

דוח מבקר המדינה

אייר התשפ"ד | מאי 2024 | 74, ב, 74

ת ק צ י ר י ם



דוח מבקר המדינה

אייר התשפ"ד | מאי 2024 | 74, ב, 74 ג

ת ק צ י ר י ם



משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור | ירושלים

מס' קטלוגי 2024-A-002

ISSN 0334-9713

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

עיצוב גרפי: צוות אי.אר דיזיין



תוכן העניינים

ת ק צ י ר י ם

7	פתח דבר
15	المقدمة
204	Foreword

חלק ראשון | מערכת הביטחון

25	אבטחת התעופה הבין-לאומית האזרחית מישראל ואליה
29	תכנון תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון והבקרה עליו
41	בחינות הבטחת איכות לפריטים הנרכשים עבור צה"ל
51	מידע מסווג - אבטחתו בארכיונים ומניעת פרסומו - ביקורת מעקב
63	מניעת מעילות והונאות בתעשייה האווירית לישראל בע"מ

חלק שני | משרדי הממשלה ומוסדות המדינה

נושאים מערכתיים

77	הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.22 - רכוש קבוע
----	---

משרדי הממשלה

משרד ראש הממשלה

89	ארכיון המדינה - שמירת חומר ארכיוני של ועדת החקירה הממלכתית בעניין פרשת היעלמותם של ילדים מבין עולי תימן
----	---

משרד הבריאות

95	בדיקות דימות מתקדמות - ביקורת מעקב
----	------------------------------------



משרד החקלאות ופיתוח הכפר

113 היחידה המרכזית לאכיפה וחקירות במשרד החקלאות

המשרד לשירותי דת

127 מערך הקבורה בישראל - ביקורת מעקב

משרד התרבות והספורט

139 הרשות לבקרת תקציבים של ההתאחדות לכדורגל

מקבץ דוחות בנושא הקורונה

149 הפעלת מערך בדיקות האנטיגן המוסדיות והכרה בהן כבדיקות מאבחנות לנגיף הקורונה

161 התחסנות האוכלוסייה נגד נגיף הקורונה

175 חיסוני קורונה ובדיקות קורונה במערכת החינוך

מוסדות המדינה

רשות מקרקעי ישראל

189 אבטחת המידע והגנת הסייבר ברשות מקרקעי ישראל



פתח דבר

דוח הביקורת השנתי של מבקר המדינה - מאי 2024 מונח על שולחן הכנסת על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. לדוח שני חלקים: החלק הראשון עוסק בביקורת על מערכת הביטחון, והחלק השני עוסק בביקורת על משרדי הממשלה ומוסדות המדינה.

בבוקר יום שבת, שמיני עצרת התשפ"ד, שבעה באוקטובר 2023, פתח ארגון הטרור חמאס במתקפת פתע רצחנית על יישובי עוטף עזה והסביבה, לצד ירי כבד של אלפי טילים ורקטות על דרום הארץ ומרכזיה. במתקפת הטרור נחטפו 256 ישראלים: 124 מהם שוחררו או חולצו, ו-132 נותרו בשבי; מאז הטבח ועד אמצע אפריל 2024 נרצחו ונהרגו 1,542 ישראלים, מהם 604 חללי צה"ל, ונפצעו 15,140. בימים שלאחר שבעה באוקטובר 2023 פונו מבתיים עשרות אלפי תושבים ביישובי עוטף עזה, בעוד הם מתמודדים עם הטראומות הקשות שהיו מנת חלקם באותו יום. בעקבות התלקחות הלחימה ביירה הצפונית פונו מבתיים גם עשרות אלפי תושבים ביישובי גבול הצפון.

כפי שהודעתי בעבר, משרדנו מקיים ביקורת מקיפה שתעסוק בכמה נושאים הנוגעים לטבח בשבעה באוקטובר 2023 ולמלחמת "חרבות ברזל". לדידי, קיימת חובה ציבורית וערכית לקיים ביקורת אשר תבדוק את אופן תפקודם של כלל הדרגים ביום הטבח, בתקופה שלפניו ובתקופה שלאחריה.

בד בבד עם הביקורת בנושא המלחמה משרדנו המשיך לבצע את תפקידו ולעשות ביקורת גם בתחומים אחרים. להלן סקירה של מקצת מפרקי הדוח:

תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון הוא הסכום המרבי שעליו יכול המשרד להתחייב בשנה נתונה, והוא מאפשר לו לבצע התקשרויות רב-שנתיות בסכומים של עשרות מיליארדי ש"ח בשנה. בביקורת בנושא **תכנון תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון והבקרה עליו** הועלו ליקויים בפעילותם של משרד האוצר ושל משרד הביטחון במסגרת תהליכי התכנון של תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון. הועלה כי אגף התקציבים במשרד הביטחון אינו מתכנן את הקצאת תקציב ההרשאה להתחייב לגופים ואת עדכונה לאורך השנה באופן המיטבי, שכן אף שלרוב תקציב ההרשאה להתחייב אינו מכסה את כלל צורכי הגופים, בכ-40% מהתוכניות שתוקצבו בשנים 2017 עד 2022 (למעט שנת 2021) נרשמו שיעורי ביצוע של עד 40% מתקציבן המעודכן, ובכרבע מהתוכניות נרשמו שיעורי ביצוע של עד 20%. כמו כן, לכ-15% מהתוכניות ניתנו במהלך השנה תוספות תקציב שכלל לא מומשו, בסך 58 מיליון ש"ח עד 2.2 מיליארד ש"ח. נוסף על כך עלה מהביקורת שלועדת השרים להצטיידות לא מוצגת תמונת מצב מלאה שתאפשר לה לבחון ביסודיות את ההשפעות התקציביות של ביצוע מיזם ביטחוני על תקציב הביטחון בשנים הבאות. זאת אף שלפי אומדן של משרד מבקר המדינה נותר בידי מערכת הביטחון מרחב פעולה תקציבי של כמה מיליארדי ש"ח בממוצע בשנה בשנים 2023 עד 2027 (בהתבסס על הנחה מרחיבה), שהם בממוצע כ-10% בלבד מאומדן המקורות לשנים אלו. כמו כן עלו מהדוח ליקויים בדיווח של משרד הביטחון לוועדה המשותפת בכנסת על שינויים רבעוניים בתקציב ההרשאה להתחייב, שסכומם המצטבר בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד



רבעון ב' בשנת 2022 היה 68.5 מיליארד ש"ח. נוכח נחיצותו של תקציב ההרשאה להתחייב לתפקודה של מערכת הביטחון, וכן נוכח סכומו הניכר של תקציב זה והשפעותיו על הקשחת תקציב הביטחון, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר ולמשרד הביטחון לטייב את תהליכי התכנון של תקציב ההרשאה להתחייב, לגבש את הצעת התקציב בראי ההתחייבויות הרב-שנתיות בש"ח ובמט"ח סיוע ולהרחיב את היקף המידע המוצג לוועדת השרים להצטיידות בבואה לבחון את ההשפעות התקציביות של מימוש מיזמים ביטחוניים. כמו כן, מומלץ כי משרד הביטחון ומשרד האוצר, בתיאום עם הוועדה המשותפת בכנסת, ישפרו את איכות הדיווח הרבעוני על שינויים בתקציב הביטחון.

ביקורת זו הוכנה לפני פרוץ מלחמת "חרבות ברזל". יודגש כי הליקויים וההמלצות שהוצגו בדוח הביקורת מקבלים משנה חשיבות נוכח הצפי לגידול בתקציב הביטחון, ובכלל זה בתקציב ההרשאה להתחייב, וכן נוכח ההתחייבויות הרב-שנתיות בתקציב הביטחון, שיידרשו במהלך המלחמה ובעקבותיה.

משרד מבקר המדינה ביצע גם ביקורת מערכתית בנושאים הנוגעים **לאבטחת התעופה הבין-לאומית האזרחית מ ישראל ואליה**. בביקורת נבחנו היבטים באבטחת התעופה הבין-לאומית היוצאת מנתב"ג; באבטחת התעופה הישראלית בחו"ל; ובאבטחת מטוסים אזרחיים זרים ופרטיים הנכנסים למרחב האווירי של מדינת ישראל. משרד מבקר המדינה ממליץ למל"ל לקיים עבודת מטה, בשיתוף עם משרד התחבורה, משרד האוצר, רש"ת, שב"כ והמשטרה, שבה ייבחן נושא אבטחת התעופה האזרחית הבין-לאומית בישראל על כלל היבטיה - התעופה היוצאת מישראל, התעופה הישראלית בחו"ל והתעופה הזרה הנכנסת, וכן תיבחן הרלוונטיות של החלטות הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני העוסקות בנושא, שחלקן התקבלו עוד בשנות השבעים של המאה העשרים. עוד הוא ממליץ כי בסיכום העבודה ימליץ המל"ל לראש הממשלה ולקבינט המדיני-ביטחוני כיצד יש להסדיר את האחריות לנושא ולהקצות את המשאבים לכך באופן שיבטיח ראייה מתכללת. משרד מבקר המדינה ממליץ לראש הממשלה, לשרת התחבורה ולשר האוצר להידרש לנושא ולגבש מדיניות כוללת בתחום אבטחת התעופה. יצוין כי ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם רק את עיקרי פעולות הביקורת וקטע מעיקרי הסיכום שלו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. כמו כן החליטה הוועדה להטיל חיסיון לשלושה חודשים על הדוחות האלה:

- ההיערכות והמוכנות של צה"ל ללוחמה במרחב הספקטרום האלקטרו-מגנטי.
- הגנה בתחום הסייבר על כלי טיס מאוישים מרחוק (כטמ"ם).
- הגנה בתחום הסייבר: היבטי אסדרה והגנה על המידע ומערכות המחשוב ברפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ.
- הגנה מפני איומי סייבר על אמצעי השליטה והבקרה של פקע"ר.

כאמור, הדוח כולל פרקי ביקורת על משרדי ממשלה ומוסדות המדינה, ולהלן סקירה של חלקם.

על פי סעיף 19 לחוק מבקר המדינה נבדקו **הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ל-31.12.22** **תוך התמקדות ברכוש קבוע**. סך הנכסים המוצגים בדוחות הכספיים של המדינה נכון



ל-31.12.22 הוא כ-2,009 מיליארד ש"ח, לעומת כ-799 מיליארד ש"ח - סך הנכסים נכון ל-31.12.21. מדובר בגידול של כ-151%, שנובע מכך שלראשונה נכלל בדוח על המצב הכספי סך הקרקעות שבידי המדינה כיתרה מאזנית. סך הרכוש הקבוע בתוספת סך הקרקעות המוחזקות בידי המדינה שיעורם כ-85% מסך הנכסים. רכוש קבוע הוא פריט מוחשי, אשר מוחזק לצורך שימוש בייצור או בהספקת סחורות או שירותים, או להשכרה לאחרים או לצרכים מינהליים, אשר יש צפי כי ישתמשו בו במשך יותר מתקופה אחת. הרכוש הקבוע הוא בעל חשיבות רבה מבחינת מצבת הנכסים של המדינה ובעל השפעה ניכרת על כלל הדוחות הכספיים שלה, ולכן חשוב שההכרה ברכוש הקבוע, רישומו ומדידתו החשבונאית יתבצעו באופן נאות. בביקורת נמצא כי בשנת 2022 חלה התקדמות בעניין הרישום האמור - הקרקעות נכללו לראשונה בגוף המאזן, אך נתוני הרכוש הקבוע עדיין אינם מוצגים בשלמותם בדוחות הכספיים של המדינה, הם כוללים הסתייגויות רבות וחסרים בהם רכיבים משמעותיים, בפרט נתונים על נכסים של משרד הביטחון, על חלק מהנכסים בחו"ל ועל חלק מהנכסים הבלתי מוחשיים, וכן נתונים על נכסים תלויים בגין תמלוגים ממשאבי טבע בסך של כ-34.8 מיליארד ש"ח. כמו כן, נמצאו כמה ליקויים בדוחותיהם של משרד הבריאות, משרד החוץ ומשרד התחבורה הנוגעים לאופן הצגת הרכוש הקבוע ולשלמות הנתונים. אשר לשיטת המדידה של הרכוש הקבוע בדוחות הכספיים של משרדי הממשלה שנבדקו (משרד הבינוי והשיכון, משרד הבריאות, משרד החוץ ומשרד התחבורה), עלה כי משרדים אלה מציגים בדוחותיהם את הרכוש הקבוע לפי שיטת העלות. מכאן שבדוחותיהם הכספיים לא מוצג השווי הריאלי של נכסי הרכוש הקבוע. עוד נמצא בביקורת כי יש פריטי רכוש אשר בדוחות הכספיים של ישראל לא מוצג כלל אורך החיים השימושיים שלהם, למשל: נכסי תרבות ומורשת וכלי טיס, לעומת חלק ממדינות השוואה (קנדה, אוסטרליה וניו-זילנד) שבהן נתון זה מוצג. עוד נמצא כי יש מדינות השוואה, כדוגמת ניו-זילנד, אשר בדוחותיהם הכספיים מוצג מידע מפורט יותר מאשר בדוחות הכספיים של מדינת ישראל, למשל בנוגע לפריטי הרכוש הקבוע האלה: כבישים, רשת החשמל ורשת הרכבות.

על החשב הכללי להשלים את מיפוי הרכוש הקבוע שבידי המדינה, ובכלל זה את מיפוי הרכוש שבידי משרד הביטחון, לצורך רישומו החשבונאי והצגתו באופן נאות בדוחות הכספיים של המדינה. כמו כן עליו לוודא כי יתוקנו הליקויים שהועלו בדוח זה הנוגעים לאופן הצגת הרכוש הקבוע ולשלמות הנתונים. נוסף על כך על החשב הכללי להמשיך לטייב את נתוני הקרקעות כדי להציגם באופן שלם ומלא בדוחות הכספיים של המדינה.

כדורגל הוא אחד מענפי הספורט הפופולריים ביותר בעולם, ובכלל זה בישראל. הכדורגל, בדומה לענפי ספורט אחרים, הוא גם כלי חינוכי וחברתי התורם לפיתוח ולטיפוח של דור הילדים והנוער בהתאם לערכי הספורט ולקידום של בריאות, עבודת צוות, אחריות ומשמעת. דוח זה כולל ביקורת בנושא **הרשות לבקרת תקציבים של ההתאחדות לכדורגל**. לנוכח מצבן הכלכלי הקשה של קבוצות הכדורגל בישראל ועל מנת לשמור על יציבותן הפיננסית, הקימה ההתאחדות את הרשות בשנת 1992. מסקירת 22 השנים שחלפו מעונת המשחקים 1999/2000 עד עונה 22/23 עולה כי הגירעון בהון המצרפי של הקבוצות של שתי הליגות המקצועניות לא קטן ואף גדל מ-237 מיליון ש"ח ל-281 מיליון ש"ח (גידול ריאלי של כ-18.5%, לפי מדד מאי 2023). בביקורת נותחו הדוחות הכספיים של 28 קבוצות בליגת-העל ובליגה הלאומית לעונה 22/23 שכפופות לתקנון הבקרה, ונמצא כי 19 מהן היו בעונה זו בעלות הון עצמי שלילי, שנסתכם בכ-326 מיליון ש"ח. מגמה זו הפוכה מהמגמה המצופה לנוכח הקמת הרשות, שכן זו קמה כאמור על רקע מצבן הכלכלי הקשה של קבוצות הכדורגל בישראל וכדי לשמור על



יציבותן הפיננסית. בכך הרשות לא השיגה את היעד שלשמו הוקמה. המגמה הבין-לאומית שמובילה אופ"א בתקנון רישוי המועדונים שלה היא שיפור המצב הפיננסי של הקבוצות המשתתפות בתחרויות שהיא מארגנת, תוך הצבת יעדים ודרישות סף פיננסיות לקבוצות. לפי תקנון בקרת תקציבים (שקבעה ההתאחדות בישראל) אין מניעה שקבוצה שאינה עומדת בכללים לצמצום חובות העבר או לצמצום הגירעון בהון העצמי תשתתף בליגה. מומלץ להתאחדות לבחון דרכים נוספות שיתמצו את הקבוצות לשפר את איתנותן הפיננסית, ובין היתר מוצע לשקול ברוח הכללים של אופ"א להתנות את ההשתתפות של הקבוצות בליגה בצמצום הגירעון בהון העצמי של הקבוצות או בשיפור יחסים פיננסיים שייקבעו מראש, כגון יחס שוטף. על ההתאחדות לקבוע בתקנון כללים שיבטיחו כי הכנסות מחלקות הנוער יועברו ליעדן ולא יוסטו לטובת פעילות אחרת, וכי הרשות תפקח על כך. פעולה כזו בכוחה למנוע פגיעה בהשקעה במחלקת הנוער ובפיתוח המחלקה. מומלץ שההתאחדות תדרוש לקבל מהרשות לכל הפחות מידע פיננסי אגרטיבי (מצרפי) על כל הקבוצות יחד, לפי פרמטרים שונים או לפי מדדים ויחסים פיננסיים; מומלץ גם לפרסם לציבור את המידע באתר של ההתאחדות במרשתת.

ליחידה המרכזית לאכיפה וחקירות במשרד החקלאות חשיבות רבה לנוכח עיסוקה באכיפת החוק בעניינים הנוגעים לבריאות הציבור, לבריאות ולרווחה של בעלי חיים ולהגנה על הצומח החקלאי מפני מזיקים. הביקורת בנושא **היחידה המרכזית לאכיפה וחקירות במשרד החקלאות** העלתה כי בשנים 2018 - 2022 נפתחו במערכת הפיצו"ח כ-20,000 אירועים, ובעניינים של 21% (כ-5,000) מהם נפתחה חקירה. באותן שנים הטיל משרד החקלאות קנסות מינהליים בסכום כולל של כ-23 מיליון ש"ח בתחומים שיחידת הפיצו"ח אמונה על אכיפתם. בשנים 2019 - 2022 תועדו כ-39,000 העברות של תוצרת צמחית מהרש"פ לישראל במעברי הסחורות בין ישראל לאיו"ש. בביקורת הועלו ליקויים המאפשרים העברה בלתי מבוקרת של סחורות בין ישראל ובין הרש"פ, ובכלל זה תשתיות פיזיות לא מתאימות במעברי הסחורות, היעדר שיתוף מידע והיעדר סנכרון של מערכות המידע בין הגופים הפועלים במעברים - רשות המעברים היבשתיים (רמי"ם) במשרד הביטחון, המכס ויחידת הפיצו"ח. במצב דברים זה קשה ביותר למנוע תופעות של הברחה והלבנה של תוצרת חקלאית, של כלכלה שחורה ושל צער בעלי חיים. כמו כן, בהיקף דגימות נרחב - 40% מהדגימות שניטלו בשנת 2022 - נמצאו חריגות של שאריות חומרי הדברה בתוצרת הצמחית המועברת מהרש"פ לישראל. על יחידת הפיצו"ח, רמי"ם והמכס להעצים את שיתוף הפעולה ביניהם כדי לוודא שמעברי הסחורות יוכלו למלא את ייעודם - מניעת העברה בלתי מבוקרת של סחורות חקלאיות בין ישראל ובין הרש"פ, וכדי להבטיח כי לרשות יחידת הפיצו"ח עומדים הכלים הנדרשים לביצוע תפקידה. כמו כן, על משרד הבריאות, משרד החקלאות, רמי"ם ומערכת הביטחון לבחון את המנגנון הקיים להעברת תוצרת צמחית מהרש"פ לישראל ולפעול ליישום פתרונות להפחתת היקף החריגות של שאריות חומרי הדברה המתגלות בתוצרת המועברת מהרש"פ. מממצאי הביקורת עולה גם כי זה שנים מתבצעת פגיעה בטוהר המידות על ידי עובדים ומנהלים ביחידת הפיצו"ח, וכי במשך השנים נוהלו בעניינים כמה וכמה הליכים משמעותיים בנש"ם. בפועל הדבר גרם גם לסגירת מערך המודיעין של היחידה למשך יותר משלוש שנים, ולאחר מכן להקמתו במתכונת מצומצמת ולא אפקטיבית. על שר החקלאות ומנכ"ל משרד החקלאות לפעול ליישום שינוי מהותי ביחידת הפיצו"ח, בכל הנוגע לאופן ניהול היחידה, להקפדה על סדרי עבודתה, למיגור אירועי המשמעת החוזרים ולקביעת סדר עדיפויותיה והמבנה הארגוני שלה. מינוי מנהל חדש ליחידת הפיצו"ח, כפי שבוצע בספטמבר



2023, וכן ביצוע פעולות נדרשות נוספות, ובהן קביעת יעדי עבודה ליחידה, פיקוח ובקרה שוטפים על יישומם, ובחינה ויישום של המלצות של חברת ייעוץ חיצונית, עשויים לסייע למשרד החקלאות להביא לשינוי הנדרש בעבודתה ובתוצריה של יחידת הפיצו"ח. זאת כדי שהיחידה תוכל למלא באופן המיטבי את תפקידיה, ובראשם השמירה על בריאות הציבור ועל בריאותם ורווחתם של בעלי חיים וכן הגנה על הצומח.

בדוח זה שלושה פרקים הנוגעים למגפת הקורונה שהתפרצה בעולם בסוף שנת 2019: **התחסנות האוכלוסייה נגד נגיף הקורונה** - חיסון האוכלוסייה נגד נגיף הקורונה היה אחד הכלים העיקריים להתמודדות עם הנגיף, וישראל בהובלת משרד הבריאות אף הייתה מהמדינות הראשונות בעולם שחיסנו נגדו, דבר שתרם במידה ניכרת להצלת חיי אלפי ישראלים. הפעלת מבצע החיסונים בידי מערכת הבריאות, בייחוד בחודשים הראשונים למבצע, מנעה פגיעה בבריאות הציבור, ונכון אף לומר שהצילה את חייהם של רבים, בעיקר של מי שהוגדרו אוכלוסייה בסיכון - אנשים מבוגרים מאוד ומי שסבלו ממחלות רקע קשות. היא גם הבטיחה את חזרתו של המשק לפעילות מלאה. הועלה כי משרד הבריאות אסף נתונים על תופעות הלוואי מכמה ערוצי דיווח, והגורמים הרפואיים העבירו את מרבית הדיווחים בממשק אל מערכת ממוחשבת של המשרד - מערכת נחילאל". בביקורת עלה כי עקב תקלות טכניות בממשק למערכת נחילאל"י חלק ניכר (82%) מהדיווחים שהעבירו גורמים רפואיים לא נקלט. כמו כן, משרד הבריאות לא ניתח כ-33,000 דיווחים שהתקבלו מהציבור במהלך שנת 2021. בסופו של דבר רק כ-55,000 מהדיווחים שהעבירו הגורמים הרפואיים נקלטו וטויבו, ורובם עסקו בתופעות קלות, כגון צינון וכאב במקום ההזרקה. עוד העלתה הביקורת כי בעקבות מגפת הקורונה עלה שיעור ההורים (שהשתתפו בסקר של מבקר המדינה) שהביעו חשש מנזק קבוע שייגרם לילדיהם בעקבות חיסוני השגרה - מכ-46% שהביעו חשש בשנת 2016 לכ-57% בשנת 2022. כמו כן, שיעור הילדים שהתחסנו בכל חיסוני השגרה המוצגים פחת בשנת 2022 יחסית לשנת 2017 בשיעור של כ-3 עד 12 נקודות האחוז. אמון הציבור במערכת הבריאות, החשש מתופעות הלוואי של החיסון נגד קורונה, המידע הכוזב שהופץ בנושא החיסונים נגד קורונה - כל אלה היו בין הגורמים שעשויים להשפיע על התחסנות האוכלוסייה. הגברת אמון הציבור במערכת הבריאות; הפקת לקחים ממשבר הקורונה בנוגע להתחסנות האוכלוסייה, ובפרט גיבוש אסטרטגיה ותו"ל להתמודדות עם מידע כוזב; והיערכות עתידית להתמודדות עם אירועי פנדמיה - כל אלה הם נדבכים חשובים ביכולתו של משרד הבריאות להבטיח כי אזרחי מדינת ישראל יתחסנו בחיסונים הנחוצים כדי להגן על בריאותם; **חיסוני קורונה ובידוק קורונה במערכת החינוך** - לקראת שנת הלימודים התשפ"ב, בתחילת ספטמבר 2021, החליטה הממשלה לפתוח את כל בתי הספר לאחר כשנה שבמהלכה פעלה מערכת החינוך בלמידה מרחוק, בשל הסגרים, או בלמידה המשלבת לימודים מרחוק לצד לימוד בבית"ס. האתגר המרכזי שניצב לפני מערכת החינוך באותה העת היה לאפשר את חזרת התלמידים ללמידה בבית"ס ולקיים בהם שגרת לימודים. על פי החלטות הממשלה והנחיות משרד הבריאות, האמצעים המרכזיים שנועדו לאפשר את החזרה המלאה ללימודים בבית"ס היו מתווים לחיסון התלמידים בבית"ס וכן מתווים לביצוע בדיקות אנטיגן מהירות שנועדו לסייע באיתור של תחלואת תלמידים וצוותי חינוך ובבידודם. בביקורת עלה שרק שיעור נמוך של תלמידים בכל הגילים (4% מהם) התחסנו במסגרת מתווי ההתחסנות בבית"ס, שיעור המשקף כי מתווי החיסונים לא השיגו את יעדיהם. גם תרומת מתווי הבדיקות הייתה נמוכה והשתקפה הן בשיעור הנמוך של ההשתתפות במתווים אלה (12% מבית"ס השתתפו במתווה "מגן חינוך" ו-13% מהכיתות השתתפו במתווה "כיתה ירוקה") והן



בשיעור הנמוך של הצהרות ההורים שהוגשו במסגרת מתווי הבדיקות - לדוגמה, במתווה "בודקים ולומדים" שיעורם הממוצע של ההורים שמסרו הצהרות ביום שבו הופעל המתווה היה 21% מכלל ההורים שנדרשו למסור את ההצהרות. נוסף על התרומה המוגבלת של מתווי הבדיקות והחיסונים עלו בביקורת כמה ליקויים הנוגעים למערך הפעלתם, בין היתר בנושאים אלה: הנחיות משרד החינוך לבתי הספר להפעלת מתווי לחיסונים ולבדיקות קורונה, חלוקת ערכות אנטיגן, הצהרות ההורים על ביצוע בדיקות קורונה לתלמידים, הסברה ועידוד התחסנות. על משרד החינוך בשיתוף משרד הבריאות להפיק לקחים מאופן יישום מתווי הבדיקות והחיסונים של התלמידים במהלך שנת הלימודים התשפ"ב, לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה ולבחון את אופן יישום ההמלצות, זאת בראייה צופה פני עתיד, לצורך הגברת אפקטיביות מתווי הבדיקות והחיסונים במסגרת ההיערכות להתפרצות נוספת של הקורונה או מגפה פנדמית אחרת; **הפעלת מערך בדיקות האנטיגן המוסדיות והכרתן כבדיקות מאבחנות לנגיף הקורונה** - נגיף הקורונה התפרץ בישראל במרץ 2020. הקמתו של מערך הבדיקות לאבחון ההידבקות בנגיף הקורונה והפעלתו היו מרכיבים מרכזיים בהתמודדות עם נגיף זה ברחבי העולם וגם בישראל. היכולת לפרוס תחנות אנטיגן במהירות בהתאם לנדרש כדי לספק לציבור שירות יעיל, שוויוני ואיכותי קיבלה משנה חשיבות מאחר שהיה מדובר במתן שירות שנגע לכלל האוכלוסייה, השפיע על חיי היום-יום ואיפשר חזרה לשגרת החיים לצד הקורונה. בביקורת עלה כי למרות הגידול בקצב התפשטות המגפה מגל לגל, משרד הבריאות לא נערך עד לינואר 2022 להרחבת מספר הבדיקות היומי לאבחון קורונה באמצעות תוספת של בדיקות אנטיגן מוסדיות לבדיקות ה-PCR, והדבר הוביל לפריסה לא מיטבית של תחנות הדיגום ולהמתנה בתורים. יצירת תשתית אשר תאפשר למשרד הבריאות מתן מענה מהיר ואיכותי בעיתות חירום הכרחית לשם התמודדות מערכת הבריאות עם מצבי חירום עתידיים ותתרום לשמירה על בריאות הציבור.

בדוח זה מובאים גם ממצאים של שלוש ביקורת מעקב - **מעריך הקבורה בישראל; בדיקות דימות מתקדמות; מידע מסווג - אבטחתו בארכיונים ומניעת פרסומו**. מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים הוא כלי חשוב שמטרתו לוודא כי הגופים המבוקרים אכן תיקנו את הנדרש, ולפיכך משנה לשנה גדל היקף ביקורות המעקב שאנו מבצעים ואופן ביצוען משתכלל.

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.

לסיכום, דוח זה מקיף נושאים רבים ומגוונים; כל אחד ואחד מהפרקים הנכללים בו פותח לפני הציבור, ובכלל זה לפני מקבלי ההחלטות, צוהר לפעילות הגופים המבוקרים. בכך הוא מסייע בידי כולנו להבטיח את תקינות השירות הציבורי במדינת ישראל ותורם תרומה נכבדה להגברת היעילות, החיסכון וטוהר המידות בגופים המבוקרים ולשמירה על כללי מינהל תקין.

לא נעלם מעיני כי בגופים מבוקרים רבים נעשות פעולות חיוביות, ובהתאם לחוק מבקר המדינה הבולטות שבהן קיבלו ביטוי מידתי בדוח לשם הצגה מלאה של תמונת המצב העולה מן הביקורת. לצד זאת, מחובתם של הגופים המבוקרים לפעול במהירות וביעילות לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה.



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

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אייר התשפ"ד, מאי 2024



المقدمة

التقرير السنوي لمراقب الدولة - مايو/أيار 2024 معروض على طاولة الكنيست بموجب قانون مراقب الدولة لعام 1958 [نسخة مدمجة]. في التقرير يوجد جزآن: الجزء الأول يتناول مراقبة جهاز الأمن، والجزء الثاني يتناول الرقابة على وزارات الحكومة ومؤسسات الدولة.

في صباح يوم السبت السابع من تشرين أول/أكتوبر عام 2023، شنت منظمة حماس الإرهابية هجوماً مباغتاً قاتلاً على المستوطنات المحيطة بقطاع غزة وما حولها، الى جانب إطلاق كثيف لآلاف الصواريخ والقذائف على المستوطنات في جنوب البلاد ووسطها. في الهجوم الارهابي تم اختطاف 256 إسرائيلياً: تم إطلاق سراح أو إنقاذ 124 منهم من الأسر، وبقي 132 في الأسر. منذ المجزرة وحتى منتصف شهر نيسان/أبريل 2024، تم قتل واغتيل 1542 إسرائيلياً، منهم 604 قتلى من جيش الدفاع الإسرائيلي، وتمت اصابة 15,140 جريحاً. في الأيام التي تلت السابع من تشرين أول/أكتوبر عام 2023، تم إجلاء عشرات الآلاف من سكان المستوطنات المحيطة بغزة من منازلهم، بينما هم يعانون من الصدمات الشديدة التي انتابتهم في ذلك اليوم. في أعقاب اندلاع القتال في الجبهة الشمالية، تم أيضاً إجلاء عشرات الآلاف من سكان المستوطنات في الحدود الشمالية من منازلهم.

كما أعلنت سابقاً، فإن مكتبنا يجري رقابة شاملة تتناول عدة قضايا تتعلق بمجزرة السابع من تشرين أول/أكتوبر عام 2023 وحرب "السيوف الحديدية". حسب رأيي فإن اجراء رقابة لفحص أداء أصحاب جميع الرتب على كافة المستويات لوظائفهم في يوم ارتكاب المجزرة، في الفترة التي سبقتها والفترة التي تلتها، هي واجب جماهيري وأخلاقي.

بالتزامن مع الرقابة في موضوع الحرب، واصل مكتبنا القيام بدوره والقيام بعمليات الرقابة في مجالات أخرى أيضاً. وفيما يلي نظرة عامة على بعض فصول التقرير:

ميزانية تفويض التزام وزارة الدفاع هو المبلغ الأقصى الذي يمكن للوزارة الالتزام به في سنة معينة، وهو يسمح لها بعقد تعاقدات لسنوات عديدة بمبالغ تصل إلى عشرات المليارات من الشواقل سنوياً. في الرقابة حول موضوع **تخطيط ميزانية تفويض التزام وزارة الدفاع والرقابة عليه** تم الكشف عن أوجه القصور في أنشطة وزارة المالية ووزارة الدفاع في إطار عمليات التخطيط لميزانية التفويض لالتزام وزارة الدفاع. وتم الكشف عن أن شعبة الميزانيات في وزارة الدفاع لا تخطط لتخصيص ميزانية تفويض الالتزام للهيئات وتحديثها على مدار العام بالشكل الأمثل، إذ أنه على الرغم من أن ميزانية تفويض الالتزام لا تغطي غالباً جميع احتياجات الهيئات، ففي حوالي 40% من البرامج التي تم تخصيص ميزانية لها في السنوات 2017 إلى 2022 (باستثناء سنة 2021) سُجلت معدلات تنفيذ تصل إلى 40% من ميزانيتها المحدّثة، وفي حوالي الربع من البرامج سُجلت معدلات تنفيذ تصل إلى 20%. كما أنه تم منح زيادات في الميزانية لحوالي 15% من البرامج التي لم يتم تنفيذها على الإطلاق خلال العام، بمبلغ قوامه 58 مليون شيكل الى 2.2 مليار شيكل. بالإضافة إلى ذلك، تبين من الرقابة أنه لا تُعرض أمام اللجنة الوزارية لاقتناء المعدات صورة كاملة للوضع تسمح لها بإجراء فحص شامل لتأثيرات الميزانية المتعلقة بتنفيذ مشروع أمني معين على ميزانية الدفاع في السنوات القادمة. هذا بالرغم من أنه، وفقاً لتقدير مكتب مراقب الدولة، بقي لدى المؤسسة الأمنية هامش عمل بشأن الميزانية يصل إلى في المتوسط الى عدة مليارات من الشواكل سنوياً ما بين السنوات 2023 إلى 2027 (استناداً الى فرضية موسّعة)، والتي تبلغ في المتوسط حوالي 10% فقط من المصادر المقدرة لهذه السنوات. وكشف التقرير أيضاً عن أوجه قصور في تقرير وزارة الدفاع المقدم إلى اللجنة المشتركة في الكنيست حول التغييرات الربع سنوية في ميزانية تفويض الالتزام، حيث وصل المبلغ التراكمي لها في الفترة من الربع الأول من عام 2017 إلى الربع الثاني من عام 2022 مبلغ 68.5 مليار شيكل. ونظراً لأهمية ميزانية تفويض الالتزام لعمل جهاز



الأمن، ونظرا لضخامة هذه الميزانية وتأثيرها على تصلب ميزانية الدفاع، يوصي مكتب مراقب الدولة وزارة المالية ووزارة الدفاع بتحسين عمليات تخطيط ميزانية تفويض الالتزام، وبلورة مقترح الميزانية على ضوء الالتزامات متعددة السنوات بالشاغل وبالعلة الأجنبية المخصصة للمساعدة وتوسيع نطاق المعلومات المقدمة للمجلس الوزاري لاقتناء المعدات عند قيامه بفحص تأثيرات الميزانية على تنفيذ المشاريع الأمنية. كما يوصي التقرير بأن تقوم وزارة الدفاع ووزارة المالية، بالتنسيق مع اللجنة المشتركة في الكنيست، بتحسين جودة التقرير الربع سنوي حول التغييرات في ميزانية الدفاع.

تم إعداد هذه الرقابة قبل اندلاع حرب "السيوف الحديدية". نؤكد على أن أوجه القصور والتوصيات الواردة في تقرير الرقابة تكتسب أهمية بالغة في ضوء الزيادة المتوقعة في ميزانية الدفاع، بما في ذلك ميزانية تفويض الالتزام، وكذلك في ضوء الالتزامات في ميزانية الدفاع لسنوات متعددة، والتي ستكون مطلوبة أثناء الحرب وبعدها.

أجرى مكتب مراقب الدولة رقابة منهجية في القضايا المتعلقة **بأمن الرحلات الجوية المدنية الدولية من وإلى إسرائيل**. فحصت الرقابة جوانب تتعلق بأمن الرحلات الجوية الدولية المنطلقة من مطار بن غوريون الدولي؛ في الحفاظ على أمن الرحلات الجوية الإسرائيلية في خارج البلاد؛ وكذلك الحفاظ على أمن الطائرات المدنية الأجنبية والخاصة التي تدخل المجال الجوي لدولة إسرائيل. يوصي مكتب مراقب الدولة هيئة الأمن القومي بالقيام بفحص شامل، بالتعاون مع وزارة المواصلات ووزارة المالية وسلطة المطارات والشبابك والشرطة، يتم فيها فحص مسألة أمن الرحلات الجوية المدنية الدولية في إسرائيل من جميع جوانبه - الرحلات الجوية المغادرة لإسرائيل، الرحلات الجوية الإسرائيلية في الخارج والرحلات الجوية الأجنبية القادمة إلى إسرائيل، وكذلك سيتم فحص مدى صلة قرارات الحكومة والمجلس الوزاري السياسي -الأمني التي تتناول هذه القضية، والتي تم اتخاذ قسم منها في سنوات السبعينيات من القرن العشرين. ويوصي مكتب المراقب كذلك سلطة المطارات ومع ختام الفحص، بأن تقدم توصية إلى رئيس الوزراء ومجلس الوزراء السياسي والأمني حول كيفية تنظيم المسؤولية عن هذا الموضوع وتخصيص الموارد لهذه الغاية بطريقة تضمن الرؤية الشاملة. ويوصي مكتب مراقب الدولة رئيس الوزراء ووزارة المواصلات ووزير المالية بمعالجة الموضوع وبلورة سياسة شاملة في مجال حفظ أمن الرحلات الجوية. تجدر الإشارة إلى أن اللجنة الفرعية المنبثقة عن لجنة شؤون رقابة الدولة التابعة للكنيست قررت عدم طرح هذا الفصل برمته على طاولة الكنيست، بل نشر النقاط الرئيسية فقط حول أنشطة الرقابة ومقطع من ملخص التقرير، من أجل الحفاظ على أمن الدولة، بموجب البند 17 (أ) من قانون مراقب الدولة، عام 1958 [الصيغة المدمجة]. قررت اللجنة أيضاً فرض السرية لمدة ثلاثة أشهر على هذه التقارير:

- استعداد وجاهزية جيش الدفاع الإسرائيلي للحرب في مجال الطيف الكهرومغناطيسي.
 - الحماية في المجال السيبراني للطائرات التي يتم تسييرها عن بعد (مثل الطائرات بدون طيار).
 - الدفاع في المجال السيبراني: جوانب حول تنظيم وحماية المعلومات وأنظمة الحاسوب في شركة رفائيل للأجهزة الحربية المتقدمة محدودة الضمان.
 - الحماية من التهديدات السيبرانية على وسائل التحكم والمراقبة لقيادة الجبهة الداخلية.
- كما ذكرنا، يتضمن التقرير فصلاً حول رقابة وزارات الحكومة ومؤسسات الدولة، وفيما يلي لمحة مراجعة عامة لبعضها.

بموجب المادة 19 من قانون مراقب الدولة، تم فحص **التقارير المالية لدولة إسرائيل حتى تاريخ 31.12.2022، مع التركيز على الممتلكات الثابتة**. إجمالي الممتلكات المعروضة في التقارير المالية للدولة حتى 31.12.22 هو حوالي 2009 مليار شاقل، مقابل حوالي 799 مليار شاقل - إجمالي



המمتلكات حتى 31/12/21. يدور الحديث عن زيادة تبلغ حوالي 151%، وهي ناجمة عن أن التقرير حول الحالة المالية شمل لأول مرة إجمالي مساحة الأراضي التي تملكها الدولة كفائض موازنة. ويبلغ إجمالي الأملاك الثابتة مضافاً إليها إجمالي الأراضي التي تملكها الدولة نحو 85% من إجمالي الممتلكات. الممتلكات الثابتة هي عنصر ملموس، يتم الاحتفاظ به لاستخدامه في إنتاج أو تزويد السلع أو الخدمات، أو للتأجير للآخرين أو لتلبية احتياجات إدارية، ومن المتوقع استخدامه لأكثر من فترة واحدة. للممتلكات الثابتة أهمية كبيرة بما يتعلق بمخزون ملكات الدولة ولها تأثير كبير على جميع تقاريرها المالية، ولذلك من المهم أن يكون الاعتراف بالممتلكات الثابتة وتسجيلها وقياسها بشكل صحيح من الناحية الحسابية. تبين في الرقابة أنه في عام 2022 طرأ تقدم فيما يتعلق بالتسجيل المذكور - تم إدراج الأراضي لأول مرة في متن الموازنة، ولكن بيانات الممتلكات الثابتة لا تزال غير معروضة في مجملها في التقارير المالية للدولة، وهي تتضمن العديد من التحفظات وتفتقد لعناصر هامة، لا سيما ممتلكات وزارة الدفاع، بعض الممتلكات في خارج البلاد وبعض الممتلكات غير الملموسة وكذلك البيانات حول الأملاك المتعلقة بالعائدات من الموارد الطبيعية بمبلغ يقارب 34.8 مليار شاقل. بالإضافة إلى ذلك، تم العثور على عدة عيوب في تقارير وزارة الصحة ووزارة الخارجية ووزارة المواصلات فيما يتعلق بطريقة عرض الأملاك الثابتة واكتمال البيانات. وفيما يتعلق بطريقة قياس الأملاك الثابتة في التقارير المالية للوزارات الحكومية التي تم فحصها (وزارة البناء والإسكان، وزارة الصحة، وزارة الخارجية، ووزارة المواصلات)، فقد تبين أن هذه الوزارات تعرض الأملاك الثابتة في تقاريرها وفقاً لطريقة التكلفة. لذلك فإن تقاريرها المالية لا تعرض القيمة الحقيقية للأملاك الثابتة. كما وجدت الرقابة أن هناك عناصر من الممتلكات لا يظهر عمر استخدامها على الإطلاق في التقارير المالية الإسرائيلية، على سبيل المثال: الممتلكات الثقافية والتراثية والطائرات، مقارنة ببعض دول المقارنة (كندا وأستراليا ونيوزيلندا) حيث يظهر هذا المعطى في التقارير. كما تبين أن هناك دول مقارنة، مثل نيوزيلندا، التي تقدم تقاريرها المالية معلومات أكثر تفصيلاً مما هو معروض في التقارير المالية لدولة إسرائيل، على سبيل المثال فيما يتعلق بالممتلكات الثابتة التالية: الشوارع، شبكة الكهرباء وشبكة السكك الحديدية.

يجب على المحاسب العام أن يكمل تخطيط مسح الأملاك الثابتة التي بملكية الدولة بما في ذلك تخطيط مسح الأملاك التي تملكها وزارة الدفاع لغرض تسجيلها الحسابي وعرضها بشكل جيد في التقارير المالية للدولة. بالإضافة إلى ذلك، يجب عليه التأكد من تصحيح النواقص والعيوب التي أثرت في هذا التقرير فيما يتعلق بطريقة عرض الأملاك الثابتة وإكمال البيانات. كذلك يجب على المحاسب العام الاستمرار في تحسين بيانات الأراضي لعرضها بشكل كامل وتام في التقارير المالية للدولة.

تعتبر كرة القدم من أكثر فروع الرياضة شعبية في العالم، بما في ذلك في إسرائيل. كما تعتبر كرة القدم كغيرها من فروع الرياضة، أداة تربوية واجتماعية تساهم في تنمية وتنشئة جيل الأطفال والشباب وفق القيم الرياضية وتعزيز الصحة والعمل الجماعي والمسؤولية والانضباط. يتضمن هذا التقرير رقابة **لمراقبة الميزانية للاتحاد العام لكرة القدم**. ونظراً للوضع الاقتصادي الصعب الذي تعيشه فرق كرة القدم في إسرائيل ومن أجل الحفاظ على استقرارها المالي، أنشأ الاتحاد العام سلطة مراقبة الميزانيات في عام 1992. من خلال مراجعة ما يقرب 22 عامًا منذ موسم مباريات كرة القدم 2000/1999 حتى موسم عام 23/22، يتبين إن العجز في رأس المال الإجمالي لفرق دوريين المحترفين الاثنين ليس صغيراً، بل ارتفع من 237 مليون شاقل إلى 281 مليون شاقل (زيادة بنحو 18.5%، بحسب مؤشر أيار/مايو 2023). وفي الرقابة تم تحليل التقارير المالية لـ 28 فريقاً في دوري الدرجة الممتازة والدوري الوطني لموسم 23/22 الخاضعين للوائح الرقابة، وتبين أن 19 من هذه الفرق كانت أسهمها المالية الذاتية سلبية هذا الموسم، حيث بلغت قيمتها حوالي 326 مليون شاقل. وهذا الاتجاه هو عكس الاتجاه المتوقع في ظل إنشاء السلطة، حيث أنها نشأت كما ذكرنا على خلفية الوضع الاقتصادي الصعب الذي تعيشه فرق كرة القدم في إسرائيل وبغية الحفاظ على استقرارها المالي. وبذلك لم تحقق السلطة الهدف الذي أنشئت من أجله. الاتجاه الدولي الذي يقوده الاتحاد الأوروبي لكرة القدم في لوائح ترخيص الأندية هو تحسين



الوضع المالي للفرق المشاركة في المسابقات التي ينظمها، مع تحديد الأهداف ومتطلبات عتبة الحد الأدنى المالية للفرق. وفقاً للوائح مراقبة الميزانية (التي وضعها الاتحاد العام لكرة القدم في إسرائيل) لا يوجد عائق أمام الفريق الذي لا يستوفي القواعد لتقليص الديون السابقة أو تقليص العجز في رأس المال الذاتي، بأن تشارك في الدوري. من المستحسن أن يدرس الاتحاد العام طرقاً ووسائل إضافية لتشجيع الفرق على تحسين متانتها المالية، ومن بين أمور أخرى يُقترح النظر، وفقاً لروح قواعد الاتحاد الأوروبي لكرة القدم، في جعل مشاركة فرق كرة القدم في الدوري مشروطة بتقليص العجز في رأس مالها الذاتي أو تحسين النسب المالية التي سيتم تحديدها مسبقاً، مثل النسبة الجارية. كما يتوجب على الاتحاد أن يحدد في لوائح نظامه الداخلي قواعداً تضمن تحويل إيرادات أقسام الشبيبة إلى وجهتها وعدم تحويلها لصالح أنشطة أخرى، وأن تقوم السلطة بمراقبة ذلك. يمكن أن يمنع ذلك الضرر الذي يلحق بقسم الشبيبة وتطوير هذا القسم. ويوصى بأن يطلب الاتحاد بأن يتلقى من السلطة على الأقل معلومات مالية مجمعة عن جميع الفرق معاً، وفقاً لمقاييس مختلفة أو حسب مؤشرات ونسب مالية. يوصى أيضاً بنشر المعلومات للجمهور على موقع الاتحاد على شبكة الانترنت.

تحتضن الوحدة المركزية لإنفاذ القانون والتحقيقات في وزارة الزراعة بأهمية كبيرة نظراً لصلوعها في إنفاذ القانون في الأمور المتعلقة بصحة الجمهور وصحة ورعاية الحيوانات وحماية النباتات الزراعية من الآفات. كشفت الرقابة على الوحدة المركزية لإنفاذ القانون والتحقيقات في وزارة الزراعة أنه خلال الأعوام 2018 - 2022 تم فتح نحو 20 ألف حدثاً في منظومة مراقبة الثروة النباتية والحيوانية، وفي حالة 21% منها (حوالي 5000 حدثاً) تم القيام بفتح تحقيق. في تلك السنوات، فرضت وزارة الزراعة غرامات إدارية بقيمة إجمالية بلغت حوالي 23 مليون شافل في المناطق التي تقع تحت مسؤولية منظومة مراقبة الثروة النباتية والحيوانية. وفي الأعوام 2019 - 2022، تم توثيق ما يقرب من 39,000 عملية نقل لمنتجات نباتية من السلطة الفلسطينية إلى إسرائيل في معابر البضائع بين إسرائيل ويهودا والسامرة. في الرقابة، طُرحت أوجه القصور التي تتيح نقل بضائع بشكل غير خاضع للرقابة بين إسرائيل والسلطة الفلسطينية، بما في ذلك البنية التحتية المادية غير المناسبة في معابر البضائع، ونقص تبادل المعلومات وعدم تزامن أنظمة المعلومات بين الهيئات العاملة في المعابر - سلطة المعابر البرية في وزارة الدفاع والجمارك ووحدة منظومة مراقبة الثروة النباتية والحيوانية. في ظل هذا الوضع، من الصعب للغاية منع ظاهرة تهريب وتبييض المنتجات الزراعية والسوق السوداء وعدم الرأفة بالحيوانات. كذلك، وفي مجموعة واسعة من العينات - 40% من العينات المأخوذة في عام 2022 - تم العثور على تجاوزات لبقايا مبيدات حشرية وزراعية في المنتجات النباتية تم نقلها من السلطة الفلسطينية إلى إسرائيل. يجب على وحدة مراقبة الثروة النباتية والحيوانية وسلطة المعابر البرية وسلطة الجمارك تعزيز التعاون بينها للتأكد من أن معابر البضائع قادرة على تحقيق هدفها - وهو منع النقل غير الخاضع للرقابة للسلع الزراعية بين إسرائيل والسلطة الفلسطينية، والتأكد من أن وحدة مراقبة الثروة النباتية والحيوانية لديها الأدوات اللازمة للقيام بوظيفتها. كما يجب على وزارة الصحة ووزارة الزراعة وسلطة المعابر البرية والجهاز الأمني فحص الآلية القائمة لنقل المنتجات النباتية من السلطة الفلسطينية إلى إسرائيل والعمل على تطبيق حلول للحد من هذه التجاوزات لبقايا المبيدات التي تم اكتشافها في المنتجات التي يتم نقلها من السلطة الفلسطينية. وتظهر نتائج الرقابة أيضاً أنه منذ سنوات يتم انتهاك نداء الأخلاقيات من قبل موظفين ومديرين يعملون في وحدة مراقبة الثروة النباتية والحيوانية، وأنه على مر السنين تم تنفيذ العديد من الإجراءات التأديبية ضدهم لدى هيئة خدمات الدولة. ومن الناحية العملية، تسبب هذا الأمر بإغلاق جهاز استخبارات الوحدة لأكثر من ثلاث سنوات، وتم بعد ذلك إنشاؤها بشكل محدود وغير فعال. يجب على وزير الزراعة ومدير عام وزارة الزراعة العمل على إحداث تغيير جوهري في وحدة مراقبة الثروة النباتية والحيوانية فيما يتعلق بطريقة إدارة الوحدة والالتزام بإجراءات عملها والقضاء على الحوادث التأديبية المتكررة وتحديد ترتيب أولوياتها وهيكلها التنظيمي. من شأن تعيين مدير جديد لوحدة مراقبة الثروة النباتية والحيوانية، كما تم القيام بذلك في أيلول/سبتمبر 2023، بالإضافة إلى القيام بالإجراءات الإضافية المطلوبة، بما في ذلك تحديد أهداف عمل للوحدة، والإشراف والرقابة المستمرة على تنفيذ هذه الأهداف، وكذلك فحص وتنفيذ



תوصיות شركة استشارية خارجية أن تساعد وزارة الزراعة في إحداث التغيير اللازم في عمل ومنهجيات وحدة مراقبة الثروة النباتية والحيوانية. ينبغي القيام بذلك حتى تتمكن الوحدة من القيام بواجباتها على النحو الأمثل، وفي المقام الأول حماية صحة الجمهور وصحة ورفاهية الحيوانات وكذلك حماية النباتات.

توجد في هذا التقرير ثلاثة فصول تتعلق بوباء الكورونا الذي تفشى في العالم في نهاية عام 2019: **تطعيم السكان ضد فيروس الكورونا** - كان تطعيم السكان ضد فيروس الكورونا أحد الأدوات الرئيسية للتعامل مع الفيروس، وكانت إسرائيل، وعلى رأسها وزارة الصحة، من أوائل الدول في العالم التي قامت بالتطعيم ضد الفيروس، مما ساهم بشكل كبير في إنقاذ حياة آلاف الإسرائيليين. القيام بعملية التطعيم من قبل جهاز الصحة، خاصة في الأشهر الأولى من الحملة، حال دون الإضرار بصحة الجمهور، بل ويصح القول إنها أنقذت حياة الكثيرين، خاصة أولئك الذين تم تعريفهم على أنهم سكان في خطر- كبار السن وأولئك الذين كانوا يعانون من أمراض خلفية كامنة خطيرة. كما ضمنت حملة التطعيم عودة الاقتصاد إلى النشاط الكامل. وورد أن وزارة الصحة قامت بجمع البيانات حول الأعراض الجانبية من عدة قنوات للإبلاغ عن الأعراض، وقامت الهيئات الطبية بنقل معظم التقارير من خلال الواجهة إلى المنظومة المحوسبة للوزارة - منظومة ناهليتي. وقد كشفت الرقابة أنه بسبب أخطاء فنية في واجهة منظومة ناهليتي فإن نسبة كبيرة (82%) من البلاغات التي نقلتها الهيئات الطبية لم يتم استيعابها. كما أن وزارة الصحة لم تحلل نحو 33 ألف بلاغ وردت من الجمهور خلال عام 2021. وفي نهاية المطاف، تم استيعاب وتصنيف حوالي 55 ألف بلاغ فقط من البلاغات التي نقلتها الهيئات الطبية، وتناول معظمها أعراضاً بسيطة، مثل القشعريرة وألم في موقع الحقن.

وكشفت الرقابة أيضاً أنه في أعقاب وباء الكورونا، ارتفعت نسبة الآباء والأمهات (الذين شاركوا في استطلاع مراقب الدولة) الذين أعربوا عن خوفهم من حدوث ضرر دائم لأطفالهم نتيجة التطعيمات الروتينية - من حوالي 46% الذين أعربوا عن قلقهم في عام 2016 إلى حوالي 57% في عام 2022. كما أن نسبة الأطفال الذين تم تطعيمهم بجميع اللقاحات الروتينية المعروضة انخفضت في عام 2022 مقارنة بعام 2017 بمعدل يقارب نسبة 3 إلى 12 نقطة مئوية، ثقة الجمهور بجهاز الصحة، الخوف من الأعراض الجانبية للقاح الكورونا، والمعلومات الكاذبة التي انتشرت حول اللقاحات ضد الكورونا - كل ذلك كان من بين العوامل التي من شأنها أن تؤثر على تطعيم السكان.

زيادة ثقة الجمهور في جهاز الصحة؛ استخلاص العبر والدروس من أزمة الكورونا فيما يتعلق بتطعيم السكان، وعلى وجه الخصوص بلورة استراتيجية وخطة للتعامل مع المعلومات الكاذبة والاستعداد المستقبلي للتعامل مع الأحداث الوبائية - كل هذه العوامل هي من الركائز المهمة في قدرة وزارة الصحة على ضمان أن يتلقى مواطنو دولة إسرائيل اللقاحات اللازمة لحماية صحتهم: **تطعيمات الكورونا وفحوصات الكورونا في جهاز التربية والتعليم** - استعداداً للعام الدراسي 2022، في بداية أيلول/سبتمبر 2021، قررت الحكومة فتح جميع المدارس بعد حوالي عام عمل فيه جهاز التربية والتعليم عن طريق التعلم عن بعد بسبب الإغلاقات، أو عن طريق التعلم الذي يدمج ما بين التعلم عن بعد والتعلم في المدارس. كان التحدي الرئيسي الذي واجه جهاز التربية والتعليم في ذلك الوقت هو تمكين الطلاب من العودة للتعلم في المدارس والحفاظ على روتين الدراسة الاعتيادي فيها. وفقاً لقرارات الحكومة وإرشادات وزارة الصحة، كانت الإجراءات الرئيسية التي تهدف إلى عودة الطلاب الكاملة للدراسة في المدارس عبارة عن خطة لتطعيم الطلاب في المدارس بالإضافة إلى خطة لإجراء فحوصات سريعة للمضادات التي تهدف إلى المساعدة في اكتشاف الطلاب المرضى وطواقم المعلمين وعزلهم. وكشفت الرقابة أنه تم تطعيم نسبة منخفضة من الطلاب من جميع الأعمار (4% منهم) ضمن خطة التطعيم في المدارس، وهي نسبة تبين أن خطة التطعيم لم تحقق أهدافها. كما كانت مساهمة استخدام خطة الفحوصات منخفضة أيضاً وانعكست في انخفاض معدل المشاركة في استخدام هذه الفحوصات (شاركت نسبة 12% من المدارس في استخدام خطة "الحماية التعليمية" وشاركت نسبة 13% من الصفوف في استخدام خطة "الصف الأخضر") وكذلك في النسبة المنخفضة من تصريحات أولياء الأمور التي تم تقديمها



כجزء من خطة استخدام الفحوصات- على سبيل المثال، في الخطة "نفحص ونتعلم"، بلغ متوسط نسبة أولياء الأمور الذين قدموا تصريحات في يوم تفعيل الخطة 21% من جميع أولياء الأمور الذين طلب منهم تقديم تصريحات. بالإضافة إلى المساهمة المحدودة لخطط الفحوصات والتطعيمات، كشفت الرقابة عن عدة أوجه من القصور والعيوب فيما يتعلق بنظام تفعيلها، من بين أمور أخرى في المواضيع التالية: إرشادات وزارة التربية والتعليم للمدارس لتفعيل خطط التطعيمات وفحوصات الكورونا، توزيع عُدد مجموعات فحص المضادات، تصريحات أولياء الأمور حول إجراء فحوصات الكورونا للطلاب، الاعلام والتشجيع على التطعيم. يجب على وزارة التربية والتعليم بالتعاون مع وزارة الصحة استخلاص الدروس والعبر من تطبيق خطط استخدام الفحوصات والتطعيمات للطلاب خلال العام الدراسي 2022، والعمل على تصحيح النواقص والعيوب التي أثّرت في هذا التقرير، وكذلك دراسة كيفية تطبيق التوصيات، بنظرة استشرافية، لغرض زيادة فعالية خطط الفحوصات والتطعيمات في إطار الاستعداد لتفشي وباء آخر لفيروس الكورونا أو تفشي وباء آخر؛ **تفعيل نظام فحوصات المضادات المؤسسية والاعتراف بها كفحوصات تشخيصية لفيروس الكورونا** - تفشى فيروس كورونا في إسرائيل في آذار/مارس 2020. كان لإنشاء نظام الفحوصات لتشخيص الإصابة بفيروس الكورونا وتفعيله دور مركزي في التعامل مع هذا الفيروس في جميع أنحاء العالم وفي إسرائيل. إن القدرة على نشر محطات فحوصات المضادات بالسرعة المطلوبة لتزويد الجمهور بخدمة فعالة ومنصفة وعالية الجودة اكتسبت أهمية جديدة حيث دار الحديث حول تقديم خدمة مسّّت جميع السكان وأثّرت على الحياة اليومية، مما أتاح العودة إلى الحياة الروتينية جنباً إلى جنب مع وجود فيروس الكورونا. وكشفت الرقابة أنه على الرغم من ارتفاع معدل انتشار الوباء من موجة إلى أخرى، فإن وزارة الصحة لم تكن مستعدة حتى شهر كانون ثاني/يناير 2022 لزيادة عدد الفحوصات اليومية لتشخيص الكورونا من خلال إضافة فحوصات المضادات المؤسسية لفحوصات الـ PCR، وهذا أدى إلى توزيع دون المستوى الأمثل لمحطات أخذ العينات والانتظار في الأدوار. إن إنشاء بنية تحتية تسمح لوزارة الصحة بتقديم استجابة سريعة وعالية الجودة في أوقات الطوارئ هو أمر ضروري لجهاز الصحة للتعامل مع حالات الطوارئ المستقبلية وسيساهم ذلك في الحفاظ على صحة الجمهور.

يعرض هذا التقرير أيضاً نتائج ثلاث رقابات متابعة - **نظام دفن الموتى في إسرائيل؛ فحوصات التصوير الطبية المتقدمة؛ معلومات مصنعة كسرية - تأمين حفظها في الأرشيف ومنع نشرها.** تعد مراقبة تصحيح أوجه القصور التي أثّرت في التقارير السابقة أداة مهمة تهدف إلى التأكد من أن الجهات الخاضعة للرقابة قد قامت بالفعل بتصحيح ما هو مطلوب، وعليه يزداد نطاق عمليات رقابة المتابعة التي نجريها عاماً بعد عام وتحسن طريقة القيام بذلك.

لقد تطلب إعداد التقرير جهداً كبيراً من قبل موظفي مكتب مراقب الدولة، الذين عملوا على إعداد التقرير بمهنية كاملة، دقة، انصاف وحرص بالغ. يقوم موظفو المكتب بدورهم نحو الجمهور من منطلق الإحساس الحقيقي بالرسالة، وأتوجه لهم بجزيل بالشكر.

وفي الختام، يغطي هذا التقرير العديد من المواضيع المتنوعة؛ ويفتح كل فصل من الفصول الواردة فيه أمام الجمهور، بما في ذلك أمام صناع القرار، نافذة على أنشطة الجهات الخاضعة للرقابة. وبهذه الطريقة، فهو يساعدنا جميعاً على ضمان نزاهة خدمة للجمهور في دولة إسرائيل ويقدم مساهمة كبيرة في زيادة الكفاءة التوفير ونقاء الأخلاقيات في الهيئات الخاضعة للرقابة والحفاظ على قواعد الإدارة السليمة.

لم يرغب عن بالي أنه يتم اتخاذ إجراءات إيجابية من قبل العديد من الجهات الخاضعة للرقابة، ووفقاً لقانون مراقب الدولة، فقد حظيت أبرزها بتعبير نسبي عنها في التقرير من أجل عرض كامل للوضع الناشئ عن الرقابة. إلى جانب ذلك، فمن واجب الجهات الخاضعة للرقابة التصرف بسرعة وكفاءة لتصحيح أوجه القصور التي أثّرت في هذا التقرير.



سنواصل الابتغال وتمني انتصار جيش الدفاع الإسرائيلي وجهاز الأمن في هذه الحرب الصعبة التي فرضها علينا من يكرهونا ويريدون تدميرنا كشعب وكدولة، وعودة المختطفات والمختطفين إلى ديارهم وأياما هادئة وواعدة.

متيناهو أنجلمان

مراقب الدولة
ومفوض شكاوى الجمهور

القدس، أيار 2024

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ד | מאי 2024



חלק ראשון

מערכת הביטחון

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ד | מאי 2024



מערכת הביטחון

אבטחת התעופה הבין-לאומית האזרחית מ ישראל ואליה



אבטחת התעופה הבין-לאומית האזרחית מישראל ואליה

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2022 עד יוני 2023 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מערכתית בנושאים הנוגעים לאבטחת התעופה הבין-לאומית האזרחית מישראל ואליה. בביקורת נבחנו היבטים באבטחת התעופה הבין-לאומית היוצאת מנתב"ג; באבטחת התעופה הישראלית בחו"ל; ובאבטחת מטוסים אזרחיים זרים ופרטיים הנכנסים למרחב האווירי של מדינת ישראל. הביקורת בוצעה בשירות הביטחון הכללי (שב"כ), באגף הביטחון של חברת אל-על (בטא"ע) ובכלל זה בתחנת בטא"ע בחו"ל, במשרד התחבורה והביטחון בדרכים (משרד התחבורה), ברשות שדות התעופה (רש"ת) ובמטה לביטחון לאומי (מל"ל). בירורי השלמה בוצעו במשטרת ישראל, במשרד האוצר, במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים; ברשות התעופה האזרחית, במינהל למחקר ולפיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית במשרד הביטחון; בחיל האוויר והחלל; ובמערך הסייבר הלאומי.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם רק את עיקרי פעולות הביקורת וקטע מעיקרי הסיכום שלו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17(א) לחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

סיכום

משרד מבקר המדינה ממליץ למל"ל לקיים עבודת מטה, בשיתוף עם משרד התחבורה, משרד האוצר, רש"ת, שב"כ והמשטרה, שבה ייבחן נושא אבטחת התעופה האזרחית הבין-לאומית בישראל על כלל היבטיה - התעופה היוצאת מישראל, התעופה הישראלית בחו"ל והתעופה הזרה הנכנסת, וכן תיבחן הרלוונטיות של החלטות הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני העוסקות בנושא, שחלקן התקבלו עוד בשנות השבעים של המאה העשרים. עוד הוא ממליץ כי בסיכום העבודה ימליץ המל"ל לראש הממשלה ולקבינט המדיני-ביטחוני כיצד יש להסדיר את האחריות לנושא ולהקצות את המשאבים לכך באופן שיבטיח ראייה מתכללת. משרד מבקר המדינה ממליץ לראש הממשלה, לשרת התחבורה ולשר האוצר להידרש לנושא ולגבש מדיניות כוללת בתחום אבטחת התעופה.

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ד | מאי 2024



מערכת הביטחון

תכנון תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון והבקרה עליו



תכנון תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון והבקרה עליו

רקע

צה"ל ומשרד הביטחון (מערכת הביטחון) פועלים במסגרת תקציב שמאשרת הכנסת בחוק התקציב השנתי, הכולל את תקציב ההרשאה להתחייב. תקציב זה הוא הסכום המרבי שעליו יכול המשרד להתחייב בשנה נתונה לביצוע התקשרויות רב-שנתיות, לרבות הזמנות, הסכמים או חוזים עם ספקים שהתשלום בגינם יהיה בשנת התקציב הנתונה או בשנים הבאות. תקציב ההרשאה להתחייב נחוץ לתפקודה של מערכת הביטחון, שכן אופי פעילותה, בדגש על הצטיידות באמצעי לחימה ועל פרויקטי מחקר ופיתוח רב-שנתיים, מחייב ביצוע התקשרויות רב-שנתיות. גם בתחומי הקיום השוטף והמוכנות של צה"ל יש יתרונות בהתקשרויות רב-שנתיות, לרבות כדאיות כלכלית, הקניית ודאות לספקים והבטחת רציפות תפקודית. אולם התקשרויות אלה "מקשיחות" את תקציב הביטחון בשנים הבאות, שכן מרגע שמערכת הביטחון התקשרה עם ספקים בחוזים, תקציב הביטחון משועבד להתחייבויות אלו, וכמעט שלא ניתן להפנות אותו לצרכים המשתנים של מערכת הביטחון, ובכלל זה לאיומים מתפרצים.



נתוני מפתח

מאות מיליארדי ש"ח	עשרות מיליארדי ש"ח
54% מסך ההתקשרויות הרב-שנתיות בשנים 2017 עד 2022 יועדו לשלושה תחומי פעולה עיקריים	73% ממוצע הביצוע בפועל של תקציב ההרשאה להתחייב מתוך התקציב המעודכן בשנים 2017 עד 2022
444 שינויים שבוצעו בתקציב ההרשאה להתחייב בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022, בסכום מצטבר של 68.5 מיליארד ש"ח	כ-100% מתקציב מט"ח הסיוע עד לשנה האחרונה של הסכם הסיוע האמריקני (שנת 2028) מיועדים לשימושים שסוכמו על ידי מערכת הביטחון. שני שלישים מהסכום הכולל של תוכנית השימושים אף מומשו לכדי מחויבות חוזית
65% שיעור הפניות הרבעוניות ¹ שהוגשו לוועדה המשותפת בכנסת באיחור של חודשיים עד שבעה חודשים, בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022	10% בלבד בממוצע מאומדן המקורות הם יתרת מרחב הפעולה התקציבית שנשאר בתקציב הביטחון השקלי בשנים 2023 עד 2027 (שהם כמה מיליארדי ש"ח בממוצע בשנה), לפני הוצאות חדשות שיתווספו בחלוף הזמן

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2022 עד יוני 2023 בדק משרד מבקר המדינה את תכנון תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון ואת הבקרה עליו. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: תהליך תכנון תקציב ההרשאה להתחייב במשרד האוצר ובמשרד הביטחון, התקציב בראי ההתחייבויות הרב-שנתיות, היבטים בקשיחות תקציב הביטחון ובכלל זה השפעת הקשיחות

¹ פניות שמגיש שר האוצר, על פי הצעותיו של שר הביטחון, לוועדה המשותפת לוועדת הכספים ולוועדת חוץ וביטחון של הכנסת מדי רבעון, שכוללות בקשות לאישור מראש לביצוע שינויים בתקציב הביטחון ודיווחים שמפרטים בדיעבד את השינויים בתקציב שביצע משרד הביטחון.



על יכולתו של צה"ל לממש את תוכניותיו, הבקרה על שינויים בתקציב ההרשאה להתחייב וכן היבטים בעבודת המטה של המטה לביטחון לאומי (המל"ל). הביקורת נעשתה במשרד הביטחון - בלשכת מנכ"ל המשרד, באגף התקציבים ובאגף הכספים; במשרד האוצר - באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי; ובמל"ל. בדיקות השלמה נעשו באגף לתכנון ולבניין כוח רב-זרועי בצה"ל.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

תמונת המצב העולה מן הביקורת



גיבוש הצעת משרד האוצר לתקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון - משרד האוצר לא קבע הוראות בנוגע לתהליך גיבוש ההצעה לתקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון, המסתכם בעשרות מיליארדי ש"ח מדי שנה, הוא אינו מתעד את הדיונים שהוא מקיים עם משרד הביטחון, ואין בידו מסמכים כתובים בנוגע לתהליך זה. כמו כן, הוא אינו מקיים מדי שנה בשנה תהליך סדור ושיטתי של איסוף נתונים ומידע על תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון משנים קודמות ושל עיבודם וניתוחם באופן מובנה לצורך הפקת לקחים; והוא לא פיתח כלים תומכי החלטה לטיוב התהליך. במצב זה נפגעת יכולתו של משרד האוצר להתוות דרך אחידה ושיטתית לתהליך גיבוש ההצעה, לבצע בקרה עליו וכן לשמור על הזיכרון הארגוני במשרד האוצר. כמו כן, קיים פער בין עמדת משרד האוצר לעמדת משרד הביטחון בנוגע לצורך של משרד האוצר בנגישות מלאה לכל שכבות המידע במערכת המחשוב של משרד הביטחון - הדוחות שבמערכת המחשוב מאפשרים למשרד האוצר לצפות בתקציב שנקבע בחוק התקציב, בשינויים בו ובביצוע התקציב, ברמות פירוט שונות, אך המידע בהם מוגבל. אין בהם מידע על הזמנות שנחתמו עם ספקים, על תכולות ההזמנות ומהות הרכש, על אבני הדרך לתשלום, על קצב ביצוע ההזמנות ועוד, ובשל כך יש למשרד האוצר קושי לנתח כ-20% מתקציב ההרשאה להתחייב. לעמדת משרד הביטחון הדוחות שמוצגים במערכת המחשוב אופיינו בסיכום עם משרד האוצר והם מאפשרים למשרד האוצר קיום בקרה רלוונטית, עקבית, רציפה וארוכת טווח.



התכנון המפורט של תקציב ההרשאה להתחייב על ידי משרד הביטחון - אגף התקציבים במשרד הביטחון אינו מתכנן את הקצאת תקציב ההרשאה להתחייב לגופים ואת עדכונה לאורך השנה באופן מיטבי, שכן אף שלרוב תקציב ההרשאה להתחייב אינו מכסה את כלל צורכי הגופים, בכ-40% מהתוכניות² שתוקצבו בשנים 2017 עד 2022 (למעט שנת 2021) נרשמו שיעורי ביצוע של עד 40% מתקציבן המעודכן, ובכרבע מהתוכניות נרשמו שיעורי ביצוע של עד 20%. כמו כן, לכ-15% מהתוכניות ניתנו במהלך שנה תוספות

2 תוכנית היא רמה מפורטת של התקציב. בתקציב הביטחון תוכנית משקפת לרוב את מהות ההוצאה.



תקציב שכלל לא מומשו, בסכומים שבין 58 מיליון ש"ח ל-2.2 מיליארד ש"ח. יצוין כי 54% מסך ההזמנות וההסכמים הרב-שנתיים שעליהם חתם משרד הביטחון בשנים 2017 עד 2022 יועדו לשלושה תחומי פעולה עיקריים. תכנון לא מיטבי של הקצאת התקציב עלול לעכב את המענה על צורכי הגופים. עוד עלה כי בשנים 2017 עד 2022 לא הייתה הלימה בין הביצוע בפועל של תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון ובין התכנון, ובשנים אלו הביצוע בפועל הסתכם ב-73% בממוצע מהתקציב המעודכן. משמעות הדבר היא כי מדי שנה בשנה לא בוצעו כל ההתקשרויות הרב-שנתיות שתוקצבו. כמו כן, בשנים 2017 עד 2020 ביצע תקציב ההרשאה להתחייב היה נמוך אף מהתקציב המקורי, כלומר לפני התוספות שניתנו לו, ובשנים אלו הביצוע בפועל הסתכם ב-78% בממוצע מהתקציב המקורי. משמע שתוספות תקציב ההרשאה להתחייב שניתנו למשרד הביטחון במהלך כל שנה לא מומשו.

תקציב ההרשאה להתחייב בראי ההתחייבויות הרב-שנתיות בתקציב הביטחון -



דוח ההתחייבויות שמעביר משרד הביטחון לאגף התקציבים במשרד האוצר אינו כולל את כלל ההתחייבויות הכספיות של משרד הביטחון כפי שצוין בהחלטת הממשלה משנת 2021: הדוח כולל התחייבויות שקליות בלבד ואינו כולל התחייבויות במט"ח סיוע. במצב זה לא משוקפת תמונת מצב מלאה ומתכללת של כלל ההתחייבויות הרב-שנתיות.

בחינת השפעותיהם של מיזמים ביטחוניים על תקציב הביטחון - דוח הקשיחויות



שמכין משרד הביטחון, אשר מתכונתו תואמה עם משרד האוצר, אינו משקף תמונת מצב של תחזית יתרת המקורות בתקציב הביטחון: הדוח מציג את אומדן ההוצאות (השימושים) בתקציב הביטחון, בסכום ממוצע של עשרות מיליארדי ש"ח בשנה בשנים 2023 עד 2030, אך אין בו התייחסות למקורות המימון, ואף לא לתקציב הביטחון בשנים קודמות כנקודת ייחוס. בשל כך הוא אינו מאפשר למל"ל ולוועדת השרים להצטיידות לבחון על יסוד תשתית מידע מפורטת ומלאה את ההשפעות של ביצוע מיזם ביטחוני על תקציב הביטחון בשנים הבאות. יודגש כי לפי אומדן של משרד מבקר המדינה נותר בידי מערכת הביטחון מרחב פעולה תקציבי שנע, בהתבסס על הנחה מרחיבה, בין כ-6% מתוך אומדן המקורות שלו בשנת 2023, לכ-11% מתוך אומדן המקורות שלו בשנת 2027. זאת לפני הוצאות חדשות שיתווספו בחלוף הזמן.

תשלומי משרד הביטחון לתעשיות הביטחוניות הגדולות³ - בתום שנת 2022 היה



למשרד הביטחון חוב לתעשיות הביטחוניות הגדולות בסך 330 מיליון ש"ח, רובו ככולו (98.5% ממנו) לתע"א, והיתרה לרפאל. חוב זה נוצר עקב פער בין הוצאות המשרד למקורותיו הכספיים, והוא מנוגד לעיקרון של תשלום חשבוניות במועדן. העיכוב בתשלום של משרד הביטחון לתעשיות הגדולות עלול להוביל לעיכוב בתשלומיהן של התעשיות הביטחוניות הגדולות לספקי המשנה שלהן, ובפרט לספקים קטנים. כמו כן, בשנים 2020 עד 2022 כ-36% בממוצע מסך התשלומים בש"ח ששילם משרד הביטחון לשלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות שולמו ברבעון האחרון של כל אחת משנים אלה. זאת על רקע התבהרות תמונת המצב התקציבית וקבלת תוספות לתקציב הביטחון בסוף שנה.

3 התעשייה האווירית לישראל בע"מ (תע"א), רפאל מערכות לחימה בע"מ (רפאל) ואלביט מערכות בע"מ.



התיאום בין אגף הכספים במשרד הביטחון לאגף התקציבים במשרד הביטחון



בנוגע לתוכנית ההתקשרות⁴ - שלא בהתאם להוראת התכ"ם בנושא ביצוע תקציב - טיפול בתקציב, המנחה את חשבי המשרדים הממשלתיים להשתתף באופן פעיל בהכנת הצעת התקציב של משרדם, אגף הכספים במשרד הביטחון, שהעומד בראשו נושא גם בתפקיד חשב משרד הביטחון ומתמנה לתפקידו על ידי החשב הכללי במשרד האוצר, אינו לוקח חלק בתהליך התכנון של אגף התקציבים במשרד בנוגע לתוכנית ההתקשרות. עקב כך אגף הכספים אינו חשוף למשמעויות של ההחלטות שאגף התקציבים מקבל בנוגע לתוכנית זו, אף שאחד מתפקידיו הוא לתכנן ולנהל את המימון לביצוע התקציב. כמו כן, קיימת שונות בין עמדת אגף הכספים במשרד הביטחון לעמדת אגף התקציבים במשרד הביטחון בנוגע לצורך במעורבותו של אגף הכספים בתהליכי תכנון תוכנית ההתקשרות, ניהולה והקשר בינה לתקציב ההוצאה: לתפיסת אגף הכספים מעורבותו בעניין זה נדרשת לצורך תכנון המימון לביצוע תקציב הביטחון ולניהולו, ואילו לתפיסת אגף התקציבים במשרד הביטחון לא נדרשת מעורבותו של אגף הכספים במשרד הביטחון, והסמכות לעניין זה היא של אגף התקציבים בלבד.

איכות הדיווח על השינויים התקציביים בפנייה הרבעונית לכנסת - הפנייה הרבעונית



שמכין אגף התקציבים במשרד הביטחון אינה משמשת כלי ניהולי אפקטיבי לבקרה של משרד האוצר ושל הוועדה המשותפת על שינויים בתקציב ההרשאה להתחייב, זאת נוכח ששת ההיבטים הבאים בנוגע לאיכות הדיווח בפנייה: (א) אי-ציון אם התקבל אישור מראש לשינויים שבוצעו בתקציב; (ב) הסברים שאינם מפורטים דיים על שינויים שבוצעו בתקציב; (ג) אי-ציון אם התוכניות שבהן בוצעו שינויים הן בתחומי התעצמות או בתחומים שוטפים; (ד) אי-הודעה מראש בנוגע לשינויים בסך של יותר מ-5 מיליון ש"ח שבוצעו בתקציב הלא מסווג; (ה) אי-ציון שם "תחום הפעולה" שבו בוצע שינוי אלא ציון רק של המספר המייצג אותו; (ו) אי-עמידה במועד הגשת הפנייה הרבעונית הרשמית באמצעות האוצר לוועדה המשותפת בכנסת. ממצאים אלה עלו בקנה אחד עם ההתייחסות שמסרו משרד האוצר והוועדה המשותפת בכנסת למשרד מבקר המדינה בנוגע לאיכות הדיווח של הפניות הרבעוניות. יצוין כי מרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022 בוצעו 444 שינויים בתקציב ההרשאה להתחייב (הכוללים העברות תקציב מתוכניות מסוימות לתוכניות אחרות או תוספות תקציב) בסכום של 68.5 מיליארד ש"ח.

הצגת שינויים תקציביים בנושאים בלתי מסווגים - שלא בהתאם להחלטת הממשלה



משנת 2006, משרד הביטחון אינו מציג באופן גלוי את השינויים שהוא מבצע בתחומי פעולה ובתוכניות בלתי מסווגים - לא בתקציב ההרשאה להתחייב ולא בתקציב ההוצאה; הוא מסתפק בהצגה חד-פעמית של הצעת תקציב הביטחון בנושאים בלתי מסווגים באתר המרשתת (האינטרנט) שלו ואינו מציג לציבור את השינויים כאמור.

עבודת המטה של המל"ל לקראת הדיונים בתקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון - למל"ל יש קושי להכין את עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לקראת הדיונים



4 אגף התקציבים במשרד הביטחון מנהל את תקציב הביטחון מול הגופים התקציביים במערכת הביטחון בשיטה המכונה תוכנית התקשרות. בשיטה זו האגף קובע מסגרת תקציבית כוללת להתקשרויות שנתיים רב-שנתיות שנגזרת מתקציב ההרשאה להתחייב ומתקציבי ההוצאה וההוצאה המותנית בהכנסה ומקצה אותה לגופים. משרד הביטחון נושא באחריות לכך שסכומם הכולל של התשלומים שישולמו בגין מימוש תוכנית ההתקשרות לא יעלה על סכומם הכולל של המקורות העומדים לרשותו.



בתקציב הביטחון בנוגע לתקציב ההרשאה להתחייב, שהסתכם בעשרות מיליארדי ש"ח בממוצע בשנה בשנים 2017 עד 2022. קושי זה נובע מכך שהוא אינו חשוף לדיונים שמקיים משרד הביטחון עם משרד האוצר בנושא, מכך שאין לו גישה לנתוני תקציב הביטחון, ומכך שעל תחום זה אמון במל"ל בעל תפקיד אחד.

אישור מיזמים ביטחוניים - המל"ל לא הגיש לוועדת השרים להצטיידות את המלצות הצוות שהוקם לקביעת כללים ומבחנים נוספים להגדרת מיזם ביטחוני, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה משנת 2021. זאת בשל חוסר הצלחה להגיע להסכמות עם כלל הגורמים הרלוונטיים בנוגע להגדרת מיזמים ביטחוניים הטעונים אישור של ועדת השרים להצטיידות. עקב כך עומד בעינו החשש של משרד האוצר ושל המל"ל כי קיימים מיזמים ביטחוניים שהם בעלי חשיבות בתחום המדיני-ביטחוני ועלויותיהם ניכרות אשר לא נבחנים על ידם.



מתווה תקציבי רב-שנתי - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את משרד האוצר ומשרד הביטחון על הגעתם ביוני 2023 להסכם תקציבי רב-שנתי לתקציב הביטחון. תקציב רב-שנתי יאפשר למשרד הביטחון לייעל את התכנון הרב-שנתי בראייה כוללת ואינטגרטיבית ויאפשר להגמיש הוצאות שהן קשיחות במונחי תקציב חד-שנתי.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד האוצר יעגן בהוראותיו כללים לגיבוש הצעה לתקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון ויפתח כלים תומכי החלטה לגיבוש הן של גובה מסגרת תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון והן של ההצעה המפורטת, לרבות ניתוח מובנה ושיטתי של תקציב ההרשאה להתחייב בשנים קודמות ברמת תחומי פעולה ותוכניות. דבר זה יסייע לו לטייב את תהליך גיבוש ההצעה של תקציב ההרשאה להתחייב, ובפרט יסייע לו לבחון לא רק את ההתקשרויות והפרויקטים שתקציבם גדול יחסית אלא גם תוכניות שתקציבן כל אחת מהן קטן יחסית אך הן מסתכמות יחדיו בתקציב שנתי של מיליארדי ש"ח (6.1 מיליארד ש"ח בממוצע שנתי בשנים 2017 עד 2022).

מומלץ כי אגף התקציבים במשרד הביטחון יטייב את תהליך התכנון המפורט של תקציב ההרשאה להתחייב בתחילת שנה ויעדכן במהלך השנה את הקצאת התקציב בהתאם לצורכי הגופים במערכת הביטחון עם עליית רמת הוודאות לגבי משך ההתקשרויות וסכומן. זאת כדי להביא לניצול מיטבי של התקציב.

מומלץ כי אגף התקציבים במשרד האוצר ואגף התקציבים במשרד הביטחון יקפידו לגבש את הצעת תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון הן בראי ההתחייבויות הרב-שנתיות בש"ח והן בראי ההתחייבויות הרב-שנתיות במט"ח סיוע, זאת מכיוון שבשנים הקרובות עלול להיווצר מצב שבו לא יהיה מקור תקציבי במט"ח סיוע למימון שימושים נוספים מעבר לאלה שהציג משרד הביטחון בתוכנית השימושים.



מומלץ כי אגף התקציבים במשרד הביטחון, בתיאום עם אגף התקציבים במשרד האוצר, יכלול בדוח הקשיחויות, שמוצג במסגרת הדיונים בעניין מיזמים ביטחוניים, אומדן למקורות החזויים בשנים הבאות לצד אומדן ההוצאות החזויים. זאת לצורך המחשת יתרת המקורות בתקציב הביטחון, שהיא למעשה מרחב הפעולה התקציבי הפנוי לקבלת החלטות.



מומלץ כי אגף התקציבים ואגף הכספים במשרד הביטחון יציגו למנכ"ל המשרד את ההבדלים התפיסתיים הקיימים ביניהם בנוגע למעורבותו של אגף הכספים בתהליכי התכנון של תוכנית ההתקשרות והקשר בינה לתקציב ההוצאה, וכן יציגו לו כלים ומנגנונים לשיפור התיאום ביניהם. כמו כן מומלץ כי מנכ"ל משרד הביטחון והחשב הכללי במשרד האוצר יקבעו לוחות זמנים לתהליך הבחינה המשותף שנועד להגברת הבקרה והפיקוח על אופן תקצוב תוכנית ההתקשרות ועל תקציב הביטחון. עוד מומלץ כי הם ידונו במסקנות ובהמלצות שיעלו בבחינה, וישמו כלים ומנגנונים לשיפור הבקרה והפיקוח על תקציב הביטחון.



מומלץ כי משרד הביטחון ומשרד האוצר יקבעו, בתיאום עם הוועדה המשותפת, נוהל משותף שיפרט מתכונת דיווח מובנית וברורה לפניות הרבעוניות ויקבע את פרטי המידע שיימסרו בפנייה ואת דרך הצגתם. עוד מומלץ למשרד הביטחון לבחון דרכים לקצר את משך הזמן להעברת הפנייה הרבעונית למשרד האוצר ולוועדה המשותפת.

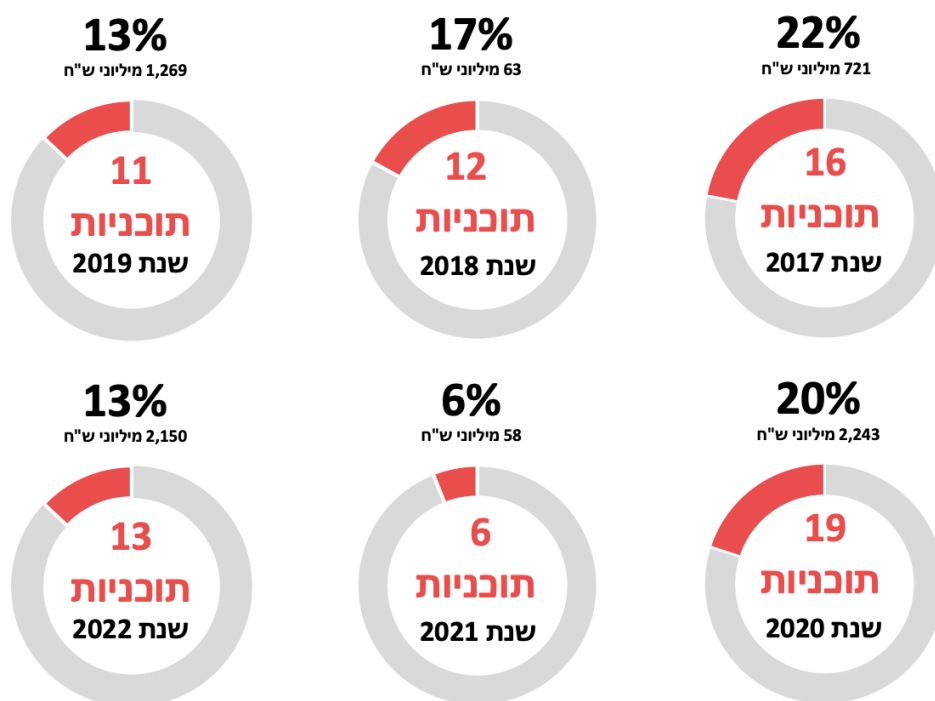


מומלץ כי המל"ל ומשרד הביטחון יבחנו יחדיו כיצד לשפר את המידע הזמין למל"ל בנוגע לתקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון, וכי המל"ל ישדרג את יכולותיו בתחום כוח האדם העוסק בבחינת תקציב הביטחון. כמו כן, על המל"ל להשלים את עבודת המטה הנדרשת לשם גיבוש המלצה בנוגע לכללים ומבחנים נוספים להגדרה של מיזם ביטחוני ולהגיש את המלצותיו לוועדת השרים להצטיידות, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה משנת 2021. בהתאם להחלטות הוועדה על המל"ל לדון במיזמים הביטחוניים הרלוונטיים ולהביאם לאישורה.





מספר התוכניות שניתנו להן תוספות תקציב הרשאה להתחייב שלא מומשו, חלקן מכלל התוכניות שתוקצבו באותה שנה וסכום התוספות, 2017 עד 2022 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני אגף התקציבים במשרד הביטחון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

תקציב הרשאה להתחייב של משרד הביטחון הוא הסכום המרבי שעליו יכול המשרד להתחייב בשנה נתונה, והוא מאפשר לו לבצע התקשרויות רב-שנתיות בסכומים של עשרות מיליארדי ש"ח בשנה. בדוח זה הועלו ליקויים בפעילותם של משרד האוצר ושל משרד הביטחון במסגרת תהליכי התכנון של תקציב ההרשאה להתחייב של משרד הביטחון. נוסף על כך עלה מהדוח שלועדת השרים להצטיידות לא מוצגת תמונת מצב מלאה שתאפשר לה לבחון ביסודיות את ההשפעות התקציביות של ביצוע מיזם ביטחוני על תקציב הביטחון בשנים הבאות כאשר לפי אומדן של משרד מבקר המדינה נותר בידי מערכת הביטחון מרחב פעולה תקציבי של כמה מיליארדי ש"ח בממוצע בשנה בשנים 2023 עד 2027 (בהתבסס על הנחה מרחיבה), שהם בממוצע כ-10% בלבד מאומדן המקורות לשנים אלו. כמו כן עלו מהדוח ליקויים בדיווח של משרד הביטחון לוועדה המשותפת בכנסת על שינויים רבעוניים בתקציב ההרשאה להתחייב, שסכומם המצטבר בתקופה שמרבעון א' בשנת 2017 עד רבעון ב' בשנת 2022 היה 68.5 מיליארד ש"ח.

נוכח נחיצותו של תקציב ההרשאה להתחייב לתפקודה של מערכת הביטחון, וכן נוכח סכומו הניכר של תקציב זה והשפעותיו על הקשחת תקציב הביטחון, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר ולמשרד הביטחון לטייב את תהליכי התכנון של תקציב ההרשאה להתחייב, לגבש את הצעת התקציב בראי ההתחייבויות הרב-שנתיות בש"ח ובמט"ח סיוע ולהרחיב את היקף המידע המוצג לוועדת השרים להצטיידות בבואה לבחון את ההשפעות התקציביות של מימוש מיזמים ביטחוניים. כמו כן, מומלץ כי משרד הביטחון ומשרד האוצר, בתיאום עם הוועדה המשותפת בכנסת, ישפרו את איכות הדיווח הרבעוני על שינויים בתקציב הביטחון.

דוח ביקורת זה הוכן לפני פרוץ מלחמת "חרבות ברזל". יודגש כי הליקויים וההמלצות שהוצגו בדוח הביקורת מקבלים משנה חשיבות נוכח הצפי לגידול בתקציב הביטחון, ובכלל זה בתקציב ההרשאה להתחייב, כמו גם בהתחייבויות הרב-שנתיות בתקציב הביטחון, שיידרשו במהלך המלחמה ובעקבותיה.

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ד | מאי 2024



מערכת הביטחון

בחינות הבטחת איכות לפריטים הנרכשים עבור צה"ל



בחינות הבטחת איכות לפריטים הנרכשים עבור צה"ל

רקע

מינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) במשרד הביטחון מופקד בין היתר על ביצוע רכש של מוצרים בארץ, של מערכות ושל שירותי תחזוקה עבור צה"ל. גורמים הנדסיים בצה"ל קובעים לאילו פריטים שרוכש מנה"ר יש לבצע בחינות במסגרת תהליכי הבטחת איכות. בחינות אלה מבוצעות בהתאם להוראות הגורמים הנדסיים על ידי גופי בחינה בצה"ל או על ידי ספקים שגופי הבטחת האיכות בצה"ל הסמיכו אותם לבצע בחינה עצמית מטעמם ולספק את המוצר ללא ביצוע בחינות של גופי הבחינה בצה"ל (הסמכה לבחינה עצמית). לאחר ביצוע הבחינות קובעים גופי הבחינה אם הפריטים עומדים בדרישות הגורמים הנדסיים, ואם צה"ל יכול להכניסם למלאי שלו ולהשתמש בהם. דוח זה עוסק בבחינות שביצעה יחידת ניסויים והבטחת איכות (יחידת נס"א) בחטיבה הטכנולוגית ליבשה (חט"ל) ובבחינות שביצעו גופים במטה הטכנולוגי בזרוע האוויר והחלל (זרוע האוויר)¹.

יחידת נס"א מבצעת **בחינות ראש סדרה**, שהן בחינות לפריטים שיוצרו בסדרה ראשונה, ונועדו לאשר המשך של ייצור סדרתי שוטף של פריטים בתהליך זהה ומאותם חומרי גלם. כן מבצעת יחידת נס"א **בחינות סדרתיות**, שהן בחינות של כלל הפריטים או בחינה מדגמית של כמה פריטים מהסדרה המיועדת להספקה.

1 בחינות לפריטים שנרכשו בארץ בש"ח. דוח זה אינו עוסק בבחינות לפריטים שנרכשו באמצעות כספי הסיוע הביטחוני שמעמידה ממשלת ארצות הברית לרשות ממשלת ישראל (מט"ח סיוע). כמו כן, דוח זה אינו עוסק בגופי בחינה אחרים בצה"ל, לדוגמה גופי בחינה בזרוע הים.



נתוני מפתח

42% - 50% שיעור הכישלונות בתחומים שבהם שיעור הכישלונות גדול מן הממוצע (35%) בבחינות ראש סדרה: ציוד ייעודי, חשמל ובקרת אש ו"רכב צפון"²	7% שיעור הספקים בהסמכה עצמית ביחידת נס"א בשנים 2020 עד 2022, לעומת 59% בזרוע האוויר	27% 1.1) מיליארד ש"ח שיעור (סכום) הרכש של פריטים שזרוע האוויר קלטה בשנים 2020 עד 2022 שלא נבחנו במסגרת הסמכה לבחינה עצמית או בבחינה של יחידת קישור ולוגיסטיקה (יחק"ל) (פריטים) אלה הוגדרו כלא נדרשים לבחינה	כ-12 מיליארד ש"ח היקף הרכש שביצע מנה"ר בארץ בשנת 2022
29% שיעור הספקים בזרוע האוויר שבשנת 2023 היו ללא חידוש הסמכה עצמית יותר מארבע שנים (19 מ-65 ספקים)	15% שיעור הכישלונות בבחינות סדרתיות שביצעה יחידת נס"א בשנים 2020 עד 2022 (3,027 כישלונות מ-20,740 בחינות)	35% שיעור הכישלונות בבחינות ראש סדרה שביצעה יחידת נס"א בשנים 2020 עד 2022 (868 כישלונות מ-2,490 בחינות)	60% שיעור הכישלונות בבחינות שביצעה יחידת נס"א במרכז השיקום והאחזקה (מש"א) בשנת 2022 (476 כישלונות מ-788 בחינות)

2 ציוד ייעודי - מנופים, עגורנים, מערכות הרמה; רכב צפון - פריטי רכב שנבחנו אצל ספקים בצפון הארץ.



פעולות הביקורת

בחדשים אוגוסט 2022 עד יולי 2023 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא בחינות הבטחת איכות לפריטים עבור צה"ל ובנושא מערכת הערכת ספקים במנה"ר. ואלו הנושאים העיקריים שנבדקו בביקורת: תהליכי העבודה בנוגע לבחינות הבטחת איכות שמבצעים יחידת נס"א והמטה הטכנולוגי בזרוע האוויר, ובכלל זה פעילות הבקרה שלהם על ספקים שיש להם הסמכה לבחינה עצמית; השונות בין המטה הטכנולוגי בזרוע האוויר ליחידת נס"א לגבי תהליכי העבודה הנוגעים לבחינות הבטחת איכות; והקמת מערכת להערכת ספקים במנה"ר. הביקורת נעשתה במשרד הביטחון; במנה"ר; וכן בצה"ל: בזרוע האוויר - בענף הבטחת איכות, ביחידת האחזקה האווירית וביחידת קישור ולוגיסטיקה שבמטה הטכנולוגי, ובזרוע היבשה - ביחידת נס"א שבאגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (אט"ל). בדיקות השלמה נעשו באגף ההנדסה והבינוי במשרד הביטחון.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים אחדים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

תמונת המצב העולה מן הביקורת

שיעור הכישלונות בבדיקות האיכות שביצעה יחידת נס"א ועדכון הגורמים ההנדסיים על כך - בשנים 2020 עד 2022 ביצעה יחידת נס"א 2,490 בחינות ראש סדרה, ומתוכן נכשלו הספקים ב-868 בחינות (35%), וכן ביצעה 20,740 בחינות קבלה סדרתיות, ומתוכן נכשלו הספקים ב-3,027 בחינות (15%). בביקורת עלה כי יחידת נס"א אינה נדרשת לעדכן את הגורמים ההנדסיים בזרוע היבשה (שקבעו את מאפייני הבדיקות שנדרשות), את הגופים הדורשים³ או את מנה"ר בנוגע לכישלונות בבחינות. עקב כך כלל הגורמים האמורים אינם מנתחים את תופעת הכישלונות בבחינות ראש סדרה ובבחינות קבלה סדרתיות, ובכלל זה את סיבות השורש לכישלונות.

בקרה ותיעוד של בחינות חוזרות שמבצעת יחידת נס"א - בשנים 2020 עד 2022 ל-80.4% מהספקים שסיפקו באותה תקופה פריטים במשך שנתיים לפחות, היו כישלונות בבחינות ראש סדרה, ול-72.3% מהספקים היו כישלונות בבחינות קבלה סדרתיות. עם זאת, יחידת נס"א אינה מתעדת אם בחינת ראש סדרה או בחינת קבלה סדרתית היא בחינה חוזרת, אינה גובה מהספק תשלום עבור בחינה חוזרת, ואינה מגדירה פרק זמן מזערי בין בחינה לבחינה. זאת, אף שבדיקות חוזרות מעמיסות על משאבי יחידת נס"א ועל ההתנהלות השוטפת שלה ועלויות לגרום לעיכובים בהספקה; אף שאי-תיעוד בחינות חוזרות מונע

3 גופים בצה"ל שרשאים להגיש למשרד הביטחון דרישות לבצע רכש.



מיחידת נס"א את היכולת לבצע בקרה ותחקור בנושא, לצורך הפחתת מספר הבדיקות החוזרות; אף שאי-חיוב ספקים בגין ביצוע בחינות חוזרות מונע מהם תמריץ לשפר את מנגנוני בקרת האיכות שלהם במהלך הייצור ומגדיל את עלויות הבחינה של יחידת נס"א; ואף שאם ספק נכשל בבחינה, הוא ממחר לזמן את יחידת נס"א לבחינה חוזרת, ללא התאמה לזמני התיקון הריאליים של הליקויים שנמצאו בבחינה.

תוצאות הבחינות במרכז שיקום ואחזקה (מש"א) - מש"א נכשל ב-60% מהבחינות (476 מ-788) שביצעה שלוחת נס"א במש"א. בביקורת עלה שיחידת נס"א אינה נדרשת לעדכן את מפקד מש"א, את הגורמים ההנדסיים בזרוע היבשה ואת הגופים הדורשים בנוגע להיבטים שונים של הכישלונות של מש"א בבחינות. אי-עדכון הגורמים האמורים אינו מאפשר תחקור והפקת לקחים לצורך הקטנת מספר הכישלונות של מש"א בבחינות. עוד עלה כי אף שהמערכת הממוחשבת של שלוחת יחידת נס"א במש"א מתעדת את הבחינות החוזרות שנעשות לפריטים, יחידת נס"א אינה מנתחת את נתוני הבחינות החוזרות, לצורך הצפה לפני גורמים במש"א והגורמים ההנדסיים של הבעיות הגורמות לכישלונות.

קביעת נורמות שירות בזרוע האוויר - בהוראות המטה הטכנולוגי בזרוע האוויר לא נקבעו נורמות בכל הנוגע למשכי זמן לביצוע בחינה לספקים. כמו כן, יחק"ל אינה מבצעת רישום של מועדי קבלת הבקשות לבחינה מהספקים, ומשכך היא אינה מבצעת מדידה של משך הזמן העובר ממועד הבקשה לבחינה ועד ביצועה בפועל, דבר העלול לפגוע באיכות השירות.

תדירות המבדקים לחידוש הסמכה לבחינה עצמית שמבצע ענף הבטחת איכות בזרוע האוויר - בתוכנית העבודה של ענף הבטחת איכות לשנת 2023 לא תוכנן מבדק חידוש הסמכה עצמית ל-19 ספקים שלא בוצע להם מבדק בארבע השנים האחרונות, אלא רק לשמונה מהם. עקב כך ל-11 מ-19 הספקים (58%) לא יבוצעו בשנת 2023 מבדקי חידוש הסמכה, כלומר תהיה חריגה מפרק הזמן שנקבע בהוראת המטה הטכנולוגי בזרוע האוויר בנושא הסמכה לבחינה עצמית.

היעדר מערכת הערכת ספקים במנה"ר - שלא בהתאם להוראת משרד הביטחון מיוני 2019, מנה"ר לא הקים מערכת הערכת ספקים, לצורך תיעוד ביצועי הספקים ומעקב שוטף אחר הביצועים. אף ש-75% מהנתונים הנדרשים להפעלת מערכת הערכת ספקים הם נתונים שנגזרים ממערכות מנה"ר, מנה"ר אינו משתמש בהם באופן סדור לצורך הערכת ספקים. כמו כן עלה בביקורת כי באפיון שנעשה לצורך הקמת מערכת הערכת ספקים במנה"ר לא נכללה אמת מידה להערכה של משתמש קצה. בשל כך בעת בחירת ספק מנה"ר אינו מפקח תובנות בנוגע לרמת איכות הספקים ואינו מתעדף ספקים על פי ביצועי עבר. חשיבות הערכת הספקים מתחדדת נוכח היקף הרכש הנרחב המנוהל במנה"ר - 12 מיליארד ש"ח בשנת 2022.

הערכת משתמשי הקצה לגבי ספקים במערכת הערכת ספקים באגף ההנדסה והבינוי במשרד הביטחון (אה"ב) - בשנת 2017 הקים אה"ב מערכת להערכת ספקים בתחום הבינוי (בעיקר לגבי קבלנים ומתכננים). הספקים נמדדים באה"ב לפי הקריטריונים האלה: (א) עמידה בלוח זמנים - 40%; (ב) טיב העבודה - 30%; (ג) הגשת מסמכים במועד (כגון בעניין לוח הזמנים המתוכנן לעבודה ויומני עבודה) - 10%; (ד) הגשת חשבונות ללא הסתייגויות, כולל המסמכים הנלווים הרלוונטיים - 10%; (ה) הערכת כללית של מפקח -



10%; (ו) הפחתות בציון הכללי בגין אירועי בטיחות - הפחתה של עד 20%. עם זאת, בביקורת עלה כי מערכת הערכת הספקים של אהו"ב אינה כוללת אמת מידה לגבי משתמש הקצה (היוזם של פרויקט הבינוי, ומי שהפרויקט נעשה עבורו) שהשתתית אמורה לספק את צרכיו. עקב כך הערכת הספקים חסרה, מכיוון שאיננה כוללת משתנים למדידת רמת שביעות הרצון של משתמש הקצה בעת מסירת הפרויקט לשימוש ובמהלך תקופת השימוש המוגדרת (לדוגמה, תקופת הבדק).

העברת נתוני בחינות הבטחת איכות מצה"ל למנה"ר - למרות בקשותיו של מנה"ר, צה"ל אינו מעביר לו נתונים בנוגע לתוצאות בחינות הקבלה שעורכות יחידות הבחינה של צה"ל או בנוגע להחלטות שלהן אם לאשר, לחדש או לפסול הסמכה של ספק לבחינה עצמית, לאור מבדקי האיכות שמבצעים גופי צה"ל לספקים. היעדר משוב זה אינו מאפשר למנה"ר להפיק תובנות בנוגע לרמת האיכות של ספקים ופוגע ביכולתו לבצע פעולות לתיקון תהליכים ולטיוב מערך הספקים.



פעילות בקרה של יחידת נס"א על ספקים בהסמכה לבחינה עצמית - בשנים 2020 עד 2022 יחידת נס"א מימשה את תוכניות העבודה שלה למבדקי הבטחת איכות⁴ בשיעור ממוצע של 97% ואת תוכניות העבודה שלה לבחינות אימות⁵ בשיעור ממוצע של 93%.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ לחט"ל לקבוע בנוהל כי יחידת נס"א תעדכן את הגורמים ההנדסיים בזרוע היבשה (שקבעו את מאפייני הבדיקות שנדרשות), את הגופים הדורשים ואת מנה"ר בנוגע לבחינות ולספקים שנכשלו. זאת כדי שהגורמים האמורים יוכלו לנתח ולאפיין את הסיבות לכישלונות, ויפעלו במידת הצורך מול הספקים, למשל בנוגע לשיפור בקרת האיכות התהליכית שלהם. תוצאות הבחינות יכולות לשמש את מנה"ר להערכת ביצועי הספקים, כחלק מהבקרה על תהליכי הרכש ובמטרה לטייב את מערך הספקים ואת ההתקשרויות.



מומלץ שיחידת נס"א תתעד את הבדיקות החוזרות; תקיים בקרה על שיעורי הבדיקות החוזרות בקרב הספקים; ותבחן, בשיתוף מנה"ר ואגף הכספים במשרד הביטחון, את האפשרות לפתח מנגנון לגביית תשלום מספקים עבור בחינה חוזרת, כדי לתמרץ אותם לשפר את תהליכי בקרת האיכות שלהם.



מומלץ שענף הבטחת איכות במטה הטכנולוגי בזרוע האוויר יקבע נורמות לגבי השירות לספקים, וכי יחק"ל תבצע רישום ומעקב לגבי מועדי הבקשות לבחינות האיכות ומועדי ביצוע הבחינות, כדי שהיא תוכל לבצע בקרה על זמני השירות שלה.



4 מבדק הבטחת איכות הוא סקירה של פעולות בתהליך הייצור, והוא מתקיים אחת לשנה.

5 בחינות אימות הן בדיקות לבחינת התאמת המוצר לדרישות ההנדסיות, והן מתקיימות פעמיים בשנה.



מומלץ שענף הבטחת איכות בזרוע האוויר ימשיך לתכנן את המבדקים לחידוש הסמכה לבחינה עצמית כנדרש בהוראת המטה הטכנולוגי בזרוע האוויר, וכן יפעל לצמצם את הפערים בנושא זה, כדי שבסוף שנת 2024 לא ייוותרו ספקים שלא בוצע להם מבדק חידוש הסמכה יותר מארבע שנים. עוד מומלץ שהמטה הטכנולוגי בזרוע האוויר יבחן את ההלימה בין כוח האדם העוסק בתהליכי ההסמכה לבחינה עצמית לבין הדרוש לקיום התוכנית הרב-שנתית בנושא.



מומלץ למנה"ר להקים מערכת הערכת ספקים, תוך בחינה מחודשת של אמות המידה לביצוע הערכה ולחישוב הציון לספקים שנקבעו במסמך האפיון הטכני משנת 2015 בנושא מערכת הערכת ספקים במנה"ר, לרבות בחינת המשמעות של אי-הכללת תוצאות הבחינות של גופי הבחינה בצה"ל ופעילות צה"ל בנוגע להסמכת ספקים לבחינה עצמית כחלק ממרכיבי ההערכה. עוד מומלץ כי מנה"ר יבחן את האפשרות לקבוע אמת מידה של הערכת משתמש קצה. נוסף על כך, מומלץ לאהו"ב לשקול לשלב במערכת הערכת הספקים שלו גם רכיב של רמת שביעות הרצון של משתמש הקצה מהפרויקט שבוצע ולא רק באמצעות מרחב הבינוי.

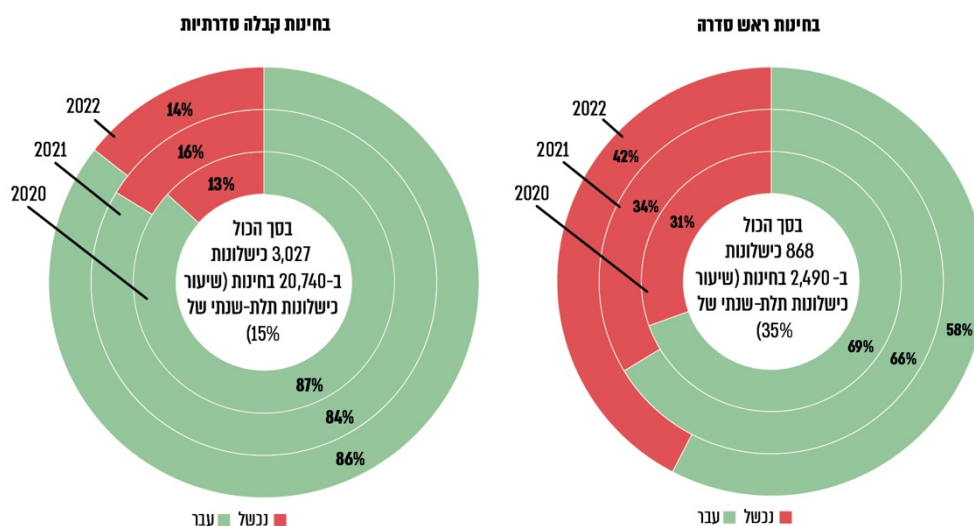


מומלץ כי מנה"ר יכלול נתונים שברשות צה"ל במערכת הערכת ספקים, וכי מנכ"ל משרד הביטחון וסגן הרמטכ"ל ינחו את מנה"ר וגופי צה"ל לסכם על מנגנון משותף להעברה שיטתית ושוטפת של נתונים מגופי הבחינה בצה"ל למנה"ר בנוגע לבחינות הקבלה ובנוגע לתהליכי ההסמכה לבחינה עצמית שהם מבצעים לספקים.





שיעורי המעבר והכישלון בבחינות ראש סדרה ובבחינות קבלה סדרתיות שביצעה יחידת נס"א בשנים 2020 עד 2022



על פי נתוני יחידת נס"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

הבטחת האיכות של פריטים בצה"ל כוללת מכלול של תהליכים בזרועות שייעודם הוא בקרה על כך שהפריטים המסופקים לצה"ל מתאימים לדרישות שלו. תהליכים אלו מיושמים בין השאר באמצעות הגדרת מפרטים טכניים לפריטים הנדרשים על ידי גורמים הנדסיים ובחינות שעורכים גופי בחינה צה"ליים וספקים שהוסמכו לבחינה עצמית במטרה לאתר אי-התאמות. יודגש כי רק פריטים שנדרש לבחון ושעברו את הבחינות בהצלחה יכולים להיקלט בצה"ל. כדי לעודד ספקים לעמוד ברמות שירות גבוהות וכדי לבחור ספקים על סמך ביצועי עבר, נדרשת קיומה של מערכת הערכת ספקים במנה"ר.

בביקורת עלה כי שלא בהתאם להוראת משרד הביטחון מיוני 2019, מנה"ר לא הקים מערכת הערכת ספקים, וצה"ל אינו מעביר למנה"ר נתונים בנוגע לתוצאות תהליכי הבטחת איכות שהוא מקיים. עוד עלה כי קיימת שונות בין המטה הטכנולוגי בזרוע האוויר ובין יחידת נס"א בנוגע לתהליכי העבודה לבחינת הבטחת איכות של פריטים נרכשים.

מומלץ כי מנה"ר יפעל להקמתה של מערכת הערכת ספקים; כן מומלץ כי מנה"ר יכלול בה נתונים שברשות צה"ל, וכי מנכ"ל משרד הביטחון וסגן הרמטכ"ל ינחו את מנה"ר וגופי צה"ל לסכם על מנגנון משותף להעברה שיטתית ושוטפת של נתונים מגופי הבחינה בצה"ל למנה"ר. עוד מומלץ כי סגן הרמטכ"ל ינחה את הזרועות לבדוק את היתרונות היחסיים של תהליכי העבודה בכל זרוע בנושא הבטחת איכות לפריטים נרכשים.

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ד | מאי 2024



מערכת הביטחון

**מידע מסווג -
אבטחתו
בארכיונים ומניעת
פרסומו -
ביקורת מעקב**



מידע מסווג - אבטחתו בארכיונים ומניעת פרסומו - ביקורת מעקב

רקע

מדינת ישראל בדומה למדינות אחרות בעולם מחזיקה במידע אשר האינטרסים הלאומיים מחייבים למנוע את חשיפתו, בשל הסיכון שגורמים עוינים עלולים להשתמש בו לרעה ולפגוע בכך בין היתר בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה ובהיבטים משמעותיים אחרים. לצד זאת, חומרים ארכיוניים אמורים לעמוד לעיון הציבור בהתאם לתנאים שנקבעו בחוק הארכיונים, התשט"ו-1955 (חוק הארכיונים), ובתקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך), התש"ע-2010.

חומרים של מוסדות המדינה שאין עוד שימוש בהם, ובכלל זה חומרים אשר מכילים מידע מסווג, מופקדים בארכיון מדינת ישראל (הגנזך או ארכיון המדינה), אשר בראשו עומד הגנז. פעילותו של ארכיון המדינה מוסדרת בחוק הארכיונים ובתקנות שהותקנו מכוחו. חומרים הכוללים מידע מסווג מופקדים גם בארכיונים המצויים בגופי מערכת הביטחון ואשר הגנז הכיר בהם כשלוחות של ארכיון המדינה, דוגמת ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון (ארכיון צה"ל), ארכיון המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים וארכיון שירות הביטחון הכללי (שב"כ). נוסף על כך, חומרים הכוללים מידע מסווג מופקדים בארכיונים מסוימים ובארכיונים ציבוריים ובידי בעלים פרטיים.

באוגוסט 2020 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "מידע מסווג - אבטחתו בארכיונים ומניעת פרסומו"¹ (הדוח הקודם), בעקבות ביקורת שביצע בנושא זה בחודשים יולי 2018 עד מרץ 2019 (הביקורת הקודמת). בדוח הקודם הוצגו ממצאים שמהם עלה כי בארכיון המדינה, בארכיונים מסוימים ובארכיונים ציבוריים ופרטיים מצויים חומרים ארכיוניים מסווגים שחלק ניכר מהם אינם כפופים להסדרי ביטחון מידע ממלכתיים, או שכפילותם להסדרים אלה מוטלת בספק; וכי קיימים ליקויים ועיכובים בחשיפת חומרי ארכיון לעיון הציבור, אף שתקופת ההגבלה על חשיפתם הסתיימה.

1 בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התש"ח-1958 [נוסח משולב], ולשם שמירה על ביטחון המדינה, ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם לציבור נתונים מהדוח הקודם.



נתוני מפתח

כ-3 שנים עברו מאז פרסם "צוות סופרי הצללים" ² המלצות בתחום המשפטי והמינהלי ובתחום עובדים שפרשו, אולם למרות זאת טרם הוסדר נושא ההיחשפות של גורמים לא מורשים לחומר מסווג	79,533 תיקים שלא נחשפו לציבור מצויים בארכיון המדינה נכון לדצמבר 2022, אף שתקופת ההגבלה על חשיפתם הסתיימה	כ-65 מיליון ש"ח תקציב ארכיון המדינה לשנת 2022	כ-3 מיליון תיקים הכוללים כ-500 מיליון עמודי נייר מופקדים בארכיון המדינה, נכון לספטמבר 2023
קיימים ארכיונים ציבוריים³ שהם בבעלותו או בהנהלתו של גוף שאין מטרות הפקת רווחים ואושרו על ידי הממשלה, בהודעה שפורסמה ברשומות, כארכיון ציבורי	1,101 תיקים (כ-0.1%) בלבד נחשפו בשנת 2022 בארכיון צה"ל, מכלל התיקים שתקופת ההגבלה על חשיפתם לציבור הסתיימה	כ-1.1 מיליון תיקים שלא נחשפו לציבור מצויים בארכיון צה"ל נכון לדצמבר 2022, אף שתקופת ההגבלה על חשיפתם הסתיימה	כ-18 מיליון פריטי מידע מסווג מצויים בארכיון צה"ל נכון ליולי 2023

2 בדצמבר 2015 הורה היועץ המשפטי לממשלה על הקמת צוות שיבחן קידום הנחיה מערכתית לטיפול בתופעה של שיח בכירים לשעבר במערכת הביטחון עם 'סופרי צללים' או עם עיתונאים" (צוות סופרי הצללים).

3 ההגדרה על פי חוק הארכיונים.



פעולות הביקורת

בחדשים פברואר עד אוגוסט 2023 בדק משרד מבקר המדינה אם ובאיזה אופן תוקנו ליקויים שהועלו בדוח הקודם בנושאים האלה: תחולת החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (החוק להסדרת הביטחון), על ארכיונים מסוימים; היבטים הנוגעים לחשיפה של חומר ארכיוני מוגבל מטעמי ביטחון לאחר תום תקופת ההגבלה; פיקוח הגנז' על ארכיונים ציבוריים ופרטיים; היבטים הנוגעים לחומרים מסווגים המצויים בארכיונים ציבוריים ופרטיים; וגילוי מידע מסווג לגורמים בלתי מורשים בתהליך כתיבת ספרים על ידי נבחר ציבור ועובדי ציבור ונבחר ציבור ועובדי ציבור לשעבר. הביקורת נעשתה בארכיון המדינה; במשרד הביטחון - בארכיון צה"ל ובממונה על ביטחון מערכת הביטחון (מלמ"ב); במשרד המשפטים; בשב"כ; באגף המודיעין בצה"ל - ביחידת הצנזורה לעיתונות ותקשורת (הצנזורה) ובמחלקת ביטחון מידע; ובמטה לביטחון לאומי (המל"ל).

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם חלקים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

תמונת המצב העולה מן הביקורת

תחולת החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, על ארכיונים מסוימים - בביקורת הקודמת נמצא כי ארכיונים מסוימים שמצויים בהם חומרים מסווגים אינם נכללים ביחידות משרד רה"ם ואינם מצוינים מפורשות בתוספת לחוק להסדרת הביטחון, וכי בקרב הגופים המבוקרים קיימות דעות שונות לגבי השאלה אם חל עליהם החוק להסדרת הביטחון. **בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. אף שעברו יותר משלוש משנים מפרסום הדוח הקודם לא הוסדר נושא אבטחת המידע בארכיונים האמורים** כמו כן נמצא כי במועד סיומה של ביקורת המעקב, אוגוסט 2023, הארכיונים האמורים אינם מונחים ישירות על ידי קצין מוסמך, ומינוי ממונה הביטחון שלהם אינו מאושר על ידי קצין מוסמך. עקב כך למשרות העובדים בארכיונים אלו לא נקבע סיווג ביטחוני, דבר שעלול לחשוף חומרים מסווגים לגורמים שאינם מורשים לכך. עוד העלתה ביקורת המעקב כי שלא בהתאם להמלצת הדוח הקודם, לא עשו ארכיון המדינה, משרד רה"ם, השב"כ ומשרד המשפטים, בתיאום עם הגופים האחראים לנושא אבטחת הארכיונים השונים והחומרים המסווגים המצויים בהם, עבודה מערכתית, והנושא לא הובא לפתחו של היועץ המשפטי לממשלה כדי שיכריע אם החוק להסדרת הביטחון חל על הארכיונים האמורים.

חשיפת מסמכים שתקופת ההגבלה על חשיפתם הסתיימה - בביקורת הקודמת נמצא כי תיקים רבים ובהם חומרים מסווגים המצויים בארכיון המדינה וארכיון צה"ל ותקופת



ההגבלה על חשיפתם הסתיימה, לא נחשפו. הדבר בלט בייחוד בארכיון צה"ל. **בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן.** מספר התיקים שלא נחשפו בארכיון המדינה נכון לסוף שנת 2022 היה 79,353. שיעור החשיפה בארכיון ירד בשנים 2020 עד 2022 משיעור של 29% לשיעור של 16% (ירידה של 45% בשיעור החשיפה). עוד עלה בביקורת המעקב כי שיעור החשיפה בארכיון המדינה הוא נמוך - 21% בממוצע בשנים 2020 - 2022. בהתאם לקצב החשיפה משנת 2022 (16%), זמן החשיפה של תיקים שסיימו את תקופת ההגבלה הוא כשבע שנים. כמו כן עלה בביקורת המעקב כי שיעור החשיפה של החומרים שנאגרו בארכיון צה"ל מכלל החומרים שנאגרו בארכיון היה פחות מעשירית האחוז בשנת 2022, ובשנים 2020 - 2022 היה בממוצע 0.11%, דבר שפוגע בזכות הציבור לעיין בחומר זה. בספטמבר 2023 מספר התיקים בארכיון צה"ל המצויים בעיכוב חשיפה היה כ-1.1 מיליון תיקים.

חיסיון לאחר תום תקופת ההגבלה ללא אישור ועדת השרים - בביקורת הקודמת נמצא כי באלפי המקרים שבהם הוטל חיסיון על חומרים ארכיוניים בתום תקופת ההגבלה, הדבר נעשה ללא אישורה של ועדת השרים⁴ כנדרש בחוק הארכיונים, בין היתר עקב קשיים בכינוסה. בדוח הקודם נאמר כי נוכח הקושי לכנס את ועדת השרים כנדרש בחוק, ארכיון המדינה מטיל חיסיון על חלקי תיקים שתקופת ההגבלה שלהם הסתיימה, בלי לבקש את אישורה של הוועדה. **בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן.** נמצא כי ממועד סיום הביקורת הקודמת, דצמבר 2019, ועד למועד סיום ביקורת המעקב, אוגוסט 2023, הכין ארכיון המדינה טיוטת הצעת חוק ארכיונים חדש, הכוללת מנגנון חלופי לוועדת השרים שצוינה לעיל. כמו כן, נמצא כי משרד המשפטים הכין שתי חוות דעת לצורך בחינת הנושא. נכון לאוגוסט 2023, מועד סיום הביקורת, וכפי שעלה גם בביקורת הקודמת, לא השתנה המצב הנורמטיבי, ובהתאם לקבוע בחוק הארכיונים, ועדת השרים היא המוסמכת לאשר לגנן לציין כי חומר ארכיוני יוגדר כסודי מטעמי פגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה ולהטיל הגבלות מיוחדות על העיון בחומר זה אך ועדה זו לא התכנסה בתקופה שנבדקה בביקורת. במצב דברים זה תיקים שהסתיימה תקופת ההגבלה על חשיפתם אינם מפורסמים לציבור, אף שוועדת השרים לא ציינה את החומרים שבתיקים אלה כסודיים מטעמי פגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה.

חומרים ארכיוניים מסווגים המצויים בארכיונים ציבוריים ופרטיים - בביקורת הקודמת נכתב כי כעולה ממסמכי מלמ"ב, חומרים ארכיוניים, ובהם חומרים מסווגים, נמצאים בארכיונים ציבוריים ופרטיים, והומלץ כי שב"כ יוביל עבודת מטה בסוגיית הימצאות חומרים ארכיוניים מסווגים, לרבות של מוסדות המדינה, בארכיונים ציבוריים ופרטיים ויקבע דרך פעולה לטיפול בבעיה זו. **בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה.** נמצא כי ממועד סיום הביקורת הקודמת בדצמבר 2019 לא חל שינוי של ממש בנושא הטיפול בחומרים ארכיוניים מסווגים המצויים בארכיונים ציבוריים ופרטיים, ובכלל זה הגופים המבוקרים לא קידמו הסדרה שתאפשר מצב זה ולכל הפחות תקבע גורמים מוסמכים לפיקוח על אבטחת המידע בארכיונים אלו ולטיפול בנושא. בביקורת המעקב גם עלה כי נכון למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2023, למעט צוות מלמ"ב הפועל בארכיונים ציבוריים בהסמכת גנזת המדינה, אין התקדמות בנושא הטיפול בחומרים ארכיוניים מסווגים

4 בחוק הארכיונים נקבע כי הגנן, באישור ועדה של שלושה שרים שתמנה הממשלה (ועדת השרים), רשאי לציין חומר ארכיוני כסודי מטעמי פגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה ולהטיל הגבלות מיוחדות על העיון בחומר זה.



המצויים בארכיונים ציבוריים, הנושא לא הוסדר, וחומרים מסווגים עדיין מצויים בארכיונים ציבוריים ופרטיים.

סמכות מלמ"ב לפעול בארכיונים ציבוריים ופרטיים - בביקורת הקודמת נמצא כי פעילות מלמ"ב בארכיונים הציבוריים והפרטיים למניעת חשיפת מידע שעלול לפגוע בביטחון המדינה מתבצעת מתוקף הרשאה של גנזי המדינה לשעבר ובהסכמה של מנהלי הארכיונים, אך אינה מוסדרת בחקיקה. **בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן.** נמצא כי לא חל שינוי בנושא הסדרת האחריות של מלמ"ב לטיפול בכלל החומרים המסווגים שבארכיונים הציבוריים והפרטיים בכל רמות הסיווג, ולא הוגדרו סמכויותיו של מלמ"ב בהקשר זה, למעט ההסמכה מהגנת מלמ"ב, שמשמשת פתרון להיעדר ההסדרה החוקית בעניין האחריות בנושא זה. ללא הסדרה כאמור עלולה להיפגע השמירה על מידע מסווג המצוי בארכיונים ציבוריים.

גילוי מידע מסווג לגורמים בלתי מורשים בתהליך כתיבת ספרים על ידי נבחר ציבור או עובדי ציבור בעבר או בהווה - בביקורת הקודמת נמצא כי במהלך הפקת ספרים במעורבות סופרי צללים נחשפים למידע מסווג גורמים השותפים להפקה שאינם מורשים מבחינה ביטחונית להיחשף למידע כזה. **בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן.** ביקורת המעקב העלתה, כי הגם שבספטמבר 2020 פרסם צוות סופרי הצללים את הדוח בנושא "סופרי הצללים", ובו המלצות בתחום המשפטי (ובכלל זה יצירת מסמך משפטי שירכז את מגוון הוראות הדין המאגדות את כל נושא השמירה על מידע ביטחוני, ועדכון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין "הכרזת ידיעות סודיות לפי סעיף 113 (ד) לחוק העונשין"); בתחום המינהלי (ובכלל זה יצירה והטמעה של תהליך הכשרה לנבחר ציבור שתפקידם מחייב היחשפות למידע מסווג, ובחינת נוהלי השיח של הגופים השונים עם התקשורת); ובתחום עובדים שפרשו (יצירת הנחיות בנוגע להיבטי שמירה על ביטחון מידע ומידע מסווג לאחר הפרישה, קיום דיון ייעודי עם כלל גופי הביטחון ומשרד רה"ם בעניין מי שפרשו לאחר מסלול קריירה חוצת ארגונים וגיבוש מסמך הנחיות בעניין זה בעבור בכירים אלו, וקידום חקיקה שתקבע הגבלות לאחר הפרישה) - למרות כל אלה נכון למועד סיום ביקורת המעקב, אוגוסט 2023, משרד המשפטים לא הוביל גיבוש מתווה ליישום המלצות הדוח, במטרה למנוע חשיפת חומר מסווג בפני מי שאינו מורשה לכך בעת כתיבת ספרים על ידי נבחר ציבור ועובדי ציבור מכהנים ונבחר ציבור ועובדי ציבור לשעבר. עקב כך גורמים שאינם מורשים עדיין נחשפים לחומר מסווג כאמור.



פיקוח הגנז על ארכיונים ציבוריים ופרטיים - בביקורת הקודמת עלה כי מנהלי הארכיונים הציבוריים לא הגישו דוחות שנתיים לגנז המדינה. **בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה.** ביקורת המעקב העלתה כי בשנת 2022 הגישו דוחות כנדרש עשרה ממנהלי הארכיונים הציבוריים. עם זאת, 11 מנהלי ארכיונים ציבוריים לא הגישו דוחות כאמור.

הצורך בקיומם של שני הליכים (בשלב חשיפת חומרי ארכיון) - חשיפה וצנזורה - בביקורת הקודמת נמצא כי חומרים ארכיוניים נבדקו על ידי שני גורמים - צוותי חשיפה של



הארכיון המאשרים את העיון בחומרים; וגורמים מטעם הצנזורה המאשרים את פרסומם. **בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן באופן מלא.** בביקורת המעקב עלה כי בדצמבר 2020 נחתם נוהל עבודה משותף לארכיון המדינה ולצנזורה - "נוהל לחשיפת חומרים ביטחוניים רגישים המופקדים בארכיון המדינה", והליך החשיפה התייעל. בנוהל נקבע שארכיון המדינה יקלוט עובדים שיוכשרו כחושפים ביטחוניים, והצנזורה תשולב בהכשרתם, כך שחומרים ארכיוניים ייבדקו על ידי גורם אחד בלבד.

עיקרי המלצות הביקורת

משרד מבקר המדינה שב וממליץ כי משרד רה"ם וארכיון המדינה, בסיוע משרד המשפטים וש"ב, יפעלו להסדרת מעמדם של הארכיונים המסוימים, שמצויים בהם חומרים מסווגים, לצורך מתן פתרון מערכתי לסוגיית הביטחון בארכיונים אלו ולצורך מניעת חשיפה של חומרים לגורמים לא מוסמכים. זאת בדגש על היבטים הנוגעים לאבטחת המידע, להנחיות בתחום הביטחון על ידי קצין מוסמך לסיווג המשרות בארכיונים.

בחוק הארכיונים נקבע כי "כל אדם רשאי לעיין בחומר הארכיוני המופקד בגנזך, אך אפשר להגביל זכות זו בתקנות". חשיפת חומר ארכיוני לאחר תום תקופת ההגבלה היא חשובה בשל זכות הציבור לעיין בחומר זה. משרד מבקר המדינה ממליץ לגנז לפעול מול המפקידים⁵ להגדלת קצב החשיפה, תוך תשומת לב למגבלות הנובעות מהסיווג הביטחוני של המסמכים, לצורך שיפור החשיפה לציבור.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד רה"ם ולארכיון המדינה, בסיוע משרד המשפטים, להסדיר את כל נושא החשיפה בהצעת חוק ארכיונים חדש, כפי שמסר משרד רה"ם בהתייחסותו לטיטוט הדוח הקודם מיולי 2019. במסגרת זו יש מקום להביא בחשבון את זכות הציבור לעיין בחומר ארכיוני כאמור לעיל. עוד מומלץ שמשרד הביטחון, ובכלל זה ארכיון צה"ל, יפעל להגדלת קצב החשיפה בארכיון צה"ל, תוך תשומת לב למגבלות הנובעות מהסיווג הביטחוני של המסמכים, וזאת לצורך שיפור החשיפה לציבור של חומר כאמור לאחר תום תקופת ההגבלה וכדי לממש את זכותו של הציבור להיחשף לחומר ארכיוני, גם ביטחוני, במגבלות המתחייבות.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי ארכיון המדינה, בסיוע משרד המשפטים, ישלים גיבוש נוסח להצעת חוק, יקבע לוח זמנים להשלמת גיבוש ההצעה ויפעל לקדמה, לצורך מניעת הישנות התופעה של הארכת חיסיון ללא אישור הגורמים המתאימים. משרד מבקר המדינה ממליץ לראש הממשלה להביא לממשלה הצעה למינוי ועדת שרים שתוכל לאשר המלצות של הגנז לציין חומר ארכיוני כסודי מטעמי פגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה ולהטיל הגבלות מיוחדות על העיון בחומר זה. זאת עד להסדרתו בחוק של מנגנון חלופי שיבוא במקום ועדת השרים. כמו כן, כל עוד לא מוסדר בחוק מנגנון חלופי למנגנון "ועדת השרים" ולאחר שתמונה ועדת השרים כאמור, על ארכיון המדינה וארכיון צה"ל להביא לאישור ועדת השרים כנדרש בחוק הארכיונים, את החומרים שהסתיימה תקופת ההגבלה

5 מפקיד - מוסד ממוסדות המדינה או רשות מקומית שהפקידו בגנזך חומר ארכיוני.



שלהם ושאותם הם מבקשים שלא לחשוף ולקבל את אישור הוועדה לציין אותם כסודיים או חשאיים ולהגבלות שיחולו על העיון בהם.

על גנז המדינה לוודא כי הוא מקבל דוחות שנתיים כקבוע בתקנות הארכיונים מכלל מנהלי הארכיונים הציבוריים. 💡

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד רה"ם וארכיון המדינה, בסיוע מלמ"ב, שב"כ ומשרד המשפטים, יקיימו עבודת מטה בסוגיית הימצאותם של חומרים ארכיוניים מסווגים, לרבות של מוסדות המדינה, בארכיונים ציבוריים ופרטיים. זאת במטרה לקבוע דרך פעולה לטיפול בבעיה זו, ובכלל זה את זהות הגורם שיוביל את העיסוק בנושא. בהתאם לתוצאות עבודת המטה יש לפעול להסדרת הנושא ולפקח על חומרים מסווגים בארכיונים ציבוריים (וב'פרטיים'?). 💡

לצד פעילותו החשובה של מלמ"ב מכוח ההסמכה שניתנה לו מגנז המדינה, ההסדרה כאמור של הטיפול בכלל החומרים המסווגים שבארכיונים הציבוריים והפרטיים בכל רמות הסיווג היא הכרחית. על כן משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד רה"ם, בשיתוף משרד המשפטים ומשרד הביטחון, לפעול להסדרת האחריות לטיפול בחומרים אלו. 💡

משרד מבקר המדינה ממליץ כי היועצת המשפטית לממשלה תגבש על בסיס המלצות "צוות סופרי הצללים" כלים להסדרת נושא שיתוף המידע של הגורמים הפורשים עם גורמי העזר בעת כתיבת ספרים או אירועים דומים, ובכלל זה בהיבטים המשפטיים והמינהליים הנוגעים לגיבוש הנחיות לנבחרי ציבור ועובדי ציבור שפרשו מתפקידים בכל הקשור לשמירה על ביטחון מידע ועל שמירת מידע מסווג. 💡



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
			←	ארכיונים מסוימים שמצויים בהם חומרים מסווגים, אינם נכללים ביחידות משרד רה"ם, ובקרב הגופים המבוקרים קיימות דעות שונות לגבי השאלה אם חל עליהם החוק להסדרת הביטחון.	משרד רה"ם, משרד המשפטים, ארכיון המדינה, שב"כ	תחולת החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, על ארכיונים מסוימים
			←	ארכיון המדינה וארכיון צה"ל לא חשפו תיקים רבים ובהם חומרים מסווגים שתקופת ההגבלה על חשיפתם הסתיימה. הדבר בלט בייחוד בארכיון צה"ל.	ארכיון המדינה, ארכיון צה"ל	חשיפת מסמכים שתקופת ההגבלה על חשיפתם הסתיימה
			←	באלפי המקרים שבהם הוטל חיסיון על חומרים ארכיוניים בתום תקופת ההגבלה, הדבר נעשה ללא אישורה של ועדת שרים ⁶ כנדרש בחוק הארכיונים, בין היתר עקב קשיים בכינוסה. בדוח הקודם נאמר כי נוכח הקושי לכנס את ועדת השרים כנדרש בחוק, ארכיון המדינה מטיל חיסיון על חלקי תיקים שתקופת ההגבלה על חשיפתם הסתיימה, בלי לבקש את אישורה של הוועדה.	משרד רה"ם, משרד המשפטים, ארכיון המדינה	חיסיון לאחר תום תקופת ההגבלה ללא אישור ועדת השרים
	←			מנהלי הארכיונים הציבוריים לא הגישו דוחות שנתיים לגבי המדינה.	ארכיון המדינה	פיקוח הגנז על ארכיונים ציבוריים ופרטיים

6 בחוק הארכיונים נקבע כי הגנז, באישור ועדה של שלושה שרים שתמנה הממשלה (ועדת השרים), רשאי לציין חומר ארכיוני כסודי מטעמי פגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה ולהטיל הגבלות מיוחדות על העיון בחומר זה.



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				חומרים ארכיוניים, ובהם חומרים מסווגים, נמצאים בארכיונים ציבוריים ופרטיים	משרד רה"ם, משרד המשפטים, שב"כ	חומרים ארכיוניים מסווגים המצויים בארכיונים ציבוריים ופרטיים
				פעילות מלמ"ב בארכיונים הציבוריים והפרטיים למניעת חשיפת מידע שעלול לפגוע בביטחון המדינה מתבצעת מתוקף הרשאה של גנזי המדינה לשעבר ובהסכמה של מנהלי הארכיונים, אך אינה מוסדרת בחקיקה.	משרד רה"ם, משרד המשפטים, משרד הביטחון, המל"ל	סמכות מלמ"ב לפעול בארכיונים ציבוריים ופרטיים
				חומרים ארכיוניים נבדקו על ידי שני גורמים - צוותי חשיפה של הארכיון המאשרים את העיון בחומרים; וגורמים מטעם הצנזורה המאשרים את פרסומם.	ארכיון המדינה, הצנזורה	הצורך בקיומם של שני הליכים (בשלב חשיפת חומרי ארכיון) - חשיפה וצנזורה
				במהלך הפקת ספרים במעורבות סופרי צללים נחשפים למידע מסווג גורמים השותפים להפקה שאינם מורשים מבחינה ביטחונית להיחשף למידע כזה.	היועץ המשפטי לממשלה	גילוי מידע מסווג לגורמים בלתי מורשים בעת תהליך כתיבת ספרים על ידי נבחרי ציבור או עובדי ציבור בעבר או בהווה



סיכום

בארכיון המדינה ובשלוחותיו, ובמרכזם ארכיון צה"ל, מצויים חומרים ארכיוניים ברמות סיווג שונות, ובהם חומרים מסווגים. בביקורת המעקב עלה כי אף שנושאים אשר עמדו בליבת הביקורת הקודמת זכו לטיפול מצד הגורמים הנוגעים בדבר, בפועל אף שעברו יותר משלוש שנים וחצי מאז הגיש מבקר המדינה את הדוח הקודם, חמישה מתשעה ליקויים מרכזיים שצוינו בדוח הקודם ושעמדו במוקד ביקורת המעקב לא תוקנו. לצד זאת, ליקוי אחד תוקן במידה מועטה, ליקוי אחד תוקן במידה רבה ושני ליקויים תוקנו באופן מלא.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד רה"ם, משרד המשפטים, שב"כ, מלמ"ב, ארכיון המדינה וארכיון צה"ל, יבצעו עבודת מטה, לצורך מציאת פתרון מערכתי למכלול הליקויים המתמשכים הנוגעים לאבטחת מידע מסוג המצוי בארכיון המדינה ובארכיונים מסוימים נוספים; לנושא חשיפת מידע מסוג המצוי בידי נבחרי ציבור ועובדי ציבור ובידי נבחרי ציבור ועובדי ציבור לשעבר המבקשים לכתוב ספרים בפני גורמים שאינם מוסמכים לכך; ולנושא חשיפת חומרים מארכיון המדינה ומארכיון צה"ל לאחר שעברה תקופת ההגבלה על חשיפתם. אי-טיפול בנושאים אלו ואי-הסדרה שלהם עלולים להביא לחשיפת מידע מסוג לציבור, ואף עלולים לפגוע בביטחון המדינה.

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ד | מאי 2024



מערכת הביטחון

מניעת מעילות והונאות בתעשייה האווירית לישראל בע"מ



מניעת מעילות והונאות בתעשייה האווירית לישראל בע"מ

רקע

התעשייה האווירית לישראל בע"מ (התע"א או החברה) היא חברה ממשלתית כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. התע"א, שהיא אחת התעשיות הביטחוניות הגדולות בישראל, פועלת באמצעות ארבע חטיבות עסקיות: חטיבת מערכות טילים וחלל, חטיבת כלי טיס צבאיים, חטיבת תעופה וחטיבת אלקטרוניקה צבאית, שפעילותה מתבצעת באמצעות אלתא מערכות בע"מ (אלתא), חברה בת ממשלתית בבעלות מלאה של התע"א. בסוף שנת 2022 היו לתע"א כ-13,800 עובדים, כ-5,100 ספקים ו-46 תאגידים מוחזקים, מהם 26 בחו"ל; ומחזור ההכנסות השנתי שלה היה בסך של כ-4.97 מיליארד דולר.

מעילה והונאה עלולות להסב לארגון מקים כבדים, כגון הפסד כספי, פגיעה במוניטין, עיצומים רגולטוריים ואובדן לקוחות. על פי מחקר של ACFE¹, ארגונים מאבדים כ-5% מההכנסה השנתית עקב מעילות ואי-סדרים. כל ארגון חשוף למעילות ולהונאות ולא ניתן למנוע לחלוטין את הסיכון להתרחשותן. עם זאת, הארגון יכול לצמצם את הסיכון לכך באמצעות מגוון פעולות, ובהן יצירת תרבות ארגונית נאותה והעלאת מודעות לנושא בקרב העובדים והמנהלים בכל הדרגים; פיתוח תוכנית מוסדרת לגילוי מעילות והונאות, לטיפול בהן ולמניעתן; והטמעת בקורות ומערכות ייעודיות בארגון לשם התמודדות עם סיכונים אלה.

בינואר 2020 פרסמה רשות החברות הממשלתיות חוזר בעניין ניהול סיכונים תאגידי בחברות הממשלתיות וחברות בת ממשלתיות (חוזר ניהול סיכונים 2020), הקובע כי ניהול הסיכונים של כל חברה יתייחס לפחות לכמה סוגי סיכונים שצוינו בחוזר, ובהם סיכוני מעילות והונאות.

1 איגוד חוקרי ההונאות והמעילות הבין-לאומי - ACFE - Association of Certified Fraud Examiners.



נתוני מפתח

4.97
מיליארד
דולר

מחזור ההכנסות
השנתי של תע"א
בשנת 2022

83

המקום שבו דורג סיכון
מעילות והונאות בסקר
הסיכונים התאגידי
האחרון של התע"א
משנת 2020 מתוך 85
סיכונים שדורגו*

26%

מהעובדים
בתחום הרכש
אינם עומדים
בהנחיות הנהלת
החברה לביצוע
רוטציה בין
התפקידים מדי
חמש שנים

130

מספר ההמלצות של
הביקורת הפנימית
שהתקבלו על ידי
הנהלת החברה
ויישומן היה בפיגור
של יותר משנה, מהן
81 המלצות שיישומן
היה בפיגור של יותר
משנתיים (נכון
לדצמבר 2022), ובהן
המלצות בנושאים
הנוגעים למעילות
והונאות

כ-34%
(814)

מהמשיבים
(עובדי התע"א)
על שאלון משרד
מבקר המדינה**
מסרו כי לא ידעו
למי לפנות אם
ירצו להגיש
תלונה על פגיעה
בטוהר המידות

כ-23%-33%
(557 - 787)

מהמשיבים (עובדי
התע"א) על שאלון
משרד מבקר המדינה
סברו כי ניתן לבצע
בחברה מעילות
והונאות מסוגים שונים,
ובהם: הוצאת ציוד בעל
ערך, הונאות מצד
ספקים ודיווחי נוכחות
כוזבים

כ-55%
(1,305)

מהמשיבים
(עובדי התע"א)
על שאלון
משרד מבקר
המדינה ציינו כי
אינם ערים
לקיומו של "קו
חם" להגשת
תלונות באופן
גלוי או אנונימי

כ-11%
(264)

10% מהמשיבים
(עובדי התע"א) על
שאלון משרד מבקר
המדינה ענו שאינם
יודעים אם היו
מדווחים על מעילה
או הונאה שמתרחשת
בחברה אילו היה
ברשותם מידע בנוגע
להתרחשותן, וכ-1%
מהמשיבים אמרו
שלא ידווחו על העניין

* בסולם שבו "1" משקף את הסיכון הגבוה ביותר, ו-"85" את הנמוך ביותר. לדברי התע"א, סקר הסיכונים התאגידי קובע את הסיכונים שהתממשותם עלולה לסכן את התאגידי; וכי על פי ניסיון החברה, אירועי מעילות אינם מגיעים לכדי היקפים כספיים משמעותיים ואינם נופלים בגדר סיכון מפתח תאגידי.

** במהלך הביקורת (במאי 2023) הפיץ משרד מבקר המדינה בקרב עובדי החברה שאלון בנוגע לסיכוני מעילות והונאות בחברה.



פעולות הביקורת

בחדשים ינואר עד יולי 2023 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות התע"א, רשות החברות הממשלתיות והממונה על הביטחון במערכת הביטחון (מלמ"ב) בנוגע למעילות והונאות בתע"א, בהתייחס לשנים 2019 - 2022 (בסוגיות מסוימות הביקורת התייחסה לתקופה המסתיימת ב-30.6.23). בביקורת נבדקו מערך ניהול הסיכונים בחברה, ובעיקר ניהול סיכוני מעילות והונאות: סביבת הבקרה לניהול הסיכונים, הערכת הסיכונים ואופן הפיקוח עליהם והטיפול בהם; הטיפול של מלמ"ב במקרי מעילות והונאות; והפיקוח והמעקב של רשות החברות הממשלתיות בנושא. הביקורת בוצעה בתע"א, באלתא, ברשות החברות הממשלתיות ובמלמ"ב.

במהלך הביקורת (במאי 2023) הפיץ משרד מבקר המדינה באמצעות התע"א שאלון בקר 14,126 מעובדי החברה, ובו הם התבקשו להתייחס לנושאים הנוגעים לסיכוני מעילות והונאות בחברה. על השאלון השיבו באופן מלא 2,411 (כ-17%) מהעובדים.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים אחדים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

תמונת המצב העולה מן הביקורת



ניהול סיכוני מעילות והונאות בתע"א - הגם שהתע"א גיבשה מסמך "מדיניות מניעת סיכוני מעילות והונאות", הנושא אינו מעוגן בנוהל נפרד. הטיפול בנושאים הנוגעים לסיכונים אלה נחלק בין גורמים שונים בחברה ומוגדר בנהלים רבים. נמצא כי חלוקת תחומי הסמכות והאחריות המוגדרת בנוהלי התע"א לטיפול בסיכוני מעילות והונאות ובאירועים שאירעו אינה ברורה, ויש חפיפה בין גורמים שונים; וכן לא ברורים אופני הדיווח הפנימיים הנדרשים כשמתרחשים אירועים אלה, לרבות הדיווח למנהל הסיכונים הראשי.

לשום גורם בתע"א, לרבות מערך ניהול הסיכונים, לא היה בסיס נתונים מרכזי כולל של אירועי מעילות והונאות שהתגלו בחברה בשנים 2019 - 2022, ויש בכך כדי לפגוע בניהול סיכוני המעילות וההונאות ובטיפול בהם.

מינואר 2019 ועד יוני 2023 אירעו בתע"א אירועי מעילות והונאות, ובהם מקרים של דיווח שעות כוזב, מקרים של ניצול הרשאות לביצוע שינויים במערכות מידע, גניבה או שימוש פרטי ברכוש החברה וזיוף החזרי הוצאות. עם זאת, הסיכונים הנוגעים לאירועים אלה לא דורגו בחברה בין עשרים הסיכונים הגבוהים ביותר בסקר סיכוני מעילות והונאות משנת 2021, והדבר עלול להעיד על איכות הערכת הסבירות להתממשות הסיכונים.



מינוי מנהל סיכונים ראשי ואחריותו לניהול סיכונים הונאות ומעילות - בחוזר ניהול סיכונים 2020 של רשות החברות הממשלתיות נקבע כי בחברה ממשלתית בסיווג 9 ומעלה (הסיווג של תע"א) מנהל הסיכונים הראשי לא יעסוק בתפקידים אחרים. שלא בהתאם לחוזר זה, ועל אף ריבוי משימותיו של מנהל הסיכונים הראשי כפי שהוגדרו בחוזר ניהול הסיכונים, אשר דורשות קשב ותשומות רבות, מינה דירקטוריון החברה ביולי 2021 את סמנכ"ל הכספים של החברה - תפקיד מורכב כשלעצמו, הנושא באחריות לכל היבטיה הכספיים של החברה - למנהל הסיכונים הראשי בחברה. מינוי זה עלול לפגוע באי-תלותו של מנהל הסיכונים הראשי ולהעמידו במצב של ניגוד עניינים בין תפקידיו השונים.

משנת 2010 ועד למועד סיום הביקורת (יולי 2023) הועברה האחריות לטיפול בנושא ניהול סיכונים מעילות הונאות בתע"א בין גורמים שונים, ומשנת 2021 היא בידי סמנכ"ל הכספים המשמש כאמור גם מנהל הסיכונים הראשי בחברה.

התכנסות ועדת ניהול סיכונים של הדירקטוריון - בשנים 2018 - 2022 (חוץ מאשר בשנת 2020) לא התכנסה ועדת ניהול הסיכונים של הדירקטוריון אחת לרבעון, כפי שנקבע במסמך המדיניות של התע"א בנושא ניהול סיכונים תאגידי ובנוהל החברה בנושא ניהול סיכונים תאגידי; ואף היו בשנים אלו פרקי זמן של כחצי שנה ושנה שבהם לא התכנסה הוועדה, כמו בתקופה שבין יולי 2018 ליולי 2019.

רוטציה בתפקידים רגישים - אחת הבקורות העיקריות אשר עשויה להביא לצמצום מעילות היא רוטציה של עובדים בתפקידי מפתח, שיש להם גישה לכספי החברה ולנכסיה, כגון קניינים ואנשי חשבות וכספים. תחלופה של עובדים בתפקידים אלו עשויה להקשות על עובד המעוניין לבצע מעילה בנכסי הארגון. עם זאת, התע"א לא מיפתה תפקידים רגישים לצורך ביצוע רוטציה בין העובדים הממלאים אותם. בפועל, בתחום הרכש לא מתקיים הליך רוטציה סדור ומנוהל, וכ-26% מהעובדים בתחום הרכש אינם עומדים בלוגיקת הרוטציה שנקבעה בהתאם להנחיית הנהלת החברה משנת 2011 ולעדכונה משנת 2017. כמו כן בתחום הכספים לא מבוצעת רוטציה, ויש עובדים שמשמשים שנים ארוכות בתפקידם, בהם 45 עובדים (כ-8% מכלל העובדים בתחום הכספים) המשמשים בתפקידם יותר מ-15 שנים.

"קו חם" להגשת תלונות אנונימיות וכתובת לפניות עובדים בנושא טוהר מידות - אחת הדרכים הנפוצות לגילוי אי-סדרים ועבירות בחברה היא באמצעות קבלת מידע מגורמים שונים כגון עובדים, לקוחות וספקים. אחד המנגנונים לקבלת מידע מסוג זה הוא מערך דיווח "קו חם", המאפשר להעביר מידע ותלונות הן מתוך הארגון והן מחוץ לו באופן פשוט וקל ואף בעילום שם למי שחפץ בכך. עם זאת, בשאלון של משרד מבקר המדינה עלה כי 55% מהמשיבים אינם ערים לקיומו של ה"קו החם"; כי בחטיבות אלתא ומערכות טילים וחלל המשיבים מכירים את ה"קו החם" פחות מאשר עובדי יתר החטיבות (37%-42% בהתאמה, לעומת 52%); כי סקטור המהנדסים מכיר את ה"קו החם" פחות מאשר הסקטורים האחרים (38% לעומת כ-51% בממוצע); וכך גם עובדים המועסקים בחברה 6 - 20 שנים (38.5% בממוצע לעומת 50%).

מניעת ניגוד עניינים - בנוהל מניעת ניגוד עניינים בחברה נקבע כי אחת לשנתיים חייבים עובדי החברה בתפקידים מסוימים לחתום על טופס הצהרה למניעת ניגוד עניינים. רשימת התפקידים כוללת, בין היתר, עובדים מדרג מסוים ומעלה (דרג ראש מינהל), ממונים על



הנהלת חשבונות, חברים בוועדות רכש ומכרזים, עובדים שונים הבאים במגע עסקי עם קבלני בניין, הקובעים מפרט לספקים או החברים בצוות משא ומתן עם ספקים. נמצא כי התע"א ערה לכך שנוהל ניגוד עניינים משנת 2018 אינו משקף את תהליך העבודה בפועל; וכי התהליך שמבצעת החברה למניעת ניגוד העניינים בקרב עובדיה באמצעות מערכת ייעודית אשר הופעלה לראשונה באוגוסט 2021 אינו יעיל ואפקטיבי ולכן מחייב שינוי מהותי. יצוין כי התע"א מגבשת שינוי בתהליך, ונכון ליוני 2023 הוא לא הסתיים.

פיקוח ובקרה על תאגידי מוחזקים - בסוף שנת 2022 היו לחברה 46 תאגידי מוחזקים, מהם 26 בחו"ל. 17 מהתאגידים (37%) הם בבעלות מלאה שלה, 19 תאגידיים (41%) אינם בבעלותה המלאה אך מאוחדים בדוחות הכספיים של התע"א, ו-10 תאגידיים (22%) מוחזקים על ידי התע"א בשיעור נמוך מ-50%. בהתאם לדוח הכספי של התע"א ל-31.12.22, החברה המוחזקת המהותית של התע"א היא אלתא. נמצא כי רק בשנת 2021 החלה החברה לפעול להגדרת מנגנוני הבקרה שלה על ניהול הסיכונים בתאגידיים המוחזקים; ובשנת 2022 היא החלה לקדם תהליך לניהול הסיכונים בתאגידיים המוחזקים על ידה, וכן תהליך SOX בארבעה מהם, מתוכם הסתיימו תיעוד התהליכים וכתובת הבקורות בשני תאגידיים מוחזקים. במועד סיום הביקורת (יוני 2023) נמצא כי קיימים פערים בבקרה של התע"א על חלק מהתאגידיים המוחזקים על ידה, ובהם אי-אימוץ מנגנון ניהול סיכונים ודיווחים לא מספקים. כל זאת, אף שכבר בסקר סיכוני מעילות והונאות משנת 2015 זיהתה התע"א פערים בפיקוח ובבקרה על התאגידיים המוחזקים על ידה, לרבות בהקשר של סיכוני מעילות והונאות; פערים שעלו גם בסקרי הסיכונים משנים 2017 ו-2021 ובדוחות הביקורת הפנימית בחברה; והומלץ על נקיטת פעולות לצמצום הפערים האמורים, לרבות הטמעת SOX בחברות הבנות.

יישום המלצות הביקורת הפנימית - בסוף שנת 2022 היו 130 המלצות של הביקורת הפנימית בתע"א שהתקבלו על ידי הנהלת החברה ושיישומן היה בפיגור של יותר משנה, מהן 81 המלצות שיישומן היה בפיגור של יותר משנתיים. בין ההמלצות שהיה ביישומן פיגור של יותר משנה נכללות גם המלצות בנושאים הרלוונטיים לסיכונים תאגידיים של התע"א, בהם עמידה ברגולציה, מודיעין עסקי, ניהול הקניין הרוחני ויישום תוכנית הציות; וכן נושאים הנוגעים לבקורות למניעת מעילות והונאות דוגמת ניהול הרשאות וניהול מסדי נתונים.

נוהל מלמ"ב בעניין חקירות פליליות - התע"א ואלתא הן גופים המונחים על ידי מלמ"ב, שבין תפקידיו לבצע התאמת מהימנות של עובדי מערכת הביטחון והמועסקים על ידה לתפקידיהם, לרבות בגופים המונחים, ולבצע חקירות פליליות בגופי מערכת הביטחון. התע"א נדרשת לפעול בהתאם להוראות מלמ"ב בנושאים שונים, לרבות בכל הנוגע לטיפול באירועים פליליים הקורים בה. משנת 2007 לא עודכן נוהל מלמ"ב בעניין חקירות פליליות בגופי מערכת הביטחון, והפרקטיקה שלפיה פועל מלמ"ב שונה מזו שנקבעה בנוהל; פרקטיקה שקיבלה ביטוי בטיטוט נוהל שטרם אושרה. כל עוד לא מאושר נוהל עדכני בנושא, לא מעוגן בין היתר אופן קבלת החלטה במלמ"ב שלא לקיים חקירה בעניין שהובא לפניו.

הפיקוח והמעקב של רשות החברות הממשלתיות - עד למועד סיום הביקורת (יוני 2023) רשות החברות הממשלתיות ביצעה מיכון חלקי של המערכת שתכננה להקים בשנת 2022 כדי לתמוך בתהליכי עבודתה; וטרם בוצע מיכון של קבלת דיווחים מהחברות הממשלתיות ושל בקרה עליהם, לרבות בנושא ניהול סיכונים, דוגמת סקרי סיכונים ואירועי



כשל. רשות החברות הממשלתיות לא בחנה בעקבות המלצות דוח מבקר המדינה בנושא "מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות" משנת 2022 את אופן יישום הנחיותיה בחוזר ניהול סיכונים 2020, והן לא עודכנו. כמו כן, הרשות לא ביצעה מעקב אחר יישום הבקורות לעניין זה בחברות הממשלתיות; והיא אינה שולחת לגופים שבאחריותה הודעות עדכון על מקרי מעילות שהתגלו ולא פרסמה המלצות לצמצום החשיפה לסיכוני מעילות.



פעילות היועצת המשפטית להקמת פורום לשיתוף מידע בעניין אירועי טוהר המידות - תצוין לחיוב הקמת פורום רגולטורים בחברה על ידי היועצת המשפטית, בו משתתפים, נוסף עליה, המבקר הפנימי, מנהל הסיכונים הראשי, סמנכ"ל ההון האנושי וממונה הביטחון, שתכליתו לעסוק בנושאים של טוהר המידות ומטרתו לטייב זרימת מידע ולבצע עדכונים בקרב הגורמים השונים בחברה הרלוונטיים לנושאים אלו.

פעילות המבקר הפנימי להגברת הבקרה על ניהול הסיכונים בחברה - יצוין לחיוב אופן גיבוש תוכנית העבודה מבוססת הסיכונים של המבקר הפנימי.

עיקרי המלצות הביקורת

נוכח המרכזיות של תפקיד מנהל הסיכונים הראשי בחברה, אשר מנחה את בעלי הסיכון השונים ומפקח עליהם; ונוכח החשיבות שיש לאי-תלותו בתהליכים המרכזיים המתבצעים בחברה - מומלץ כי דירקטוריון החברה ימנה מנהל סיכונים ראשי שיעמוד בדרישות חוזר רשות החברות הממשלתיות.



מומלץ כי התע"א תבחן את נהליה השונים, ובהם - הנוהל בעניין הקוד האתי, הנוהל בעניין הטיפול בתלונות ופניות הציבור, נוהלי ארגון ההון האנושי ונוהל ניהול סיכונים - ותבצע בהם את ההתאמות הנדרשות, לרבות בתחומי הגדרת האחריות והסמכות של כל אחד מבעלי התפקידים בחברה בכל הנוגע לטיפול, לדיווח ולשיתוף מידע לגבי אירועי מעילה והונאה, לרבות למנהל הסיכונים הראשי. עוד מומלץ כי מנהל הסיכונים הראשי ירכז את כלל אירועי המעילות וההונאות בחברה. כמו כן, נוכח החשיבות הערכית והארגונית של נושא טוהר המידות, מומלץ כי הנהלת החברה תבחן את הקריטריונים שהגדירה לדירוג חומרת סיכוני המעילות וההונאות, לרבות ביצוע מעילות בסכומים שאינם מהותיים לארגון, וכן את הבקורות הנדרשות בתהליכים אלה.



מומלץ כי התע"א תגביר את האמצעים לצמצום סיכוני מעילות והונאות, ובכלל זה: מומלץ כי הנהלת החברה תציג לאישור הדירקטוריון מיפוי של תפקידים רגישים, לרבות תפקידים שבהם יש גישה לשימוש בכספי החברה ובנכסיה, לרבות בתפקידי רכש וכספים; וכי היא תקבע מדיניות לגבי רוטציה בתפקידים אלה ותפעל ליישומה. כמו כן מומלץ כי החברה תפעל להעלאת המודעות של כל עובדיה לדיווח באמצעות ה"קו החם", לרבות במקרים של פגיעה בטוהר המידות בחברה. זאת, נוכח החשיבות שמייחסת החברה לניהול תלונות





ופניות של העובדים והציבור לשיפור ניהול עסקיה, לשיפור הבקורות שהיא מפעילה ולטיפול מוניטין החברה ותדמיתה, ונוכח חשיבותו של ה"קו החם" לגילוי אי-סדרים, להגברת האמון שבין העובדים לחברה וליצירת הרתעה בקרב העובדים מביצוע פעולות אסורות. נוסף על כך, על התע"א להוסיף לפעול לטיפול בפערים בנושא במניעת ניגוד עניינים של כלל עובדי החברה הרלוונטיים, תוך מתן העדפה להשלמת הפערים בקרב עובדים בדרגי ההנהלה השונים ובקרב קבוצות ייחודיות כגון עובדים בתחום הרכש. כמו כן מומלץ כי התע"א תשלים את השינוי בתהליך מניעת ניגוד העניינים של עובדי החברה, תעדכן את נהליה בעניין ותטמיע את השינוי במערכות המידע.

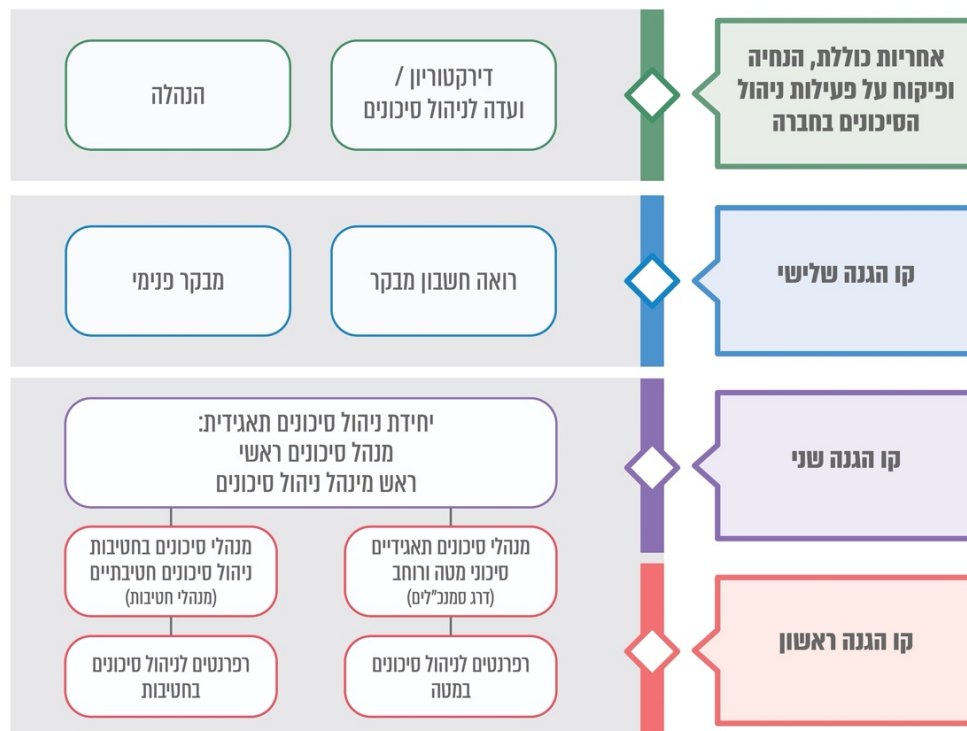
מומלץ כי התע"א תמשיך לפעול להגברת הפיקוח והבקרה של החטיבות והדירקטורים מטעמה על התאגידים המוחזקים; ליישום מנגנון ניהול הסיכונים בתאגידים מוחזקים, כפי שקבעה, לרבות סיכוני מעילות והונאות; ולהרחבת היקף יישום ה-SOX בתאגידים מוחזקים נוספים. כמו כן, נוכח מרכזיות תפקיד הדירקטור בחברות המוחזקות, לרבות בנושא ניהול הסיכונים, מומלץ כי התע"א תקפיד על הכשרת הדירקטורים שמטעמה בעיתוי הקרוב למינויים ועל ביצוע הכשרות רלוונטיות וייעודיות בנושא, לרבות בתחום של מניעת הונאות ומעילות. עוד מומלץ כי התע"א תבחן את יכולתם של הדירקטורים לבצע כהלכה תפקיד זה במספר תאגידים מוחזקים במקביל, בדגש על חברות בנות, וזאת נוסף על תפקידם בחברה.

מומלץ כי מלמ"ב יאשר בהקדם נוהל עדכני בעניין חקירות פליליות בגופי מערכת הביטחון ויביאו לידיעת הגופים המונחים, לרבות התע"א. כמו כן, נוכח הנחיצות שבנקיטת צעדים על ידי הגוף המונחה הנוגע לעניין, לרבות תחקור פנימי של האירוע ועיגון בקורות שימנעו הישנות של מקרים דומים, מומלץ כי הנוהל המתגבש יתייחס גם לצורך לעדכן במועד המוקדם ביותר האפשרי גורמים בגוף המונחה.

מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תשלים את מיכון תהליכי העבודה ואת הממשק עם החברות הממשלתיות, לרבות את ההליכים הקשורים לקבלת דיווח מהחברות על סקרי סיכונים ועל אירועי כשל ואירועי כשל מהותיים. עוד מומלץ כי הרשות תשקול להרחיב את חובת הדיווח, באופן שיפורט גם פרטיהם של אירועי כשל בדרגת חומרה בינונית או נמוכה. כמו כן מומלץ כי הרשות תשקול לחייב את החברות הממשלתיות לדווח לה באופן מיידי על אירועי כשל מהותיים, לרבות על אירועים שבהם מעורבים נושאי משרה בחברה הממשלתית. עוד מומלץ כי רשות החברות תקבל מהתע"א דיווח מפורט גם אם אירועים אלה אינם מהותיים מבחינת רשות ניירות ערך ואינם מחייבים בדיווח אליה.



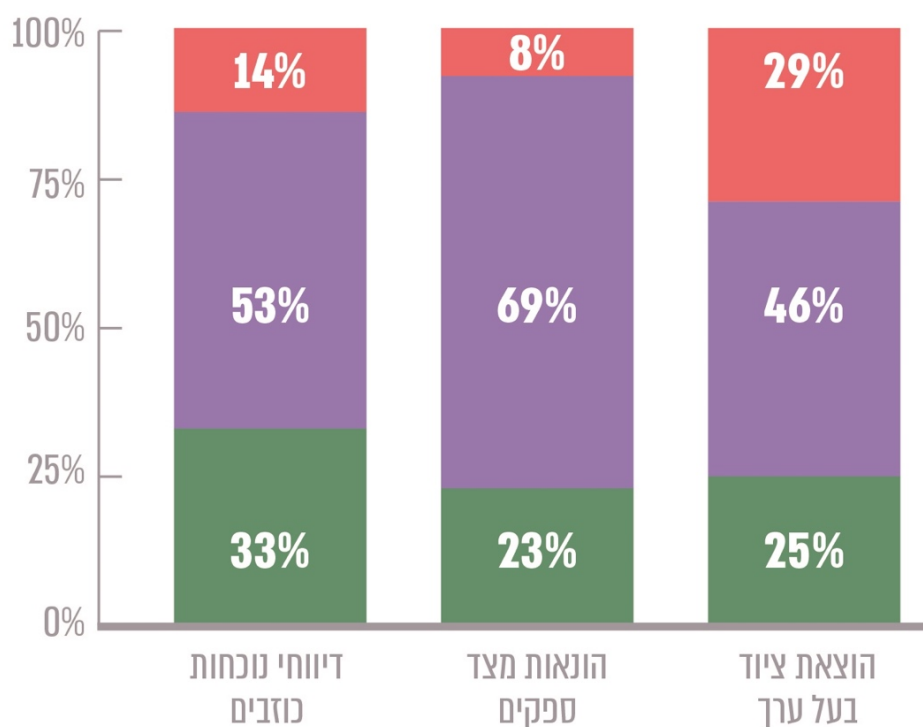
מנגנון הסמכות והאחריות בנושא ניהול סיכונים - קווי ההגנה בתע"א



על פי מסמך מדיניות התע"א לשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



התפלגות הערכותיהם של עובדי התע"א לגבי סבירות התרחשותם של אירועי מעילה והונאה, לפי סוגיהם



■ לא קיימת אפשרות כזאת ■ אינני יודע אם קיימת אפשרות כזאת ■ קיימת אפשרות כזאת

על פי תשובות עובדי התע"א על שאלון משרד מבקר המדינה.



סיכום

התע"א, אחת התעשיות הביטחוניות הגדולות בישראל, היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה. לנוכח ההיקף הגדול של פעילותה הכספית (מחזור הכנסות בשנת 2022 בהיקף של כ-4.97 מיליארד דולר), מורכבות פעילותה ומספרם הרב של עובדיה (כ-13,800) וספקיה (כ-5,100) היא חשופה לסיכונים מעילות והונאות, שאותם נדרש לנהל ולצמצם. בביקורת נמצאו ליקויים בנייהול תחום זה, ובהם במינוי מנהל הסיכונים הראשי ובאופן מימוש אחריותו, ונמצאו פערים בבקורות ובאמצעים שנועדו לתרום לצמצום אירועי מעילות והונאות בחברה, לרבות במיפוי תפקידים רגישים ובגיבוש מדיניות רוטציה, בפיקוח על ניגודי העניינים של עובדיה ובפיקוח והבקרה על תאגידי מוחזקים. כמו כן נמצאה אי-בהירות בחלוקת הסמכות והאחריות בכל הנוגע לטיפול באירועי מעילות והונאות ולמניעת הישנותם.

אירועי מעילות והונאות עלולים להסב לכל חברה נזקים כספיים וכן לפגוע בתדמיתה ובתרבותה הארגונית. הדבר מקבל משנה תוקף בתע"א, כחברה ממשלתית ביטחונית העוסקת בליבת הפעילות הביטחונית של מדינת ישראל, אשר רמת המהימנות של עובדיה וספקיה היא קריטית גם בהיבטים ביטחוניים, וכן נוכח מספרם הרב (46) של התאגידי המוחזקים על ידה, פיזורם הגיאוגרפי הנרחב ושליטתה המוגבלת בחלק מהם. על מנת להבטיח את הטיפול המיטבי במניעת אירועי מעילות והונאות, על התע"א לפעול לשיפור הבקורות הנדרשות, לרבות הבקורות על פעילותן של חברות בארץ ובחו"ל שבשליטתה, בשים לב לממצאי דוח זה ולהמלצותיו.

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ד | מאי 2024



חלק שני

משרדי הממשלה ומוסדות המדינה

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ד | מאי 2024



נושאים מערכתיים

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.22 - רכוש קבוע



הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.22 - רכוש קבוע

רקע

בסעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], נקבע כי בכל שנה - במועד שיקבע המבקר, אולם לא יאוחר משישה חודשים מתום שנת הכספים של המדינה - ימציא שר האוצר למבקר המדינה "דין וחשבון כולל על ההכנסות וההוצאות של המדינה באותה שנה". עוד נקבע בסעיף כי במועד שיקבע המבקר - אולם לא יאוחר מתשעה חודשים מתום שנת הכספים של המדינה - ימציא שר האוצר למבקר המדינה את "מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה למועד תום שנת הכספים". הדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה ליום 31.12.22 הוגשו למבקר המדינה ופורסמו ב-16.7.23.

רכוש קבוע הוא פריט מוחשי, אשר מוחזק לצורך שימוש בייצור או בהספקת סחורות או שירותים, או להשכרה לאחרים או לצרכים מינהליים, אשר חזוי כי ישתמשו בו במשך יותר מתקופה אחת. הרכוש הקבוע המדווח בדוחות הכספיים של המדינה הוא בגדר נכס משמעותי מכלל הדוחות הכספיים, והוא כולל, בין היתר, נכסי תשתית אזרחיים, נכסי צבא וציוד ביטחוני, מבנים ונכסים בהקמה, נכסי הדיור הציבורי, מכונות וציוד, ציוד משרדי וריהוט משרדי, כלי רכב ותחבורה, חומרה ומערכות מחשב, ציוד ומכשור רפואי. הרכוש הקבוע כולל גם את הקרקעות שבידי המדינה, אך הן מוצגות בסעיף נפרד.



נתוני מפתח

1,166
מיליארד
ש"ח

הערך בספרים של
סעיף קרקעות
שבידי המדינה,
שנכלל לראשונה
בגוף הדוח על
המצב הכספי
המאוחד ליום 31
בדצמבר 2022

2,009
מיליארד
ש"ח

כלל הנכסים
המוצגים בדוחות
הכספיים המאוחדים
של המדינה, נכון
ליום 31 בדצמבר
2022

49

ישויות שנתונין
הכספיים נכללו
בדוחות הכספיים
המאוחדים של
המדינה לשנת
2022 אך לא היו
להן דוחות
כספיים מבוקרים
(23%)

212

כלל הישויות
שנתונין הכספיים
נכללו בדוחות
הכספיים המאוחדים
של המדינה לשנת
2022

9.9
מיליארד
ש"ח

העודף התקציבי של
פעילות הממשלה
בשנת 2022. זו
השנה הראשונה בה
סיימה הממשלה
בעודף תקציבי מאז
שנת 1987

125 שנים

אומדן אורך החיים
השימושיים של נכסי
התשתית לצרכי
פחת, שהם בעיקר
כבישים, לפי הדוחות
הכספיים של משרד
התחבורה לשנת
2022, אל מול
אומדנים של חברות
תשתית ממשלתיות
שונות בגובה שנע
בין 6.67 שנים ועד
50 שנים

שנת
2006

השנה שבה
הוציאה רשות
החברות
הממשלתיות חוזר
בנושא רכוש
קבוע. החוזר לא
עודכן מאז, ולא
נמצא כי הרשות
אכפה את חובת
יישומו

532
מיליארד
ש"ח

הערך בספרים של
סעיף הרכוש הקבוע
(שאינו קרקעות)
ליום 31 בדצמבר
2022 לעומת 518
מיליארד ש"ח ליום
31 בדצמבר 2021
(גידול של
כ-3%)



פעולות הביקורת

בחדשים מרץ-אוקטובר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את המגמות השונות המסתמנות בדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה ובדוחות של כמה משרדי ממשלה לשנת 2022, וכן הוא בדק את סעיף רכוש קבוע בדוחות הכספיים. הבדיקה נעשתה בעיקר באגף החשב הכללי במשרד האוצר, וכן בכמה משרדי ממשלה, יחידות סמך וישויות ממשלתיות אחרות, ובהם משרד החוץ, משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה) ומשרד הבריאות. בדיקות השלמה נעשו ברשות החברות הממשלתיות.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



מגמות העולות מהדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2022

- שנת 2022 הסתכמה בעודף חשבונאי נטו של כ-72 מיליארד ש"ח. יחסית לשנת 2021 הגירעון החשבונאי נטו פחת בכ-207 מיליארד ש"ח (מגירעון חשבונאי נטו של כ-135 מיליארד ש"ח לעודף חשבונאי נטו של כ-72 מיליארד ש"ח). העודף החשבונאי נטו בשנת 2022 נבע הן מגידול בהכנסות המדינה והן מהפחתה בהוצאות המדינה יחסית לשנת 2021.
- הקיטון הכולל בגירעון התקציבי ביחס לתוצר בשנת 2022, בכ-5 נקודות אחוז יחסית לגירעון בשנת 2021, נובע מגידול בהכנסות המדינה בכ-0.6 נקודות אחוזי התוצר בהכנסות ממיסים, בהפחתה בהוצאות על התוכנית הכלכלית להתמודדות עם משבר הקורונה בכ-3 נקודות אחוזי התוצר, ובקיטון בהוצאות השוטפות בהיקף של כ-1.3 נקודות אחוזי התוצר.
- בשנת 2022 היו הכנסות המדינה ממיסים ישירים, ממיסים עקיפים ומאגרות, על פי נתוני הדוחות הכספיים, כ-535 מיליארד ש"ח - גידול של כ-61 מיליארד ש"ח לעומת שנת 2021. המקור העיקרי לגידול היה כמה תשלומים גבוהים בגין רווח הון, רווחים כלואים ומקדמות במס הכנסה חברות.
- עיקר ההוצאות בשנת 2022 היו בתחומים אלו: ביטחון וביטחון הפנים - כ-95.5 מיליארד ש"ח, שאר המשרדים - כ-77.2 מיליארד ש"ח, וחינוך - כ-71.9 מיליארד ש"ח.

הדוחות הכלולים במסגרת הדוחות המאוחדים של מדינת ישראל ליום 31.12.22

- במסגרת הדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2022, שפורסמו ב-16.7.23, נכללו נתוני הכספיים של 212 ישויות. ל-49 (כ-23%) מהן לא היו דוחות כספיים מבוקרים עד למועד עריכת הדוחות הכספיים של המדינה. בחינת ההיבט של קיום חוות הדעת של רואה החשבון המבקר העלתה כי בדוחות של 130 (כ-61%) מהישויות נכללה חוות



דעת חלקה (לא מסויגת) של רואי החשבון המבקרים, בדוחות של 29 (כ-14%) מהישויות נכללה חוות דעת מסויגת, ובדוח של ישות אחת נמנעו רואי החשבון המבקרים ממתן חוות דעת.

• חוות הדעת על הדוחות הכספיים של 23 (כ-11%) מהישויות לא פורסמה עד למועד עריכת הדוחות הכספיים של המדינה, ולפיכך המידע על ישויות אלו מבוסס על נתוני הנהלת חשבונות או על טיוטה בלתי מבוקרת. כמו כן, המידע שנכלל לגבי עשר (כ-5%) מהישויות מבוסס על דוחות לשנת 2021 או לתקופה מוקדמת יותר, מאחר שדוחות הישויות לשנת 2022 לא הוגשו עד למועד עריכת הדוחות הכספיים של המדינה.

ביקורת על הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל על ידי גוף חיצוני - כל ארבע מדינות ההשוואה - ארצות הברית, אוסטרליה, ניו זילנד וקנדה, מציגות חוות דעת של גוף חיצוני ובלתי תלוי על הדוחות הכספיים המאוחדים שלהן (Independent Auditor's Report). בחוות הדעת מצוינים סוג חוות הדעת, הבסיס לחוות הדעת ונקודות ביקורת חשובות. לעומת מדינות ההשוואה, בישראל הדוחות הכספיים המאוחדים אינם מבוקרים על ידי גוף חיצוני ובלתי תלוי. דוחות לא מבוקרים גורמים לכך שמשמשי הדוחות הכספיים אינם יכולים להעריך עד כמה המצב של הגוף המבוקר מקבל ביטוי בדיווח הכספי ואת רמת עמידת הדיווח בכללי החשבונאות המקובלים.

שלמות סעיפי הנכסים והרכוש הקבוע בדוחות הכספיים של המדינה - הדוחות הכספיים של מדינת ישראל צריכים לשקף באופן נאות את מכלול נכסיה והתחייבויותיה של המדינה. סך נכסי המדינה המוצגים בדוחות הכספיים, נכון ל-31.12.22, הוא כ-2,009 מיליארד ש"ח, יחסית לכ-799 מיליארד ש"ח - סך נכסי המדינה נכון ל-31.12.21 - גידול של כ-151%, שנובע מכך שלראשונה נכללו בדוח על המצב הכספי הקרקעות שבידי המדינה כיתרה מאזנית. נכסים אלו אינם כוללים נכסים רבים ששוויים או עלותם מהותיים ביותר, כגון השקעות המדינה במערכת הביטחון, חלק מהנכסים בחו"ל וחלק מהנכסים הבלתי מוחשיים, וכן נכסים תלויים בגין תמלוגים ממשאבי טבע בסך של כ-34.8 מיליארד ש"ח².

סעיף רכוש קבוע בדוחות הכספיים של משרד הבריאות - מהסתייגות בחוות הדעת של רואי החשבון המבקרים לגבי הדוחות הכספיים המאוחדים של משרד הבריאות ל-31.12.22 עולה כי עלות הרכוש הקבוע, המסתכמת בכ-14,491 מיליוני ש"ח, אינה משקפת את מלוא הנכסים שבבעלות המשרד, וכי העלות כוללת נכסים שניתן כי יצאו מכלל שימוש באופן קבוע ולא נגרעו ממצבת הנכסים של המשרד. עוד נמצא כי בתי החולים הפסיכיאטריים והגריאטריים ובית החולים איכילוב לא הציגו בדוחותיהם הכספיים רכוש קבוע (מלבד מבנים), וכי העלויות של הרכוש הקבוע נרשמות כהוצאות במועד התהוותן³.

סעיף רכוש קבוע בדוחות הכספיים של משרד החוץ - עלות הרכוש הקבוע בדוחות הכספיים ל-31.12.22 הסתכמה בכ-405 מיליוני ש"ח (לאחר שבשנת 2022 השלים המשרד

2 תמלוגים ממשאבי טבע הינם נכס תלוי כהגדרתו בתקן חשבונאות ממשלתי מס' 19 ולפיכך מוצגים במסגרת גילוי בלבד בבאור בדוחות הכספיים המציג את שווי הנכסים התלויים.

3 האמור מופיע כהסתייגות בחוות הדעת של רואי החשבון המבקרים לדוחות הכספיים של המשרד ל-31.12.22.



את הזיהוי והמדידה של מרבית נכסי הרכוש הקבוע שבבעלותו). פריטי רכוש קבוע שלא היו בנמצא נתונים זמינים על עלותם נכללו במועד ההכרה לראשונה בהתאם לאומדן שווים ההוגן. עם זאת, נמצא כי לא הושלמו זיהוי פריטי הרכוש הקבוע של משרד החוץ, ההכרה בהם, מדידתם והצגתם, וכי חלק מעלויות רכישת הרכוש הקבוע בשנת 2022 מקפו לדוח על הביצוע הכספי במקום לרכוש הקבוע⁴.

אופן קביעת שיעור הפחת על הכבישים המופיעים בדוחות הכספיים של משרד התחבורה - לא נמצאו במשרד התחבורה אסמכתאות המתעדות את אופן קביעת שיעור הפחת של הכבישים, המופיע בדוחות הכספיים של המשרד, והנהוג החל משנת 2009, ששיעורו 0.8% לשנה (הפחתה למשך 125 שנים). לשם השוואה, בבדיקה שביצע משרד מבקר המדינה בדוחות הכספיים של חברות שונות בנושא שיעור הפחת על כבישים ותשתיות עלה כי: (א) בחברת נמלי ישראל שיעור הפחת על כבישים ושטחים תפעוליים הוא 4% - 5% (הפחתה של 20 עד 25 שנים), (ב) בחברת רכבת ישראל שיעור הפחת על תשתיות הוא 2% - 15% (הפחתה של 6.67 עד 50 שנים), (ג) בחברת החשמל לישראל שיעור הפחת על תחנות כוח הוא 2% - 3.33% (הפחתה של 30 עד 50 שנים). השוואה נוספת של אורך החיים השימושיים של נכסי התשתית האזרחיים כפי שהם מצוינים בדוחות הכספיים של מדינת ישראל לעומת מדינות ההשוואה העלתה כי במדינת ישראל הפחתת נכסי תשתית אזרחיים נפרסת על פני 20 - 125 שנים; בקנדה הפחתת נכסי תשתית אזרחיים נפרסת על פני 10 - 100 שנים; באוסטרליה הפחתת נכסי תשתית אזרחיים נפרסת על פני 1 - 400 שנים⁵ ובדוחותיה הכספיים של ניו זילנד, שהם מפורטים יותר, מצוין לגבי בסיס תשתית המדרכות כי ההפחתה נפרסת על פני 75 - 150 שנים, לגבי משטח המדרכה מצוין כי ההפחתה נפרסת על פני 11 - 14 שנים, ולגבי גשרים ההפחתה נפרסת על פני 90 - 100 שנים.

שיטת המדידה של הרכוש הקבוע בדוחות הכספיים של המדינה ושל משרדי הממשלה שנבדקו - עלה כי כל ארבעת משרדי הממשלה שנבדקו - משרד הבינוי והשיכון, משרד הבריאות, משרד החוץ ומשרד התחבורה, מציגים בדוחותיהם את הרכוש הקבוע לפי שיטת העלות. מכאן שבדוחות הכספיים לא מוצג השווי הריאלי של נכסי הרכוש הקבוע. עוד עלה כי המדיניות החשבונאית שמיושמת בארצות הברית ובקנדה לאחר שהפריט הוכר כרכוש קבוע זהה למדיניות של ישראל, והיא מתבססת על מודל העלות, ואילו אוסטרליה וניו זילנד מכירות במודל שונה, מודל הערכה מחדש.

הצגת נדל"ן להשקעה בדוחות הכספיים של מינהל הדיור - על אף הוראות תקן חשבונאות ממשלתי מס' 16 בנושא השקעות לנדל"ן, המחייבות מתן גילוי בנוגע לשווי ההוגן של נדל"ן להשקעה, לא כלל מינהל הדיור גילוי כאמור בדוחותיו הכספיים לשנת 2022 או לשנים הקודמות. תחת זאת, צוין בדוחות הכספיים כי בשל היקף הנכסים שבאחריות המינהל, ונוכח אי-יכולתו לאמוד את שוויים של כלל הנכסים נכון לתאריך הדוחות הכספיים, לא נכלל גילוי בנוגע לשווי ההוגן של הנדל"ן להשקעה.

4 האמור מופיע כהסתייגות בחוות הדעת של רואי החשבון המבקרים לדוחות הכספיים של המשרד ל-31.12.22.

5 בשל המגוון הרחב של נכסי תשתית אלו, שכוללים בעיקר רשת תקשורת, תשתיות תחבורה וחשמל, משך ההפחתה היה שנה עד 400 שנים.



דוחות ביקורת בנושא רכוש קבוע - אף ששיעור הרכוש הקבוע מסך הנכסים במאזן ל- 31.12.22 במשרדי הממשלה שנבדקו הוא מהותי (משרד הבינוי והשיכון - סך הרכוש הקבוע הסתכם בכ-14,830 מיליוני ש"ח ושיעורו 94% מסך הנכסים במאזן, משרד הבריאות-דוח מאוחד - סך הרכוש הקבוע הסתכם בכ-14,491 מיליוני ש"ח ושיעורו 59% מסך הנכסים במאזן, משרד החוץ - סך הרכוש הקבוע הסתכם בכ-405 מיליוני ש"ח ושיעורו 41% מסך הנכסים במאזן, ומשרד התחבורה - סך הרכוש הקבוע הסתכם בכ-148,421 מיליוני ש"ח ושיעורו 83% מסך הנכסים במאזן), במשרד הבינוי והשיכון ובמשרד החוץ לא הוכן בשנים האחרונות דוח ביקורת בנושא רכוש קבוע, במשרד הבריאות הוכן דוח ביקורת רק בנושא מחשבים ניידים, ורק במשרד התחבורה הוכן בשנים האחרונות דוח ביקורת פנימית בנושא רכוש קבוע.

השוואה של שיעורי הפחת בדוחות הכספיים של המדינה ביחס לעולם - עלה כי יש דמיון בין ישראל למדינות ההשוואה (קנדה, אוסטרליה וניו זילנד), מבחינת אורך החיים השימושיים של כמה מפריטי הרכוש הקבוע כדוגמת נכסי צבא וציוד ביטחוני (שנתיים עד 55 שנים), אולם המדינות האמורות נבדלות זו מזו מבחינת אורך החיים השימושיים של כמה מפריטי הרכוש הקבוע כדוגמת מכונות וציוד (שנתיים עד 30 שנים). כמו כן יש פריטי רכוש אשר בדוחות הכספיים של ישראל לא מוצג כלל אורך החיים השימושיים שלהם, ואילו בחלק ממדינות ההשוואה נתון זה מוצג, למשל: נכסי תרבות ומורשת וכלי טיס. כמו כן יש לציין כי יש מדינות השוואה כדוגמת ניו זילנד אשר בדוחותיהן הכספיים מוצג מידע מפורט יותר מאשר בדוחות הכספיים של מדינת ישראל, למשל בנוגע לפריטי הרכוש הקבוע האלה: כבישים, רשת החשמל ורשת הרכבות.

סימנים לירידת ערך של סעיף הרכוש הקבוע - לא נמצא תיעוד כי בחשבונות של משרדי הבינוי והשיכון (סך הרכוש הקבוע נכון ליום 31 בדצמבר 2022 הסתכם בכ-14,830 מיליוני ש"ח), הבריאות (סך הרכוש הקבוע בדוח המאוחד נכון ליום 31 בדצמבר 2022 הסתכם בכ-14,491 מיליוני ש"ח), החוץ (סך הרכוש הקבוע נכון ליום 31 בדצמבר 2022 הסתכם בכ-405 מיליוני ש"ח) והתחבורה (סך הרכוש הקבוע נכון ליום 31 בדצמבר 2022 הסתכם בכ-148,421 מיליוני ש"ח) נבדק אם יש סימנים לירידת ערך בערכו של הרכוש הקבוע לסוף כל שנה.

פיקוח ובקרה של רשות החברות הממשלתיות על הרכוש הקבוע בחברות הממשלתיות - נמצא כי החוזר בנושא רכוש קבוע בחברות הממשלתיות שהוציאה רשות החברות הממשלתיות, העוסק בפיקוח ובקרה על הנכסים בחברות הממשלתיות, יצא בשנת 2006 ולא עודכן מאז. עוד נמצא כי רשות החברות הממשלתיות אינה מבצעת בדיקה של היקף הנכסים בחברות הממשלתיות, לרבות נכסים שאינם בשימוש, נכסים הרשומים בעלות סמלית או נכסים שאינם רשומים כלל בדוחות.



רישום קרקעות המדינה כנכס בגוף המאזן - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את קידום הליך רישום קרקעות המדינה כנכס בגוף המאזן בדוחות הכספיים לשנת 2022



בהיקף של כ-1,166 מיליארד ש"ח. עם זאת, בדוחות הכספיים עדיין מובאות כמה הסתייגויות לגבי אומדן שווי הקרקעות ולגבי שלמותם ומהימנותם של הנתונים.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי אגף החשב הכללי יפעל לכך כי הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל יבוקרו על ידי גוף חיצוני, לשם הגברת מהימנותם. 💡

מומלץ כי אגף החשב הכללי יפעל מול הגופים המאוחדים בדוחות הכספיים של המדינה לתיקון הסתייגויות רואי החשבון המבקרים החוזרות ונשנות בחוות הדעת שבדוחותיהם הכספיים, ובפרט בדוחות הכספיים של משרדי הממשלה הנבדקים. 💡

על החשב הכללי להשלים את מיפוי הרכוש הקבוע שבידי המדינה, ובכלל זה במשרד הביטחון, לצורך רישומו החשבונאי והצגתו באופן נאות בדוחות הכספיים של המדינה. 💡

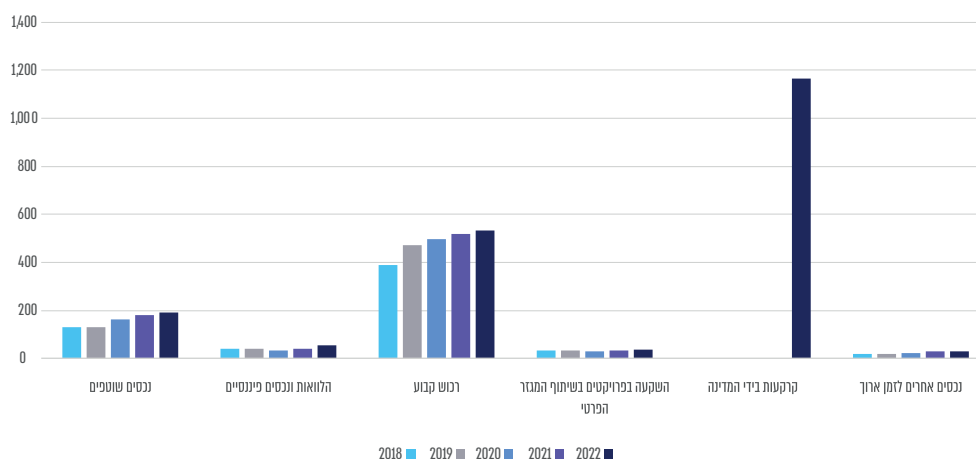
על החשב הכללי להמשיך לטייב את נתוני הקרקעות כדי להציגם באופן שלם ומלא בדוחות הכספיים. 💡

מומלץ כי משרד הבריאות יפעל לקידום הרישום של מלוא הרכוש הקבוע בדוחות הכספיים של בתי החולים ולרישום נאות של הרכוש הקבוע בספריו. עוד מומלץ כי משרד החוץ ישלים את תהליך זיהוי פריטי הרכוש הקבוע, וכן את תהליכי ההכרה בהם, מדידתם והצגתם בדוחות הכספיים של המשרד כנכס. כמו כן, על משרד התחבורה לבחון, בשיתוף עם החשבונאי הראשי, את שיעור הפחת על הכבישים בדוחות הכספיים של המשרד, ועליו לוודא כי שיעור הפחת על הכבישים הוא בהלימה להקצאת הכספים לתחזוקת כבישים בהתאם למודל התקציבי שפותח לתחזוקת כבישים וכן למקובל בגופים דומים. 💡

לנוכח העובדה כי במשרדי הממשלה שנבדקו הרכוש הקבוע מהותי יחסית לסך הנכסים במאזן ל-31.12.22, מומלץ כי מבקרי הכספים בחשבונות משרדי הבינוי והשיכון, הבריאות והחוץ ישקלו במסגרת תוכנית העבודה השנתית, בשיתוף עם חטיבת הביקורת של החשב הכללי, לבצע ביקורת פנימית בנושא רכוש קבוע. 💡



פילוח נכסי המדינה, 2018 - 2022 (במיליארדי ש"ח)



על פי הדוחות הכספיים של המדינה לשנים 2018 - 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

שנת 2022 הסתכמה בעודף חשבונאי נטו של כ-72 מיליארד ש"ח. יחסית לשנת 2021 הגירעון החשבונאי נטו פחת בכ-207 מיליארד ש"ח (מגירעון חשבונאי נטו של כ-135 מיליארד ש"ח לעודף חשבונאי נטו של כ-72 מיליארד ש"ח). העודף החשבונאי נטו בשנת 2022 נבע הן מגידול בהכנסות המדינה והן מהפחתה בהוצאות המדינה יחסית לשנת 2021. כמו כן, סך הנכסים המוצגים בדוחות הכספיים של המדינה, נכון ל-31.12.22, הוא כ-2,009 מיליארד ש"ח, לעומת כ-799 מיליארד ש"ח - סך הנכסים ל-31.12.21 - גידול של כ-151% שנובע מכך שלראשונה נכלל בדוח על המצב הכספי סך הקרקעות שבידי המדינה כיתרה מאזנית. סך הרכוש הקבוע בתוספת סך הקרקעות המוחזקות בידי המדינה שיעורם כ-85% מסך הנכסים.

רכוש קבוע הוא פריט מוחשי, אשר מוחזק לצורך שימוש בייצור או בהספקת סחורות או שירותים, או להשכרה לאחרים או לצרכים מינהליים, אשר יש צפי כי ישתמשו בו במשך יותר מתקופה אחת. הרכוש הקבוע הוא בעל חשיבות רבה במצבת הנכסים של המדינה ובעל השפעה ניכרת על כלל הדוחות הכספיים שלה, לכן חשוב שההכרה ברכוש הקבוע, רישומו ומדידתו החשבונאית יתבצעו באופן נאות.

בביקורת נמצא כי בשנת 2022 חלה התקדמות בעניין הרישום האמור - הקרקעות נכללו לראשונה בגוף המאזן, אך נתוני הרכוש הקבוע עדיין אינם מוצגים בשלמותם בדוחות הכספיים של המדינה, הם כוללים הסתייגויות רבות וחסרים בהם רכיבים משמעותיים, בפרט נכסים של משרד הביטחון. כמו כן, נמצאו כמה ליקויים בדוחותיהם של משרד הבריאות, משרד החוץ ומשרד התחבורה הנוגעים לאופן הצגת הרכוש הקבוע ולשלמות הנתונים. אשר לשיטת המדידה של הרכוש הקבוע בדוחות הכספיים של משרדי הממשלה שנבדקו (משרד הבינוי והשיכון, משרד הבריאות, משרד החוץ ומשרד התחבורה), עלה כי משרדים אלה מציגים בדוחותיהם את הרכוש הקבוע לפי שיטת העלות. מכאן שבדוחותיהם הכספיים לא מוצג השווי הריאלי של נכסי הרכוש הקבוע.

עוד נמצא בביקורת כי יש פריטי רכוש אשר בדוחות הכספיים של ישראל לא מוצג כלל אורך החיים השימושיים שלהם, למשל: נכסי תרבות ומורשת וכלי טיס, לעומת חלק ממדינות ההשוואה (קנדה, אוסטרליה וניו זילנד) שבהן נתון זה מוצג. עוד נמצא כי יש מדינות השוואה, כדוגמת ניו זילנד, אשר בדוחותיהן הכספיים מוצג מידע מפורט יותר מאשר בדוחות הכספיים של מדינת ישראל, למשל בנוגע לפריטי הרכוש הקבוע האלה: כבישים, רשת החשמל ורשת הרכבות.

על החשב הכללי להשלים את מיפוי הרכוש הקבוע שבידי המדינה, ובכלל זה במשרד הביטחון, לצורך רישומו החשבונאי והצגתו באופן נאות בדוחות הכספיים של המדינה, וכן עליו לוודא כי יתוקנו הליקויים שהועלו בדוח זה הנוגעים לאופן הצגת הרכוש הקבוע ולשלמות הנתונים. כמו כן על החשב הכללי להמשיך לטייב את נתוני הקרקעות כדי להציגם באופן שלם ומלא בדוחות הכספיים של המדינה.

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ד | מאי 2024



משרד ראש הממשלה

**ארכיון המדינה -
שמירת חומר
ארכיוני של ועדת
החקירה
הממלכתית בעניין
פרשת היעלמותם
של ילדים מבין
עולי תימן**



ארכיון המדינה - שמירת חומר ארכיוני של ועדת החקירה הממלכתית בעניין פרשת היעלמותם של ילדים מבין עולי תימן

רקע

חוק הארכיונים, התשט"ו-1955 (חוק הארכיונים), והתקנות שהותקנו לפיו קובעים את המסגרת המשפטית, המקצועית והמינהלית לטיפול בחומר ארכיוני של משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות ומוסדות המדינה. ארכיון המדינה - הארכיון הממלכתי של מדינת ישראל - פועל כיחידה במשרד ראש הממשלה, ומטרתו היא בין השאר לשמור חומרים בעלי חשיבות מהבחינה ההיסטורית, הלאומית והחברתית, אשר ראויים לשמירה לצמיתות.

בשנת 1995 מינתה הממשלה ועדת חקירה ממלכתית בראשות שופט בית המשפט העליון יהודה כהן לעניין פרשת היעלמותם של ילדים מבין עולי תימן בשנים 1948 - 1954. בשנת 1999, במהלך עבודת הוועדה, מונה לעמוד בראשה שופט בית המשפט העליון יעקב קדמי (ועדת כהן-קדמי). בשנת 2001 הגישה הוועדה דוח ובו ממצאיה. בדוח נכתב כי לנוכח טענות שעלו על היעלמות של תינוקות, הציפיה מן הוועדה הייתה שהיא תקבע מה היה ההיקף של תופעת ההיעלמות, מה היו הסיבות להיווצרותה, ומי נושא באחריות להתרחשותה. בנובמבר 2016 החליטה הממשלה להתיר את פרסומם של חומרי ועדת כהן-קדמי.

נתוני מפתח

138

תיקי גניזה אשר הושאלו לעובדי הארכיון
שכבר אינם עובדים בו, לא הוחזרו

22

שנים לאחר שאבד מחשב שוועדת כהן-קדמי
הפקידה בארכיון, יש חשש כי מסמכים ונתונים
של הוועדה אשר נשמרו בו, אבדו עימו



פעולות הביקורת

בינואר 2023 פנה "פורום אחיי למען משפחות ילדי תימן, מזרח והבלקן החטופים" ("פורום אחיי") למשרד מבקר המדינה בבקשה לברר טענה הנוגעת לחומר ארכיוני של ועדת כהן-קדמי שהופקד בארכיון המדינה. בפנייה נטען כי החל משנת 2020 פנה הפורום לארכיון המדינה בדרישה לקבל בין השאר מחשב של הוועדה שהופקד בארכיון עם החומר האגור בו, אך הארכיון השיב כי "המחשב לא אותר". משרד מבקר המדינה בירר את הנושא. הבירור נעשה בארכיון המדינה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



אובדן מחשב של ועדת כהן-קדמי ותוכנו - ועדת כהן-קדמי הפקידה בארכיון המדינה מחשב ובו רשומות אלקטרוניות של הוועדה, והמחשב אבד בארכיון. מסיבות שאינן ברורות הארכיון לא שמר את תוכן המחשב לאחר שהוא הופקד בו¹. עקב כך 22 שנים לאחר שהמחשב הופקד בארכיון, יש חשש כי מסמכים ונתונים של הוועדה אשר נשמרו במחשב אבדו עימו, ולא יפורסמו לציבור, כנדרש על פי החלטת הממשלה מנובמבר 2016.

נוהל הפקדת מחשב - על פי מסמכי הארכיון, בינואר 2022, כ-20 שנה לאחר שועדת כהן-קדמי הפקידה את המחשב בארכיון, נכנס לתוקף נוהל שעוסק בקליטת חומר דיגיטלי שהופקד בארכיון, ונקבע בו בין השאר כי החומר יעבור הליך גיבוי, לצורך שמירתו. עם זאת, הנוהל אינו עוסק בהפקדת המחשב עצמו בארכיון או בדרכי גריטתו.

שמירה בארכיון על חומר אורקולי - בסיוור של נציגי משרד מבקר המדינה בבניין של ארכיון המדינה נמצא בבניין חומר ארכיוני אורקולי של ועדת כהן-קדמי במכל פתוח על שולחן במסדרון, ולא במתקן גניזה, כנדרש על פי נוהלי הארכיון.

השאלת המחשב - לאחר שהמחשב של ועדת כהן-קדמי הופקד בארכיון המדינה, הוא הושאל לאחד מעובדי הארכיון, בלי שמולאו בטופס פרטים, כגון תאריך ההשאלה, אשר מאפשרים להתחקות אחר המחשב, ולא הוחזר מעולם. עוד עלה כי ככל הנראה, עובדי הארכיון לא הבחינו שהמחשב נעלם, עד לקבלת בקשת "פורום אחיי" לעיין בו. משהתקבלה הבקשה, השיב הארכיון כי אינו מצליח לאתר את המחשב.

השאלת תיקי גניזה - 138 תיקי גניזה אשר הושאלו לעובדי הארכיון שכבר אינם עובדים בו, לא הוחזרו.

1 על פי הידוע לארכיון המדינה, הוועדה נהגה להדפיס את כל החומרים שנשמרו במחשב, ואולם הם לא הופקדו באופן שניתן ליהותם ככאלו שהודפסו ממנו.



כללים להחזרת חומר ארכיוני שהושאל - בדואר אלקטרוני ששלחה גזת המדינה לעובדי הארכיון בספטמבר 2022 נכלל סיכום ביניים בנוגע להשאלת חומרים לעובדי הארכיון, וצוין בו כי משך השאלת התיקים לעובדי הארכיון יוגבל לחודש. נמצא כי נכון ליולי 2023, בהמשך לסיכום הביניים שהפיצה גזת המדינה בספטמבר 2022 לעובדים, ארכיון המדינה לא השלים את קביעת הכללים למסירת חומר ארכיוני לעובדי הארכיון באופן שיבטיח כי חומרים יוחזרו למקומם. למשל, הארכיון לא התקין התרעה ממוחשבת בדבר חומר שלא הוחזר במועד שנקבע לכך.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ שארכיון המדינה יעדכן את נהליו ויקבע בהם כללים לגבי כל הליך ההשאלה וההחזרה של חומר ארכיוני, לרבות עדכון ההשאלה וההחזרה במערכת הממוחשבת שלו. 💡

על ארכיון המדינה לפעול לאיתור כלל החומר הארכיוני שהופקד בו והושאל ולהשיבו למתקני הגניזה; לקבוע כללים לגבי הפקדת מחשב בארכיון ושמירה על תוכנו; ולוודא שכלל החומר הארכיוני שהופקד בארכיון המדינה, לרבות חומר אורקולי, יישמר היטב במתקני הגניזה. כמו כן מומלץ שארכיון המדינה ינהל באופן ממוחשב את רישומי השאלת החומר הארכיוני. 💡

החומר הארכיוני של ועדת כהן-קדמי שנמצא במכל פתוח



צולם על ידי צוות הביקורת ב-22.6.23.

סיכום

על ארכיון המדינה לפעול לאיתור כלל החומר הארכיוני שהופקד בארכיון והושאל, להשיבו למתקני הגניזה ולוודא שהחומר יישמר בהם היטב. כמו כן, על הארכיון להשלים את גיבוש הכללים להשאלה ולהחזרה של חומר ארכיוני וכן להפקדת מחשבים, ולפעול בהתאם להם. עוד מומלץ כי ארכיון המדינה יפיק לקחים ממקרה אובדן מחשב ועדת כהן-קדמי ויפעל בהתאם להם, וכן יפעל לתיקון כלל הליקויים שעלו בדוח זה.

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ד | מאי 2024



משרד הבריאות

בדיקות דימות מתקדמות - ביקורת מעקב



בדיקות דימות מתקדמות - ביקורת מעקב

רקע

דימות רפואי הוא תחום בדיקות שבהן מתוארים באופן חזותי חלקים פנימיים של גוף נבדק באמצעות תמונות.

דימות רפואי משמש לאבחון קליני, למשל איתור מחלות קשות, לתכנון הטיפול בחולים, למעקב אחר מחלתם, למחקר פיזיולוגי ולסיוע לפני פעילות פולשנית ובמהלכה.

דוח זה מתמקד בשלוש בדיקות דימות מתקדמות מהבחינה הטכנולוגית המבוצעות במכשירי דימות מתקדמים - מכשיר MRI¹, מכשיר CT², ומכשיר PETCT³.

את בדיקות ה-MRI וה-CT מפענחים רופאים מומחים ברדיולוגיה; את הבדיקות במכשיר PETCT מפענחים רופאים מומחים ברפואה גרעינית; דוח ביקורת זה כולל בעיקרו ביקורת מעקב אחר ממצאי דוח קודם שהתפרסם במאי 2015 - "בדיקות דימות מתקדמות"⁴.

בישראל הונהגה מדיניות שנועדה, בין היתר, לצמצם את הביקוש לבדיקות יקרות ואת ההוצאה הכספית הכרוכה בביצוען, וזאת על ידי הגבלת היצע המכשירים הרפואיים. פעולה זו נעשת, בין השאר, באמצעות מגבלות למתן רישוי למכשירים על פי גודל האוכלוסייה. לצורך יישום המדיניות הותקנו תקנות בריאות העם (מכשירים רפואיים מיוחדים), התשנ"ד-1994. התקנות מתייחסות בין היתר למכשירי MRI, CT ו-PETCT, מפרטות את אמות המידה למתן רישיון וקובעות את שיעור המכשירים לנפש.

לפי פקודת בריאות העם, 1940, שר הבריאות בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הבריאות של הכנסת יקבע בתקנות כללים, מבחנים ואמות מידה למתן רישיון למכשירים בהתחשב במכלול שיקולים. מהאמור עולה שכל שינוי בשיעור המכשירים שנקבע בתקנות בריאות העם (מכשירים רפואיים מיוחדים), התשנ"ד-1994 מצריך את אישור משרד האוצר, ובהמשך את אישור ועדת הבריאות של הכנסת. ממועד הביקורת הקודמת עודכנו תקנות בריאות העם כך ששיעורי שלושת מכשירי הדימות לנפש עלה, ונוספו עשרות מכשירי דימות מתקדמים.

- 1 Magnetic Resonance Imaging - מכשיר דימות המבוסס על תהודה מגנטית. בדיקת ה-MRI מאפשרת דימות ואבחון של מצבים רפואיים ללא קרינה מייננת וברגישות גבוהה.
- 2 Computed Tomography - מכשיר עם מקור קרינה הנע סביב החולה ומעביר את קרני הרנטגן דרך הגוף בזוויות שונות ובחתיכים שונים.
- 3 Positron Emission Tomography Computer Tomography - מכשיר המשלב טומוגרפיה של פליטת פוזיטרונים (חלקיקים יסודיים באטום בעלי מטען חיובי) וטומוגרפיה ממוחשבת. בבדיקה מזריקים לחולה חומרים רדיואקטיביים הנקלטים ברקמות המטרה, ובאמצעותם בוחנים פעילות רקמה, מטבוליזם ותהליכים בתוך איבר או רקמה בזמן מחלה. הבדיקה משלבת שימוש במכשיר PET ובמכשיר CT.
- 4 מבקר המדינה, **דוח שנתי 65** (2015), "בדיקות דימות מתקדמות", עמ' 609.



נתוני מפתח

60 מכשירי MRI, 93 CT, 20 PETCT מספר המכשירים הקיימים בישראל נכון לשנת 2022. תוספת של 35 מכשירי MRI, 27 CT ו-11 PETCT, בהשוואה לביקורת הקודמת משנת 2014. על אף תוספת זו, הכמויות אינן נותנות מענה למחסור ולביקוש הקיימים	כ-512,000 1.4 מיליון, כ- 100,000 מספר הבדיקות שנעשו בארץ בשנת 2022 במכשיר MRI, במכשיר CT, ובמכשיר PETCT, בהתאמה	כ-2.7 מיליארד ש"ח ההוצאה הלאומית הכוללת על בדיקות דימות (MRI, CT, PETCT) בשנת 2022, לפי הערכה שעשה משרד מבקר המדינה	50.8 43.6 ו-1 מספר בדיקות MRI ל-1,000 נפש⁵ במכבי שירותי בריאות, לעומת לאומית שירותי בריאות בשנת 2022. השונות במספר הבדיקות לא נבדקה על ידי משרד הבריאות
56 ימים 110 ו- ימים ימי ההמתנה לבדיקת MRI שד בשירותי בריאות כללית ובמכבי שירותי בריאות, על פי נתוני משרד הבריאות לשנת 2022	5-17 רק ב- מתוך בתי חולים⁵ מפוענחים כל צילומי החזה של מבוגרים בידי רופא רדיולוג, ובשאר בידי הרופאים המטפלים	30 - 14 ימי עבודה משך הזמן המרבי לפיענוח בדיקת MRI שקבעו לעצמם תשעה מהמכונים במועד הביקורת הנוכחית. בביקורת הקודמת היה משך הזמן עד עשרה ימי עבודה	שישה חודשים זמן המתנה ממוצע לבדיקות MRI בהרדמה לילדים בשעות הבוקר ב- 10 בתי חולים

5 אחד מבתי החולים הוא בית חולים לילדים.

6 מספר מתוקנן המחושב לפי מספר החברים ונותן משקל לגיל חבר הקופה, למגדר ולריחוק מקום מגוריו מהמרכז.



פעולות הביקורת

בשנת 2015 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא בדיקות דימות מתקדמות (הדוח הקודם) בעקבות ביקורת שביצע בנושא זה (הביקורת הקודמת). בחודשים ינואר-ספטמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה באיזו מידה תוקנו הליקויים המרכזיים שצוינו בדוח הקודם: מדיניות ההגבלה של מספר מכשירי הדימות; תכנון ארוך טווח להצטיידות במכשירי דימות; מספרם ופיזורם הגיאוגרפי; ניהול התורים לבדיקות; תהליכים לפיענוח בדיקות הדימות ותמחורן; כוח אדם מקצועי בתחום הדימות. הבדיקה כללה גם נושאים שלא נבדקו בביקורת הקודמת, ולכן לא הוערכה מידת תיקון הליקויים בנוגע אליהם, ובכלל זה שימוש בבנייה מלאכותית (AI)⁷ בבדיקות דימות.

הבדיקה נעשתה במשרד הבריאות; בארבע קופות החולים: בשירותי בריאות כללית, במכבי שירותי בריאות, בקופת חולים מאוחדת ובלאומית שירותי בריאות; בבתי חולים כמפורט להלן: 11 בתי חולים כלליים ממשלתיים, שבעה בתי חולים של הכללית, ובית החולים אסותא באשדוד; ובמשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו באיגוד הרדיולוגים בישראל, במועצה הלאומית לדימות⁸ ובנציבות שירות המדינה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

מדיניות ההגבלה בנוגע למספר מכשירי הדימות והתמשכות התהליכים - בביקורת הקודמת עלה כי הונהגה בישראל מדיניות שנועדה, בין היתר, לצמצם את הביקוש לבדיקות יקרות על ידי הגבלת היצע המכשירים הרפואיים. פעולה זו נעשת, בין השאר, באמצעות מגבלות למתן רישוי למכשירים על פי גודל האוכלוסייה - CON⁹. תקנות בריאות העם (מכשירים רפואיים מיוחדים), התשנ"ד-1994 קובעות כי אפשר לרכוש או להשתמש ב"מכשיר מיוחד" רק אם ניתן לשם כך רישיון "בכתב מאת המנהל [מנכ"ל משרד הבריאות או מי שהסמיך לצורך כך]". התקנות מתייחסות בין היתר למכשירי CT, MRI ו-PETCT, הן מפרטות את אמות המידה למתן רישיון וקובעות את שיעור המכשירים לנפש ופריסת המכשירים. התהליך לקבלת רישיון להפעלת מכשירי דימות נמשך שנים רבות. משרד האוצר היה צריך לקבוע בתקנות, באישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת¹⁰,

7 Artificial Intelligence - AI. ניסיון לחקות את האינטליגנציה האנושית באמצעות מכונה (מחשב).

8 מועצות לאומיות הן גופים מקצועיים המייצגים להנהלת משרד הבריאות בתחומי הרפואה במניעה, באבחון ובטיפול, והמלצותיהן מובאות לקובעי המדיניות במשרד לשם קבלת החלטות. נציגי המשרד חברים בכל מועצה לאומית. כיום פועלות במשרד הבריאות 24 מועצות לאומיות.

9 Certificate of Need - מדיניות הגבלת מכשירים.

10 בעקבות הקמת ממשלת ישראל השלושים ושש פוצלה הוועדה לוועדת העבודה והרווחה ולוועדת הבריאות, והיא האחראית לתקנות אלו במועד ביקורת המעקב.



את השינוי במספר המכשירים, ומשרד הבריאות קיים הליך בירוקרטי עד לאישור הרישיונות למרכזים הרפואיים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**. לא קודמו פעולות לקיצור הליך אישור הרישיונות ושינוי התקנות, והתהליך לקבלת רישיון להפעלת מכשירי דימות עדיין נמשך שנים רבות בשל אילוצים בירוקרטיים למיניהם, ובהם הצורך בהסכמת משרד האוצר והצורך בעדכון התקנות. למשל, התוספת לתקנות למכשירי MRI שונתה בשנים 2013, 2016 ו-2022; ואילו התוספת לתקנות בנוגע למכשירי PETCT שונתה בשנים 2014 וב-2019, ומאז לא שונתה.

עלה גם שמשרד הבריאות הזמין מחקר בנושא מנגנוני ויסות רכש ושימוש בטכנולוגיות דימות יקרות בהשוואה בין-לאומית. המחקר הצביע על שלושה מנגנונים עיקריים: אסדרה (רגולציה) - דרישה לאישורי צורך - CON, לרישיונות או לאישורי רכישה והגבלות על כמות המכשירים לסוגיהם ואיכותם; כלים פיננסיים - המנגנון הנפוץ ביותר שבו משתמשים למשל במנגנוני תשלום, הגבלת תקצוב ועמידה בהתניות וכן קביעת תקרת הכנסה או שירותים; ורכש מרכזי - על פי המחקר יש מגמה של אימוץ מנגנון כזה. אחת מהמלצות המחקר היא להחליף את מנגנון ה-CON הקיים בישראל בתוכניות רב-שנתיות שיאושרו בידי משרד הבריאות או מי מטעמו. בינואר 2022 נמסרו למשרד ממצאי המחקר, אולם עד מועד סיום ביקורת המעקב המשרד לא דן בממצאים.

תוכנית רב-שנתית להצטיידות במכשירי דימות - בביקורת הקודמת עלה כי למשרד הבריאות אין תוכנית רב-שנתית להצטיידות במכשירי דימות על סוגיהם, וכי הוא אינו מביא בחשבון את הצרכים העתידיים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן חלקית**. המשרד הכין תוכנית לאומית בשנת 2015 ל-MRI, שקבעה יעדים לטווח הקצר, הבינוני והארוך בנושאים כמו כוח אדם רפואי, הכשרה לטכנאים, תמריצים לקופות החולים לקיצור תורים והעלאת ניצולת המכשירים, הכשרת רדיולוגים ל"תת-התמחות" בפיענוח, הקמת מערך מעקב ובקרה, שקיפות ודיווח לציבור, תוספת מכשירים חדשים, הליכי פיענוח ותהליכי תמחור והתחשבנות. ואולם התוכנית לא קבעה יעדים כמותיים לתקופה שבה היא חלה להצטיידות במכשירי MRI, וגם לא יעד למדד שיעור מכשירים לנפש. התוכנית גם לא לוותה בהקצאה תקציבית לביצועה. אומנם בתקנות בריאות העם עודכן ה"מדד למספר מכשירי הדימות ביחס לגודל האוכלוסייה", ועם זאת נכון למועד סיום ביקורת המעקב, למשרד הבריאות אין תוכניות רב-שנתיות להצטיידות במכשירי הדימות. עוד עלה כי גם לגבי השנים שחלפו ולמעשה מאז שנת 2013 משרד הבריאות לא הגיש לוועדת הבריאות של הכנסת תוכנית רב-שנתית להצטיידות במכשירי דימות.

מספר מכשירים ובדיקות דימות - השוואה בין-לאומית - מאז פורסם הדוח הקודם הותקנו מכשירי דימות רבים (35 מכשירי MRI, 27 מכשירי CT ו-11 מכשירי PETCT), ואולם הם לא הדביקו את המחסור הניכר אז, את הגידול באוכלוסייה ואת הגידול בביקוש לבדיקות אלו. מספר מכשירי MRI ו-CT למיליון נפש בישראל עדיין קטן ממספרם ב-13 מדינות ב-OECD שנבדקו (6.6 מכשירי MRI למיליון נפש; 9.8 מכשירי CT למיליון נפש); מספר מכשירי PETCT למיליון נפש בישראל גדול מהמספר בשלוש מדינות בלבד (פולין, צ'כיה ויוון) (1.7 מכשירי PETCT למיליון נפש). לעומת זאת, מספר הבדיקות למכשיר בישראל הוא הגדול מבין 13 המדינות שנבדקו, משמע נצילות המכשירים בישראל גדולה משאר המדינות (10,000 בדיקות למכשיר MRI בשנה; 17,000 בדיקות למכשיר CT; 5,000 בדיקות למכשיר PETCT). מספר המכשירים הנמוך בישראל מצד אחד והביקוש הגדול לבדיקות מן הצד האחר מאלצים מכוני דימות להפעיל את המכשירים בכל שעות היממה.



המשמעות היא שמטופלים נדרשים לעיתים להיבדק גם בשעות הלילה. בדוח הקודם צוין בהקשר זה שבמסמך של חטיבת המחקר של בנק ישראל משנת 2014 נאמר שהשימוש האינטנסיבי בציווד הסריקה הקיים אומנם חוסך השקעות נוספות ומרסן את הגידול בהוצאות השוטפות, אולם הוא עלול לפגוע ברמת השירות למטופלים, הנאלצים לעיתים להמתין זמן רב לתור או להיבדק בשעות מאוחרות מאוד.

הפיזור הגיאוגרפי של מכשירי הדימות - בביקורת הקודמת עלה כי משרד הבריאות מאשר את שלושת סוגי מכשירי הדימות על פי תחשיב כלל-ארצי ולא על פי הצרכים המחוזיים¹¹. בביקורת הקודמת לא נבחנו הנתונים בנוגע למכשירי MRI ו-CT. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן במידה חלקית, וכי עלו פערים גם לגבי מכשירי MRI ו-CT:**

- מכשירי MRI: מספר מכשירי ה-MRI הכולל גדל מ-38 בשנת 2015 ל-60 בשנת 2022. עם זאת, נכון לשנת 2022 מספר המכשירים לנפש בפועל במחוז המרכז קטן מהקבוע בתקנות - 1:196,000 לעומת 1:161,000 על פי התקנות (פער של כ-18%). במחוז הצפון היחס הוא 1:171,000 לעומת 1:161,000 על פי התקנות (פער של כ-6%).
- מכשירי CT: מספר מכשירי ה-CT גדל מ-68 בשנת 2015 ל-93 בשנת 2022. עם זאת, כפי שהיה בשנת 2015, גם במועד ביקורת המעקב מספר המכשירים לנפש במחוז המרכז ובמחוז הצפון קטן מהקבוע בתקנות (1:103,000) - במחוז המרכז (1:130,000) בשיעור של כ-21% ובמחוז הצפון (1:110,000) בשיעור של כ-6%. לעומת זאת, מחוז הדרום, שבמועד הביקורת הקודמת לא עמד בתקנות, עמד בתקנות במועד ביקורת המעקב, בזכות תוספת של 6 מכשירי CT.
- מכשירי PETCT: בביקורת הקודמת עלה כי אין שוויון בין המחוזות בהקצאת מכשירים אלה. במחוז הצפון לא היה בכלל מכשיר כזה, ואילו במחוזות ירושלים ותל אביב היה מספר המכשירים גדול מהמדד שנקבע. בדוח הקודם צוין שאי-השוויון פוגע בשירות שמקבלים תושבים מסוימים ביחס לאחרים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן חלקית. למעט במחוז המרכז, בכל יתר חמשת המחוזות גדל מספר מכשירי ה-PETCT, ובסך הכול גדל מספרם מ-9 בשנת 2015 ל-20 בשנת 2022. במחוז הצפון, שבו לא היה במועד הביקורת הקודמת שום מכשיר, הותקנו שלושה מכשירים, אך מחוז זה עדיין לא עמד בתקנות במועד ביקורת המעקב.

מיגון מכוני דימות בבתי חולים - במועד סיכום טיוטת דוח הביקורת מצויה מדינת ישראל במלחמה שפרצה ב-7 באוקטובר 2023 ("חרבות ברזל"). היום הראשון לפרוץ המלחמה התאפיין בירי מסיבי של טילים לעבר שטח מדינת ישראל, ובייחוד לאזור הדרום, ברצח של יותר מ-1,400 איש ובחטיפת יותר מ-250 אנשים. פצועים רבים הופנו ביום זה לבתי החולים בדרום - לסורוקה בבאר שבע ולברזילי באשקלון. פצועים רבים נדרשו לבדיקות דימות כמו CT, וחלקם גם ל-MRI, לרבות לצורך ניתוח דחוף. ואולם עלה שבבית החולים סורוקה רק חלק מהמכשירים היו במבנים ממוגנים: מכשיר CT אחד מתוך שלושה ומכשיר MRI אחד מתוך שניים. רק במהלך ימי הלחימה מוגן גם מכשיר ה-MRI השני. עם זאת, עלה שבבית

11 מחוזות משרד הבריאות שבהם יש מכשירי דימות מתקדמים - צפון, חיפה, מרכז, תל אביב, ירושלים ודרום.



החולים ברזילי כל המכשירים היו במבנה ממוגן, כך שניתן היה לבדוק ולאבחן מטופלים בבטחה גם בעת חירום.

קביעת זמני תקן מרביים להמתנה לבדיקות דימות - בביקורת הקודמת עלה כי משרד הבריאות לא קבע תקן לזמן ההמתנה המרבי לבדיקות הדימות לסוגיהן, על פי רמת הדחיפות. יתר על כן, אף על פי שתקן כזה יכול לסייע בהחלטה על מתן רישיונות הפעלה למכשירי דימות, המשרד לא קבע אותו ונתן רישיונות ללא שקלול זמן ההמתנה הרצוי לבדיקות. בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 נקבע כי יש לתת את שירותי הבריאות שבסל הבריאות בתוך "זמן סביר", אך החוק לא הגדיר מהו זמן סביר. בשל היעדר הגדרה מהו "זמן סביר" אין למשרד הבריאות מדד אמיתי שהוא יכול להעריך על פיו את טיב השירות, ויש בכך פגיעה בנבדקים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**. לא הוגדרו תקנים לזמני המתנה מרביים, והגדרת "זמן סביר" עדיין מעורפלת, ולכן יכול להיגרם נזק לנבדקים שבדיקתם מתמהמהת.

זמן המתנה של נבדקים מוזמנים לבדיקת MRI - בביקורת הקודמת עלה כי בחלק מן המרכזים הרפואיים ולחלק מסוגי בדיקות הדימות זמן ההמתנה של חולים אמבולטוריים (שאינם באשפוז) הוא ארוך, והדבר עלול להביא לאבחנה בשלב מאוחר של המחלה ולפגוע באפשרויות הטיפול. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן חלקית**. בחלק מבתי החולים זמן ההמתנה לבדיקת MRI התקצר, ובחלק מהם הוא התארך. יש הבדל בין זמן ההמתנה לבדיקות שנעשות בשעות הבוקר, שהוא רב יותר, לזמן ההמתנה לבדיקות שנעשות בשעות אחר הצהריים או הערב, שהוא קטן יותר. לדוגמה, זמן ההמתנה לבדיקת MRI באיכילוב היה במועד ביקורת המעקב חודש וחצי בשעות הבוקר - שיפור לעומת הביקורת הקודמת, בבילינסון היה זמן ההמתנה במועד ביקורת המעקב ארבעה עד חמישה חודשים - הרעה לעומת הביקורת הקודמת. לבדיקות ילדים בהרדמה בשעות הבוקר המתניו המטופלים ב-10 בתי חולים בהם מבצעים זאת במועד ביקורת המעקב בממוצע כשישה חודשים (זמן ארוך מהזמן שהמתניו לבדיקה זו במועד הביקורת הקודמת), ובשעות אחר הצהריים או הערב ההמתנה לבדיקה זו הייתה בממוצע מחצית מהזמן - כשלושה חודשים בלבד.

פרסום זמני המתנה לבדיקות דימות - בביקורת הקודמת עלה כי לא התפרסמו לציבור זמני המתנה לבדיקות דימות, ולנבדקים לא היה מידע נגיש על זמני ההמתנה אצל הספקים. בכך נמנעה מהם האפשרות לבחור בספק המתאים, והם נדרשו לבצע בעצמם סקר כדי למצוא אותו. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**. משרד הבריאות לא הקים מרכז מידע ארצי לתורים לבדיקות הדימות. בפועל, זמני ההמתנה לבדיקות הדימות אצל הספקים אינם מתפרסמים לציבור, והמטופלים עדיין נדרשים לבצע בעצמם סקר כדי למצוא את הספק שאצלו אפשר להמתין לתור זמן קצר יותר. מטופלים מאוכלוסיות חלשות וחולות מתקשים לעשות את הבדיקה הזאת בעצמם. בהיעדר מערכת מידע ארצית ומרכזית ייתכן גם שיווצר עומס במקום אחד, ובמקום אחר עשוי להיות חוסר מיצוי של המכשירים.

דיווח הקופות למשרד הבריאות על זמני המתנה בתורים לבדיקות מסוימות - בביקורת הקודמת עלה כי חוזר מינהל רפואה מדצמבר 2013¹² קבע כי משנת 2015 על קופות החולים לדווח למשרד הבריאות בנוגע לפעולות רפואיות מסוימות (לא רק בתחום הדימות) על המספר המלא של הימים (כולל ימי שבת וחג) ממועד פניית המטופלים לקופת

12 חוזר מינהל רפואה 49/2013, "דיווח על משך התור בקהילה לבדיקת רופא ולשירותים רפואיים" (דצמבר 2013).



החולים בבקשה לקבוע פעילות רפואית כאמור ועד למועד שבו היא בוצעה. בפעולות רפואיות אלה נכללות בדיקות MRI מוח ו-MRI מוח בהרדמה. בביקורת הקודמת עלה כי בניגוד לחוזר לא היה בידי קופות החולים מידע על זמן ההמתנה בתור לבדיקות דימות בכלל, ולבדיקות MRI בפרט. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**. הקופות עדיין אינן מדווחות למשרד הבריאות על מספר הימים המלא ממועד פניית המטופלים לקופת החולים בבקשה לקבוע מועד לביצוע בדיקות MRI מוח ו-MRI מוח בהרדמה ועד למועד שבו בוצעה הבדיקה בפועל. משרד הבריאות לא עמד על קבלת דיווחים אלו מהקופות ולא שילב את נושא התורים כמדד איכות של בתי החולים. כך אין למשרד מידע על תחום רפואי זה שביקש לבחון.

זמני פיענוח בדיקות דימות - בביקורת הקודמת עלה כי משרד הבריאות לא קבע תקנים לזמני פיענוח מרביים של בדיקות דימות, ומכוני הדימות קבעו בעצמם זמני פיענוח. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**. משרד הבריאות לא קבע לכל מכוני הדימות בארץ את זמני ההמתנה המרביים לפיענוח בדיקות דימות ולא קבע תקנים. בפועל, מכוני הדימות שבבתי החולים קבעו לעצמם זמן מרבי למסירת תשובת פיענוח בדיקות דימות. מאז פורסם הדוח הקודם השתנו חלק מפרקי הזמן המרביים לפיענוח שקבעו לעצמם מכוני הדימות בבתי החולים: תשעה מכונים האריכו פרק זמן זה מעשרה ימים במועד הביקורת הקודמת ל-14 עד 30 ימי עבודה (לא כולל שישי, שבת וחגים) בביקורת הנוכחית.

פיענוח צילומי חזה וצילומים אורתופדיים שלא על ידי רדיולוגים - בביקורת הקודמת עלה כי יש מצוקה בזמינותם של רדיולוגים, ולכן כ-70% מבדיקות הדימות הפשוטות - צילומי רנטגן חזה ואורתופדיה בבתי החולים - מפוענחות על ידי הרופא המטפל, שאינו מומחה בפיענוח בדיקות דימות אלו. עוד עלה כי המועצה הלאומית לדימות והמועצה הלאומית לכירורגיה, הרדמה וטיפול נמרץ המליצו בשנת 2013 כי צילומים אורתופדיים פשוטים, לרבות שיקופים, יפוענחו על ידי רדיולוג או אורתופד. צילומי חזה ובדיקות דימות אורתופדיות מורכבות, כגון MRI, CT ומיפויים, יפוענחו ויסוכמו על ידי רדיולוג בלבד. במועד הביקורת הקודמת טרם נכתב נוהל בנושא. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**. רק בחמישה מ-17 בתי חולים מפוענחים כל צילומי החזה של מבוגרים בידי רדיולוג¹³. בשני בתי חולים רק 10% מהצילומים מפוענחים בידי רדיולוג. בשישה בתי חולים שיעור הבדיקות המפוענחות בידי רדיולוגים נע בין 40% ל-85%. בשלושה בתי החולים הנותרים כל צילומי החזה (פרט לצילומי ילדים) אינם מפוענחים בידי רדיולוג. בנוגע לצילומי רנטגן אורתופדיה למבוגרים עלה בביקורת שרק בארבעה מ-17 בתי החולים מפוענחים הצילומים בידי רדיולוגים, וב-12 בתי חולים 90% עד 100% מהבדיקות אינן מפוענחות בידי רדיולוגים.

בקרת איכות של פיענוח בדיקות הדימות המתקדמות - בביקורת הקודמת עלה כי אין תהליך שיטתי ומובנה לבקרת איכות על פיענוח בדיקות דימות. משרד הבריאות גם לא קבע כיצד יש לבצע בקרת איכות על הפיענוחים וכיצד לנהל תהליך הפקת לקחים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**. משרד הבריאות לא הסדיר מנגנון מובנה ושיטתי לבקרת איכות על פיענוח בדיקות דימות באמצעות פיענוחים חוזרים.

בדיקות דימות מתקדמות במסגרת אשפוז ומיון - בביקורת הקודמת עלה כי אם לחולה מאושפז נעשות בדיקות דימות מתקדמות שהן יקרות, בית החולים אינו מתוגמל בגין בדיקות



אלה. עוד עלה שיש שונות רבה בין בתי החולים בשיעור בדיקות הדימות המתקדמות שנעשו לחולים במסגרת אשפוזם, מתוך כלל הבדיקות האלה שנעשו במרכזים הרפואיים (לרבות בדיקות לחולים אמבולטוריים)¹⁴. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **לא תוקן**. נמצאה שונות ניכרת בין בתי החולים בשיעור בדיקות MRI ו-PETCT שנעשו לחולים במסגרת אשפוזם. למשל, שיעור בדיקות MRI למאושפזים מתוך כלל בדיקות ה-MRI שנעשו במרכזים הרפואיים (לרבות בדיקות לחולים אמבולטוריים) היה בבני ציון ובהלל יפה כ-28%, בשיבא כ-18%, בקפלן, במאיר ובאיכילוב כ-6%, בשמיר כ-4%, בוולפסון וברזילי כ-3% ובאסותא אשדוד כ-1%. אשר לבדיקות PETCT, שיעור הבדיקות המתקדמות למאושפזים היה ברמב"ם ובני ציון כ-3%, בבלינסון ושיבא כ-2%, בשמיר כ-1% ובאיכילוב, אסותא אשדוד וזיו - פחות מ-1%. עוד עלה שמשרד הבריאות לא בחן את הסיבות לשונות בין בתי החולים בנתוני בדיקות הדימות במסגרת אשפוז, ולא הנחה את בתי החולים באילו מצבים יש לבצע את הבדיקות לחולים כבר בעת אשפוזם ולפני שחרורם לקהילה.

מחסור בכוח אדם ובתקנים לדימותנים, לרופאים רדיולוגים ולמומחים ברפואה גרעינית (מקצועות הדימות) - בביקורת הקודמת עלה כי משרד הבריאות לא עסק

בתכנון אסטרטגי ארוך טווח למילוי צורכי המשק במקצועות הרנטגן וטרם בחן את המחסור הקיים בדימותנים במכוני הדימות בארץ ואת הצרכים העתידיים בתחום. למשרד גם לא היה מאגר מידע עדכני על מספר הדימותנים העוסקים במקצוע, על הצפי לפרשתם ועל הצפי להשתלבות דימותנים חדשים בתחום. למשרד הבריאות אין גם מידע על מספר הרדיולוגים. משרד הבריאות גם לא פעל להתאמת היקף כוח האדם הקיים להיקף הדרוש על פי התקנים שקבעו ועדות מקצועיות. התקינה לרדיולוגים, שנקבעה כבר בשנת 1976, אינה עדכנית ואינה תואמת התקדמות טכנולוגית משמעותית בתחום במשך השנים. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **לא תוקן**. למשרד הבריאות אין תכנון אסטרטגי ארוך טווח למילוי צורכי המשק בדימותנים רפואיים. למשרד אין אומדן כמה דימותנים רפואיים חסרים כיום, וכמה יהיו חסרים בעתיד, כדי לאפשר מתן טיפול ראוי. עלה גם כי המשרד לא קבע את תקן כוח האדם הנדרש למקצועות הדימות, ובכלל זה את תקן הרופאים הרדיולוגים בבתי החולים, בהתאם למספר מכשירי הדימות הקיימים ועל סמך התחזית לגידול במספרם. למשרד גם אין אומדן על המחסור ברופאים אלה.

מחיר בדיקת MRI - לפי מחירון משרד הבריאות, במועד ביקורת המעקב מחיר בדיקת MRI היה בממוצע כ-2,200 ש"ח. קופות החולים רוכשות את הבדיקות בתעריף מופחת, בכ-1,600 ש"ח, תלוי בהסכמים שלהן עם בתי החולים. תעריפי הבדיקות במכונים של קופות החולים נמוכים ב-40% - 50% מהמחיר שהן משלמות לבתי החולים. מתוך רצון של קופות החולים לחסוך בעלויות, הן מעדיפות להפנות את חבריהן למכונים המקושרים אליהן. מאחר שהפיזור הגיאוגרפי של המכונים המקושרים לכל קופה וקופה מוגבל ומצומצם לעומת הפיזור הארצי של כלל ספקי בדיקות הדימות, הפניית חברי הקופות בעדיפות ראשונה למכונים המקושרים אליהן משיקולים כלכליים עלולה לפגוע בנגישות ובזמינות של בדיקות MRI למטופלים.

14 למשל, שיעור בדיקות MRI למאושפזים בשמיר היה 2.5%, ואילו בשיבא - 17.4%; אשר לבדיקות PETCT, באיכילוב רק 1% מהבדיקות היו של מאושפזים, ובשיבא - 13.9%.



הסדרת מקצוע הרנטגנאות והדימות על ידי משרד הבריאות - בביקורת הקודמת עלה כי בהיעדר חוק המסדיר את העיסוק במקצוע הרנטגנאות והדימות היה משרד הבריאות מנוע מלהעניק "תעודת הכרה במקצוע" ולא היה יכול ליישם את תפקידו כמאסדר של מקצועות הבריאות, דהיינו להפעיל בקרה ופיקוח על השכלה, על ההכשרה ועל הרמה המקצועית של כוח האדם המועסק בתחום זה (למעט כוח האדם שהוא מעסיק בבתי החולים הממשלתיים). במצב העניינים דאז לא היו מכוני הדימות בבתי החולים שאינם ממשלתיים מחויבים להעסיק מפעילי מכשירי דימות בעלי השכלה כלשהי, ולמעשה הם יכלו להעסיק כל אדם, גם חסר השכלה, בביצוע בדיקות רנטגן הכרוכות בקרינה מייננת. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן באופן מלא**. מקצוע הדימותנות הוסדר: בתחילת אוגוסט 2023 תוקן חוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות, התשס"ח-2008, והוסף לחוק תיקון מס' 8. התיקון קבע בין היתר כי דימותן רפואי יהיה בעל תואר אקדמי ראשון בדימות רפואי¹⁵ או תואר ראשון שניתן על ידי מוסד מוכר להשכלה גבוהה והשלמת לימודים בדימות רפואי לפי תכנית שהמנהל הכיר בה, לפי כללים שיקבע השר באישור ועדת הבריאות של הכנסת.

היעדר דימותן ראשי במשרד הבריאות - בביקורת הקודמת עלה כי אין במשרד הבריאות תפקיד של דימותן ראשי, ולכן נושאים אינם מטופלים: חסר גורם מנחה לתחום הרנטגנאות המתווה את המתכונת להפעלת המכשירים, קובע נהלים ועורך בקורות על מכוני הדימות בנושאי איכות הבדיקות (סוג הצילומים, טכניקת הביצוע, הוספת צילומים כשמתגלה פתולוגיה מסכנת חיים או איבר); אין גורם המוודא שהתכנים המקצועיים הנלמדים בבתי הספר לרנטגן עונים על הצרכים המתחדשים מפעם לפעם. חלק מהנושאים האלה מבוצעים בין יחידות שונות במשרד, אולם אין גורם שמתכלל אותם בראייה מערכתית. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן באופן מלא**. בנובמבר 2017 מונה דימותן רפואי ראשי במשרד הבריאות.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למשרדי הבריאות והאוצר לפשט ולקצר את הליך מתן הרישיונות למכשירי דימות, ובמקביל לפעול לכך שלמספר מכשירי הדימות הנדרשים יותאם היקף כוח אדם מקצועי נדרש. במסגרת בחינת ההליכים מומלץ לדון בממצאי המחקר שבהם הומלץ לבחון את הצורך במדיניות ההגבלה ולעבור לתוכנית הצטיידות רב-שנתית שמשרד הבריאות יאשר. מומלץ גם כי משרד הבריאות יכין תוכנית רב-שנתית להצטיידות מדורגת במכשירי הדימות, בהתאם לצרכים ובהתאמה לצפי בגידול האוכלוסייה. כמו כן, מומלץ לקבוע תוכנית תקציב מתאימה לשם כך.

15 דימות רפואי - הפקת דמות לשם אבחון רפואי או טיפול רפואי באדם, באמצעות קרינה מייננת (צילום רנטגן, CT), גלי קול (אולטרה-סאונד) או מגנט (MRI).



מומלץ למשרד הבריאות לקבוע את מדדי השירות לבדיקות הדימות המתקדמות, כדי שיוגדר זמן תקן לבדיקות על פי סוגיהן ולפי רמת דחיפות הבדיקה, ויתאפשר מתן טיפול רפואי ושירות ראויים. 💡

מומלץ שמשרד הבריאות יבדוק את הסיבות לפערים בין הקופות, שחלקם אף גדולים ביותר, בזמני ההמתנה לבדיקות דימות מתקדמות. בכלל זה מומלץ שהוא יביא בחשבון את מספר הבדיקות בכל קופה ואת היחס בין מספר הבדיקות לבין מספר החברים בקופה. בדיקה זו נדרשת כדי להתמודד עם חסמים הגורמים לזמני ההמתנה הארוכים בחלק מהקופות וכדי להבטיח שוויון ברמות השירות לחברים. מומלץ למשרד הבריאות להקים מרכז מידע ארצי לתורים, שיאפשר לחברי קופות החולים לראות בזמן אמת את זמני ההמתנה בתור ומועד מוצע לבדיקה שאליה הוזמנו, ובהתאם לנתונים לבחור את הספק המתאים להם ולהזמין את הבדיקה. 💡

כדי להבטיח שפיענוח צילומי דימות מורכבים וגם פשוטים יהיה מדויק ויסייע לאבחון המצב הרפואי ביעילות, מומלץ שמשרד הבריאות יפעל, בשיתוף המועצה הלאומית לדימות, לגבש נוהל שיקבע מי הם הגורמים הרשאים לפענח בדיקות דימות מתקדמות ובאילו מקרים. כן מומלץ שמשרד הבריאות יסדיר בהקדם מנגנון מובנה ושיטתי לבקרת איכות ויקבע את המרכיבים העיקריים של התהליך. בין השאר נדרש להתייחס לאופן ביצוע בקרת האיכות; להסדרת צעדי פיקוח ובקרה שוטפים; לשיעור הנדרש של פיענוחים חוזרים; לדרך הדיווח והתיעוד של התהליך; למנגנון להפקת לקחים; ולדרכי הפצתם. מומלץ גם שהמשרד יסדיר את זמני ההמתנה לפיענוח בדיקות דימות ויגדיר תקן לזמן הפיענוח המרבי. מדידת עמידת בתי החולים בתקן שיקבע המשרד הבריאות תאפשר לאתר פערים, ובהתאם לתת מענים גם בנושא המחסור ברדיולוגים. 💡

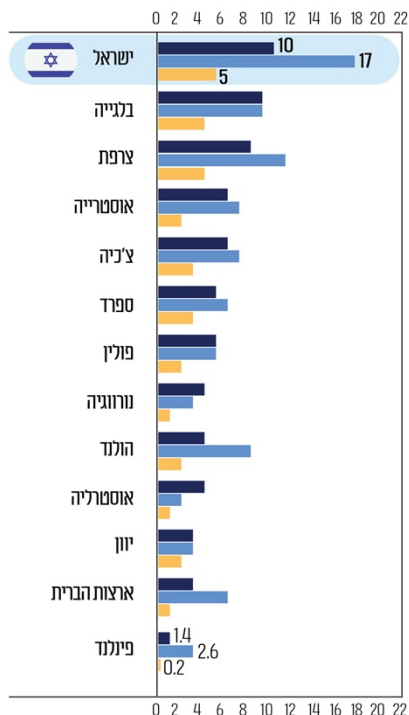
מוצע שמשרד הבריאות ינתח את הסיבות לשונות הניכרת בין בתי החולים בביצוע בדיקות הדימות המתקדמות במסגרת אשפוז, ובהתאם לתוצאות הניתוח יקבע אמות מידה לקבלת החלטה בבתי החולים באילו מקרים נכון לבצע את הבדיקות במסגרת האשפוז ולא לאחר השחרור מבית החולים. 💡

מומלץ שמשרד הבריאות יקבע את תקני כוח האדם במכוני הדימות בבתי החולים, הן לרופאים רדיולוגים, הן למומחים ברפואה גרעינית והן לדימותנים. מומלץ גם שהמשרד יגבש תוכנית רב-שנתית להשלמת האיוש של המשרות שנקבעו בתקנים אלו. 💡

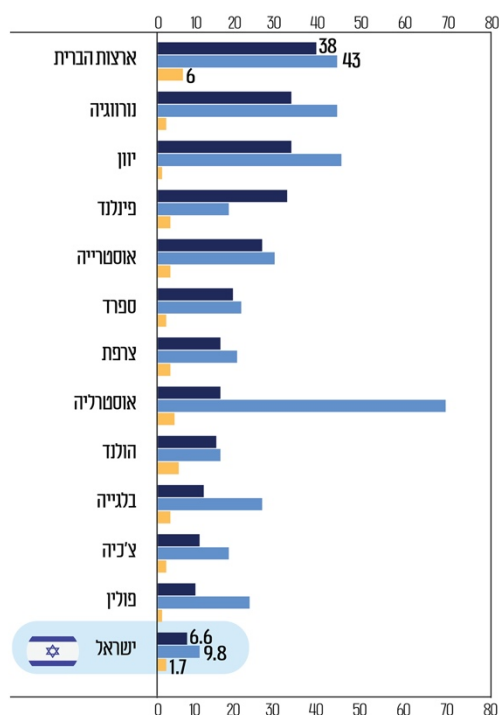


מספר מכשירי דימות למיליון נפש ומספר הבדיקות למכשיר במדינות OECD נבחרות*, 2022

מספר הבדיקות למכשיר (באלפים)



מספר המכשירים למיליון נפש



■ MRI ■ CT ■ PETCT

* הנתונים לגבי מכשירי MRI הם הנתונים המעודכנים והידועים לשנת 2022 שהתקבלו מה-OECD ושכיחה חטיבת טכנולוגיות רפואיות, מידע ומחקר של משרד הבריאות באפריל 2023. נתוני מכשירי PETCT ו-CT הם הנתונים המעודכנים לשנת 2021 כפי שמופיעים באתר ה-OECD [[המקור]].



סיכום

דימות רפואי הוא תחום רפואי הכולל בדיקות המדגימות באמצעות תמונות ומקטעים חלקים פנימיים של גוף נבדק. טכנולוגיה זו משמשת לאבחון קליני, לתכנון הטיפול הדרוש, למעקב אחר חולים ולסיוע בעת פעילות פולשנית (לרבות ניתוחים). בדיקות הדימות הן בדיקות בסיסיות הנדרשות כמעט לפני כל אבחון ופעולה רפואית. בעשורים האחרונים חלה בישראל ובעולם עלייה חדה בהיקף בדיקות הדימות המתקדמות המבוצעות, וכן הוכנסו שיפורים טכנולוגיים ניכרים במכשירי CT, MRI ו-PETCT.

ביקורת המעקב העלתה כי מרבית הליקויים שעלו בביקורת הקודמת לא תוקנו: למשרד הבריאות אין תוכנית רב-שנתית להצטיידות בשלושת מכשירי הדימות המתקדמים. מאז פורסם הדוח הקודם אומנם הותקנו מכשירים רבים, ואולם הם לא הדביקו את המחסור הניכר אז, את הגידול באוכלוסייה ואת הגידול בביקוש לבדיקות הדימות. במועד סיום הביקורת מספר המכשירים למיליון נפש בישראל עדיין קטן מאוד לעומת המספר במדינות ב-OECD. הדבר גורם לזמני המתנה ארוכים לבדיקות מסוימות ולביצוע בדיקות בשעות הלילה. לעומת הביקורת הקודמת, זמני ההמתנה לבדיקות מסוימות התארכו. כמו בדוח הקודם, ליקויים עלו גם בסוגיית בקרת איכות הפיענוח של בדיקות דימות, שאינה מוסדרת, דבר העלול לגרום לטעויות, להחלטות שגויות ולאי-למידה מטעויות. הטמעת מערכות AI - טכנולוגיה חדשה יחסית שלא נבדקה בביקורת הקודמת - בכלל מכוני הדימות בישראל יכולה לסייע ולייעל את הליכי פיענוח בדיקות הדימות, ומומלץ שמשרד הבריאות יעודד את הטמעת מערכות אלה, תוך כדי בקרה והפקת לקחים להמשך יישום מיטבי של ההטמעה.

עם זאת, עלה בביקורת המעקב שמאז בוצעה הביקורת הקודמת משרד הבריאות הסדיר את מקצוע הרנטגנאות והדימות וכן מינה דימותן ראשי במשרד.

חשיבותן המכרעת של בדיקות הדימות מחייבת את משרד הבריאות לתקן את הליקויים שצוינו בדוח זה; לגבש תוכנית עבודה מלווה בלוחות זמנים למתן מענה לליקויים, שתתייחס לפיזור הגיאוגרפי של מכשירי הדימות; לקבוע תקני זמן המתנה מרביים לביצוע הבדיקות ולפיענוחן; ולהסדיר את נושאי כוח האדם לגבי דימותנים, רופאים רדיולוגים ורופאים לרפואה גרעינית, בהתאם להתפתחות הטכנולוגית ולביקוש לבדיקות אלה. מומלץ למשרדי הבריאות והאוצר לבחון דרכים לפישוט ולקיצור של הליך מתן הרישיונות למכשירי דימות, תוך בחינת המשך הצורך במנגנון ה-CON שמטרתו, בין היתר, להגביל את ההוצאה הלאומית על שירותי בריאות. נוסף על כך, על שני המשרדים להכין תוכנית הצטיידות רב-שנתית. כדי להבטיח שהשירות לתושבים יהיה מיטבי ראוי שמשרד הבריאות יתייחס לתחום הדימות כאל אחד מאבני היסוד של הרפואה המודרנית, שנדרשים לגביו תכנון ארוך טווח וכן תוכנית רב-שנתית, שבה ייקבעו הצרכים והמשאבים הנדרשים למילויים.



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה או חלקית	לא תוקן			
				התהליך לקבלת רישיון להפעלת מכשירי דימות נמשך שנים רבות. משרד האוצר צריך לקבוע בתקנות, באישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, את השינוי במספר המכשירים, ומשרד הבריאות מקיים הליך בירוקרטי עד לאישור הרישיונות למרכזים הרפואיים	משרד הבריאות ומשרד האוצר	מדיניות ההגבלה במספר מכשירי הדימות
				למשרד הבריאות לא הייתה תוכנית רב-שנתית להצטיידות במכשירי דימות על סוגיהם, והוא לא הביא בחשבון את הצרכים העתידיים	משרד הבריאות	תוכנית רב-שנתית להצטיידות במכשירי דימות
				משרד הבריאות קבע את המספר של כל מכשירי הדימות על פי תחשיב כלל-ארצי ולא על פי הצרכים המחוזיים. בשל מדיניות זו לא היה שוויון בין המחוזות בהקצאת מכשירי PETCT. אי-השוויון פגע בשירות שמקבלים תושבים מסוימים, לעומת אחרים	משרד הבריאות	הפיזור הגיאוגרפי של מכשירי הדימות



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה או חלקית	לא תוקן			
			←	משרד הבריאות לא קבע תקן לזמן ההמתנה המרבי לבדיקות הדימות לסוגיהן, על פי רמת הדחיפות. יתר על כן, אף על פי שתקן כזה יכול לסייע בהחלטה על מתן רישיונות הפעלה למכשירי דימות, המשרד לא נעזר בו ונתן רישיונות ללא שקלול זמן ההמתנה הרצוי לבדיקות	משרד הבריאות	קביעת זמני תקן להמתנה לדימות
		←		בחלק מן המרכזים הרפואיים ולחלק מסוגי בדיקות הדימות זמן ההמתנה של חולים אמבולטוריים (שאינם באשפוז) היה ארוך, והדבר עלול להביא לאבחנה בשלב מאוחר של המחלה ולפגוע באפשרויות הטיפול	מרכזים רפואיים	זמן המתנה של נבדקים אמבולטוריים לבדיקות MRI
			←	לא התפרסמו לציבור זמני ההמתנה לבדיקות דימות, ולנבדקים לא היה מידע נגיש על זמני ההמתנה אצל הספקים. בכך נמנעה מהם האפשרות לבחור בספק המתאים, והם נדרשו לבצע בעצמם סקר כדי למצוא אותו	משרד הבריאות	הצורך בפרסום זמני המתנה לבדיקות דימות
			←	משרד הבריאות לא קבע תקנים לזמני פיענוח מרביים של בדיקות דימות. מכוני הדימות קבעו בעצמם זמני פיענוח. אין תהליך שיטתי ומובנה לבקרת איכות על פיענוח בדיקות דימות. משרד הבריאות לא קבע כיצד יש לבצע בקרת איכות על הפיענוחים וכיצד לנהל תהליך הפקת לקחים	משרד הבריאות	זמני פיענוח בדיקות דימות ובקרת איכות

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה או חלקית	לא תוקן			
				למשרד הבריאות לא היה מידע על מספר הרדיולוגים. הוא גם לא פעל להתאמת היקף כוח האדם הקיים להיקף הדרוש על פי תקנים שקבעו ועדות מקצועיות. התקינה לרדיולוגים, שנקבעה כבר בשנת 1976, לא הייתה עדכנית ולא תאמה את ההתקדמות הטכנולוגית במהלך השנים	משרד הבריאות	מחסור בכוח אדם ובתקנים לדימותנים, לרופאים רדיולוגים ולמומחים ברפואה גרעינית
				בהיעדר חוק המסדיר את העיסוק במקצוע היה משרד הבריאות מנוע מלהעניק "תעודת הכרה במקצוע" ולא היה יכול ליישם את תפקידו כמאסדר של מקצועות הבריאות, דהיינו להפעיל בקרה ופיקוח על ההשכלה, על ההכשרה ועל הרמה המקצועית של כוח האדם המועסק בתחום. במצב העניינים דאז לא היו מכוני הדימות בבתי החולים שאינם ממשלתיים מחויבים להעסיק מפעילי מכשירי דימות בעלי השכלה כלשהי, ולמעשה הם יכלו להעסיק כל אדם, גם חסר השכלה, בביצוע בדיקות רנטגן הכרוכות בקרינה מייננת	משרד הבריאות	הסדרת מקצוע הרנטגנאות והדימות על ידי משרד הבריאות

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ד | מאי 2024



משרד החקלאות ופיתוח הכפר

היחידה המרכזית לאכיפה וחקירות במשרד החקלאות



היחידה המרכזית לאכיפה וחקירות במשרד החקלאות

רקע

משרד החקלאות ופיתוח הכפר (משרד החקלאות) אחראי לפיתוח ולשגשוג של החקלאות בישראל, להבטחת אספקה רציפה של מזון טרי, איכותי, בריא ובטיחותי לציבור, להגנה על בעלי החיים ולשיפור רווחתם ולהגנה ושמירה על הצומח החקלאי והטבעי מפני מזיקים ומחלות. היחידה המרכזית לאכיפה וחקירות במשרד החקלאות (יחידת הפיצו"ח) אמונה על פיקוח ואכיפה בתחום החקלאות בישראל ועל פיקוח ואכיפה בתחום המעבר של תוצרת חקלאית באזור קו התפר ובמעברים בין שטחי הרשות הפלסטינית (הרש"פ)¹ לבין ישראל. לפיכך ליחידה תפקיד מרכזי בשמירה על בריאות הציבור, על בריאות בעלי חיים ורווחתם ועל ענף החקלאות בישראל. יחידת הפיצו"ח מונה 78 עובדים² וכפופה ישירות למנכ"ל משרד החקלאות.

דוח זה עוסק בתקופה שקדמה למלחמת "חרבות ברזל" שהחלה ב-7.10.23. ממועד זה, נסגר המעבר של תוצרת חקלאית מעזה לישראל ולאי"ש ונכון למועד חתימת דוח הביקורת, 15.2.24 הוא עודנו סגור. משכך, חלק מהמלצות דוח זה יידרשו להתאמות לאחר סיום המלחמה.

1 לצורכי דוח זה, ברש"פ כלולים אזור יהודה והשומרון (אי"ש) יחד עם עזה.

2 בהם תשעה סטודנטים ומתנדבי שירות לאומי.



נתוני מפתח

כ-23
מיליון ש"ח
בלבד

סך הקנסות המינהליים שהטיל משרד החקלאות בשנים 2018 - 2022 בתחומים שיחידת הפיצו"ח אמונה על אכיפתם

21%
בלבד

שיעור המקרים שהובילו לפתיחת חקירה, מסך המקרים שנפתחו במערכת הפיצו"ח בשנים 2018 - 2022 (4,097 מתוך 19,703)

1.5%

שיעור התוצרת החקלאית הצמחית שמיובאת משטחי הרש"פ לישראל, מסך התוצרת הנצרכת בישראל (כ-33 אלף טונות מתוך 2,250 אלף טונות בממוצע לשנה)

כ-2,250
אלף טונות

אומדן היקף התוצרת החקלאית הצמחית הממוצעת הנצרכת בשנה בישראל

40%

שיעור הדגימות שהתגלו בהן חריגות של שאריות חומרי הדברה בשנת 2022, מכלל הדגימות שניטלו מתוצרת צמחית פלסטינית

5

מעברים שדרכם מותר להעביר כמות מסחרית של תוצרת צמחית ממקור פלסטיני לתוך שטח ישראל

31%

מהתלונות המשמעותיות שהתקבלו בנש"ם בעניין עובדי יחידת הפיצו"ח נמצאו מוצדקות והסתיימו בהרשעה או בענישה משמעותית

89%

מכלל מפקחי יחידת הפיצו"ח ביצעו חקירות או עיכבו חשודים בלא שהוקנתה להם סמכות מתאימה לכך (54 מתוך 61)

רק 21%
מהידיעות
המודיעיניות

שקיבל מערך המודיעין של יחידת הפיצו"ח מתחילת שנת 2022 עד אמצע שנת 2023 טופלו (37 מתוך 179)

85%
ירידה

שיעור הירידה בהיקף הידיעות המודיעיניות שהתקבלו במערך המודיעין של הפיצו"ח בשנת 2022 ביחס לשנת 2016

57%

מכלל הבשר שיובא עבור הרש"פ דרך נמלי ישראל, חשוד ככה שנותר בישראל בשנים 2018 - 2021 (תועדה הגעה למעברים של 36,501 מתוך 84,534 טונות בלבד)

93%

מכלל המשלוחים של עופות, אפרוחים וביצי דגירה שהגיעו למעברים אל הרש"פ בשנת 2022, לא תועדו במערכת הממוחשבת של יחידת הפיצו"ח



פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד ספטמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים לפעילות יחידת הפיצו"ח, ובכלל זה נושאי משמעת, ציות ותפקוד מקצועי של עובדים; ההסמכות והמינויים של העובדים לביצוע אכיפה; הבקרה על מעברי הסחורות בין ישראל לרשות הפלסטינית; ומניעת הברחה והלבנה³ של סחורות מהרש"פ לישראל. הביקורת נעשתה במשרד החקלאות. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבריאות, במשרד הביטחון, בנציבות שירות המדינה (נש"ם), במשרד לביטחון לאומי, במועצה לענף הלול (מועצת הלול), ברשות המיסים בישראל (רשות המיסים), במג"ב ובמשטרת ישראל.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



התפקוד המקצועי של יחידת הפיצו"ח

עמידת מפקחי יחידת הפיצו"ח ביעדים מקצועיים - בשנים 2020 - 2022 לא עלה בידי 92% במוצע ממפקחי יחידת הפיצו"ח לעמוד ביעדים המקצועיים הדרושים למילוי התפקיד שנקבעו להם, וכמה נושאי תפקידים ביחידה ובמשרד החקלאות ערים לפערים המקצועיים המשמעותיים הנוגעים ליכולתם המקצועית של המפקחים. הפערים הקיימים משפיעים במישורין על יכולתם של המפקחים לבצע משימות ליבה בתחום החקירה, איסוף הראיות וסיכום דוחות החקירה.

סגירת תיקים על ידי יחידת הפיצו"ח - בשנים 2018 - 2022, היחידה סגרה על דעת עצמה 218 (6%) מתוך 3,940 אירועים שנפתחה בעניינם חקירה במערכת הפיצו"ח ושהטיפול בהם הסתיים, בלי שהעבירה את האירועים לבחינת גורמי התביעה במשרד החקלאות - זאת אף שהסמכות לבחון אם הראיות מספיקות להעמדה לדין או להורות על סגירת תיק חקירה נתונה באופן בלעדי בידי גורמי התביעה.

הבקרה על מעברי הסחורות בין ישראל לרשות הפלסטינית

שאריות חומרי הדברה בתוצרת צמחית המועברת מהרש"פ לישראל - בשנים 2015 - 2022 שיעור הדגימות שניטלו מתוצרת צמחית פלסטינית בכניסתה לישראל שבהן אותרו שאריות חומרי הדברה חריגות היה 27% - 40%, וחלה בו עלייה מתמדת משנת 2018. שיעור זה היה גדול פי 2.5 בשנת 2019, פי 2.9 בשנת 2020 ופי 5.3 בשנת 2021 משיעור הדגימות



החריגות שאותרו בסקר של יחידת השירותים להגנת הצומח ולביקורת בתוצרת הצמחית שמקורה בישראל.

הכנסת תוצרת חקלאית משטח הרש"פ למחסני שיהוי - הדגימות שניטלו במעברים מאיו"ש מועברות לבדיקות מעבדה, ותוצאותיהן מתקבלות בתוך כמה ימים. עם זאת, התוצרת מופצת מהמעברים למשווקים באופן מיידי, עוד קודם שהתקבלו תוצאות הבדיקות. מכאן שבפועל, אלפי טונות של סחורה שבה מתגלות חריגות בדגימות שנלקחו כבר הופצה לשווקים, ואי אפשר לאתר את הסחורה שבה נמצאו חריגות ולאסור את שיווקה באופן שישמור על בריאות הציבור.

פיקוח על העברת בקר וצאן מישראל לרש"פ - בשל התנאים במעברי הסחורות בין ישראל לרש"פ, מפקחי הפיצו"ח מאשרים את המעבר של בקר ושל צאן מישראל לרש"פ ללא אימות מספק של הנתונים המצוינים בהיתר ההעברה⁴, לעומת המצב בפועל. עקב כך, לא נעשית בקרה ממשית על מספר בעלי החיים שהועברו לרש"פ ועל זהות ראשי הבקר שהועברו בפועל. בכך נפגעת יכולת השליטה של השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות על עדרי הצאן והבקר במשקי ישראל ועל מניעת מחלות, ונפתח פתח לשחיטה שחורה⁵ (ככל שמספר בעלי החיים המועברים קטן מהנקוב בהיתר), ופתח להעלמת מס ולתשלום אגרות העברה נמוכות מהנדרש (ככל שמספר בעלי החיים המועברים גדול מהמספר הנקוב בהיתר).

פיקוח על העברת עופות, אפרוחים וביצי דגירה מישראל לרש"פ - תעודות משלוח להעברת עופות, אפרוחים וביצי דגירה (מוצרי לול) מישראל לרש"פ מונפקות במערכת הממוחשבת של מועצת הלול. בהיעדר חיבור של המעברים "שער אפרים" ו"כרם שלום" למערכת הממוחשבת של מועצת הלול, אין למפקחי הפיצו"ח אפשרות לאשר בה את הגעתם של מוצרי הלול למעברים. כך עולה כי במחצית הראשונה של שנת 2023 הפיצו"ח לא תיעדו במערכת מועצת הלול את העברתם של 97% ממשלוחי העופות, האפרוחים וביצי הדגירה לתחומי הרש"פ. עוד נמצא כי יחידת הפיצו"ח ומועצת הלול אינן מבצעות מעקב אחר מוצרי לול שלא הגיעו ליעדם במעבר ואינן מבצעות בדיקה בנושא. בכך נפגעים הפיקוח והיכולת למנוע שחיטה שחורה, כלכלה שחורה וצער בעלי חיים. כמו כן, במצב דברים זה מועצת הלול אינה יכולה לאמת את הנתונים שהיא מסתמכת עליהם לשם תכנון כלל ענף הלול בישראל.

ייבוא בשר מחו"ל המיועד לרש"פ ונותר בישראל - בשנים 2018 - 2021, על פי הנתונים במערכת הפיצו"ח, תועדה במעברים הגעה של כ-37 אלף טונות בשר בלבד מתוך כ-85 אלף טונות בשר המיועד לרש"פ. בהתאם לכך, קיים חשד כי כ-57% מהבשר שמגיע מחו"ל ומיועד לרש"פ נותר בישראל. מצב זה נובע מכך שאין מנגנון שבאמצעותו המכס מעדכן את הפיצו"ח כאשר משלוח בשר יוצא אל המעברים. על כן, אין ליחידת הפיצו"ח יכולת לזהות משאיות שצפויות היו להגיע למעברי הסחורות אך לא הגיעו לשם בפועל, והיא אף אינה יכולה לבדוק את הסיבות לכך. מצב דברים זה מביא לכך שהבשר עלול לזלוג אל הכלכלה השחורה, והדבר אף עלול לפגוע בבריאות הציבור בשל היעדר הפיקוח עליו לאורך כל שרשרת האספקה, להביא להטעיית הציבור בכל הנוגע לכשרותו ולגרום

4 היתר שמופק על ידי השירותים הווטרינריים כתנאי להעברה של בעלי חיים.

5 שחיטה שחורה היא שחיטה של בעלי חיים מחוץ לבית מטבחיים.



להעברה עודפת של כספי מע"ם לרשות הפלסטינית בגין סחורה בהיקף משוער של אלפי טונות בשר, שלא הגיעה ליעדה.

הממשק הממוחשב בין מערכות הפיצו"ח לרשות מעברים יבשתיים (רמ"ם) -

רמ"ם מפעילה ארבעה ממעברי הסחורות⁶ ומנהלת את עבודתה באמצעות מערכת ממוחשבת המכונה זרמים. אף שהמערכת הופעלה לראשונה כארבע שנים לפני מועד סיום הביקורת, יחידת הפיצו"ח ועבודתה כמעט ואינם משולבים בה, ואישור הפיצו"ח אינו משמש תנאי מקדים להעברת הסחורה במעבר. כמו כן, לאחר יציאה של משאיות מהרחבה שבה מועמסת הסחורה על משאית היעד, אין בשום מעבר תשתית פיזית (כגון שער נוסף) המאפשרת עיכוב ובדיקה של המשאית על ידי מפקחי הפיצו"ח. במצב דברים זה, משאית יכולה להיכנס לישראל בלי שעברה בדיקה כדי לוודא כי התוצרת המוצהרת מתאימה לתוצרת הנמצאת בה בפועל, כי היקף הסחורה שהוכנס תואם למכסה המותרת (למשל, מאפריל 2022 ועד לסוף שנת 2022, הועברו 1,048 טונות תוצרת ב-290 העברות של תוצרת במעברים, אף שלא הייתה למגדל מכסה פעילה), וכי התוצרת נדגמה לאיתור שאריות חומרי הדברה וזיהומים מיקרוביולוגיים כנדרש. יתרה מזו, יחידת הפיצו"ח אינה חשופה למידע השמור במערכת זרמים שיכול היה לשמשה לניהול סיכונים, לחקירות ולפעילות מודיעינית.

הבקרה על מעברי הסחורות בין ישראל לרשות הפלסטינית - תשתיות פיזיות לא

מתאימות במעברים, היעדר שיתוף מידע והיעדר סנכרון של מערכות המידע בין הגופים הפועלים במעברים גורמים להיווצרות פרצה להעברה בלתי מבוקרת של סחורות בין ישראל ובין הרש"פ. מצב דברים זה מביא לכניסה בלתי מורשית של סחורות לישראל בהיקף שלא ניתן לכמתו במדויק, והוא מוערך באלפי טונות לשנה לכל הפחות. כניסה בלתי מורשית זו מובילה, מטבע הדברים, לזליגה של סחורות לשוק השחור בישראל, לשחיטה שחורה, לצער בעלי חיים ולפגיעה בבריאות הציבור עקב כניסת סחורות שאינן עומדות בסטנדרטים הבריאותיים שנקבעו.

פעילות יחידת הפיצו"ח במעברים מיהודה ושומרון שאינם מעברי סחורות - יחידת

הפיצו"ח ממעטת לאייש את מעברי הרכב או לבצע ביקורות בהם (מלבד במעבר א-זעים). זאת אף שבמשך שנים רבות קיימת תופעה רחבת היקף, המוכרת למשרד החקלאות ולמינהל האזרחי, של כניסת תוצרת חקלאית רבה מאיו"ש לישראל באופן בלתי חוקי באמצעות הברחות והלבנת סחורה (העברת התוצרת כאילו שמדובר בתוצרת ישראלית). תוצרת זו כוללת בין היתר בשר שאין הערכה בדבר היקפו, ביצים בהיקף שהוערך בשנת 2020 בכ-60 - 80 מיליון ביצים בשנה, תוצרת צמחית שמקורה באיו"ש בהיקף מוערך של כ-30 אלף טונות לשנה, וכן תוצרת צמחית שמקורה בעזה והיא מיועדת לאיו"ש אך מגיעה לישראל ללא היתר דרך איו"ש בהיקף נרחב שהיקפו לא פורט. בפועל, יחידת הפיצו"ח מסתפקת בבדיקות שמבצעים הגורמים המפעילים את המעברים, אשר מזמינים אותה בעת הצורך. מבדיקת 122 האירועים שהתרחשו במעברי הרכב שנבחנו, למעט מעבר א-זעים, עלה כי כ-67% מתוכם היו תוצאה של קריאה לפיצו"ח על ידי יחידות אחרות, והם לא תוצאה של פעולות פיקוח יזומות של יחידת הפיצו"ח. מצב דברים זה עלול להציב סיכון ממשי



לבריאות הציבור בישראל. כמו כן, הסחורה עלולה לזלוג אל הכלכלה השחורה, ואם מדובר בבשר, אף להטעות את הציבור בנוגע לכשרותו.

מערך המודיעין של יחידת הפיצו"ח

סגירת מערך המודיעין של יחידת הפיצו"ח - במשך יותר משלוש שנים (2018 - תחילת 2021) פעלה יחידת הפיצו"ח ללא מערך מודיעין לאחר סגירתו, בשל שליפות מידע אסורות ממאגרי מידע שבוצעו ביחידה. החל ממרץ 2021 ועד מועד סיום הביקורת הוקם מערך מודיעין שלדי בלבד, הכולל מרכז מודיעין, דסקאית ושני בני שירות, אשר פועלים ממטה היחידה בלבד. עקב כך אין מענה על הצרכים המודיעיניים של הנהלת היחידה והמרחבים בתחומי האכיפה ומניעת העבירות, והיחידה מתנהלת ללא הכוונה ומיקוד של פעולותיה. עוד הועלה כי אף שיחידת הפיצו"ח נדרשת להתמודד עם מוקדי הברחות בקו התפר וביישוב ברטעה, וכן עם שחיטה שחורה בפזורה הבדואית, עובדי מערך המודיעין אינם שולטים בשפה הערבית כלל, למעט מרכז המערך שיש לו שליטה בסיסית בערבית מדוברת.

גישה למאגרי מידע - בביקורת נמצא כי מאז סגירת מערך המודיעין של היחידה בשנת 2017 ועד למועד סיום הביקורת, אין ליחידה גישה למערכות מידע אשר נחוצות לעבודת היחידה - מערכת "רותם" של מינהל ביקורת גבולות ברשות האוכלוסין ומערכת משרד התחבורה הנוגעת לבעלות על כלי רכב, שאליה הייתה ליחידה גישה רק בשנים 2021 - 2022, עד לפטירתו של מנהל היחידה ולא חודשה מאז. חסימת הגישה למערכות המידע האמורות מונעת ממפקחי יחידת הפיצו"ח לאתר מידע על אודות בעלי רכבים הרשומים במאגר כלי הרכב של משרד התחבורה, למנוע את יציאתם מהארץ של חשודים הדרושים לחקירה באמצעות מערכת "רותם" של מינהל ביקורת גבולות ברשות האוכלוסין, או לעכב כניסה לארץ של חשודים המנסים להבריח צמחים ובעלי חיים שכניסתם אסורה.

הטיפול בדיעות מודיעיניות - זרימת המידע המודיעיני ליחידת הפיצו"ח הופסקה בשנים שבהן המערך לא היה פעיל, ולאחר הפעלתו באופן שלדי, היקף הידיעות המודיעיניות שהתקבלו היה קטן בהרבה מבשנים קודמות (ירידה של 85% משנת 2016 לשנת 2022).

תוכנית העבודה וההפעלה של מערך המודיעין - למערך המודיעין אין מסמך סדור הקובע את סדרי העדיפויות (נושאי ההתעניינות) שלו, אין תוכנית עבודה סדורה המותאמת להיקף כוח האדם הקיים במערך, והוא אינו מבצע מיפוי של "מוקדים בעייתיים" - לפי המקום, המועד, סוג הפעילות או היקפה - לצורך תיעוד ומיקוד של פעילות המרחבים, ולבניית תמונת מודיעין סדורה שתסייע בהכוונת הפעילות של מרחבי היחידה.

ההסמכות והמינויים של העובדים ביחידת הפיצו"ח

ההסמכות והמינויים של העובדים ביחידת הפיצו"ח - יחידת הפיצו"ח אמונה על אכיפתם של 12 חוקים שבסמכות משרד החקלאות, סעיפים בחוק בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015, שבסמכות משרד הבריאות וסעיפים מחוק העונשין, התשל"ז-1977. לצורך אכיפת החוקים מפעילים מפקחי יחידת הפיצו"ח סמכויות עיכוב, חקירה או את שתייהן, וכן סמכויות נוספות כגון כניסה, חיפוש ותפיסה בהתאם לקבוע בחוק המסמך. במועד

7 הגישה למערכת הינה אישית ולכן עם פטירתו של מנהל היחידה, הגישה שהייתה על שמו - נחסמה.



הביקורת מועסקים ביחידת הפיצו"ח ארבעה מפקחים ומנהלים שהמשטרה סירבה להסמיכם לביצוע חקירות ולעיכוב חשודים: סגן מנהל יחידת הפיצו"ח שאף תפקד מנובמבר 2022 עד אוגוסט 2023 כממלא מקום מנהל יחידת הפיצו"ח ללא מינוי רשמי מטעם משרד החקלאות; מנהל מרחב צפון שציין בערר שהגיש למשטרה, ונדחה, כי שלילת ההסמכה היא בבחינת פגיעה חמורה בתפקידו; וכן שני מפקחים שלמרות סירוב המשטרה להסמיכם שובצו כמעט בכל שבוע לעבודה בימי שבת, שבהם היחידה מבצעת פעולות אכיפה בלבד, המחייבת הפעלת סמכויות חקירה ועיכוב. עוד עולה כי לכלל המפקחים והמנהלים של יחידת הפיצו"ח חסרים ההסמכות או המינויים הנדרשים לאכיפת מלוא החוקים שהיחידה אמונה על אכיפתם, או חסר אישור המשטרה למינויים למפקחים.

הפעלת סמכויות חקירה ועיכוב ללא שהוקנו כדין - 89% ממפקחי ומנהלי יחידת הפיצו"ח (54 מתוך 61 עובדים) ביצעו חקירות או עיכבו חשודים בלי שהוקנו להם מלוא הסמכויות הנדרשות לכך כדין. למשל, המפקחים ביצעו חקירות בעניין הפרות של חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994, בלי שניתן אישור המשטרה למינויים על פי החוק, וכן חקירות בעניין עבירות על הצו בדבר העברת טובין (מס' 1252), התשמ"ח-1988, הנוגע להעברת סחורות לישראל מתחומי הרש"פ, בלי שהוסמכו לכך.

ממשק ממוחשב בין נש"ם לבין המשטרה - בהיעדר ממשק ממוחשב, מדור הסמכות במשטרה פונה לנש"ם לקבלת מידע על אודות מועמד להסמכה רק כאשר יש בידיו אינדיקציה לכך שהתנהל בעניינו של המועמד הליך משמעת בנש"ם. נוכח מדיניות זו, מדור הסמכות לא פנה לאגף המשמעת בנש"ם לקבלת מידע על 19 מתוך 20 מפקחים שאושרו על ידו בשנים 2018 - 2022 ושאגף המשמעת טיפל בתלונות בעניינם.

רישיון לשאת נשק - ל-17% מהמפקחים והמנהלים ביחידת הפיצו"ח (10 מתוך 60 עובדים)⁸ אין רישיון לנשיאת נשק כנדרש, על אף האופי האכיפתי של תפקידם והעובדה שהם נדרשים לשאת נשק בפעילותם לאורך קו התפר ובמעברי הסחורות. כמו כן נמצא כי שלושה מהם אינם מחזיקים ברישיון לנשק משום שרישיונם נשלל. נוסף על כך נמצא כי תשעה מתוך עשרת המפקחים והמנהלים שאין להם רישיון לשאת נשק שובצו לפעילות בקו התפר למרות הדרישה לשאת נשק בעת פעילות באזור זה, וחלקם אף הצהירו כי עבדו בפועל לפחות שש שעות ביום עבודה באי"ש.

נושאי משמעת וציות ביחידת הפיצו"ח

בעיית המשמעת ביחידת הפיצו"ח לאורך השנים - מתחילת שנת 2001 ועד אמצע שנת 2023 הוגשו לנש"ם 54 תלונות על 38% מהעובדים המועסקים ביחידת הפיצו"ח במועד הביקורת (26 מתוך 69 עובדים)⁹, ו-39% מתוך התלונות היו על עובדים בעלי תפקיד ניהולי ביחידה (21 מתוך 54 תלונות)¹⁰, אף ששיעורם רק כ-9% מכלל עובדי היחידה. 31% מהתלונות שהתקבלו בנש"ם בעניין עובדי יחידת הפיצו"ח ושהטיפול בהן הסתיים (16 מתוך

8 אחד המפקחים יצא לחופשה ללא תשלום ולכן החזיר את נשקו ולא נכלל בבדיקה.

9 חלק מהתלונות טופלו על ידי משרד החקלאות והובאו לידיעת אגף המשמעת בנש"ם. לא כולל סטודנטים, בני שירות ביחידה.

10 ובכלל זה סגן מנהל היחידה; מרכז המודיעין של היחידה; ומנהלי שני מרחבים.



51 (תלונות)¹¹ נמצאו מוצדקות והסתיימו בהרשעה בבית הדין למשמעת או בהליך פנים-משרדי של נזיפה, התראה או הערה.

עמידת מפקחי יחידת הפיצו"ח בהסדרי ניגוד העניינים שנערכו להם - על פי נתוני מערכת הפיצו"ח, 4 מתוך 32 העובדים החתומים על הסדרי ניגוד עניינים (12.5%) פעלו שלא בהתאם להסדרי ניגוד העניינים שעליהם חתמו. בכלל זה נמצא כי מפקח שנקבע שעליו להימנע מלעסוק בכל פעילות של פיקוח או אכיפה בתחום הבקר ביצע כ-70 פעולות בתחום זה, ובהן ביקורות באיטליזים, חקירות בנושא עבירות הנוגעות לבקר ותפיסות של בקר.

טיפול משרד החקלאות בבעיות המשמעת ביחידת הפיצו"ח - חרף התרעת מנהל אגף משמעת בנש"ם מיוני 2021 לבכירי משרד החקלאות, ועל אף התרעות ודוחות שכתב המבקר הפנימי של משרד החקלאות בשנים 2015 - 2018 בדבר התנהלות יחידת הפיצו"ח ואירועי המשמעת הנשנים וחוזרים ביחידה ומסקנות צוות בדיקה פנימי במשרד החקלאות בעניין עבירות משמעת חוזרות בפיו"ח, משרד החקלאות לא קיים דיון בסוגיית האמצעים למניעת אירועי המשמעת החוזרים ונשנים ביחידת הפיצו"ח ולגילויים, ובפרט באירועים שעל פי הטענות בוצעו על ידי מנהלים ביחידה. זאת ועוד, גם לאחר הרשעות של כמה עובדים בבית הדין למשמעת לא קיים משרד החקלאות דיון בסוגיית התאמת העובדים לתפקידם¹². למציאות המתמשכת ולמחדל הטיפול במצב יש השפעות מעשיות כבדות-משקל: למשל, מאז סגירת מערך המודיעין בשלהי שנת 2017, בעקבות חשיפת שליפות המידע שלא כדין שבוצעו על ידי עובדי הפיצו"ח, חשש משרד החקלאות לשוב ולהפקיד סמכויות בידי מערך המודיעין של היחידה כדי לאפשר את חזרתו לפעילות מלאה, לרבות את מתן הגישה למערכות מידע. התנהלות היחידה לאורך השנים וריבוי ההליכים המשמעתיים שהתנהלו בעניין עובדיה עלולים לגרום מק ולסדוק את אמון הציבור בגורמי האכיפה בכללותם.

עיקרי המלצות הביקורת

על שר החקלאות ומנכ"ל משרד החקלאות לפעול ליישם שינוי מהותי ביחידת הפיצו"ח בכל הנוגע לאופן ניהול היחידה והקפדה על סדרי עבודתה - זאת כדי שתוכל למלא באופן המיטבי את תפקידיה, ובראשם שמירה על בריאות הציבור ועל בריאותם ורווחתם של בעלי חיים, וההגנה על הצומח.

על יחידת הפיצו"ח ועל הנהלת משרד החקלאות לנתח את הסיבות לביצועים החלשים ביחידה ולפעול לשיפורם.

על משרד החקלאות להקפיד כי אך ורק גורמי התביעה, ולא מפקחי יחידת הפיצו"ח, יחליטו אם יש מקום לסגור תיקים (אירועים) שהתנהלה בהם חקירה בפועל, וזאת בהתאם להוראות החוק ולהנחיות הלשכה המשפטית של המשרד.

11 במועד הביקורת שלוש תלונות עדיין מצויות בטיפול נש"ם.

12 בעניין זה ראו סעיף 46 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.



על משרד הבריאות, משרד החקלאות, מפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים והמינהל האזרחי, בתיאום עם רמ"ם, לבחון את המנגנון הקיים להעברת תוצרת צמחית מהרש"פ לישראל ואת הפיקוח על טיבה, וכן עליהם לפעול ליישום שיטות להפחתת היקף החריגות של שאריות חומרי הדברה המתגלות בתוצרת המועברת מהרש"פ לישראל.



על הפיצו"ח והשירותים הווטרינריים לבחון מהו הפתרון המתאים לשיפור המעקב אחר הגעתם של משלוחי צאן ובקר ממשקים בישראל למעברים. כמו כן מומלץ כי הפיצו"ח, השירות הווטרינריים והמכס יקבעו מתווה סדור לשיתוף פעולה ביניהם, כדי לוודא כי כלל הבשר המיובא עבור הרש"פ דרך נמלי ישראל יגיע ליעדו. זאת כדי לשמור על בריאות הציבור, למנוע שחיטה שחורה, להבטיח תשלום מיסים ואגרות כדין, למנוע צער בעלי חיים הנובע מצפיפות יתר במהלך ההובלה וכן למנוע הטעיה של ציבור שומרי הכשרות. מומלץ כי הפיצו"ח ורמ"ם יבחנו את כלל היכולות הטמונות במערכת זרמים לקידום המטרות המודיעיניות, האכיפתיות והתפעוליות של הפיצו"ח, ובהתאם לממצאים יחברו את יחידת הפיצו"ח למערכת זרמים או לחלקים הרלוונטיים בה.



מומלץ כי הכניסה של משאיות המעבירות תוצרת חקלאית לרחבת מעברי הסחורות תותנה גם בקבלת אישור של יחידת הפיצו"ח, וזאת תוך יצירת מנגנון שיוודא כי לא תיפגע שגרת העבודה במעברים. נוסף על כך מומלץ כי יימצא פתרון הולם שיבטיח כי פעולות הפיקוח הנדרשות יבוצעו עוד לפני שחרור המשאית ממעבר הסחורות.



לנוכח ההערכות בדבר ההיקף הנרחב של הברחת סחורה והלבנתה דרך מעברי הרכב מהרש"פ לישראל, מומלץ כי הפיצו"ח יגביר את נוכחותו היוזמה במעברים אלה, וזאת בהתאם להערכות מצב מודיעיניות עתידיות.



על משרד החקלאות לפעול לפיתוח מערך מודיעין שיתמוך במילוי יעדי הפיצו"ח, ויכווין וייעל את פעילות האכיפה במרחבים שלה, לקבוע לו תקן ולאישו, לקבוע לו תוכנית עבודה ולהבטיח את הפעלתו הסדירה ואת מתן הכלים הדרושים לו לצורך ביצוע תפקידו.



על משרד החקלאות לקיים דיון בסוגיית אירועי הפרת המשמעת החוזרים ונשנים ביחידת הפיצו"ח, ובפרט אלה הקשורים למנהלים ביחידה, ובכלל זה לקבוע פעולות שיבוצעו מדי פעם בפעם שיסייעו לאתר אירועי משמעת, כדי למנוע את הישנותם בעתיד ולחולל שינוי יסודי בתרבות הארגונית של היחידה.



על משרד החקלאות, בהתייעצות עם נש"ם ומשרד המשפטים, לבחון את נושא ההמשך או ההפסקה של העסקת המפקחים והמנהלים שהסמכתם נשללה מהם, להכריע בנושא ולפעול בהתאם לתוצאות הבחינה. נוסף על כך, משרד החקלאות נדרש להסדיר את כלל ההסמכות להן נדרשים עובדי יחידת הפיצו"ח לביצוע תפקידם ולוודא כי מפקחים יפעלו לאכיפת חוקים שהוסמכו לאכפם.



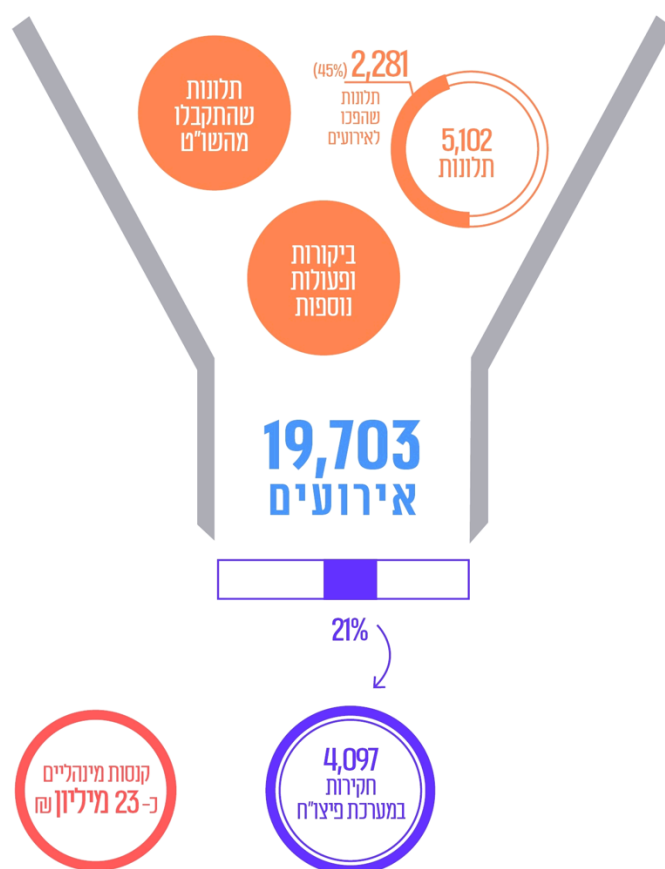
על כלל עובדי הפיצו"ח להקפיד שלא לפעול בניגוד להסדרי ניגוד העניינים שעליהם חתמו. כמו כן, על הנהלת משרד החקלאות להביא לידיעת הנהלת יחידת הפיצו"ח את המגבלות החלות על הפעלת העובדים לפי הסדרי ניגוד העניינים שלהם. על הנהלת יחידת הפיצו"ח להימנע מלהטיל על עובדי היחידה כל מטלה שעלולה להעמידם בניגוד עניינים. כמו כן מומלץ כי משרד החקלאות ונש"ם יחד יבצעו בדיקה בעניינים של העובדים שפעלו בניגוד





להסדרי ניגוד העניינים שעליהם חתמו ויבחנו את האפשרות לנקוט בעניינם את אמצעי המשמעת העומדים לרשותם.

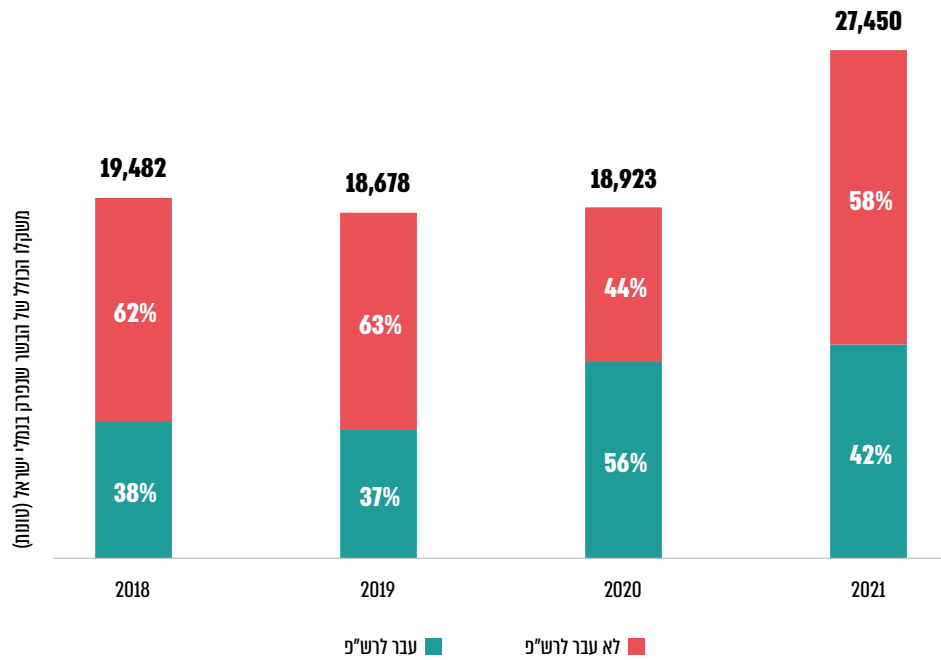
נתוני אכיפה בתחומי הפעילות של יחידת הפיצו"ח, 2022 - 2018



על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



כמות הבשר המיועד לרש"פ שנפרק בנמלי ישראל וכמות הבשר שהגיע בפועל למעברי הסחורות לרש"פ, 2018 - 2021



על פי נתוני הפיצו"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

ליחידת הפיצו"ח של משרד החקלאות חשיבות רבה לנוכח עיסוקה באכיפת החוק בעניינים הנוגעים לבריאות הציבור, לבריאות ולרווחה של בעלי חיים ולהגנה על הצומח החקלאי מפני מזיקים. בשנים 2018 - 2022 נפתחו במערכת הפיצו"ח כ-20,000 אירועים, ובעניינים של 21% (כ-5,000) נפתחה חקירה. באותן שנים הטיל משרד החקלאות קנסות מינהליים בסכום כולל של 23 מיליון ש"ח בתחומים שיחידת הפיצו"ח אמונה על אכיפתם.

בשנים 2019 - 2022 תועדו כ-39,000 העברות של תוצרת צמחית מהרש"פ לישראל במעברי הסחורות בין ישראל לאיו"ש. בביקורת הועלו ליקויים המאפשרים העברה בלתי מבוקרת של סחורות בין ישראל ובין הרש"פ, ובכלל זה תשתיות פיזיות לא מתאימות במעברי הסחורות, היעדר שיתוף מידע והיעדר סנכרון של מערכות המידע בין הגופים הפועלים במעברים - רמ"ם במשרד הביטחון, המכס ויחידת הפיצו"ח. במצב דברים זה, קשה ביותר למנוע תופעות של הברחה והלבנה של תוצרת חקלאית, של כלכלה שחורה ושל צער בעלי חיים. כמו כן, בהיקף דגימות נרחב - 40% מהדגימות שניטלו בשנת 2022 - נמצאו חריגות של שאריות חומרי הדברה בתוצרת הצמחית המועברת מהרש"פ לישראל.

על יחידת הפיצו"ח, רמ"ם והמכס להעצים את שיתוף הפעולה ביניהם כדי לוודא שמעברי הסחורות יוכלו למלא את ייעודם - מניעת העברה בלתי מבוקרת של סחורות חקלאיות בין ישראל ובין הרש"פ, ולהבטיח כי לרשות יחידת הפיצו"ח עומדים הכלים הנדרשים לביצוע תפקידה. כמו כן, על משרד הבריאות, משרד החקלאות, רמ"ם ומערכת הביטחון לבחון את המנגנון הקיים להעברת תוצרת צמחית מהרש"פ לישראל ולפעול ליישום פתרונות להפחתת היקף החריגות של שאריות חומרי הדברה המתגלות בתוצרת המועברת מהרש"פ.

מממצאי הביקורת עולה כי זה שנים מתבצעת פגיעה בטוהר המידות על ידי עובדים ומנהלים ביחידת הפיצו"ח, שבמשך השנים נוהלו בעניינים כמה וכמה הליכים משמעותיים בנש"ם. בפועל הביאה התנהלות זו גם לסגירת מערך המודיעין של היחידה למשך יותר משלוש שנים, ולאחר מכן להקמתו במתכונת מצומצמת ולא אפקטיבית.

על שר החקלאות ומנכ"ל משרד החקלאות לפעול ליישום שינוי מהותי ביחידת הפיצו"ח, בכל הנוגע לאופן ניהול היחידה, להקפדה על סדרי עבודתה, למיגור אירועי המשמעת החוזרים ולקביעת סדר עדיפויותיה והמבנה הארגוני שלה. מינוי מנהל חדש ליחידת הפיצו"ח, כפי שבוצע בספטמבר 2023, יחד עם פעולות נוספות נדרשות ובהן קביעת יעדי עבודה ליחידה, פיקוח ובקרה שוטפים על יישומם, ובחינה ויישום של המלצות חברת ייעוץ חיצונית, עשויים לסייע למשרד החקלאות להביא לשינוי הנדרש בעבודתה ובתוצריה של יחידת הפיצו"ח. זאת כדי שהיחידה תוכל למלא באופן המיטבי את תפקידיה, ובראשם השמירה על בריאות הציבור ועל בריאותם ורווחתם של בעלי חיים וכן הגנה על הצומח.

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ד | מאי 2024



המשרד לשירותי דת

מערך הקבורה בישראל - ביקורת מעקב



מערך הקבורה בישראל - ביקורת מעקב

רקע

הזכות להיקבר בצורה מכובדת היא חלק מזכויות האדם הבסיסיות וחלק מחופש הדת והפולחן שהונהגו במדינת ישראל. המשרד לשירותי דת (המשרד) אחראי לקבורת יהודים ולקבורה האזרחית. הבאת הנפטרים לקבורה מתבצעת באמצעות כ-455 גופים (גופי קבורה), והמדינה מקצה לרוב גופי הקבורה¹ קרקע לקבורה בדמי חכירה סמליים². המחסור בקרקע, במיוחד באזורים שבהם מתרכזת מרבית אוכלוסיית מדינת ישראל, הוא אתגר שיש להתמודד עימו כדי שיהיה אפשר לספק שטחי קבורה גם לדורות הבאים. עד תחילת שנות התשעים התבצעה הקבורה בקרב האוכלוסייה היהודית בשיטה של נפטן אחד בחלקה³ (קבורת שדה). מסוף המאה העשרים התפתחו בהדרגה שיטות קבורה המאפשרות ניצול יעיל יותר של הקרקע (קבורה רוויה⁴). במשך השנים קיבלו הממשלות החלטות בעניין קידום הקבורה הרוויה והגדלת מספר הנקברים בכל יחידת קרקע. מדובר במהלך משמעותי שמשקף שינוי תודעתי חשוב בכל הנוגע לשיטות קבורה מקובלות, ואשר מטרתו למצות את הקרקע המיועדת לקבורה באופן מיטבי ויעיל.

- 1 ארגונים לענייני קבורה העוסקים בהבאת נפטרים לקבורה כגון חברות קדישא, תאגידי קבורה וחלק מהמועצות הדתיות.
- 2 באמצעות רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) או הרשות המקומית. בהתאם לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.
- 3 קבורה בתוך הקרקע, קבר לצד קבר.
- 4 קבורת מכפלה - קבורה בעומק הקרקע של כמה נקברים האחד מעל השני; קבורת סנהדרין (כוכים) - קבורה בתוך כוכים החצובים בקיר; קבורה רמה - קבורה במבנה רב-קומות; קבורת על - הוספת קבר על קבר שדה קיים; קבורה בגלוסקמאות (קבורת ארץ ישראל) - שיטה שנעשה בה שימוש בעבר (נקראה גם "ליקוט עצמות") ובה המת היה נקבר באדמה או בגומחה חצובה במערה ולאחר כשנה לוקטו עצמותיו והוכנסו לארון קבורה קטן. ארון הקבורה הקטן הוטמן במבנים ייעודיים, בדרך כלל מערות קבורה.



נתוני מפתח

20 - 80
אלפי ש"ח

התעריפים של כמה גופי קבורה לשנים 2015 - 2018 לחלקות חריגות, כפי שעלו בדוח הקודם

כ-8.5
מיליון

מספר הנפטרים הנוספים הצפוי עד סוף המאה

כ-12,400
דונם

השטח הכולל שבו בוצעה קבורה בבתי עלמין פעילים ולא פעילים על פי מיפוי שעשה המרכז למיפוי ישראל (מפ"י) בין מאי 2015 ליולי 2018

כ-51,000

מספר הנפטרים בישראל בשנה

5

מתוך עשרת גופי הקבורה הגדולים, אינם מפרסמים מחירונים באתר האינטרנט שלהם

כ-6,800

מספר הנפטרים בקרב הציבור הערבי בשנת 2021, שלגביהם משרד הפנים לא הסדיר את קבורת העדות הלא-יהודיות בדיון ואת סמכויותיו של האגף לעדות

כ-370

צפיפות הקברים בדונם בשיטת קבורת שדה לעומת כ-740 בקבורת מכפלה וכ-1,500 בקבורה רמה

כ-35%

שיעור הקבורה הרוויה בשנת 2022. שיעור זה כפול משיעורה בשנת 2012 - 17%

פעולות הביקורת

בשנת 2020 פרסם משרד מבקר המדינה דוח מקיף בנושא "מערך הקבורה בישראל" (הדוח הקודם או הביקורת הקודמת), ובו בדק משרד מבקר המדינה את אופן מתן שירותי הקבורה לאזרחים יהודים ולבני עדות אחרות. בחודשים פברואר עד יולי 2023 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בעניין תיקון ליקויים ויישום המלצות שהוגשו בדוח הקודם (ביקורת המעקב). ביקורת המעקב התמקדה בתכנון קרקע לקבורה; בביצוע של קבורה רוויה; בהתאמתו של המודל המימוני לצורכי הפיתוח של גופי הקבורה, לרבות קביעת תעריפי קבורה לחלקות שנמכרות לציבור; באסדרת תחום מתן שירותי הקבורה ובין היתר גם באסדרה לעדות הלא-יהודיות ובעדכון דמי הקבורה בידי המוסד לביטוח לאומי (בט"ל). ביקורת המעקב נעשתה במשרד לשירותי דת, בבט"ל ובמשרד הפנים - במינהל התכנון ובאגף בכיר לעדות דתיות. השלמת ביקורת נעשתה במשרד האוצר וברשות למקרקעי ישראל (רמ"י).



תמונת המצב העולה מן הביקורת



תכנון קרקע לקבורה - בביקורת הקודמת עלה כי נכון למועד סיומה לא הייתה מדינת ישראל ערוכה לטפל בצורכי הקבורה באזורים שבהם שורר המחסור החמור ביותר בשטחי קבורה.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. עלה כי אומנם במרץ 2020 החליטה המועצה הארצית לקדם את שינוי 2 לתוכנית מתאר ארצית (תמ"א) 1 - קביעת הצפיפות בבתי עלמין חדשים, וביוני 2020 היא החליטה לקדם את שינוי 18 לתמ"א 1 - הגדלת צפיפות הקבורה בשטחים שטרם מומשו בבתי עלמין קיימים, אך בעקבות החלטת הממשלה ממרץ 2023 בעניין ועדת השרים לענייני קבורה, מינהל התכנון עצר את קידום השינויים. עוד עלה מביקורת המעקב, כמו שעלה גם בביקורת הקודמת, שמדינת ישראל עדיין אינה ערוכה לטפל בצורכי הקבורה המתרחבים באזורים שבהם שורר המחסור החמור ביותר בשטחי קבורה. השינוי הצפוי ביחס להחלטות ממשלה קודמות שהחלו במגמה לציפוף שטחי הקבורה ולהימנעות מקבורת שדה שהיא "בזבזנית קרקע" עלול להביא לכך שמדינת ישראל תיקלע למחסור חמור בשטחי קבורה בכלל ובאזורי הביקוש בפרט. בהסתכלות ארוכת טווח מצוקה זו עלולה להתרחב גם לאזורי הפריפריה ולפאתי הערים, שאומנם בעת הזו לפחות בחלקם קיימים שטחי קרקע פנויים, אך הם עתודות קרקע להתרחבות האוכלוסייה בטווח הבינוני והארוך. מדובר בשטחי קרקע נרחבים שיהפכו לבתי קברות צמיתים על חשבון פיתוח הקרקע ופיתוח תשתיות חיוניות. תוצאת הדבר עלולה להיות נזק שיקשה על הדורות הבאים להתמודד עם הגידול באוכלוסייה ובצרכיה.

במרץ 2023, בתקופת ביקורת המעקב, התקבלה החלטת ממשלה בעניין ועדת השרים לענייני קבורה, שממנה עולה שנקבע עיקרון ולפיו תינתן עדיפות לקבורת שדה במקומות שבהם עולה דרישה לכך מהציבור. עיקרון זה שונה מהחלטות קודמות של הממשלה ושל גורמי המקצוע שלפיהן נדרשת צפיפות קבורה שתביא לניצול יעיל יותר של הקרקע, וזאת במיוחד נוכח מצוקת קרקע קשה באזורים שבהם מתרכזת מרבית אוכלוסיית מדינת ישראל.

תכנון הקבורה ברמת המחוזות - בביקורת הקודמת עלה כי מינהל התכנון שהוא הגורם המקצועי האחראי לגיבוש מדיניות התכנון הארצית לא הנחה את כלל לשכות התכנון המחוזיות להשלים תכנון כלל-מחוזי של פתרונות קבורה לטווח הארוך.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. עלה שמינהל התכנון לא קבע לוחות זמנים לכלל לשכות התכנון המחוזיות להשלמת תכנון כלל-מחוזי של פתרונות קבורה לטווח הארוך. עוד עלה שמאז הביקורת הקודמת מחוז תל אביב ומחוז המרכז של מינהל התכנון התקדמו והחלו בהכנה של תוכנית אב לבתי עלמין במחוזותיהם לשנת 2060, וזאת בהמשך למכרז שפורסם לצורך כך בשנת 2019. לפי התכנון, תוכנית האב הייתה אמורה להסתיים במחצית הראשונה של שנת 2021. נכון לאוגוסט 2023 הושלם סקר מצב קיים (שלב ראשון מתוך חמישה), אולם המשך הכנת תוכנית האב נעצר עקב חוסר תקציב.



קידום תוכניות האב בשאר המחוזות (צפון, חיפה, ירושלים ודרום) נמצא עדיין בשלב התחלתי, ולא חלה התקדמות מאז הדוח הקודם.

מידע ונתונים זמינים במינהל התכנון, ברמ"י ובמשרד לשירותי דת - כדי שמינהל התכנון ומחוזות התכנון יוכלו לתכנן כיצד למלא כראוי את צורכי הקבורה, צריך לעמוד לרשותם בסיס נתונים מלא ועדכני הכולל בין היתר פרטים בנוגע לצרכים העתידיים; למספר חלקות הקבר הדרושות בכלל ולמספרן על פי מאפייני האוכלוסייה, העדות, הדתות והמנהגים השונים; לפיזור הגיאוגרפי של החלקות וכן למיפוי של חלקות הקבר הפנויות.

בתגובת מינהל התכנון בדוח הקודם נמסר כי הוא החליט שראוי להכין במחוזות תל אביב ומרכז עבודה מקיפה שתבחן את השטחים הפנויים ואת צורכי הקבורה בהתאם לסוגי האוכלוסייה. כמו כן בתגובת מינהל התכנון במסגרת הערות ראש הממשלה לדוח הקודם הוא ציין שכחלק מעבודת המטה שהוא עורך לעדכון התמ"א נבדק בין היתר היקף שטחי הקבורה הפנויים כדי לקבל נתונים על עתודות הקבורה הקיימות.

בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. בשנת 2022 הקים המשרד לשירותי דת צוות בין-משרדי לפתרון משבר הקבורה (הצוות הבין-משרדי), ובמסקנותיו מדצמבר 2022 ציין הצוות שהיעדר המיפוי של תפוסת בתי העלמין הוא מכשול אמיתי ומשמעותי בכל הנוגע לתכנון אסטרטגי צופה פני עתיד. עלה גם שהמשרד לשירותי דת אינו מנתח את הנתונים שמעבירים אליו גופי הקבורה על מלאי הקרקע הפנוי לקבורה והקברים הזמינים כחלק מבקשת חידוש הרישיונות, ולכן הוא חסר תמונת מצב ברמת כל בית עלמין ומחוז ותמונת מצב כלל-ארצית. בהיעדר מיפוי של מלאי חלקות הקבר הפנויות נפגעת היכולת של מינהל התכנון ורמ"י להשלים תכנון של פתרונות קבורה לטווח הארוך.

ביצוע קבורה רוויה - בביקורת הקודמת עלה כי המשרד לשירותי דת לא הביא לידי ביטוי את החובה שנקבעה בהחלטות הממשלה לבצע קבורה רוויה בשיעור מסוים ולא הנחה את גופי הקבורה לפעול בהתאם לכך. המשרד גם לא "תרגם" את החלטת הממשלה להנחיות מעשיות לכלל גופי הקבורה.

בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. אומנם שיעור הקבורה הרוויה נמצא במגמת עלייה, מ-17% בשנת 2012 ל-35% בשנת 2022, דבר המצביע על יישום של החלטות ממשלה קודמות בעניין זה, אך עם זאת המשרד לשירותי דת לא התייחס בהנחיותיו לחובה שנקבעה בהחלטות הממשלה לבצע קבורה רוויה בשיעור מסוים ולא הנחה את גופי הקבורה לפעול בהתאם לכך. כמו כן, לפי מינהל התכנון לא מתקיימים פיקוח ומעקב על צפיפות הקבורה המתבצעת בפועל בבתי העלמין כדי להבטיח שתהיה הלימה מול ההנחיות הסטטוטוריות.

המודל למימון הוצאות הפיתוח של בתי העלמין - בהסכם פשרה משנת 1976 בין חברות קדישא והמדינה נקבע מודל ולפיו גופי הקבורה יממנו את הוצאות הפיתוח העתידי של בתי העלמין שלהם מתוך התשלומים שהותר להם לגבות מהציבור (המודל המימוני), והמדינה תמשיך לשלם את הוצאות הקבורה וכן תסייע לגופי הקבורה להשיג קרקעות לשימוש כבתי עלמין או שתסייע במימון רכישתן.



בביקורת הקודמת עלה כי הגורמים המאסדרים - המשרד לשירותי דת, בט"ל ומשרד האוצר - לא בחנו את התאמת המודל המימוני לצורכי הפיתוח של גופי הקבורה ולשינויים שחלו מאז בדפוסי הקבורה, לרבות עליית השימוש בקבורה הרוויה והעלויות הכרוכות בכך.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה** שכן נכון למועד סיום הביקורת, המשרד לשירותי דת אומנם החל לבחון מודל מימוני חדש, אך הוא לא סיים את העבודה הכלכלית בעניין.

תעריפי קבורה לחלקות סגורות ולחלקות חריגות - ככלל, כל נפטר בארץ או תושב ישראל זכאי להיקבר ללא תשלום בבית העלמין שבאזור מגוריו. יש מקרים שבהם הציבור בוחר לרכוש חלקות קבר שהותר לגופי הקבורה למכור: חלקות הנמכרות לאדם בעודו בחיים (בתעריף שנקבע בחוק שירותי הדת), חלקות בבית עלמין שהוכרז כסגור (בית עלמין סגור או חלקות סגורות), חלקות בשטחים שהוסכם עליהם בין בט"ל לבין גוף הקבורה (חלקות חריגות) וחלקות לקבורת תושבי חו"ל שלא נפטרו בישראל.

בדוח הקודם צוין כי בחוק ובתקנותיו לא נקבע תעריף מרבי לקבורה בחלקות סגורות או חריגות.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. המשרד לשירותי דת פרסם בינואר 2022 חוזר מנכ"ל בנושא "קווים מנחים לתעריפי חלקות חריגות", אולם במאי 2022 החליט בשימוע שקיים המשרד עקב טענות חברות קבורה לבצע בדיקה כלכלית נוספת, וקבע כי עד לסיום הבדיקה הנוספת יפעלו חברות קדישא על פי ההגדרה הקיימת לתעריף חלקה חריגה, שטרם עודכנה. עד ספטמבר 2023, יותר משנה מאז השימוע שערך (במאי 2022), לא עשה המשרד את הבדיקה הכלכלית הנוספת כפי שקבע. משמעות הדבר היא שנכון למועד סיום הביקורת ביולי 2023 אין תעריף מרבי לקבורה בחלקות חריגות, אלא אם כן מדובר בחלקת קבר הנרכשת בחיים; כך, המבקשים לקבור את מתיהם בחלקה חריגה או בבית עלמין סגור, נדרשים לשלם בעבורה כל סכום כפי שייקבע לפי שיקול דעתו של גוף הקבורה. בדוח הקודם הוצגו תעריפים של כמה גופי קבורה לשנים 2015 - 2018 לחלקות חריגות שנעו אז בין 20,000 ש"ח ל-80,000 ש"ח. מבדיקת הדוחות הכספיים של עשרת גופי הקבורה אשר ביצעו את מספר הקבורות הגדול ביותר לשנת 2021⁵, עולה כי הכנסותיהם ממכירת קברים לציבור (בחיים ובחלקות חריגות וסגורות) היו באותה שנה כ-290 מיליוני ש"ח⁶.

אסדרת תחום שירותי הקבורה (חקיקת חוק ייעודי בנושא הקבורה) - בביקורת הקודמת עלה שאין חוק ייעודי בנושא הקבורה היהודית, שהיא הקבורה הרווחת בישראל. נכון לנובמבר 2019 טרם השלים המשרד לשירותי דת את טיפולו בקידום הצעת החוק שהחל בקידומה בשנת 2010.

בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. העדכון האחרון של המשרד לשירותי דת להצעת חוק הקבורה היה בשנת 2019, ומאז לא חלה התקדמות. לפיכך עדיין חלים בנושא הקבורה היהודית חוקים שונים, ועוסקים בו גופי שלטון ומאסדרים רבים, דבר

5 מתוך הדוחות הכספיים לשנת 2021 מלבד ארבע חברות שלהן היו דוחות מבוקרים לשנת 2022.

6 שלוש מעשר הגדולות הן מועצות דתיות.



הפוגע ביעילות פעילותם ובשירות לציבור שהם מגישים בשל חוסר תיאום ביניהם. כמו כן למשרד לשירותי דת חסרים כלי פיקוח ואכיפה נאותים.

הסדרת שירותי הקבורה לעדות הלא-יהודיות - באוקטובר 2003 הפקידה הממשלה את האחריות לשירותי הדת לעדות הלא-יהודיות בידי האגף לעדות הלא-יהודיות שבמשרד הפנים (האגף לעדות). בביקורת הקודמת עלה כי הכללים שנקבעו בחוק ובתקנות כדי להבטיח שירות נאות לציבור, קבורה באתרי קבורה מתוחזקים, שמירה על כבוד המת וביצוע הקבורה תוך שמירה על קרקעות המדינה לפי ייעודן חלים רק על קבורת יהודים ואינם חלים על קבורת בני עדות אחרות. בהיעדר חוק גם לא הוגדרו סמכויותיו של האגף לעדות כמאסדר בנושא הקבורה.

בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **לא תוקן**. משרד הפנים לא הסדיר את קבורת העדות הלא-יהודיות בדיון ואת סמכויותיו של האגף לעדות. כמו כן משרד הפנים והבט"ל לא הסדירו את ביצוע הקבורה של העדות הלא-יהודיות באמצעות גופי קבורה מאושרים בלבד אשר יקבלו מימון דמי קבורה מהבט"ל ויפעלו לקבורה מוסדרת.



עדכון דמי קבורה בידי בט"ל - לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (חוק בט"ל), הבט"ל נושא בעלויות הוצאות הקבורה (דמי קבורה), ובשנת 2021 הוא שילם עבור דמי קבורה בסך כ-319 מיליון ש"ח. בביקורת הקודמת עלה כי שרי הרווחה לא עדכנו כנדרש את סכום דמי הקבורה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן באופן מלא**. ביולי 2022 אישרה ועדת העבודה והרווחה את טיוטת תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה), תיקון התשפ"ב-2022. העדכון נעשה בהובלת הבט"ל ובסיוע המשרד לשירותי דת.

עיקרי המלצות הביקורת

מוצע לוועדת השרים לענייני קבורה בראשות השר לשירותי דת ושר הבינוי והשיכון, למינהל התכנון, למשרד לשירותי דת, לרמ"י ולמשרד האוצר כי בבואם לקבוע את העקרונות בנושא צפיפות הקבורה כפי שנקבעו בין היתר על ידי ממשלות קודמות, יתחשבו בכך שהצפי הוא שעד סוף המאה העשרים ואחת יהיו יותר מ-8.5 מיליון נפטרים נוספים (כולל מקרב העדות הלא-יהודיות); מומלץ גם שעל בסיס נתונים מאומת ובהתאם למדיניות שתיקבע באזורי הארץ השונים, יעריכו למשך כמה שנים יספיקו עתודות הקרקע, וכי במסגרת זו יובאו בחשבון כל חלופות הקבורה שמאפשרות להגדיל צפיפויות תוך התחשבות בעלויות ליישומן. מומלץ למשרד האוצר, למשרד לשירותי דת ולבט"ל לקבוע תמריצים כלכליים לגופי הקבורה ולציבור כדי לעודד קבורה רוויה שתמצה ככל הניתן את הקרקע לטובת הדורות הבאים. נוכח המחסור הקשה בשטחי קרקע זמינים לפיתוח ובמיוחד באזורי ביקוש לבינוי, מוצע לבחון גם את האפשרות לקבורת גלוסקמאות (ליקוט עצמות לארון קבורה קטן) כפי שהיה מקובל בקרב העם היהודי בעבר.



מומלץ שבהתאם לנתונים שייאספו יקבע מינהל התכנון עקרונות שיביאו לניצול מיטבי של הקרקע, וכי העקרונות הללו ישולבו בתמ"א 1 ובהתאם להם הוא יפעל לגיבוש ולקידום התוכניות המפורטות בוועדות התכנון. על מינהל התכנון לקבוע לוחות זמנים לאבני דרך להשגת יעדי ביניים לתכנון הקבורה באזור גוש דן בפרט ולפעול לקידום תוכניות לבתי עלמין מטרופוליניים ואזוריים בכלל הארץ ולעקוב אחר יישומן.



כדי לנצל את הקרקע לקבורה באופן יעיל לטובת הדורות הבאים, על המשרד לשירותי דת לרכז את הנתונים בדבר הקבורה הרוויה, לפעול בהתאם למדיניות הממשלה והחלטותיה ולקבוע יעד לשיעור ביצוע בפועל של קבורה רוויה ביחס לקבורת שדה - ברמה הארצית ובהתאם למאפייני בתי העלמין השונים. על המשרד לשירותי דת לבצע אכיפה בנושא הקבורה ובייחוד לבדוק אם גופי הקבורה קברו בפועל בהתאם לצפיפויות הנדרשות מהם. מוצע לבצע זאת בין היתר באמצעות ניתוח הנתונים שנאספים מגופי הקבורה במערכת "שירת הים" כחלק מהליך חידוש רישיונות הקבורה או בממשק דיגיטלי למיפוי תפוסת בתי העלמין. מוצע שהמשרד ישקול עם משרד האוצר ובט"ל את המשמעויות ואת ההיתכנות לתמרץ כלכלית את עמידת גופי הקבורה ביעדים שיקבעו.



מומלץ למשרד לשירותי דת לסיים את העבודה הכלכלית לצורך בחינת המודל למימון הוצאות הפיתוח של בתי העלמין כך שתביא בחשבון את שיטות הקבורה הרוויה השונות בפיתוח בתי עלמין קיימים וחדשים, את העלויות המושגות על הציבור ואת צרכיו; מומלץ גם שהעבודה תביא בחשבון את הצורך לעודד מיצוי של הקרקע והגדלת הצפיפויות בבתי עלמין קיימים, זאת בהתחשב במחסור בשטחי קבורה ובערכן של הקרקעות הזמינות. עוד מומלץ שלאחר השלמת המודל המימוני המשרד יישמו בהקדם.



מוצע שהמשרד לשירותי דת יסיים את הבחינה לקביעת תעריף מרבי לחלקות חריגות וכן לחלקות סגורות. עוד מומלץ כי בט"ל והמשרד לשירותי דת יבחנו את הצורך לגבש תבחינים בכל הנוגע להכרזה על בית עלמין כסגור ולהמשך פעילותו ככזה, וזאת לאחר שמיעת עמדות גופי הקבורה ולצד השלמת מודל מימוני עדכני וכן שיקימו מערך בקרה על יישום התבחינים והמודל המימוני.

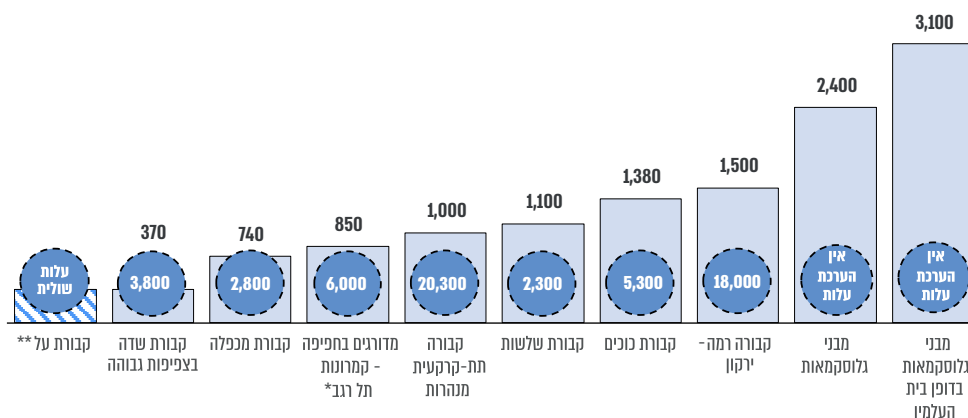


מומלץ כי משרד הפנים יקדם את הסדרת קבורת העדות הלא-יהודיות בדין ואת סמכויות האגף בנושא זה לרבות בנושא פיקוח ובקרה ויבחן גם את הצורך בקבורה רוויה ומימון התשתיות לשם כך.





מספר הקברים לדונם ועלות פיתוח ותחזוקה (בש"ח) לקבר יחיד, לפי סוג הקבורה



עלות לפיתוח ותחזוקה לקבר יחיד (בש"ח) ■ צפיפות הקבורה: מספר קברים לדונם

על פי נתוני תוכנית האב של מינהל התכנון לבתי עלמין, שלב ב' - הפרוגרמה מיולי 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה (המספרים עוגלו לשם הנוחות).
 * מבני מדורים וקמרונות שנוצרים מתחתיהם.
 ** העלות היא על התוספת של הקבר הנוסף.

סיכום

בשנת 2020 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא "מערך הקבורה בישראל" שעסק באופן מתן שירותי הקבורה לאזרחים יהודים ולבני עדות אחרות. בביקורת המעקב עלה שחמישה נושאים תוקנו במידה מועטה, נושא אחד תוקן ונושא אחד לא תוקן. מדינת ישראל עדיין אינה ערוכה לטפל במחסור העתידי בשטחי קבורה. השינוי הצפוי בהתאם להחלטת הממשלה ממרץ 2023 בנוגע להחלטות ממשלה קודמות שהחלו במגמת ציפוף שטחי הקבורה וההימנעות מקבורת שדה שהיא "בזבזנית קרקע" עלול להביא לכך שמדינת ישראל תיקלע למצוקה חמורה בשטחי קבורה בכלל ובאזורי הביקוש בפרט. מדובר בשטחי קרקע נרחבים שהפכו לבתי קברות צמיחים על חשבון פיתוח הקרקע ופיתוח תשתיות חיוניות. תוצאת הדבר עלולה להיות נזק שיקשה על הדורות הבאים להתמודד עם הגידול באוכלוסייה ובצרכיה. מוצע לוועדת השרים בראשות השר לשירותי דת ושר הבינוי והשיכון, למינהל התכנון, למשרד לשירותי דת, לרמ"י ולמשרד האוצר לקבוע עקרונות בנושא הקבורה כך שניצול הקרקע יהיה מיטבי. זאת בהתחשב בכך שהצפי הוא שעד סוף המאה העשרים ואחת יהיו יותר מ-8.5 מיליון נפטרים נוספים, כולל מקרב העדות הלא-יהודיות. מומלץ שבמסגרת זו יובאו בחשבון כל חלופות הקבורה שמאפשרות להגדיל צפיפויות והעלויות שיידרשו ליישומן.



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				מדינת ישראל לא הייתה ערוכה לטפל בצורכי הקבורה באזורים שבהם שורר המחסור החמור ביותר בשטחי קבורה	מינהל התכנון	תכנון קרקע לקבורה
				בחוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת שהופצו במשך השנים לא הביא המשרד לידי ביטוי את החובה שנקבעה בהחלטות הממשלה לבצע קבורה רוויה בשיעור מסוים ולא הנחה את גופי הקבורה לפעול בהתאם לכך	המשרד לשירותי דת	ביצוע קבורה רוויה
				הגורמים המאסדרים - המשרד לשירותי דת, בט"ל ומשרד האוצר - לא בחנו את התאמת המודל המימוני לצורכי הפיתוח של גופי הקבורה ולשינויים שחלו מאז בדפוסי הקבורה, לרבות עליית השימוש בקבורה הרוויה והעלויות הכרוכות בכך	המשרד לשירותי דת	המודל למימון הוצאות הפיתוח של בתי עלמין
				בחוק ובתקנותיו לא נקבע תעריף מרבי לקבורה בחלקות סגורות או חריגות, וכל גוף קבורה יכול לגבות בעבורן כל סכום על פי שיקול דעתו	המשרד לשירותי דת	תעריפי קבורה לחלקות סגורות ולחלקות חריגות



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				נכון לנובמבר 2019 טרם השלים המשרד את טיפולו בקידום הצעת החוק	המשרד לשירותי דת	אסדרת תחום שירותי הקבורה (חקיקת חוק ייעודי בנושא הקבורה)
				זכויות היסוד של העדות הלא-יהודיות בתחום הקבורה אינן מעוגנות בדיון ואינן מתבססות על נורמת-על כגון חקיקה וחקיקת משנה	משרד הפנים	הסדרת שירותי הקבורה לעדות הלא-יהודיות
				שרי הרווחה לא עדכנו כנדרש את סכום דמי הקבורה	בט"ל	עדכון דמי הקבורה בידי בט"ל

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ד | מאי 2024



משרד התרבות והספורט

הרשות לבקרת תקציבים של ההתאחדות לכדורגל



הרשות לבקרת תקציבים של ההתאחדות לכדורגל

רקע

כדורגל הוא אחד מענפי הספורט הפופולריים ביותר בעולם, ובכלל זה בישראל - כ-270 מיליון איש ברחבי העולם משחקים כדורגל באופן סדיר, אם באופן מקצועי ואם באופן חובבני. בישראל רשומים כ-46,000 שחקנים ושחקניות בליגות השונות (ילדים, נוער, בוגרים ונשים). הכדורגל, בדומה לענפי ספורט אחרים, הוא גם כלי חינוכי וחברתי התורם לפיתוח ולטיפול של הילדים והנוער בהתאם לערכי הספורט ולקידום של בריאות, עבודת צוות, אחריות ומשמעת. ההתאחדות לכדורגל בישראל (ההתאחדות) היא הגוף האחראי להסדרת ענף הכדורגל בישראל.

הפעלת קבוצת כדורגל מקצוענית דורשת השקעת משאבים רבים, חלק ניכר מהם עבור תשלומי שכר לשחקנים, ולכן קבוצת כדורגל שאינה יציבה מהבחינה הפיננסית עלולה להיקלע לקשיים פיננסיים שאינם מאפשרים לעמוד בתשלום התחייבויות הקבוצה, והדבר עלול להביא לפירוקה. התפרקות של קבוצה עלולה לגרום למקרים שונים, ובהם פגיעה בתדמית ענף הכדורגל; פגיעה בשחקני הקבוצה ובעובדיה, מאחר שהם ייוותרו ללא מקור הכנסה; עוגמת נפש לאוהדים; נזק לליגה בהיבט הספורטיבי; פגיעה בהכנסות הטוטו; פגיעה במחלקות הנוער.

לנוכח מצבן הכלכלי הקשה של קבוצות הכדורגל בישראל ובמטרה לשמור על יציבותן הפיננסית, הקימה ההתאחדות בשנת 1992 את הרשות לבקרת תקציבים (הרשות). הרשות פועלת מכוח תקנון בקרת תקציבים (תקנון). לפי התקנון הרשות מפקחת על הניהול הכספי של קבוצות הכדורגל בשתי הליגות המקצועניות של הגברים (ליגת העל והליגה הלאומית)¹ ובליגת העל של הנשים². בראש המבנה הארגוני של הרשות עומד יו"ר הרשות. לפי התקנון, קבוצה אשר הרשות או מליאת הרשות לא אישרה את תקציבה לא תורשה לשחק בליגה שאליה נרשמה ותעבור לליגה נמוכה יותר. כמו כן, שחקן או מאמן שהרשות לא אישרה את ההסכם איתם לא יוכלו לשחק או לאמן באותה עונה.

1 בעונה 22/23 היו בליגת העל 14 קבוצות, ובליגה הלאומית - 16 קבוצות.

2 משנת 2006, במסגרת חובת הפיקוח שהטילה אופ"א על המועדונים אשר משחקים במשחקיה, הרשות מפקחת על הקריטריון הפיננסי. כמו כן, החל מעונה 23/24 הרשות תפקד גם על קבוצה המשתתפת במשחקי ליגה א' ורשומה בהתאחדות.



נתוני מפתח

10 קבוצות מליגה לאומית סיימו את עונה 22/23 בהפסד כספי, לעומת 4 קבוצות בעונה 19/20	7 מתוך 14 קבוצות מליגת העל סיימו את עונה 22/23 בהפסד כספי מצטבר של 49 מיליון ש"ח	132 מיליון ש"ח סך ההכנסות של הקבוצות בליגה הלאומית בעונה 22/23	671 מיליון ש"ח סך ההכנסות של הקבוצות בליגת העל בעונה 22/23
עד 100,000 ש"ח שכר היסוד השנתי של 46% מהשחקנים בליגת העל ובליגה הלאומית בעונה 22/23 (195 שחקנים)	17 מתוך 28 קבוצות בליגת העל ובליגה הלאומית הן עם יחס שוטף קטן מ-1, בעונה 22/23, דבר המעיד על סיכון פיננסי שמשמעו כי ייתכן שיש קבוצות שאין להן די נכסים שוטפים המאפשרים להן לפרוע את התחייבויותיהן בטווח הקצר	19 מתוך 28 קבוצות בליגת העל ובליגה הלאומית הן עם הון עצמי שלילי בסיום עונה 22/23, וזהו אחד מסימני האזהרה העשויים להעיד על קשיים פיננסיים	281 מיליון ש"ח (18.5%) גירעון בהון העצמי המצרפי של הקבוצות בליגות המקצועיות (ליגת העל והליגה הלאומית) בעונה 22/23, לעומת גירעון בהון העצמי המצרפי של הקבוצות בעונה 1999/2000 שהסתכם בכ-237 מיליון ש"ח, גידול של כ-18.5%

3 בעונה 22/23 שיחקו בליגת העל 14 קבוצות, ובליגה הלאומית שיחקו 16 קבוצות. שתי קבוצות מהליגה הלאומית ירדו לליגה א ולא הגישו דוחות כספיים לרשות כיון שלא היו מחויבות בכך ולכן מוצגים הדוחות הכספיים של 28 קבוצות.

4 ראו ה"ש לעיל.



פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2022 עד יולי 2023 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת פיננסית על תהליכי הבקרה של הרשות על הקבוצות, בדגש על פעולות הרשות לאיזון תקציבי של הקבוצות בשתי הליגות המקצועניות⁵, על סוגיות של ממשל תאגידי ועל יחסי הגומלין בין הרשות להתאחדות. במסגרת הביקורת נותחו הדוחות הכספיים המבוקרים של הקבוצות בליגות המקצועניות לעונות המשחקים 19/20 עד 22/23 (ארבע עונות)⁶ שהגישו הקבוצות ליו"ר הרשות, כשם שהן מחויבות לעשות לפי התקנון. דוח קודם של מבקר המדינה על הרשות פורסם בשנת 2001⁷ (דוח מבקר המדינה הקודם).



תמונת המצב העולה מן הביקורת



פעולות הרשות לשמירה על האיתנות הפיננסית של קבוצות הכדורגל בליגת העל ובליגה הלאומית - אחת הדרכים לאמוד את המצב הפיננסי של ישות חשבונאית היא באמצעות ההון העצמי, כמוצג בדוחות הכספיים (נכסים נטו בעמותה)⁸. מבקר המדינה העלה בדוח הקודם משנת 2001 כי בסוף שנת 1999 היה ההון העצמי המצרפי של 36 הקבוצות בליגות המקצועניות שלילי והסתכם בכ-162 מיליון ש"ח (במונחים ריאליים נכון למאי 2023 כ-237 מיליון ש"ח). בהסתכלות על כ-22 שנים שחלפו מעונת המשחקים 1999/2000 עד עונה 22/23, הגירעון בהון המצרפי של הקבוצות בשתי הליגות המקצועניות לא קטן ואף גדל מ-237 מיליון ש"ח ל-281 מיליון ש"ח (גידול ריאלי של כ-18.5%). כמו כן 19 מתוך 28 קבוצות הן בעלות הון עצמי שלילי שמסתכם בכ-326 מיליון ש"ח. מגמה זו הפוכה מהמגמה המצופה לנוכח הקמת הרשות, שכן זו קמה כאמור על רקע מצבן הכלכלי הקשה של קבוצות הכדורגל בישראל ועל מנת לשמור על יציבותן הפיננסית. בכך הרשות לא השיגה את היעד שלשמו הוקמה.



לפי תמונת המצב הפיננסית שעולה מדוחות רווח והפסד של הקבוצות בליגת העל, ההפסד בעונה 19/20 היה בשיעור 22%, ואילו בעונה 22/23 היה מעבר לרווחיות בשיעור של 4%; עם זאת, עלה שההפסד המצרפי של שבע הקבוצות המפסידות הסתכם בכ-49 מיליון ש"ח (שיעור ההפסד מהכנסותיהן מסתכם בכ-16%). התפנית שחלה בין עונה 21/22 לעונה 22/23 והמעבר לרווח מצרפי נבעו, בין היתר, מהכנסות חד-פעמיות משמעותיות, בסך



5 הביקורת לא עסקה בבקרה תקציבית על ליגת הנשים ועל ליגה א'.

6 הדוחות המבוקרים ליום 31 במאי לכל שנה.

7 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על איגודים** (2001), "התאחדות לכדורגל בישראל", עמ' 84 - 88.

8 העודף של סך הנכסים על סך ההתחייבויות.



עשרות מיליוני ש"ח, של שתי קבוצות (אחת מהן הכירה בהכנסה חריגה בגין מחיקת חוב של בעלי מניות).

📌 בקרה על תשלומי שכר השחקנים והצוות המקצועי

● **בקרה יזומה על תשלומי שכר ונלוות -** שכר היסוד השנתי של 46% מהשחקנים בליגת העל ובליגה הלאומית בעונה 22/23 היה עד 100,000 ש"ח (שכר עבור עשרה חודשי עבודה). בחישוב של 12 חודשי עבודה בשנה, הממוצע החודשי היה כ-37,000 ש"ח בליגת העל ו-10,300 ש"ח בליגה הלאומית. לשם השוואה, השכר הממוצע במשק לשנת 2022 היה כ-12,000 ש"ח. לפי התקנון, הרשות עצמה לא נדרשת לבצע בקרה יזומה על תשלומי השכר של הקבוצות לעובדיהן. זאת אף שלדברי איגוד שחקניות ושחקני הכדורגל יש לעיתים קבוצות בליגה הלאומית שמעכבות את תשלומי השכר. לטענת האיגוד, במהלך עונת המשחקים 22/23 בשבע מתוך 16 קבוצות הכדורגל בליגה הלאומית חל עיכוב של שבוע ומעלה בתשלומי השכר לשחקנים, ולעיתים העיכוב נמשך כמה חודשים.

● **טיפול בתלונות שחקנים וצוות מקצועי -** אחד המנגנונים הקיימים בתחום אכיפת דיני העבודה הוא מנגנון של תלונות עובדים. ההתאחדות לא קבעה בתקנון או בדרך אחרת מנגנון מסודר (נוהל לטיפול בתלונות, הדן באופן הטיפול בהן ובאופן המענה לפונה) שיאפשר הגשת תלונות על קבוצות הכדורגל בגין אי-תשלומי שכר במועד ועל העברת המידע בנוגע לתלונה לבדיקת הרשות וזאת ללא קשר להגשת כתב תביעה למוסד לבוררות של ההתאחדות (שהוא תהליך הנדרש לתשלום אגרה ופיקדון כספי).

● **חקירות יזומות -** הרשות מקבלת מן הקבוצות מידע פיננסי רב, ובכלל זה מידע על חוזי העסקה של כל השחקנים, והיא נדרשת לאשר כל אחד מן החוזים. המידע המצטבר ברשות על שכר השחקנים יכול לשמש לזיהוי תופעות שליליות של תשלום שכר החורג מהחוזה שהופקד וקיבל אישור של הרשות, למשל באמצעות חוזה נוסף בתשלומים במזומן או שווה כסף (חוזה כפול). כך למשל הורשעו בבית הדין המשמעתי ולאחר מכן גם בבית הדין העליון של ההתאחדות, שחקנים ובעלי תפקידים באחת מהקבוצות בעבירה לפי סעיף 6(ב)(1) לתקנון הרשות, לפיה מאחר שבעונת המשחקים 16/17 הם קיבלו תוספות תשלום שונות שלא במסגרת הסכמי השכר עימם שהופקדו ואושרו על ידי הרשות⁹. מידע זה חסוי לפי התקנון ונמצא רק בידי הרשות. נמצא כי הרשות אינה פועלת באופן יזום לניתוח המידע הנמצא ברשותה על מנת לאתר חוזים כפולים¹⁰.

● **מימוש בטוחות על ידי הרשות -** התקנון מחייב את הקבוצות להמציא לרשות בטוחות להבטחת ביצוע התקציב, ולכן הבטוחות נדרשות להיות זמינות למימוש מיידי. יו"ר הרשות קובע את גובה וסוג הבטוחות של כל קבוצה וקבוצה, ואישור התקציב מותנה בהפקדת הבטוחות. לפי התקנון רשאי יו"ר הרשות לקבל ערבויות מסוגים שונים, לרבות מצדדים

9 בית הדין המשמעתי של ההתאחדות לכדורגל, תיק מספר 98477; ביה"ד העליון של ההתאחדות לכדורגל, תיק מס 1-17/18 (שנת 2017).

10 תשלום מעבר לחוזה שהופקד וקיבל אישור של הרשות.



שאינם הבעלים של הקבוצה¹¹. עם זאת, ההגדרה של "בטוחה" היא כללית ומאפשרת להמציא כבטוחה גם נכסים שאינם נזילים למימוש מיידי, שקשה לממשם, והשווי של נכסים כמו, נדל"ן, חפצי אומנות ומטבעות דיגיטליים, עשוי להיות תנודתי. קיים סיכון שהרשות לא תוכל לממש את הבטוחות באופן מידי ובשווי המקורי בהן הן הופקדו כך שהן ימלאו את ייעודן.

בקרת הרשות על תקציב מחלקת הנוער - אחת המטרות של ההתאחדות היא פיתוח ענף הכדורגל בישראל, ולכן ההשקעה במחלקות הנוער של הקבוצות חשובה ביותר. גם לפי תקנון רישוי מועדונים של אופ"א אחת המטרות היא לקדם ולשפר את רמת משחק הכדורגל ולהעניק עדיפות לאימון של השחקנים הצעירים ולטיפול בהם. מניית הדוחות הכספיים לעונה 22/23 של תשע קבוצות מליגת העל ותשע קבוצות מהליגה הלאומית (קבוצות שמהדוחות הכספיים שלהן ניתן ללמוד על הוצאות מחלקת הנוער) עלה כי שש קבוצות הסיטו תקציבים של מחלקת הנוער לצורך פעילות הקבוצה הבוגרת. בביקורת עלה שמלבד קביעה של התקציב המזערי למחלקת הנוער, לא נקבעו בתקנון כללים שבכוחם למנוע הסטת תקציבים ממחלקת הנוער לקבוצה הבוגרת, ועקב כך בפועל הרשות אינה בודקת נושא זה. לפיכך נפתח פתח לפגיעה אפשרית בפעילות מחלקת הנוער ואף בעתיד הכדורגל הישראלי, אשר ניוון מצמיחת שחקנים בקרב הנוער, חסם שאותו העלתה ועדת פלד בשנת 1990.

יחסי הגומלין בין ההתאחדות לכדורגל לבין הרשות

- **קציבת כהונת יו"ר הרשות -** התכלית של קציבת כהונה של נושאי משרות בכירות או רגישות היא למנוע תלות בין הגורם הממנה לנושא המשרה. עלה כי ההתאחדות לא קצבה את תקופת המינוי של יו"ר הרשות, וזאת להבדיל מנושאי משרות בכירות אחרות בהתאחדות. בפועל מאז הקמת הרשות בשנת 1992 עד שנת 2023 כיהנו בתפקיד שלושה יושבי ראש בלבד: הראשון כיהן כ-18 שנה, משנת 1992 עד אמצע 2009; השני כיהן כעשר שנים, ממאי 2009 עד מאי 2019; והשלישית, שמונתה ביוני 2019, מכהנת מאז בתפקיד.
- **ביקורת פנימית ברשות -** בביקורת עלה כי בכל שנות פעילות הרשות, בשנים 1992 עד 2023, לא ביצע המבקר הפנימי של ההתאחדות ביקורת פנימית על הרשות.
- **הפקת לקחים מניסיון העבר לגבי קבוצות שנקלעו לקשיים פיננסיים -** עלה כי אף שבעונה 21/22 הגיעה אחת מהקבוצות לחדלות פירעון, ואף שארבע קבוצות נוספות נקלעו לקשיים פיננסיים משמעותיים, ההתאחדות לא ביצעה הליך מסודר של הפקת לקחים ממקרים אלו ושל קביעת שיטות פעולה שיאפשרו להתריע מבעוד מועד על היתכנות למקרים כאלו ואף למנוע אותם.

דיווחים של הרשות להתאחדות - בביקורת עלה שההתאחדות לכדורגל לא פעלה לכך שתוכל לקבל מהרשות, בדרך מאובטחת ומוגנת ותוך הקפדה על מידתיות וזהירות, נתונים על המצב הפיננסי של קבוצות הכדורגל ושל מחלקות הנוער שלהן. לכן אף שעל

11 לפי תקנון העברת זכויות ניהול בקבוצות כדורגל, בעלי הקבוצה נדרש להיות ללא עבר פלילי ולעבור בדיקת נאותות כלכלית בהתאם לליגה שבה נמצאת הקבוצה.



ההתאחדות לפקח על הרשות, אין לה מידע שיאפשר לה להעריך את הישגי הרשות בכל הנוגע לצורך לשפר את האיתנות הכספית של קבוצות הכדורגל.



עדכון התקנון של הרשות - בפברואר 2019 שונה התקנון בעקבות עבודת מטה שביצעה ההתאחדות בהתייעצות עם חברת ייעוץ חיצונית.

עיקרי המלצות הביקורת

המגמה הבין-לאומית שמובילה אופ"א בתקנון רישוי מועדונים של אופ"א היא שיפור המצב הפיננסי של הקבוצות המשתתפות בתחרויות שהיא מארגנת, תוך הצבת יעדים ודרישות סף פיננסיות לקבוצות. לפי התקנון אין מניעה שקבוצה שאינה עומדת בכללים לצמצום חובות העבר או הגירעון בהון העצמי תשתתף בליגה. מומלץ להתאחדות לבחון דרכים נוספות שיתמרצו את הקבוצות לשפר את איתנותן הפיננסית, ובין היתר מוצע לשקול ברוח הכללים של אופ"א להתנות את ההשתתפות של הקבוצות בליגה בצמצום הגירעון בהון העצמי או בשיפור יחסים פיננסיים שייקבעו מראש, כגון יחס שוטף.

מומלץ כי ההתאחדות תשלב בתקנון גם מנגנון לבירור תלונות של שחקנים על אי-תשלום שכרם. מוצע שבירור כזה ככל שידרש יתבצע על ידי הרשות, שמחזיקה בבטוחות לתשלום השכר שהקבוצות המציאו לה לפי דרישתה, במידע על החוזים ובסמכויות, מתוקף התקנון לנקוט צעדים נגד הקבוצות. עוד מוצע שהרשות תפעל ביוזמתה בהתאם למידע שיצטבר אצלה על מנת לבדוק תשלום שכר במועד בהתאם להסכמים שאושרו על ידה.

מומלץ להתאחדות לקבוע בתקנון קריטריונים להיקפי הערבויות של צדדי ג' ולסוג הנכס היכול לשמש בטוחה, באופן שיתאפשר מימוש מיידי של הבטוחה. אם מדובר בבטוחות עם שווי תנודתי, חשוב שהרשות תבצע בקרה על שוויין ותבקש את השלמת הבטוחות במידת הנדרש.

כדי להבטיח את הקידום והפיתוח של מחלקות הנוער, על ההתאחדות לקבוע בתקנון כללים שיבטיחו כי הכנסות מחלקות הנוער יועברו ליעדן ולא יוסטו לטובת פעילות אחרת, וכי הרשות תפקח על כך. פעולה כזו בכוחה למנוע פגיעה בהשקעה ובפיתוח של מחלקת הנוער. מוצע להתאחדות לקבוע בתקנון כללים שיאפשרו לוודא כי הרישומים החשבונאיים בדוחות הכספיים בכוחם למנוע הסטת הוצאות ממחלקת הנוער לקבוצה הבוגרת.

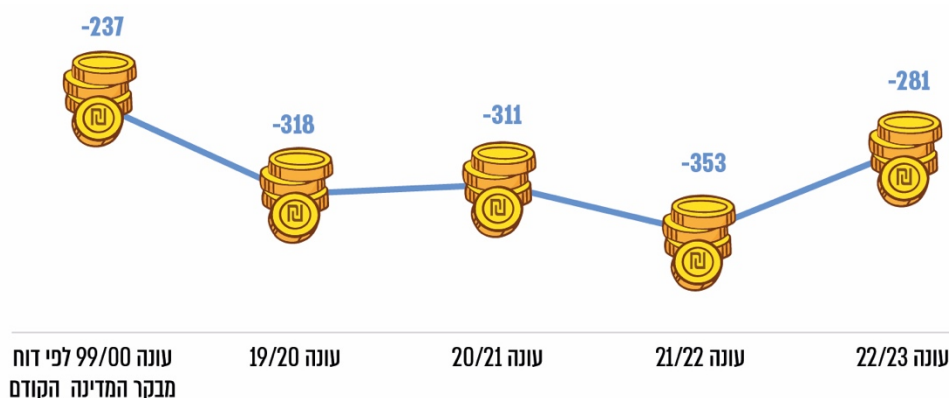
על מנת לשמור על עצמאות יו"ר הרשות מוצע שההתאחדות תקצוב את תקופת הכהונה, בדומה לנהוג לגבי משרות בכירות אחרות בהתאחדות.

מומלץ להתאחדות לבצע ביקורת פנימית על הרשות; לבצע תהליך מסודר ושיטתי של הפקת לקחים בנוגע לקבוצת כדורגל שנקלעה למצב של חדלות פירעון או קשיים פיננסיים; להקים ועדת משנה לתחום הבקרה התקציבית, שתמנה בין היתר נציגי ציבור בעלי מומחיות בתחום החשבונאי והכלכלי ותרכז את העבודה מול הרשות; עוד מומלץ



שההתאחדות תדרוש לקבל מהרשות לכל הפחות מידע פיננסי אגרגטיבי (מצרפי) על כל הקבוצות יחד, לפי פרמטרים שונים או לפי מדדים ויחסים פיננסיים; מומלץ גם לפרסם לציבור את המידע באתר של ההתאחדות במרשתת.

היקף ההון העצמי המצרפי הריאלי של הקבוצות המקצועניות בעונה 99/00 והיקף ההון העצמי המצרפי של הקבוצות המקצועניות בעונות 19/20 - 22/23 (מעוגל למיליוני ש"ח)



על פי הדוחות הכספיים של הקבוצות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

כדורגל הוא אחד מענפי הספורט הפופולריים ביותר בעולם ובכלל זה בישראל. הכדורגל, בדומה לענפי ספורט אחרים, הוא גם כלי חינוכי וחברתי התורם לפיתוח ולטיפוח של דור הילדים והנוער בהתאם לערכי הספורט ולקידום של בריאות, עבודת צוות, אחריות ומשמעת. לנוכח מצבן הכלכלי הקשה של קבוצות הכדורגל בישראל ועל מנת לשמור על יציבותן הפיננסית, הקימה ההתאחדות את הרשות בשנת 1992. בהסתכלות על כ-22 השנים שחלפו מעונת המשחקים 1999/2000 עד עונה 22/23, הגירעון בהון המצרפי של הקבוצות של שתי הליגות המקצועניות לא קטן ואף גדל מ-237 מיליון ש"ח ל-281 מיליון ש"ח (גידול ריאלי של כ-18.5%, לפי מדד מאי 2023). לפי הדוחות הכספיים לעונה 22/23, 19 מתוך 28 קבוצות הן בעלות הון עצמי שלילי, שמסתכם בכ-326 מיליון ש"ח. מגמה זו הפוכה מהמגמה המצופה לנוכח הקמת הרשות, שכן זו קמה כאמור על רקע מצבן הכלכלי הקשה של קבוצות הכדורגל בישראל ועל מנת לשמור על יציבותן הפיננסית. בכך הרשות לא השיגה את היעד שלשמו הוקמה.

המגמה הבין-לאומית שמובילה אופ"א בתקנון רישוי מועדונים של אופ"א היא שיפור המצב הפיננסי של הקבוצות המשתתפות בתחרויות שהיא מארגנת, תוך הצבת יעדים ודרישות סף פיננסיות לקבוצות. לפי התקנון אין מניעה שקבוצה שאינה עומדת בכללים לצמצום חובות העבר או לצמצום הגירעון בהון העצמי תשתתף בליגה. מומלץ להתאחדות לבחון דרכים נוספות שיתמרו את הקבוצות לשפר את איתנותן הפיננסית, ובין היתר מוצע לשקול ברוח הכללים של אופ"א להתנות את ההשתתפות של הקבוצות בליגה בצמצום הגירעון בהון העצמי של הקבוצות או בשיפור יחסים פיננסיים שייקבעו מראש, כגון יחס שוטף. על ההתאחדות לקבוע בתקנון כללים שיבטיחו כי הכנסות מחלקות הנוער יועברו ליעדן ולא יוסטו לטובת פעילות אחרת, וכי הרשות תפקח על כך. פעולה כזו בכוחה למנוע פגיעה בהשקעה במחלקת הנוער ובפיתוח המחלקה. מומלץ שההתאחדות תדרוש לקבל מהרשות לכל הפחות מידע פיננסי אגרגטיבי (מצרפי) על כל הקבוצות יחד, לפי פרמטרים שונים או לפי מדדים ויחסים פיננסיים; מומלץ גם לפרסם לציבור את המידע באתר של ההתאחדות במרשתת.

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ד | מאי 2024



מקבץ דוחות בנושא הקורונה

הפעלת מערך בדיקות האנטיגן המוסדיות והכרה בהן כבדיקות מאבחנות לנגיף הקורונה



הפעלת מערך בדיקות האנטיגן המוסדיות והכרה בהן כבדיקות מאבחנות לנגיף הקורונה

רקע

הקמת מערך הבדיקות לאבחון ההידבקות בנגיף הקורונה והפעלתו היו מרכיב מרכזי בהתמודדות עם נגיף הקורונה ברחבי העולם וגם בישראל, אם לטובת הטיפול בחולים ואם לטובת מניעת הפגיעה בכלכלה. הבדיקה לאבחון קורונה כוללת לקיחת דגימה מהנבדק, ולאחריה בחינת הדגימה. לפרק הזמן שעובר עד לקבלת תוצאות הבדיקה יש השפעה על האפשרות לקטיעת שרשרת ההדבקה ולמיגור המגפה. בישראל, בראשית מגפת הקורונה, מסוף פברואר 2020, בדיקת PCR (Polymerase Chain Reaction) הייתה הבדיקה המרכזית לאבחון קורונה. הקיבולת המרבית היומית לביצוע בדיקות PCR בישראל החל ברבעון השני של 2021 הייתה 200,000 בדיקות; הקיבולת היא בהתאם ליכולת המרבית של המעבדות הקיימות בארץ לביצוע הבדיקות, ובפרט ליכולתן לתת מענה לנבדק בטווח זמן של עד 48 שעות מלקיחת הדגימה.

לאורך גלי הקורונה היה שימוש הולך וגובר בבדיקות PCR, ובספטמבר 2021, במהלך הגל הרביעי (גל הדלתא), היה מספר בדיקות ה-PCR היומי הגבוה ביותר ועמד על כ-229,000 בדיקות. בהמשך, קצב התפשטות הגל החמישי בחודשים דצמבר 2021-ינואר 2022 (גל האומיקרון¹) היה מהיר ביחס לגלי הקורונה הקודמים: מספר המאומתים היומי המרבי בגל האומיקרון היה 85,283 לעומת 11,343 בגל הדלתא. כדי לאפשר את קטיעת שרשרת ההדבקה ואת החזרה לשגרה נדרש היה שיופעל מערך לביצוע בדיקות קורונה שיתן מענה זמין לכל מי שנדרש להיבדק, ושגודלו יהיה תלוי במספר הנבדקים היומי הצפוי להתפתח במהלך המגפה.

בהתאם לכך, החל ב-30.12.21 אישר משרד הבריאות את השימוש בבדיקות האנטיגן המוסדיות כבדיקות לאבחון קורונה, באמצעות ספקים שהפעיל המשרד². לבדיקת האנטיגן יש יתרונות הן בשל התגובה המהירה שננקטת במקרה של זיהוי חיובי - תוצאות הבדיקה מתקבלות בתוך כרבע שעה וכך ניתן לצמצם את מגעי הנבדק שנכנס לבידוד מיידי; והן בשל היבטים כלכליים - אין צורך בשירותי מעבדה לשם פיענוח הבדיקות, וכך נחסך הצורך בשינוע; עלות בדיקת האנטיגן זולה ביחס לבדיקת PCR (כשליש ממחיר PCR). כמו כן, במרבית התקופה שבה מתרבה הווירוס בגוף, בדיקת האנטיגן אכן תזהה את המחלה. עם זאת, יצוין כי בדיקת PCR היא בעלת רגישות אנליטית גבוהה יותר מזו של בדיקת האנטיגן, והיא מזהה את הנגיף גם כאשר העומס הנגיפי נמוך.

1 אומיקרון הוא וריאנט של SARS-CoV-2, נגיף הקורונה, הגורם למחלת הקורונה. ארגון הבריאות העולמי הגדיר אותו כ"וריאנט מדאיג" בנובמבר 2021, וקרא לו על שם האות היוונית אומיקרון.

2 תחילה, מאוגוסט 2021, שימשו בדיקות האנטיגן המוסדיות (מפוקחות) לקבלת תו ירוק זמני. התו הירוק הזמני ניתן ל-24 שעות לטובת כניסה למקומות ציבוריים, עם הצגת תוצאת בדיקת אנטיגן מפוקחת שלילית.



נתוני מפתח

כ-78% מחשיח החברתי ברשתות החברתיות בנושא מערך בדיקות האנטיגן המוסדיות היה בסנטימנט שלילי (387 מתוך 497 התייחסויות שנותחו)	245 מיליון ש"ח תשלום המדינה לספקים עבור ביצוע בדיקות האנטיגן המוסדיות בינואר-פברואר 2022 (כ-40 ש"ח לבדיקה)	כ-173,000 בדיקות אנטיגן ממוצע בדיקות האנטיגן המוסדיות היומי בינואר 2022	200,000 בדיקות PCR הקיבולת היומית המרבית לבדיקות ה-PCR בארץ החל ברבעון השני של שנת 2021
כ-2% בלבד שיעור תחנות הדיגום השבועי הממוצע שבהן ביצע משרד הבריאות בקרה מסוף ינואר עד סוף פברואר (61 מתוך 730 תחנות שפעלו בממוצע באותה התקופה)	כ-40% מהיישובים באזורי הפריפריה, שבהם מתגוררים יותר מ-10,000 תושבים, לא הייתה תחנת דיגום בשלושת המועדים שנבדקו בינואר 2022 עד להפעלת המכרז החדש (37 - 38 יישובים)	כ-70% שיעור תחנות הדיגום (67 מתוך 96 התחנות שנבדקו) שבהן לא הייתה הפרדה בתורים של הנבדקים - בין הנחשפים לבין המאומתים בעלי תסמינים ועוד, ולא הוצב שילוט מתאים	יותר משעה זמן ההמתנה לבדיקת אנטיגן מוסדית לפי חמישית מההורים שהשיבו על סקר שערך משרד מבקר המדינה



פעולות הביקורת

בחדשים פברואר עד אוקטובר 2022 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הפעלת מערך בדיקות האנטיגן המוסדיות. בביקורת נבדקו היערכותה של מערכת הבריאות להפעלת המערך וזמינות תחנות הדיגום והשירות הניתן בהן לתושבים. הביקורת נעשתה במשרד הבריאות. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר.

הביקורת בוצעה באמצעות כלי ביקורת מקובלים ובהתבסס על מידע ומסמכים שנאספו מכל המקורות הרלוונטיים לנושא המבוקר. נוסף על כך, הואיל ומדובר בנושא הנוגע באופן אישי לרבים בציבור, נוספו לביקורת שני כלים שהצביעו על נקודות המבט של הציבור בתקופת הקורונה:

1. סקר הורים - ביולי 2022 ביצע משרד מבקר המדינה סקר לבחינה של עמדות הורים שילדיהם לומדים בכיתות א' עד י"ב במסגרות החינוך הרגילות. במסגרת הסקר הופנו להורים לתלמידי כיתות א' עד ו' כמה שאלות המתייחסות לתחנות הדיגום; לשאלות אלו השיבו 382 הורים, והם מהווים דגימה מייצגת.

2. ניתוח שיח חברתי ברשתות החברתיות - ביולי-אוגוסט 2022 ביצע משרד מבקר המדינה בחינה וניתוח של השיח ברשתות החברתיות במטרה לבחון את חוויית השירות של הציבור בכל הנוגע למערך ההפעלה של בדיקות האנטיגן המוסדיות וזמינותו. הבחינה מתייחסת לתקופה שבין ינואר לפברואר 2022 (במהלך גל האומיקרון), והיא כוללת ניתוח איכותני וכמותני של השיח הרלוונטי שנוטר בנושא. במסגרת ניתוח זה נקראו 6,179 פוסטים, מהם אותרו 497 פוסטים ותגובות הנוגעים ישירות לנושאים הרלוונטיים לבדיקה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



היערכות מערכת הבריאות להפעלת מערך בדיקות האנטיגן המוסדיות (המפוקחות) - החל בספטמבר 2021 החלו להופיע סימנים המעידים על הצורך להוסיף את בדיקות האנטיגן המוסדיות למערך בדיקות הקורונה המאבחנות, ובכלל זה השימוש בבדיקה בבדיקה מאבחנת, עבודות מטה שנעשו במערכת הבריאות ובממשלה, דיוני הערכת מצב ותרגיל אומגה³. כל אלה הצביעו על הצורך בהרחבת מערך הבדיקות (מעבר לקיבולת של 200,000 בדיקות ביום), ועל האפשרות לשימוש בבדיקת אנטיגן כבדיקה מאבחנת - כחלופה או כתוספת לבדיקת PCR, במקרה שתידרש הרחבה

3 תרגיל לאומי שבוצע בישראל בנובמבר 2021 לבחינת היערכות הארצית ולשיפור המוכנות הלאומית להתפרצות זן קטלני חדש של נגיף הקורונה משלב הגילוי עד שלב מניעת התפשטותו והכלתה.



מהירה של מערך הבדיקות. בהתאם נדרש ממקבלי ההחלטות לבצע הערכת מצב ולהכין מנגנוני תגובה או תוכניות מגירה לתרחישים שונים למקרים כאלה. אף על פי כן, עד ינואר 2022 לא נערך משרד הבריאות מראש להרחבת מספר הבדיקות היומי לאבחון קורונה באמצעות תוספת של בדיקות אנטיגן מוסדיות על בדיקות ה-PCR, ולא הכין תוכנית פעולה מתאימה (תוכנית מגירה) שאותה הוא יכול היה להוציא לפועל, באופן מיידי, בעת הצורך. היעדר תוכנית פעולה מתאימה הביאה להתקשרות מאוחרת עם ספקים, לפריסה לא מיטבית של תחנות הדיגום ולהמתנה ממושכת בתורים.

פעולות משרד הבריאות להרחבת מערך בדיקות האנטיגן המוסדיות - באוגוסט 2021

במהלך התפשטות זן הדלתא, פרסם משרד הבריאות שני מכרזים לצורך ביצוע דיגום של בדיקות האנטיגן המוסדיות, המאפשרות קבלת תו ירוק זמני (מכרזי התו הירוק). מתוקף מכרזי התו הירוק פעלו הספקים גם בתחילת התפשטות זן האומיקרון. ב-29.12.21 עדכן משרד הבריאות את מתווה הבידודים והבדיקות; במהלך ינואר 2022 הוא פרסם מכרז חדש עם תנאים מעודכנים בהתאם לביצוע הבדיקות שהחליף את מכרזי התו הירוק ואיפשר כניסה של ספקים נוספים למערך (המכרז החדש). הספקים שזכו במכרז החדש החלו להפעיל תחנות דיגום ב-25.1.22. הפעלת המכרז החדש החלה כחודש לאחר עדכון המתווה - זמן מהותי בעיתות חירום. כך, בתקופה של ינואר-פברואר 2022 עלה מספר בדיקות האנטיגן המוסדיות עד לשיא של 281,057 בדיקות ב-16.1.22; ב-23.1.22, יום שבו היה המספר הגבוה ביותר של המאומתים (85,283), היה מספר הבדיקות 278,549. לעומת זאת, באותו היום (23.1.22) מספר תחנות הדיגום עמד על 519 תחנות, והוא הגיע לשיאו רק לאחר ארבעה שבועות ב-20.2.22 - 834 תחנות דיגום, בשעה שגל התחלואה כבר היה לקראת סוף מגמת הדעיכה. מכאן שהמענה של פריסת תחנות נרחבת לביצוע הבדיקות הגיע בשלב מאוחר מהנדרש.

זמני המתנה בתורים לביצוע בדיקות אנטיגן מוסדיות - סוגיית התנאים בתורים

לבדיקות האנטיגן המוסדי הייתה הנושא העיקרי אשר הגולשים דיברו עליו (כ-70% מהגולשים) בניתוח השיח החברתי. מתוך 330 התייחסויות שעלו במסגרת השיח החברתי בנוגע לתנאים בתורים, כ-57% מהגולשים התייחסו לזמני ההמתנה בתורים, וכ-90% מהם העידו על המתנה בתורים ארוכים מאוד; מסקר ההורים עלה כי 68% מהמשיבים ציינו שהמתניו בתור יותר מ-15 דקות, הזמן שהוגדר למתן השירות במסגרת המכרז החדש. קרוב לחמישית מכלל המשיבים ציינו שהמתניו יותר משעה. המתנה ממושכת לבדיקת האנטיגן המוסדית מעלה את הסיכון להדבקה בעת ההמתנה בעמדות הדיגום, ובכך עלולה להחמיר את התפשטות המחלה. זאת ועוד, אנשים שאינם חשים בטוב או הורים לילדים קטנים נאלצים להמתין ממושכות לביצוע הבדיקה, והדבר מקשה עליהם ועל האנשים שלצידם. ההמתנה בתחנות הדיגום לבדיקות האנטיגן המוסדיות במהלך גל האומיקרון הייתה אפוא, על פי תפיסת הציבור, ממושכת יתר על המידה.

דיווח באתר משרד הבריאות ובמשרתת על עומסים בתחנות הדיגום - בכ-38%

מהבקות (ב-27 מתוך 71) שביצע משרד הבריאות בזמן אמת בנושא לא הייתה התאמה בין דיווחי הספקים באתר האינטרנט של המשרד על העומסים בתחנות הדיגום ובין העומסים כפי שעלו בממצאי הבקרה. עוד עלה בביקורת כי משרד הבריאות לא שמר את הנתונים בדבר העומסים בתחנות הדיגום שהזינו הספקים באופן שוטף לאתר האינטרנט שלו, ולא ניתח אותם באופן שוטף. הפער בין דיווחי הספקים באתר האינטרנט של המשרד ובין המצב בתחנות בפועל כפי שעלו בממצאי הבקרה שערך המשרד, אי-שיקוף כלל נתוני



העומסים לציבור בזמן אמת ואי-ניתוח נתוני העומס שעליהם דיווחו הספקים עלולים היו לפגוע ביכולת הציבור לכלכל את החלטותיו בנוגע לבחירת תחנת הדיגום שאליה יגיע ומועד הבדיקה.

התנאים הפיזיים בתחנות הדיגום - התנאים הפיזיים בתחנות הדיגום לא היו מיטביים, ובכלל זה בעניין הפרדת התורים בין בעלי תסמינים לכאלה שרק נחשפו למאומת ואינם בעלי תסמינים, שמירת המרחק ואף ההגנה על תחנות הדיגום מפגעי מזג האוויר: לפי נתוני משרד הבריאות בנוגע לינואר-אפריל 2022, ברוב (70%) תחנות הדיגום שבהן הוא ביצע בקרה על נושא זה, לא הייתה הפרדה של התורים בין הנבדקים ולא הוצב שילוט מתאים, זאת שלא בהתאם להנחיית משרד הבריאות לספקים. בסקר ההורים השיבו כ-57% מההורים כי נשמר מרווח גדול דיו בין הנבדקים במידה מועטה ומטה, כ-66% מההורים השיבו כי בוצעה הפרדת תורים בין הנבדקים במידה מועטה ומטה, וכ-53% מההורים השיבו כי ההגנה על תחנות הדיגום מפני פגעי מזג האוויר (גשם או שמש) הייתה מועטה או כלל לא התקיימה.

פריסת תחנות הדיגום - עלה כי משרד הבריאות פעל לפרסום מכרז חדש (ב-16.1.22) אשר הביא לשיפור בפריסת תחנות הדיגום, אולם עד שהוא יצא לפועל ב-25.1.22, המשרד לא השתמש בכלים שעמדו לרשותו במסגרת מכרזי התו הירוק ולא ביצע פעולות יזומות ושיטתיות לשיפור פריסת תחנות הדיגום לאנטיגן בפריפריה. זאת, אף על פי שבסיס המידע הכולל נתונים על אודות פריסת תחנות הדיגום, מספר הנבדקים היומי, מספר התושבים בכל יישוב וכן נתונים חלקיים בנוגע לעומסים בתחנות - נמצא בידיו. כך למשל, עלה כי ב-2.1.22, בסמוך למועד שבו עדכנה הממשלה לראשונה את מדיניות הבדיקות בעקבות התפשטות גל האומיקרון, היו 168 יישובים באזורי הפריפריה, שבהם מתגוררים כ-220,000 תושבים בסך הכול, הממוקמים במרחק העולה על 15 ק"מ מתחנות הדיגום. נכון ל-13.1.22 חל שיפור בנגישות התושבים לתחנות הדיגום, אך עם זאת, עדיין היו 101 יישובים באזורי הפריפריה, שבהם מתגוררים בסך הכול כ-150,000 תושבים, הממוקמים במרחק העולה על 15 ק"מ מתחנות הדיגום; נוסף על כך, ב-16.1.22, שיא הבדיקות בגל האומיקרון, ברהט ובקריית אתא לא היו תחנות דיגום כלל, ואילו ביבנה ובנס ציונה, יישובים עם מספר תושבים קטן יותר באזור המרכז, פעלו ארבע תחנות בתאריך זה; עוד עלה כי בשלושה מועדים שנבדקו, עד הפעלת המכרז החדש, בכ-40% מהיישובים (37 - 38 יישובים) באזורי הפריפריה, שבהם מתגוררים יותר מ-10,000 תושבים, לא הייתה תחנת דיגום. היעדר תחנות הדיגום ביישובים אלו פגע בנגישות הבדיקות לתושבים, שנדרשו לזמן נסיעה ארוך לתחנות דיגום ביישובים אחרים, ועלול היה להוביל להגברת העומס בהן, ואף לכך שתושבים יוותרו על ביצוע בדיקות.

פיקוח ובקרה על מערך בדיקות האנטיגן המוסדיות - במהלך רוב חודש ינואר 2022, שבו מספר בדיקות האנטיגן המוסדיות היה הגבוה ביותר, לא ביצע משרד הבריאות בקרות יזומות על תחנות הדיגום, ובכך הוא למעשה לא הבטיח בזמן אמת את איכות השירות שניתן לנבדקים. עוד עולה כי מסוף ינואר ועד סוף פברואר 2022 ביצע משרד הבריאות בקרות מתועדות על 61 תחנות דיגום מתוך כ-730 תחנות שהיו פעילות בממוצע באותה התקופה. מדובר בשיעור של כ-2% בלבד בממוצע מסך התחנות בכל שבוע, שיעור הנמוך ממה שהגדיר ראש המשל"ט (מרכז השליטה לניהול המאבק הלאומי בנגיף הקורונה) דאז במכתבו לוועדת המכרזים (10%). נוסף על כך, המעקב אחר תיקון הליקויים שנמצאו בבקרות שערך משרד הבריאות בחודשים ינואר-פברואר 2022 לא בוצע באופן שיטתי,



והמשרד לא וידא באופן סדור כי תיקון הליקויים שעלו בבקורות מיושם באופן רוחבי בכלל תחנות הדיגום. הדבר עלול לגרום לכך שליקויים שהיו לא תוקנו ושהשירות לתושבים לא השתפר.



לוח הזמנים לפרסום המכרז החדש - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את לוח הזמנים הקצר שעמד על כשבועיים שבו פעל משרד הבריאות לפרסום המכרז החדש לטובת הרחבתו של מערך בדיקות האנטיגן המוסדיות.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי בהתמודדות עם תנאים של אי-ודאות, משרד הבריאות יבחן את הדרך היעילה ביותר לניתוח כלל החלופות העומדות לפניו, לבחינתן ולקביעת האמצעים להוצאת החלופה המיטבית לפועל בעת הצורך, כל זאת באמצעות גיבוש תוכניות מגירה לתרחישים הסבירים ביותר או באמצעות שימוש במנגנון התקשרות מהיר בשעת חירום שאפשר שיכלול התקשרות עם ספקים בשגרה לטובת הפעלה בעיתות חירום. עוד מומלץ כי משרד הבריאות יכין מראש תוכנית שתאפשר למערכת הבריאות מעבר מהיר מעת שגרה לעת חירום עם התפתחות פנדמיה. בתוך כך מומלץ להכין תרחישים אפשריים להתפתחות גלי התחלואה ומתן מענה מתאים לכל תרחיש שכזה, מבחינת הפעלת הכוחות המעורבים, קביעת תהליכי עבודה, תרגול של תרחישים אלו וכיוצא בזה.

מומלץ למשרד הבריאות לפעול באופן מתמיד להבטיח שקיפות של מידע ונתונים ההכרחיים לידיעת הציבור ולוודא כי רמת אמינותם גבוהה ומדויקת. יש בכך הכרח במיוחד בעת אירועים חריגים, דוגמת אירוע התמודדות עם מגפה פנדמית, שאז כלי חיוני מהמעלה הראשונה להצלחה בהתמודדות שכזו הוא אמון של הציבור במערכת המנהלת את האירוע. עוד מומלץ כי משרד הבריאות ישמור את הנתונים השוטפים שאותם הוא מקבל מהספקים כדי שיוכל לנתח את הנתונים, להסיק מהם מסקנות ומתוך כך לשפר את תוצאות הפעילות של הספקים. מומלץ גם כי המשרד ישקול להקים מערכת ממוחשבת לניהול תורים אשר בכוחה לייעל את ניהול התורים ולשקף לציבור את העומס הקיים.

מומלץ שבמסגרת מכרזים שבהם משרד הבריאות מפעיל ספקים לביצוע שירותים, הוא יבחן באופן שוטף את עמידתם בתנאים שהוא עצמו הגדיר, כדי לוודא שהשירות מספק וכדי למצות את תכליתו, ובכלל זה יבצע מפעם לפעם סקרי דעת קהל לגבי איכות השירות שהספקים נותנים. קיום מנגנוני מעקב ובקרה חשובים בעיקר בעיתות חירום של משבר רפואי, כאשר אמון הציבור הוא נדבך קריטי להתמודדות עם משבר כזה.

מומלץ כי משרד הבריאות יקבע שיטה לתיעוד תוצאות בקורות שהוא עורך על פעילות ספקים שהוא מפעיל ולשמירת הנתונים המתקבלים מהם. הדבר נדרש הן כדי לוודא שהספקים פועלים על פי הסכמים שנחתמו עימם וכדי לייצר רצף מתמשך של בקרה ופיקוח והן כדי שיוכל לנתח את הנתונים, להסיק מהם מסקנות ומתוך כך לשפר את



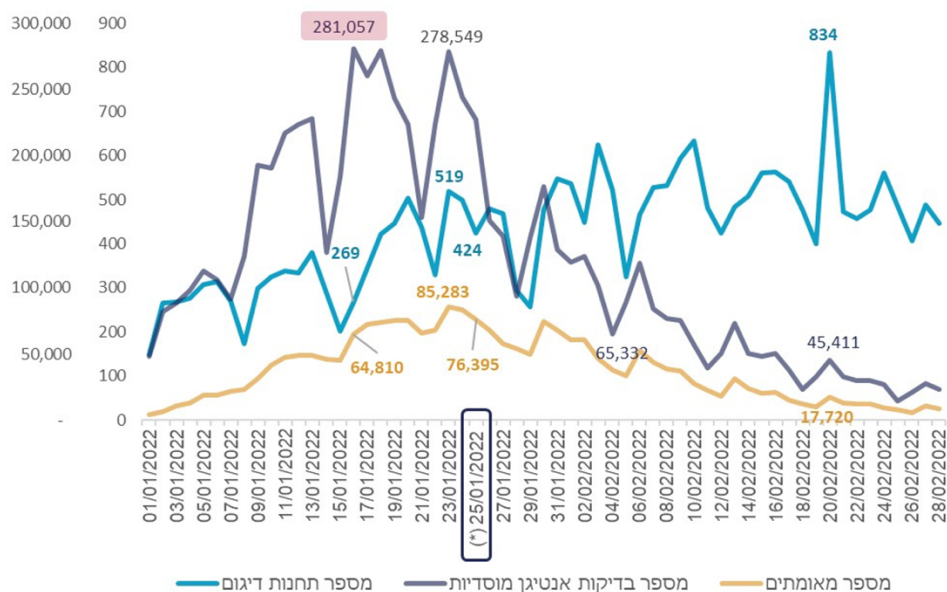
תוצאות הפעילות של הספקים. אשר לפעילות המתבצעת בתחנות הדיגום - נתוני דיווח אמינים על הפעילות בתחנות וניתוח שלהם יכולים לסייע למשרד למפות את רמת העומס בתחנות הדיגום, לשקף את המידע לציבור בזמן אמת ולהפנותו לתחנות עמוסות פחות, לשקף מידע זה גם לספקים כדי שיוכלו לווסת את כוח האדם בתחנות בהתאם לעומס ואף להוסיף עמדות בדיקה בתחנות עמוסות.

מומלץ כי משרד הבריאות יבצע מעקב מסודר אחר תיקון הליקויים העולים בבקורות, ויבטיח את תיקון הליקויים הללו בזמן קצוב. כך יהיה באפשרותו למפות את הנתונים העומדים לרשותו, לנתח אותם כדי להסיק מסקנות ולהפיק לקחים לטובת שיפור השירות לתושבים. 💡

מומלץ כי משרד הבריאות יבחן מפעם לפעם את ארגו הכלים העומד לרשותו וינתח בזמן אמת את המידע הקיים בידו כדי להפעיל ביעילות המרבית מערכים תפעוליים הנמצאים תחת אחריותו תוך מתן דגש על שיוניות השירות ובפרט בפריפריה. 💡



מספר מאומתים יומי, מספר בדיקות אנטיגן מוסדיות יומיות ומספר תחנות דיגום יומי, ינואר-פברואר 2022



על פי נתוני משרד הבריאות באתר האינטרנט של משרד הבריאות 'נגיף הקורונה בישראל - תמונת מצב כללית', ונתוני משרד הבריאות בנוגע לתחנות הדיגום (מאוגוסט 2022), בעיבוד משרד מבקר המדינה. (*) תחילת הפעלת תחנות הדיגום במסגרת המכרז החדש.



סיכום

נגיף הקורונה התפרץ בישראל במרץ 2020. הקמתו של מערך הבדיקות לאבחון ההידבקות בנגיף הקורונה והפעלתו היו מרכיב מרכזי בהתמודדות עם נגיף זה ברחבי העולם וגם בישראל. היכולת לפרוס תחנות אנטיגן במהירות בהתאם כדי לספק לציבור שירות יעיל, שוויוני ואיכותי קיבלה משנה חשיבות כשהיה מדובר במתן שירות שנגע לכלל האוכלוסייה והשפיע על חיי היום יום ובכך שאיפשר חזרה לשגרת חיים לצד הקורונה. בביקורת עלה כי למרות הגידול בקצב התפשטות המגפה מגל לגל, משרד הבריאות לא נערך עד לינואר 2022 להרחבת מספר הבדיקות היומי לאבחון קורונה באמצעות תוספת של בדיקות אנטיגן מוסדיות על בדיקות ה-PCR, מה שהוביל לפריסה לא מיטבית של תחנות הדיגום ולהמתנה בתורים. יצירת תשתית אשר תאפשר למשרד הבריאות מתן מענה מהיר ואיכותי בעיתות חירום הכרחית לטובת התמודדות מערכת הבריאות עם מצבי חירום עתידיים ותתרום לשמירה על בריאות הציבור.

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ד | מאי 2024



מקבץ דוחות בנושא הקורונה

התחסנות האוכלוסייה נגד נגיף הקורונה



התחסנות האוכלוסייה נגד נגיף הקורונה

רקע

אחת הדרכים העיקריות למיגור מגפות היא באמצעות חיסונים. לפיתוח החיסון נגד נגיף הקורונה ולאישורו בהליך מהיר הייתה חשיבות מכרעת בהתמודדות עם מגפת הקורונה. תהליך הפיתוח של חיסון בעת שגרה הוא ארוך ויכול להימשך 10 - 15 שנים, ותהליך האישור שלו יכול להימשך כשמונה חודשים ואפילו יותר. לעומת זאת, תהליך פיתוח החיסונים נגד הקורונה נמשך 12 - 24 חודשים, ובדצמבר 2020 קיבלו יצרני החיסון אישור חירום מיוחד (EUA - Emergency Use Authorization) ממנהל המזון והתרופות האמריקאי (FDA).

התפרצות מגפת הקורונה הייתה אירוע נדיר וחריג בעל מאפיינים ייחודיים שהתרחש בתנאי אי-ודאות וחייב ניהול דינמי ושימוש בשיטות עבודה לא שגרתיות המתאימות למצבי חירום ומאפשרות לתת מענים מהירים למציאות המשתנה. במדינת ישראל מבצע ההתחסנות נגד נגיף הקורונה החל עוד בדצמבר 2020, וישראל הייתה מהמדינות הראשונות בעולם שחיסנו נגד הנגיף. בתחילה, מדצמבר 2020, ניתנה מנת החיסון הראשונה לכלל האוכלוסייה המבוגרת (מעל גיל 60) ונוסף עליהם, גם לסגלים הרפואיים ולאוכלוסיות בסיכון ולאחרים. לאחר מכן, עם קבלת האישורים המתאימים ממשרד הבריאות, ניתן החיסון גם לגילים נמוכים יותר: בינואר 2021 החל מתן חיסון לגיל 16 ומעלה; ביוני 2021 לגילי 12 - 15; בנובמבר 2021 לגילי 5 - 11. עם התמשכות המגפה נמצא כי לאחר כחצי שנה ממתן החיסון השני פחתה יעילותו. ישראל הייתה המדינה הראשונה בעולם שחיסנה במנת חיסון שלישית ("בוסטר") - מסוף יולי 2021. מתחילת מבצע החיסונים בסוף דצמבר 2020 ועד סוף מרץ 2021, בתקופה של כשלושה חודשים, חוסנה יותר ממחצית האוכלוסייה בישראל בגיל 16 ומעלה בשתי מנות חיסון. עד ינואר 2023 חוסנו כ-82% מהאוכלוסייה בגיל 16 ומעלה. מתחילת מבצע החיסונים ועד למועד סיום הביקורת (נובמבר 2022) השקיעה המדינה כ-3.9 מיליארד ש"ח ברכש החיסונים.

נוכח החשיבות הרבה שבחיסון האוכלוסייה נגד קורונה פעלה המדינה בתקופת מגפת הקורונה להעלאת שיעורי המתחסנים, במטרה לצמצם ככל האפשר את התפשטות המגפה. לפעולות אלה, שהוביל משרד הבריאות, היה תפקיד מרכזי בהצלת חייהם של אלפי ישראלים. בין הגורמים שעשויים להשפיע על שיעור ההתחסנות באוכלוסייה נמנו אמון הציבור במערכת הבריאות - ובכלל זה בהליך גיבוש המלצות הצוות לטיפול במגפות (הצט"ם), החשש מתופעות הלוואי מהחיסון נגד הקורונה והמידע הכוזב שהופץ בנושא החיסונים נגד הקורונה.

דוח זה, אשר גובש עובר לפרוץ מלחמת "חרבות ברזל", עוסק בתחום מוגדר - התחסנות האוכלוסייה כנגד מגפה. הדוח מתמקד בלקחים שיש להפיק מתהליך ההתחסנות, בראייה צופה פני עתיד, לצורך התמודדות יעילה של המדינה עם אירועי קיצון - בריאותיים, אך ניתן ללמוד ממנו לקחים גם לצורך היערכות להתמודדות עם אירועי חירום בכלל.



נתוני מפתח

- 60%
62%

שיעור המתחסנים
במנת החיסון
השלישית בקרב בני
60 ומעלה ביישובים
שנבדקו בחברה
הערבית ובחברה
החרדית, לעומת
שיעור של 86%
בכלל האוכלוסייה

59.6%

מכלל האוכלוסייה
בישראל התחסנו
במנת חיסון
שלישית, לעומת
60.6% באיחוד
האירופי ולעומת
ממוצע עולמי של
33% (נכון לנובמבר
2022)

65.2%

מכלל האוכלוסייה
בישראל התחסנו
בשתי מנות חיסון,
לעומת 72.9%
באיחוד האירופי
ולעומת ממוצע
עולמי של 63%
(נכון לנובמבר
2022)

86%

מהאוכלוסייה מעל
גיל 12 התחסנו
בחיסון הראשון,
לעומת 61%
שהתחסנו בחיסון
השלישי (נכון לינואר
2023)

18%

שיעור הדיווחים על
תופעות לוואי
שאירעו סמוך
לקבלת חיסונים נגד
קורונה, שנקלטו
במערכות משרד
הבריאות, מתוך
הדיווחים שהעבירו
גורמים רפואיים
למשרד (כ-62,000
מכ-354,200
דיווחים)

33,000

דיווחים אנונימיים על
תופעות לוואי
התקבלו מהציבור
הרחב בשנת 2021,
ומשרד הבריאות לא
עיבד ולא ניתח
אותם

31%

ממשתתפי סקר
שערכה לפ"ם
בדצמבר 2021
ציינו שתופעות
לוואי שהם או
אחרים חוו היו
חסם להתחסנותם
במנות החיסון
השנייה והשלישית

25%

מהמשתתפים בסקר
שערכה לשכת
הפרסום הממשלתית
(לפ"ם) ביולי 2022
צינו כי אף אחד
מהגופים שהם נשאלו
עליהם בסקר (ובהם
מומחים במערכת
הבריאות, הממשלה
ופיקוד העורף) לא
נתפס כגוף אמין
להעברת הנחיות

כ-57%

מההורים שהשתתפו
בסקר של לפ"ם
מאוגוסט 2022
הביעו חשש מנזק
קבוע שייגרם
לילדיהם בעקבות
חיסונים בכלל,
לעומת כ-46%
מההורים בשנת
2016

77%

שיעור ההורים
שנחשפו לטענות
בנוגע לנזק שחיסוני
ילדים באופן כללי
(ולא רק חיסון
הקורונה) עלולים
לגרם, כפי שעולה
מסקר של לפ"ם
מאוגוסט 2022

כ-47%

מחברי הצט"ם
(48 מ-101
חברים) הם בעלי
תפקידים במשרד
הבריאות, אשר
עשויים להשתתף
בהצבעות על
המלצות משרד
הבריאות

101 חברים

כלל הצוות לטיפול
במגפות (הצט"ם)
בתקופת מגפת
הקורונה, ולכולם
הייתה זכות הצבעה.
לעומת זאת, בארצות
הברית יש בוועדה
המיעצת לענייני
חיסונים 57 חברים,
ול-20 מהם יש זכות
הצבעה,
ובאוסטרליה יש 23
חברים, ול-15 מהם
יש זכות הצבעה



פעולות הביקורת

בחדשים נובמבר 2021 - נובמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות מערכת הבריאות בהקשר של התחסנות האוכלוסייה נגד נגיף הקורונה. פעולות השלמה לביקורת בוצעו עד ינואר 2023. הנושאים שנבדקו הם אלה: שיעור המתחסנים באוכלוסייה; פעילות הצט"ם, ובפרט בכל הנוגע לחיסון האוכלוסייה¹; איסוף הנתונים והמידע על תופעות לוואי מהצוותים הרפואיים בקופות החולים ובבתי החולים וכן מהציבור הרחב והטיפול בדיווחים אלו; הפעולות שעשה משרד הבריאות לתחקור הדיווחים; והתמודדות מטה ההסברה הלאומי ומשרד הבריאות עם מידע כוזב (fake news - "פייק ניוז") שהופץ בהקשר לחיסוני הקורונה. הביקורת נערכה במשרד הבריאות, בקופות החולים, בבתי החולים ובמערך ההסברה הלאומי שבמשרד ראש הממשלה. בדיקות השלמה בוצעו במשרד האוצר ובצה"ל.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



שיעור המתחסנים מכלל האוכלוסייה - מתחילת מבצע החיסונים בדצמבר 2020 עלה שיעור המתחסנים בישראל בשתי מנות חיסון בחדות עד לסוף מרץ 2021, שבו הגיע שיעור המתחסנים ל-50.9% מכלל האוכלוסייה. זאת לעומת האיחוד האירופי, שבו היה באותו מועד שיעור מתחסנים של 5.1%, ולעומת ממוצע עולמי של 1.8%. באותו מועד הייתה ישראל המדינה השנייה בשיעור המתחסנים (לאחר גיברלטר). עם זאת, מאותו מועד החלה התמתנות בקצב המתחסנים בישראל. שיעור המתחסנים בישראל עד סוף נובמבר 2022 בשתי מנות חיסון היה 65.2%, לעומת שיעור של 72.9% באיחוד האירופי וממוצע עולמי של 63%. עד סוף נובמבר 2022 חוסנו בקנדה ובאיטליה יותר מ-80% מהאוכלוסייה בשתי מנות חיסון. מגמה דומה עולה גם בנוגע לחיסון השלישי - בישראל, שהייתה הראשונה שחיסנה בחיסון זה, הייתה עלייה חדה בשיעור המתחסנים עם תחילת מתן החיסון השלישי. בסוף נובמבר 2022 היה שיעור המתחסנים בישראל במנה השלישית 59.6%, לעומת שיעור של 60.6% באיחוד האירופי וממוצע עולמי של 33%. עד אותו מועד חוסנו בקנדה, בגרמניה ובאיטליה יותר מ-75% מהאוכלוסייה במנה השלישית של החיסון.



שיעור המתחסנים בגיל 60 ומעלה, ובפרט בחברה החרדית והערבית - בני 60 ומעלה הוגדרו אוכלוסייה בסיכון, שבה שיעורי התחלואה הקשה ושיעורי התמותה היו גבוהים. שיעור המתחסנים בני 60 ומעלה במנת החיסון הראשונה מכלל קבוצת גיל זו היה 97%, ושיעור המתחסנים ביישובים שנבדקו בחברה הערבית והחרדית היה 88% ו-84% בהתאמה. עם מתן מנות החיסון הנוספות חלה ירידה ניכרת בנכונות של בני 60 ומעלה להתחסן, ובחיסון השלישי היא באה לידי ביטוי בעיקר ביישובים שנבדקו בחברה הערבית



1 הביקורת על פעילות הצט"ם, ובפרט בכל הנוגע לחיסון האוכלוסייה, הסתיימה בנובמבר 2022.



והחרדית. כך, בכלל האוכלוסייה הייתה ירידה של שמונה נקודות האחוז, ביישובים בחברה הערבית הייתה ירידה של 22 נקודות האחוז, וביישובים בחברה החרדית הייתה ירידה של 14 נקודות האחוז. נוסף על כך, הפער בין שיעור המתחסנים באוכלוסיות השונות הלך וגדל בין מנת החיסון הראשונה למנת החיסון הרביעית - בחיסון הראשון היה הפער בין כלל האוכלוסייה ובין היישובים שנבדקו בחברה הערבית והחרדית 9 ו-13 נקודות האחוז בהתאמה, ופער זה גדל עד שהגיע ל-34 ו-26 נקודות האחוז בהתאמה בחיסון הרביעי.

איסוף נתונים ומידע על תופעות הלוואי מהחיסון נגד הקורונה

משרד הבריאות אסף נתונים על תופעות הלוואי ממספר ערוצי דיווח; בכלל זה מיצרני התרופות, לרבות במסגרת הסכם שיתוף המידע עם חברת פיזר (Pfizer Inc.); מגורמים רפואיים לרבות קופות החולים, בתי החולים, מגן דוד אדום וצה"ל; מהציבור הרחב; מהקהילה הרפואית הבין-לאומית; ממחקרים מדעיים ישראלים ובין-לאומיים; ומסקרים שערך. הגורמים הרפואיים העבירו את מרבית הדיווחים בממשק אל מערכת ממוחשבת של המשרד - מערכת נחילאל² (מאגר החיסונים של משרד הבריאות). עוד יצוין כי תחקור תופעות הלוואי של החיסונים נעשה על ידי משרד הבריאות גם באמצעות פרסומים מדעיים מבוססי נתוני עתק (Big Data) שאספו גורמים ישראליים ובין-לאומיים וכן באמצעות שני סקרים של משרד הבריאות בנושא החיסונים וסקרים נוספים שביצעו קופות החולים.

להלן הליקויים שעלו בנוגע לאיסוף הדיווחים על תופעות הלוואי בישראל:

איסוף דיווחים על תופעות הלוואי מהצוותים הרפואיים בקופות החולים ובבתי החולים - במערכות הממוחשבות של משרד הבריאות לא נקלט מידע בנוגע לכ-82% מכ-354,200 הדיווחים שהעבירו אליו גורמים רפואיים, וזאת עקב תקלות טכניות בממשק למערכת נחילאל²:

- שירותי בריאות כללית (הכללית) - אף שהכללית מבטחת יותר ממחצית אוכלוסיית המדינה (כ-51%), דבר המחייב תשומת לב ייחודית לממשקי העבודה שבין הקופה לבין משרד הבריאות, בפועל, משרד הבריאות והכללית לא פעלו בזמן אמת כדי להסדיר את העברת הדיווחים מהכללית ואת קבלתם המלאה על ידי המשרד. עקב כך לא נקלטו במערכות משרד הבריאות כ-279,300 דיווחים שהכללית ציינה שהעבירה למשרד (שהם רוב הדיווחים של הקופות - כ-85%). עד דצמבר 2023 עדיין לא הייתה הסכמה בין משרד הבריאות לכללית בנוגע למספר הדיווחים שהעבירה הכללית למשרד. הפער בין עמדת המשרד לגבי מספר הדיווחים על תופעות הלוואי שהתקבלו מהכללית (כ-245,600) לבין עמדת הכללית לגבי הדיווחים שהיא העבירה למשרד (כ-289,800) עומד על כ-44,200 דיווחים. נוסף על כך, משרד הבריאות קלט במערכתיו רק 185 מכ-1,000 (18.5%) הדיווחים של בתי החולים של הכללית.

- לאומית שירותי בריאות (לאומית) - מדצמבר 2020 עד למאי 2022 לא דיווחה לאומית למשרד הבריאות כלל על תופעות לוואי מהחיסון באמצעות הממשק לנחילאל². בעקבות שאלת צוות הביקורת בנושא במאי 2022 החלה לאומית להעביר לראשונה את 89 הדיווחים שהיו ברשותה לכל התקופה. אשר למשרד הבריאות, עלה כי במשך

2 נחילאל² - ניהול חיסונים לאומי ישראלי.



כל התקופה האמורה הוא לא פנה ללאומית בבקשה להגדיר את הממשק לנחליאל"י ולהעביר לו דיווחים. משרד הבריאות ולאומית לא פעלו בזמן אמת כדי להסדיר את העברת הדיווחים על תופעות הלוואי של הקופה למשרד הבריאות במשך כל התקופה באמצעות הממשק לנחליאל"י.

- מכבי שירותי בריאות (מכבי) - בשנה הראשונה שבה חוסנה האוכלוסייה נגד קורונה (מדצמבר 2020 ועד דצמבר 2021) לא העבירה מכבי דיווחים על תופעות לוואי למשרד הבריאות. עקב תקלה טכנית בממשק של מכבי, בדיווח הראשון שלה בדצמבר 2021, לא נקלטו במשרד הבריאות כ-3,000 דיווחים, והמשרד החזיר לה דיווחים אלה עם הנחיות לתיקונם. אך מכבי לא החזירה למשרד דיווחים מתוקנים, והמשרד לא שב ודרש לקבלם.

משמעות הדבר היא שמשרד הבריאות קבע את השימוש בכלי ממוחשב (ממשק לנחליאל"י) לאיסוף מידע מגורמים רפואיים על תופעות הלוואי ואולם הכלי תרם לכך רק חלקית. בנסיבות אלו, משרד הבריאות גיבש את תמונת המצב על אודות תופעות הלוואי, ומכאן על בטיחות החיסונים, בהתבסס על כ-55,000 דיווחים שהתקבלו ונקלטו מגורמים רפואיים וכן על הדיווחים שהתקבלו מערוצי הדיווח הנוספים שפורטו לעיל.

איסוף דיווחים ישירים מהציבור על תופעות לוואי - משרד הבריאות לא עיבד את 33,000 הדיווחים שהתקבלו מהציבור הרחב על תופעות לוואי בשנת 2021 ולא ניתח אותם. כמו כן, בשל מגבלות הדיווח האנונימי לא היה יכול משרד הבריאות לחזור אל המדווחים לאימות נתונים או לקבלת פרטים. גם במקרים שבהם השאירו המדווחים פרטי התקשרות, לא הייתה אפשרות לחזור אליהם לאימות נתוני הדיווח או לקבלת פרטים נוספים. כוח האדם המצומצם שעמד לרשות האגף לאפידמיולוגיה במשרד הבריאות לא איפשר זיהוי ואיתור של דיווחים שבהם נמסרו פרטים מזהים.

ניהול נתונים באגף לאפידמיולוגיה במשרד הבריאות - ריכוז הנתונים על תופעות הלוואי נעשה בקובץ ריכוז תופעות הלוואי של משרד הבריאות, באמצעות גיליונות עבודה אלקטרוניים (קובצי אקסל) ולא באמצעות מערכת ייעודית המנהלת את הנתונים באופן סדור. הקבצים שמורים ברשת של משרד הבריאות ונגישים למורשים שהמשרד קבע את זהותם. הגישה של המורשים לקובץ היא ישירה ולא נדרשת הזדהות שלהם, לא באמצעות סיסמה לקובץ, וכל שכן לא באמצעות אימות רב-גורמי. הפעולות שבוצעו בקבצים אינן מתועדות ואינן נרשמות בקובץ מיוחד (קובץ Log). לכן לא ניתן לעקוב אחר זהות הגורמים, מורשים ושאנים מורשים, שביצעו פעולות בקבצים ולהתחקות אחר טעויות או פגיעות מכוונות. כלומר, אף על פי שמדובר בקובץ שבו יש נתונים רגישים וחיוניים, אופן ניהולו אינו מאפשר זיהוי של פעולות חריגות שנעשות בו והתרעות עליהן. המשמעות היא שאין יכולת לניתוח מושכל אשר בכוחו לזהות חשד לתופעת לוואי משמעותית הראויה לבדיקה מתוך כלל התופעות שדווחו ולהתריע על כך - מנגנון "נורות אדומות". בשל מצוקת כוח אדם באגף לאפידמיולוגיה, הניהול והעדכון של קובצי האקסל נעשים בידי כוח אדם מצומצם.



תחקור המידע שהתקבל מגורמים רפואיים (קופות החולים, בתי החולים, צה"ל, מתחמי חיסונים ומוסדות רפואיים אחרים כמו בתי חולים גריאטריים ובתי חולים פסיכיאטריים) בנוגע לתופעות הלוואי מהחיסון - הרוב המוחלט מתוך כ-55,000 הדיווחים שקלט המשרד לאחר טיוב מגורמים רפואיים (ובעיקרם הצוותים הרפואיים בקופות החולים ובבתי החולים) היה על תופעות קלות, כגון צינון וכאב במקום ההזרקה, אולם היו גם תופעות משמעותיות יותר שנדרשו לתחקור כגון דיווחים על הפרעות וסת בקרב נשים (כ-200 דיווחים) שלא תוחקרו סמוך למועד הדיווח עליהן. בפועל תחקר המשרד כ-1,000 תופעות לוואי, שכרבע מהן (275 מקרים) היו מקרי מיקרודיטיס ופרימיקרודיטיס (דלקת קרום הלב), שהיו ברובם כרוכים באשפוז המטופל. כמו כן, חמישה מתוך 11 בתי החולים הכלליים-ממשלתיים לא קיבלו פניות להיוון חוזר ממשרד הבריאות ומול שלושה אחרים נעשה היוון חוזר במעט מקרים או שנעשה היוון חוזר במיוחד לגבי מיקרודיטיס. מכאן עולה שהתחקור שעשה המשרד לא היה שלם.

אמון הציבור בגופים ציבוריים בנוגע להעברת הנחיות הקורונה - מסקר שערכה לפ"ם ביולי 2022 עלה כי הגוף הנתפס בתור האמין ביותר בעיני המשתתפים בסקר הוא מומחי משרד הבריאות. ביולי 2022 ראו כחמישית עד שליש מהמשתתפים בקרב האוכלוסיות השונות במומחי משרד הבריאות גוף אמין להעברת הנחיות במהלך הקורונה. עם זאת, עלה ש-25% מכלל המשתתפים בסקר ציינו ביולי 2022 כי אף אחד מהגופים שלגביהם הם נשאלו בסקר, לא נתפס כגוף אמין להעברת הנחיות. חלוקה לפי אוכלוסיות מעלה כי באוכלוסייה הכללית שיעור זה עמד על 24%, בחברה החרדית שיעור זה היה גבוה במיוחד, והוא עמד על 37%, ובחברה הערבית השיעור היה 21%. כמו כן, 5% בלבד מכלל המשתתפים בסקר ציינו כי הממשלה נתפסת בעיניהם כגוף אמין להעברת הנחיות. כדי לשמר את האמון במומחי משרד הבריאות יש לוודא כי הליכי קבלת ההחלטות בכלל ובנושא חיסונים בפרט, יתפסו בעיני הציבור אמינים ככל האפשר.

הרכב החברים בצט"ם ובעלי זכות ההצבעה בו - הצט"ם הוא הגוף המייעץ הרשמי למנכ"ל משרד הבריאות בכל הקשור להתפרצות מגפות ולטיפול בהן. בפברואר 2021 שולבו חברי הוועדה המייעצת לחיסוני קורונה בצט"ם, והרכב הצט"ם (הצוות המאוחד) כלל 101 חברים, כולם בעלי זכות הצבעה. לעומת זאת, בוועדה מייעצת דומה בארצות הברית יש 57 חברים, ול-20 מהם יש זכות הצבעה, ובוועדה מייעצת באוסטרליה יש 23 חברים, ול-15 מהם יש זכות הצבעה. כמעט כל החברים בוועדות המייעצות בארצות הברית ובאוסטרליה שהם בעלי זכות הצבעה הם מומחים בתחום הבריאות, ובצט"ם בישראל כשליש מבעלי זכות ההצבעה אינם מומחים בתחום הבריאות. נוסף על כך, כמחצית (כ-47%) מחברי הצט"ם (הצוות המאוחד) - (48 חברים מתוך 101 החברים) הם בעלי תפקידים במשרד הבריאות, אשר עשויים להשתתף בהצבעות על המלצות משרד הבריאות.

מספר המשתתפים בדיוני הצט"ם ושידור דיוני הצט"ם - בישיבות הצט"ם (הצוות המאוחד) השתתפו מרבית החברים, כלומר עשרות רבות של משתתפים. משך הזמן של דיונים אלו נע בין 154 דקות ל-200 דקות, כך שמשך זמן השיחה האפשרי לכל משתתף בדיונים שהוצגו נע בממוצע בין דקה וחצי לשתי דקות וחצי לכל משתתף. מספר כה גדול של משתתפים בדיוני הצט"ם (הצוות המאוחד) עלול להקשות על קיום דיונים מעמיקים בין כל המשתתפים בהם. נוסף על כך, נושא קיום דיוני הצט"ם באופן פומבי לא הוסדר לפני תקופת הקורונה ולא במהלכה. בתחילת נובמבר 2021 נערך דיון פתוח לציבור של הצט"ם (הצוות המאוחד) בנושא מתן חיסוני קורונה לילדים בני 5 עד 11; הדיון שודר בשידור חי



במרשתת. מלבד דיון זה, יתר 113 דיוני הצט"ם לא שודרו בשידור חי. לשם השוואה, בארצות הברית מקיימת הוועדה המייעצת ל-CDC את דיוניה בפומבי (בשידור חי).

אסדרת פעילות הצט"ם - נוהל ההפעלה של הצט"ם אינו מסדיר באופן מלא את פעילותו. בהשוואה בין נוהל ההפעלה של הצט"ם לנוהל ההפעלה של הוועדה המייעצת ל-CDC בארצות הברית עולה שלמעט תפקיד הוועדה, כל יתר הרכיבים שנבחנו (משך הכהונה של החברים המצביעים, תמהיל חברי הוועדה וחכיות ההצבעה שלהם, המבנה של קבוצות העבודה, השיטה לבחינת המידע המובא לפני הוועדה, פומביות הדיונים והליך בחירת הנושאים לדיוני הוועדה) מוסדרים בנוהל ההפעלה של הוועדה המייעצת ל-CDC, אך אינם מוסדרים, או מוסדרים חלקית, בנוהל ההפעלה של הצט"ם. רכיבים אלה אינם מוסדרים גם בטיטו המעודכנת של הנוהל משנת 2022.

התמודדות עם מידע כוזב (fake news - "פייק ניוז") בנושא חיסונים נגד קורונה - משרד הבריאות ומטה ההסברה למאבק בקורונה לא פעלו כדי להסביר לציבור מה הן הדרכים להתמודדות עם מידע כוזב בנושא הקורונה, בייחוד בכל הנוגע לחיסונים נגד קורונה. מלבד מסע הסברה (קמפיין) אחד שעסק בצריכת מידע אחראית, הם לא עשו מסעות הסברה בנושא זיהוי מידע כוזב והדרכים האפשריות להתמודדות עימו, לא הפיצו קווים מנחים לציבור בנושא, ולא פרסמו את כלי הדיווח האפשריים על מידע כוזב. כמו כן, מטה ההסברה ומשרד הבריאות לא גיבשו אסטרטגיה לטיפול במידע כוזב ולא הפעילו מנגנון מסודר ושיטתי לטיפול בו. הם לא גיבשו תוכנית פעולה מסודרת ומובנית להתמודדות עם מידע כוזב, לרבות קביעת קווים מנחים לטיפול במידע כזה והגדרת כלל הגורמים שצריכים להיות מעורבים בטיפול בו; ולא היה מנגנון מסודר לאיתור המידע הכוזב, לניהול הרישום שלו, לתיאור האיום הנשקף ממנו ורמת ההשפעה האפשרית שלו על הציבור ולמעקב אחר הטיפול בכל מידע כוזב שנמצא.

השפעת מגפת הקורונה על עמדות הציבור בנוגע לחיסונים בשגרה - בשנת 2017, בעת שגרה, שיעור הילדים המוחסנים בישראל היה מהגבוהים בעולם. לדוגמה, כ-99% מהפעוטות בישראל התחסנו במנה הראשונה נגד חצבת, חזרת ואדמת (MMR), וכ-99% השלימו ארבע מנות חיסון נגד פוליו (החיסון המומת). סקר של לפ"ם מאוגוסט 2022 לגבי עמדות ותפיסות של הורים בנושא החיסונים לילדים, ובפרט השוואה בין עמדות ההורים בשנת 2016 לעמדות ההורים בשנת 2022 (עם התמשכות מגפת הקורונה), מעלה כי בשנת 2022 היה שיעור החשיפה של ההורים שהשתתפו בסקר לטענות בנוגע לנזק שהחיסונים עלולים לגרום גבוה ב-18 נקודות האחוז לעומת שנת 2016 (כ-59% בשנת 2016, לעומת כ-77% בשנת 2022). לעלייה זו עלולה להיות השפעה על נכונות הציבור להתחסן. ואכן, בבחינת נתוני ההתחסנות של ילדים בחיסוני השגרה בשנים 2017 - 2022 עלה כי ניכרת ירידה בשיעור הילדים שחוסנו בשנים אלה.



פעילות מערכת הבריאות בעת משבר הקורונה - משרד הבריאות, שנדרש לנהל את משבר הקורונה המורכב בזמן אמת, פעל בצורה מאומצת ומתוך מחויבות מלאה ומסירות לשם מציאת פתרונות מגוונים לצרכים המשתנים. מערכת הבריאות פעלה כדי לטפל באילפי חולי קורונה ולעודד את התחסנות האוכלוסייה.

תחקור עומק של תופעת דלקת שריר הלב (מיוקרדיטיס) - משרד הבריאות יזם פעולות איסוף ותחקור של דיווחים על מיוקרדיטיס, וישראל הייתה למעשה המדינה הראשונה בעולם שאבחנה את הקשר בין מיוקרדיטיס ובין חיסוני הקורונה. יתרה מזו, ישראל היא שהעלתה לפני יצרניות החיסונים העולמיות ורשויות הבריאות ברחבי העולם את ממצאי המעקב האקטיבי, והדבר הביא להחלטתן לברר לעומק את התופעה ולבחון את הסוגיה, על פי הנתונים שלהן.

פעילות הצט"ם ועובדי משרד הבריאות שהיו מעורבים בהליך איסוף הדיווחים על תופעות הלוואי ותחקורם - פעילותם של גורמים אלו באירוע בעל השפעות לאומיות נעשתה בזמן אמת ותוך ייחוד זמן ומאמץ, וכל זאת נוסף על מילוי תפקידם בעת שגרה.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ שהמשרד יסדיר מערכת חכמה לניהול, מעקב ובקרה של הדיווחים על תופעות הלוואי המתקבלים מהמקורות השונים - קהילה, בתי חולים והציבור. מומלץ שהמערכת תפעל בשגרה ובחירום - למשל בעת התפרצות פנדמיה (מגפה בתפוצה רחבה), שתנהל באופן אמין ויעיל את הדיווחים כך שיתאפשר ניתוח הנתונים שהתקבלו והפקת תובנות מהם. מומלץ כי במסגרת המערכת החכמה ייכללו רכיבים לניהול הדיווחים בזמן אמת, בין היתר באמצעות התרעה על ריבוי דיווחים בנוגע לתופעה מסוימת ("נורות אדומות"), וכן שיתאפשר מעקב אחר שינויים שבוצעו בנתונים. בראייה הצופה פני עתיד בכל הנוגע למעקב אחר חיסונים שיפותחו ויסופקו לציבור, על משרד הבריאות לבחון אם די במשאבים המוקצים למעקב אחר תופעות לוואי, ובפרט כוח האדם, כדי להבטיח מעקב כנדרש.

כדי להפיק תועלת ממאות אלפי הדיווחים שאספו קופות החולים ולחזק את אמון הציבור, מומלץ שמשרד הבריאות ישלים את קליטת הנתונים החסרים במערכתיו, ינתח את הנתונים המלאים ויפעל מול קופות החולים להשלמת ההגדרה של הממשק לנחילאליי; מומלץ גם שהמשרד יבחן את מספר תופעות הלוואי שהעבירו המוסדות הרפואיים אל מול מספר המתחסנים בכל מוסד ובהתאם ינחה את המוסדות הרלוונטיים להעביר נתונים על תופעות לוואי כנדרש. כן מוצע כי משרד הבריאות יחזור אל הדיווחים שקיבל מהציבור. בפעולות אלו יכול המשרד ללמוד יותר על שכיחות תופעות הלוואי, להשוות אל מול נתונים שעלו בעולם ולזהות את תופעות הלוואי הטעונות התייחסות.

מומלץ כי משרד הבריאות יבחן את הרכב החברים בצט"ם, ובפרט את זהות בעלי זכות ההצבעה בו ומומחיותם. עוד מומלץ כי משרד הבריאות ירחיב ויעדכן את מסמך ההפעלה של הצט"ם, כדי שיכלול התייחסות להיבטים משמעותיים נוספים בהפעלת ועדה מייעצת,



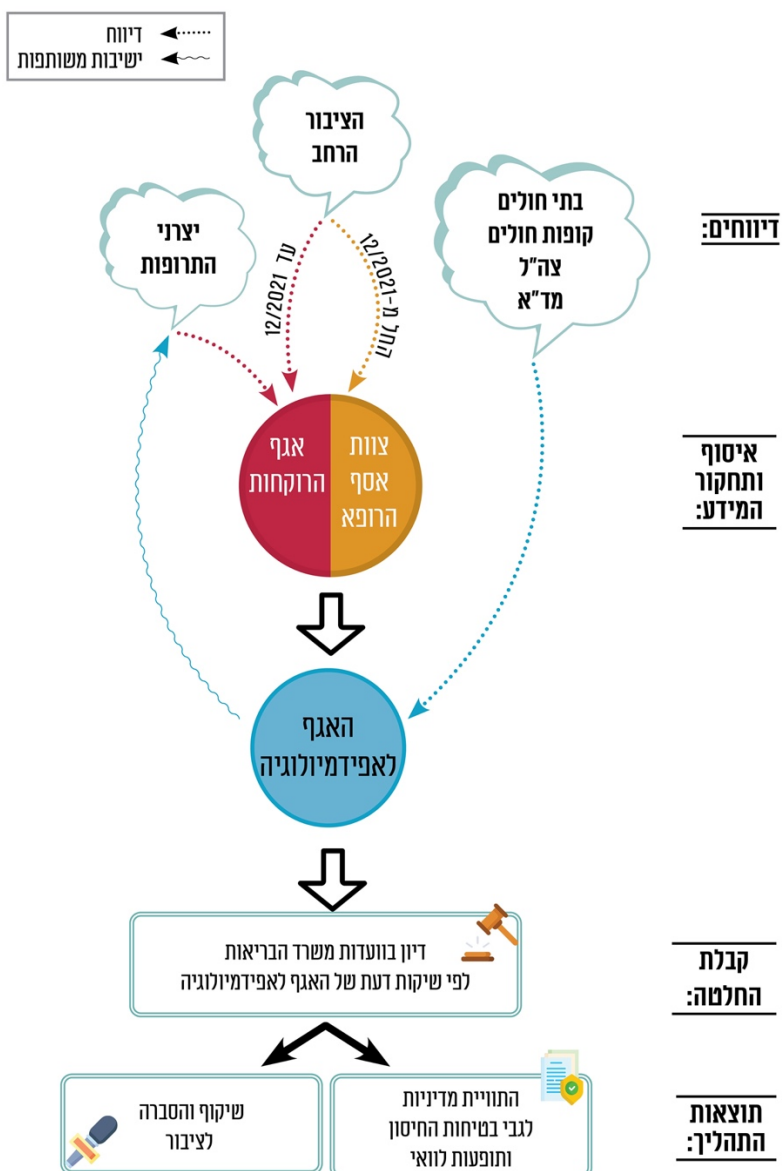
תוך התאמת נוהל ההפעלה לצרכים של מדינת ישראל ומתן גמישות ההפעלה שנדרשת וכי יבחן את נושא הסדרת פומביות דיוני הצט"ם. כמו כן מומלץ כי משרד הבריאות יקבע בנוהל ההפעלה את המנגנון לקביעת הרכב המשתתפים המיטבי בדיוני הצט"ם, כך שיותאם לנושאים הצפויים לעלות לדיון ומורכבותם, בדומה למקובל בגופים מקבילים בעולם.

מומלץ שמטה ההסברה הלאומי יגבש אסטרטגיה ותורת לחימה (תו"ל) להתמודדות עם הפצת מידע כוזב באירועי חירום אזרחיים דוגמת התפרצות פנדמיה, וישתף בכך משרדי ממשלה רלוונטיים ובפרט את משרד הבריאות, וגורמים רלוונטיים אחרים העוסקים בהיערכות לאירועי חירום אזרחיים. מומלץ גם שיגדיר את המשאבים ואת המקורות התקציביים הנדרשים לכך. מומלץ כי מטה ההסברה הלאומי יבחן את האפשרות לשלב בתוכניתו להקמת חמ"ל לתכלול ההסברה הלאומית גם הקמת צוותי פעולה ייעודיים לנושאים אזרחיים, שיכללו נציגים ממשרדי הממשלה הרלוונטיים (כגון משרד הבריאות) וגורמים רלוונטיים אחרים. צוותי פעולה אלה יפעלו בין היתר לטיפול במידע כוזב. לחלופין מומלץ שיבחן את האפשרות להפעיל חמ"ל נפרד לניטור והזמה של מידע כוזב בתחום האזרחי.

נוכח מגמת הירידה בשיעור הילדים המחסנים בחיסוני השגרה שחלה לאחר משבר הקורונה, מומלץ שמשרד הבריאות יפעל להשיב ולשמר את שיעור ההתחסנות הגבוה של הילדים כפי שהיה ערב המשבר, זאת בשים לב לעמדות ההורים באשר לחששם מהשפעות החיסונים על הילדים.



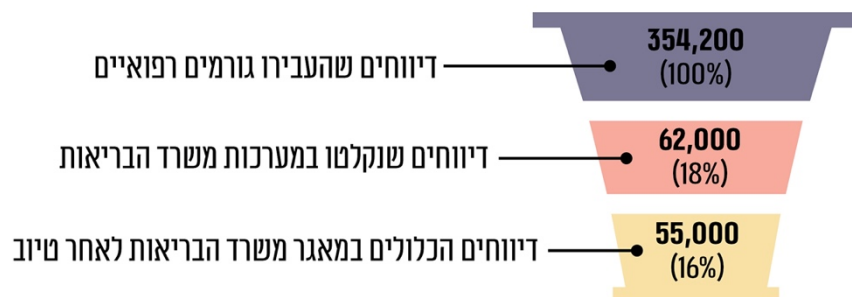
ערוצי הדיווח, האיסוף והתחקור העיקריים של תופעות הלוואי במשרד הבריאות



על פי נתוני משרד הבריאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



דיווחים שהעבירו גורמים רפואיים על תופעות לוואי למשרד הבריאות עד סוף מאי 2022



על פי נתוני משרד הבריאות וגורמים רפואיים בנוגע לדיווחים מקופות החולים, בתי החולים, צה"ל, מתחמי חיסונים ומוסדות רפואיים אחרים (כמו בתי חולים גריאטריים ובתי חולים פסיכיאטריים), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי במערכות הממוחשבות של משרד הבריאות לא נקלט מידע בנוגע לכ-82% מכ-354,200 הדיווחים שהעבירו אליו גורמים רפואיים (נקלטו 62,000 המהווים 18% מהיקף הדיווחים שהעבירו הגורמים הרפואיים). בסך הכול נקלטו וטיבו בקובץ ריכוז תופעות הלוואי של משרד הבריאות, מתחילת מבצע החיסונים ועד מועד סיום הביקורת כ-55,000 דיווחים (כ-16% מכלל הדיווחים). יצוין שמכ-55,000 הדיווחים שטייב המשרד, הרוב המוחלט של הדיווחים הוא על תופעות קלות, כגון צינון וכאב במקום ההזרקה.



סיכום

חיסון האוכלוסייה נגד נגיף הקורונה היה אחד הכלים העיקריים להתמודדות עם הנגיף, וישראל בהובלת משרד הבריאות אף הייתה מהמדינות הראשונות בעולם שחיסנו נגדו, דבר שתרם במידה ניכרת להצלת חיי אלפי ישראלים. הפעלת מבצע החיסונים בידי מערכת הבריאות, בייחוד בחודשים הראשונים למבצע, מנעה פגיעה בבריאות הציבור, ונכון אף לומר שהצילה את חייהם של רבים, בעיקר מי שהוגדרו אוכלוסייה בסיכון - אנשים מבוגרים מאוד ומי שסבלו ממחלות רקע קשות. היא גם הבטיחה את חזרתו של המשק לפעילות מלאה. אמון הציבור במערכת הבריאות (ובכלל זה בהליך גיבוש המלצות הצט"ם), החשש מתופעות הלוואי של החיסון נגד קורונה, המידע הכוזב שהופץ בנושא החיסונים נגד קורונה - כל אלה היו חלק מהגורמים שעשויים להשפיע על התחסנות האוכלוסייה. הגברת אמון הציבור במערכת הבריאות; הפקת לקחים ממשבר הקורונה בנוגע להתחסנות האוכלוסייה, ובפרט גיבוש אסטרטגיה ות"ל להתמודדות עם מידע כוזב; והיערכות עתידית להתמודדות עם אירועי פנדמיה - כל אלה הם נדבכים חשובים ביכולתו של משרד הבריאות להבטיח כי אזרחי מדינת ישראל יתחסנו בחיסונים הנחוצים כדי להגן על בריאותם.

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ד | מאי 2024



מקבץ דוחות בנושא הקורונה

חיסוני קורונה ובדיקות קורונה במערכת החינוך



חיסוני קורונה ובדיקות קורונה במערכת החינוך

רקע

עקב התפרצות מגפת הקורונה בעולם בסוף 2019, כ-186 מדינות בעולם, ובהן כ-1.5 מיליארד תלמידים, סגרו את בתי הספר (בתי"ס) בגבולותיהן באופן חלקי או מלא בהתאם למצב התחלואה ולהחלטות מקומיות שהתקבלו.

גם בישראל נסגרו מוסדות החינוך, ומ-13.3.20 יותר מ-1.8 מיליון תלמידי מדינת ישראל, נכון לאותה עת, נדרשו ללמוד מרחוק זמן ממושך.

ביוני 2021 שבה להתפשט מגפת הקורונה¹ (גל ה"דלתא"), כך שעלה חשש ממשי ששנת הלימודים (שנה"ל) התשפ"ב (2021 - 2022) תיפתח בכפוף למגבלות ולתנאים ייחודיים בשל חוסר היכולת לקיים לימודים סדירים ורגילים.

ב-22.8.21, לקראת פתיחת שנה"ל התשפ"ב, התקבלה ההחלטה על אופן פתיחת שנה"ל ב"ועדת שרים לעניין התמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו" (ועדת השרים לענייני הקורונה). החלטה זו נסמכה גם על המלצתם של שרת החינוך דאז ונציגי הדרג המקצועי של משרדה.

ב-2.9.21 קיבלה החלטה זו תוקף של החלטת ממשלה לאחר דיון בנושא "תמונת מצב התחלואה ומתווה החינוך לקראת שנה"ל התשפ"ב". בהחלטתה אימצה הממשלה את התפיסה של משרד החינוך בעניין הפעלת מערכת החינוך שבבסיסה חתירה לתפקוד רציף של המערכת לצד הקפדה על שגרת פעילות מותאמת לקורונה. במרץ 2022, לאחר ירידה ניכרת בתחלואה, הוסרו המגבלות על פעילות מוסדות החינוך במדינת ישראל.

בני 16 ומעלה (כיתות י"ב) החלו להתחסן כנגד קורונה ב-23.1.21, בני 12 - 15 (כיתות ז'-ט') החלו להתחסן ב-6.6.21, ובני 5 - 11 (כיתות א'-ו') החלו להתחסן ב-22.11.21.

בתחילת שנה"ל התשפ"ב, בספטמבר 2021, 28% מכלל התלמידים (496,000 מתוך 1.8 מיליון תלמידים) היו מחוסנים, מחלימים או מאומתים לקורונה: כ-316,000 מהם היו מחוסנים לקורונה (מכיתות ז' עד י"ב) וכ-180,000 תלמידים החלימו מקורונה או שהיו מאומתים לקורונה (מכיתות א' עד י"ב). נכון לסיום גל הקורונה האחרון, אפריל 2022, שיעור התלמידים שהיו מחוסנים לקורונה ו/או שהחלימו מקורונה ו/או שהיו מאומתים לקורונה עמד על 66% (1.26 מיליון מתוך 1.9 מיליון תלמידים).

1 בישראל היו חמישה גלי קורונה, הגל הראשון החל בסוף פברואר 2020 והגל האחרון הסתיים באפריל 2022. ביוני 2021 החל גל ה"דלתא" שנמשך עד אוקטובר 2021.



במוסדות החינוך הופעלו שני מתווי חיסונים וארבעה מתווי בדיקות:

- **מתווה "חוסן לתלמיד"** - חיסון תלמידים מכיתות א-י"ב באמצעות ניידות חיסון שהגיעו בעיקר לחטיבות הביניים ולחטיבות העליונות של בתיה"ס.
- **מתווה חיסון על ידי אחיות שירותי בריאות התלמיד** - חיסון תלמידי בתיה"ס היסודיים על ידי אחיות שירותי בריאות התלמיד שהגיעו לבתיה"ס.
- **מתווה "מגן חינוך"** - בדיקה מדגמית בבתיה"ס של תחלואת תלמידים והצוות החינוכי והמינהלי של בתיה"ס. הבדיקה בוצעה אחת לשבוע, באופן ייזום ומחזורי.
- **מתווה "כיתה ירוקה"** - חלוקת ערכות האנטיגן לבדיקה של תלמידים בגני הילדים ובבתיה"ס היסודיים וכן בבתיהם במטרה לאפשר לתלמידים שבכיתתם נמצא תלמיד מאומת לקורונה, להמשיך ולהגיע לבתיה"ס, בתנאי שתוצאת הבדיקה שעשו הייתה שלילית.
- **מתווה בדיקת אנטיגן מהירה לקורונה לתלמידים לפני חזרתם מחופשות** - (תחילת שנת הלימודים התשפ"ב, חופשת חגי תשרי, חופשת חנוכה, חופשת החורף לתלמידי החינוך הלא יהודי) המתווה נועד לגלות תחלואה מוקדמת של התלמידים בטרם חזרתם מחופשות לשם מניעה של הידבקות תלמידים ובידודם.
- **מתווה "בודקים ולומדים"** - המתווה נועד לאפשר שגרת לימודים רציפה בבתיה"ס באמצעות ביצוע בדיקת אנטיגן ביתית לתלמידים ולאנשי הצוות החינוכי שנחשפו לחולה מאומת לקורונה.



נתוני מפתח

רק 11% ו-5%

מההורים והמנהלים, בהתאמה, שהשיבו לסקר שהופץ בביקורת ציינו שמשרד הבריאות היה הגורם הראשון שממנו למדו על ההנחיות הנוגעות לחיסונים ולבדיקות

רק 29% ו-50%

29% - שיעור בתיה"ס שבהם הופעלו ניידות חיסון לבני 5 - 11 (429 בתיה"ס מתוך יעד של 1,500); 50% - שיעור בתיה"ס שבהם חוסנו תלמידים ע"י אחיות שירותי בריאות התלמיד (1,314 בתיה"ס מתוך יעד של 2,636)

רק 9%

שיעור התלמידים שחוסנו בבתי"ס מתוך אוכלוסיית התלמידים המוחסנים (99,000 תלמידים); יתר 91% חוסנו בקהילה (988,000 תלמידים), נכון לסיום הפעלת מתווי החיסונים בבתי"ס

81 ימים

מספר הימים ממרץ 2020 עד פברואר 2021 שבהם הוטל סגר מלא ומערכת החינוך פעלה בלמידה מרחוק בלבד

- 43% 67%

43% מההורים ציינו כי פעולות ההסברה שביצע משרד החינוך ובתי"ס שכנעו אותם במידה בינונית ומטה לאשר לילדיהם להתחסן ובאותה מידה ציינו 67% מההורים שהן שכנעו אותם להצטרף למתווי הבדיקות

79%

מההורים לא הגישו הצהרות על תוצאות בדיקות האנטיגן במתווה "בודקים ולומדים" (שיעור ממוצע ביום שבו הופעל המתווה)

- 26% 46%

מההורים שילדיהם השתתפו במתווי בדיקות הקורונה, ציינו כי לא קיבלו ערכות או שקיבלו רק חלק מהערכות הנדרשות לשם השתתפות ילדם במתווה

27%

מההורים שהשתתפו בסקר שהופץ בביקורת ציינו כי בסביבתם היו הורים שתמיד או לעיתים קרובות דיווחו על ממצאי בדיקה שלילית, אף שהייתה חיובית



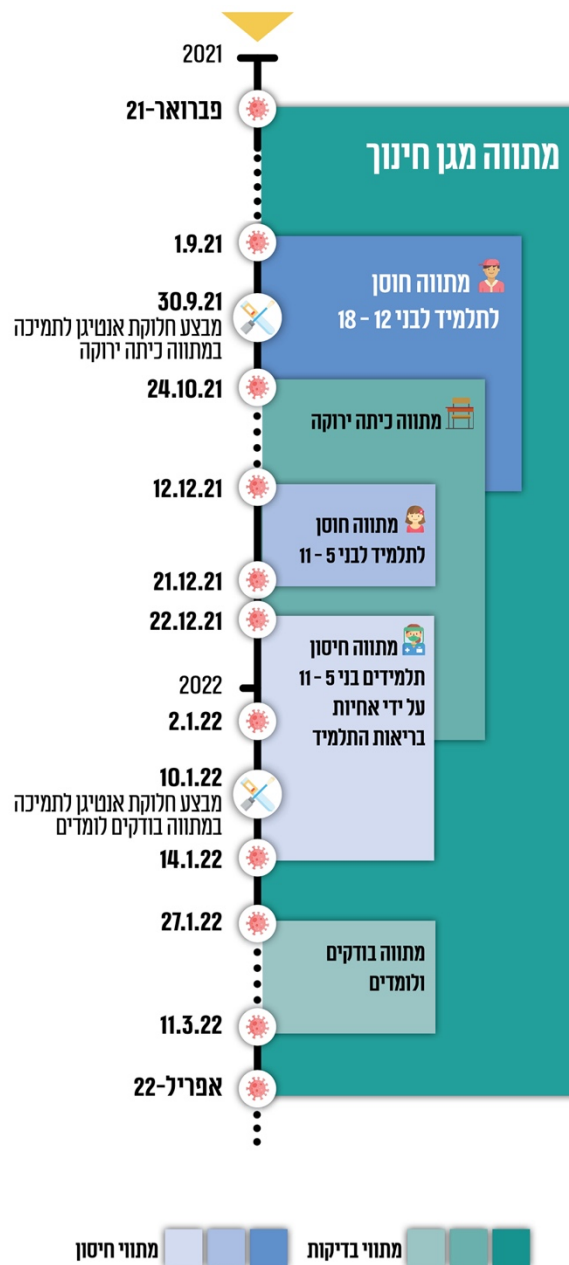
פעולות הביקורת

בחדשים מרץ עד אוקטובר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את יישום מתווי החיסונים בקרב תלמידים בבתי"ס וכן את יישום מתווי בדיקות הקורונה בקרב התלמידים ועובדי ההוראה, כפי שהופעלו בזמן החזרה ללימודים בבתי"ס בתחילת שנה"ל התשפ"ב, בספטמבר 2021 (מתווי החיסונים והבדיקות). הבדיקה נעשתה בכמה מוקדים: בהנהלת משרד החינוך², באגף הביטחון במשרד החינוך - הגוף שריכוז את התמודדות מערכת החינוך עם הנושא - ובמרכז השליטה והבקרה במשרד החינוך; במרכז השליטה לניהול המאבק הלאומי בנגיף במשרד הבריאות (משל"ט קורונה של משרד הבריאות), בכלל זה בדסק חינוך, האחראי לתכלול עבודת משרד הבריאות מול משרד החינוך בכל הקשור לתחום הקורונה (דסק חינוך). בדיקות השלמה נעשו במחוזות משרד החינוך ובפיקוד העורף (פקע"ר), המשמש פיקוד משימתי לסיוע אזרחי, להפעלת תוכנית חלוקת תרופות והחיסונים³. כמו כן, בוצע הליך שיתוף ציבור עם הורים ומנהלים בבתי"ס (סקר ההורים וסקר המנהלים שביצע משרד מבקר המדינה).

- 2 בדצמבר 2021 היו חילופי גברי במשרד החינוך, ובתפקיד זה החלה לכהן מנכ"לית במקום המנכ"ל ששימש בתפקידו עד אז.
- 3 התוכנית הלאומית להיערכות לתרחיש פנדמיה (להלן - נחשול בריא) - נוסח מ-2018 הופץ על ידי המתכלל הלאומי.



תרשים ציר הזמנים של הפעלת מתווי הבדיקות והחיסונים במערכת החינוך, 2021 - 2022



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



תפקיד משרד החינוך בהתפרצות פנדמיה בכלל ובקורונה בפרט - בעת התמודדות עם משבר הקורונה לא הופעלה התוכנית הלאומית להיערכות לתרחיש פנדמיה (נחשול בריא). לפיכך המשימות שהוטלו בפועל על משרד החינוך עם התפרצות המגפה כללו לא רק משימות שנקבעו באסדרה הקיימת (הסברה, הנחיה של התלמידים והוריהם כיצד להתנהל בעת התפרצות המגפה ומניעת פגיעה בתלמידים הלומדים כדי להבטיח את שגרת הלימודים), אלא גם פעולות שהמשרד לא הכין, כדוגמת הפעלת מתווי החיסונים והבדיקות וניהול כולל של האירוע במערכת החינוך. בפועל, משרד החינוך לא היה ערוך ומוכן למשימות אלו - לא הייתה לו תוכנית פעולה שבה פורטו הפעולות שיש לבצע והוא גם לא תורגל בהפעלתן, לא קבע את בעלי התפקידים במשרד האחראים לביצוע המשימות, ואף לא הסדיר לפני פרוץ המגפה בתוכנית נחשול בריא את ממשקי העבודה בינו לשותפים המרכזיים לטיפול במגפה - משרד הבריאות ומשרד הביטחון.



מתווי החיסונים בבתי הספר - נכון למועדי סיום הפעלת מתווי החיסונים בבתי"ס חוסנו אומנם במסגרתם בבתי"ס כ-99,000 תלמידים בכל הגילים, אך מדובר בשיעור נמוך יחסית של התחסנות בקרב התלמידים בבתי"ס בשנים 2021 - 2022 - כ-4% מכלל התלמידים (2.3 מיליון תלמידים) וכ-9% בלבד מאוכלוסיית התלמידים המוחסנים (1.1 מיליון תלמידים מוחסנים), זאת לעומת כ-91% מהתלמידים המוחסנים שהתחסנו בקהילה. כמו כן, רק 429 בתי"ס מתוך יעד של 1,500 בתי"ס השתתפו במתווי החיסונים של בני 5 - 11 באמצעות ניידות חיסון בבתי"ס (כ-29% מהיעד). רק 1,314 בתי"ס מתוך 2,636 בתי"ס שהוגדרו כיעד (כ-50% מהיעד) התחסנו באמצעות מתווה אחיות שירותי בריאות התלמיד בבתי"ס. השיעור הנמוך של התחסנות התלמידים במסגרת מתווי החיסונים שהופעלו בבתי"ס משקף כי המתווים לא השיגו את יעדיהם.

נכון לאפריל 2023 לא נקבעה שיטה המגלמת בתוכה פתרונות לצרכים ולתובנות שעלו מהפעלת המתווים; בכלל זה לא נקבעו כללים להפעלת מתווה שבו יש יתרון יחסי למשרד הבריאות לעומת קופות החולים; לא נקבעו זמני היערכות; ולא נבחנו קווים מנחים לשיתוף פעולה של משרד הבריאות ופקע"ר עם משרד החינוך שיאפשרו בעתיד היערכות טובה יותר של בתי"ס.



המתווים לבדיקות תלמידים ועובדי הוראה - במוסדות החינוך הופעלו ארבעה מתווי בדיקות מרכזיים שתכליתם הייתה איתור ובידוד ממוקדים של תחלואת תלמידים וצוותי הוראה באופן שיאפשר המשך של הלימודים הרציפים בכל מערכת החינוך לצד שמירה על בריאות התלמידים והצוותים החינוכיים. זאת, בין השאר, באמצעות יצירת תמונת מצב של התחלואה בבתי"ס, איתור מהיר של תלמידים עם סימפטומים לקורונה, מניעת הגעתם לבתי"ס והקפדה שילד חולה יטופל בביתו. בביקורת עלה שהיקף היישום של מתווי הבדיקות היה נמוך:

- במתווה מגן חינוך השתתפו רק 12% מבתי"ס היסודיים (374 מתוך 3,030 בתי"ס).



- במתווה כיתה ירוקה השתתפו רק 13% מהכיתות (5,800 מתוך 45,000 כיתות).
- במתווי הבדיקות שלאחר החופשות חגי תשרי וחנוכה חלה חובה על ההורים להגיש הצהרות על ביצוע בדיקות כתנאי לכניסה לביה"ס; בפועל, לאחר חופשת חגי תשרי רק 37% מההורים הגישו הצהרה (ההורים הגישו הצהרות על כ-586,000 ילדים בני 3 - 16 מתוך כ-1.6 מיליון ילדים בגילים אלה); לאחר חופשת חנוכה, 73% מההורים הגישו הצהרה (כ-725,000 הורים לילדים בני 3 - 12 מתוך כ-1 מיליון ילדים בגילים אלה).
- במסגרת מתווה בודקים ולומדים שיעור דיווחי ההורים היה נמוך ועמד על 21% בממוצע ליום (404 אלף מתוך כ-1.9 מיליון תלמידים). במרוצת הזמן חלה ירידה במספר ההצהרות שהוגשו - מכ-697,000 הצהרות בתחילת המתווה ב-30.1.22 לכ-142,000 הצהרות בסוף המתווה ב-9.3.2022, סך הכול ירידה של כ-80%.
- במסגרת מתווה בודקים ולומדים ההורים התבקשו להצהיר על ביצוע בדיקה לילדיהם ועל תוצאות הבדיקה אך הדבר לא היה תנאי כניסה לבית הספר (ביה"ס).

הנחיות משרד החינוך לבתי הספר להפעלת מתווי חיסונים ובדיקות קורונה - מהתשובות של המנהלים וההורים שהשתתפו בסקרים שהפיץ משרד מבקר המדינה עולה כי אף שמשרד החינוך קבע לעצמו קווים מנחים לניסוח והפצה של הנחיות ונהלים, בפועל, לשיטתם של 70% מהמנהלים הוא הפיץ את הנחיותיו ונהליו בעיתוי שלא איפשר היערכות מוקדמת לביצוע המטלות הנדרשות במתווי החיסונים והבדיקות. כמו כן לשיטתם של 56% מהמנהלים ושל 53% מההורים ההנחיות לא היו ברורות דיין, מה שהקשה על ביצוען.

גורם מטפל בנושא חיסונים ובדיקות קורונה בבתי הספר העל-יסודיים - עפ"י התוכנית הלאומית לפתיחת שנה"ל התשפ"ב בתיה"ס העל-יסודיים לא היו זכאים למימון נאמן קורונה ולכן את המשימה בפועל ביצע מנהל ביה"ס או צוותו. 24% ממנהלי בתיה"ס העל-יסודיים ציינו בסקר (68 מתוך 287 מנהלים בבתיה"ס העל-יסודיים שהשיבו על השאלה) כי בבית ספרם לא פעל גורם שריכוז את נושא הבדיקות וחיסוני הקורונה. בנוסף, 64% מהמנהלים בבתיה"ס העל-יסודיים שבבית ספרם פעל גורם מרכז (140 מנהלים מתוך 219 שהשיבו על השאלה), סברו כי ריכוז נושא בדיקות הקורונה וחיסוני הקורונה השפיע במידה רבה או במידה רבה מאוד על ניהול המשימות השוטפות של הגורם המרכזי בביה"ס.

חלוקת ערכות האנטיגן במסגרת המתווי שהופעלו במערכת החינוך - תהליך אריזת הערכות לערכות אישיות וחלוקתן לתלמידים גזל מצוותי החינוך זמן רב (כארבעה ימי עבודה עבור מבצע אריזה) ופגע ביכולת שלהם להתמסר לתפקידם העיקרי - פדגוגיה וחינוך. בחלק מהמקרים חסרו ערכות לחלוקה לתלמידים, במקרים אחרים חסרו הערכות כמה מהרכיבים הנדרשים לביצוע הבדיקות (כ-20% כפי שעלה מסקר ההורים). בשל כך נפגע התהליך התקין של מתווי הבדיקות שהפעילה מערכת החינוך. כמו כן בשל מחסור בערכות בדיקה נותרו תלמידים רבים ללא בדיקות (עד כדי מחסור של 76% במתווה בודקים ולומדים כפי שהצביע מחקר של לפ"ם), באופן שלא איפשר להם להשתתף במתוויים כל עוד לא רכשו בדיקות מכספם הפרטי. אי-הפעלה מלאה של מתווי הבדיקות פגעה ביעילות המתוויים ובהשגת המטרה שלשמה גובשו - איתור תלמידים מאומתים, קטיעת שרשרות ההדבקה והמשך הלימודים הרציפים בביה"ס. הייתה בכך משום סכנה להתפשטות התחלואה ולפגיעה בבריאות הציבור. גם העובדה שהבדיקות לא חולקו לעובדי ההוראה,



והעובדה שאותרו עשרות עד מאות עובדי הוראה (36 - 380) כמאומתים בימים שלאחר מבצעי הבדיקות, מעלה אפשרות שאי חלוקת ערכות בדיקה לעובדי הוראה, הביאה לידי הדבקה נרחבת של עובדי הוראה ושל תלמידים בבתי"ס.

הצהרות הורים על ביצוע בדיקות ביתיות לילדיהם

- שיעור ניכר של הורים (שעמד על כ-79% במסגרת מתווה "בודקים ולומדים", כעולה מסקר ההורים) לא הגישו הצהרות על בדיקות אנטיגן שערכו לילדיהם (בין לא ביצעו את הבדיקות בפועל ובין ביצעו את הבדיקות אך לא דיווחו עליהן) – הסיבות לכך היו בין היתר סיבות טכניות, אי-הבנה, חוסר מוטיבציה ואף ההנחה שהדבר לא ימנע את כניסת ילדיהם לביה"ס.
- בקרב ההורים המשתייכים לחברה החרדית או הערבית, שיעור זה אף היה גבוה יותר (והגיע עד כדי 98% בחברה החרדית באחד מימי הבדיקה במתווה בודקים ולומדים, כפי שעלה בבדיקה שערך משרד החינוך);
- כ-27% מההורים שהשתתפו בסקר (173 הורים מתוך 633) ציינו כי בסביבתם היו הורים שתמיד או לעיתים קרובות דיווחו על ממצאי בדיקה שלילית, אף שהייתה חיובית (בקרב ההורים מהחברה הערבית עמד שיעור ההורים שציינו כך על 42%).
- כ-27% מהמנהלים (180) שהשתתפו בסקר ציינו בשאלה הרלוונטית, כי לא עמדו לרשות בתי"ס כלים במצב שבו תלמיד הגיע לביה"ס ללא הצהרה, ובדומה לכך - 36% מההורים שהשתתפו בסקר ציינו בשאלה הרלוונטית, כי במקרה שבו ילדיהם הגיעו לביה"ס ללא הצהרה, לא נקט ביה"ס שום צעד ונהג בהם כרגיל. בהיעדר הצהרה בכלל ובהיעדר הצהרה אמינה בפרט, וכן בהיעדר כלים בידי המנהל להתמודד עם הגעתו של תלמיד לביה"ס ללא הצהרה, מוטל ספק של ממש ביעילות המתווים להשגת המטרה של קטיעת שרשרת ההדבקה בבתי"ס.

אישורי הורים כתנאי לחיסון הילדים ולבדיקתם - במתווה החיסונים באמצעות ניידות, נקבע שלשם הפעלתו נדרש רף מזערי של 50 אישורי הורים (בהיעדרם לא יכלו בתי"ס להזמין ניידת חיסונים ולהשתתף במתווה) - בסקר עלה שכ-32% מהמנהלים ציינו כי הסיבה העיקרית לכך שלא הופעל המתווה הייתה היעדר אישורי הורים המעידים על הסכמתם שילדם יתחסן במסגרת המתווה; כ-46% מהמנהלים ציינו כך בנוגע למתווה מגן חינוך, שגם לצורך הפעלתו נדרש רף מזערי של אישורים - 75% מההורים. הדרישה לרף מזערי של אישורי הורים כתנאי להפעלת המתווים היוותה לא אחת, חסם להפעלת המתווים בבתי"ס.

הסברה, פרסום ועידוד להתחסנות - כ-40% מ-233 ההורים שהשיבו לסקר ושלא חיסנו את ילדיהם נמנעו מחיסון הילדים בשל סיבות הנובעות באופן ישיר או עקיף מהסברה לא יעילה (הפחד מחיסון חדש וחוסר במידע, חוסר הבנה של סכנות הקורונה וחוסר הבנה של היתרונות המצדיקים חיסון); 39% הורים נוספים לא חיסנו את ילדיהם מסיבות אובייקטיביות ואחרות (כגון מחלה קודמת של הילד או מחסור בחיסונים); ו-21% מההורים לא חיסנו את ילדיהם בשל התנגדות לחיסון (מטעמים אידיאולוגיים או מטעמי דת). המנהלים שהשיבו לסקר סברו אף הם שכ-51% מההורים לא חיסנו את ילדיהם בשל הסברה לא יעילה, 35% - בשל התנגדות עקרונית, ו-14% - מסיבות אובייקטיביות ואחרות. מניתוח תשובות המנהלים וההורים לסקר עולה כי הן לפי עמדת ההורים והן לפי עמדת



המנהלים הסיבה העיקרית שבעטיה הורים לא חיסנו את ילדיהם הייתה (באופן ישיר או עקיף) הסברה לא משכנעת. עובדה זו תואמת את דברי ההורים בסקר שלדעתם הבעיה העיקרית הנוגעת לבדיקות קורונה ולחיסוני קורונה במערכת החינוך הייתה "חוסר הסברה מתאימה - [והצורך] להגביר ולשפר את מערך ההסברה והאמון".



נקיטת פעולות ע"י מטה משרד החינוך לפתיחת שנה"ל התשפ"ב בבתי"ס - משרד החינוך גיבש מתווה לפתיחת שנה"ל התשפ"ב, כך שתתאפשר למידה רציפה בבתי"ס על אף התחלואה בקורונה. בכלל זה בסוף אוגוסט 2021 פרסם המשרד למנהלי המחוזות ולמנהלי בתי"ס את מתווה החזרה "התוכנית הלאומית לפתיחת שנה"ל התשפ"ב - בתקופת הקורונה - 'מתחברים לחינוך'"; המשרד פתח את חדר המצב הארצי ואת חדרי המצב המחוזיים לניהול הפעולות; הקים מספר מערכות לריכוז וניהול נתונים לשם סיוע בגיבוש תמונת המצב במערכת החינוך על תחלואה, על מחוסנים ועל מחלימים; הציב את נציגיו ב"חמ"ל חיסונים לאומי בין-ארגוני" בהובלת פקע"ר ובדסק חינוך במשל"ט קורונה של משרד הבריאות.

מינוי נאמני קורונה בבתי הספר היסודיים - נכון לדצמבר 2021 (אז שיעור הילדים המאומתים לקורונה היה גבוה ובקרוב ילדים בני 5 - 11 עמד בכל יום על 562 ילדים מאומתים חדשים ועל כ-5,600 ילדים מבודדים), עמד פער האיוש על 52 נאמני קורונה בלבד - מונו 3,139 מתוך 3,191 נאמנים שהיו אמורים להתמנות - קרי איוש של 98%.

עיקרי המלצות הביקורת

ההסדרה ברמה הלאומית של תפקיד משרד החינוך בעת התפרצות פנדמית וגיבוש נוהל משרדי - מומלץ שמשרד הביטחון, האחראי להוביל את תוכנית ההיערכות הלאומית נחשול בריא, יקבע בשיתוף משרד הבריאות, משרד החינוך ופקע"ר את המשימות שמשרד החינוך אחראי לביצוען בעת התפרצות פנדמית. בכלל זה ייקבעו ממשקי העבודה של משרד החינוך מול שאר גופי המערך, יוגדרו בעלי התפקידים הייעודיים הדרושים לשם ביצוע משימותיו, וכן ייבחנו המשאבים והכשירויות הנדרשות לעובדים. בהמשך מומלץ שמשרד החינוך יכין נוהל מפורט המתרגם את המשימות שייקבעו באחריותו לתוכניות מגירה ויתרגל אותו, כך שניתן יהיה להפעילן מיידית על פי הצורך. מומלץ גם שעד לעדכון הנדרש של נחשול בריא יכין המשרד תוכנית זמנית להתמודדות עם מגפה פנדמית אם אומנם תתפרץ, תוכנית המתבססת על הניסיון שצבר לא מכבר בהתפרצות מגפת הקורונה.

התחסנות משלימה בבתי"ס - מומלץ למשרד הבריאות ולמשרד החינוך בשיתוף פקע"ר לבחון את נתוני ההתחסנות של התלמידים לפי שכבות הגיל ולפי מקום ההתחסנות - קהילה אל מול בתי"ס וכי במסגרת זו יילקחו בחשבון היתרונות היחסיים של כל אחד מהגופים המרכזיים שהיו שותפים למהלך - משרד הבריאות, מערכת החינוך ופקע"ר - אל מול תפקידיהם הייעודיים בשגרה ובחירום. כך למשל מומלץ שיישקל חיסון תלמידים רק



בבתי"ס באזורים שבהם יש למענה זה יתרון יחסי - לדוגמה בתי"ס שלתלמידיהם קושי בנגישות או באזור מגוריהם פריסה מוגבלת של קופות חולים.

הפעלת מתווי הבדיקות והחיסונים בבתי"ס והתהליך הלוגיסטי לחלוקת ערכות



בדיקה לתלמידים - מומלץ שמשרד הבריאות עם משרד החינוך יחד יקבעו שיטה גמישה ויעילה ככל האפשר להפעלת מתווי הבדיקות והחיסונים בבתי"ס, לכל מקרה עתידי של התפרצות מגפה פנדמית או חידוש התפרצות הקורונה. בכלל זה מומלץ שיבחנו את הצורך בהצבת רף מזערי גמיש של אישורי הורים לצורך הפעלת המתווי וזאת בהתאם למאפייני ביה"ס - שיעור המחסנים בו, שיעור היענות ההורים לשיתוף פעולה עם הנהלת ביה"ס, מיקומו הגיאוגרפי ומספר התלמידים בו. עוד מומלץ גם שמשרד החינוך בשיתוף פקע"ר, משרד הבריאות והרשויות המקומיות יגבשו את התהליך הלוגיסטי לחלוקת הערכות לתלמידים ויישקלו הצעות שעלו בעניין זה וכי משרד החינוך ומשרד הבריאות ישקלו לספק ערכות בדיקה גם לעובדי הוראה. כן מומלץ שיינתן דגש בהנגשת החיסונים והבדיקות בבתי"ס, בייחוד בקרב אוכלוסיות שבהן שיעור התחסנות הילדים נמוך והנגשת החיסונים בקהילה אינה מספקת דיה.

הצבת נאמני קורונה בבתי"ס - נוכח הטענות על עומס חריג שהוטל על המנהלים ועל



גורמים בבתי"ס העל-יסודיים בכל הקשור לטיפול בבדיקות קורונה וחיסוני קורונה, ונוכח הסטייה הניכרת מתפקידם העיקרי ומפעילותם השוטפת, הפדגוגית והמינהלית - מומלץ שמשרד החינוך בשיתוף משרד הבריאות והשלטון המקומי יבחנו את הצורך בהצבת נאמני קורונה בבתי"ס אלו אם תשוב ותפרוץ הקורונה או כל מגפה אחרת.

פעולות הסברה ורתימת הורי התלמידים - מומלץ כי משרד החינוך ובתי"ס יבחנו את



הסיבות שבעטיין פעולות ההסברה שביצעו במטרה לעודד התחסנות והצטרפות למתווי הבדיקות, לא הגיעו לכלל ההורים, וכן יבחנו מדוע פעולות אלו לא נצרכו על ידם בפועל. מומלץ שמשרד החינוך יטיב את פעולות ההסברה, יגביר את הנגשתן, ויוודא כי ההורים אומנם צורכים אותן וכן שיבחנו מה היו החסמים שמנעו מההורים לאשר את השתתפות ילדיהם במתווי, יפעל להסרתם ובראיה צופה פני עתיד יבחן דרכים לשיפור שיתוף הפעולה עם ההורים. מומלץ כי דוברות המשרד תיתן את דעתה למועד פרסום הקמפינים שהיא מעלה לצורך הסברה בנוגע להתחסנות, ובעתיד תתאים את מועד הפרסום למועד תחילת מבצע החיסונים.

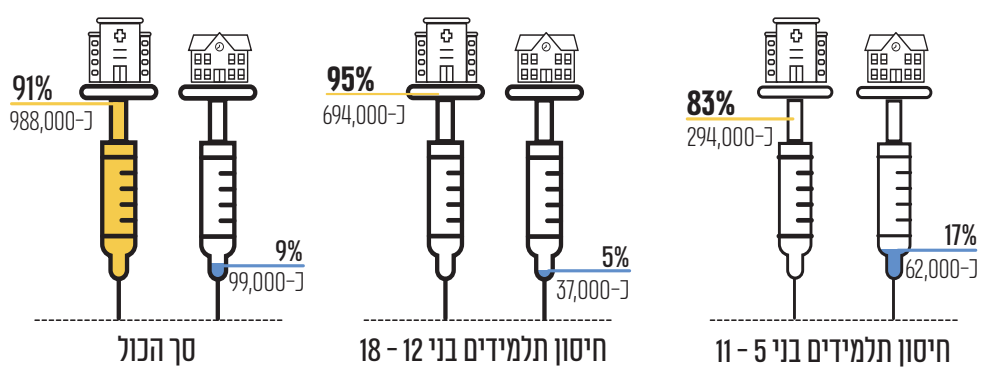


שיעור התלמידים ומספרם שחוסנו בקהילה ובבתי"ס נכון לסיום הפעלת כל מתווה חיסונים, 2021 - 2022⁴

חיסון תלמידים בקהילה



חיסון תלמידים בבתי הספר



על פי נתוני משרד הבריאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

4 הנתונים לחיסון תלמידים בני 12 - 18 נכונים לתאריך 1.12.21; הנתונים לחיסון תלמידים בני 5 - 11 נכונים לפרק הזמן שבין ה-12.12.21 ל-18.1.22.



סיכום

לקראת שנה"ל התשפ"ב, בתחילת ספטמבר 2021, החליטה הממשלה לפתוח את כל בתיה"ס לאחר כשנה במהלכה פעלה מערכת החינוך בלמידה מרחוק, בשל הסגרים או בלמידה המשלבת לימודים מרחוק לצד לימוד בבתיה"ס. האתגר המרכזי שניצב בפני מערכת החינוך באותה העת היה לאפשר את חזרת התלמידים ללמידה בבתיה"ס ולקיים בהם שגרת לימודים. על פי החלטות הממשלה והנחיות משרד הבריאות, האמצעים המרכזיים שנועדו לאפשר את החזרה המלאה ללימודים בבתיה"ס היו מתווים לחיסון התלמידים בבתיה"ס וכן מתווים לביצוע בדיקות אנטיגן מהירות שנועדו לסייע באיתור של תחלואת תלמידים וצוותי חינוך ובבידודם.

בביקורת עלה שרק שיעור נמוך של תלמידים, בכל הגילים (4%), התחסנו במסגרת מתווי ההתחסנות בבתיה"ס. שיעור המשקף כי מתווי החיסונים לא השיגו את יעדיהם. באופן דומה, גם תרומת מתווי הבדיקות הייתה נמוכה והשתקפה הן בשיעור הנמוך של ההשתתפות במתווים אלה (12% מבתי"ס השתתפו במתווה מגן חינוך ו-13% מהכיתות השתתפו במתווה כיתה ירוקה) והן בשיעור הנמוך של הצהרות ההורים שהוגשו במסגרת מתווי הבדיקות - כך לדוגמה במתווה בודקים ולומדים עמד שיעור הצהרות ההורים על 21% במוצע ליום שבו הופעל המתווה.

נוסף על התרומה המוגבלת של מתווי הבדיקות והחיסונים עלתה בביקורת סדרה של ליקויים הנוגעים למערך הפעלתם בין היתר בנושאים הבאים: הנחיות משרד החינוך לבתי הספר להפעלת מתווים לחיסונים ובדיקות קורונה, חלוקת ערכות אנטיגן, הצהרות ההורים לביצוע בדיקות קורונה לתלמידים, הסברה ועידוד התחסנות ועוד.

על משרד החינוך בשיתוף משרד הבריאות להפיק לקחים מאופן יישום מתווי בדיקות וחיסוני התלמידים שנעשו במהלך שנה"ל התשפ"ב, לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה ולבחון את אופן יישום ההמלצות, זאת בראייה צופה פני עתיד, לצורך הגברת אפקטיביות מתווי הבדיקות והחיסונים במקרה של התפרצות נוספת של הקורונה או מגפה פנדמית אחרת.

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ד | מאי 2024



רשות מקרקעי ישראל

אבטחת המידע והגנת הסייבר ברשות מקרקעי ישראל



אבטחת המידע והגנת הסייבר ברשות מקרקעי ישראל

רקע

רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) מופקדת על ניהול מקרקעי ישראל כמשאב, על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, לשם פיתוחה של מדינת ישראל ולטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים.

רוב המידע שרמ"י אוספת, שומרת ומנהלת הוא מידע רגיש על נכסי מקרקעין, הכולל נתונים אישיים ועסקיים. כמו כן, רמ"י מפעילה אתר מרשתת (אינטרנט), ובאמצעותו היא נותנת שירות לציבור. על רמ"י חלה החובה לשמור על המידע שברשותה ולוודא שהוא משמש אך ורק למטרות שלשמן הוא נמסר או לצורכי מילוי חובותיה על פי החוק. בנוגע לנכסי המקרקעין, רמ"י נדרשת להגן על סודיות המידע, אמינותו, זמינותו ומהימנותו, ועליה לוודא כי הנתונים לא ישונו, לא יימחקו וייחשפו רק למי שמורשה לגשת אליהם מתוקף תפקידו או מכיוון שהמידע נוגע לו.

בכל הנוגע להגנת הפרטיות ולאבטחת המידע הרב שבידיה, רמ"י נדרשת לפעול בהתאם להוראות הדין, ובכלל זה חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (חוק הגנת הפרטיות), והתקנות שהותקנו על פיו. על פי מיפוי של רמ"י, האיומים עליה כוללים איומים פנימיים, למשל מצד ספקים שיש לה איתם קשר, ואיומים חיצוניים, למשל מצד פצחנים (האקרים) ולקוחות.



נתוני מפתח

עשרות	מיליוני	2019	12%
מערכות מידע שרמ"י משתמשת בהן לצורך ניהול פעילותה	תיקים סרוקים מאוחסנים בשרתים של רמ"י. התיקים הסרוקים כוללים עשרות מיליון מסמכים, הנוגעים בעיקרם לענייני הזכויות על מקרקעי ישראל, ובכלל זה חוזי חכירה, אישורי תשלומים ודוחות פיקוח	השנה האחרונה שבה נדונה ואושרה בוועדת היגוי סייבר ברמ"י מדיניות אבטחת המידע, על אף שינויים ניכרים שהתרחשו מאז אושרה המדיניות	מתוך התקציב עבור הוצאות מחשוב ברמ"י בשנת 2022 הוא לאבטחת מידע וסייבר
מאות אלפי	5 בלבד	5	
כניסות לאתר רמ"י נעשות בכל חודש	מספר מדדי אב בנושא הגנת סייבר שמידת העמידה בהם נבחנה ונדונה בוועדת היגוי סייבר בשנת 2022, מתוך עשרה מדדי אב שהוועדה הייתה אמורה לדון בהם (50%)	מאגרי מידע של רמ"י, שאמורים להירשם בפנקס מאגרי המידע כדי להבטיח את ההגנה על פרטיות המידע בהם, לא נרשמו	

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד אוקטובר 2023 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בתחום אבטחת המידע וההגנה על הפרטיות במערכות המידע ברמ"י. הבדיקה בוצעה ברמ"י, ובין היתר נבדקו הנשאים האלה: ממשל וניהול של אבטחת מידע וסייבר; רישום מאגרי המידע; ותוכניות להמשכיות תפקודית ולהתאוששות מאסון. ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח דוח זה במלואו על שולחן הכנסת אלא





לפרסם רק חלקים ממנו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

תמונת המצב העולה מן הביקורת



ועדת היגוי לנושאי הגנת הסייבר - מאז התכנסה ועדת היגוי הסייבר ברמ"י לראשונה בשנת 2017, היא לא פעלה לאישור, מיפוי וסיווג של נכסי המידע של רמ"י. נוסף על כך, אף שבוצעו סקרי סיכונים רבים, לא התקיימו דיונים בוועדת היגוי הסייבר לגבי התוכנית להפחתת הסיכונים שעלו בהם ואופן ההתמודדות עימם, ובכלל זה תכולות, לוחות זמנים לביצוע, אחריות ומשאבים נדרשים. כמו כן, ועדת ההיגוי לא יזמה ולא גיבשה סקרי הנהלה כנדרש, ולא התכנסה בתדירות הנדרשת לפי החלטת הממשלה בנושא זה. עקב כך נפגעת יכולתה של הנהלת רמ"י לבצע בקרה מיטבית על היעילות והאפקטיביות ביישום הגנת הסייבר ברמ"י ועל מידת התאמתה של תוכנית העבודה לניהול הגנת הסייבר של רמ"י לרמת הסיכון של כל מערכת.



מדיניות אבטחת מידע ותוכנית עבודה שנתית להגנת הסייבר - מדיניות הגנת הסייבר של רמ"י אושרה בוועדת היגוי הסייבר בשנת 2019, ומאז לא נבדקה, לא עודכנה ולא נדונה בוועדה ההיגוי, זאת על אף שינויים ניכרים שהתרחשו משנת 2019 במערך המחשוב של רמ"י, ובכלל זה התפתחויות טכנולוגיות בעולם. עוד עלה כי תוכנית העבודה שהוצגה לוועדת היגוי הסייבר כללה רק את פירוט הנושאים המתוכננים לביצוע, ולא כללה לוחות זמנים, גורמים האחראים ליישום, תקציב וסדרי עדיפויות. כמו כן, אין מסמכים המעידים על ביצוע מעקב של הוועדה אחר יישום התוכנית, ובכלל זה אחר תיקון הליקויים שעלו בסקרי הסיכונים ובמבדקי החדירה שבוצעו.



קביעת מדדים בנושא הגנת הסייבר ועמידה בהם - בישיבתה במאי 2019 אישרה ועדת היגוי הסייבר ברמ"י עשרה מדדי אב שנקבעו בנושאים שונים הנוגעים להגנת הסייבר. לדוגמה, מדד שנקבע לנושא מודעות אבטחת מידע הוא כי על 80% מהעובדים להשתתף בהדרכות אבטחת מידע. בביקורת עלה כי משנת 2019 ועד למועד סיום הביקורת (אוקטובר 2023) - תקופה של יותר מארבע שנים - הוועדה בחנה את מידת היישום של המדדים פעמיים בלבד (בדצמבר 2019 ובדצמבר 2022) ולא בכל חצי שנה כנדרש. עקב כך נפגעה יכולתה לבחון את רמת האפקטיביות של תשתית הגנת הסייבר, ובהתאם לכך לבצע שינויים רלוונטיים בתכיפות רבה יותר כנדרש. עוד עלה כי בדיוני ועדת היגוי הסייבר שהתקיימו בדצמבר 2019 ובדצמבר 2022 הוצגו לוועדה רק חלק ממדדי האב שאושרו במאי 2019. בדצמבר 2019 הוצגו לוועדה שישה מעשרת מדדי האב שאושרו (כ-60%), ובדצמבר 2022 - חמישה בלבד (כ-50%).



רישום מאגרי המידע בפנקס מאגרי המידע - בשנת 2019 אישרה ועדת היגוי הסייבר את מינויים של חמישה מנהלים למאגרי מידע עדכניים, ולמאגרים אלה הוכנו מסמכי הגדרות מאגר ומסמכי מבנה מאגר. ואולם בפועל רמ"י לא רשמה מאגרים אלו, כנדרש בחוק, אף



שעברו כחמש שנים מאז הכירה בצורך בכך, ונכון למועד סיום הביקורת חמשת המאגרים טרם נרשמו. עוד עלה כי ועדת ההיגוי לא דנה בסיבות לא-רישום המאגרים.

ניהול הרשאות גישה למאגרי המידע ובקרה על הגישה - ועדת הרשאות שהוקמה לפי החלטת ועדת ההיגוי סייבר לא התכנסה, ובפועל מטריצת ההרשאות לגישה נקבעה על ידי אגף מערכות מידע ברמ"י, ללא אישור של ועדת ההרשאות וגם ללא מעורבות של מנהלי המאגרים שעליהם חלה חובת קביעת ההרשאות. בביקורת עלה כי ברמ"י קיים מנגנון בקרה מסוים אך הוא אינו מתריע על פעולות מסוימות. עקב כך, בפועל מנגנון הבקרה אינו מיטבי ואינו תואם את הדרישות.

תוכניות המשכיות תפקודית (BCP) והתאוששות מאסון (DRP) - מאז התכנסה לראשונה ועדת ההיגוי סייבר בשנת 2017 היה בכל הישיבות שלה על סדר היום נושא הכנת תוכנית להתאוששות מאסון. ואולם בפועל הנושא לא נדון בישיבותיה, ולא התקבלו החלטות אופרטיביות בעניינו. נוסף על כך, ההתקדמות בהכנת התוכנית לא הוצגה לוועדה בסיכומי הפעילות השנתית.

אתר חלופי לאסון (DR) - מערכות המידע של רמ"י נמצאות במספר אתרים. בסיכום סקר סיכוני תשתיות מערכות מידע שבוצעה רמ"י במרץ 2019 צוינו סיכונים שונים לגבי אתר מסוים.



ביצוע מבדקי חדירה - בשנים 2017 - 2022 ביצעה רמ"י עשרות סקרי סיכונים ומבדקי חדירה למערכות המידע שלה. עם זאת, הסיכונים שעלו במבדקי החדירה לא הובאו לפני ועדת ההיגוי.

רמת הגנה על פי מבדק יח"ב - לפי דוח מבדק מדד יח"ב¹ משנת 2022, רמ"י מצויה בחמישון העליון מבחינת רמת הגנת הסייבר. עם זאת, נמצאו פערים בחמש בקורות, כולן מרובד "אחריות הנהלה ותאימות".

1 מדד בדיקה אחיד לארגוני הממשלה בתחום אבטחת המידע והגנת הסייבר שגיבשה היחידה להגנת הסייבר בממשלה.



עיקרי המלצות הביקורת

- 

על רמ"י להביא לאישור ועדת היגוי סייבר את המיפוי והסיווג של נכסי המידע ואת מדיניות הגנת הסייבר שלה ולהשלים את סקרי הסיכונים למערכותיה. על ועדת היגוי סייבר, בהובלת היו"ר (מנהל רמ"י), לגבש סקרי הנהלה, לעקוב אחרי ביצוע תוכניות העבודה בתחום הגנת הסייבר, לבחון את מידת האפקטיביות של הגנת הסייבר ברמ"י על פי המדדים שנקבעו ולהקפיד להתכנס בהתאם לנדרש בהחלטת הממשלה.
- 

על רמ"י לפעול לרישום מאגרי המידע העדכניים כנדרש בחוק, ועל ועדת היגוי סייבר לעקוב אחר הרישום כאמור.
- 

מומלץ כי רמ"י תכנס את ועדת ההרשאות כדי להסדיר את נושא הרשאות הגישה, ובכלל זה לבחון אם ההרשאות לכל ממלא תפקיד הן בהתאם לצורכי התפקיד. עוד מומלץ שרמ"י תשתף את מנהלי המאגרים שמונו על ידי ועדת היגוי סייבר בתהליך קביעת ההרשאות.
- 

על רמ"י להכין תוכנית להמשכיות תפקודית, הכוללת תוכנית להתאוששות מאסון, על בסיס העקרונות שאושרו על ידי ועדת היגוי סייבר.
- 

כדי לתת מענה מלא באירועי חירום, ובכלל זה להבטיח את היכולת לחזור בהקדם האפשרי לפעילות תקינה וסבירה, על רמ"י לפעול לתיקון הליקויים שעלו בנושא.



סיכום

רמ"י מופקדת על ניהול אחד המשאבים החשובים ביותר של המדינה - מקרקעי ישראל. רוב המידע שרמ"י אוספת, שומרת ומנהלת הוא מידע רגיש על נכסי מקרקעין, שכולל מיליוני רשומות, ועל כן נדרש לאבטחו ברמת אבטחה גבוהה ביותר. לשם כך מפעילה רמ"י מערכות ומנגנונים להגנה על מאגרי המידע שלה ומערכותיה ונוקטת פעולות לאיתור סיכונים בנושא והפחתתם.

בביקורת זו נבדקו היבטים בתחום אבטחת המידע וההגנה על הפרטיות במערכות המידע ברמ"י, ובכלל זה מידת עמידתה של רמ"י בכללים המרכזיים שנקבעו בחוק, בתקנות הגנת הפרטיות ובהנחיות י"ב. עלה כי רמ"י ביצעה מגוון סקרי סיכונים ומבדקי חדירה למערכותיה, והיא פועלת לתיקון הליקויים בהן, אך פעולותיה בכל הנוגע לפיקוח ובקרה על ניהול תחום הסייבר לקו בחסר: עלה בין היתר שוועדת היגוי סייבר של רמ"י, שאמורה להתוות מדיניות בתחום אבטחת המידע ולפקח על יישומה, להתעדכן בסיכונים ובאיומים הנוגעים לרמ"י ולבצע פיקוח על ניהול סיכוני הסייבר ברמ"י, לא בחנה ולא אישרה את המיפוי ואת הסיווג של נכסי המידע של רמ"י, לצורך קיום בקרה מיטבית; לא גיבשה סקרי הנהלה, שאמורים לבדוק את טיב ניהול אבטחת המידע והסייבר ברמ"י; ולא עקבה אחר מידת ביצוע תוכניות העבודה בנדון בהתאם לנדרש. כמו כן, לא הוצגו לה הסיכונים שעלו במבדקי החדירה ואופן היישום של התוכניות להפחתתם.

עוד עלו בביקורת פערים בנוגע למנגנון בקרה מסוים ובנוגע לנושא להמשכיות תפקודית והתאוששות מאסון.

על רמ"י לפעול לתיקון הליקויים שצוינו בדוח זה, לצורך חיזוק ההגנה על המידע שבידיה והגברת האפקטיביות של הפעולות שהיא נוקטת בתחום זה.



Foreword

Many of the audited bodies performed positive actions, the most prominent of these according to the State Comptroller's Law were expressed proportionately in the report, thus providing a full situation report of the key findings. Nevertheless, it remains the duty of the audited bodies to swiftly and efficiently address the deficiencies raised in this report.

We shall continue to pray and hope for the victory of the IDF and the defense system in this challenging war imposed upon us by our enemies who seek to destroy us as a nation and a country, for the return of the abductees to their homes, and for peaceful and tranquil days.

A handwritten signature in blue ink, reading 'Matanyahu Englman'.

Matanyahu Englman
State Comptroller and
Ombudsman of Israel

Jerusalem, May 2024



was 21% of all parents required to do so. In addition to the limited contribution of the testing and vaccination programs, the audit raised several deficiencies related to their implementation, including Ministry of Education guidelines for schools to operate vaccination and Covid-19 testing programs, distribution of antigen kits, parental declarations regarding students' Covid-19 testing, advocacy, and encouragement of vaccination. The Ministry of Education, in collaboration with the Ministry of Health, should draw conclusions from the students' testing and vaccination plans implementation in the 2021–2022 academic year, rectify the deficiencies, and implement the recommendations. This should be done with a forward-looking perspective, to enhance the effectiveness of testing and vaccination guidelines in preparation for a potential resurgence of Covid-19 or another pandemic outbreak.

Operation of the Institutional Antigen Testing System and their Recognition as Diagnostic Tests for Covid-19 – the Covid-19 outbreak in Israel began in March 2020. Establishment of the testing system for diagnosing Covid-19 infection and its operation were central components in dealing with this virus, both globally and in Israel. The ability to rapidly deploy antigen testing stations as required, to provide the public with efficient, equitable, and high-quality service has gained increased importance since this involved providing services that affected the entire population, impacted daily life, and enabled a return to normal alongside the pandemic. The audit raised that despite the increase in the spread of the pandemic from wave to wave, it took the Ministry of Health until January 2022 to expand the number of daily Covid-19 diagnostic tests by adding institutional antigen tests to PCR tests, resulting in suboptimal deployment of sampling stations and waiting lines. Establishing infrastructure that will enable the Ministry of Health to provide a rapid and quality response in emergency is essential for the health system to cope with future emergencies.

This report also includes findings from three follow-up audits – **The Burial System in Israel; Advanced Imaging Tests; Classified Information – Securing it in Archives and Preventing its Publication**. Following the rectification of deficiencies raised in previous reports is an important tool to ensure that the audited bodies have indeed addressed the required issues. Therefore, year by year, the volume of follow-up audits we conduct increases, and their level of execution improves.

Preparing this report required a significant effort on the part of State Comptroller Office employees, who worked diligently to prepare it – with professionalism, thoroughness, fairness, and meticulousness. The office employees fulfill their public role with a true sense of mission and deserve our gratitude.

To conclude, this report covers various and diverse topics. Each chapter open to the public, as well as decision-makers, a window into the activities of the audited bodies. Thus, assisting in ensuring the integrity of the public service in the Israel and significantly contributing to enhance efficiency, savings, and integrity in the audited bodies while maintaining good governance principles.



Ministry of Health, was among the first countries in the world to vaccinate. This significantly contributed to saving thousands of Israelis lives. The vaccination campaign launched by the healthcare system, especially in its first months, prevented harm to public health and could even be said to have saved the lives of many, especially those defined as high-risk populations – the elderly and those who suffered from serious comorbidities. It also ensured the return of the economy to full activity. It was noted that the Ministry of Health collected data on side effects from several reporting channels, and medical officials transmitted most of the reports through an interface to the ministry's computerized system - the Israel National Medical Record ("Nachlieli") system. The audit raised that due to technical malfunctions in the interface to the Nachlieli system, a significant portion (82%) of the reports transmitted by medical officials were not recorded. In addition, the Ministry of Health failed to analyze about 33,000 reports received from the public in 2021. In the end, only about 55,000 of the reports submitted by medical professionals were recorded and improved, and most of them concerned mild symptoms, such as colds and pain at the injection site. The audit also indicated that due to the Covid-19 pandemic, the parents' rate (participating in a survey conducted by the State Comptroller) expressing concern about permanent damage caused to their children from routine vaccinations increased from about 46% in 2016 to about 57% in 2022. In addition, the children rate vaccinated with all routine vaccines decreased in 2022 compared to 2017 by about 3 to 12 percentage points. Public trust in the healthcare system, concerns about Covid-19 vaccine side effects, and the dissemination of misinformation regarding Covid-19 vaccinations were among the factors that may have affected population vaccination rates. Increasing public trust in the healthcare system; drawing lessons from the Covid-19 crisis regarding population vaccination, particularly in formulating a strategy and tactics to combat misinformation; and future preparedness for dealing with pandemic events – all are crucial to the Ministry of Health's ability to ensure that Israeli citizens receive necessary vaccinations to protect their health.

Covid-19 Vaccinations and Testing in the Education System – towards the 2021–2022 academic year, in early September 2021, the government decided to reopen all schools after about a year in which the education system operated remotely due to lockdowns or hybrid learning combining remote and frontal studies. The main challenge faced by the education system at that time was to allow students to return to frontal learning in schools and maintain a regular study routine. According to government decisions and Ministry of Health guidelines, the main measures designed to enable a full return to school were vaccinating students in schools and conducting rapid antigen tests to assist in detecting student and education staff illnesses and isolate them. The audit raised that only a small proportion (4%) of students, across all age groups, were vaccinated under the school vaccination programs. This figure reflects that the vaccination programs failed to meet their targets. Similarly, the contribution of the testing programs was low, reflected both in the low rate of participation in these programs (12% of schools participated in the "Education Shield" program, and 13% of classes participated in the "Green Classroom" program) and in the low parent rate declarations submitted under the testing programs. For example, in the "Check and Learn" program, the average rate of parents who submitted declarations on the day the program was launched



The Central Unit for Enforcement and Investigations at the Ministry of Agriculture is of great importance given its law enforcement function in public health, animal health and welfare, and protection of agricultural crops from pests. The audit on **The Central Unit for Enforcement and Investigations at the Ministry of Agriculture** ("the Unit") indicate that in 2018–2022, about 20,000 incidents were opened in the Unit, in about 21% of which (about 5,000) investigations were opened. During those years, the Ministry of Agriculture imposed administrative fines at about NIS 23 million in areas where the Unit was entrusted with their enforcement. In 2019–2022, about 39,000 transfers of plant products were documented, from the Palestinian Authority (PA) to Israel through the goods crossings between Israel and the Judea and Samaria region. The audit raised deficiencies that enable uncontrolled transfer of goods between Israel and the PA, including inadequate physical infrastructure at the goods crossings, lack of information sharing and synchronization of information systems between the entities operating at the crossings – the Land Crossings Authority (RAMIM) in the Ministry of Defense, Customs, and the Unit. In this state of affairs, it is extremely difficult to prevent smuggling and laundering of agricultural produce, a black economy, and cruelty to animals. In addition, in a wide-ranging sampling, 40% of the samples taken in 2022 raised abnormalities of pesticide residues in the plant produce transferred from the Palestinian Authority to Israel. The Unit, RAMIM, and Customs should intensify their collaboration to ensure that the goods crossings can fulfill their purpose – preventing uncontrolled transfer of agricultural goods between Israel and the PA and ensure that the Unit has the necessary tools to perform its function. In addition, the Ministry of Health, the Ministry of Agriculture, RAMIM, and the defense system should examine the existing mechanism for the transfer of plant produce from the PA to Israel, and consider solutions to reduce the extent of abnormal pesticide residues found in the produce transferred from the PA. The audit also presented years of misconduct by employees and managers in the Unit; that over the years, several disciplinary proceedings were instituted in their case in the Civil Service Commission. In practice, this has also led to the shutdown of the Unit's intelligence apparatus for over three years, followed by its re-establishment in a limited and ineffective form. The Minister of Agriculture and Director-General of the Ministry of Agriculture should introduce substantial changes in the Unit: regarding its management, ensuring compliance with its work procedures, eradicating recurring disciplinary incidents, and setting its priorities and organizational structure. Appointment of a new director for the Central Unit for Enforcement and Investigations at the Ministry of Agriculture—as in September 2023, along with additional required actions including setting work objectives for the unit, ongoing supervision and control of their implementation, and examination and implementation of recommendations from an external consulting firm—may assist the Ministry of Agriculture in applying the necessary changes in the work and output of the Unit. Hence, the unit can optimally perform its functions, foremost among which is safeguarding public health and the health and welfare of animals, as well as protecting vegetation.

This report consists of three chapters relating to the Covid-19 pandemic that broke out globally at the end of 2019: **Vaccination against Covid-19** – vaccination of the population against coronavirus was one of the primary tools for dealing with the virus and Israel, led by the



presented. It was also found that there are comparable countries, such as New Zealand, whose financial statements include more detailed information than those of the State of Israel; for example, regarding fixed assets such as roads, the electricity grid, and the railway network.

The Accountant General should complete the mapping of state-owned fixed assets, including the mapping of the property held by the Ministry of Defense, for its accounting registration and proper presentation in the state's financial statements. Moreover, he should ensure that the deficiencies raised in this report regarding the presentation of fixed assets and completeness of the data are rectified. In addition, the Accountant General should continue to improve land data to present them fully and comprehensively in the state's financial statements.

Football is one of the most popular sports in the world, and Israel is no exception. Football, like other sports, is also an educational and social tool contributing to the development and nurturing of the generation of children and youth – according to the values of sports and the promotion of health, teamwork, responsibility, and discipline. This report includes an audit of **The Budgetary Control Authority of the Football Association**. Given the difficult economic situation of football clubs in Israel and to maintain their financial stability, the association established the Authority in 1992. A review of about 22 years from the 1999/2000 season to the 22/23 season demonstrate that the deficit in the aggregate capital of the professional league clubs did not decrease and even increased – from NIS 237 million to NIS 281 million (a real increase of about 18.5%, according to the May 2023 index). The audit included analysis of the financial statements of 28 teams in the Premier League and National League for the 22/23 season, subject to regulatory control, and it was found that 19 of them had negative equity in this season, of about NIS 326 million. This is contrary to the expected, given the establishment of the authority, as it was established against the backdrop of the difficult economic situation of football clubs in Israel, to maintain their financial stability. Thus, the authority has not fulfilled the purpose for which it was established. The international trend led by UEFA in its club licensing regulations is to improve the financial state of the clubs participating in its organized competitions, while setting financial thresholds and goals for them. According to the Budgetary Control Regulations (established by the Israeli Association), there is no obstacle to prevent a club that fails to meet the criteria for reducing past debts or decreasing the deficit in its equity from participating in the league. It is recommended for the association, encourage clubs to improve their financial resilience, including making the clubs' participation contingent upon reducing their equity deficit or improving predetermined financial ratios, such as the current ratio. In its regulations, the Association should set rules to ensure that revenue from youth departments is channeled to their intended purpose and not diverted to other activities, and that control is maintained over this. Such action is essential to prevent harm to investment in and development of the youth department. It is recommended that the association demand to receive from the authority aggregate financial information at least about all the groups together, according to various indices and financial ratios; it is also recommended to publish this information on the association's website.



[Consolidated Version]. In addition, the committee decided to impose confidentiality for three months on the following reports:

- The IDF's Preparedness and Readiness for Warfare in the Electromagnetic Spectrum Domain
- Cyber Defense of Unmanned Aerial Vehicles (UAVs).
- Cyber defense: Aspects of regulation and protection of information and computing systems at Rafael Advanced Defense Systems Ltd.;
- Protection against cyber threats to Home Front Command's means of command and control.

As stated, the report includes audit chapters on government ministries and state institutions, and the following is an overview of some of them.

According to Section 19 of the State Comptroller Law, **the financial statements of the State of Israel were examined as of December 31, 2022, with emphasis on fixed assets**. The total assets presented in the financial statements of the state as of December 31, 2022, was about NIS 2,009 billion, compared to about NIS 799 billion – total assets as of December 31, 2021. This represents growth of about 151%, resulting from the first-time inclusion of state-owned land assets as a surplus in the balance sheet. The total fixed assets, plus the total land held by the state, account for about 85% of the total assets. Fixed assets are tangible items held for the production or provision of goods or services, or for lease to others or for administrative purposes, which are expected to be used for over one period. Fixed assets are of great importance of the state's asset inventory and have a significant impact on all of its financial statements; therefore, it is important that the recognition of fixed assets, their registration, and their accounting measurement be conducted properly. In the audit, it was found that in 2022, progress was made regarding the above registration – land assets were included for the first time in the balance sheet, but the data on fixed assets were still not fully presented in the state's financial statements. These include many qualifications and lack significant components, such as data on assets of the Ministry of Defense, some assets abroad and some intangible assets, as well as data on contingent assets for royalties from natural resources at about NIS 34.8 billion. In addition, several deficiencies were found in the statements of the Ministry of Health, the Ministry of Foreign Affairs, and the Ministry of Transportation concerning the presentation of fixed assets and the integrity of the data. Regarding the method of measurement of fixed assets in the financial statements of the government ministries examined (Ministry of Construction and Housing, Ministry of Health, Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Transportation), it was found that in their statements, these ministries present fixed assets according to the cost method. Thus, the real value of the fixed assets is not presented in their financial statements. The audit also found that there are items of property whose useful life is not shown at all in Israel's financial statements, for example: Cultural and heritage assets, as well as aviation assets, as opposed to some comparable countries (Canada, Australia, and New Zealand) where this data is



lack of a comprehensive status report, thoroughly examining the budgetary implications of conducting a defense project on the defense budget in the coming years. This is despite the State Comptroller's Office estimate that the defense system will have a budget leeway of several billion NIS on average per year in 2023–2027 (based on an expanding assumption), only about 10% of the estimated sources for these years. Furthermore, discrepancies were found in the Ministry of Defense's reporting to the Joint Committee in the Knesset on quarterly changes in the budget authorization to commit, the cumulative amount of which in the period from quarter A 2017 to quarter B 2022 was NIS 68.5 billion. Given the necessity of the budget authorization to commit for the functioning of the defense system and the significant amount involved, as well as its impact on the inflexibility of the defense budget, the State Comptroller's Office recommends that the Ministry of Finance and the Ministry of Defense improve the planning processes for the budget authorization to commit. They should formulate the budget proposal based on the multi-year commitments in NIS and foreign currency aid and expand the scope of information presented to the Ministerial Committee for Procurement as it proceeds to examine the budgetary implications of implementing defense projects. In addition, it is recommended that the Ministry of defense and the Ministry of Finance, in coordination with the Joint Committee of the Knesset, improve the quality of quarterly reporting on changes in the defense budget.

This audit was conducted prior to the outbreak of the "Iron Swords" war. It should be noted that the deficiencies and recommendations presented in the audit become even more important given the expected increase in the defense budget, including the budget authorization to commit, as well as the multi-annual commitments in the defense budget that will be required during and after the war.

The State Comptroller's Office also conducted a systemic audit on **The Security of Civil International Aviation to and From Israel**. The audit examined international aviation security leaving Ben Gurion Airport; Israeli aviation security abroad; and the security of foreign civilian and private aircraft entering Israeli airspace. The State Comptroller's Office recommends that the National Security Council (MALAL), conduct staff work in collaboration with the Ministry of Transportation, the Ministry of Finance, the Civil Aviation Authority, the General Security Services, (GSS), and the Police, addressing the entire spectrum of civil aviation security in Israel, including aviation departing from Israel, Israeli aviation abroad, and incoming foreign aviation. In addition, the relevance of government and security cabinet decisions on the subject, some of which were made as early as the 1970s, should be examined. Furthermore, it is recommended that at the conclusion of the work, the MALAL advise the Prime Minister and the security cabinet on how to regulate responsibility for the issue and allocate resources, thus ensuring an integrated vision. The State Comptroller's Office recommends the Prime Minister, the Minister of Transportation, and the Minister of Finance to address and formulate comprehensive aviation security policy. It should be noted that the Subcommittee of the Knesset State Audit Committee decided not to disclose this chapter to the Knesset and publish only the main audit actions and excerpts from its summary, to safeguard national security, under Section 17(a) of the State Comptroller Law, 1958



Foreword

The State Comptroller's Annual Audit Report of May 2024 was submitted to the Knesset under the State Comptroller Law, 1958 [Consolidated Version]. The report includes two parts: The first part consists of an audit of the defense system; the second, an audit of government ministries and state institutions.

On the morning of Saturday, "Shemini Atzeret" and "Simchat Torah" holiday, October 7th, 2023, the terrorist organization Hamas launched a murderous surprise attack on the communities surrounding Gaza and nearby areas, alongside a heavy barrage of thousands of missiles and rockets on southern and central Israel. In the terror attack, 256 Israelis were abducted: 124 were released or escaped, and 132 remain captive; from the massacre until mid-April 2024, 1,542 Israelis were killed, including 604 IDF soldiers, and 15,140 injured. In the days following October 7th, 2023, tens of thousands of residents from communities surrounding Gaza were evacuated from their homes, while still coping with the severe traumas many of them experienced that day. Following the escalation of hostilities on the northern front, tens of thousands of residents from northern border communities were also evacuated from their homes.

As previously announced, our office is conducting a comprehensive audit, addressing several issues related to the massacre on October 7th, 2023, and the "Iron Swords" war. In my opinion, there is a public and moral obligation to conduct an audit that will examine the functioning of all echelons on the day of the massacre, both during the period preceding it, and in its aftermath.

In tandem with the audit on the war issue, our office continued to fulfill its role and conducted audits in other areas as well. The following is an overview of some of the chapters in the report:

The budget authorization to commit of the Ministry of Defense is the maximum amount to which the ministry can commit in a given year, enabling it to carry out multi-year contracts in amounts of tens of billions of shekels per year. In the audit of **The Planning and Control of the Ministry of Defense's Budget Authorization to Commit**, deficiencies were found in the activities of the Ministry of Finance and the Ministry of Defense as part of the planning processes of the Ministry of Defense's budget authorization to commit. It was noted that the Budget Division in the Ministry of Defense does not plan the allocation of the budget authorization to commit to entities and update it optimally throughout the year. Typically, although the budget authorization to commit does not cover all the entities' needs, in about 40% of the programs budgeted in 2017–2022 (except for 2021), execution rates of up to 40% of their updated budgets were recorded, and in a quarter of the programs, execution rates of up to 20% were recorded. Furthermore, about 15% of the programs were allocated budget supplements during the year that were entirely unutilized, between NIS 58 million to NIS 2.2 billion. In addition, the audit by the Ministerial Committee for Procurement raised a



State of Israel

State comptroller Report

May 2024

Abstracts



State Comptroller and Ombudsman | Jerusalem