דוח מבקר המדינה

תמוז התשפ"ד | יולי 2024 | 75א חלק א

תקצירים

דוח מבקר המדינה

תמוז התשפ"ד | יולי 2024 | 75א חלק א

תקצירים

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור | ירושלים

מס' קטלוגי 2024-A-003

ISSN 0334-9713

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

עיצוב גרפי: סטודיו שחר שושנה

תוכן העניינים

פתח דבר 7

المقدمة 13

Foreword 220

פרק ראשון | **נושאים מערכתיים**

משרד החינוך

לימודי אנגלית במערכת החינוך 21

משרד הרווחה והביטחון החברתי

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות 33

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי 47

משרד התקשורת

תשתיות תקשורת סלולרית 59

פרק שני | **משרדי הממשלה**

משרד ראש הממשלה

הגנה על המידע הממוחשב במשרד ראש הממשלה 79

אבטחת המידע במערך הגיור שבמשרד ראש הממשלה - תוצאות מבדק חוסן 91

המשרד לביטחון לאומי

חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה 99

משרד הבינוי והשיכון

רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי - ביקורת מעקב 109

משרד הבריאות

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית 121

שבץ מוחי - טיפול ושיקום 133

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב 149

פרק שלישי | **תאגידים**

מועצות הייצור החקלאיות

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים 177

פרק רביעי | **מערכת הביטחון**

ההגנה על צירי התנועה באזור יהודה ושומרון 193

פתח דבר

דוח הביקורת השנתי של מבקר המדינה - יולי 2024 מונח על שולחן הכנסת על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. הדוח כולל את תוצאות הביקורת על משרדי ממשלה ותאגידים ועל מערכת הביטחון.

החל מסוף אוקטובר 2023 נמצאת מדינת ישראל במלחמת חרבות ברזל בעקבות מתקפת הפתע הרצחנית שביצע ארגון הטרור חמאס על יישובי עוטף עזה והסביבה בשמחת תורה התשע"ד, שבעה באוקטובר 2023. כפי שהודעתי בעבר, משרדנו מקיים ביקורת מקיפה בנושאים הנוגעים לטבח בשבעה באוקטובר 2023 ולמלחמת חרבות ברזל. לדידי, קיימת חובה ציבורית וערכית לקיום ביקורת על אופן תפקודם של כלל הדרגים ביום הטבח, בתקופה שלפניו ובתקופה שלאחריו.

בד בבד עם הביקורת בנושא המלחמה משרדנו ממשיך לעשות ביקורת גם בתחומים אחרים. להלן סקירה של מקצת פרקי הדוח.

משרד מבקר המדינה שם דגש מיוחד על ביצוע ביקורות בנושאים מערכתיים בעלי השפעות לאומיות נרחבות. דוח זה מפרט את ממצאיהן של כמה ביקורות מערכתיות: **לימודי אנגלית במערכת החינוך; טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות; רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי; תשתיות תקשורת סלולרית.** להלן סקירה של ממצאי שלוש מהן.

- השפה האנגלית נחשבת לשפה המרכזית ביותר בעולם, וידיעתה היא תנאי הכרחי לתפקוד בסיסי במישורים רבים וכלי חשוב להשתלבות בחיים המודרניים בישראל ומחוצה לה. לפיכך אנגלית היא ממקצועות הליבה המרכזיים במערכת החינוך, הנלמד בבתי הספר בכל שכבות הגיל ובכל המגזרים, והוא מקצוע חובה מכיתה ג' ועד לסיום כיתה י"ב. הביקורת בנושא **לימודי אנגלית במערכת החינוך** העלתה כי אף שהיעד המרכזי בתוכנית הלאומית לאנגלית של הגדלת מספר התלמידים הלומדים לבחינת הבגרות באנגלית במסלול מוגבר (של 4 ו-5 יח"ל) הושג, נמצאו פערים גדולים ברמת האנגלית של התלמידים בסיימם את הלימודים במערכת החינוך: באשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים שיעורי הנבחנים בבחינות הבגרות באנגלית ברמת 5 יח"ל מכלל תלמידי י"ב היו גבוהים בהרבה מאלה שבשכבות האוכלוסייה השייכות לאשכולות הנמוכים (66% לעומת 26%), ונתונים דומים הועלו בקרב תלמידי המגזר היהודי בהשוואה לתלמידי המגזר הלא-יהודי (54% לעומת 27% בלבד). במגזר היהודי בולטת חולשתם של תלמידי החינוך החרדי בלימודי אנגלית: יותר ממחציתם (55%) אינם נבחנים כלל בבחינות הבגרות באנגלית, ורק מיעוטם נבחנים בבחינות הבגרות ברמות המוגברות (11% נבחנים ב-5 יח"ל ו-12% נבחנים ב-4 יח"ל). כמו כן, כחמש שנים לאחר תחילת יישומה של התוכנית הלאומית לאנגלית, בשנת 2022, רמת השליטה בשפה האנגלית של הבוגרים שנבחנו בבגרות ברמה של 4 ו-5 יח"ל נותרה נמוכה: על פי נתוני בחינות המיון באנגלית של המועמדים ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה, רובם הגדול לא הגיעו לרמת "פטור" מלימודי השלמה באנגלית. כך, בשנת 2022 שיעור בוגרי 5 יח"ל אנגלית שקיבלו במבחן הפסיכומטרי פטור מלימודי השלמה באנגלית במוסדות להשכלה גבוהה עמד על 30%, ירידה לעומת השיעור בשנת 2015 (36%). 4% מהבוגרים נדרשו ללמוד ארבעה קורסים בשנים 2015 ו-2022. יעד מרכזי נוסף של התוכנית לא הושג: המחסור במורים לאנגלית - הכמותי והאיכותי - נותר גבוה.

לקראת שנת הלימודים התשפ"ג (שהתחילה בספטמבר 2022) חסרו 711 מורים לאנגלית, מהם 375 מורים (יותר ממחצית) במחוזות תל אביב והמרכז. גם המחסור האיכותי במורים לאנגלית נותר גבוה, וביוני 2023 כ-26% מהמורים לאנגלית (כ-3,300 מורים) לא עמדו בדרישות ההכשרה להוראת המקצוע.

על אף הישגיה של התוכנית הלאומית לאנגלית - גם אם החלקיים - צמצם משרד החינוך במידה רבה מאוד את יישום התוכנית בשנת 2020, וזאת ללא החלטה פורמלית, בלי שהפיק לקחים מיישומה ובלי שהעריך את השפעת מכלול פעולותיה על השגת יעדיה. מומלץ כי שר החינוך - בשיתוף גורמי המקצוע במטה משרד החינוך ובראשם המפקחת המרכזת (המפמ"רית) לאנגלית - יגבש תוכנית המשך לתוכנית הלאומית שתתבסס על הפקת לקחים מקיפה מביצוע התוכנית הלאומית, יקבע לה יעדים שנתיים ורב-שנתיים לרבות יעדים לצמצום הפערים בהישגים של אוכלוסיות התלמידים השונות, יקצה את המשאבים הנדרשים ליישומה ויעקוב אחר ביצועה. עוד מומלץ כי השר יפעל - בשיתוף גורמי המקצוע במשרד ובראשם מינהל עובדי הוראה, משרדי ממשלה נוספים, נציגים של המגזרים העסקי והאזרחי וארגוני המורים - לגיוס מורים איכותיים לאנגלית, יבחן את תחזית הביקושים העתידיים למורים לאנגלית ויקבע בהתאם לתחזית יעדים רב-שנתיים לגיוס מורים כדי להתגבר על המחסור במורים או לכל הפחות לצמצמו.

- תשתיות תקשורת סלולרית הן חיוניות לשמירה על אורח חיים תקין ולהתפתחות הכלכלה והתעשייה הישראלית. משרד התקשורת העניק לחברות תשתית הסלולר רישיונות לשימוש בתדרי רדיו, שהם משאב מוגבל של המדינה, במטרה להבטיח רמת שירותי סלולר נאותה לציבור. על פי נתוני משרד התקשורת, צריכת הנתונים בישראל באמצעות רשתות הסלולר גדלה בשנים 2013 עד 2022 פי 28, בקצב מעריכי של 40% בשנה, ועד 2030 היא צפויה לגדול עד כדי פי 43. נכון לאוגוסט 2023, ישראל מדורגת בעולם רק במקום ה-64 בקרב 145 מדינות במדד החציוני של מהירות ההורדה בגלישה הסלולרית. דוח זה כולל פרק בנושא **תשתיות תקשורת סלולרית**, המצביע על קשיים בעלי משקל באיכות הקליטה הסלולרית בעשרות יישובים בארץ ועל ליקויים בפעולות משרדי הממשלה המופקדים על הבטחת שירות סלולרי יעיל ובטוח לציבור. חלק ניכר מממצאי הביקורת נוגעים לאופן שבו מילא משרד התקשורת את תפקידו כמאסדר של הענף. כך למשל נמצא כי משרד התקשורת לא הפעיל את מלוא סמכויותיו כדי לקבל מידע מחברות הסלולר על השירות הסלולרי שהן נותנות לציבור, והסתפק בתחזיות של החברות, שאינן משקפות את השירות בפועל. נוסף על כך, בסקר שערך משרד מבקר המדינה ובשאלון שהפיץ לרשויות מקומיות נמצאו פערים ניכרים בין הנתונים שבידי משרד התקשורת לבין דיווחי הרשויות המקומיות והמרואיינים על איכות הקליטה הסלולרית. כך לדוגמה, ב-18 היישובים שנכללו בסקר 11% - 78% מהמרואיינים דיווחו על קליטה סלולרית בינונית או לא טובה. לעומת זאת, על פי הנתונים שבידי משרד התקשורת, שיעור הכיסוי הסלולרי ביישובים האלה נע מ-99.92% ל-100%, כלומר - כיסוי מלא או כמעט מלא. ממצאי הביקורת מעלים חשש שחברות תשתית הסלולר אינן עומדות ברף הכיסוי והקליטה המתחייב על פי הרישיונות. בבסיס תמונת המצב שהעלתה הביקורת על קשיים בעלי משקל בקליטה הסלולרית ביישובים שנבדקו מצוי מחסור במתקני שידור. משרד התקשורת לא בדק מהו היקף המתקנים הדרושים, ולכן אין לו נתונים על מספר המתקנים החסרים. בחינת קצב הפריסה וההפעלה של מתקני השידור בטכנולוגיית דור 5 מעלה כי ככל הנראה, מספר המתקנים שנפרסו בישראל עד יולי 2023, 1,943 מתקנים, לא עמד בדרישות משרד התקשורת ברישיונות

שנתן, וכן נראה כי שיעור הכיסוי של ישראל בטכנולוגיה זו נמוך מהשיעורים שהיו בשנה הקודמת ברוב מדינות האיחוד האירופי. נוסף על כך, נמצאו פערים ניכרים בפריסת תשתיות תקשורת בטכנולוגיית דור 5 בין רשויות מקומיות גדולות לבין רשויות פריפריאליות, והמחסור במתקני שידור בטכנולוגיית דור 5 חמור ביותר ביישובים פריפריאליים ערביים. משרד התקשורת קידם תיקוני חקיקה במטרה לשפר את תהליכי התכנון והרישוי של תשתית הסלולר בישראל, אך לא השלים את הפעולות הנחוצות לשיפור תהליכים אלה. עוד מצביע הדוח על ליקויים בהגנה על הציבור מפני קרינה ממתקני שידור סלולריים. בתחום שקיפות הממשל נמצאו ליקויים בפרסום מידע ונתונים לציבור, הן בדבר היקף הכיסוי הסלולרי ואיכות השירות הסלולרי והן בדבר תוצאות מדידות הקרינה ממתקני שידור סלולריים. נמצאו ליקויים גם בגיבוש מתכונת הסברה לציבור בדבר השלכות הקרינה ממתקני שידור סלולריים על בריאות הציבור - הסברה הנחוצה לצורך מתן מידע מהימן לציבור בנושא ולצורך הפחתת התנגדויותיו והרחבת התשתית הסלולרית, כנדרש לצורך מתן שירות סלולרי איכותי. מומלץ שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובראשם משרד התקשורת, משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה, והשרים שבראשם, יפעלו לתיקון כלל הליקויים שהעלתה הביקורת במטרה להביא לשיפור ברמת השירות הסלולרי הניתן לציבור בישראל, תוך הקפדה נאותה על שמירה על בריאות הציבור.

- שבץ מוחי הוא הסיבה השנייה בהיקפה לתמותה בעולם. השבץ עלול לפגוע באזורים שונים של המוח, לחולל מגוון גדול של הפרעות מוטוריות, קוגניטיביות, שפתיות, רגשיות והתנהגותיות ועלול להוביל לנכות ואף למוות. בשנת 2020 היו כ-18,400 אירועי שבץ חדשים בישראל, הגיל הממוצע של נפגעי השבץ בשנה זו היה 71.7, ו-20% מהנפגעים היו בני פחות מ-60. העלויות הישירות והעקיפות של השלכות השבץ המוחי בישראל נאמדות בסכום של 2.3 מיליארד ש"ח בשנה, נכון לשנת 2018. גורם הזמן קריטי במתן הטיפול, וטיפול בחלון הזמן המומלץ משפיע על החלמתו של נפגע השבץ ומוביל להקטנה משמעותית של שיעורי הנכות והתמותה הנגרמים משבץ מוחי. בביקורת בנושא **שבץ מוחי - טיפול ושיקום** עלו ליקויים הנוגעים למתן הטיפול המיטבי הנדרש לנפגעי השבץ ובכללם אלו: אשפוז הנפגעים במחלקות שאינן ייעודיות לטיפול בשבץ מוחי, שבהן הטיפול בשבץ מוחי אינו בתחום ההתמחות של הצוות המטפל, ובייחוד הרופאים והצוות הסיעודי; למשרד הבריאות אין מנגנון המאפשר ניהול יעיל ומרכזי של מערך הצנתורים, ועקב כך מטופלים הזקוקים לצנתור מוח עלולים שלא לקבל אותו או לבזבז זמן יקר בהגעה לבית חולים שאין בו מצנתר זמין, תוך סיכון להרעה במצבם; נפגעי השבץ אינם מקבלים את מלוא שירותי השיקום הנדרשים להם במהלך האשפוז הכללי, והשירותים שהם מקבלים במסגרות השיקום אינם זמינים ונגישים במידה הנדרשת, בייחוד במחוזות שבהם יחס מיטות השיקום לנפגע שבץ נמוך יותר מאחרים. המשרד אף אינו בודק את היעילות של כלל מערך השיקום לנפגעי השבץ. מספר אירועי השבץ צפוי לגדול במידה ניכרת בעשורים הקרובים בשל שינויים דמוגרפיים הנוגעים לגודל האוכלוסייה ולהרכבה, ובייחוד בשל הגידול החזוי בקבוצות הגיל שמ-65 ומעלה - מכ-18,400 אירועים בשנת 2020 ל-30,000 בשנת 2030, פי 1.7. זאת לעומת הגידול הצפוי של האוכלוסייה מעל גיל 18, שהוא פי 1.2. ההערכה מצביעה על כך שאחד מכל ארבעה אנשים בעולם יחווה שבץ מוחי בדרגת חומרה כלשהי במהלך חייו. לפיכך חשוב לקדם את המניעה של אירועי שבץ, וחשוב שמשרד הבריאות יפעל להגברת המודעות לזיהויו של אירוע שבץ ולצורך להגיע במהירות לבית החולים, כדי שהנפגע יקבל את הטיפול המיטבי בטווח הזמן המתאים ובמיטה ייעודית לטיפול בשבץ. כמו כן, נחוץ שהמשרד יפעל לפיזור המצנתרים ולהגדלת זמינותם באופן שייתן מענה מיטבי בכל חלקי

הארץ, וכן למתן שיקום מועיל, שיוכל להחזיר את נפגעי השבץ לתפקוד עצמאי תוך שיפור איכות החיים שלהם ושל בני משפחתם.

החוק שמכוחו פועלת הרשות הארצית לכבאות והצלה מטיל על הרשות לחקור אירועי דליקה במטרה לאתר את נסיבותיהם ואת הגורמים להם. ממצאי החקירות ומסקנותיהן נועדו לסייע לרשויות, לגופים עסקיים ולציבור הרחב למנוע שריפות, הגורמות לפגיעה בנפש וברכוש, ובעיקר להציל חיי אדם. בשנים 2019 - 2023 נספו 117 בני אדם בשריפות, ובדליקות שאירעו בשנת 2019 נשרפו כ-328,000 דונם. על פי ההערכות, עלות נזקי השריפות ברחבי הארץ בשנה היא יותר מ-7 מיליארד ש"ח. בביקורת בנושא **חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה** נמצאו פערים בכל הנוגע לאלה: פעילות מערך החקירות בבניין הכוח ובהפעלת הכוח; התכנון, הניהול וההכשרה של משאבי האנוש ואספקת המשאבים החומריים לביצוע החקירות, לרבות אמצעים טכנולוגיים ואחרים; וניהול ממשקי העבודה הפנים-ארגוניים והחוץ-ארגוניים של מערך החקירות. ממצאיה של ביקורת זו מלמדים כי הרשות אינה ערוכה לבצע חקירות בהיקף מלא כנדרש על פי החוק; ובפועל מאז הקמת מערך החקירות בשנת 2012 נחקרו בממוצע רב-שנתי כ-10 מאירועי הדליקות שטופלו על ידי צוותי הכיבוי, בלי שההחלטות שלא לחקור את יתר האירועים התקבלו בהליכי בחינה והחלטה סדורים ועל ידי הגורמים שהוסמכו לכך בתקנות. גישור על הפערים שהעלתה הביקורת מצריך הירתמות של הרשות הארצית לכבאות והצלה לביצוע הפעולות האלה: ניסוח תפיסת הפעלה אפקטיבית של המערך בהיבטים הרלוונטיים לחקירת שריפות; גיבוש מבנה ארגוני התואם את הצרכים; קביעת מדיניות המבוססת על ניהול סיכונים; ניסוח מתודולוגיה סדורה; הצטיידות בציוד הנדרש; הכשרת כוח אדם ייעודי ושימור כשירותו לאורך זמן; והסדרת ממשקי העבודה עם גופים עמיתים. בהקשר הרחב של נושא זה, ראוי שהרשות תתמקד בהשגת תכלית חקירת השריפות, בין היתר באמצעות פעילות הסברה לציבור על בסיס ממצאי החקירות, כדי להטמיע לאורם את המסרים הנדרשים בתחום מניעת השריפות וההגנה מאש.

דוח אחד על מערכת הביטחון בנושא **ההגנה על צירי התנועה באזור יהודה ושומרון** עבר תהליך חיסיון בוועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה על פי סעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. הוחלט לפרסם רק חלק מממצאיו לציבור משיקולים המפורטים בסעיף האמור. שני נושאים נוספים שנבדקו במשרד ראש הממשלה: **הגנה על המידע הממוחשב במשרד ראש הממשלה** ו**אבטחת המידע במערך הגיור שבמשרד ראש הממשלה - תוצאות מבדק חוסן** עברו אף הם תהליך חיסיון ופורסמו מהם רק חלקים שאישרה הוועדה.

מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים הוא כלי חשוב שמטרתו לוודא כי הגופים המבוקרים אכן תיקנו את הנדרש, ולפיכך משנה לשנה גדֵל היקף ביקורות המעקב שאנו מבצעים ואופן ביצוען משתכלל. בדוח זה מובאים הממצאים של שתי ביקורת מעקב - **הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה** ו**רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי**.

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

נמשיך להתפלל ולייחל לניצחון צה"ל ומערכת הביטחון במלחמה קשה זו שנכפתה עלינו על ידי המרים שבשונאינו, המבקשים להשמידנו כעם וכמדינה, לחזרת החטופים לבתיהם ולימים שקטים ושלווים.

מתניהו אנגלמן
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תמוז התשפ"ד, יולי 2024

المقدمة

تقرير المراقبة السنوي لمراقب الدولة – تموز/ يوليو 2024 يُقدم للكنيست وفقًا لقانون مراقب الدولة، لعام 1958 [نص موحد]. يتضمن التقرير نتائج أعمال المراقبة على الوزارات والشركات وعلى جهاز الأمن.

تخوض دولة إسرائيل منذ نهاية أكتوبر 2023، حرب "السيوف الحديدية" في أعقاب الهجوم المفاجئ والدموي الذي نفذته منظمة حماس الإرهابية على بلدات منطقة غلاف غزة وما حولها في عيد سمحات توراه، يوم السابع من أكتوبر 2023. كما أعلنت سابقًا، يقوم مكتبنا بإجراء أعمال مراقبة شاملة على مختلف المواضيع المتعلقة بمذبحة السابع من أكتوبر 2023 وحرب "السيوف الحديدية". أنا أومن بأن هناك واجب عام وأخلاقي لإجراء أعمال مراقبة شاملة على أداء جميع المستويات في يوم المذبحة، في الفترة التي سبقتها، وفي الفترة التي تلتها.

بالتزامن مع أعمال المراقبة المتعلقة بالحرب، يواصل مكتبنا إجراء أعمال المراقبة في مجالات أخرى أيضًا. فيما يلي استعراض لبعض فصول التقرير.

يولي مكتب مراقب الدولة أهمية خاصة لإجراء أعمال المراقبة على القضايا والمجالات العامة ذات التأثير القطري الواسع. يُفصّل هذا التقرير نتائج بعض أعمال المراقبة واسعة النطاق: **تعليم اللغة الإنجليزية في جهاز التعليم؛ معاملة وزارة الرفاه للبالغين ذوي الإعاقة؛ قيام وزارة الرفاه والضمان الاجتماعي بشراء الخدمات الاجتماعية من خلال التعاقد الخارجي؛ والبنى التحتية لشبكة الاتصالات الخلوية**. وفيما يلي استعراض لنتائج ثلاث منها.

- تُعتبر اللغة الإنجليزية اللغة الأكثر أهمية في العالم، ومعرفتها شرط أساسي للقيام بالعديد من الأنشطة الأساسية، وهي أداة مهمة للاندماج في الحياة العصرية داخل إسرائيل وخارجها. لذلك، تُعد الإنجليزية من مواضيع التعليم المركزية في نظام التعليم، وتُدرس في المدارس في جميع المراحل العمرية وفي جميع الأوساط الاجتماعية، وهي مادة إجبارية من الصف الثالث حتى نهاية الصف الثاني عشر.

  أظهرت إجراءات المراقبة على تعليم اللغة الإنجليزية في جهاز التعليم أنه رغم تحقيق الهدف الرئيسي للبرنامج الوطني للغة الإنجليزية، الذي يتمثل في زيادة عدد الطلاب الذين يتقدمون لامتحان البجروت في الإنجليزية في المستوى المتقدم (4 و5 وحدات)، إلا أن هناك فجوات كبيرة في مستوى اللغة الإنجليزية بين الطلاب عند تخرجهم من جهاز التعليم. في العناقيد الاجتماعية - الاقتصادية العليا، كانت نسبة الطلاب المتقدمين لامتحان البجروت باللغة الإنجليزية بمستوى 5 وحدات أعلى بكثير من تلك في العناقيد المنخفضة (66% مقابل 26%)، وظهرت بيانات مشابهة بين الطلاب من المجتمع اليهودي مقارنة بالطلاب من المجتمع غير اليهودي (54% مقابل 27% فقط).

  يبرز في المجتمع اليهودي، ضعف طلاب التعليم الحريدي في اللغة الإنجليزية: أكثر من نصفهم (55%) لا يتقدمون لامتحان البجروت في الإنجليزية على الإطلاق، وقلة قليلة منهم فقط تتقدم لامتحانات البجروت في المستويات المتقدمة (11% يتقدمون لـ5 وحدات و12% يتقدمون لـ4 وحدات). بالإضافة إلى ذلك، بعد حوالي خمس سنوات من بدء تنفيذ البرنامج الوطني للغة الإنجليزية، في عام 2022، بقي مستوى إتقان اللغة الإنجليزية لدى الخريجين الذين اجتازوا امتحان البجروت في مستوى 4 و5 وحدات منخفضًا. وفقًا لبيانات امتحانات التصنيف باللغة الإنجليزية للمتقدمين للدراسة في مؤسسات التعليم العالي، فإن الغالبية العظمى منهم لم يصلوا إلى

مستوى "الإعفاء" من دروس الاستكمال في اللغة الإنجليزية. في عام 2022، بلغت نسبة خريجي الـ 5 وحدات في اللغة الإنجليزية الذين حصلوا على إعفاء من دروس الإستكمال في اللغة الإنجليزية في امتحان البسيخومتري 30%، وهي تعتبر تراجعاً مقارنة بعام 2015 (36%). في العامين 2015 و 2022، 4% من الخريجين اضطروا إلى دراسة أربعة مساقات استكمال لغة انجليزية.

هدف رئيسي آخر للبرنامج لم يتحقق: النقص في معلمي اللغة الإنجليزية – كماً وكيفًا - ظل مرتفعًا. في بداية العام الدراسي 2022/2023 (الذي بدأ في سبتمبر 2022)، كان هناك نقص بنحو 711 معلمًا للغة الإنجليزية، منهم 375 معلمًا (أكثر من نصفهم) في منطقتي تل أبيب والمركز. كذلك، ظل النقص النوعي في معلمي اللغة الإنجليزية مرتفعًا، وفي يونيو 2023، لم يستوفِ حوالي 26% من معلمي اللغة الإنجليزية (حوالي 3,300 معلم) متطلبات التأهيل لتدريس المادة.

بالرغم من الإنجازات التي حققها البرنامج الوطني للغة الإنجليزية - حتى وإن كانت جزئية - قلّصت وزارة التعليم تنفيذ البرنامج بشكل كبير جدًا في عام 2020، وذلك دون اتخاذ قرار رسمي، ودون استخلاص العبر من تنفيذه، ودون تقييم تأثير جميع أنشطته على تحقيق أهدافه. يُوصى بأن يقوم وزير التعليم، بالتعاون مع جهات الاختصاص في الوزارة وعلى رأسهم المفتشة المركزية للغة الإنجليزية، بوضع برنامج متابعة للبرنامج الوطني يستند إلى استخلاص شامل للعبر من تنفيذ البرنامج الوطني، وتحديد أهداف سنوية ومتعددة السنوات، بما في ذلك أهداف تقليص الفجوات في إنجازات شرائح الطلاب المختلفة، وتخصيص الموارد اللازمة لتنفيذه، ومتابعة أدائه على أرض الواقع.

كما يُوصى بأن يعمل الوزير، بالتعاون مع جهات الاختصاص في الوزارة وعلى رأسهم مديرية المُعلمين، ومع وزارات أخرى، وممثلين من القطاعات التجارية والمدنية ونقابات المعلمين، على تجنيد معلمين مؤهلين لتدريس اللغة الإنجليزية، وتقييم التوقعات المستقبلية للطلب على معلمي الإنجليزية، وتحديد أهداف طويلة الأمد لتجنيد المعلمين للتغلب على النقص في المعلمين أو لتقليصه على الأقل.

- تُعتبر البنية التحتية لشبكة الاتصالات الخلوية ضرورية للحفاظ على نمط حياة منتظم ولتطوير الاقتصاد والصناعة في إسرائيل. منحت وزارة الاتصالات تراخيص لشركات شبكات الاتصالات الخلوية لاستخدام ترددات موجات الراديو، وهي مورد محدود للدولة، بهدف ضمان مستوى مناسب من خدمات الاتصالات الخلوية للجمهور. وفقًا لبيانات وزارة الاتصالات، زاد استهلاك البيانات في إسرائيل عبر شبكات الاتصالات الخلوية بين عامي 2013 و2022 بمقدار 28 ضعفًا، بمعدل نمو سنوي وصل إلى 40%، ومن المتوقع أن يزداد بمقدار 43 ضعفًا بحلول عام 2030. حتى شهر آب/أغسطس 2023، احتلت إسرائيل المرتبة 64 عالميًا من بين 145 دولة في مؤشر سرعة التنزيل المتوسطة للتصفح من خلال شبكة الاتصالات الخلوية.

يتضمن هذا التقرير فصلًا حول **البنى التحتية لشبكة الاتصالات الخلوية**، يشير إلى صعوبات كبيرة في جودة الاستقبال الخلوي في عشرات البلدات في البلاد وإلى وجود عيوب في إجراءات الوزارات الحكومية المسؤولة عن ضمان توفير الخدمات الخلوية الفعالة والآمنة للجمهور. جزء كبير من نتائج أعمال المراقبة تتعلق بعمل وزارة الاتصالات، الجهة التنظيمية الأعلى المسؤولة عن هذا القطاع. مثلاً، تبين أن وزارة الاتصالات لم تستخدم كامل صلاحياتها للحصول على معلومات من شركات الاتصالات الخلوية حول الخدمات التي تقدمها هذه الشركات للجمهور، واكتفت بالبيانات التخمينية التي قدمتها الشركات، التي لا تعكس الخدمة الفعلية المُقدمة للجمهور.

بالإضافة إلى ذلك، أظهر مسح أجراه مكتب مراقب الدولة واستبيان وُزع على السلطات المحلية وجود فجوات كبيرة بين البيانات التي تمتلكها وزارة الاتصالات وبين تقارير السلطات المحلية

والمستجيبين حول جودة الاستقبال للشبكة الخلوية. على سبيل المثال، في 18 بلدة شملها المسح، أفاد 11% - 78% من المستجيبين بأن جودة الاستقبال الخلوي متوسطة أو ضعيفة. في المقابل، وفقًا للبيانات التي تمتلكها وزارة الاتصالات، تتراوح نسبة التغطية الخلوية في هذه البلدات من 99.92% إلى 100%، مما يعني تغطية كاملة أو شبه كاملة. نتائج المراقبة التي قام بها مراقب الدولة تبعث إلى الشك بأن شركات البنى التحتية لشبكة الاتصالات الخلوية لا تستوفي مستوى التغطية والاستقبال المطلوب وفقًا للتراخيص الممنوحة لها.

في صُلب صورة الوضع التي أظهرتها أعمال المراقبة حول صعوبات الاستقبال الخلوي في البلدات التي تم فحصها، يوجد نقص في منشآت البث. لم تفحص وزارة الاتصالات حجم المنشآت المطلوبة، ولذلك ليس لديها بيانات حول عدد المنشآت الناقصة.

أظهرت دراسة وتيرة انتشار وتشغيل منشآت البث بتقنية الجيل الخامس أن من إجمالي عدد المنشآت التي تم نشرها في إسرائيل حتى تموز/ يوليو 2023، فإن 1,943 منشأة، لم تستوفِ متطلبات وزارة الاتصالات في التراخيص الممنوحة، ويبدو أيضًا أن نسبة التغطية في إسرائيل بهذه التقنية أقل من النسب التي كانت في السنة السابقة في معظم دول الاتحاد الأوروبي. بالإضافة إلى ذلك، تبيّن وجود فجوات كبيرة في انتشار بنى الاتصالات بتقنية الجيل الخامس بين السلطات المحلية الكبيرة والسلطات المحلية في مناطق الضواحي. ويعتبر النقص في منشآت البث بتقنية الجيل الخامس كبيراً جداً في البلدات العربية.

قدمت وزارة الاتصالات تعديلات تشريعية بهدف تحسين إجراءات التخطيط والترخيص للبنى التحتية لشبكة الاتصالات الخلوية في إسرائيل، لكنها لم تستكمل الإجراءات اللازمة لتحسين هذه الإجراءات. يشير التقرير أيضًا إلى وجود عيوب في حماية الجمهور من الإشعاعات الصادرة من منشآت البث الخلوي. في مجال الشفافية والإفصاح الحكومي، برز وجود عيوب واضحة في منظومة نشر المعلومات والبيانات للجمهور، سواء فيما يتعلق بنطاق التغطية الخلوية وجودة الخدمة الخلوية أو فيما يتعلق بنتائج قياسات الإشعاع من منشآت البث الخلوية. كما تم العثور على عيوب في سياسة وأساليب توعية الجمهور حول تأثيرات الإشعاع من منشآت البث الخلوية على صحة الجمهور - وهي خطوات توعوية ضرورية لتوفير المعلومات الموثوقة للجمهور حول هذا الموضوع ولتقليل تحفظه من هذه الموضوع ولتوسيع شبكة الاتصالات الخلوية من أجل توفير خدمة خلوية عالية الجودة.

يوصى بأن تعمل الوزارات المعنية، وعلى رأسها وزارة الاتصالات، وزارة الصحة ووزارة حماية البيئة، والوزراء المسؤولين عن هذه الوزارات، على تصحيح كل العيوب التي أظهرتها أعمال المراقبة بهدف تحسين مستوى الخدمة الخلوية المقدمة للجمهور في إسرائيل، مع الحرص الشديد على الحفاظ على صحة الجمهور.

- السكتة الدماغية هي السبب الثاني للوفاة على مستوى العالم. يمكن أن تؤثر السكتة الدماغية على مناطق مختلفة من الدماغ، مما يتسبب في مجموعة واسعة من الاضطرابات الحركية، الإدراكية، اللغوية، العاطفية والسلوكية، وقد تؤدي إلى الإعاقة أو حتى الموت. في عام 2020، وقعت حوالي 18,400 حالة جديدة من السكتة الدماغية في إسرائيل، وكان متوسط عمر المصابين بالسكتة الدماغية في هذا العام 71.7 عامًا، و20% من المصابين كانوا تحت سن 60 عامًا. تُقدر التكاليف المباشرة وغير المباشرة لعواقب السكتة الدماغية في إسرائيل بنحو 2.3 مليار شيكل سنويًا، صحيح لعام 2018. عامل الوقت حاسم جداً في تقديم العلاج، وتقديم العلاج خلال المدة الزمنية الموصى بها يؤثر بشكل كبير على تعافي المصابين بالسكتة الدماغية ويؤدي إلى تقليل معدلات الإعاقة والوفاة نتيجة السكتة الدماغية.

في أعمال المراقبة المتعلقة بموضوع **السكتة الدماغية - العلاج وإعادة التأهيل**، ظهرت عيوب تتعلق بتقديم العلاج الأمثل المطلوب للمصابين بالسكتة الدماغية، بما في ذلك: إدخال المصابين إلى أقسام غير مخصصة لعلاج السكتة الدماغية، حيث لا يكون العلاج ضمن مجال اختصاص الطاقم الطبي، وخاصة الأطباء والممرضين؛ عدم وجود آلية لدى وزارة الصحة تُمكِّن من إدارة نظام القسطرة بكفاءة وبشكل مركزي، مما قد يؤدي إلى عدم تلقي المرضى الذين يحتاجون إلى قسطرة دماغية العلاج المطلوب أو إضاعة وقت ثمين في الوصول إلى مستشفى لا يتوفر فيه مختص بالقسطرة الدماغية، مما يزيد من خطر تدهور حالتهم؛ عدم حصول المصابين بالسكتة الدماغية على كافة خدمات التأهيل اللازمة لهم خلال فترة الإقامة في المستشفى العام، وعدم توفر خدمات التأهيل بالقدر المطلوب، خاصة في المناطق التي تكون فيها نسبة أسرّة التأهيل الخاصة للمصابين بالسكتة الدماغية منخفضة مقارنةً بالمناطق الأخرى؛ عدم قيام الوزارة بفحص كفاءة نظام التأهيل الكامل للمصابين بالسكتة الدماغية.

من المتوقع أن يزيد عدد حالات السكتة الدماغية بشكل كبير في العقود القادمة بسبب التغيرات الديموغرافية المتعلقة بعدد السكان وتركيبتهم، خاصةً بسبب الزيادة المتوقعة في الفئات العمرية من 65 عامًا فما فوق - من حوالي 18,400 حالة في عام 2020 إلى 30,000 حالة في عام 2030، بزيادة قدرها 1.7 ضعف، مقارنةً بالزيادة المتوقعة في عدد السكان فوق سن 18 عامًا، والتي تُقدر بـ1.2 ضعف.

تشير التقديرات إلى أن واحدًا من كل أربعة أشخاص في العالم سيعاني من سكتة دماغية بدرجة معينة من الخطورة خلال حياته. لذا، من المهم تعزيز الوقاية من أحداث السكتة الدماغية، ومن المهم أن تعمل وزارة الصحة على زيادة الوعي لأهمية التعرف على أعراض السكتة الدماغية والحاجة إلى الوصول السريع إلى المستشفى، لكي يتلقى المصاب العلاج الأمثل في الوقت المناسب وفي سرير مخصص لعلاج السكتة الدماغية. بالإضافة إلى ذلك، من الضروري أن تعمل الوزارة على توزيع مختصي القسطرة وزيادة توفرهم بشكل يُمكّن من تقديم الاستجابة المثلى لتخصصهم في جميع أنحاء البلاد، وكذلك تقديم تأهيل فعال يُمكن من إعادة المصابين بالسكتة الدماغية إلى حياتهم المستقلة مع تحسين جودة حياتهم وحياة أفراد أسرهم.

ينص القانون الذي تعمل بموجبه السلطة الوطنية للإطفاء والإنقاذ على أن تقوم السلطة بالتحقيق في حوادث الحرائق بهدف تحديد ظروفها وأسبابها. تهدف نتائج التحقيقات واستنتاجاتها إلى مساعدة السلطات والهيئات التجارية والجمهور العام في منع الحرائق التي تسبب إصابات وخسائر في الممتلكات، والأهم من ذلك، إنقاذ الأرواح. في السنوات 2019 - 2023، لقي 117 شخصًا حتفهم في حرائق، وفي حرائق وقعت في عام 2019، تم حرق حوالي 328,000 دونم من الأراضي. وفقًا للتقديرات، تبلغ تكلفة أضرار الحرائق في جميع أنحاء البلاد سنويًا أكثر من 7 مليارات شيكل. في أعمال المراقبة المتعلقة بالتحقيق في الحرائق في السلطة الوطنية للإطفاء والإنقاذ، وُجدت فجوات في المجالات التالية: عمل جهاز التحقيقات في بناء القدرات وتشغيلها؛ التخطيط وإدارة الموارد البشرية وتدريبها وتوفير الموارد المادية اللازمة لإجراء التحقيقات، بما في ذلك الوسائل التكنولوجية وغيرها؛ إدارة منظومات العمل الداخلية والخارجية لجهاز التحقيقات.

تشير نتائج أعمال المراقبة هذه إلى أن السلطة غير جاهزة لإجراء التحقيقات المتكاملة كما هو مطلوب بموجب القانون؛ وعمليًا، منذ إنشاء جهاز التحقيقات في عام 2012، تم التحقيق في حوالي 10% من حوادث الحرائق التي تعاملت معها فرق الإطفاء سنويًا، دون أن تُتخذ القرارات بعدم التحقيق في باقي الحوادث من خلال إجراءات فحص وإقرار منظمة ومن قبل الجهات المخولة بذلك وفقًا للقوانين.

سد الفجوات التي كشفت عنها أعمال المراقبة يتطلب من السلطة الوطنية للإطفاء والإنقاذ تنفيذ الإجراءات التالية: بلورة آلية عمل فعالة للجهاز فيما يتعلق بالجوانب الخاصة بالتحقيق في الحرائق؛ تطوير هيكل تنظيمي يتوافق مع الاحتياجات المختلفة؛ وضع سياسات تستند إلى مبادئ إدارة المخاطر؛ صياغة منهجية عمل منظمة؛ تزويد المعدات اللازمة؛ تدريب طواقم العمل المتخصصة والحفاظ على كفاءتها على مدى طويل؛ تنظيم علاقات العمل مع الهيئات الشريكة في عمل السلطة.

في السياق الأوسع لهذا الموضوع، يجدر بالسلطة التركيز على تحقيق أهداف أعمال التحقيق في الحرائق، أيضا من خلال زيادة أنشطة التوعية للجمهور بناءً على نتائج التحقيقات وتعميم المعلومات الضرورية لمنع نشوب الحرائق والحماية من مخاطرها.

التقرير عن جهاز الأمن حول موضوع حماية محاور السير في منطقة يهودا والسامرة خضع لإجراءات السرية في اللجنة الفرعية التابعة للجنة شؤون مراقبة الدولة بموجب بند 17 لقانون مراقب الدولة لسنة 1958 [نص مدمج]. تقرر نشر جزء من التوصيات للجمهور للاعتبارات الواردة في البند المذكور. موضوعان آخران تم فحصهم في ديوان رئيس الحكومة: **حماية المعلومات المُحوسبة في ديوان رئيس الحكومة وحماية المعلومات في الجهاز المسؤول عن اعتناق الديانة اليهودية- نتائج اختبار المتانة** خضعت هي أيضا لإجراءات السرية ونُشر جزء منها فقط بحسب موافقة اللجنة.

متابعة أعمال تصحيح العيوب التي ظهرت في التقارير السابقة هي أداة مهمة تهدف إلى ضمان تحرّك الهيئات الخاضعة للمراقبة من أجل تصحيح المطلوب. لذلك، يتزايد حجم أعمال المتابعة التي نجريها كل عام ويتطور أسلوب تنفيذها. في هذا التقرير، نقدم نتائج اثنتين من أعمال المتابعة: **تنظيم التدريب الإكلينيكي للأطباء بين نظام الصحة والأكاديميا، وشراء وبيع شقق الإسكان العام.**

تطلّب إعداد هذا التقرير جهدًا كبيرًا من موظفي مكتب مراقب الدولة، الذين عملوا على إعداد التقرير بأقصى درجات الاحترافية، والدقة والإنصاف والاجتهاد. يؤدي موظفو المكتب واجبهم المهني بكل إخلاص وتفانٍ، وعلى هذا أقدم لهم شكري وتقديري.

سنواصل الصلاة من أجل انتصار جيش الدفاع وجهاز الأمن في هذه الحرب الصعبة التي فرضها علينا ألد أعدائنا والذين يسعون لتدميرنا كشعب وكدولة. نأمل عودة المخطوفين إلى بيوتهم وأن تحل علينا أيام الهدوء والسلام.

مَتنْياهو أنجيلمان
مراقب الدولة
ومندوب شكاوى الجمهور

أورشليم القدس، تمّوز 2024

דוח מבקר המדינה | תמוז התשפ"ד | יולי 2024

פרק ראשון

נושאים מערכתיים