בבד קיים סגל רשות ניירות ערך סדרה של דיונים עם נציגות משרד ראש הממשלה, עם נציגי המשרד להגנת הסביבה ועם נציגי משרד מבקר המדינה.

10 Global Reporting Initiative; GRI - מיועד לגילוי במגוון רחב של סוגיות קיימות ונושאים הרלוונטיים למחזיקי עניין. חברות בוחרות את נושאי הגילוי בהתבסס על בחינת המהותיות.

11 Sustainability Accounting Standards Board; SASB - מצומצם וממוקד יותר במספר גילויים נבחרים הרלוונטיים למגזר שאליו משתייכת החברה והוא מכון יותר למשקיעים. במסגרתו מוצעים הנושאים והגילויים המהותיים עבור כל אחת מ-77 התעשיות.

12 רשות ניירות ערך, לעיל ה"ש 8, בעמ' 129.

13 ש.ם.

עקרון הקיימות בקרב גורמי אסדרה בחו"ל

מאסדרים במדינות שונות בעולם קבעו כללים בנושא זה. לדוגמה, משנת 2013, בעקבות תיקון שנעשה בחוק החברות הבריטי,¹⁴ חברות ציבוריות נדרשות לספק מידע לא פיננסי בדוח הכספי שלהן בנושאים הקשורים לקיימות; מאפריל 2017, על פי תקנת Gender Pay Gap Regulation,¹⁵ חברות פרטיות וציבוריות בבריטניה, המעסיקות יותר מ-250 עובדים, נדרשות לפרסם נתונים שונים בנושא פערי שכר מגדריים; בשנת 2018 פורסם קוד הממשל התאגידי הבריטי הקובע את העקרונות שעל הדירקטוריון להחיל, כדי לקדם את מטרת החברה, את ערכיה ואת הצלחתה העתידית. על פי קוד זה, חברות צריכות לדווח לבעלי המניות שלהן- כיצד הן מחשבות סיכונים והזדמנויות להצלחת עתידן העסקי, כולל הזדמנויות וסיכונים בתחום הקיימות; החברות צריכות להתוות מדיניות ושיטות תגמול למנהלים, התומכות בקידום הצלחות בתחום הקיימות לטווח הארוך, וצריכה להיות להן תוכנית סדורה בנושא מינטיים לדירקטוריון החברה הכולל גיוון חברתי, מגדרי ואתני. בהקשר זה אציין שגם מאסדרים בגרמניה (המאסדר הפיננסי, ינואר 2020),¹⁶ בנציבות האירופאית (2019)¹⁷ וכן ה-IFRS (2020)¹⁸ פועלים באופן דומה לקיים בבריטניה.

הטמעת עקרון הקיימות בקרב גופים בין-לאומיים

בשנת 2006 אימץ האו"ם מסמך עקרונות (Principles for Responsible Investment; PRI)¹⁹ שעליו חתומים יותר מ-3,000 גופים פיננסיים ומוסדיים מרחבי העולם, ביניהם מנהלי השקעות וגופים מוסדיים האחראים על היקף נכסים מנוהל של כ-100 טריליון דולר. מטרת המסמך (אמנה) להטמיע את עקרונות הקיימות וליישם בניהול השקעות ברחבי העולם. המסמך כולל עקרונות להשקעות אחראיות שבאמצעותם אפשר להתוות מסגרת אחראית עבור מנהלי השקעות וגופים מוסדיים לניהול נכסי הציבור שבאחריותם, תוך התייחסות לשיקולי הקיימות. בהקשר זה אציין שתחום ההשקעות האחראיות תפס תאוצה בעיקר באירופה ובצפון אמריקה, כפי שניתן לראות מכמות הגופים אשר חתמו על האמנה, אבל בישראל עדיין התחום נמצא בחיתוליו, ומספר מועט של גופי השקעות מקומיים הצטרפו ל-PRI.

בספטמבר 2015, במסגרת תוכנית רב-שנתית (2016 – 2030), אימץ האו"ם²⁰ 17 יעדי קיימות ו-169 מטרות (Sustainable Development Goals; SDG) שתכליתם לצמצם את העוני, להגן על כדור הארץ ולהבטיח שגשוג

UK Companies Act 2006, Article 417, Section (5). 14

The Equality Act 2010 (Gender Pay Gap Information) Regulation 2017. 15

BaFin Guidance Notice *Guidance Notice on Dealing with Sustainability Risks*(n.d.) [file:///C:/Users/Administrator/Downloads/.dl_mb_Nachhaltigkeitsrisiken.en%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Administrator/Downloads/.dl_mb_Nachhaltigkeitsrisiken.en%20(1).pdf) 16

EUR-Lex Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on Sustainability-Related Disclosures in the Financial Services Sector (Text with EEA relevance) - Document 32019R2088 (n.d.) <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/2088/oj> 17

IFRS [International Financial Reporting Standards] *Consultation Paper on Sustainability Reporting* (September 2020) <https://cdn.ifs.org/content/dam/ifrs/project/sustainability-reporting/consultation-paper-on-sustainability-reporting.pdf?la=en> 18

ראו אתר המרשתת <https://www.unpri.org> 19

בתוקף מיואר 2016. 20

לכול.²¹ הדגשת יעדי הקיימות והשגתם יובילו מדינות להקצות משאבים לטובת צמצום העוני, הפחתת אי-השוויון והתמודדות עם שינויי האקלים. יעדי הקיימות: מלחמה בעוני, אפס רעב, בריאות ורווחה, חינוך איכותי, שוויון מגדרי, מים נקיים, אנרגייה נקייה, צמיחה כלכלית מקיימת, חדשנות, צמצום פער, ערים וקהילות מקיימות, צריכה אחראית, מאבק במשבר האקלים, תשתיות, חיים על פני האדמה, שלום וצדק וחוזק המוסדות, שותפות להשגת יעדים.²²

בשנת 2015 התכנסה ועידת האקלים של האו"ם בפריז, שבה הושגה הסכמה בנושא הפחתת פליטת גזי חממה על ידי מדינות העולם ומימון הנזק שכבר נגרם על ידן. בהסכם פריז, שנחתם בשנת 2016, התחייבו כל 196 המדינות החותמות, ובהן גם מדינת ישראל, לעמוד ביעדי ההסכם, ביניהם: הגבלת ההתחממות הגלובלית, גיוס כספים למימון מיזמים שמטרתם הפחתת פליטת גזי חממה, סיוע למדינות בהסתגלות להשפעות של שינויי האקלים, תכנון תוכנית עבודה כל חמש שנים²³ שבה יוצג אופן ההתמודדות הצפוי עם משבר האקלים, תוך הצבת יעדים קונקרטיים ושקיפות בין המדינות; דבר שיאפשר מעקב אחר עמידת המדינות שחתמו על הסכם פריז במחויבויות שקיבלו על עצמן.

הטמעת עקרונות הקיימות בקרב המגזר העסקי והמשקיעים

בשנים האחרונות משקיעים בשוקי הון בעולם מביאים בחשבון שיקולי קיימות. מטרת השקעות אחראיות והשקעות אימפקט הינה להשיג רווחים תוך שמירה על הסביבה ותוך קיום ערכים חברתיים. בהדרגה, השקעות מסוג זה נעשות כלי פיננסי חשוב בקביעת מדיניות ההשקעות של בנקים ומוסדות פיננסיים מרכזיים ברחבי העולם. על פי חטיבת הקיימות של בלומברג, נכון ליולי 2021, היה היקף ההשקעות האחראיות בעולם כ-35 טריליון דולר, כשליש מהנכסים הגלובליים המנוהלים.²⁴

בינואר 2021 פרסם Laurence Fink יו"ר ומנכ"ל BlackRock, קרן ההשקעות הגדולה ביותר בעולם המנהלת נכסים בהיקף של כ-9 טריליון דולר, את מכתבו השנתי למנכ"לים,²⁵ שבו הוא התייחס בהרחבה לסוגיית משבר האקלים העולמי ולהזדמנויות ההשקעה בתחום האנרגייה המתחדשת, לאור הדרישה העולמית להפחתת פליטות פחמן. עמדה פומבית זו אינה מעידה על שינוי פתאומי באופן ניהול ההשקעות של BlackRock, שכן כבר במכתבו השנתי שפורסם בתחילת שנת 2018 הודיע Fink, כי קרן ההשקעות שבניהולו תמשיך את השקעותיה מחברות אשר לא ישיעו באופן חיובי על הקהילות שבהן הן פועלות.²⁶

21 Sustainable Development Goals 17 Goals to Transform Our World (n.d.) <https://www.un.org/sustainabledevelopment>

22 SDG Compass The SDG Compass Provides Guidance for Companies on How They Can Align Their Strategies as Well as Measure and Manage Their Contribution to the Realization of the SDGs (n.d.) <https://sdgcompass.org>

23 ב-31.10.21 נערכה ועידת האקלים בגלזגו, שבה השתתפו נציגים מיותר מ-200 מדינות, אשר התכנסו במטרה לדון בדרכים לצמצום פליטות גזי החממה.

24 משרד עו"ד גרוס ושות' "איכות הסביבה קיימות וקלינטק" (פרסומים דצמבר 2021) <https://did.li/Gross-ESG>

25 BlackRock A Sense of Purpose – Larry Fink's 2021 Letter to CEOs (n.d.) <https://www.blackrock.com/corporate/investor-relations/2021-larry-fink-ceo-letter>


26 BlackRock A Sense of Purpose – Larry Fink's 2018 Letter to CEOs (n.d.) <https://www.blackrock.com/corporate/investor-relations/2018-larry-fink-ceo-letter>

כדי לייצר אימפקט חברתי וסביבתי אמיתי, יש לקשור אותו לתשואה הכלכלית של הארגון ולשלב את תפיסת הקיימות באסטרטגיה של הארגון ובליווי של ארגונים אחרים. מהלכים אלה עשויים למנף פעילויות של אחריות תאגידית וחברתית ולהוביל להצלחה עסקית ארוכת טווח תוך יצירת בידול והשגת יתרון תחרותי במשק.

להלן פירוט תפיסות ופעילויות שתכליתן יצירת אימפקט חברתי וסביבתי:

- חיבור אסטרטגיית הארגון לחברה, לסביבה ולצרכים של המדינה שבה הארגון פועל (Purpose-led organization);
- שילוב אחריות תאגידית במודלים עסקיים;
- פרסום דיווחי אחריות תאגידית;
- בניית שרשרת אספקה אחראית;
- ניהול קשרי מחזיקי עניין;
- הטמעת דפוסי התנהגות של אתיקה, יושרה ומניעת שחיתות;
- מדידת אימפקט חברתי וסביבתי של הארגון וניהול היבטי סביבה;
- בניית תוכניות מעורבות חברתית וקהילתית;
- הערכת אפקטיביות הדירקטוריון;
- עיצוב מדיניות ומודלי תגמול;
- ביסוס השקעות אחראיות והשקעות אימפקט;
- קבלת מענק Impact Nation.

על פי רוב, ההעדפות של המשקיעים בהשקעות אחראיות הן להימנע מביצוע השקעות בתעשיות הנחשבות כלא אתיות, או לחלופין, לחפש השקעות בחברות אשר נוסף על המורכבות של פעילותן מתאמצות למצוא פתרונות הולמים לסוגיות סביבתיות וחברתיות ולסוגיות בתחום הממשל התאגידי.

רבים מכירים את הסמליל הזה , אבל מה עומד מאחוריו? מה נייקי מוכרת? נעלי ספורט? ביגוד ספורט? ציוד ספורט? המענה לכל אחת מהשאלות האלה הוא שלילי. התשובה האמיתית היא שנייקי מוכרת מותג. נייקי מעוניינת לשמור על המותג שלה. "בשני העשורים האחרונים נייקי הייתה מהחברות המובילות במיקור החוץ של הייצור למפעלים במדינות מתפתחות. בדרך היא הואשמה לא אחת בהעסקת ילדים ובהפרות אחרות של כללי העסקה הוגנת"²⁷. פרסום זה מלמד שפגיעה באחריות החברתית בתאגיד עלולה להביא לפגיעה במותג שלו וכתוצאה מכך גם רווחיותו נפגעת.

אחד המניעים הגדולים לדיווח בנושא קיימות הוא לחץ גובר מצד חברות לניהול נכסים. לדוגמה, מנכ"ל קרן ההשקעות וניהול הנכסים הגדולה בעולם BlackRock הצהיר בשנת 2020 שקיימות בתחום הסביבה תהיה יעד ליבה בהחלטות השקעה עתידיות של הקרן, ובמרץ 2021 הצטרפה הקרן ל-72 חתמים נוספים ביוזמה שתכליתה מחויבות להשפיע על חברות, הכלולות בתיקי ההשקעות שלהם, להגיע לאפס פליטות פחמן עד 2050.

27 ג'ניפר ביסל-לינסק "המלכוד של נייקי: העסקה הוגנת או קיצור שרשרת הייצור" כלכליסט (30.10.2017) <https://www.calcalist.co.il/world/articles/0,7340,L-3723815,00.html>

ב-2021 משרד ראיית החשבון EY סקר 60 משקיעים מוסדיים המייצגים נכסים מנוהלים בשווי העולה על 38 טריליון דולר. ממצאי הסקר התפרסמו ב-*Harvard's Law School's Forum on Corporate Governance*, ובין היתר נכתב שם:

משקיעים רוצים שהדירקטוריונים יסייעו לחברות לאמץ אסטרטגיות לעבר עתיד שבו תיעדוף בעלי העניין והשפעות חברתיות וסביבתיות יהיו קריטיים ליצירת כושר התאוששות וערך ארוך טווח... משקיעים רואים בגיוון כוח העבודה, רכיב מפתח בהנעת חדשנות וביצועים. דבר זה הינו בעל חשיבות מיוחדת בסביבה דינמית שיש בה הפרעה מתמדת למודל העסקי, שינויים בדרישות בעלי העניין, וסיכוני קיימות גוברים.²⁸

עוד נמצא בסקר כי "סיכוני אקלים ומגבלת משאבי טבע" נכלל כאיום הנפוץ ביותר מבין שלושת האיומים להצלחה אסטרטגית בחמש השנים הבאות, "שילוב הזדמנויות קיימות משמעותיות באסטרטגיה" דורג במקום השני, ו"גיוון של הדירקטוריון, ההנהלה וכוח העבודה" דורג במקום השלישי.²⁹

הלחץ הגובר של המשקיעים להיות ערים לנושא הקיימות מתרחש פחות משנתיים לאחר קיומו של "שולחן עגול" חשוב שבו השתתפו מנכ"לים, ובעקבותיו התפרסם שינוי ב"הצהרה על יעדי הארגון" שלפיו יש לחזק את מגמת הקיימות בתחום ההשקעות. במילים אחרות, ההצהרה החדשה, שעליה חתמו מנכ"לים של 181 עסקים גדולים ובעלי העוצמה בעולם, הסיטה את יעדי הארגון מבעלי המניות אל כלל מחזיקי העניין: לקוחות, ספקים, קהילות ובעלי מניות.

חוקרים הראו שהשקעות אחראיות לא רק שאינן פוגעות בתשואות, אלא אף מיטיבות עימן בטווח הארוך.³⁰ סיבה אפשרית לכך היא שחברות, אשר מתנהלות בשקיפות ובאחריות סביבתית ותאגידית, חשופות פחות לתביעות ולהתערבות המאסדרים, ואילו חברות עם ממשל תאגידי רופף והיעדר שקיפות מספקת חשופות לפגיעה בתשואות ארוכות הטווח של המניה. לדוגמה, במהלך ספטמבר 2015 התפוצצה פרשת Dieselgate, אשר במוקד שלה עמדה שערוריית זיוף נתוני הזיהום ממנועי פולקסוואגן. בתגובה צנחה מניית החברה בחדות, ושווי השוק של החברה צנח במידה רבה מאוד. במהלך יוני 2018 נודע כי חברת פולקסוואגן נדרשה לשלם למאסדר הגרמני קנס של מיליארד יורו בגין פרשייה זו. פרשייה זו זכתה להדים גם במדינת ישראל, כשבילוי 2020 הגישה המדינה לבית המשפט המחוזי בתל אביב תביעה תקדימית על סך של כ-523 מיליון ש"ח נגד יצרניות הרכב פולקסוואגן ואאו"די, היבואנית שלהם בארץ (צ'מפיון מוטורס) ונגד קונצרן בוש, בטענה כי זויפו נתוני פליטת גזים ממנועי דיזל, באופן שעלול להביא לפגיעה בבריאות הציבור ולנזקים לקופת המדינה, למשק ולציבור כולו.³¹

28 John de Yonge, *The CEO Imperative: How Has Adversity Become a Springboard to Growth?*, EY (8.3.2021) https://www.ey.com/en_gl/ceo/the-ceo-imperative-how-has-adversity-become-a-springboard-to-growth

29 Mathew Nelson, *Is Your ESG Data Unlocking Long-Term Value?*, EY (3.11.2021) https://www.ey.com/en_gl/assurance/is-your-esg-data-unlocking-long-term-value

30 Gunnar Friede, Timo Busch & Alexander Bassen, *ESG and Financial Performance: Aggregated Evidence from More than 2000 Empirical Studies*, J. of Sustainable Finance & Investment, 210 (2015) <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/20430795.2015.1118917>; Tensie Whelan, Ulrich Atz & Casey Clark, *ESG and Financial Performance*, NYU STERN - Center for sustainable business (2019). <https://docisolation.prod.fire.glass/?guid=a02cc248-606a-419d-9c47-f149a3ed8c69>

31 פרקליטות המדינה "פרשת דיזלגייט: המדינה הגישה תביעה תקדימית בסך 523 מיליון ₪" (חדשות 6.7.2020) <https://www.gov.il/he/departments/news/06-07-2020>

השקעות אחראיות עשויות להשפיע גם על התרבות הארגונית. לדוגמה, התרבות הארגונית של חברת דיסני, החולשת בין היתר על 14 פארקי שעשועים ברחבי העולם, משלבת בתוכה מרכיבים של ידידותיות, של ניקיון, של בטיחות ושל אושר (המבקרים אמורים לחוות אושר בעת הביקור בפארקים וכתוצאה מכך הם חוזרים לפארקים שוב ושוב). בתרבות הארגונית של דיסני שני מרכיבים לפחות (ניקיון ובטיחות) שלובים בטבעיות ברעיון הקיימות.

העניין הגובר בדיווח על קיימות - תקנים, תקנות ומסגרות

האינטרס של המשקיעים והציבור לגבי האופן שבו עסקים וארגונים ממשלתיים משפיעים על החברה ומעורבים בתהליכי קיימות גדל באופן משמעותי, ולכן גופים אלה³² מגיבים לכך, והדבר ניכר הן במעורבותם הגוברת בתחומי הקיימות והן בתהליכי קבלת ההחלטות שלהם.

על פי סקר משרד ראיית החשבון KPMG בנושא דיווח קיימות 2020³³, 80% מהחברות ברחבי העולם מדווחות על קיימות, ושיעור הדיווח עולה ל-96% בקרב 250 החברות הגדולות בעולם. צפון אמריקה מובילה בשיעור הדיווח האזורי (90%), וגם שיעור חברות S&P 500 המפרסמות דוחות קיימות צמח מ-20% בשנת 2011 ל-90% בתקופה 2019/20³⁴.

ההתעניינות המאסדרת הגוברת בקיימות התמקדה בשאלות: האם מה שמדווח משקף במדויק את מאמצי הקיימות של הארגון? כיצד מאמצים אלה קשורים ליצירת ערך לטווח ארוך? כיצד מאמצים אלה משפיעים על המשקיעים? לצד שאלות אלה יובהר שעדיין ארגונים רבים מתמודדים עם השאלות: מה צריך לדווח? ואיך צריך לדווח? זאת ועוד, היעדר מערכת סטנדרטים אחת, שעליהם ארגונים יכולים לבנות את אסטרטגיות דיווח הקיימות שלהם, יוצר בלבול גם כן.

בסקר G&A³⁵ משנת 2020 נמצא כי 70% מהחברות המדווחות מסתמכות על מסגרות וסטנדרטים כדוגמת אלה שנוצרו על ידי Global Reporting Initiative (GRI), Sustainability Accounting Standards Board (SASB) ו-Financial Stability Board's Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD)³⁶. מסגרות אלה משקפות את יעדי דיווח הקיימות של האו"ם (SDGs)³⁷.

32 לא רק משקיעים ומשלמי מיסים, אלא גם דירקטוריונים והנהלות בכירות.

33 שני אשכנזי "הרגולטור נרדם? כשדיווחי אחריות תאגידית הם ולונטריים, החברות לא ממהרות לשתף מידע" גלובס (11.4.2021). <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001366848>

34 G&A Institute [Governance & Accountability Institute], Flash Report S&P 500: Trends on the Sustainability reporting practices of S&P 500 Index Companies, The portal for Sustainability Reporting (17.7.2020) http://www.ga-institute.com/fileadmin/ga_institute/images/FlashReports/2020/G_A-Flash-Report-2020.pdf

35 G&A Institute, G&A Institute's Publishes "2021 Sustainability Reporting in Focus" Trends Report <https://www.sustainability-reports.com/ga-institutes-publishes-2021-sustainability-reporting-in-focus-trends-report>. The portal for Sustainability Reporting (1.12.2021) <https://www.sustainability-reports.com/ga-institutes-publishes-2021-sustainability-reporting-in-focus-trends-report>.

36 Task Force on Climate-related Financial Disclosures; TCFD - מסגרת דיווח הממוקדת בסיכון הפיננסי הקשור לאקלים. הגילוי נוגע לציפיות של משקיעים, מלווים, מבטחים ומחזיקי עניין אחרים.

37 Sustainable Development Goals, לעיל ה"ש 21.

תרומות

ניתן לראות את תרומת המגזר העסקי הן בכסף והן במשאבים (הקצאת עובדים וציוד) לטובת ארגונים חברתיים. לדוגמה, המגזר הפיננסי (בנקים, חברות ביטוח, חברות השקעות), חברות תקשורת, חברות מזון וגם גופים פרטיים (כמו משרדי רואי חשבון) תורמים ומגייסים תרומות לארגונים חברתיים רבים בישראל כמו וראייטי ישראל;³⁸ כנפיים של קרמבו, גדולים מהחיים, פתחון לב, עלה, איל"ן, האגודה למלחמה בסרטן ועוד.

ביקורת פנימית וקיימות - "לבקר או לא לבקר, זו השאלה"

לדעת Laressa Nelson, הכרה ביתרונות האסטרטגיים והכלכליים הפוטנציאליים של מאמצי הקיימות בתחומי הסביבה, החברה והממשל התאגידי עשויה להיות מפתח ליצירת ערך לטווח ארוך.³⁹ לפיכך, ביקורת פנימית, המחויבת לערכי הארגון והמעוניינת לקדם את צמיחתו ולהביא ערך מוסף, יכולה להשפיע על ידי בחינת היבטי הקיימות והיישום שלהם בארגון.

מבקר המדינה הדגיש אף הוא את החשיבות של נושא הקיימות, ובספטמבר 2019, בכנס ועידת המשפט של ישראל, הציג מבקר המדינה מתניהו אנגלמן את מתווה ביקורת המדינה בעניין:

אנו מגבשים את מתווה ביקורת המדינה הנשענת על דרכי הפעולה המתקדמים שננקטו בשנים האחרונות במשרד המבקר וכן על מודלים מעודכנים של ביקורת בינלאומית לצד חיזוק הפן החברתי ושילוב כלי ביקורת חדשניים (ההדגשה אינה במקור).⁴⁰

מעיקרי מתווה ביקורת המדינה: חיזוק הפן של ביקורת המדינה כביקורת חברתית – התמקדות בנושאי ביקורת בעלי אופי חברתי, כך לדברי מבקר המדינה:

כמבקר המדינה וכנציב תלונות הציבור אני רואה חשיבות רבה בחיזוק הפן החברתי ובתפקידה של הביקורת להוות פה לקבוצות החלשות בחברה. תפקידי כנציב תלונות הציבור כולל טיפול בכ- 15,000 תלונות תושבים בשנה ואני רואה חשיבות רבה בטיפול הטיפולי בתלונות אלו והרחבת נגישות פעילות נציבות תלונות הציבור לכלל הרבדים של החברה - ובפרט למיעוטים.

גם בתחום הביקורת נתמקד בנושאים בעלי אופי חברתי, כגון: טיפול הממשלה באוכלוסיות ראויות לקידום - בין אם המדובר במערך הדיור הציבורי או בהגברת הביטחון האישי במגזר הערבי. נפעל לשלב נגזרות חברתיות בביקורות בגופים, כגון: בחינת מערך הנחות לנזקקים ברשות ציבורית מבוקרת ונקיפת על התבוננות "בעיני הציבור" - אשר תכלול ביקורת על השרות לציבור. לצורך כך נפעל להרחיב את השימוש בהליך שיתוף הציבור ובכלי ביקורת משלימים (מעבר לעיון במסמכי מקור

38 גילוי נאות: כותב מאמר זה מכהן כיו"ר ועדת הביקורת של וראייטי ישראל.

39 Laressa Nelson, ESG: Adding Economics to ESG, Internal Auditors (27.7.2021) <https://internalauditor.theiaa.org/en/articles/2021/07/july/e2sg-adding-economics-to-esg>

40 מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור "מבקר המדינה מציג את מתווה ביקורת המדינה" (הודעות חדשות 4.9.2019).

ותשאול בעלי תפקידים). נקיים ביקורות פתע במרכזי שירות לתושב (למשל במוקדי קבלת קהל), נבדוק את השיירות הניתנים לאזרח באתרי האינטרנט ונערוך סקרים ותצפיות. בנוסף, במידת הצורך, ניועץ עם מומחים מהאקדמיה ונקיים השוואות בינלאומיות כדי לבחון את היחס שבין הנהוג בישראל לעולם, בסוגיות נשוא הביקורת⁴¹.

ביוני 2021, בכנס לשכת רואי החשבון באילת, ובפברואר 2022, בכנס לשכת המבקרים הפנימיים IIA ישראל, אמר מבקר המדינה כי משרדו בוחן את ניהול ההשקעות הפיננסיות בכמה חברות ממשלתיות, תאגידים סטטוטוריים ורשויות מקומיות בעלות היקף השקעות של מיליארדי ש"ח:

עם כניסתי לתפקיד בחרתי להרחיב את הביקורות הפיננסיות, לצד ביקורות ציות - מינהל תקין וטוהר מידות. בשנים האחרונות בולטת מגמה מרכזית בעולם ההשקעות ובמיוחד בארה"ב של יישום מדיניות השקעות אחראיות (ESG) ששמה לה למטרה להניב רווח כלכלי אך בה בעת מביאה בחשבון סוגיות סביבתיות, חברתיות ותאגידיות ארוכות טווח [ההדגשה אינה במקור]. אני רואה חשיבות שהגופים הציבוריים בישראל יאמצו כללי ESG וישלבו אותם במדיניות ההשקעה שלהם ואשר על כן שילבנו פן זה בביקורת. ביקורת זו הינה המשך לדוח ביקורת שפרסמנו בנושא השקעות של גופי ההשכלה הגבוהה, אשר בחן ניהול השקעות בהיקף של מעל 17 מיליארד ש"ח. במסגרת הביקורת נבחנו היבטים כגון: הרכב תיקי ההשקעות של הגופים המבוקרים, התשואה של תיקי השקעות, העמלות המשולמות על ידי הגופים, פעילות ועדות ההשקעות והביקורת, הנחיות הגופים הרגולטורים לניהול ההשקעות, עמידתם בכללי ESG ועוד. בביקורת משולבת השוואה למול המקובל בנושא במדינות מתקדמות ברחבי העולם.⁴²

לשכת המבקרים הפנימיים העולמית (IIA) פרסמה נייר עמדה, שלאחרונה תורגם והותאם לישראל על ידי הוועדה המקצועית של לשכת המבקרים הפנימיים IIA ישראל, בנושא "תפקיד הביקורת הפנימית בדיווח על קיימות (ESG) - סביבה, חברה וממשל תאגידי"⁴³. נייר העמדה נפתח במילים האלה: "הבטחה (ביקורת) עצמאית הינה קריטית לדיווח אפקטיבי על קיימות".

אם כן, המאמצים להפחית את ההשפעות המואצות של שינויי האקלים והרצון לטפל בתפיסות לגבי נושאים של אי-שוויון חברתי היסטורי, יוצרים שינוי בעולם ובד מעלים את המודעות של מגוון ארגונים ואת יחסם לחברה ולסביבה. העיסוק של ארגונים בנושאי קיימות, מדרבן אותם לזהות את סיכוני הקיימות (סיכונים הקשורים לפעילות הארגונים והשפעתה על הסביבה ועל החברה) ולנהל אותם טוב יותר. אולם יש לזכור, כי קטגוריית סיכון זו כוללת תחומים דינמיים, המונעים, לעיתים קרובות, על ידי גורמים שיכולים להיות קשים למדידה אובייקטיבית, כגון הכללה, התנהגות איתת, תרבות ארגונית ואימוץ קיימות ברחבי הארגון.

41 ש.ם.

42 מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור "ביקורת על ניהול ההשקעות הפיננסיות בגופים הציבוריים, לרבות עמידתם בכללי ESG" (הודעות וחדשות 7.6.2021) [https://www.mevaker.gov.il/\(X\(1\)S\(tntesdfjxdoymbrzkpvgtl2\)\)/he/publication/Articles/Pages/2021.0607-Financial-Investments-ESG.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1](https://www.mevaker.gov.il/(X(1)S(tntesdfjxdoymbrzkpvgtl2))/he/publication/Articles/Pages/2021.0607-Financial-Investments-ESG.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1)

43 דרון רונן, דרור בר-משה ויעל רונן תפקיד הביקורת הפנימית בדיווח על קיימות – סביבה, חברה וממשל תאגידי ESG – Environmental, Social and Governance (נייר עמדה מס' 1, לשכת המבקרים הפנימיים IIA ישראל) https://theiia.org.il/wp-content/uploads/2022/01/%D7%A0%D7%A8-%D7%A2%D7%9E%D7%93%D7%94_ESG_28122021%D7%A13.pdf

זאת ועוד, הדחיפות של ארגונים להבין את סיכוני הקיימות ולנהל אותם גוברת במיוחד לאור דרישת המשקיעים והמאסדרים לדווח באופן איכותי על מאמצי הקיימות, וכן גובר הלחץ על ביצועי הנהלות הארגונים, ככל שיותר ארגונים קושרים את תוכניות התגמול לעמידה ביעדי קיימות.

מכיוון שדיווח על קיימות נעשה נפוץ יותר, יש להתייחס אליו כפי שמתייחסים לדיווח הכספי. לפיכך ארגונים צריכים להבין שדיווח על קיימות חייב להיות מבוסס על מערכת בקרה פנימית מתוכננת, כזו שהוקמה מתוך ראייה אסטרטגית ואשר משקפת במדויק את האופן שבו מאמצי הקיימות של הארגון קשורים זה לזה, להתנהלות הפיננסית של הארגון וליצירת ערך.

הביקורת הפנימית יכולה וצריכה למלא תפקיד משמעותי במסע הקיימות של הארגון. היא יכולה להוסיף ערך ולתת עצה בזיהוי של סביבת בקרת הקיימות הפונקציונלית והקמתה. היא גם יכולה להציע תמיכה משמעותית באמצעות מתן שירותי הבטחה;⁴⁴ כלומר, סקירה עצמאית ואובייקטיבית של אפקטיביות ההערכה של סיכון הקיימות, של המענה שניתן להם ושל הבקרות. נוסף על כך, ביקורת פנימית, הפועלת בהתאם לתקנים המקצועיים של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית ה- IIA, ממוצבת היטב בארגונים, כך שביכולתה לסייע להם ליישם מסגרות בקרה פנימית מבוססות ואמינות למאמצי הקיימות שלהם.

תפקידי הביקורת הפנימית בדיווח על קיימות

תפקידי הביקורת הפנימית בדיווח על קיימות כוללים הוספת ערך באמצעות הבטחה וייעוץ; דיוק הדיווח והעקביות הינם קריטיים בנושא זה.

הבטחה וייעוץ בלתי תלויים ואובייקטיביים הם יסודות תפקידי הביקורת הפנימית ומשימתה, ולכן מעורבותה של הביקורת הפנימית בדיווח על קיימות הינה קריטית. הגדרת הביקורת הפנימית⁴⁵ מתארת כיצד היא מוסיפה ערך על ידי "הבאת גישה שיטתית ומובנית, לשם הערכה ושיפור האפקטיביות של תהליכי ניהול סיכונים, בקרה, פיקוח וממשל תאגידי".⁴⁶

ככל שהסיכונים הקשורים לקיימות נפוצים יותר וניכרים יותר בתהליכי קבלת ההחלטות על ידי הדירקטוריון והנהלה הבכירה של הארגון, הדירקטורים חייבים הבטחה (assurance), שניתן להסתמך עליה, לגבי אפקטיביות ניהול סיכוני הקיימות, כולל דיווח על קיימות. הבטחה זו צריכה להינתן על ידי הביקורת הפנימית. להלן פירוט התפקידים העיקריים של הביקורת הפנימית בתחום הקיימות.

44 ר' הרחבה להלן (assurance).

45 לפי תקני ה- IIA.

46 רונן, בר-משה ורונון, לעיל ה"ש 43.

הבטחה

הבטחה (Assurance = ביקורת) על דיווח הקיימות צריכה לכלול את המרכיבים המפורטים להלן, לכל הפחות, שיחידת ביקורת פנימית עצמאית ובעלת כישורים ומשאבים מתאימים יכולה לספק:

- סקירה של מדדי הדיווח לגבי רלוונטיות, דיוק, עדכניות ועקביות – קיימת חשיבות רבה לכך שכל דוחות הקיימות הציבוריים יספקו מידע המתאר במדויק את מאמצי הקיימות של הארגון. הביקורת הפנימית יכולה לספק הבטחה האם הנתונים (כמותיים ואיכותיים) המדווחים מדויקים, רלוונטיים, שלמים ועדכניים. הדבר חשוב במיוחד ככל שהפיקוח המאסדר מתחזק.
- סקירת העקביות של דיווחי הקיימות עם הגילויים הניתנים במסגרת הדיווח הכספי – אף על פי שהדיווח על קיימות מספק נתונים שאינם כספיים, כל מידע הסותר את הגילוי הניתן במסגרת הדיווח הכספי הוא "דגל אדום" למאסדרים ולמשקיעים.
- ביצוע הערכות של המהותיות ושל הסיכונים הגלומים בדיווח הקיימות – תחום זה יכול להיות בעייתי, מכיוון שלעיתים ארגונים נאבקים עם ההבנה ועם הדיווח על מה שנחשב "מהותי". המועצה לתקני חשבונאות בין-לאומיים (IASB) הגדירה "מהותיות" כ"הצהרות מוטעות, לרבות השמטות, נחשבות מהותיות אם קיימת סבירות מוצקה, באופן פרטני או כללי, שהן ישפיעו על שיקול הדעת שנעשה על ידי משתמש סביר על בסיס הדוחות הכספיים".⁴⁷ אומנם הגדרה זו משאירה מקום לפרשנות ולשיקול דעת של ארגונים, אבל על הארגונים להבין היטב שמאמצי קיימות מתמשכים או התחייבויות פומביות להשגת יעדי קיימות יכולים להגיע לרמה של מהותיות.
- שילוב הקיימות בתוכניות העבודה של הביקורת – כיום קיימות וביקורת הקשורות לקיימות מהוות כ-10% מתוכניות העבודה של הביקורת הפנימית.⁴⁸ נתון זה חייב להשתנות, שכן סיכוני קיימות וניהול סיכוני קיימות הולכים ומתבססים בפעילות הארגונים והמשקיעים למיניהם.

ייעוץ⁴⁹

- המלצה על סביבת בקרה של קיימות – בעלי תפקידים בביקורת הפנימית, בעלי כישורים מתאימים, המכירים את אבני הבניין של סביבות בקרה אפקטיביות, יכולים להמליץ על מסגרות הבקרה⁵⁰ לניהול ולהפחתת סיכוני קיימות. זאת ועוד, הביקורת הפנימית יכולה אף לתת עצה (המלצה) בנושא פיתוח בקרות פנימיות ספציפיות על דיווח הקיימות.
- המלצה על מדדי דיווח – "מה לדווח?" היא שאלה מרכזית בניהול סיכוני דיווח על קיימות. הביקורת הפנימית יכולה לספק תובנות לגבי סוג הנתונים (כמותיים ואיכותיים) אשר משקפים במדויק את מאמצי הקיימות הרלוונטיים של הארגון.

International Accounting Standards Board, *Conceptual Framework for Financial Reporting* (2018) /2.11 Materiality 47
<https://www.ifs.org/content/dam/ifs/publications/pdf-standards/english/2021/issued/part-a/conceptual-framework-for-financial-reporting.pdf>

Audit Executive Center, *2021 North America Pulse of Internal Audit* <https://www.theiaa.org/globalassets/site/2021-na-pulse-of-internal-audit.pdf> 48

מתן עצה. 49

לדוגמה, COSO בקרה פנימית - מסגרת משולבת. 50

• ייעוץ לגבי ממשל תאגידי לקיימות – הביקורת הפנימית יכולה לספק ייעוץ והכוונה בנושא ממשל תאגידי לקיימות, בשל הבנתה הכוללת של הסיכון ברחבי הארגון. זאת ועוד, לביקורת הפנימית נקודת מבט ייחודית היכולה לסייע בזיהוי תפקידים ותחומי אחריות ולספק הדרכה בנושא בקורות פנימיות.

אנחנו, המבקרים הפנימיים, מדברים רבות עם לקוחותינו – הארגון, יחידותיו העסקיות, מנהלי הסיכונים, ההנהלה, לקוחות חיצוניים – על ניהול סיכונים, על מקרי כשל, על חדשנות. כאשר הנהלות הארגונים ממוקדות בנושא מסוים (קיימות במקרה שלנו), עלינו לחדד ולהגדיר מחדש את תפקידנו, תוך מתן משקל גם לנושא ה"חיוניות" של המבקר הפנימי בעת הזו.

תחת מטריית "ניהול הסיכונים", התקנים המקצועיים הבין-לאומיים של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית ה-IIA מתייחסים בכמה מקומות להיבטים ה"ל של הביקורת הפנימית: ב"משימת הביקורת הפנימית", ב"עקרונות הליבה", ב"הגדרת מקצוע הביקורת הפנימית", ובתקן 2120 שבו נקבע כי עלינו "להעריך את האפקטיביות, ולתרום לשיפור תהליכי ניהול הסיכונים".⁵¹ חוק הביקורת הפנימית⁵² (כמו גם הוראות נוספות אחרות) קובע, כי על המבקר הפנימי לבדוק, בין היתר, את תקינותן של פעולות הארגון "מבחינת השמירה על החוק" ו"על הניהול התקין". למקרא התקנים וההוראות האלה, אין מניעה ש"נפשיל את שרולינו" ונחל בביצוע עבודת ביקורת פנימית בזירות מקצועית ראויה (זמ"ר), אף על פי שסוגיית העיתוי של ביצוע הביקורת הפנימית ומידת המעורבות של המבקר הפנימי לא הוגדרה.

מן המקובץ לעיל עולה, כי תפקיד הביקורת הפנימית הוא לבחון את התהליכים השונים, את ניהול הסיכונים ואת הגדרות תוכניות הטיפול והמוכנות הארגונית לקיימות, ובהמשך לאתגר, להעיר ולהפנות זרקורים למכלול ההשלכות של מושאי הביקורת. מוקדי הביקורת, הן במגזר העסקי והן במגזר הממשלתי, עשויים להיות: הערכות הארגון, תהליכים ונהלים, אופן בחירת המומחה (היעדר ניגוד עניינים) והדיווח. במגזר הממשלתי תבחן הביקורת גם את היבט ההתייחסות למתן שירות בכלל ולאוקלוסייה מוחלשת בפרט, ואילו במגזר העסקי תבחן הביקורת גם את נושא התרומות בכללותו.

51 התקנים המקצועיים הבינלאומיים של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית (IIA), ינואר 2017.
<https://theiia.org.il/wp-content/uploads/2020/04/%D7%A7%D7%95%D7%91%D7%A5-%D7%AA%D7%A7%D7%A0%D7%99%D7%9D-%D7%A9-compressed.pdf>.
2017-_%D7%9C%D7%95%D7%92%D7%95-%D7%97%D7%93%D7%A9-

52 חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

ביקורת פנימית בנושא קיימות - מהלכה למעשה

להלן כמה קווים מנחים לביצוע ביקורת פנימית בנושא קיימות. כל מבקר צריך להפעיל את שיקול דעתו ולהביא בחשבון את נסיבות הארגון שבו הוא מכהן:

- נשאל: האם הנהלת הארגון זיהתה את הסיכונים הישירים והעקיפים והחליטה כיצד לטפל בסיכונים אלה?
- נימנע מלמלא את תפקידם של אחרים בארגון (המבצעים בקרה). בהקשר זה, יש לציין שממילא החקיקה והתקנים המקצועיים אינם מאפשרים זאת, משום שהמבקר הפנימי עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים עתידי העלול לפגום באי-תלותו.
- נבחן את תוכנית העבודה שאושרה לביקורת הפנימית ונשקול לערוך שינויים והתאמות לנושא החדש ולמוקדי הביקורת הנובעים ממנו.
- נקפיד על ערוצי תקשורת פתוחים עם מחזיקי העניין המרכזיים, לרבות יו"ר הדירקטוריון, יו"ר ועדת הביקורת והמנכ"ל. בעניין זה יודגש:
- יש לשקול לקבל את עמדת בעלי התפקידים הבכירים בארגון ומחזיקי העניין האחרים בנוגע למטלות ולמוקדים שהביקורת צריכה לעסוק בהם, לדעתם;
- יש לאשר, ככל שהדבר נדרש, ביצוע התאמות בתוכנית העבודה;
- יש להתאים או לשנות, ככל שהדבר נדרש, את כתב ההאמנה (צ'רטר הביקורת הפנימית), לצורך ביצוע פעילויות יעוץ והגדלת טווח הפעולה ורמת שיתוף הפעולה עם הביקורת בהווה ובעתיד.
- נשקול בביקורת הפנימית לעקוב אחר יישום ההמלצות העיקריות, כך שהארגון לא ישקיע את משאביו בתיקון ליקויים היכן שלא נדרש לעשות זאת מייד.

סיכום

נושא הקיימות, הכולל היבטים סביבתיים, היבטים חברתיים והיבטי ממשל תאגידי, מתפתח מאוד בשנים האחרונות ותופס תאוצה גם במגזר העסקי ובקרב משקיעים הבוחנים את אסטרטגיית ההשקעה שלהם בארגונים. לביקורת הפנימית תפקיד חשוב בבחינת היבטי הקיימות של ארגונים ובתרומתה לניהול סיכונים קיימות באמצעות מתן הבטחה ועצה והדגשת חשיבות הנושא בקרב ארגונים. למבקר הפנימי יכולה להיות השפעה בהעלאת נושא הקיימות לסדר היום של הארגון.

הן במגזר הממשלתי והן במגזר העסקי ראוי שהביקורת הפנימית תתייחס להיבטים חברתיים, אף על פי שפירוש המילה "חברתי" יכול להיות שונה בין שני המגזרים האלה. במגזר הממשלתי, לדוגמה, המובן עשוי להיות מתן שירות ראוי לאוכלוסיות מוחלשות (מובן "חברתי-סוציאלי"), ואילו במגזר העסקי המובן עשוי להיות (מילולית) "תרומה לקהילה" (תרומה כספית לארגונים שדואגים לאוכלוסיות מוחלשות) וגם מובן סביבתי, דהיינו קיימות, הגנת הסביבה, סביבה ירוקה וכדומה. עם זאת, ניתן לראות שהמובנים השונים משלימים זה את זה, הלכה למעשה, כשכל מגזר תורם את תרומתו להיבט החברתי. הביקורת הפנימית (בכל אחד מהמגזרים הללו) מתאימה את עצמה ליעדי המגזר, ליעדי הארגון ולראייתם את ה"היבטים החברתיים".

