

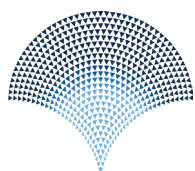


# דו"ח מעקב

מדיניות ממשלתית להתמודדות עם הפוליגמיה –  
יישום ומעקב אחר עקרונות דו"ח הצוות הבין-משרדי  
להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה

על בסיס החלטת ממשלה 4211 מיום 25.10.18

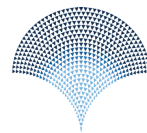
יולי 2020



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel  
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח  
ממשל שעובד. בשבילנו.



## אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

## **דו"ח מעקב**

---

**מדיניות ממשלתית להתמודדות עם הפוליגמיה –  
יישום ומעקב אחר עקרונות דו"ח הצוות הבין-משרדי להתמודדות  
עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה**

על בסיס החלטת ממשלה 4211 מיום 25.10.18

---

יולי 2020

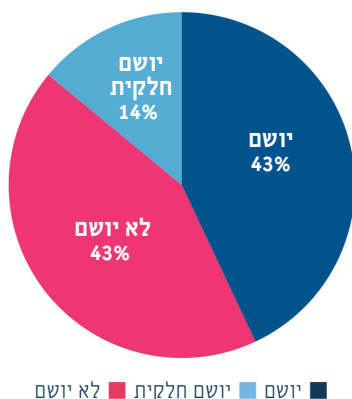
הדוח נכתב על ידי התחקירן יוסי בלצן ובהנחיית עינת קורן ומיכל שטרנברג  
מצוות ממשל במרכז להעצמת האזרח

## תוכן העניינים

3	תקציר מנהלות
4	טבלת מסכמת
5	רקע
6	פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם
9	תובנות ומסקנות



## תקציר מנהלות



דו"ח זה עוסק בהחלטת ממשלה 4211 אשר התקבלה באוקטובר 2018. ההחלטה, נועדה לבצע מעקב אחר יישום עקרונות הדו"ח אותו גיבש הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה. הצוות הנ"ל הוקם בעקבות החלטת ממשלה 2345 שהתקבלה בספטמבר 2017, לאחר שנים בה נמנעה ממשלת ישראל מהתעסקות בסוגיה עקב ההתנגשות בין הנורמות החברתיות והדתיות בחברה הבדואית אל מול החוק הפלילי האוסר על נישואים פוליגמיים.

החלטה 4211 הצליחה להניע עבודה מקצועית ומשותפת של גופים רבים, אך למרות זאת, לא בוצעה באופן מלא: מתוך 7 סעיפים ליישום, שלושה סעיפים בוצעו במלואם (43%), סעיף אחד בוצע באופן חלקי (14%) ושלושה סעיפים לא בוצעו כלל (43%).

### ניתן לייחס את יישומם/איישומם של סעיפי ההחלטה לחסמי ומאפשרי הביצוע הנ"ל:

#### מאפשרים:

**גורם מתכלל:** ריכוז כלל הסמכויות בידי גורם מתכלל אחד (מנכ"לית משרד המשפטים) סייע רבות לביצוע ההחלטה וזאת בשל המגוון הרב של הגופים אשר מעורבים במימושה ופעילותם של צוותים רבים הפועלים במקביל.



**מעורבות של מספר דרגים בתהליך:** הצוותים השונים שהוקמו כוללים דרגים שונים מקרב הגופים המעורבים. שילוב זה איפשר את המשך העבודה המקצועית גם בהיעדר ממשלה ולמרות אי התכנסותה של ועדת השרים הייעודית.



**לוח זמנים מחייב:** החלטת הממשלה מפרטת לוחות זמנים ברורים עבור תדירות הפגישות של הצוותים השונים ומועד הדיווח שלהם לסמכות הרלוונטית, דבר אשר סייע לביצוע הסעיפים בזמנים סבירים.



**מנגנון דיווח/בקרה:** ההחלטה כוללת מנגנון דיווח ובקרה כפול הכולל צוות מעקב מחוזי המדווח לצוות יישום בין-משרדי, אשר בתורו מדווח לוועדת השרים. מנגנון זה עשוי להבטיח התכנסות ודיווחים תדירים כאשר כלל המנגנון יעבוד.



#### חסמים:

**חוסר תכנון תקציבי:** ההחלטה לא מציינת תקציב המיועד ליישומה ואת מקורו, אלא, שולחת את האחראים ליישומה להשיגו משאריות התקציב הקיים או להשיגו בדיוני התקציב הבאים, אך אלה לא התקיימו בשל פיזור הממשלה והשאירו את ההחלטה ללא תקציב.



**פורס מזיז:** ההחלטה לא יושמה במלואה בעיקר בעקבות העיכוב בהשבעת הממשלה ה-35. עיכוב זה מנע את כינוסה של ועדת השרים הייעודית כך, שלא ניתן היה להציג בפניה את מסקנותיהם של הצוותים השונים לצורך קבלת אישור סופי. בנוסף, היעדר תקציב לשנת 2020 מנע העברת תקציבים לצורך מימוש מסקנות הצוותים השונים.



## טבלת מסכמת

סטטוס	מה קורה עם זה?	מה הוחלט?	
 יושם	צוות היישום הוקם	הקמת צוות יישום ומעקב אחר יישום עקרונות הדו"ח הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה	א1
 יושם חלקית	נקבעו דרכי העבודה, אך לא קודמו מדדי תוצאה ועריכת סקרים בקרב משתמשי קצה	קביעת דרכי עבודה של צוות היישום והמעקב, גיבוש מדדי תוצאה ועריכת סקרים	ב1 (6-1)
 יושם	צוות המעקב המחוזי הוקם ודיווח על חסמים לצוות היישום. כמו כן, הצוות הגיש מספר המלצות למ"מ מנכ"לית משרד המשפטים	הקמת צוות מעקב מקצועי מחוזי במחוז דרום	ב1 (7)
 לא יושם	ועדת השרים לא התכנסה מאז פיזור הכנסת ה-20 בדצמבר 2018	דיווח לוועדת השרים לעניין ההתמודדות עם תופעת הפוליגמיה	ג1
 יושם	הצוות הוקם והציג את מסקנותיו בפני מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים ומנכ"לית משרד המשפטים תוך 9 חודשים ממועד קבלת ההחלטה. כיום המלצות הצוות ממתינות להצגה ולאישור הממשלה החדשה.	הקמת צוות מיוחד עבור בחינת השפעתה של תופעת ריבוי הנישואין לנשים פלסטיניות על תופעת הפוליגמיה ודרכים להתמודדות עמה	2
 לא יושם	העבודה על תיקון ההנחייה נמצאת בשלבי סיום ועתידה לעבור לאישור הסופי של היועמ"ש	שינוי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין אכיפת עבירת הפוליגמיה	3
 לא יושם	בעקבות העדר התקציב לשנת 2020 לא התבצעו פניות לשובת הסתת תקציבים	הסתת תקציבים לצורך ביצוע ההחלטה	4

## רקע

האוכלוסייה הבדואית בנגב מונה כ־250,000 איש ומנהלת אורח חיים מסורתי וייחודי במובנים רבים, אשר אחד מהם הוא קיומם של תאים משפחתיים פוליגמיים.<sup>1</sup> על מנת להתמודד עם השלכות שליליות שעשויות לנבוע מקיומם של תאים משפחתיים מסוג זה, קיבלה ממשלת ישראל את החלטה 2345 העוסקת בהתמודדות עם תופעת הפוליגמיה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב.<sup>2</sup>

הפוליגמיה מוגדרת כנישואין ליותר מכן זוג אחד והיא אסורה על פי החוק הפלילי בישראל.<sup>3</sup> צורת נישואין זו נפוצה בקרב תרבויות שונות והיא לרוב מתבטאת בכך שהגבר נושא יותר מאישה אחת. מקור תופעת הפוליגמיה בקרב הבדואים בנגב הוא בקוראן, אשר מתיר לגבר לשאת עד ארבע נשים, אך מחקרים מצביעים על התופעה כמתקשרת במידה רבה למבנה החברתי הפטריארכלי ולחשיבות הקבוצה והשבט בחברה הבדואית.<sup>4</sup>

לתופעת הפוליגמיה מגוון השפעות שליליות הן על החברה הבדואית והן על החברה הישראלית בכללותה. השפעות אלה באות לידי ביטוי במגוון דרכים: מצב כלכלי קשה של התא המשפחתי הפוליגמי, נזקים פסיכולוגיים ונפשיים המשליכים בעיקר על נשים וילדים, הנצחת התלות של הנשים בגבר, פגיעה בכבוד האישה ובמעמדה, אלימות כלפי נשים, יצירת נוער שוליים ועוד. לצד כל אלה, לפוליגמיה השלכות רוחניות נוספות כגון: הקצאת משאבים מצד המדינה והמוסד לביטוח לאומי המתבססים על נתונים שגויים, פגיעה בערכי מדינת ישראל כמדינת חוק דמוקרטית, ביצוע עבירות נלוות (נישואי קטינות, שהייה בלתי חוקית במקרים של נישואין שניים לאישה מהרשות הפלסטינית), דיווחים פיקטיביים לרשויות המדינה ועוד.<sup>5</sup>

ההתנגשות בין הנורמות החברתיות והדתיות אל מול החוק הפלילי יצרו קונפליקט מורכב שגרם לכך שהמדינה נמנעה מהתמודדות עם הסוגיה, לא קיימה אכיפה פלילית, ולא קידמה מדיניות כוללת לטיפול בתופעה. לצד זאת, נפוצו דיווחים פיקטיביים למוסדות המדינה על ידי האוכלוסייה הבדואית אשר עיוותו את תהליך הקצאת המשאבים של מוסדות כגון הביטוח הלאומי. כל אלו מעידים על כך שתופעת הפוליגמיה בנגב היא בין השאר תוצר של הזנחה, היעדר משילות, היעדר פיתוח חברתי-כלכלי של החברה הבדואית והיעדר שילובם של הבדואים בחברה הישראלית הכללית.<sup>6</sup>

כאמור, החלטת הממשלה 2345 התמקדה בהתמודדות עם תופעת הפוליגמיה וכללה את הקמתה של ועדת שרים ייעודית לעניין זה. בעקבות ההחלטה הוקם גם צוות בין-משרדי בראשות מנכ"לית משרד המשפטים לבחינת תופעת הפוליגמיה וההשלכות השליליות אשר עשויות לנבוע ממנה.<sup>7</sup> הצוות התעסק בין היתר באיסוף מידע על תאים משפחתיים פוליגמיים, בסוגיית האכיפה הפלילית וחובת הדיווח של הרשויות השונות לגורמי האכיפה, בניית תוכניות רווחה אשר יספקו מענה לצרכיהן של נשים וילדיהן במשפחות פוליגמיות, בניית תוכניות חינוך פורמלי ולא-פורמלי בהקשר לתופעה, עידוד התעסוקה בקרב נשים בדואיות והנגשתן של תוכניות העצמה נשית, חיזוק המשילות ביישובים הבדואים בנגב, הגברת ההשפעה של בתי הדין השרעי ומנהיגים דתיים על יחס החברה הבדואית לתופעת הפוליגמיה ועוד.<sup>8</sup>

הצוות הבין-משרדי הגיש את מסקנותיו ביולי 2018, והן כוללות כ־84 המלצות מפורטות אשר נוגעות למגוון רחב מאוד של גופים ציבוריים, אזרחיים, קהילתיים ועוד. בעקבות הגשת המסקנות ולצורך מעקב אחר יישומן, התקבלה החלטת הממשלה 4211 בה עוסק דו"ח זה.<sup>9</sup>

1. הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה, דו"ח מסכם (ירושלים, 2018), עמ' 14.
2. משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה 2345 – התמודדות עם תופעת הפוליגמיה (ירושלים, 2017).
3. סעיף 176 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.
4. הצוות הבין-משרדי, דו"ח מסכם, עמ' 14.
5. שם, עמ' 14-15.
6. שם.
7. משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה 2345.
8. הצוות הבין-משרדי, דו"ח מסכם, עמ' 19-20.
9. משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה 4211 – מדיניות ממשלתית להתמודדות עם הפוליגמיה – יישום ומעקב אחר עקרונות דו"ח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה (ירושלים, 2018).

## פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

### 1. ס' 1.א: הקמת צוות יישום ומעקב אחר יישום עקרונות הדו"ח הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה

לפי סעיף 1 בהחלטה, הקמת צוות זה הוטלה על מנכ"לית משרד המשפטים. ס' 1-א מפרט כי הצוות יתכנס ארבע פעמים בשנה ויכלול נציגים ממגוון גופים ציבוריים ואזרחיים המפורטים בהחלטה כגון: משרדי ממשלה, המוסד לביטוח לאומי, בתי הדין השרעיים ונציגי חברה אזרחית.<sup>10</sup>

#### סטטוס: יושם

צוות היישום הוקם וקיים את פגישתו הראשונה בחודש נובמבר 2018 בהשתתפות כלל הנציגים המפורטים בהחלטה ובהם נציגי משרדי ממשלה, גופים מדינתיים ונציגי החברה האזרחית.<sup>11</sup> בשנת 2019 הצוות קיים שלוש פגישות שה"כ (בחודשים פברואר, מאי ויולי) ובשנת 2020 התקיימה עד כה פגישה אחת בלבד בחודש אפריל.<sup>12</sup>

### 2. ס' 1.ב (תתי סעיפים 1-6): קביעת דרכי עבודה של צוות היישום והמעקב

תתי הסעיפים תחת סעיף 1.ב. מפרטים את התפקידים השונים של צוות היישום כאשר משרתם העיקרית היא פיקוח ומעקב אחר יישום המדיניות הממשלתית הקשורה ביישום עקרונות הדו"ח הבין-משרדי. פיקוח זה אמור להתבצע בין היתר על ידי פיתוח מדדי תוצאה לתוכניות העבודה הממשלתיות ועריכת סקרים בקרב משתמשי הקצה. ס' 1-ד בהחלטה קובע כי דרכי הפעולה של צוות היישום ייקבעו בישיבתו הראשונה.<sup>13</sup>

#### סטטוס: יושם חלקית

דרכי העבודה של צוות היישום אכן נקבעו בפגישתו הראשונה בהתאם לסעיף 1.ב בהחלטה. פעילותו כוללת מעקב אחר יישום המדיניות הממשלתית בכל אחד מהגופים השותפים לפעילות הצוות, סנכרון בין הגופים השונים ותעדוף תוכניות קיימות ומתוקצבות התואמות את עקרונות הדו"ח. עם זאת, הצוות טרם גיבש מדדי תוצאה לתוכניות אשר לא כללו כבר מדדים מסוג זה ולא קידם עריכת סקרים בקרב משתמשי הקצה בהתאם לקבוע בסעיף 1-ב-4.<sup>14</sup>

### 3. ס' 1. ב.7: הקמת צוות מעקב מקצועי מחוזי במחוז דרום

סעיף 1-ב-7 בהחלטה מפרט את הרכבו המיועד של צוות המעקב הכולל נציגים של משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים נוספים, נציגי שלטון מקומי, ארגוני חברה אזרחית הפעילים בנושא ונציגי ציבור, בדגש על נציגות ונציגי הציבור הבדואי. הסעיף הנ"ל מציין כי תדירות ההתכנסות של צוות המעקב המחוזי תקבע על ידי צוות היישום, באופן שלא יפחת מארבע פעמים בשנה. סעיף 1-ב-5 מציין כי צוות המעקב המחוזי ידווח לצוות היישום על חסמי הביצוע אותם יזהה.<sup>15</sup>

#### סטטוס: יושם חלקית

צוות המעקב המקצועי במחוז דרום הוקם בתחילת 2019 וקבע כי יעסוק בשלב ראשון בגיבוש נוהל להעברת מידע בין הגופים השונים במחוז דרום, בחינת החסמים הקיימים והעברת המלצות ליו"ר הצוות הבין-משרדי. בראשות

10. משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה 4211 – מדיניות ממשלתית להתמודדות עם הפוליגמיה – יישום ומעקב אחר עקרונות דו"ח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה (ירושלים, 2018).

11. מתוך מענה של משרד המשפטים לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 20.5.20.

12. מתוך מענה של משרד המשפטים לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 16.6.20.

13. משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה 4211.

14. מתוך מענה של משרד המשפטים לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 20.5.20.

15. משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה 4211.

הצוות עומדת באופן זמני עו"ד דינה דומיניץ וחברים בו נציגי המשטרה, פרקליטות מחוז דרום, המוסד לביטוח לאומי ורשות האוכלוסין וההגירה. הצוות לא כולל נציגים של משרדי הממשלה, השלטון המקומי, ארגוני חברה אזרחית או נציגות ונציגי ציבור בדואים כפי שהודגש בפירוט בהחלטת הממשלה.<sup>16</sup>

בחודש אוקטובר 2020, לאחר שקיים שלוש פגישות עבודה, הציג הצוות המחוזי בפני צוות היישום הבין-משרדי את הנוהל שגובש להעברת מידע בין הגופים השונים במחוז דרום ובחסמי הביצוע שאותרו.<sup>17</sup> בנוסף, הגיש הצוות המחוזי ארבע המלצות ללשכת מ"מ מנכ"לית משרד המשפטים, כאשר שתיים מתוכן כבר בוצעו במלואן על ידי הגופים השונים. כיום, נבחן מינויו של בעל תפקיד אשר יעמוד בראשות הצוות המחוזי באופן קבוע וימשיך את שיתוף הפעולה בין הגופים השונים במקביל לאיתור חסמים והצפתם לצוות הבין-משרדי.<sup>18</sup>

#### 4. ס' 1. ג: דיווח לוועדת השרים לעניין ההתמודדות עם תופעת הפוליגמיה

לפי ס' 1-ג, צוות היישום ידווח לוועדת השרים לעניין ההתמודדות עם תופעת הפוליגמיה (שהוקמה עקב החלטה 2345) על היקף תופעת הפוליגמיה,<sup>19</sup> התקדמות יישום ההמלצות ויעילותן מדי שנה ברבעון הראשון של השנה האזרחית.<sup>20</sup>

##### סטטוס: לא יושם

בעקבות פיזור הכנסת ה-20 בדצמבר 2018 ושלוש מערכות הבחירות שבאו לאחר מכן, ועדת השרים לעניין ההתמודדות עם תופעת הפוליגמיה לא התכנסה בתקופת זמן זו מפאת תפקודה של הממשלה כממשלת מעבר. על כן, לא בוצעו דיווחים של צוות היישום הבין-משרדי לוועדת השרים הייעודית. הוועדה צפויה לשוב לפעילות לאחר כינונה של הממשלה ה-35 וחידוש הפעילות הפרלמנטרית.<sup>21</sup>

#### 5. ס' 2: הקמת צוות מיוחד עבור בחינת השפעתה של תופעת ריבוי הנישואין לנשים פלסטיניות על תופעת הפוליגמיה ודרכים להתמודדות עמה

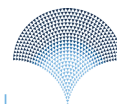
לפי סעיף 2 להחלטה, הקמת צוות זה הוטלה על מנכ"ל המשרד לביטחון פנים. ההחלטה קובעת כי מסקנות הצוות יוגשו לוועדת השרים לעניין ההתמודדות עם תופעת הפוליגמיה (שהוקמה לפי החלטה 2345) תוך 6 חודשים ממועד אישור החלטה 4211.<sup>22</sup>

##### סטטוס: יושם

הצוות המיוחד הוקם וקיים מספר דיונים בראשותו של המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון פנים בהשתתפות נציגים מכלל הגופים הרלוונטיים. בנוסף, התקיימו מספר רב של פגישות פרטניות בנושא עם הגופים (משטרת ישראל, משרד הרווחה, משרד הבריאות, המוסד לביטוח לאומי, שירות הביטחון הכללי, המטה לביטחון לאומי וכו'). הדיון המסכם של צוות זה התקיים ביום 7 ביולי 2019 בראשותו של מנכ"ל המשרד לביטחון פנים ובהשתתפות מנכ"לית משרד המשפטים ובו הוצגו המלצות הצוות המיוחד. כיום המלצות הצוות המיוחד ממתנות להצגה

16. מתוך מענה של משרד המשפטים לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 16.6.20.  
17. מתוך מענה של משרד המשפטים לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 16.6.20.  
18. מתוך מענה של משרד המשפטים לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 20.5.20.  
19. משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה 2345 – התמודדות עם תופעת הפוליגמיה (ירושלים, 2017).  
20. משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה 4211.  
21. מתוך מענה של משרד המשפטים לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 20.5.20.  
22. משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה 4211.





ולאישור הממשלה החדשה.<sup>23</sup> יש לציין כי פרק זמן שעבר מאז קבלת החלטה 4211 ועד הישיבה המסכמת של הצוות המיוחד ארוך מזה אשר נקבע בהחלטת הממשלה (כ־9 חודשים במקום 6 חודשים).

## 6. ס' 3: שינוי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין אכיפת עבירת הפוליגמיה

לפי סעיף 3 בהחלטה, הוחלט כי יומלץ ליועמ"ש לשקול לקבוע בהנחיותיו הנ"ל כי דיווחי כזב לרשויות המדינה לצורך קבלת גמלאות וטובות הנאה על ידי אדם פוליגמי, יהוו סיבה לחומרה המצדיקה אכיפה, אף אם הנישואין הנוספים נערכו זמן רב טרם היוודע הדבר לרשויות.<sup>24</sup>

### סטטוס: לא יושם

לפי תשובת משרד המשפטים לפניית המרכז להעצמת האזרח, מירב העבודה על תיקון ההנחיה הושלמה וכעת היא נמצאת בשלבי סיום וממתינה לקבלת התייחסות כל הגופים הרלוונטיים. לאחר סיום שלבים אלה, תובא ההחלטה לאישור סופי בפני היועץ המשפטי לממשלה.<sup>25</sup>

## 7. ס' 4: מימון ההחלטה

לפי סעיף 4 בהחלטה, הוחלט כי מימון ההחלטה יגיע מתקציבי המשרדים המעורבים. ככל שידרשו תקציבים נוספים נקבע, כי מנכ"לית משרד המשפטים והאגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב שבמשרד החקלאות ופיתוח הכפר, יפנו לאגף התקציבים במשרד האוצר לצורך הסטת יתרות, ככל שיוותרו, בסוף שנת 2019 מהתקציבים שהופנו לביצוע החלטה מס' 2397 (תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021) לצורך ביצוע החלטה מס' 4211. ניתן יהיה לדון בתוספות תקציביות לטובת יישום החלטה זו לקראת דיוני תקציב 2020.<sup>26</sup>

### סטטוס: לא יושם

בעקבות העיכוב באישור תקציב המדינה מאז פיזור הכנסת ה־20 ופעילות הממשלה בהתבסס על "תקציב המשכי", לא התבצעו כלל פניות לצורך הסטת תקציבים לטובת יישום החלטת הממשלה. משרד המשפטים העיד על כוונתו לפנות בבקשה להסטת עודפי תקציב לצורך זה, ככל שנותרו, עם כינון הממשלה ה־35 ותחילת המשא ומתן התקציבי לקראת חקיקת חוק התקציב לשנת 2020.<sup>27</sup>

23. מתוך מענה של הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד לביטחון פנים בעקבות בקשת חופש מידע שהוגשה ע"י המרכז להעצמת האזרח בתאריך 6.1.20.

24. משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה 4211.

25. מתוך מענה של משרד המשפטים לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 20.5.20.

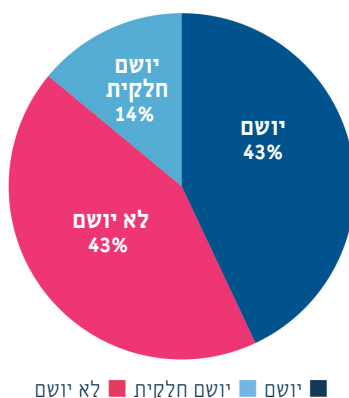
26. משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה 4211.

27. מתוך מענה של משרד המשפטים לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 20.5.20.

## תובנות ומסקנות

החלטת ממשלה 4211 נועדה לבצע מעקב אחר יישום עקרונות הדו"ח של הוועדה הבין-משרדית שהוקמה במסגרת החלטה 2345 ועסקה בתופעת הפוליגמיה. עצם קבלתה של החלטה 4211 משקפת את נכונות הממשלה לעקוב אחר החלטותיה ולוודא את יישומן, באופן המהווה דוגמה להליך מנהלי תקין. ניכר שהושקע מאמץ למלא את הוראות הממשלה ולא לפספס את יישום מסקנות הדו"ח של הוועדה הבין-משרדית.

ההחלטה הניעה עבודה מקצועית ומשותפת של גופים רבים, אך למרות זאת לא בוצעה באופן מלא: מתוך 7 סעיפים ליישום, שלושה סעיפים בוצעו במלואם (43%), סעיף אחד בוצע באופן חלקי (14%) ושלושה סעיפים לא בוצעו כלל (43%).



ניתן לייחס את יישוםם/איי-יישוםם של סעיפי ההחלטה לחסמי ומאפשרי הביצוע הנ"ל:

### מאפשרים:

**גורם מתכלל:** כמחצית מסעיפי ההחלטה עוסקים בהקמתם של צוותים מקצועיים המשותפים למספר רב של גופים ודרגים שונים. נראה כי ריכוזן של כלל הסמכויות בידי גורם מתכלל אחד (מנכ"לית משרד המשפטים) סייע רבות ואף היה הכרחי לביצוע ההחלטה עקב המגוון הרב של הגופים אשר מעורבים במימושה ופעילותם של צוותים רבים הפועלים במקביל.



**מעורבות של מספר דרגים בתהליך:** הצוותים השונים שהוקמו מתוקף ההחלטה כוללים דרגים שונים מקרב הגופים המעורבים. כל הצוותים כפופים לוועדת השרים העוסקת בסוגיית הפוליגמיה, אליה אמורות להתנקז ההחלטות הסופיות. בעקבות העיכוב בהשבעת הממשלה ה-35, ועדת השרים הנ"ל לא התכנסה תקופת זמן ממושכת, אך מעורבותם של דרגים נוספים, ובעיקר תפקודו של צוות היישום כגורם מתכלל, אפשרו את העבודה המקצועית המתמשכת חרף אי-קיומה של ועדת שרים מתפקדת.



**לוח זמנים מחייב:** החלטת הממשלה מפרשת לוחות זמנים ברורים עבור תדירות הפגישות של הצוותים השונים ומועד הדיווח שלהם לסמכות הרלוונטית – בין אם מדובר בצוות היישום או בוועדת השרים. ניכר כי פירוט זה סייע לביצוע הסעיפים בזמנים סבירים, זאת על אף ששיות קלות מלוחות הזמנים שהוגדרו.



**מנגנון דיווח/בקרה:** ההחלטה כוללת מנגנון דיווח ובקרה כפול הכולל צוות מעקב מחוזי המדווח לצוות יישום בין-משרדי, אשר בתורו מדווח לוועדת השרים. מנגנון זה בשילוב לוח הזמנים המבטיח התכנסות ודיווחים תדירים יכולים להוות (כאשר כלל המנגנון יעבוד) מאפשר משמעותי ליישום ההחלטה.



## חסמים:

**חוסר תכנון תקציבי:** ההחלטה לא מציינת תקציב הניתן ליישומה ואת מקורו אלא שולחת את האחראים ליישומה להשיגו משאריות התקציב הקיים או לדרוש אותו בדיוני התקציב הבאים, אך אלה לא התקיימו והשאירו אותה ללא תקציב.



**פורס מזיור:** ההחלטה לא יושמה במלואה בעיקר בעקבות המצב הפוליטי במסגרתו ממשלת ישראל תפקדה כממשלת מעבר החל מדצמבר 2018 ועד מאי 2020. מצב זה מנע את כינוסה של ועדת השרים לעניין ההתמודדות עם תופעת הפוליגמיה כך, שלא היה ניתן להציג בפניה את מסקנותיהם של הצוותים השונים לצורך קבלת אישור סופי. בנוסף לכך, היעדר תקציב לשנת 2020 מנע העברה של תקציבים לצורך מימוש מסקנותיהם של הצוותים השונים.











