



## פתח דבר

**דוח הביקורת השנתי של מבקר המדינה - מאי 2023** מונח על שולחן הכנסת על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. הדוח כולל 22 פרקים העוסקים בביקורת במשרדי הממשלה, במוסדות המדינה, בחברות ממשלתיות ובתאגידים.

בהתאם לחזון של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, פרקי הדוח עוסקים בתחומי הליבה של הגופים המבוקרים, תוך התמקדות בסיכונים המהותיים המשפיעים על פעילותם, זאת לצד נושאים הנוגעים למינהל תקין ולטוהר המידות. פרקי הדוח מעלים על סדר היום הציבורי ממצאי ביקורת חשובים הנוגעים לרווחת הפרט, לילדים ולנוער, לתחומי מינהל וארגון, לפיקוח ולאכיפה, לתשתיות ולמשאבים לאומיים. מטבע הדברים מבואר זה סוקר רק מקצת מפרקי הדוח. להלן הסקירה:

- על פי סעיף 19 לחוק מבקר המדינה נבדקו **הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.21 תוך מיקוד במערכות המידע העומדות בבסיס הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל**. מהביקורת עלה כי הגירעון החשבונאי של המדינה לשנת 2021 הסתכם בכ-135 מיליארד ש"ח ונכסי המדינה באותה שנה הסתכמו ב-800 מיליארד ש"ח. מצבת הנכסים בדוחות הכספיים אינה כוללת נכסים שונים ששוויים מהותי, ובכלל זה חלק מהשקעות המדינה במערכת הביטחון, קרקעות שבידי המדינה, חלק מהנכסים בחו"ל וחלק מהנכסים הבלתי מוחשיים. בדוחות הכספיים של הממשלה לשנת 2021 בא לידי ביטוי המפנה בהתמודדות עם נגיף הקורונה, תוך התאוששות של המשק וצמיחה כלכלית, ירידה בגירעון התקציבי ביחס לתוצר, עלייה בהכנסות ממיסים וירידה בהיקף הוצאות התוכנית הכלכלית להתמודדות עם המשבר. קיימת חשיבות רבה לכך שהממשלה תתמיד במגמה זו לצורך השיפור של כלכלת ישראל בראייה ארוכת טווח. בכל הנוגע למערכות העומדות בבסיסם של הדוחות הכספיים הועלו ליקויים במיפוי ובניהול של הסיכונים במערכות המידע הכספיות, בהיעדר ביקורות במרבית המערכות ובחוסר תיעוד של התהליכים הכספיים במערכות. כך למשל, ב-154 מתוך 230 המערכות לא בוצעו סקרי סיכונים ולא בוצעו ביקורות. על החשב הכללי וכלל גופי הממשלה שצוינו בדוח לפעול במסגרת תוכנית רב שנתית לתיקון הליקויים שהועלו.

- ילדים בסיכון ובמצוקה הם ילדים החיים במשפחה ובסביבה המסכנות אותם. במצבי קיצון של סיכון והזנחה המדינה מתערבת ומעבירה ילדים ממשפחתם אל מסגרות חוץ-ביתיות - פנימיות של משרד הרווחה והביטחון החברתי, משפחות אומנה ואימוץ. הביקורת בנושא **השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ** העלתה כי 1,149 ילדים מתחת לגיל 8 (מהם 474 ילדים מתחת לגיל 5) הוצאו למסגרות פנימיות במקום למשפחות אומנה בשנים 2016 - 2021, שלא בהתאם להנחיות, שבהן הוגדר שהגיל המזערי להוצאה למסגרת פנימית הוא 8 שנים; ל-87% מהילדים באומנה לא נקבעו תוכניות טיפול כנדרש בחוק האומנה ובתקנון עבודה סוציאלית של משרד הרווחה; הליך אימוץ נמשך 26 חודשים בממוצע, כפול ממשך הזמן המרבי המוגדר בדין; מתוך תקציב שהיה כ-970 מיליון ש"ח בשנת 2021 ויועד לטיפול בילד שהוצא מביתו ולשיקום הוריו, הוקצו לשיקום ההורים כ-20 מיליון ש"ח (כ-2%), לאימוץ - כ-10 מיליון ש"ח (כ-1%), לאומנה - כ-200 מיליון ש"ח (כ-21%) ולפנימיות - כ-740 מיליון ש"ח (כ-76%). מכאן שרוב רובו של תקציב זה - 97% - הוקצה למסגרות הזמניות (אומנה ופנימיות), ויתרתו - 3% - הוקצתה למציאת בית קבוע



עבור הילדים (חזרה לביתם או אימוץ); העלות החודשית עבור השמת ילד בפנימייה (כ-11,900 ש"ח) היא פי כשלושה מהעלות החודשית עבור השמת ילד באומנה (כ-3,900 ש"ח), ופי שישה מהעלות החודשית עבור אימוץ (כ-2,000 ש"ח); משרד הרווחה אינו מקיים מרכיבים בסיסים של הטיפול בילד שהוצא מהבית, ובכלל זה הוא אינו מנהל את תהליך הוצאת הילדים בסיכון מהבית על בסיס מידע מהימן ומתוקף, תוך קביעת יעדים וסטנדרטים ברורים ותוך פיקוח ובקרה על העמידה בהם. מומלץ כי משרד הרווחה יבחן על בסיס ניתוח הנתונים את יישום מדיניותו להשמת ילדים המוצאים מביתם ולטיפול בהם. כמו כן מומלץ כי משרד הרווחה יטמיע את מדיניותו בקרב מטה המשרד ואנשי המקצוע הפועלים בשטח, תוך הגדרת יעדים ברורים ומדידתם, כדי לסייע לילדים להשתקם ולחזור לחיים נורמטיביים. היבט שיש לו חשיבות במימוש המדיניות הוא יצירת תנאים לכך שילד שהוצא מביתו יוכל לחזור אליו בהקדם האפשרי, לאחר שיקום ההורים והסבת הבית למקום מיטיב עבורו. על כן, מומלץ כי משרד הרווחה יפתח מערך טיפול להורים שילדיהם הוצאו מהבית, אשר יסייע בשיקומם ויאפשר את חזרת הילדים, וכן ירחיב את תוכניות הטיפול הקיימות. כדי לממש את אחריותו, מוטל על משרד הרווחה לוודא כי ילדים שהוצאו מביתם מושגים במסגרות המתאימות לגילם ומקבלים את המענה הטיפולי הטוב ביותר עד לחזרתם לביתם, ובכך להעניק להם סיכוי טוב יותר להשתלבות מוצלחת בחברה.

רפואת ילדים היא ענף רפואי ייחודי המחייב התייחסות פרטנית למאפייני המטופלים, ובהם גודל גופם ואיבריו המתפתחים. בסוף שנת 2020 היו בישראל כ-3.05 מיליון ילדים בקבוצת הגיל 0 - 18 (כשליש מאוכלוסיית המדינה). הטיפול בילדים בקהילה, וכך גם במרפאות ובמחלקות האשפוז שבבתי החולים, דורש גישה המתאימה לילדים, ולא פעם גם אמצעים השונים מאלו המיועדים לטיפול במבוגרים. בפרק בנושא **אשפוז ילדים בבתי חולים** הועלה כי בשנים 2009 עד 2020 עלה מספר הילדים בישראל בשיעור של כ-23%. עם זאת, בתקופה זו ירד מספר המיטות בתקן במחלקות הילדים ב-21: מ-1,089 מיטות בשנת 2009 ל-1,068 בשנת 2020; זמן ההמתנה הממוצע לניתוח כריתת שקדים לילדים בבתי חולים ציבוריים בשנת 2022 היה 15.4 שבועות; 553 ילדים המתינו באפריל 2022 למסגרות אשפוז או לטיפול יום פסיכיאטרי; 258 מהם המתינו לאשפוז פסיכיאטרי וזמן ההמתנה היה 3 - 7 חודשים, ו-295 ילדים המתינו לטיפול יום, וזמן ההמתנה היה 3 - 12 חודשים. לפי התחזיות, בשנת 2035 תהיה אוכלוסיית הילדים בני 0 - 14 גדולה בכ-13.5% לעומת שנת 2020, ובשנת 2050 צפוי מספר ימי האשפוז באגפי הילדים בבתי החולים להיות גדול בכ-68% לעומת שנת 2020. תחזיות אלה דורשות היערכות של מערכת הבריאות בכלל ומערכת האשפוז בפרט. עלה כי משרד הבריאות לא קבע תוכנית אופרטיבית להפעלת בתי החולים המבוססת על יעדי יסוד ארוכי טווח למערכת האשפוז, ולא קבע תוכנית כזו בנוגע לאגפי הילדים בפרט; היעדר מקום במסגרות אשפוז בתחום בריאות הנפש, ובכלל זה הפרעות אכילה, ובמסגרות לשיקום, בפרט בפריפריה, מביא לידי כך שבמחלקות הילדים מאושפזים ילדים שמחלקות אלו אינן מתאימות להם, תוך כדי המתנה ממושכת לאשפוז במסגרת מתאימה אחרת; תקני הרופאים בבתי החולים אינם מעודכנים ואינם מתאימים לצרכים המשתנים, ויש מחסור ארצי ברופאים מומחים ברפואת ילדים; משרד הבריאות לא בחן אם תקני האחיות מתאימים לצרכים הנוכחיים, ולכוח האדם הפרה-רפואי אין תקן כלל; בקבוצות מיקוד שקיים צוות הביקורת, ובהן השתתפו הורים שילדיהם אושפזו במחלקות ילדים בבתי החולים, עלה חוסר שביעות רצון של הורים. בכל הנוגע ליחס ולטיפול של הצוות הרפואי, לקבלת מידע ולתנאים הסביבתיים, הורים שילדיהם אושפזו בבתי חולים גדולים היו ככלל פחות מרוצים מהורים שילדיהם אושפזו בבתי חולים קטנים. מומלץ שמשרד הבריאות יכין תוכנית רב-שנתית שתפרט את מספר המיטות הנדרשות באגפים השונים במערך האשפוז, לרבות אגפי הילדים, לאחר שיקבע יעדים למערך זה. עוד מומלץ



לבחון את תקני כוח האדם הרפואי והסיעודי ואת הצורך בעדכוןם וכן לבחון מהו התקן למקצועות פרה-רפואיים שיאפשר מתן טיפול ההולם את צורכי החולים, ובהתאם לכך מומלץ שהמשרד ישקול להכין תוכנית רב-שנתית להשלמת השירותים הנדרשים. לאור החשיבות הטמונה בבדיקת חוויית המטופל והאפשרות לשיפור בתנאי האשפוז בעקבות סקרי שביעות רצון, מומלץ שמשרד הבריאות יבחן את הצורך לבדוק את חוויית המטופל גם במחלקות הילדים.

- ארגון ה-OECD הגדיר חוסר מעש בקרב צעירים כמצב שבו הצעירים אינם לומדים, עובדים או נמצאים בהכשרה מקצועית. בביקורת בנושא **הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית** עלה כי 30% מתושבי ישראל הצעירים הם מהחברה הערבית, מהם כ-280,000 צעירים בני 18 - 24, ונכון לנובמבר 2021 היה מספר חסרי המעש בקרבם כ-22,000 גברים וכ-35,000 נשים; רמת הפשיעה בקרב אוכלוסיית הצעירים הערבים עלתה בשנים האחרונות בעקביות, מכ-0.1 תיקים פליליים לנפש בשנת 2015 לכ-0.15 תיקים בשנת 2021 (עלייה של כ-50%). המשמעות היא גידול של כ-6,000 תיקים פליליים בתקופה זו; אומדן הנזק הפוטנציאלי מתופעת הצעירים הערבים חסרי המעש על פי חישוב משרד מבקר המדינה הוא כמיליארד ש"ח בשנה; מתוך תקציב של 34.2 מיליארד ש"ח לתוכנית החומש ולתוכנית לטיפול בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית, רק 436.5 מיליון ש"ח הוקצו כתקציב ייעודי לטיפול בסוגיית צעירים חסרי המעש בחברה הערבית (כ-1%). החלטות הממשלה מהשנים האחרונות הפנו משאבים כספיים רבים לקידום החברה הערבית ולצמצום הפערים החברתיים בינה ובין החברה היהודית. עם זאת, מניתוח נתונים שביצע משרד מבקר המדינה בשיטות ובכלים סטטיסטיים מתקדמים עולה כי מערכת החינוך, שאמורה לצייד את הצעירים בכלים שיסייעו להם להשתלב בשוק התעסוקה בבגרותם ולאפשר שוויון הזדמנויות לילדים שרובם מרקע חברתי-כלכלי נמוך, אינה מקנה להם כלים ומיומנויות הנחוצים בשוק התעסוקה ובאקדמיה. כמו כן, הגופים הממשלתיים הרלוונטיים - משרד החינוך, זרוע העבודה, המשרד לשוויון חברתי, המל"ג, משרד הרווחה, משרד האוצר, שירות התעסוקה ומשרד ראש הממשלה - האמונים על צמצום הפערים בקרב צעירים ערבים בני יותר מ-18 אינם פועלים בצורה מיטבית; בביקורת לא נמצא שיש להשתתפות של צעירים ערבים במרכזי ריאן, שמפעילה זרוע העבודה, השפעה מובהקת על מצב חוסר המעש שלהם; תוכנית שנת מעבר שפותחה כתוכנית דגל של המשרד לשוויון חברתי ושל זרוע העבודה פונה לפלח אוכלוסייה מצומצם מאוד וכרוכה בעלויות גבוהות לכל משתתף, ולפיכך נמנעת האפשרות להרחיבה; נמצא כי סף השליטה בשפה העברית שקבעו האוניברסיטאות וחלק מהמכללות לשם קבלה ללימודים מונע מצעירים ערבים רבים להשתלב באקדמיה בישראל, בשל רמת העברית הירודה של הצעירים והצעירות הערבים המסיימים את הלימודים במערכת החינוך הערבי. רבים מצעירים אלו הופכים בעל כורחם לחסרי מעש, ואחרים מוצאים פתרונות באוניברסיטאות ברשות הפלסטינית או טסים ללמוד מעבר לים. שילוב הצעירים הערבים חסרי המעש בחברה הישראלית ובשוק התעסוקה הוא אתגר מרכזי ומורכב העומד לפני ממשלת ישראל, ובפרט לגבי הצעירים הבדואים. עמידה באתגר זה בכוחה לצמצם פערים חברתיים-כלכליים, לשפר את הדימוי העצמי של הצעירים, לצמצם את היקפי הפשיעה בקרבם ולהביא לשיפור ברמת החיים ובפריון העבודה שלהם, ובכך לשפר את הפריון של המשק הישראלי בכללותו. מומלץ כי הממשלה תפעל לשלב צעירים אלה, בין השאר בהתאם להמלצות משרד מבקר המדינה.

- הדוח כולל פרק בעניין **פעולות הממשלה בנושא הדיור לאוכלוסייה החרדית**. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף שנת 2021 נאמדה אוכלוסיית ישראל בכ-9.45 מיליון בני אדם, מהם כ-1.2 מיליון (כ-13%) נמנו עם האוכלוסייה החרדית. מהביקורת עלה



כי למול החלטת הממשלה אשר קבעה כי בשנים 2016 - 2035 נדרשת בנייתן של כ-200,000 יחידות דיור (יח"ד) לאוכלוסייה החרדית ובממוצע כ-10,000 יח"ד לשנה, מספר יח"ד בתוכניות שהגישו משרד הבינוי והשיכון ורמ"י בשש השנים 2016 - 2021 היה כ-29,700 יח"ד, שהן כ-76% מהיעד הממשלתי לשנים 2016 - 2021 ומהיקף התכנון הנדרש לפי אומדן צורכי הדיור לשנים 2019 - 2021 במצטבר; היקף תוכניות הדיור לאוכלוסייה החרדית שאושרו בשנים 2017 - 2021 היה כ-4% מתוך כ-623,000 יח"ד שאושרו לכלל האוכלוסייה באותן שנים. כן עלה כי עד אוקטובר 2022 לא הניבה בחינת אפשרות ההרחבה בשטח השיפוט של יישובים חרדיים קיימים תוספת ניכרת של קרקעות לבניית יח"ד לאוכלוסייה החרדית. מומלץ כי משרד הבינוי - בתיאום עם המועצה הלאומית לכלכלה, מינהל התכנון ורמ"י וכן עם הרשות לפיתוח המגזר החרדי, לפי העניין - יביא לפני שר הבינוי והשיכון המלצות בדבר יעדי תכנון ושיווק קרקעות לאוכלוסייה החרדית, וכי הן יגובשו בהתאם לאומדן עדכני של צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית ושל כלל האוכלוסייה ובהתחשב בפוטנציאל פתרונות הדיור שיכולה לקדם הממשלה. עוד מומלץ כי משרד הבינוי ורמ"י, בשיתוף מינהל התכנון, יקדמו תכנון ושיווק של קרקעות לאוכלוסייה החרדית בהיקף שיתן מענה על צורכי הדיור שלה, זאת בהתאם ליעדים שייקבעו ובהתחשב בפתרונות הדיור שאפשר ודרוש לקדם עבור כלל האוכלוסייה. כמו כן מומלץ שהרשות להתחדשות עירונית תקדם את תהליכי ההתחדשות העירונית בקרב האוכלוסייה החרדית, בשיתוף הרשויות המקומיות הרלוונטיות, לפי העניין, תוך שימת לב לחסמים הייחודיים לקידומה בקרב אוכלוסייה זו.

- מתקני ספורט הם פלטפורמה חשובה שמאפשרת לספורטאים להתאמן בסביבה ספורטיבית איכותית, ומכאן שהם רכיב הכרחי לקידום הספורט. בביקורת בנושא **הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם** עלה כי באפריל 2022 אושרה תוכנית המתקנים הלאומית 2031 המיועדת לתקופה של כעשר שנים. תקציבה הוא 2.89 מיליארד ש"ח לכל התקופה למול פערים שמוערכים ב-14.9 מיליארד ש"ח; בעוד מספר השחקנים הרשומים בעונת המשחקים 2011 - 2012 עלה בעונת המשחקים 2021 - 2022 בקרוב ל-12,000 שחקנים (עלייה בשיעור של 34%), מספר המגרשים הפעילים ומאושרים למשחקי ליגה עלה ב-15 (עלייה בשיעור של 6%); למרות מצבו של כדורגל הנשים בארץ, משרד הספורט וההתאחדות לכדורגל לא פעלו כדי לאפשר הזדמנות נאותה לכדורגלניות בכל הגילים להתאמן ולשחק במגרשי הכדורגל באופן שוויוני ומכבד. מומלץ שמשרד הספורט יפעל עם המועצה הלאומית לספורט לקידום תכנון ארוך טווח של מתקני הספורט והקצאת השטחים למתקני הספורט בהתחשב בצורכי הספורט, בגידול באוכלוסייה, בתשתיות התחבורה העתידיות ובבנייה של ערים ושכונות חדשות. מוצע גם שהמשרד יקדם עם הרשויות תוכנית מקיפה לשדרוג ולשיפוץ של מתקני הספורט כדי שינוצלו באופן יעיל יותר לאורך השנה ובאופן שיעמוד בתקני בטיחות וכן פתיחה של מגרשי הספורט החיצוניים לקהילה ככל שניתן כדי לנצלם באופן יעיל יותר לטובת הציבור. עוד מומלץ שמשרד הספורט יקים מערך פיקוח ובקרה לוודא את עמידת הרשויות בהתחייבויותיהן וכן יוודא מול הרשויות שכל המידע על זמינות מתקני הספורט שפתוחים לשימוש הקהילה יפורסם הן על גבי שילוט מתאים במתקני הספורט עצמם והן באתרי הרשויות במרשתת.
- הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים מפוצל בין שני מערכים: ככלל, הטיפול בתלונות החמורות יותר מבוצע באמצעות מח"ש הפועלת במסגרת פרקליטות המדינה ורשויות התביעה, ואילו הטיפול בעבירות חמורות פחות הוא בסמכות המשטרה וחטיבת התביעות במשטרה. ממצאי הביקורת בנושא **הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים** מציגים לפני הגורמים האמונים על הטיפול בעבירות שוטרים שלושה אתגרים מרכזיים:



**האתגר הראשון** עניינו שאלת המבנה המערכתית-ארגונית המיטבי לטיפול בעבירות שוטרים בכל רמות החומרה - יש השפעות לשיוך המוסדי של הגופים הנמנים עם המערך, בדגש על השיוך של מח"ש לפרקליטות המדינה ושל מחלקת משמעת במשטרה לאגף משאבי אנוש של המשטרה ועל יכולתם להבטיח עצמאות תפקודית מלאה. מומלץ כי היועצת המשפטית לממשלה תוביל עבודת מטה שבה ישתתפו כל גורמי המקצוע הרלוונטיים, לרבות נציגים ממשד המשפטים וממשד לביטחון לאומי. במסגרת עבודת המטה מומלץ כי ייבחנו שיוכם המוסדי והכפיפות הארגונית של הגופים האמורים על הטיפול בתלונות ושל העומדים בראשם, וכי תתבצע השוואה בין מערך תפקודי זה לטיפול בתלונות נגד שוטרים ובין מודלים אחרים הקיימים במדינות העולם, של המערכים התפקודיים השונים לטיפול בתלונות נגד שוטרים, בדגש על הצורך בהבטחת טיפול כולל ומערכתי, יעיל ועצמאי שיבטיח טיפול אפקטיבי במערך חקירות השוטרים ובתלונות נגד שוטרים. מומלץ כי ההמלצות שיתבססו על ממצאי הבחינה בנושא יובאו לפני השר לביטחון לאומי ושר המשפטים.

**האתגר השני** עניינו יכולותיה המבצעיות של מח"ש - בתחום זה נמצאו ליקויים מהותיים ובכללם הסמכויות שהוקנו בדין לאגף חקירות ומודיעין במח"ש לצורך מילוי תפקידו; הידע המקצועי והמיומנות של החוקרים; והמשאבים העומדים לרשות האגף ועובדיו. היבטים אלו משליכים על תפקודה של מח"ש כיחידה מבצעית, עצמאית ויזומת.

**האתגר השלישי** עניינו יכולותיה של המשטרה לטפל במישור המשמעותי, הארגוני והפיקודי בכל המידע שמועבר אליה - נמצאו קשיים בקשרי הגומלין בין מח"ש למשטרה; היעדר הנחיות או קווים מנחים בנוגע לקבלת החלטה על ניתוב התיקים למסלולי טיפול שונים; תקופות השעיה ארוכות של שוטרים (כשנה וחצי בממוצע), שעלותן למשטרה הסתכמה ב-9.7 מיליוני ש"ח, וליקויים בהליכי הטיפול בעבירות משמעת של מתנדבים במשטרה.

שר המשפטים, השר לביטחון לאומי והיועצת המשפטית לממשלה נדרשים לבחון, בשיתוף מח"ש והמשטרה, את הליקויים שהועלו בדוח זה ולפעול לתיקונם.

● חלב ומוצריו הם מקור אספקה עיקרי לחלבון מן החי ולסידן בתזונה הישראלית הממוצעת. המדינה מתכננת את ענף החלב בישראל לאורך כל שרשרת הייצור עוד מטרם קום המדינה. תכנון ענף החלב מיושם באמצעות פיקוח המדינה על כמויות ייצור החלב בהתאם למכסות המוקצות ליצרנים, על המחיר שמשלמות המחלבות לרפתנים לליטר חלב (מחיר המטרה), על היקף היבוא של מוצרי החלב ועל המחיר לצרכן של מוצרי החלב המפוקחים. הביקורת בנושא **ענף החלב בישראל** העלתה כי מחיר החלב הגולמי בישראל, הנאמד בכ-62.04 יורו למאה ק"ג חלב (כ-219 ש"ח), גבוה בשיעור של כ-24% ממחיר החלב הממוצע במדינות האיחוד האירופי, הנאמד בכ-50.17 יורו למאה ק"ג חלב (כ-177 ש"ח). בעשור האחרון הצטמצם הפער בין מחיר החלב הגולמי בישראל למחיר החלב הממוצע במדינות האיחוד האירופי; ממוצע תנובת החלב השנתית לפרה בישראל הוא הגבוה ביותר בעולם - 12,003 ק"ג. בישראל 686 רפתות, מתוכן 440 באזורי עדיפות לאומית. ממצאי ביקורת זו עולים ליקויים באסדרת המדינה את פעילות הענף בשלושה מישורים מרכזיים: (א) מחיר החלב בישראל, שהוא גבוה יותר מרוב מדינות האיחוד האירופי - בהיבט הזה הדוח כולל ממצאים בנוגע להליך קביעת מחיר המטרה של חלב גולמי בישראל. כמו כן הדוח עוסק במצב ולפיו זה שנים ארוכות שמדינת ישראל אינה עומדת בהתחייבותיה לארגון הסחר העולמי למעבר מתמיכות עקיפות, ובהן תכנון הענף, לתמיכות ישירות; (ב) הבטחת רווחת בעלי החיים - על פי הערכת גורמי המקצוע במשרד החקלאות, כ-20% מהרפתות בישראל נמצאות במצב חמור מאוד מבחינת רווחת הפרות, אך הפיקוח בתחום זה חסר, ולא הותקנו תקנות פרטניות

החיוניות למניעת צער בעלי חיים; (ג) הבטחת האספקה הסדירה וצמצום המחסור בחלב בתקופת החגים היהודיים לצד הימנעות ככל האפשר משפיכת חלב. בשנת 2021 המחסור הסתכם בכ-3 מיליון ליטר חלב מפוסטר, שהוא 9% מהצריכה החודשית הממוצעת של חלב מפוסטר. מומלץ כי כל עוד מתקיים בישראל משטר תכנון של ענף החלב, ינתחו משרדי החקלאות והאוצר את הגורמים המשפיעים על עלויות ייצור החלב בישראל ויבחנו את הדרכים לשיפור ההתייעלות בענף ולהפחתת מחיר המטרה באופן שישיע על המחיר הסופי של החלב ומוצריו לצרכן תוך שמירה על איכות החלב. כן מומלץ כי משרד החקלאות ומשרד האוצר יפעלו ליישומן של המלצות ה-OECD והמלצות מבקר המדינה משנת 2018 בכל הנוגע למעבר מתמיכות עקיפות לתמיכות ישירות בענף החלב. לצד זאת, על משרד החקלאות לפעול לשיפור רווחתן של הפרות באמצעות הגברת הפיקוח על המצב ברפתות וקידום אסדרה חוקית מתאימה.

**בדוח זה מובאים גם ממצאים של ארבע מעקב בנושאים האלה: מערך ההדרכה בשירות המדינה; השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות; התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית; אכיפה בתחומי הגנת הסביבה.** מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים הוא כלי חשוב שמטרתו לוודא כי הגופים המבוקרים אכן תיקנו את הנדרש, ובכוונתי להרחיב את היקף ביקורות המעקב ולשכלל את אופן ביצוען.

**הכנתו של הדוח הצריכה מאמץ רב של עובדי משרד מבקר המדינה, אשר ממלאים את תפקידם הציבורי מתוך הרגשת שליחות של ממש. אלה עמלו על הכנת הדוח במלוא המקצועיות, היסודיות, ההגינות והקפדנות, ותודתי נתונה להם.**

לסיכום, דוח זה מקיף נושאים רבים ומגוונים; כל אחד ואחד מהפרקים המופיעים בו פותח לפני הציבור, ובתוכו מקבלי החלטות, צוהר לפעילות הגופים המבוקרים. בכך הוא מסייע בידי כולנו להבטיח את תקינות השירות הציבורי במדינת ישראל ומעלה תרומה נכבדה להגברת היעילות, החיסכון וטוהר המידות בגופים המבוקרים ולשמירה על כללי המינהל התקין.

לא נעלם מעיניי כי בגופים מבוקרים רבים נעשות פעולות חיוביות, ובהתאם לחוק מבקר המדינה הבולטות שבהן קיבלו ביטוי מידתי בדוח לשם הצגה מלאה של תמונת המצב העולה מן הביקורת. לצד זאת, מחובתם של הגופים המבוקרים לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה.



**מתניהו אנגלמן**

מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אייר התשפ"ג, מאי 2023