



הכנסת  
מרכז המחקר והמידע

כ"ח באב תשע"ה  
13 באוגוסט 2015

לכבוד  
חברת הכנסת תמר זנדברג  
יושבת-ראש הוועדה המיוחדת למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול  
שלום רב,

**הנדון: הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול**

במכתב זה, המעדכן מכתב קודם בנושא מיום 23 בנובמבר 2014, נציג את מבנה הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול ואת תפקידיה כפי שנקבעו בחוק; את סך התקציב שהוקצה לרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול מאוצר המדינה בכל אחת מהשנים 2009-2014; וכן את הצעת התקציב לשנים 2015-2016 לפיה תבוטל הרשות ותפקידיה יועברו למשרד לביטחון פנים. **נציין כי ישנם פערים בין הנתונים שמפרסם משרד האוצר על סך התקציב שהוקצה לרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול מאוצר המדינה, לבין נתוני הרשות על סך התקציב שהועבר אליה. במכתב זה נציג את נתניהם של שני הגורמים, ואת החלטת הוועדה המיוחדת למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול בכנסת התשע-עשרה בדבר התיאום הנדרש בין שני הגורמים באשר להצגת הנתונים על תקציב הרשות.**

הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול היא תאגיד שהוקם מתוקף חוק הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול, התשמ"ח-1988 (להלן: החוק). לפי סעיף 5 לחוק, הרשות אמונה על גיבוש מדיניות בנושא מניעה, טיפול, שיקום, ענישה ואכיפת החוק בתחום השימוש לרעה בסמים ובאלכוהול שתהווה בסיס לפעילותה ולפעילות הממשלה בנושא. תפקידי הרשות הוגדרו בחוק והם כוללים, בין היתר: גיבוש וקידום שיתופי פעולה בין משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים אחרים הפועלים בתחום השימוש לרעה בסמים ובאלכוהול; תכנון וקידום שירותי מניעה, טיפול, שיקום, וענישה בתחום השימוש לרעה בסמים; הרחבת שירותים בתחומי החינוך וההסברה להעמקת המודעות לשימוש לרעה בסמים ובאלכוהול; ייעוץ בנושא טיפול ושיקום של נפגעי סמים ואלכוהול; הקמה, פיתוח, ניהול ותחזוקה של שירותים ותכניות פעולה למניעה, טיפול, שיקום וענישה על פי חוק בתחום השימוש לרעה בסמים ובאלכוהול; ייזום ותיאום של כוח אדם מקצועי במוסדות ובשירותים הפועלים בתחום; קביעת כללים להקצאת משאבים לגופים הפועלים בתחום מתקציב הרשות; קידום פעילות מונעת בקהילה; ביצוע מחקרים וריכוז מידע בתחום פעילותה; אספקת שירותי מידע ועידוד ההתנדבות.<sup>1</sup>

בחוק נקבע כי הרשות כפופה לראש הממשלה,<sup>2</sup> אך בהחלטת ממשלה מיום 26 באפריל 2009, הועברו הסמכויות הנתונות לראש הממשלה לפי חוק זה לידי השר לביטחון פנים.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> חוק הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול, התשמ"ח-1988, סעיף 5.

<sup>2</sup> שם, סעיף 1.

<sup>3</sup> החלטת ממשלה מס' 44, "הרשות הלאומית למלחמה בסמים - העברת סמכויות", 26 באפריל 2009, כניסה אחרונה: 12 בנובמבר 2014.

על-פי החוק, לרשות יש מועצה המורכבת מ-43 חברים הממונים על ידי השר באישור הממשלה, והרכבה כדלהלן: <sup>4</sup>

- 16 נציגים: מתוכם חמישה ממשד הבריאות; <sup>5</sup> שלושה נציגים ממשד העבודה והרווחה; <sup>6</sup> ארבעה נציגים ממשד החינוך והתרבות; <sup>7</sup> ראש מחלקת מודיעין במשטרת ישראל; ראש מינהל האסיר בשירות בתי-הסוהר; ראש מדור פסיכיאטריה במפקדת קצין רפואה ראשי בצבא הגנה לישראל; פרקליט מחוז בפרקליטות המדינה. <sup>8</sup>
- נציג מכל אחד ממשדדי הממשלה האלה: ראש הממשלה, הפנים, המשפטים, האוצר, הבינוי והביטחון.
- נציג אחד מכל אחד מגופים אלה: המוסד לביטוח לאומי, שירות התעסוקה, הרשות לשיקום האסיר, המועצה להשכלה גבוהה, ההסתדרות הרפואית בישראל, הסתדרות הפסיכולוגים, איגוד העובדים הסוציאליים, הסתדרות האחיות, האגודה הישראלית לקרימינולוגיה, מרכז השלטון המקומי, מועצת תנועות הנוער, המועצה הלאומית למחקר ופיתוח, הסתדרות המורים, וארגון המורים העל-יסודיים.
- נציג אחד מכל אחד מגופים אלה: התנועות הקיבוציות, גופים מתנדבים המטפלים במשתמשים בסמים, וקופות החולים.
- ארבעה נציגי ציבור שיקבע השר. <sup>9</sup>

מנהל הרשות ממונה על ידי השר באישור הממשלה. מינהלת הרשות מונה לכל היותר 12 עובדים, בכללם המנהל, ותפקידיה הם, בין היתר, ביצוע תפקידי הרשות לאור הנחיות המועצה, הכנת התקציב השנתי והעברת דוחות שנתיים על פעילות הרשות למועצה. <sup>10</sup>

על-פי החוק, מינהלת הרשות אמונה על הכנת הצעת תקציב שנתי, ולאחר אישורה בידי המועצה, עליה להעבירה לאישור השר הממונה על הרשות. <sup>11</sup> תקציב הרשות ימומן מאוצר המדינה וממענקים ותרומות שתקבל הרשות. <sup>12</sup> החוק אינו קובע את סך התקציב של הרשות או את שיעור המימון מאוצר המדינה ביחס להכנסות הרשות ממענקים ומתרומות. על-פי הנתונים שהעבירה לידנו הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול, רובו המכריע של תקציב הרשות (92%-95%) מקורו בתקציב המדינה. <sup>13</sup>

---

<sup>4</sup> חוק הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול, התשמ"ח-1988, סעיף 6.

<sup>5</sup> נציגי משרד הבריאות על-פי החוק הם: ראש שירותי בריאות הנפש, המתאם הארצי לנפגעי סמים ואלכוהול, מנהל מרכז שיקום לנפגעי סמים שקבע ראש שירותי בריאות הנפש, מנהל אגף הרוקחות וראש שירותי בריאות הציבור.

<sup>6</sup> נציגי משרד העבודה והרווחה על-פי החוק הם: מנהל האגף לנוער ולצעירים ושירותי תיקון, מנהל האגף לשירותים חברתיים ומפקח האגף להכשרה והשתלמות מקצועית.

<sup>7</sup> נציגי משרד החינוך עלפי החוק הם: סגן מנהל המינהל הפדגוגי, מנהל תחום קידום נוער במינהל חברה ונוער, ממונה על חינוך לבריאות ולמניעת סמים ואלכוהול ומנהל מרכז ההסברה.

<sup>8</sup> חוק הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול, התשמ"ח-1988, תוספת, סעיף 6(ב)(1).

<sup>9</sup> חוק הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול, התשמ"ח-1988, סעיף 6(ב)(5).

<sup>10</sup> שם, סעיף 15.

<sup>11</sup> שם, סעיף 18.

<sup>12</sup> שם, סעיף 19.

<sup>13</sup> איריס יוגב, ראש אגף תכנון ובקרה, הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול, שיחת טלפון, 17 בנובמבר 2014.



בטבלה שלהלן נציג את סך התקציב שהועבר מאוצר המדינה לרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול בכל אחת מהשנים 2009–2014, על פי נתוני אגף החשב הכללי ואגף תקציבים במשרד האוצר.<sup>14</sup> הנתונים אינם כוללים את הכנסות הרשות ממקורות אחרים או מתרומות. יש לציין כי בשנת 2009 עבר תקצוב הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול מתקציב משרד ראש המשלה לתקציב המשרד לביטחון פנים,<sup>15</sup> ולכן בשנה זו היו שתי תקנות תקציביות. בטבלה יוצג הסכום הכולל של תקנות אלה.<sup>16</sup> משנת 2010 תקציב הרשות מועבר מתקנה תקציבית בתקציב המשרד לביטחון פנים בלבד. נתוני התקציב באלפי שקלים:

שם התקנה: הרשות למלחמה בסמים ואלכוהול <sup>17</sup>	2009	2010	2011	2012	2013	2014
תקציב מקורי נטו	9,985	11,801	11,440	11,429	31,597	31,913
תקציב על שינוי נטו	46,087	43,287	50,675	52,137	44,264	44,924
ביצוע*	35,362	32,324	37,350	47,700	40,570	44,000
שיעור הניצול מסך התקציב על שינוי	76.7%	74.7%	73.7%	91.5%	91.7%	97.9%

\*ביצוע לא כולל התחייבויות.

- בעוד שבין השנים 2009-2012 עמד התקציב המקורי על כ-10-11 מיליון ₪, בשנים 2013-2014 הוא עמד על יותר מ-31 מיליון ₪, כלומר גדל בכמעט פי שלושה.
- בכל אחת מהשנים 2009-2014 היה התקציב על שינויי גבוה יותר מהתקציב המקורי. בשנים 2009-2012 התקציב על שינוי היה גבוה מהתקציב המקורי פי ארבעה ויותר; בשנים 2013-2014 גדל כאמור התקציב המקורי, והתקציב על שינוי היה גבוה ממנו בכ-40%.<sup>18</sup>
- בשנים 2010-2012 גדל התקציב על שינוי בשיעור של כ-20%, אך בשנת 2013 הוא קטן ב-15% ביחס לתקציב 2012, וגובהו היה דומה לסך התקציב בשנת 2010. בשנת 2014 גדל התקציב על שינוי ב-1.5% ביחס לשנת 2013.

<sup>14</sup> לנתוני 2009-2013 ראו: נתוני משרד האוצר, תקציב וביצוע (שנים שונות), באתר מאגרי המידע הממשלתיים, כניסה אחרונה ב-11 בנובמבר 2014; נתוני 2014 מבוססים על: אגף החשב הכללי במשרד באוצר – החטיבה למידע ניהולי, דואר אלקטרוני, 11 באוגוסט 2015.

<sup>15</sup> החלטת ממשלה מס' 44, "הרשות הלאומית למלחמה בסמים - העברת סמכויות", 26 באפריל 2009, כניסה אחרונה: 12 בנובמבר 2014.

<sup>16</sup> בשנת 2009 העביר המשרד לביטחון פנים כ-9.9 מיליון שקלים לתקציב המקורי של הרשות ו-34.383 מיליון שקלים לתקציב הרשות על שינוי, תחת תקנה 7010602. נוסף על כך, כ-11.7 מיליון שקלים הועברו לתקציב הרשות על שינוי תחת תקנה מספר 4017802 ממשרד ראש הממשלה. תקציב הרשות על שינוי לשנה זו מורכב מסכום שתי תקנות אלה, ועמד על סך של 46.087 מיליון שקלים.

<sup>17</sup> עד שנת 2012 התקנה התקציבית לתקצוב הרשות היתה 7010602 תחת השם "הרשות למלחמה בסמים", ומשנת 2013 ואילך מספר התקנה שונה לתקנה מספר 7500213 תחת השם "הרשות הלאומית למלחמה בסמים ואלכוהול".

<sup>18</sup> לדברי אגף תכנון תקצוב ובקרה במשרד לביטחון פנים, ההפרש בין התקציב המקורי לתקציב על שינוי עשוי לנבוע מכמה סיבות: תוספות תקציב ספציפיות הנובעות, בין היתר, מהחלטות ממשלה, סיכומים בין משרדיים, העברות יתרות תקציביות משנה לשנה, והתחייבויות עתידיות. אגף תכנון תקצוב ובקרה במשרד לביטחון פנים, שיחת טלפון, 16 בנובמבר 2014.



- שיעור הניצול של התקציב מתוך סך התקציב על שינויו, עמד בשנים 2009-2011, על כ-75% ובשנים 2012-2013 על כ-91%. שיעור הניצול לשנת 2014 היה הגבוה ביותר בשנים אלה ועמד על כ-98%.

מעיון בדוחות השנתיים שמפרסמת הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול עלה כי ישנם פערים בין הנתונים המוצגים בהם לבין נתוני האוצר שהוצגו בטבלה לעיל.<sup>19</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול כדי לקבל את הנתונים המצויים בידיה על תקציביה בכלל ועל התקציב המועבר אליה מאוצר המדינה בפרט. הרשות העבירה לידינו את נתוני התקציב כפי שמופיעים בספרי החשבונות המבוקרים שלה.

בטבלה להלן יוצגו הנתונים שנמסרו לנו על-ידי הרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול.<sup>20</sup> בטבלה יוצגו הן ההכנסה מתקציב המדינה והן הכנסות ממקורות אחרים.<sup>21</sup> הנתונים באלפי שקלים.

2014	2103	2012	2011	2010	2009	
43,138	38,072	45,108	35,229	31,551	30,185	תקציב המדינה
2,945	2,850	2,776	2,637	1,547	2,605	הכנסות ממקורות אחרים
46,083	40,922	47,884	37,866	33,098	32,790	סה"כ הכנסות
45,407	40,849	47,760	38,140	32,941	32,847	סה"כ הוצאות
98.5%	99.8%	99.7%	100.7%	99.5%	100.2%	שיעור ההוצאות מתוך סך הכל ההכנסות

- לפי הנתונים שהעבירה לידינו הרשות, הכנסותיה מתקציב המדינה מהוות 92%-95% מסך תקציבה בכל אחת מהשנים 2009-2014.
- בשנים 2009-2012 גדל התקציב שהועבר מהמדינה לרשות בשיעור של כ-49%. בשנת 2013 קוצץ התקציב בכ-16% בהשוואה לתקציב בשנת 2012, אך בשנת 2014 הוא הוגדל בכ-13%.
- על-פי נתוני הרשות, שיעור סך הוצאותיה מתוך סך הכנסותיה עומד על כ-100% בשנים 2009-2014.

<sup>19</sup> לדוחות השנתיים של הרשות הלאומית למלחמה בסמים, ראו: [סיכום שנתי של הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול](#), כניסה אחרונה ב-13 בנובמבר 2014.

<sup>20</sup> נתוני 2009-2013 מבוססים על: איריס יוגב, ראש אגף תכנון ובקרה, הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול, שיחת טלפון, 17 בנובמבר 2014; איריס יוגב, ראש אגף תכנון ובקרה, הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול, דואר אלקטרוני, 18 בנובמבר 2014.

נתוני 2014 מבוססים על: איריס יוגב, ראש אגף תכנון ובקרה, הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול, דואר אלקטרוני, 11 באוגוסט 2015.

<sup>21</sup> בנוסף להכנסות מתקציב המדינה, לרשות יש הכנסות מקרן החילוט, מתרומות ומענקים, ומגביית "דמי רצינות" ממשותפים בהכשרות המקצועיות שמעבירה. איריס יוגב, ראש אגף תכנון ובקרה, הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול, שיחת טלפון, 18 בנובמבר 2014.



כאמור, על-פי נתוני הרשות, סך התקציב שהועבר אליה מתקציב המדינה נמוך מסך התקציב על שינוי שהוקצה לה לאותה שנה על-פי הנתונים שמפרסם משרד האוצר. בטבלה שלהלן מוצגים נתוני משרד האוצר באשר לסך התקציב על שינוי של הרשות, לעומת נתוני הרשות על סך התקציב שהועבר אליה מאוצר המדינה בשנים 2009–2014. הנתונים באלפי שקלים.

2014	2103	2012	2011	2010	2009	
44,924	44,264	52,137	50,675	43,287	46,087	תקציב על שינוי לפי נתוני האוצר
43,138	38,072	45,108	35,229	31,551	30,185	הכנסות מתקציב המדינה לפי נתוני הרשות
1,786	6,192	7,029	15,446	11,736	15,902	הפער

ניתן לראות שסך התקציב שהועבר לרשות על-פי נתונה נמוך בין כ-15 מיליון ₪ בשנים 2009 ו-2011 ועד כשני מיליון ₪ בשנת 2014, מסך התקציב על שינוי על-פי נתוני האוצר.

בדיון בנושא תקציב הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול לשנת 2015, שנערך בוועדה המיוחדת של הכנסת למלחמה בנגע הסמים והאלכוהול בתאריך 24 בנובמבר 2014,<sup>22</sup> נדונו, בין השאר, הפערים בין נתוני משרד האוצר והמשרד לביטחון פנים באשר לסך התקציב השנתי שהועבר לרשות מאוצר המדינה, סוגיה שנדונה בוועדה כבר בשנת 2012.<sup>23</sup> בדיון הודיע מנכ"ל הרשות דאז, מר יאיר גלר, כי הרשות תפעל להשוואת הנתונים. בסיכום הדיון הוחלט כי על המשרד לביטחון פנים, משרד האוצר והרשות למלחמה בסמים, לערוך התאמה בין שיטות החישוב השונות של נתוני התקציב על מנת להציג תמונה מלאה יותר באשר לתקציבה השנתי של הרשות וניצולו.

באשר לתקציב לשנת 2015, בהצעת התקציב של המשרד לביטחון פנים שהונחה על שולחן הכנסת התשע-עשרה, הוצע כי תקציב הרשות המקורי לשנה זו יעמוד על כ-32 מיליון שקלים, בדומה לתקציב המקורי לשנת 2014. מאחר והצעת התקציב לשנת 2015 לא אושרה התקציב הזמני שנקבע על ידי משרד האוצר לרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול לשנה זו הוא 25 מיליון שקלים.<sup>24</sup> בחודשים ינואר-יולי 2015 הועברו מהמשרד לביטחון פנים לרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול 17 מיליון שקלים, ולחודש אוגוסט יועברו 2.5 מיליון שקלים נוספים, כלומר סך הכול 19.5 מיליון ש"ח.<sup>25</sup>

בהצעת התקציב לשנת 2015–2016 המונחת בימים אלה על שולחן הכנסת העשרים, מוצע כי על מנת לייעל את המלחמה באלימות ובשימוש בסמים ובאלכוהול יש לסגור את הרשות, להעביר את סמכויותיה ותפקידיה למשרד לביטחון הפנים, ולאחד את הפעילות בתחום המלחמה בסמים והאלכוהול עם שתי תכניות אחרות בתחום מניעת פשיעה ואלימות – תכנית עיר ללא אלימות ואגף מצילה – כך ששלושת התחומים הללו ינוהלו תחת אגף אחד במשרד לביטחון פנים.<sup>26</sup> לפי תזכיר החוק

<sup>22</sup> פרוטוקול מס' 25 משיבת הוועדה המיוחדת למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול, 24 בנובמבר 2014.

<sup>23</sup> פרוטוקול מס' 86 משיבת הוועדה המיוחדת למאבק בנגע הסמים והאלכוהול, 24 ביולי 2012.

<sup>24</sup> איתן גולדפס, ראש חטיבת תקציבים, אגף תכנון תקצוב ובקרה במשרד לביטחון פנים, דואר אלקטרוני, 12 באוגוסט 2015; אגף החשב הכללי במשרד האוצר, דואר אלקטרוני, 12 באוגוסט 2015.

<sup>25</sup> שם; שם.

<sup>26</sup> משרד האוצר, הצעת תקציב המדינה לשנת 2015–2016, 2 באוגוסט 2015, עמ' 81.



שהופץ בימים אלה, איחוד כאמור ירכז את פעילויות הגופים, יחסוך עלויות תקורה, ימנע כפל משימות ויגביר את יכולות הפיקוח והבקרה על הפעילויות בתחום.<sup>27</sup>

על-פי ההצעה, האיחוד יביא לשינוי במודל ובמבנה ההפעלה של התכניות וידרוש היערכות חדשה והתאמות להפעלת התכניות במסגרת האגף החדש במשרד לביטחון פנים, ובתוך כך צפויה הפחתה של 20 מיליון ש"ח מבסיס התקציב הכולל של התכניות אשר יאוחדו וכן הפחתה בשיעור של 20% בכוח האדם.<sup>28</sup> על-פי תזכיר החוק שהופץ בימים אלה השינוי המוצע יכנס לתוקף ב-1 באפריל 2016.<sup>29</sup>

בכבוד רב,

מתן שחק

אישור: שלי לוי, ראשת צוות

---

<sup>27</sup> [תזכיר חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2015 ו-2016 \(תיקוני חקיקה\), התשע"ה-2015](#)

<sup>28</sup> משרד האוצר, [הצעת תקציב המדינה לשנת 2015-2016](#), 2 באוגוסט 2015, עמ' 82.

<sup>29</sup> [תזכיר חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2015 ו-2016 \(תיקוני חקיקה\), התשע"ה-2015](#)

