

מבקר המדינה

אדר התשפ"ג | מרץ 2023

מקבץ דוחות מיוחדים



מבקר המדינה

אדר התשפ"ג | מרץ 2023

מקבץ דוחות מיוחדים



משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור | ירושלים

מס' קטלוגי 2023-S-002

ISSN 0793-1943

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

עיצוב גרפי: צוות אי.אר דיזיין



תוכן העניינים

7	פתח דבר
11	المقدمة
370	Foreword
17	היערכות הרשויות המקומיות לרעידות אדמה
139	פיתוח חיסון ונוגדנים נגד נגיף הקורונה במכון למחקר ביולוגי בישראל
207	הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה
333	דוח ביניים: אשפוז ילדים בבתי חולים - ביקור מבקר המדינה במרכז הרפואי תל אביב ע"ש סוראסקי (איכילוב) ובמרכז הרפואי ברזילי באשקלון



פתח דבר

מקבץ דוחות מיוחדים זה, המונח על שולחן הכנסת ומתפרסם לציבור מציג ממצאים של ארבע ביקורות בתחומים שונים, כמפורט להלן:

1. היערכות הרשויות המקומיות לרעידות אדמה

מדינת ישראל שוכנת בסמוך לשבר הסורי-אפריקאי, ומשכך גובר הסיכון לכך שתתרחש בה רעידת אדמה בעוצמה גבוהה. ההנחה הרווחת היא כי יש סבירות גבוהה שבתוך חמישים השנים הקרובות תתרחש רעידת אדמה חזקה במרחב שבין דרום לבנון לדרום ים המלח.

דוח זה, נוסף על הדוחות הקודמים של מבקר המדינה העוסקים במוכנות מדינת ישראל לרעידות אדמה, מציג תמונה של כשל רב-שנים בהיערכות המדינה לאירוע של רעידת אדמה, בפרט ביישובי הפריפריה השוכנים לאורך קו השבר הסורי-אפריקאי. ממצאי הדוח מדגישים את נחיצותה של פעילות רבה המשלבת ראייה ארוכת טווח כדי לטייב את היערכות המדינה לרעידת אדמה בעוצמה גבוהה.

בתחילת פברואר 2023 קיבלנו התרעה מוחשית על התוצאות ההרסניות העשויות לפקוד את מדינת ישראל ביום שבו תתרחש בה רעידת אדמה בעוצמה גבוהה, כאשר רעידות אדמה בעוצמה כזאת, שמוקדן היה בדרום טורקיה, בקצה הצפוני של השבר הסורי-אפריקאי, הביאו למותם של עשרות אלפי בני אדם ולפציעתם של עשרות אלפים נוספים, לקריסה של יותר מ-12,000 מבנים ולכך שיותר מ-500,000 בני אדם נותרו מחוסרי כול וללא קורת גג. מאז, ממשיכות לפקוד את אזורנו רעידות משנה בתדירות גבוהה, והן מורגשות היטב במדינת ישראל.

הביקורת העלתה כי תמ"א 38 לא יושמה בעיריות בית שאן, טבריה, צפת וקריית שמונה ובמועצה המקומית חצור הגלילית, אף שכולן נמצאות באזורים המועדים להיפגע קשות מרעידת אדמה, ואף שתמ"א 38 הייתה התוכנית העיקרית ליישום מדיניות הממשלה לחיזוק מבנים. עוד הועלה כי במועד הביקורת עדיין לא חזקו 1,124 (93%) מהמבנים שנקבע שיש לחזקם ברשויות המקומיות האלה, אשר עלות חיזוקם בתוספת מיגון היא 2.34 מיליארד ש"ח. כמו כן עלה בביקורת כי טרם בוצע חיזוק בכ-70% מבתי הספר שנקבע כי הם טעונים חיזוק, ומכאן שבפועל לא חזקו 38 מתוך 54 בתי הספר שנקבע שיש לחזקם. נוסף על כך הביקורת העלתה כי ביקורות שביצע פיקוד העורף מעידות כי רמת מוכנותן של עיריית בית שאן והמועצה המקומית חצור הגלילית להתמודדות עם אירועי חירום נמוכה, רמת מוכנותן של עיריות טבריה וצפת טובה, ורק מוכנותה של עיריית קריית שמונה היא טובה מאוד. עוד עלה בביקורת אלה כי אין תקן מחייב לגבי ציוד החירום שעל הרשויות המקומיות להחזיק ולתחזק במחסני החירום שלהן במסגרת התארגנותן להתמודדות עם אירועי חירום, לרבות עם אירוע של רעידת אדמה.

הניסיון הבינ-לאומי מראה שהשקעה מוקדמת בהיערכות לרעידת אדמה מצמצמת באופן ניכר פגיעות בנפש ונזקים לרכוש עם התרחשותה, ומכאן כי הדרך הטובה ביותר למעורר



נזקים ולמניעת התרחשותו של אסון כבד עקב רעידת אדמה היא שיפור עמידות המבנים - מבני מגורים, מבני ציבור ותשתיות - בפני רעידת אדמה.

על ראש הממשלה, שר הביטחון, שר הבינוי והשיכון, שר הפנים ושר האוצר וכן ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה לפעול לקידום המוכנות של מדינת ישראל והשלטון המקומי להתמודדות עם רעידות אדמה, בפרט בעניין הרשויות המקומיות הפריפריאליות השוכנות לאורך קו השבר הסורי-אפריקאי.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרדי הממשלה הרלוונטיים - משרד האוצר, משרד הביטחון, משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון - וכן ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה, יפעלו בשיתוף עיריות בית שאן, טבריה, צפת וקריית שמונה והמועצה המקומית חצור הגלילית, רשויות מקומיות פריפריאליות השוכנות לאורך קו השבר הסורי-אפריקאי, לגיבוש מנגנון לחיזוק המבנים באותן רשויות ולאיתור המשאבים הדרושים לכך. נוכח המשאבים התקציביים הגדולים הנדרשים לחיזוק המבנים והתשתיות ביישובי הפריפריה, שרובם במעמד חברתי-כלכלי נמוך, הדבר מחייב הירתמות של כל הגורמים המקצועיים והקצאת משאבים מתאימה.

על הממשלה והשלטון המקומי לפעול במהירות ובנחרצות לטיפול בנושא, ויפה שעה אחת קודם.

2. פיתוח חיסון ונוגדנים נגד נגיף הקורונה במכון למחקר ביולוגי בישראל

כזכור, מגפת הקורונה פרצה בישראל במרץ 2020. בעקבות הנחיית רה"ם מפברואר 2020 החל המכון בתהליכי פיתוח חיסון ונוגדנים נגד נגיף הקורונה החדש, שכללו בין היתר הכשרת קו ייצור לחיסון, ניסויים פרה-קליניים בבעלי חיים וניסויים קליניים בבני אדם.

בביקורת עלה כי הצעת מנהל המכון לרה"ם להתחיל בפרויקט זה, הצעה שבעקבותיה ניתנה הנחיית רה"ם, לא עלתה בקנה אחד עם היכולות המוגבלות של המכון בתחום הייצור לפני התפרצות מגפת הקורונה, וכי המל"ל איפשר להעלות לדיון את נושא החיסון ולהציג את ההצעה לרה"ם, אף שהיה מודע לכך שמטה עוזר שר הביטחון לא ידע בעוד מועד על מכתב מנהל המכון ולא קיים תהליך בקרה בנושא. נוסף על כך, הפרויקט נוהל שלא בהתאם לנהלים התקפים במכון, ומטה עוזר שר הביטחון איפשר את התנהלות הפרויקט בלי שהתקיימו תהליכי הבקרה הנדרשים. לוח הזמנים הצפוי לביצוע הפרויקט התארך מכ-11 חודשים לכ-36 חודשים, והתוספות התקציביות הוצגו בחלקים ולא כתמונת מצב מלאה (עלייה מכ-63 מיליון ש"ח לכ-1.4 מיליארד ש"ח). כך נמנע שיקוף מלא של לוח הזמנים הצפוי.

במועד סיום הביקורת, יולי 2022, פרויקט החיסון והנוגדנים במכון, שהוגדר כמשימה לאומית והושקע בו תקציב של כ-230 מיליון ש"ח, נסגר הפרויקט, בלי שפיתוחם וייצורם של החיסונים והנוגדנים הושלם ובלי שהם אושרו לשימוש בבני אדם.

ניהול משברים, בייחוד משברים לא צפויים, מחייב קבלת החלטות וביצוע מהיר של פעולות בתנאי לחץ ואי-ודאות. עם זאת, הדחיפות שהייתה בתחילת המגפה אינה יכולה להיות נימוק לליקויים שהצטברו ממועד הטלת משימת הפיתוח על המכון - פברואר 2020. בראייה צופה פני עתיד ממליץ משרד מבקר המדינה כי מטה עוזר שר הביטחון והמכון יערכו תהליך להפקת



לקחים לגבי הליך פיתוח החיסון על ידי המכון, בפרט לשם חידוד מנגנוני הבקרה בתהליכי הפיתוח והייצור המבוצעים במכון. כן מומלץ כי מטה עוזר שר הביטחון יבחן אם קיימת תרומה אפשרית למכון בהתמודדות מדינת ישראל עם פנדמיה בעתיד, זאת בהתייחס לשלבים השונים של פיתוח תכשירים רפואיים, ובכלל זה הייצור והרגולציה המתחייבת במסגרתם.

3. הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה

בעקבות פרוץ מגפת הקורונה בישראל במרץ 2020 נקטה הממשלה צעדים לצמצום התחלואה והתמותה, ובראשם - הטלת הגבלות על תנועה והתקהלות במדינה וסגירת השמיים לתיירים זרים. הגבלות אלו פגעו קשות בתעשיית התיירות בשלב מוקדם יחסית של המגפה, וממספר של כ-4.5 מיליון תיירים שנכנסו לישראל בשנת 2019 ירד מספרם לשפל חסר תקדים של כ-832,000 תיירים בשנת 2020. הכנסות המשק הישראלי מתיירות בשנת 2021 היו כ-14 מיליארד ש"ח, לעומת ההכנסות טרום משבר הקורונה בשנת 2019 שהיו כ-43 מיליארד ש"ח.

דוח זה בחן את הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות בשני מישורים: האחד, בכל הנוגע להיערכות משרד התיירות לאירועי חירום בעת שגרה, ובמיוחד בהיבטים הנוגעים לריכוז מידע הנחוץ להפעלת הסיוע בעת חירום ולהגדרת מושאי הסיוע; והשני, בחינת היבטים שונים הנוגעים לסיוע הייחודי שניתן בשנים 2021 ו-2022 לתעשיית התיירות ולאופן מימושו.

הביקורת הצביעה על פערים בפעילותו של משרד התיירות בעת שגרה בתחום איסוף המידע הנוגע לתעשיית התיירות ועדכון העיני, היערכות המשרד למצבי חירום והתייחסות המשרד רק לחלק מהענפים בתיירות. פערים אלה פגעו במועילות וביעילות הסיוע לתעשיית התיירות במשבר הקורונה, משום שהם הגבילו את יכולת המשרד לאמוד את הנזקים שנגרמו לענפים שונים המרכיבים את תעשיית התיירות ולהעריך את היקף הסיוע וסוג הסיוע שנדרשו כדי להתמודד עם המשבר. אשר לסיוע הייחודי שניתן בשנים 2021 ו-2022 לכמה ענפים בתעשיית התיירות ולאופן מימושו - הביקורת העלתה שורה של ממצאים המחייבים בחינה והפקת לקחים, לרבות קביעת אמות מידה לזיהוי עסקי התיירות, מאפייניהם וצורכיהם; בחינת היכולת האופרטיבית של משרד התיירות להפעיל מערך סיוע; הצורך בהצגת תמונת מצב פיננסית מלאה על אודות תוצאות הסיוע ומצבם הפיננסי של מושאי הסיוע; וקביעת מנגנוני בקרה על מתן סיוע לענפים שונים בתעשיית התיירות.

בהינתן שהכספים שמדינת ישראל יכולה לייעד לסיוע הם לעולם מוגבלים ושמדובר בסיוע ייחודי המחייב רף הצדקה גבוה לעומת הסיוע הכלל-משקי, מומלץ כי תונח בשלב גיבוש הסיוע תשתית אשר תגדיל את הסיכוי שהסיוע יינתן בצורה יעילה ומועילה ואשר תוכל להגשים את תכליתו הן מבחינת מהירות חלוקתו והן מבחינת זהות הגופים שיקבלו סיוע.

ישום ההמלצות על ידי משרד התיירות ויתר הגורמים הרלוונטיים יסייע בידם להשתמש במשבר כהזדמנות ולהשיג שתי מטרות משמעותיות: האחת, להגדיל את מוכנותה ויכולתה של תעשיית התיירות בארץ להתמודד עם מצבי חירום בעתיד ובתוך כך לוודא שכספי סיוע יוענקו לענפים הזקוקים לכך לשם הישרדות כלכלית; והשנייה, למקסם את תרומתה של תעשיית התיירות למשק הישראלי.

4. דוח ביניים: אשפוז ילדים בבתי חולים - ביקור מבקר המדינה במרכז הרפואי תל אביב ע"ש סוראסקי (איכילוב) ובמרכז הרפואי ברזילי באשקלון

בדצמבר 2022 קיימתי עם מנכ"ל משרדי וצוותי הביקורת ביקור בבית החולים לילדים איכילוב-דנה דואק ובברזילי באשקלון. במסגרת הביקורים סיירנו במחלקות הילדים השונות ובחדרי האשפוז, בחללים המשותפים, ביחידות לטיפול נמרץ, במחלקה לרפואה דחופה לילדים, במחלקה ההמטואונקולוגית וכן בחדרים המשמשים ללמידת הילדים. במהלך הביקורים נסקרו תנאי האשפוז והתשתיות במחלקות וכן התקיימו שיחות עם ההורים וילדיהם המאושפזים כדי לעמוד על מהלך האשפוז ותנאיו, כפי שהם חוו אותם. כן נפגשו הצוותים עם הנהלות בתי החולים, עם הצוותים הרפואיים והסיעודיים ועם הצוותים הפרה-רפואיים - עובדת סוציאלית ומורים.

בביקור העלו המנהלים והצוותים הרפואיים והסיעודיים נושאים מהותיים, ובהם החוסר בתוכנית רב-שנתית המפרטת את המיטות הנדרשות לאגפים השונים במערך האשפוז לרבות אגפי הילדים, שיעור התפוסה הרצוי בבתי החולים וחוסר משמעותי בכוח אדם רפואי, סיעודי ופרה-רפואי. כך למשל, מנהל ביה"ח איכילוב-דנה ציין שכ-20% מהילדים החולים במחלות ממאירות והמאושפזים במחלקה ההמטואונקולוגית ילדים נדרשים לטיפול פליאטיבי, אך מצוקת כוח האדם הסיעודי והחוסר בתקנים ייעודיים אינם מאפשרים מתן טיפול כזה; חוסר התקינה בכוח אדם פרה-רפואי עלול לגרום לכך שבתי החולים לא יוכלו להעסיק כוח אדם מקצועי זה, דבר שעלול לפגוע בטיפול בילדים ובבני משפחותיהם. משרד מבקר המדינה מציין כי ניכר שהצוותים הרפואיים, הסיעודיים והאחרים נוקטים מאמצים לשפר את חוויית האשפוז של ילדים ולהקל על משפחותיהם. גם ההורים ציינו לחיוב את חוויית האשפוז במחלקות הילדים, אם כי הצביעו על זמני המתנה ממושכים במלר"ד ילדים. מומלץ כי משרד הבריאות, איכילוב-דנה וברזילי יבחנו את האמור ויתקנו את הנדרש.

על הגופים המבוקרים מוטלת החובה לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שהועלו במקבץ הדוחות הזה.

לסיום, חובה נעימה היא לי להודות לעובדי משרד מבקר המדינה, הפועלים במסירות לביצוע ביקורת באופן מקצועי, מעמיק, יסודי והוגן ולפרסום דוחות ביקורת אובייקטיביים, אפקטיביים ורלוונטיים.



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אדר התשפ"ג, מרץ 2023