מבקר המדינה

דוח מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה | התשפ״א-2021

תקצירים



מבקר המדינה

התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה
דוח מיוחד | 2021

תקצירים



ירושלים | אלול התשפ"א | אוגוסט 2021

מס' קטלוגי 003-2021

ISSN 0793-1948

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה

[www.mevaker.gov.il](https://edit.mevaker.gov.il/)

עיצוב גרפי: צוות אי.אר דיזיין בע״מ

תוכן העניינים

תקצירים

|  |  |
| --- | --- |
| **פתח דבר** | 7 |
| **المقدمة** | 11 |
| **מבוא** | 17 |
| **Foreword** | 174 |
|  |  |
| חלק ראשון  |  |
| **נושאים ברמה הלאומית** |  |
| ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית - תהליכי קבלת ההחלטות ומימושן | 33 |
| ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית - הטיפול ברשויות המקומיות שבהן הייתה תחלואה גבוהה | 45 |
| ההסברה לציבור במהלך משבר הקורונה | 55 |
| ההיערכות התקשובית של משרדי הממשלה לעבודה מרחוק ויישומה במשבר הקורונה | 67 |
| חלק שני  |  |
| **נושאים כלכליים ותקציביים** |  |
| ההתנהלות התקציבית במשבר הקורונה - ניהול המשבר וההיערכות לעתיד | 79 |
| הנחות מארנונה לעסקים בתקופת משבר הקורונה | 91 |
| שירותים פיננסיים, אשראי ויציבות של גופים פיננסיים במשבר הקורונה | 101 |

|  |  |
| --- | --- |
| חלק שלישי  |  |
| **נושאי חינוך, רווחה, בריאות ותעסוקה** |  |
| טיפול הממשלה במובטלים במשבר הקורונה | 111 |
| הטיפול באזרחים הוותיקים במשבר הקורונה | 123 |
| היבטים בפעילות הרפואה השוטפת במהלך מגפת הקורונה | 133 |
| מערך הדגימות ובדיקות המעבדה לאבחון קורונה | 141 |
| הוראה ולמידה מרחוק בתקופת הקורונה | 151 |
| חקירות אפידמיולוגיות לקטיעת שרשרות ההדבקה בנגיף הקורונה | 163 |

פתח דבר

אנו בעיצומו של הגל הרביעי של מגפת הקורונה, המטלטלת את העולם ואת מדינת ישראל, משפיעה על חיינו באופן ניכר ומעמידה במבחן את החוסן האישי והלאומי שלנו. במציאות כזאת גוברת החשיבות של פעילות תקינה, יעילה, מועילה וחסכונית של הממשלה. אני רואה חשיבות בכך שגם בימים אלה משרד מבקר המדינה ממשיך בפעילותו, בכפוף לאתגרים בעת הזו, לשם טיוב פעילותם של גופי הממשלה.

משרדנו עקב אחר פעולות הממשלה כבר במהלך הגל הראשון של הקורונה והחל בביצוע ביקורת בכמה נושאים הנוגעים לטיפול במשבר הקורונה ובהשפעותיו. לאור חשיבותם של ממצאי הביניים שהועלו באותה ביקורת והערך המוסף הטמון בתיקונם מהר ככל האפשר, מצאתי לנכון להניח על שולחן הכנסת את ממצאי הביניים ולפרסמם לציבור באוקטובר 2020.

בדוח זה נכללים פרקים במגוון נושאים הנוגעים לניהול המשבר ברמה הלאומית ולנושאים כלכליים ותקציביים. להלן סקירה תמציתית של הליקויים וההמלצות שצוינו בהם:

בדוח נכלל פרק בנושא **ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית - תהליכי קבלת ההחלטות ומימושן**. בביקורת נמצאו ליקויים בין היתר בנושאים האלה: קבלת החלטות בתקופת משבר הקורונה בממשלה השלושים וארבע; הקמת קבינט הקורונה וקבלת החלטות בנושא זה בממשלה השלושים וחמש; פעילות הממשלה וקבינט הקורונה בתקופת גל התחלואה השני; יכולותיו האופרטיביות של משרד הבריאות להתמודד עם המשבר; תפקודו של המטה לביטחון לאומי לשם סיוע לממשלה בניהול המשבר ובהפקת לקחים ובקרה על מימוש ההחלטות בעת המשבר; התבססות על תרחיש ייחוס; קביעת אסטרטגיית היציאה מגל התחלואה הראשון והיערכות לגל התחלואה השני; הטיפול בנכנסים לארץ מחו"ל; והקמת מערך החקירות האפידמיולוגיות.

הרשויות המקומיות, שיש להן יכולות וניסיון ניהוליים ואופרטיביים, הן לבנות היסוד של הטיפול בתושבים בעיתות שגרה וחירום. משבר הקורונה הדגיש את החשיבות שיש בקשר מיטבי בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי. בביקורת בנושא **ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית - הטיפול ברשויות המקומיות שבהן הייתה תחלואה גבוהה** נמצא כי לא מומשה המדיניות לטיפול באזורים שבהם רמת התחלואה גבוהה לשם בלימת התפרצויות תחלואה לפני התפשטותה, וכי באזורים שבהם התפשטה התחלואה לא ניתן טיפול יעיל בהתאם לקריטריונים שנקבעו. כל אלו ייתכן שהיה בהם כדי להביא להתגברות התחלואה ולהחלטה על הטלת סגר כללי שני על המשק, ואף כדי להביא לפגיעה בנכונות הציבור להירתם להתמודדות עם נגיף הקורונה. כדי לנצל באופן המיטבי את יתרונן היחסי של הרשויות המקומיות בטיפול בתושבים ובהשגת המטרות הלאומיות, מומלץ כי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר - משרד הבריאות, משרד הפנים, המשרד לביטחון הפנים ומשרד המשפטים - יפעלו להרחבת שיתוף הרשויות המקומיות במאמץ הלאומי לצמצום התחלואה, ויבחנו את הצורך להרחיב את סמכויותיהן בעניין זה.

הביקורת בנושא **ההסברה לציבור במהלך משבר הקורונה** העלתה כי ההוצאה הממשלתית על פעולות ההסברה במשבר הקורונה הסתכמה ב-311 מיליון ש"ח; בחודשים מרץ-אוקטובר 2020 היו 53 מיליון כניסות לאתר משרד הבריאות, ו-73% מהשיחות למוקד הטלפוני של משרד הבריאות בספטמבר 2020 לא נענו בידי מוקדן (לרבות שיחות שנותקו). כמו כן הועלו ממצאים שונים, ולפיהם המענה שנתנה הממשלה לצורך בהסברת משבר הקורונה והדרכים להתמודד עימו היה שונה מהמתווה שתוכנן להסברה לאומית באירוע חירום אזרחי ותורגל כשנה וחצי לפני פרוץ המגפה. נוסף על כך, תפקידי המפתח במערך ההסברה שהוקם במשרד ראש הממשלה על פי החלטת ממשלה משנת 2007 לא היו מאוישים במועד פרוץ המגפה, ולפיכך המערך לא פעל כמתוכנן. זאת ועוד, למשרד הבריאות, שנדרש להוביל את פעולות ההסברה הממשלתיות, חסרו תשתית תפקודית וכלים מקצועיים מתאימים לכך, ואלה הושלמו תוך כדי המשבר והעלייה בשיעורי התחלואה, תוך השקעת משאבי מדינה, בלי להתחשב בהיערכות בשנים שקדמו למשבר ובמשאבים שהושקעו בנושא בעבר. נוכח ממצאי ביקורת זו וכדי להבטיח את המוכנות של גורמי ההסברה מטעם הממשלה לשעת חירום, מומלץ לקבוע מתווה מחייב לחלוקת האחריות בין גופי ההסברה השונים ולהתאמת התשתית הארגונית והמקצועית של כל אחד מהם לאחריות שתוטל עליו על פי המתווה האמור; לקבוע עקרונות ושיטות הסברה אפקטיביות, גם על סמך מחקר אוכלוסייה הכולל מיפוי ואפיון של קהלי יעד שונים; ולפעול להקמת מקורות מידע אחודים של הממשלה לשימוש הציבור בעת חירום. אתגר נוסף ניצב לפני גורמי ההסברה - ההתמודדות עם מידע כוזב שהפצתו נרחבת, בין היתר באמצעות הרשתות החברתיות. האחריות לוודא את מוכנות גופי ההסברה לשעת חירום מוטלת על מערך ההסברה במשרד ראש הממשלה. ראוי כי ממצאי הפרק והמלצותיו ישמשו בסיס להפקת לקחים שתיעשה בנושא.

נגיף הקורונה שהתפשט בעולם גרם בישראל לא רק לתחלואה אלא גם לאחד המשברים התעסוקתיים הקשים בתולדותיה של המדינה. בביקורת בנושא **טיפול הממשלה במובטלים במשבר הקורונה** עלה כי באפריל 2020 היו 880,000 מקבלי דמי אבטלה, יותר מפי 11 לעומת ינואר באותה השנה; כי דמי האבטלה ששולמו בשנת 2020 הסתכמו ב-26.3 מיליארד ש"ח, יותר מפי שישה לעומת שנת 2019; וכי סך חובם המצטבר של אזרחים מתחילת המשבר עד ינואר 2021 בגין תשלום דמי אבטלה ביתר למי שאינו זכאי לכך היה 923 מיליון ש"ח. הלכה למעשה, משבר הקורונה היה מעין "מבחן לחץ", ומבחינה זו הוא חשף ליקויים באיכות השירות לתובעי אבטלה במוסד לביטוח לאומי ובפעולות הממשלה לשילובם החוזר של המובטלים בשוק העבודה, בדגש על שיתוף הפעולה והעברת נתונים באופן שוטף בין שלושת הגופים המרכזיים: המוסד לביטוח לאומי, שירות התעסוקה וזרוע העבודה. מומלץ לשקול לאגם את המשאבים של הגורמים המטפלים בשוק התעסוקה תחת גורם ארגוני אחד. הדבר יביא לצמצום הפיצול הארגוני, שיש בו כדי להקטין את האפקטיביות של הפעילות הממשלתית. זאת בד בבד עם הגברת שיתופי הפעולה בין הגופים השונים. הדבר מקבל משנה חשיבות נוכח הצמצום בהיקפי הפעילות של זרוע העבודה ושירות התעסוקה בשנת 2020, ונוכח התמריץ השלילי שניתן בתקופת הביקורת לחלק מהמובטלים - עקב הארכת הזכאות לדמי אבטלה - לחזור לשוק העבודה או לפחות לשפר את המיומנויות שלהם.

התפרצות נגיף הקורונה התבטאה בהאטה חדה בפעילות הכלכלית בעולם וגרמה למשבר כלכלי גם בישראל. משבר זה התאפיין במצוקת נזילוּת של משקי בית ועסקים רבים. למשל, סכום ההלוואות בבקשות להלוואות שהוגשו לכלל הקרנות להלוואות בערבות המדינה היה 73.6 מיליארד ש"ח. הביקורת בנושא **שירותים פיננסיים, אשראי ויציבות של גופים פיננסיים במשבר הקורונה** העלתה כי המאסדרים הפיננסיים במדינת ישראל נערכו במהירות הן למתן סיוע למשק והן לשמירה על חוסנו, ובכלל זה פעלו להתאמת השירותים הפיננסיים הניתנים לציבור לנסיבות המשבר, הרחיבו את היצע האשראי ופעלו לניטור הסיכונים הנשקפים לפעילות הפיננסית במשק. עם זאת נמצאו ליקויים בין היתר בשיתוף הפעולה בין כלל הגורמים הרלוונטיים בנוגע להגדרת חיוניות פעילותם של מאסדרים פיננסיים בשעת חירום, הטיפול בחשיפה הגבוהה של הגופים המוסדיים לנגזרים בחו"ל, הגדרת קריטריונים מדידים למתן הלוואות והגדרת זמני הטיפול בבקשות להעמדת הלוואות. נוסף על כך, נמצא כי שיעור הערבות על תיק ההלוואות בערבות מדינה נמוך בהשוואה לתוכניות דומות בעולם. לפיכך מומלץ לבחון את מנגנוני הסיוע שהוצעו להגברת היעילות והמועילות של האשראי שניתן לעסקים, במטרה לגשר על הפער התזרימי שנגרם בעקבות המשבר ולאפשר לעסקים לשוב לתפקוד ולצמוח בסיומו.

דוח זה כולל פרק בנושא **הנחות בארנונה לעסקים בתקופת משבר הקורונה**.הסיוע הממשלתי לעסקים באמצעות מתן הנחה בארנונה בשל משבר הקורונה נעשה בשני סבבים. בסבב א' - באפריל 2020 - האומדן הכולל של ההנחות לעסקים היה 2.8 מיליארד ש"ח. בסבב ב' - בספטמבר 2020 - סכום התקציב שאושר עבור ההנחות לעסקים לפרק הזמן יוני 2020 עד יוני 2021 היה 3.5 מיליארד ש"ח. הועלה כי במנגנון לתשלום בסבב ב' הנטל הבירוקרטי על העסקים היה גדול יותר, הטיפול בבקשות נמשך זמן רב יותר, ובתחילת הפעלתו של המנגנון נוצרו עיכובים בטיפול בבקשות שהוגשו. במהלך הביקורת שיפרו הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים ורשות המיסים בישראל את סדר הגשת הבקשות והטיפול בהן, הבירוקרטיה הוקטנה, והעסקים פונים כעת לסוכנות באופן מקוון באמצעות המרשתת וללא צורך להמציא אישור מרשות המיסים בישראל. מומלץ כי משרד הפנים ומשרד האוצר ימשיכו לפעול בשיתוף פעולה, ינתחו את צורכי העסקים והרשויות המקומיות ויעשו את כל הנדרש להגברת מיצוי הזכויות של העסקים הזכאים. מומלץ גם שיפעלו לתיקון הליקויים שעלו בביקורת ויקבעו קווים מנחים לתוכניות סיוע עתידיות, אם יידרשו.

כמו כן נכללים בדוח מיוחד זה פרקים העוסקים בנושאי חינוך, רווחה, בריאות ותעסוקה, ובכלל זה:

* הטיפול באזרחים הוותיקים בעת מגפת הקורונה
* היבטים בפעילות הרפואה השוטפת במהלך מגפת הקורונה
* מערך הדגימות ובדיקות המעבדה לאבחון קורונה
* הוראה ולמידה מרחוק בתקופת הקורונה
* חקירות אפידמיולוגיות לקטיעת שרשרות ההדבקה בנגיף הקורונה
* ההיערכות התקשובית של משרדי הממשלה לעבודה מרחוק ויישום התכנון בנושא במשבר הקורונה
* ההתנהלות התקציבית במשבר הקורונה - ניהול המשבר וההיערכות לעתיד

דוח זה משקף את חזון מבקר המדינה ואת יעדיו, ובכללם ביצוע ביקורת חדשנית, חברתית ומניעה לפעולה, רלוונטית, אובייקטיבית ומכבדת, אשר מכַוונת אל אתגרי העתיד, מטייבת את פעילות הגופים המבוקרים, מקדמת את מילוי ייעודם ומגבירה את התועלת שהציבור יכול להפיק מפעילותם. מצד אחד ביקורת המדינה מתמקדת בנושאים חברתיים, ובהם השירות לאזרח, ובסיכונים המהותיים המשפיעים על פעילות הגופים המבוקרים, ומצד שני היא פועלת להטמעת נורמות של תקינות וטוהר המידות בסדרי הממשל והמינהל הציבורי.

**הביקורת שממצאיה מובאים בדוח זה בוצעה על ידי החטיבה לביקורת חברה ורווחה, החטיבה לביקורת תחומי כלכלה ותשתיות לאומיות, החטיבה לביקורת משרדי ממשלה ומוסדות שלטון והחטיבה לביקורת מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה. תודתי נתונה לעובדי חטיבות אלה, וכן לעובדי מטה המשרד שהיו מעורבים בכתיבת הדוח, על עבודה מקצועית, יסודית, יעילה ומאתגרת, בפרט בנסיבות שנוצרו עקב התפרצות נגיף הקורונה.**

על הגופים המבוקרים לפעול במהירות וביעילות לתיקון הליקויים שטרם תוקנו, כדי לטייב את המשך התמודדותם עם משבר הקורונה, שבתקופה זו אנו מתמודדים עם הגל הרביעי שלה.

אני מאחל לכולנו התמודדות מיטבית עם משבר הקורונה וחזרה בטוחה לשגרת החיים.



**מתניהו אנגלמן**

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אלול התשפ"א, אוגוסט 2021