

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ד | מאי 2024



משרד ראש הממשלה

**ניהול משבר  
הקורונה ברמה  
הלאומית בתקופת  
הממשלות ה-35  
וה-36 - דוח מיוחד**





## ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית בתקופת הממשלות ה-35 וה-36 - דוח מיוחד

### רקע

מפרוץ מגפת הקורונה בפברואר 2020 ועד מועד סיום הביקורת (אוגוסט 2023) נדרשו ממשלות ישראל, שכיחנו באותה תקופה, לקבל החלטות משמעותיות הנוגעות להתמודדות מדינת ישראל עם המגפה והשלכותיה.

חלק מההחלטות שהתקבלו היו החלטות אסטרטגיות, אשר לעיתים התקבלו בלוח זמנים קצר; ההחלטות עסקו במגוון נושאים הנוגעים למגפת הקורונה ובהן כאלו הנוגעות לתפעול המשק וההחלטה על חיסון האוכלוסייה לרבות הצורך ברכש החיסונים.

החלטות הממשלה לעניין הקמת ועדת השרים לענייני קורונה (קבינט הקורונה) בממשלות ה-35 (בראשות ח"כ בנימין נתניהו) וה-36 (בראשות ח"כ נפתלי בנט) הקנו לקבינט הקורונה את מעמדו כגורם הרשמי האמון על קבלת החלטות אסטרטגיות הנוגעות לניהול משבר הקורונה.

בפועל, בתקופת כהונתן של הממשלות ה-35 וה-36 פעלו במקביל לקבינט הקורונה מנגנונים נוספים אשר באמצעותם התקבלו החלטות הנוגעות לניהול המשבר. עם פרוץ משבר הקורונה הטיל ראש הממשלה (רה"ם) ה-35 על ראש המטה לביטחון לאומי (המל"ל) לתכלל את ניהול המשבר והגדירו כמוביל המאמץ הלאומי להתמודדות עם משבר הקורונה. המל"ל שימש המתכלל למשבר הקורונה עד לתקופת כהונת הממשלה ה-36 אז הועבר תפקיד התכלול והתיאום הבין-משרדי לפורום חיתוך מצב לאומי (פורום חתמ"ץ או הפורום) בהובלת הממונה דאז על ההתגוננות במשרד הביטחון.



## נתוני מפתח

**3.4**

**מיליארד ש"ח**

הסכום ששילמה מדינת ישראל עבור רכש חיסוני הקורונה לשלוש חברות חיסונים (לרבות אופציות לרכש חיסונים) נכון לאוקטובר 2022

**29 מיליון**  
**מנות חיסון**

מספר מנות החיסון שסופקו נכון לאוקטובר 2022

**כ-90%**

שיעור החיסונים של חברת פייזר מתוך כלל החיסונים שניתנו בישראל החל מדצמבר 2020 ועד סוף דצמבר 2021

**2**

**נושאים**  
**משמעותיים**

שרה"ם ה-36 עסק בהם במסגרת פורום חתמ"ץ מבלי שהובאו לידיעת קבינט הקורונה. האחד - הפעלת תוכנית "בין הגלים" שעסקה בהיערכות לניהול שגרת הקורונה ותקציבה עמד על כ-170 מיליון ש"ח, והשני - תובנות ולקחים מתרגיל "אומגה" שבחן את יכולת משרדי הממשלה להתמודד עם תרחיש התפרצות הגל החמישי של מגפת הקורונה

**אוגוסט 2021**

תחילת פעילותו של פורום חתמ"ץ, אשר היווה גורם משמעותי בניהול משבר הקורונה. דבר פעילותו לא הובא לידיעת הציבור בצורה סדורה

**117 ש"ח**

עלות ממוצעת משוקללת למנת חיסון (בשקלול של עלויות רכישת החיסונים משלוש החברות)

## פעולות הביקורת

בחדשים נובמבר 2021 – אוגוסט 2023 בדק משרד מבקר המדינה את אופן אסדרת מנגנוני הניהול וקבלת ההחלטות בעניין משבר הקורונה ברמה הלאומית. הביקורת עסקה בתהליכי קבלת ההחלטות בתקופת הממשלות ה-35 וה-36, תוך התמקדות בכמה החלטות אסטרטגיות ובהן רכש החיסונים וחיסון האוכלוסייה, וכן בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לתפעול המשק ולרמת היערכותו במהלך המשבר. נוסף על כך נבחנו המנגנונים אשר עסקו בניהול ובתכלול של המשבר בממשלות השונות וכן ביחסי הגומלין בין כלל הגופים המעורבים בתהליכי קבלת ההחלטות. הבדיקה נערכה במזכירות הממשלה, במטה לביטחון לאומי (מ"ל), במשרד הביטחון ובמשרד הבריאות.





## תמונת המצב העולה מן הביקורת



### הממשלה ה-35 (בראשות ח"כ נתניהו)

- הממשלה ה-35 החליטה כי קבינט הקורונה יישמש מסגרת תיאום עליונה בין כלל הגורמים הממשלתיים העוסקים בטיפול במשבר הקורונה וכן ירכז את אסטרטגיית היציאה של מדינת ישראל מהמשבר בהיבטים השונים.
- לאחר ובסמוך לחתימה על ההסכם עם חברת פיזר (פיזר), בראשית דצמבר 2020 התקיימו כמה שיחות טלפון בין רה"ם ה-35 לבין מנכ"ל פיזר. בשיחתם המסכמת נקבע כי עד סוף מרץ 2021 תספק פיזר חיסונים לכמחצית מאוכלוסיית ישראל הבוגרת ורה"ם ציין כי הוא מוכן לתת בתקופה זו בלעדיות לחברה. יצוין כי באותה העת אף חברה אחרת לא הייתה מסוגלת לתת מענה נרחב ומהיר כמו פיזר.
- חיסוני הקורונה שימשו רכיב מרכזי באסטרטגיית היציאה של מדינת ישראל מהמשבר בשל תרומתם הצפויה להצלת חיי אדם ולמניעת הטלת הגבלות נוספות על חיי תושבי מדינת ישראל.
- המידע שהעבירה מדינת ישראל לפיזר במהלך מבצע החיסונים היה מצטבר (אגרגטיבי) ולא כלל מידע מזהה של מחוסנים. משרד הבריאות פרסם את המידע באתר המרשות שלו לידיעת הציבור.
- עד אוקטובר 2022 רכשה מדינת ישראל חיסונים ואופציות לרכש חיסונים בסכום של 3.4 מיליארד ש"ח. להלן בלוח מידע על הסכומים ששילמה מדינת ישראל לשלוש חברות התרופות שסיפקו 99.6% מחיסוני הקורונה נכון לאוקטובר 2022:

### עלות רכש משוקללת של חיסוני הקורונה והאופציות לרכש חיסונים נכון לאוקטובר 2022

| הסכום ששולם ל-3 החברות (במיליוני ש"ח) | מספר מנות החיסון שסופקו (במיליונים) | עלות ממוצעת משוקללת למנת חיסון <sup>1</sup> (בש"ח) |
|---------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------|
| 3,400                                 | 29                                  | 117                                                |

על פי נתוני משרד הבריאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**תהליך קבלת ההחלטה על מתן בלעדיות לפיזר -** במבחן התוצאה, ההחלטה שקיבל רה"ם ה-35 להיענות בחיוב להצעת פיזר למתן בלעדיות לחברה עד מרץ 2021 תרמה



1 עלות ממוצעת משוקללת המבוססת על כלל ההסכמים שנחתמו עם כל חברה בתקופה האמורה בהתאם לתנודות במחיר החיסונים לאורך התקופה.



למניעת תחלואה קשה ואף מנעה מוות של ישראלים רבים. עם זאת, עלה כי למעט שני עדכונים כלליים לגבי המגעים שהתקיימו עם חברות התרופות ולגבי הצורך להמתין לאישור ה-FDA את החיסון, ההחלטה וכן העובדה שהנושא כבר סוכם טלפונית עם מנכ"ל החברה, לא דווחו ע"י רה"ם או כל גורם אחר לקבינט הקורונה; משכך קבינט הקורונה לא אישר אותן, זאת אף שעל פי החלטת הממשלה קבינט הקורונה הוסמך לרכז את האסטרטגיה ליציאת ישראל ממשבר הקורונה והתחסנות האוכלוסייה הייתה מרכיב קריטי ביכולת לממש זאת. לצד התועלות למדינת ישראל, מדובר בהחלטה שהייתה כרוכה באותה העת בסיכונים לבריאות הציבור, גם אם אלו סיכונים מחושבים. אין זו החלטה רגילה או פעוטה שנכון לקבלה על ידי גורם אחד, בכיר ככל שיהיה - ראש הממשלה, ללא הסמכה ע"י הממשלה. נוכח כובד משקלה, ובהתאם להחלטת הממשלה, מתחייב היה להעביר את הנושא לדיון והחלטה של קבינט הקורונה המוסמך מטעם הממשלה לרכז את האסטרטגיה ליציאת ישראל ממשבר הקורונה; ואולם, ההחלטה לא נדונה בקבינט הקורונה, והממשלה לא קיבלה החלטה להסמיך את רה"ם לקבל החלטות אלו במקומה.

**חובת הסודיות -** במסגרת שיחת היועצות שקיים רה"ם ה-35 ב-3.12.20 עם שר הבריאות דאז, ראש המל"ל דאז ובעלי תפקידים בכירים במשרד הבריאות, הועלתה האפשרות לדיון בקבינט הקורונה וסוגיית הדלפות המידע ממנו ונדונה שאלת הצורך בהצגת הדברים לקבינט. כמו כן הוזכרה חובת הסודיות המסחרית כלפי חברות התרופות (כל אחת בנפרד) והעובדה כי בשל ההגבלות החוזיות בין ובין ישראל הקבינט יעודכן רק בעניין קיום המגעים עמן. ב-6.12.20 מסר רה"ם ה-35 לקבינט הקורונה עדכון כללי בלבד בדבר המגעים עם חברות התרופות ובדבר הצורך בהמתנה לקבלת אישור סופי ממינהל המזון והתרופות האמריקאי (ה-FDA) לביצוע החיסונים. עדכון כללי נוסף נמסר לקבינט הקורונה ב-20.12.20, אז כבר ניתן אישור ה-FDA לחיסון ונחתמו ההסכמים עם חברות התרופות ובהן גם חברת פייר. בעדכון מסר מנכ"ל משרד הבריאות דאז כי נרכשו חיסונים במעורבות, בין היתר, של רה"ם, שר הבריאות, ראש המל"ל ומנהלת חטיבת טכנולוגיות במשרד הבריאות. החשש מפני הדלפה לא רצויה אינו יכול להצדיק את הדרך שבה התקבלה ההחלטה, ולהפך, יש להתמודד עם תרבות קלוקלת של הדלפות מפורומים בכירים, כמו גם לקבוע לשם קבלת ההחלטות, פורום מצומצם ומוסמך שיאפשר קבלת החלטה מהירה, באופן עיל ומיטבי ותוך הקפדה על סודיות.

## הממשלה ה-36 (בראשות ח"כ בנט)

- בהחלטת הממשלה בעניין הקמת ועדת השרים לענייני קורונה בממשלה ה-36 נקבע בין השאר שוועדת השרים (קבינט הקורונה) תשמש מסגרת תיאום עליונה בין כלל הגורמים הממשלתיים העוסקים בטיפול במשבר הקורונה. ועדת השרים לענייני קורונה החליטה ביולי 2021 להסמיך את ראש הממשלה ואת שר הבריאות לנקוט בפעולות הנדרשות לשם יישום האסטרטגיה שעיקרה בלימה רכה וחכמה של תחלואה תוך מינימום פגיעה בשגרת היומיום ובכלכלת המדינה.
- ב-12.8.21, בעיצומו של גל הדלתא, פנה רה"ם ה-36 אל שר הביטחון דאז וביקש למנות את הממונה על ההתגוננות במשרד הביטחון דאז כאינטגרטור (מתכלל) לאומי - נוסף על תפקידו הרגיל. בהתאם, החל מ-13.8.21 שימש הממונה על ההתגוננות דאז כמתכלל הלאומי. התפקיד כלל ניהול פורום חתמ"ץ ומתן הנחיות לכלל הגורמים המעורבים בניהול משבר הקורונה, לרבות שרים ומנכ"לי משרדי ממשלה.



- פורום חתמ"ץ הוקם כדי לתכלל פעילות של משרדים שונים באופן אופרטיבי וכן כדי לקבל החלטות טקטיות ליישום הדיקטיבה (הנחיות) שנתנו מקבלי החלטות כדי להוציאן לפועל. עפ"י רוב, שרים לא זומנו לדיונים.

- החל במועד הקמת פורום חתמ"ץ באוגוסט 2021 ועד סיום תקופת הביקורת דן הפורום בעשרות רבות של נושאים וקיבל החלטות בעניינם. מרבית הסוגיות שבהן עסק הפורום וההחלטות שהתקבלו בו הן החלטות אופרטיביות המצריכות תיאום בין גורמים שונים ומשרדי ממשלה.

- המתכלל ומנכ"ל משרד הבריאות דאז ציינו בביקורת כי במסגרת פעילות הפורום יישב המתכלל מחלוקות בין גורמי מקצוע במשרדי הממשלה באופן יעיל וזריז יחסית, בוצעו מעקב ובקרה תדירים ופעולת הפורום אפשרה תגובה המתאימה לנסיבות משתנות.

**שיקוף ההחלטות שהתקבלו בפורום חתמ"ץ -** אף שתפקידו של קבינט הקורונה בממשלה ה-36 היה לשמש מסגרת תיאום עליונה בין כלל הגורמים הממשלתיים העוסקים בטיפול במשבר הקורונה ובכלל זה לעסוק הן באסטרטגיית יציאה מהמשבר והן בהיערכות להתפרצות חוזרת, בין השאר באמצעות התקנת תקנות, עלה כי החלטות משמעותיות שהתקבלו בפורום חתמ"ץ לא הובאו לידיעתו של קבינט הקורונה. כך למשל הפעלת התוכנית "בין הגלים", שעסקה באסטרטגיית היציאה מהמשבר ובהיערכות להתפרצות חוזרת - לא הובאה לדיון לפני הקבינט וזאת אף שמדובר בהקצאת תקציבים של כ-170 מיליון ש"ח; נוסף על כך בנובמבר 2021 התקיים תרגיל נרחב שכונה תרגיל אומגה; תרגיל זה דימה משחק מלחמה, שמטרתו "בחינת היערכות, איתור פערים, ושיפור המוכנות הלאומית, להתמודדות עם וריאנט חדש וקטלני בישראל"; הלקחים והתובנות שהופקו במסגרת התרגיל לא הוצגו בפני קבינט הקורונה וזאת אף שמדובר במידע שהיה בו בכדי לסייע לקבינט למלא את הנדרש ממנו ובכלל זה לצורך התקנת תקנות לשעת חירום.

**מינוי הממונה על ההתגוננות דאז במשרד הביטחון כ"מתכלל הלאומי", אסדרת סמכויות פורום חתמ"ץ ועדכון הציבור על פעילות הפורום -** עלה כי הממונה על ההתגוננות דאז במשרד הביטחון אותו מינה רה"ם ה-36 באוגוסט 2021 כ"מתכלל הלאומי" וכמרכז פורום חתמ"ץ לא מונה באופן רשמי ובכתב לתפקידו זה וכי המינוי סוכם בשיחה בעל פה בינו לבין רה"ם ה-36. הממשלה ה-36 לא אשררה את המבנה הארגוני של הפורום לניהול האופרטיבי של המאבק במגפה; לא נקבעו תהליכי עבודה או נהלים, ופעילות הפורום והעומד בראשו הוגדרה תוך כדי תנועה. דבר הקמת הפורום, מינוי המתכלל הלאומי לעמוד בראשו ופעילות הפורום לא הובאו לידיעת הציבור בפרסום רשמי.



## הממשלות ה-35 וה-36

- במדינות שונות (למשל ארה"ב, דרום קוריאה וניו זילנד) קיימים גופים או גורמים שהופקדו מראש על תכלול התגובה על משברים אזוריים (בריאויים או אחרים) ועל ניהולם, וכן מנגנונים הקובעים מתי יופעלו גורמים אלו וכיצד.

**הקמת מנגנון מקביל לקבינט הקורונה -** אף שוועדות השרים לענייני קורונה שהוקמו בתקופת כהונתן של הממשלות ה-35 וה-36, היו אמורות לשמש הגורם הרשמי האמון על ניהול משבר הקורונה, בפועל פעלו לצדן מנגנונים נוספים אשר באמצעותם התקבלו החלטות משמעותיות הנוגעות לניהול המשבר: רה"ם ה-35 הטיל על ראש המל"ל לתכלול את ניהול המשבר והגדירו כמוביל המאמץ הלאומי להתמודדות עם משבר הקורונה ורה"ם ה-36 מינה את המתכלל הלאומי לרכז את ניהול המשבר באמצעות פורום חתמ"ץ.

**שימור ידע ארגוני במעבר בין הגופים המתכללים את ניהול המשבר -** עלה כי לא בוצעו במל"ל הליכי הפקת לקחים לאומיים לאחר הגלים הראשון עד השלישי (פברואר 2020 - מרץ 2021), וכן לקחים כלשהם, ככל שעלו בפורומים שונים, לא הועברו לפורום חתמ"ץ. למעשה רק בספטמבר 2022 גיבש המל"ל מסמך פנימי הסוקר את פעילות המל"ל במשבר הקורונה ומעלה סוגיות שונות הנוגעות לניהול המשבר במל"ל, תובנות ולקחים מרכזיים. כמו כן לא בוצע הליך סדור של "העברת מקל" מהמל"ל לפורום חתמ"ץ. כתוצאה מכך, לא היה רצף ולא נשמר זיכרון ארגוני מסודר במעבר בין שני הגופים שתכללו את ניהול המשבר כך שעם הקמת המנגנון החדש של פורום חתמ"ץ הוא נדרש להגדיר מחדש את תפקידי הגורמים הרלוונטיים לטיפול במשבר.

**אסדרת מנגנון לתכלול הניהול של משברים אזוריים -** הצורך בהקמת גוף מרכזי לניהול פנדמיה בעיתות שגרה וחירום עלה בדיוני פורום חתמ"ץ, הדברים עלו גם במסגרת מסמך הפקת לקחים פנימי של המל"ל מספטמבר 2022 שבו צוין כי למדינת ישראל אין כיום גוף לאומי לניהול משברים ומצבי חירום שיש באחריותו ובסמכויותיו להוביל מצבי חירום אזוריים בסדר גודל כזה, וכי באירועי קיצון שאינם ביטחוניים כגון פנדמיה נדרש גוף ממלכתי על-משרדי המקושר לראש הממשלה והמוסמך לתאם בין הגופים השונים, לקבל החלטות מהירות ומיידיות וליישמן ולהנחות על הקצאת המשאבים המתאימים. עם זאת, עלה כי נכון למועד סיום הביקורת המל"ל לא הציג לרה"ם את שלוש החלופות שגיבש בנושא גוף מתכלל לניהול משברים במרחב האזורי: הקמת מטה מתאם למקרי חירום בלבד; הכפפת רשות חירום לאומית למשרד רה"ם בעת חירום; הקמת גורם מרכזי-מתכלל במל"ל.





## עיקרי המלצות הביקורת

ועדת ליפקין-שחק<sup>2</sup> בשנת 2007 ציינה כי: "קבלת החלטות מחייבת מיומנויות רבות והיבטי חשיבה רבים, שאינם יכולים להיות מנת חלקו של אדם אחד, מוכשר ככל שיהיה, או של ארגון אחד, גדול ככל שיהיה". מומלץ כי באירוע לאומי אזרחי, ניהול האירוע יוסדר בהחלטת ממשלה שתאפשר את ניהולו המיטבי ואת קבלת ההחלטות להן השלכות משמעותיות באמצעות האצלת סמכות לוועדת שרים, בהתאם לתקנון עבודת הממשלה והחלת חובת הסודיות בהתאם לסעיף 35 לחוק יסוד: הממשלה. עוד מומלץ שמשרד ראש הממשלה בשיתוף משרד המשפטים יסדירו אפשרות להקמת מנגנון שיופעל בעת משבר לאומי אזרחי כדוגמת משבר הקורונה, המנגנון יוקם באמצעות החלטת ממשלה ויאפשר קבלת החלטות מהירות, באופן יעיל ומיטבי ותוך הקפדה על סודיות בפורום מתאים ומצומצם של שרים וגורמים אחרים שיידרשו, תוך עדכון הממשלה בהקדם האפשרי.

על ראש הממשלה לבחון הקמת גוף מתכלל לניהול משברים במרחב האזרחי. כמו כן על המל"ל להשלים את הצעתו בנושא זה ולהציגה לראש הממשלה. משרד מבקר המדינה מדגיש כי ממצאי דוח זה מצביעים על הצורך באסדרת מנגנון להתמודדות עם משברים לאומיים אזרחיים כדוגמת פנדמיה ואף בטיפול בעורף בשעת חירום; למשל, כפי שמדינת ישראל נדרשה במהלך מלחמת "חרבות ברזל". מנגנון זה יבטיח את הרציפות ושימור הידע ואת יכולתו של ראש הממשלה והממשלה לפעול בעת משבר אזרחי - לאומי, יגביר את אמון הציבור לגבי אופן קבלת החלטות ויבטיח גם את האסדרה הנדרשת לגבי הסמכויות לקבלת החלטות ולפעולה בעת משבר מעין זה.

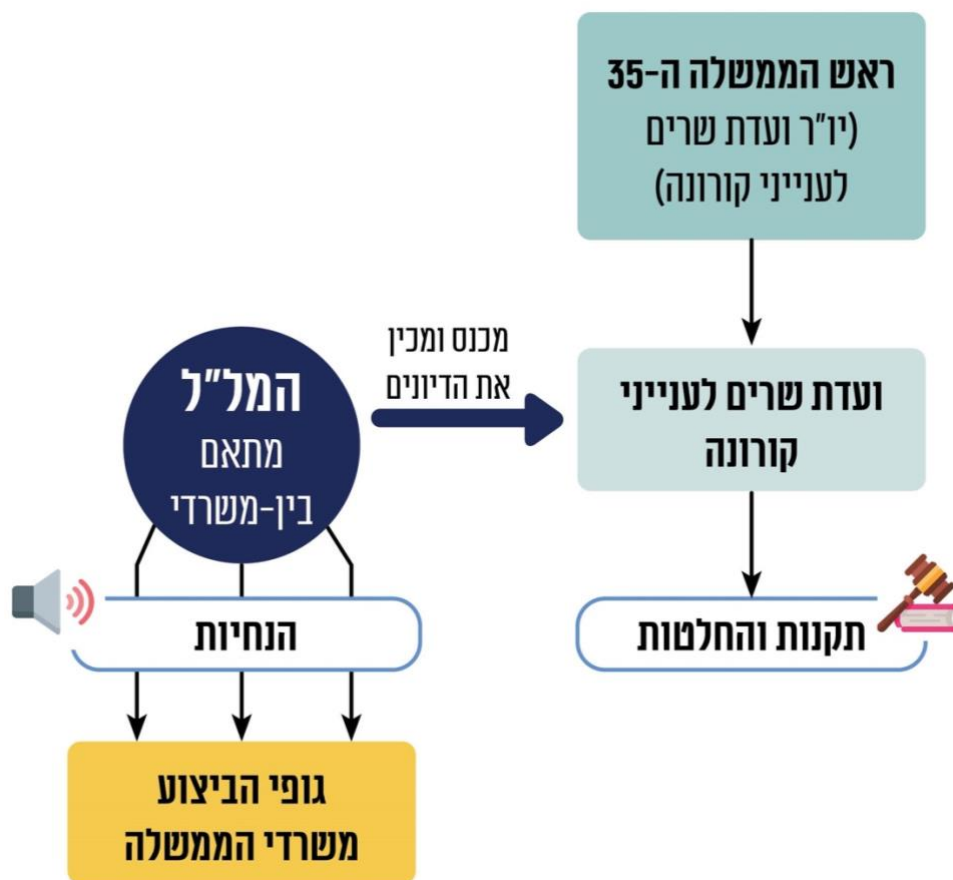
מומלץ כי בעת משבר לאומי אזרחי, הממשלה תסדיר את שרשרת הסמכויות לניהול המשבר ובכלל זה תגדיר את סמכויות הגורמים המובילים; תקבע את תהליכי העבודה והנהלים; וכן תביא לידיעת הציבור את החלטותיה בעניין בכדי לחזק את אמונו במנגנוני קבלת ההחלטות.

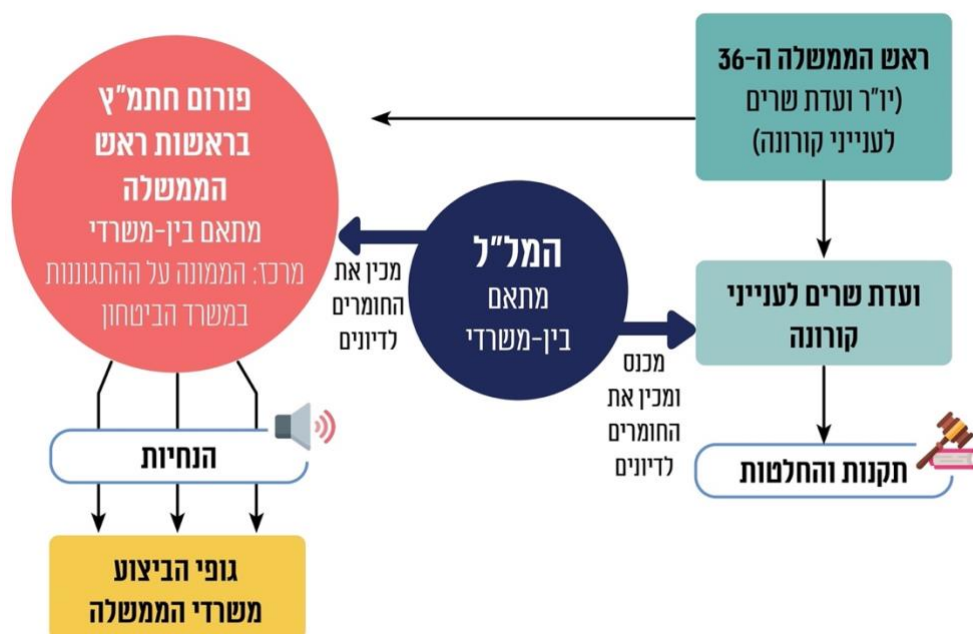
מומלץ כי כל מינוי לתפקיד רשמי ייעשה באופן רשמי ובכתב, בפרט כאשר מדובר במינוי לתפקיד משמעותי ובעל חשיבות לתכלול פעילותם של גורמים רבים הפועלים במקביל ובמשותף זה לזה.

2 ועדת ליפקין-שחק, המלצות צוות ההיגוי ליישום הדוח החלקי של ועדת וינוגרד (2007), פרק ג': "מטה ביטחוני-מדיני ליד ראש הממשלה", עמ' 9 - 10.



## ניהול משבר הקורונה בממשלות ה-35 וה-36





על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



## סיכום

בעת התרחשות משבר לאומי דוגמת משבר הקורונה, עולה הצורך באסדרה של מנגנון שתפקידו לקבל החלטות ולנקוט צעדים להבטחת מימוש ההחלטות שהתקבלו, זאת באמצעות מתן הנחיות ברורות לכל בעלי התפקידים, ביסוס התיאום ביניהם ותרגול תרחישים. בהיעדר מנגנון שכזה - בתקופת משבר הקורונה - כל אחד מראשי הממשלה הקים לעצמו מנגנון חדש לתכלול ולניהול של המשבר, והמנגנון התחלף עם חילופי הממשלות ה-35 וה-36. תחלופה זו הצריכה בנייה מחדש של אופן פעולת המנגנון, באופן שעלול לגזול זמן יקר בעת משבר. היעדר האסדרה הוביל למצב שבו הממשלה וקבינט הקורונה לא עודכנו ולא שותפו בהחלטות מרכזיות שהתקבלו. גם במועד סיום הביקורת, למעלה משלוש שנים לאחר פרוץ המגפה, המנגנון לא אוסדר.

בראייה צופה פני עתיד, מומלץ כי באירוע לאומי אזורי, ניהול האירוע יוסדר בהחלטת ממשלה שתאפשר את ניהולו המיטבי ואת קבלת ההחלטות להן השלכות משמעותיות באמצעות האצלת סמכות לוועדת שרים, בהתאם לתקנון עבודת הממשלה והחלת חובת הסודיות בהתאם לסעיף 35 לחוק יסוד: הממשלה. עם זאת, בעת אירוע של משבר לאומי אזורי, עשויות להתקיים נסיבות חריגות שיצריכו קבלת החלטה בהרכב מצומצם, בין היתר כדי לשמור על סודיות ולאפשר קבלת החלטה מהירה, באופן יעיל ומיטבי, דבר שנעשה באופן דומה בהקמת "קבינט המלחמה" במהלך מלחמת "חרבות ברזל", בהקשר להיבט הביטחוני והצבאי. על-כן, מומלץ שמשרד ראש הממשלה בשיתוף משרד המשפטים יסדירו את אופן קבלת החלטות בהרכב מצומצם בנסיבות חריגות, תוך עדכון הממשלה בהקדם האפשרי. נוסף על כך, נוכח החשיבות של גוף מתכלל אופרטיבי לניהול משברים במרחב האזורי, מומלץ שגוף כזה יוקם. מומלץ גם לשקף לציבור את הפעילות של מנגנונים אלה.

אסדרת מנגנונים אלו יכולה להבטיח מערך של איזונים ובלמים לגבי סמכויות לקבלת החלטות ולפעולה בעת משבר. האסדרה גם נדרשת לצורך שמירת רציפות, זיכרון ארגוני והפקות לקחים, בניית מנגנונים יעילים של מעקב ובקרה, מהירות תגובה ורמה של ודאות תפעולית בעיתות של אי-ודאות. זאת, לצד הבטחת הגמישות הניהולית הנדרשת בעת שכזו.



## ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית בתקופת הממשלות ה-35 וה-36 - דוח מיוחד

### מבוא

מפרץ מגפת הקורונה בפברואר 2020 ועד מועד סיום הביקורת (אוגוסט 2023) (להלן - מועד סיום הביקורת) נדרשו ממשלות ישראל, שכיהנו באותה תקופה, לקבל החלטות משמעותיות הנוגעות להתמודדות מדינת ישראל עם המגפה והשלכותיה. חלק מההחלטות שהתקבלו היו החלטות אסטרטגיות, אשר לעיתים התקבלו בלוח זמנים קצר; ההחלטות עסקו במגוון נושאים הנוגעים למגפת הקורונה ובהן כאלו הנוגעות לתפעול המשק וההחלטה על חיסון האוכלוסייה לרבות הצורך ברכש של החיסונים. בלוח שלהלן מועדי כהונת הממשלות בתקופת מגפת הקורונה:

#### לוח 1: מועדי כהונת הממשלות בתקופת מגפת הקורונה

| הממשלה                                     | ראש הממשלה                                    | התקופה             |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------|
| הממשלה ה-34                                | ח"כ בנימין נתניהו                             | 17.5.20 - 14.5.15  |
| הממשלה ה-35,<br>ממשלת חילופים (רה"ם חליפי) | ח"כ בנימין נתניהו<br>(ח"כ בני גנץ - לא התמנה) | 13.6.21 - 17.5.20  |
| הממשלה ה-36,<br>ממשלת חילופים (רה"ם חליפי) | ח"כ נפתלי בנט                                 | 30.6.22 - 13.6.21  |
|                                            | ח"כ יאיר לפיד                                 | 29.12.22 - 30.6.22 |

על מנת שממשלה תקבל החלטה מיטבית, עליה להתבסס על תשתית רחבה של מידע ממגוון תחומים והתמחויות רלוונטיים לנשוא ההחלטה; בהמשך ליצירת תשתית כזו נדרש לתכלל את המידע ולגבש את ההחלטה הטובה והמתאימה. אין מדובר במהלך חד-פעמי אלא בתהליך ממושך של פיתוח יכולות חשיבה וניתוח, שבסופו של דבר יוצר את התשתית החשיבתית המתאימה המאפשרת את קבלת ההחלטה האופטימלית בנסיבות העניין.<sup>3</sup>

על פי חוק יסוד: הממשלה (להלן - חוק היסוד), הממשלה רשאית למנות ועדות שרים קבועות, זמניות או לעניינים מסוימים, ואם מונתה ועדה כזאת רשאית הממשלה לפעול באמצעותה. הממשלה רשאית להקים ועדת שרים בכל תחום שתמצא לנכון.<sup>4</sup> הנחיית היועץ המשפטי

3 ראו בהקשר זה ועדת ליפקין-שחק, **המלצות צוות ההיגוי ליישום הדו"ח החלקי של ועדת וינוגרד** (2007), עמ' 9.  
4 מבקר המדינה, **דוח מיוחד - התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה** (2021), בפרק "ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית - תהליכי קבלת החלטות ומימושן", עמ' 60.



לממשלה (להלן - יועמ"ש) בנושא "ועדות שרים וסמכויותיהן"<sup>5</sup> קובעת כי "הממשלה, במליאתה, אינה מסוגלת לעסוק במאות אלפי נושאים הטעונים החלטה, ולכן פועלות ועדות השרים כזרועה הארוכה של הממשלה [...] הממשלה היא המוסמכת לקבוע את תחומי פעילותן של ועדות השרים והיא המוסמכת גם לשנותם". ועדת שרים היא פורום מצומצם אשר מונה כמה שרים, ומטרתו לשפר את תהליך הניהול וקבלת ההחלטות של הממשלה בתחום מוגדר. בהתאם לתקנון עבודת הממשלה ה-35, כל שר ראשי לערוך בכתב על החלטה של ועדת שרים בתוך שבועיים מיום שהופצה לידיעת חברי הממשלה, או בתוך שבוע לפי תקנון הממשלה ה-36. אם לא הוגש ערר עד תום התקופה האמורה תקבל ההחלטה תוקף של החלטת ממשלה.

בדוח הביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה בנושא תהליכי קבלת החלטות במשבר הקורונה (להלן - הביקורת הקודמת)<sup>6</sup> שפורסם בשנת 2021 עלה כי נכון למועד הקמת הממשלה ה-35 לא הוקמה ועדת שרים לניהול ענייני הקורונה. מבקר המדינה ציין בביקורת האמורה כי ראוי היה לדון בכך ולשקול להקים ועדת שרים ייעודית לניהול משבר לאומי עוד בתקופת כהונתה של הממשלה ה-34, שתאפשר קבלת החלטות בהליך סדור ותשתף את השרים האחראים להוציא לפועל את ההחלטות שמתקבלות, וזאת מהשלבים הראשונים של ניהול המשבר.<sup>7</sup>

ועדת השרים לענייני קורונה (להלן - ועדת השרים, הוועדה או קבינט הקורונה) שפעלה בממשלה ה-35 הוקמה מכוח החלטת ממשלה 13<sup>8</sup> בראשות ראש הממשלה (להלן - רה"מ ה-35) ובהרכב של 15 שרים נוספים. יצוין כי בהחלטה זו לא הסמיכה הממשלה את ועדת השרים לענייני קורונה לקבל החלטות בשם הממשלה, והדבר תוקן בהחלטת הממשלה 264 מילי 2020, אשר הקנתה סמכויות לוועדת השרים ובהן הסמכות לקבל החלטות על דעת הממשלה.<sup>9</sup> ביוני 2021 החליטה הממשלה ה-36 על הקמת ועדת שרים חדשה לענייני קורונה<sup>10</sup>, בראשות ראש הממשלה (להלן - רה"מ ה-36) ורה"מ ה-36 החליפי (כממלא מקום יושב ראש), ובהרכב של עשרה שרים וחמישה מזמנים קבועים. כמו כן, היא הסמיכה את הוועדה להתקין תקנות מתוקף חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020.

בהחלטות הממשלה בעניין הקמת ועדת השרים לענייני קורונה בממשלות ה-35 וה-36 הוגדרו תפקידי הוועדה כדלהלן:

- הוועדה תשמש מסגרת תיאום עליונה בין כלל הגורמים הממשלתיים העוסקים בטיפול במשבר הקורונה.

5 הנחיות היועמ"ש מספר 1.1200 מ-24.6.96 (עדכון אחרון ממאי 2020) בנושא "ועדות שרים וסמכויותיהן".

6 מבקר המדינה, **דוח מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה** (2021), בפרק "ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית - תהליכי קבלת החלטות ומימושן".

7 הביקורת הקודמת, עמ' 62.

8 החלטת ממשלה 13 (24.5.20).

9 בהחלטת הממשלה 264 (26.7.20) בנושא "הקמתה מחדש של ועדת השרים לענייני התמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו" הוחלט למנות מחדש ועדת שרים בראשות ראש הממשלה ובהרכב של תשעה שרים ועוד שני שרים במעמד של משקיפים ולהקנות לוועדה סמכויות נוספות על אלו שהיו בידי הוועדה הקודמת בכל הנוגע להתקנת תקנות. בהחלטה זו הקנתה הממשלה לוועדה את הסמכות לקבל החלטות על דעת הממשלה.

10 החלטת ממשלה 15 (23.6.21).



- הוועדה תרכז את אסטרטגיית היציאה של המדינה מהמשבר.
- הוועדה תעסוק בהיערכות לקראת התפרצות חוזרת של נגיף הקורונה.

החלטות הממשלה לעניין הקמת ועדת השרים לענייני קורונה (קבינט הקורונה) בממשלות ה-35 וה-36 הקנו לקבינט הקורונה את מעמדו כגורם הרשמי האמון על קבלת החלטות אסטרטגיות הנוגעות לניהול משבר הקורונה.

בפועל, בתקופת כהונתן של הממשלות ה-35 וה-36 פעלו במקביל לקבינט הקורונה מנגנונים נוספים אשר באמצעותם התקבלו החלטות הנוגעות לניהול המשבר.

עם פרוץ משבר הקורונה הטיל רה"ם ה-35 על ראש המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) לתכלל את ניהול המשבר<sup>11</sup> והגדירו כמוביל המאמץ הלאומי להתמודדות עם משבר הקורונה<sup>12</sup>. המל"ל שימש המתכלל למשבר הקורונה עד לתחילת תקופת כהונת הממשלה ה-36 אז הועבר תפקיד התכלול והתיאום הבין-משרדי לפורום חיתוך מצב לאומי (להלן - פורום חתמ"ץ או הפורום) בהובלת הממונה דאז על ההתגוננות במשרד הביטחון<sup>13</sup>.

## פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2021 - אוגוסט 2023 בדק משרד מבקר המדינה את אופן אסדרת מנגנוני הניהול וקבלת ההחלטות בעניין משבר הקורונה ברמה הלאומית. הביקורת עסקה בתהליכי קבלת ההחלטות בתקופת הממשלות ה-35 וה-36, תוך התמקדות בכמה החלטות אסטרטגיות ובהן רכש החיסונים וחיסון האוכלוסייה, וכן בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לתפעול המשק ולרמת היערכותו במהלך המשבר. נוסף על כך נבחנו המנגנונים אשר עסקו בניהול ובתכלול של המשבר בממשלות השונות וכן ביחסי הגומלין בין כלל הגופים המעורבים בתהליכי קבלת ההחלטות. הבדיקה נערכה במזכירות הממשלה, במטה לביטחון לאומי, במשרד הביטחון ובמשרד הבריאות.

11 המשנה לראש המל"ל מסר לצוות הביקורת ב-18.7.22 כי ההנחיה ניתנה בהתאם לחוק המטה לביטחון לאומי, תשס"ח - 2008 (ס' 11א2) ולפיו תפקיד המל"ל הוא: "לבצע כל תפקיד מטה אחר בענייני החוץ והביטחון ובתחום אחר שקבע ראש הממשלה".

12 הביקורת הקודמת, עמ' 55 והלאה.

13 מכונה גם עוזר השר להתגוננות.



## משא ומתן לרכש חיסוני הקורונה בתקופת הממשלה ה-35 - בין החודשים מאי 2020 ליוני 2021

אחת ההחלטות המרכזיות של הממשלה ה-35 הייתה בעניין רכש חיסוני הקורונה. להלן פרטים על הליך קבלת ההחלטות בעניין זה.

### רכש חיסונים

עם פרוץ מגפת הקורונה חברות רבות ברחבי העולם החלו בביצוע ניסויים לפיתוח חיסון לנגיף<sup>14</sup>. עוד במאי 2020 משרד הבריאות לכמה חברות במדינות שונות בניסיון לברר אם אחת מהן נמצאת בשלבים מתקדמים של פיתוח חיסון, וזאת על מנת שישראל תוכל להיות בין המדינות הראשונות שיתקשרו עם חברה כאמור לצורך רכש של חיסונים בהקדם האפשרי, לאחר קבלת אישור לשיווקם.

הליך המשא ומתן בין מדינת ישראל לבין חברות התרופות בנוגע לרכישת חיסונים לחיסון אוכלוסיית ישראל נוהל בעיקר על ידי חטיבת טכנולוגיות רפואיות, מידע ומחקר במשרד הבריאות (להלן - חטיבת טכנולוגיות). בסופו התקשר המשרד עם חמש חברות תרופות בינלאומיות. על הסכמי הרכש חתמו מהצד הישראלי מנכ"ל משרד הבריאות דאז וחשב המשרד או סגנו. שתיים מחברות התרופות מייצרות את חיסוני הקורונה בטכנולוגיית mRNA<sup>15</sup> - טכנולוגיית חיסונים חדשה יחסית, שנבדקה במחקרים, אך לפני פרוץ משבר הקורונה עדיין לא חיסנו באמצעותה אוכלוסיות שלמות. שלוש התקשרויות נוספות נעשו מול חברות תרופות המייצרות חיסוני קורונה המתבססות על טכנולוגיות מסורתיות - באמצעות הכנסת נגיף מוחלש לגוף המתחסן.

עד אוקטובר 2022 רכשה מדינת ישראל חיסונים ואופציות לרכש חיסונים בסכום של 3.4 מיליארד ש"ח משלוש חברות תרופות. להלן בלוח 2 מידע על הסכומים ששילמה מדינת ישראל לשלוש חברות התרופות שסיפקו 99.6% מחיסוני הקורונה נכון לאוקטובר 2022<sup>16</sup>:

- 14 ראו גם מבקר המדינה, **דוח מיוחד - פיתוח חיסון ונוגדנים נגד נגיף הקורונה במכון למחקר ביולוגי בישראל** (2023) לעניין פרויקט פיתוח חיסון ישראלי לנגיף הקורונה.
- 15 מולקולות mRNA הן העתק של מקטע מסוים מה-DNA הכולל את ה"הוראות" לייצור חלבון מסוים. כשמזיקים את ה-mRNA לתא, התא עצמו מייצר את האנטיגן בלבד בלי כל מחולל מחלה אחר שהיה מחובר אליו במקור.
- 16 עלות ממוצעת משוקללת המבוססת על כלל ההסכמים שנחתמו עם כל חברה בתקופה האמורה בהתאם לתנודות במחיר החיסונים לאורך התקופה.





## לוח 2: עלות רכש משוקללת של חיסוני הקורונה והאופציות לרכש חיסונים נכון לאוקטובר 2022

| הסכום ששולם ל-3 החברות (במיליוני ש"ח) | מספר מנות החיסון שסופקו (במיליונים) | עלות ממוצעת משוקללת למנת חיסון (בש"ח) |
|---------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|
| 3,400                                 | 29                                  | 117                                   |

על פי נתוני משרד הבריאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נוסף על הסכום ששולם עבור רכש החיסונים כמפורט בלוח 2, שילמה מדינת ישראל כ-330 מיליוני ש"ח עבור אופציות לרכישת חיסונים משתי חברות נוספות (כ-288 מיליוני ש"ח לחברה אחת אשר לא סיפקה בסופו של דבר חיסונים לישראל וכ-42 מיליוני ש"ח לחברה שנייה שסיפקה בסופו של דבר כ-121 אלף חיסונים בלבד). כמו כן שילמה המדינה לארגון הבריאות העולמי כ-130 מיליון ש"ח במסגרת השתתפותה במיזם COVAX - מיזם שנועד לחלק חיסונים באופן שוויוני בין המדינות החברות בו.

## הסכם עם חברת פיזר לרכש החיסונים

קודם להבשלת הליכי פיתוח חיסוני הקורונה (להלן - החיסונים) לכדי מוצר מוגמר ולקבלת אישור לשיווקם החלו מדינות העולם במאמצים לחתימת הסכמים לרכישת אופציות רכש מול חברות התרופות העולמיות. מהלך זה בוצע כדי שהן יוכלו להיות בין הראשונות שיקבלו את החיסונים לכשיתקבל אישור לשיווקם מרשויות רגולטוריות כמו מינהל המזון והתרופות האמריקאי (ה-FDA) והסוכנות הרגולטורית לתרופות ומוצרי בריאות הבריטית (ה-MHRA)<sup>17</sup>.

בדיונים שהתקיימו החל מיוני 2020 בתכלול המל"ל ועסקו ברכש החיסונים צוין כי עקב גודל אוכלוסיית מדינת ישראל, היא לא נחשבת מדינה אטרקטיבית יחסית למדינות העולם מבחינת פוטנציאל היקף החיסונים שלהם היא תדרש. צוין בדיונים אלו כי הדבר עלול להשפיע על עמדת המיקוח של ישראל ומחייב אותה לרכוש אופציות לרכישת חיסונים שלא ימומשו אף במחיר של הפסד כספי, וזאת כדי שלא להישאר מחוץ לתור כשיתחיל שיווק החיסונים. לנוכח זאת, החל מיוני 2020 חתמה מדינת ישראל על הסכמים עם חברות התרופות העולמיות לרכש חיסונים שיתקבלו לאחר אישור ה-FDA<sup>18</sup>.

**חתימה על ההסכם עם חברת פיזר לרכש החיסונים:** ב-10.12.20 העניק ה-FDA אישור חירום לשימוש בחיסוני הקורונה שפיתחו חברות פיזר ומודרנה ובעקבות כך גברה התחרות בין מדינות העולם לרכש החיסונים ולאספקתם. עוד טרם קבלת אישור החירום, ב-2.12.20 חתמה מדינת ישראל על הסכם לרכישה ואספקה של חיסונים עם חברת פיזר (להלן - חברת פיזר או פיזר, או החברה)<sup>19</sup>. בהסכם נקבע כי עד תום שנת 2021 תספק פיזר למדינת ישראל כמות

17 לעניין הליך אישור חיסונים בשגרה ובחירום ראו במקבץ דוחות זה הדוח בנושא התחסנות האוכלוסייה נגד נגיף הקורונה.

18 ההסכמים כוללים הסכמי רכש, הרחבות להסכמי הרכש, מסמכי הבנות, הסכמי סודיות והסכם שיתוף מידע אפידמיולוגי.

19 כמו כן כאמור נחתמו הסכמים נוספים עם חברת פיזר ובהם הרחבות להסכם הרכש והסכם לשיתוף מידע אפידמיולוגי.



חיסונים שתספיק לחיסון כמחצית מהאוכלוסייה הבוגרת (בפועל סופקה כמות גדולה הרבה יותר שהספיקה לכל האוכלוסייה הבוגרת ואף מעבר לכך).

**הליך קבלת החלטות אסטרטגיות בנושא רכש חיסונים:** לאחר ובסמוך למועד החתימה על ההסכם עם פייר, קיים רה"ם ה-35 כמה שיחות טלפון עם מנכ"ל חברת פייר לצורך קידום עסקת רכש חיסונים מחברת תרופות זו. מטעם מדינת ישראל השתתף בשיחות, נוסף על רה"ם ה-35, גם פורום מצומצם של בעלי תפקידים בכירים - מנכ"ל משרד הבריאות דאז, ראש המל"ל דאז, שגריר ישראל בארה"ב דאז וכן מנהלת חטיבת טכנולוגיות במשרד הבריאות. בחלק מהשיחות הטלפוניות השתתפו גם שר הבריאות דאז וראשת שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות. בשיחות הטלפוניות עם מנכ"ל פייר נדונו בין היתר מועדי אספקת החיסונים והכמויות שיסופקו.

שיחות טלפון עם פייר בתחילת דצמבר 2020 וההצעה לאספקת חיסונים לכל אוכלוסיית ישראל - ב-3.12.20 התקיימה שיחת היועצות טלפונית בין רה"ם ה-35, שר הבריאות דאז, ראש המל"ל דאז ובעלי תפקידים בכירים במשרד הבריאות, ובמסגרתה עודכן רה"ם ה-35 בהצעה שהציג גורם בכיר בפייר לראשת שירותי בריאות הציבור. בהתאם להצעה, פייר תספק חיסונים שיאפשרו לחסן את כל אוכלוסיית מדינת ישראל<sup>20</sup> בתוך שלושה חודשים ומדינת ישראל תעביר לה מידע אודות שיעור החולים בקרב אלו שחוסנו וכן מידע אודות תופעות הלוואי בקרב מתחסנים. במסגרת הדיון בהצעה של פייר נדונו בשיחה גם הסיכונים הבריאותיים כתוצאה מההתחסנות בחיסון של חברה אחת אל מול היתרונות בגיוון של חיסונים מכמה חברות.

יצוין, כי המידע שהעבירה ישראל לפייר במהלך מבצע החיסונים היה מצטבר (אגרגטיבי) ולא כלל מידע מזוהה של מחוסנים, וכי משרד הבריאות פרסם את המידע באתר המרשתת שלו לידיעת הציבור<sup>21</sup>.

בדיוני ההיועצות שקדמו למתן התשובה החיובית להצעת פייר השתתפו גם מי שכיהנו באותה עת כראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, מנהלת חטיבת טכנולוגיות במשרד הבריאות, ראש צוות חיסוני הקורונה במשרד הבריאות ונציגת היועץ המשפטי של משרד הבריאות. חלק מהמשתתפים נכחו רק בחלק משיחות ההיועצות. בין השקולים המרכזיים שהובילו להחלטה להיענות בחיוב להצעה ציינו המשתתפים את הצורך להגביר את מחויבות פייר להסכם, שכן החוזה כפי שנחתם כולל סעיפים המאפשרים לפייר לסגת מהחוזה מבלי להינזק.

בהמשך להצעת פייר, התקיימו כמה שיחות טלפון בין רה"ם ה-35 לבין מנכ"ל פייר. בשיחתם המסכמת ולאחר שנועץ רה"ם ה-35 עם מנכ"ל משרד הבריאות דאז, שגריר ישראל בארה"ב דאז, ראש המל"ל דאז וגורמים נוספים, נענה רה"ם ה-35 בשיחה בחיוב להצעת מנכ"ל פייר לפיה עד סוף מרץ 2021 תספק החברה חיסונים לכמחצית מאוכלוסיית ישראל הבוגרת וכן ציין שהוא מוכן לתת בתקופה זו בלעדיות לחברה.

20 בדיון צוין כי הכוונה לחיסון האוכלוסייה הבוגרת, מלבד מחלימים וילדים שכן בשלב זה טרם התקבל אישור לחיסון ילדים.

21 ראו מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - מאי 2024**, "התחסנות האוכלוסייה נגד נגיף הקורונה".



יצוין כי במסגרת ההסכמים שנחתמו עם פיזור נכלל סעיף היעדר בלעדיות שמאפשר לצדדים לפעול עם כל צד שלישי אחר בכפוף לתנאים שנקבעו בהסכם.

בתשובת פיזור למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 (להלן - תשובת פיזור) היא הדגישה את החשיבות בקבלת נתונים מתוקפים ומהימנים בעקבות ההתחסנות בישראל, שיאפשרו לה לנתח את הנתונים באופן מיטבי ומקיף ועל פי פילוחים רבים של קבוצות אוכלוסייה. עוד ציינה כי הנתונים שהתקבלו היו מהימנים ובעלי ערך רב במיוחד, לא רק מנקודת מבט של פיזור או ישראל, אלא גם בהיבט העולמי וכי הם היו אמורים לתרום לידע המדעי העולמי. עוד הוסיפה כי במבט לאחור הנתונים שהתקבלו מישראל היו בעלי השפעה מכרעת ואולי אף שינו את כללי המשחק בהתמודדות עם המגפה ברמה העולמית, כפי שפיזור קיוותה. מטרה זו הייתה הבסיס לדיון בנושא הבלעדיות. פיזור ציינה בנוסף כי הבלעדיות ניתנה לטווח קצר, מסיבות מדעיות בלבד, ומתוך כוונה לשתף את המסקנות המדעיות עם שאר העולם.

במבחן התוצאה, ההחלטה שקיבל רה"ם ה-35 להיענות בחיוב להצעת פיזור למתן בלעדיות לחברה עד מרץ 2021, אשר התקבלה עוד לפני אישור ה-FDA את החיסונים<sup>22</sup>, סייעה למדינת ישראל להתמודד עם התפשטות המגפה ואפשרה חזרה הדרגתית לשגרה. עם זאת, ההחלטות היו כרוכות גם בנטילת סיכונים הנוגעים לבריאות הציבור שכן מדובר היה בחיסון חדש שמעולם לא נוסה, מתבסס על טכנולוגיה חדשנית ושאפשר בהמשך בתהליך מזוהז<sup>23</sup>. סיכונים אלו הוזכרו בשיחות ההיוועצות שקיים רה"ם ה-35 קודם לקבלת ההחלטות עם מי שכיהנו באותה העת כשר הבריאות, מנכ"ל משרד הבריאות, שגריר ישראל בארה"ב, ראש המל"ל וכן גורמים נוספים<sup>24</sup>.

אספקת החיסונים והשימוש בהם: החל מדצמבר 2020 החלו חברות התרופות לספק מנות חיסון לישראל. כך, החל מדצמבר 2020 ועד סוף דצמבר 2021 סיפקה חברת פיזור את הרוב המוחלט (כ-90%) של החיסונים שניתנו בישראל<sup>25</sup>. הדבר תואם את העדכון שקיבל רה"ם ה-35 (ב-3.12.20) בדבר ההצעה שהציג גורם בכיר בפיזור לראשת שירותי בריאות הציבור, לפיה החברה תספק חיסונים שיאפשרו לחסן את כל אוכלוסיית מדינת ישראל בתוך שלושה חודשים.

מנכ"ל משרד הבריאות דאז מסר לצוות הביקורת בנובמבר 2022 כי במהלך הרבעון הראשון של שנת 2021, כאשר התקבלו חיסונים של מודרנה, הוחלט להשתמש בהם לחיסון הפועלים הפלסטינים וכך לעמוד בהתחייבות לחיסון האוכלוסייה הישראלית בחיסוני פיזור בלבד. עוד מסר כי למעשה הבלעדיות לפיזור ניתנה לאחר שמוצה תהליך המשא ומתן עם שאר חברות

22 יצוין כי תהליכים בוצעו במקביל, הן תהליך אישור החיסון ב-FDA והן ההחלטה על חיסון האוכלוסייה; בכל מקרה, חיסון האוכלוסייה בחיסוני פיזור בוצע רק לאחר שהתקבל אישור ה-FDA.

23 בעניין זה ראו במקבץ דוחות זה הדוח בנושא התחסנות האוכלוסייה נגד נגיף הקורונה.

24 בדיוני ההיוועצות השתתפו גם מי שכיהנו באותה עת כראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, מנהלת חטיבת טכנולוגיות במשרד הבריאות, ראש צוות חיסוני הקורונה במשרד הבריאות, נציגת היועץ המשפטי של משרד הבריאות ועוזר ראש המל"ל. חלק מהמשתתפים נכחו רק בחלק משיחות ההיוועצות.

25 משרד הבריאות מסר לצוות הביקורת כי בנתונים נכללים גם נתונים של מתחסנים שחוסנו בחו"ל והמידע על חיסונם הוזן בארץ. כמו כן הנתונים אינם כוללים את חיסונם של אנשים שהרשומה הרפואית שלהם אינה שמורה במערכת. עוד מסר משרד הבריאות כי יש הבדל בין הנתונים על מספר המתחסנים ובין הנתונים על מספר החיסונים שניתנו כיוון שמדובר בבקבוקונים מרובי מנות ולפיכך לעיתים בקבוק אחד שימש למתן כמה מנות חיסון.



התרופות, וכי פיזור הייתה החברה היחידה שיכלה לספק כמות כה גדולה של חיסונים, ולפיכך נוצרה "בלעדיות תוצאתית" (חוץ מפיזור, החברה היחידה שבאותה העת פיתחה חיסון שהיה לקראת אישור, הייתה חברת מודרנה).

מתשובת משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 (להלן - תשובת משרד רה"ם) עולה כי לדבריהם לא ניתנה לחברת פיזור התחייבות לחסן בחיסוניה את כלל האוכלוסייה; "הבלעדיות" שבה דובר הייתה עד לסוף מרץ 2021 והיא נתנה קדימות לפיזור, מטעמים מקצועיים-רפואיים, נוכח העובדה שבאותה העת אף חברה אחרת לא הייתה מסוגלת לתת מענה נרחב ומהיר כמו החברה.

מתשובת משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה מינואר 2024 (להלן - תשובת משרד הבריאות) עולה עמדה דומה לעמדה שהוצגה בתשובת משרד רה"ם ולפיה פיזור סיפקה את רוב החיסונים אך הדבר לא מעיד לדעתם בהכרח על בלעדיות שניתנה לחברה מראש, אלא על העובדה שבמועד השיחות עם פיזור - דצמבר 2020, היא הייתה החברה היחידה שיכלה לספק את החיסונים; לישראל וגם לחברה היה אינטרס לחסן מהר ככל האפשר את האוכלוסייה - לישראל הדבר עשוי להבטיח את בריאות הציבור ויכולת המשק לחזור לתפקוד מהיר, ולפיזור הדבר יאפשר נוסף על ההיבט הכלכלי-רווחי גם קבלת מידע מקיף מישראל שימש לצרכיה. לטענת המשרד, פיזור הייתה ערה לכך שבמועד חתימת ההסכם מלאי החיסונים "הוביל בפועל לכך שנעשה שימוש רק בחיסונים של פיזור" ויש להניח שמבחינתה דובר במניע חשוב להגדלת היקף החיסונים שהועברו לישראל, כך שבפועל ייעשה שימוש רק בחיסון מתוצרתה. עוד צוין בתשובה כי חיסון בחיסונים שאינם מתוצרת פיזור באותה העת לא נחשב היה כהפרה של ההסכם מול פיזור אך היה עלול לגרור האטה בקצב אספקת החיסונים.

האחריות המשותפת של הממשלה - חוק יסוד: הממשלה מבחין בין סמכויות המוקנות לממשלה לאלו המוקנות לראש הממשלה. כך למשל נקבע בסעיף 24(ב) לחוק היסוד כי אם חדל שר לכהן או שנבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו ממלא את תפקידו ראש הממשלה או שר אחר שקבעה הממשלה; בסעיף 31 לחוק היסוד נקבע כי הממשלה רשאית באישור הכנסת לשנות את חלוקת התפקידים בין השרים, למעט תפקיד ראש הממשלה וסעיף 39 לחוק היסוד מסמיק את ראש הממשלה להתקין תקנות שעת חירום אם ראה כי לא ניתן לכנס את הממשלה וקיים צורך דחוף וחיוני בהתקנתן.

על פי סעיף 5(א) לחוק היסוד "הממשלה מורכבת מראש הממשלה ומשרים אחרים". ראש הממשלה הוא שר, כל דין הנגזר ממעמדו של שר נגזר ממעמד ראש הממשלה. עם זאת, ראש הממשלה הוא שר מיוחד במינו, הוא ראש וראשון לשרים. ראש הממשלה הוא המרכיב את הממשלה<sup>26</sup>, השרים אחראים בפני ראש הממשלה על התפקידים שעליהם הם ממונים<sup>27</sup>, ראש הממשלה הוא המנהל את ישיבות הממשלה וקובע את סדר היום של ישיבותיה<sup>28</sup>, התפטרותו או פטירתו של ראש הממשלה דינה כהתפטרות הממשלה כולה<sup>29</sup> ובידי ראש הממשלה מצויה הסמכות להביא בנסיבות מסוימות ובהסכמת נשיא המדינה לפיזור הכנסת כולה<sup>30</sup>. אם כך, ראש

26 סעיף 7(א) לחוק יסוד: הממשלה.

27 סעיף 4 לחוק יסוד: הממשלה.

28 סעיף 16(א) לחוק יסוד: הממשלה.

29 סעיפים 19 ו-20 לחוק יסוד: הממשלה.

30 סעיף 29(א) לחוק יסוד: הממשלה.



הממשלה הוא אמנם חבר בממשלה אך מעמדו מיוחד, הוא המרכיב אותה, מעצב את הרכבה וחלוקת התפקידים בה והוא המנווט את פעילותיה ויעדיה העיקריים<sup>31</sup>.

על אף שחוק היסוד הכיר במעמדו המיוחד של ראש הממשלה, הוא הכיר בד בבד במעמדו של שר בממשלה ושל הממשלה כולה. כך למשל בסעיף 31(ו) לחוק היסוד נקבע כי "הממשלה תקבע את סדרי ישיבותיה ועבודתה, דרכי דיוניה ואופן קבלת החלטותיה אם דרך קבע ואם לעניין מסוים"; אמון הכנסת עם הרכבת הממשלה הוא בממשלה כולה ולא רק בראש הממשלה<sup>32</sup> ועל פי סעיף 5(א) לחוק היסוד הסמכויות המוקנות לממשלה מוקנות לראש הממשלה ולשרים גם יחד. אם כך, החלטות הממשלה הן אפוא החלטות הממשלה כולה, ואחריותה בפני הכנסת היא אחריות משותפת<sup>33</sup>.

הממשלה ה-35 החליטה כי קבינט הקורונה ימשש מסגרת תיאום עליונה בין כלל הגורמים הממשלתיים העוסקים בטיפול במשבר הקורונה וכן ירכז את אסטרטגיית היציאה של מדינת ישראל מהמשבר בהיבטים השונים<sup>34</sup>. חיסוני הקורונה שימשו רכיב מרכזי באסטרטגיית היציאה של מדינת ישראל מהמשבר בשל תרומתם הצפויה להצלת חיי אדם ולמניעת הטלת הגבלות נוספות על חיי תושבי מדינת ישראל. היות שמדובר היה בחיסון חדש שמתבסס על טכנולוגיה חדשנית, שמעולם לא נוסה ואשר אושר בהמשך בהליך מזוהר, הרי שמשמעות הדבר היא שלצד התרומה הצפויה מהתחסנות כלל האוכלוסייה, יש גם סיכונים הנוגעים לבריאותה. חומרת הסיכונים וההיקף הרחב של השלכותיהם מחזקים את הצורך שהחלטות שכאלו יתקבלו בפורום שרים מתאים והולם, שלצורך עניין זה נקבע קבינט הקורונה.

משלא הוסמך רה"מ ה-35 על ידי הממשלה לקבל החלטות בנושא זה, היה עליו לפעול בהתאם להחלטת הממשלה כאמור ולהביא לדיון בפני קבינט הקורונה את הסיכום שלו עם מנכ"ל פיזור שמשמעותו מתן בלעדיות לחברה עד מרץ 2021 לחיסון האוכלוסייה.

עלה כי במסגרת שיחת היועצות שקיים רה"מ ה-35 ב-3.12.20 עם שר הבריאות דאז, ראש המל"ל דאז ובעלי תפקידים בכירים במשרד הבריאות, הועלתה האפשרות לדיון בקבינט הקורונה וסוגיית הדלפות המידע ממנו ונדונה שאלת הצורך בהצגת הדברים לקבינט. כמו כן הוזכרה חובת הסודיות המסחרית כלפי חברות התרופות (כל אחת בנפרד) והעובדה כי בשל ההגבלות החוזיות בין ובין ישראל הקבינט יעודכן רק בעניין קיום המגעים עמן. ב-6.12.20 מסר רה"מ ה-35 לקבינט הקורונה עדכון כללי בלבד בדבר המגעים עם חברות התרופות ובדבר הצורך בהמתנה לקבלת אישור סופי ממינהל המזון והתרופות האמריקאי (ה-FDA) לביצוע החיסונים. עדכון כללי נוסף נמסר לקבינט הקורונה ב-20.12.20, אז כבר ניתן אישור ה-FDA לחיסון ונחתמו ההסכמים עם חברות התרופות ובהן גם חברת פיזור. בעדכון מסר מנכ"ל משרד הבריאות דאז כי נרכשו חיסונים במעורבות, בין היתר, של רה"מ, שר הבריאות, ראש המל"ל ומנהלת חטיבת טכנולוגיות במשרד הבריאות.

31 בג"ץ 5261/04 פוקס נ' אריאל שרון, פ"ד נט(2)446.

32 סעיף 13(ד) לחוק יסוד: הממשלה.

33 סעיף 4 לחוק יסוד: הממשלה.

34 החלטת הממשלה ה-13, "ועדת השרים לעניין ההתמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו" (24.5.20).



מנכ"ל משרד הבריאות בתקופת רה"ם ה-35 מסר לצוות הביקורת כי הקבינט היה מעורב "בעירבון מוגבל" שכן הייתה דרישה לסודיות מצד כול החברות.

עלה כי למעט שני עדכונים כלליים לגבי המגעים שהתקיימו עם חברות התרופות ולגבי הצורך להמתין לאישור ה-FDA את החיסון, ההחלטה האסטרטגית שתוצאתה הייתה מתן בלעדיות לפייזר עד סוף מרץ 2021 וכן העובדה שהנושא כבר סוכם טלפונית עם מנכ"ל החברה, לא דווחו ע"י רה"ם או כל גורם אחר לקבינט הקורונה; משכך קבינט הקורונה לא אישר אותן, זאת אף שעל פי החלטת הממשלה קבינט הקורונה הוסמך לרכז את האסטרטגיה ליציאת ישראל ממשבר הקורונה והתחשנות האוכלוסייה הייתה מרכיב קריטי ביכולת לממש זאת.

משרד רה"ם מסר בתשובתו כי מדובר בהחלטה שהתקבלה על ידי גורמי מקצוע במשרד הבריאות שאותה ראש הממשלה סייע ליישם במסגרת המשא ומתן עם חברת פייזר, וכי בשום שלב ראש הממשלה לא כבל את שיקול הדעת של גורמי מקצוע, לא מול חברת פייזר וגם לא מול חברות אחרות.

עוד מסר משרד רה"ם בתשובתו כי החלטת הממשלה בעניין קבינט הקורונה קבעה אומנם כי הקבינט ירכז את אסטרטגית היציאה ממשבר הקורונה אך לא קבעה חובה משפטית כי החלטות מסוימות, כדוגמת רכש חיסונים, יחייבו אישור של הקבינט, מלבד התקנת תקנות שעת חירום מסוימות. עם זאת, נמסרו לקבינט מספר עדכונים בנושא ובכלל העדכונים צוין כי לא ניתן למסור פרטים מדויקים על רקע הגבלות החוזיות מחשש לביטול ההסכמים ופגיעה במאמצי היציאה מהמשבר. עוד צוין משרד רה"ם כי בשום שלב לא נשמעה ביקורת מצד חברי הקבינט על התנהלות זו או על היעדר מידע הדרוש לקבלת החלטות, הובהרו לחברי הקבינט הקווים הכלליים של עסקת הרכש מול פייזר מהם עולה כי מסה קריטית של אזרחי ישראל תחוסן בחיסוני החברה ואף בעניין זה לא נדרשו הבהרות מצד חברי קבינט הקורונה.



ועדת ליפקין-שחק<sup>35</sup> שקמה בשנת 2007 בעקבות הדוח החלקי של ועדת וינוגרד<sup>36</sup> ציינה כי: "קבלת החלטות מחייבת מיומנויות רבות והיבטי חשיבה רבים, שאינם יכולים להיות מנת חלקו של אדם אחד, מוכשר ככל שיהיה, או של ארגון אחד, גדול ככל שיהיה".

35 ועדת ליפקין-שחק, **המלצות צוות ההיגוי ליישום הדוח החלקי של ועדת וינוגרד** (2007), פרק ג': "מטה ביטחוני-מדיני ליד ראש הממשלה", עמ' 9 - 10.

36 ועדת וינוגרד - ועדת בדיקה ממשלתית בראשות השופט בדימוס ד"ר אליהו וינוגרד ז"ל, לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 - מלחמת לבנון השנייה.



מכלל האמור עולה כי לאחר שנועץ עם מנכ"ל משרד הבריאות דאז, שגריר ישראל בארה"ב דאז, ראש המל"ל דאז וגורמים נוספים, לרבות בעניין הצורך בשמירה על סודיות, קיבל רה"ם ה-35 את ההחלטה האסטרטגית שמשמעותה מתן בלעדיות לחברת פייר באספקת חיסוני קורונה וזאת עד סוף מרץ 2021; בפועל ההחלטה הובילה לכך שרוב רובה של האוכלוסייה הישראלית חוסנה בחיסונים אלו. מדובר בהחלטה שבדיעבד ובמבחן התוצאה תרמה למניעת תחלואה קשה ואף סייעה למנוע מוות של ישראלים רבים. ואולם, לצד התועלות למדינת ישראל, מדובר בהחלטה שהייתה כרוכה באותה העת בסיכונים לבריאות הציבור, גם אם אלו סיכונים מחושבים. אין זו החלטה רגילה או פעוטה שנכון לקבלה על ידי גורם אחד, בכיר ככל שיהיה - ראש הממשלה, ללא הסמכה ע"י הממשלה. וגם לא - כנטען בתשובת משרד רה"ם - לקבלה בידי גורמי המקצוע של משרד הבריאות. נוכח כובד משקלה, ובהתאם להחלטת הממשלה, מתחייב היה להעביר את הנושא לדיון והחלטה של קבינט הקורונה המוסמך מטעם הממשלה לרכז את האסטרטגיה ליציאת ישראל ממשבר הקורונה; ואולם, ההחלטה לא נדונה בקבינט הקורונה, והממשלה גם לא קיבלה החלטה להסמיך את רה"ם לקבל החלטות אלו במקומה.

כך או כך, האחריות על עדכון קבינט הקורונה וקבלת אישורו חלה על רה"ם ה-35, אך בפועל ההחלטה האסטרטגית שמשמעותה מתן בלעדיות לפייזר, עד סוף מרץ 2021, וכן העובדה שהנושא סוכם טלפונית עם מנכ"ל החברה, לא דווחו ע"י רה"ם או כל גורם אחר לקבינט הקורונה; משכך קבינט הקורונה לא אישר אותה.

בראייה צופה פני עתיד, מומלץ כי באירוע לאומי אזרחי, ניהול האירוע יוסדר בהחלטת ממשלה שתאפשר את ניהולו המיטבי ואת קבלת ההחלטות שלהן השלכות משמעותיות באמצעות האצלת סמכות לוועדת שרים, בהתאם לתקנון עבודת הממשלה והחלט חובת הסודיות בהתאם לסעיף 35 לחוק יסוד: הממשלה. החשש מפני הדלפה לא רצויה אינו יכול להצדיק את הדרך שבה התקבלה ההחלטה, ולהפך, יש להתמודד עם תרבות קלוקלת של הדלפות מפורומים בכירים, כמו גם לקבוע לשם קבלת ההחלטות פורום מצומצם ומוסמך שיאפשר קבלת החלטה מהירה, באופן יעיל ומיטבי ותוך הקפדה על סודיות.

מומלץ שמשרד רה"ם בשיתוף משרד המשפטים יסדירו אפשרות להקמת מנגנון שיופעל בעת משבר לאומי אזרחי כדוגמת משבר הקורונה, המנגנון יוקם באמצעות החלטת ממשלה ויאפשר קבלת החלטות בפורום מתאים ומצומצם של שרים וגורמים אחרים שיידרשו, תוך עדכון הממשלה בהקדם האפשרי. יצוין כי פורום דומה הוקם ב-11.10.23, במהלך מלחמת "חרבות ברזל", בהקשר להיבט הביטחוני והצבאי - "קבינט המלחמה".

בתשובתו ממאי 2024 מסר משרד המשפטים כי בעיתות חירום, כאשר הדבר נדרש ומתאים מבחינת אופי תרחיש החירום וסוגי ההחלטות שצריכות להתקבל על מנת להתמודד איתו, יש מקום לשקול קבלת החלטה בהרכב מצומצם.



## ניהול משבר הקורונה בתקופת הממשלה ה-36 בין החודשים יוני 2021 לדצמבר 2022

### הקמת פורום חיתוך מצב לאומי

מבקר המדינה ציין בעבר כי ניהול משבר לאומי מצריך הפעלת גוף אופרטיבי ייעודי שיוסמך למימוש החלטות הדרג המדיני, והמליץ כי עם זיהוי תחילתו של משבר לאומי יופעל גוף ייעודי לניהול המשבר בהיבטים האופרטיביים<sup>37</sup>.

ב-12.8.21, בעיצומו של גל הדלתא<sup>38</sup>, פנה רה"ם ה-36 אל שר הביטחון דאז וביקש למנות את הממונה על ההתגוננות דאז במשרד הביטחון כאינטגרטור (מתכלל) לאומי - נוסף על תפקידו הרגיל (להלן - המתכלל הלאומי). בהתאם, החל מ-13.8.21 שימש הממונה על ההתגוננות דאז כמתכלל הלאומי. התפקיד כלל מתן הנחיות לכל הגורמים המעורבים בניהול משבר הקורונה, לרבות שרים ומנכ"לי משרדי ממשלה. כך למעשה הוקם פורום חיתוך מצב לאומי (להלן - פורום חתמ"ץ או הפורום), בראשותו של רה"ם ה-36 וברכזו של הממונה על ההתגוננות דאז במשרד הביטחון. המתכלל הלאומי היה כפוף לרה"ם ה-36, והחל מיולי 2022 הוא כונה בסיכומי הדיונים של פורום חתמ"ץ: "הממונה מטעם רה"ם להובלת המאבק הבין-משרדי במגפת הקורונה". נמצא כי ב-13.8.21 הציג הממונה על ההתגוננות דאז לרה"ם ה-36 תוכנית לניהול לאומי של המשבר, ב-15.8.21 בוצע תדריך למשרדי הממשלה, וב-16.8.21 התקיים דיון ראשון של פורום חתמ"ץ בראשות רה"ם ה-36. ממועד זה ועד 3.7.22, קרי במשך קרוב לשנה, התקיימו 73 ישיבות של פורום חתמ"ץ, רובן בראשות רה"ם ה-36.

הוראות התקש"ר מאפשרות להטיל על עובד מדינה תפקידים זמניים, אף אם אינם בתחום פעולתו הרגילה. הטלת התפקיד מוגדרת בהוראות התקש"ר כמתן הוראה מיוחדת בכתב לעובד למלא, נוסף על תפקידו הקבוע, תפקיד או תפקידים נוספים באופן זמני<sup>39</sup>.

בביקורת עלה כי הממונה על ההתגוננות דאז במשרד הביטחון אותו מינה רה"ם ה-36 באוגוסט 2021 כ"מתכלל הלאומי" וכמרכז פורום חתמ"ץ לא מונה באופן רשמי ובכתב לתפקיד זה וכי המינוי סוכם בשיחה בעל פה בינו לבין רה"ם ה-36.

מומלץ כי כל מינוי לתפקיד רשמי ייעשה באופן רשמי ובכתב, בפרט כאשר מדובר במינוי לתפקיד משמעותי ובעל חשיבות לתכלול פעילותם של גורמים רבים הפועלים במקביל ובמשותף זה לזה.

אופן קיום הדיונים בחתמ"ץ: פורום חתמ"ץ הוקם כדי לתכלל פעילות של משרדים שונים באופן אופרטיבי וכן כדי לקבל החלטות טקטיות ליישום הדיקטיבות (הנחיות) שנתנו מקבלי ההחלטות כדי להוציאן לפועל. הדיונים התקיימו באופן יומי וכללו תוכניות אופרטיביות וחלוקת אחריות לביצוע המשימות, בדגש רב על מעקב אחר ביצוע המשימות, דבר חיוני במיוחד

37 הביקורת הקודמת, עמ' 79. ראו גם הפרק בנושא "מנגנון מתכלל לניהול משברים לאומיים אזרחיים".

38 וריאנט ה"דלתא" של נגיף הקורונה התפשט בישראל החל מחודש יוני 2021.

39 נציבות שירות המדינה, תקנון שירות המדינה.





בניהול משבר המערב סוגיות בין-משרדיות. הדיון התקיים במתכונת קבועה. כל דיון ארך כשעה, וכל מי שזומן לדיון חייב היה להשתתף בו. מלבד המשתתפים שזומנו לדיון הספציפי, לעיתים הצטרפו לדיון גם שרים, מנכ"לים או נציגים אחרים ממשרדי ממשלה נוספים שלא זומנו, אשר מצאו לנכון להשתתף בדיונים כדי להקשיב להם ולהתעדכן בהחלטות שהתקבלו בהם<sup>40</sup>.

מלשכת הממונה על ההתגוננות נמסר לצוות הביקורת כי על פי רוב שרים לא זומנו לדיונים<sup>41</sup>. בדיונים השתתפו גם כעשרה יועצים משפטיים (מהמשרדים השונים) ובחלק מהדיונים השתתף גם היו"ר דאז של ועדת חוקה, חוק ומשפט בכנסת. מספר המשתתפים היה כ-40 עד 50. כשעתיים אחרי הדיון הופץ סיכום, ולאורך כל היום התקיימו בפורומים מצומצמים דיוני המשך בנושאים מסוימים או דיונים המתמקדים במשימות מסוימות (דיוני צד) ומעקבים. כאשר החלטות התקבלו בהסכמה בין משתתפי הפורום, הוגדרו משימות ליישומן. לעומת זאת, אם התעוררו מחלוקות, המתכלל עדכן את רה"ם בעניין על מנת לקבל ממנו הנחיות כיצד להסדירן.

הממונה על ההתגוננות דאז (אשר שימש כמתכלל הלאומי) ומנכ"ל משרד הבריאות דאז מסרו לצוות הביקורת כי במסגרת פעילות הפורום יישב המתכלל הלאומי מחלוקות בין גורמי מקצוע במשרדי הממשלה השונים באופן יעיל וזריז יחסית, בין באמצעות תיאום, קידום הדיון ביניהם בלוחות זמנים קצרים או הבאת המחלוקת להכרעת רה"ם. כמו כן, בוצעו מעקב ובקרה תדירים בעניין ביצוע החלטות הפורום, באופן שאיפשר לוודא כי ההחלטות מתבצעות כמתוכנן. לבסוף, פעולת הפורום אפשרה תגובה המתאימה לנסיבות משתנות הן בשל תדירות התכנסותו של הפורום, והן בשל התובנות שהופקו מביצוע תרגיל נרחב המדמה משחק מלחמה שהתקיים בתחילת נובמבר 2021 (ראו להלן - תרגיל אומגה).

פורום חתמ"ץ שהוקם היה גורם ייעודי לניהול אופרטיבי של המשבר החל מאמצע אוגוסט 2021. בראש הפורום עמד הממונה על ההתגוננות דאז במשרד הביטחון. נוסף עליו השתתפו בפורום בעלי תפקידים שהם "שחקנים חוזרים" שלהם ניסיון קודם אותו צברו במהלך משבר הקורונה, בהם מי שכינה באותה העת בתפקיד משנה לראש המל"ל, מפקד פיקוד העורף, משנה ליועמ"ש ומנכ"ל משרד הבריאות.

משרד מבקר המדינה בחן סוגיות הנוגעות לאסדרת מנגנון פורום חתמ"ץ בראייה הצופה פני עתיד, כמפורט להלן.

## אסדרת סמכויות פורום חתמ"ץ ומיני העומד בראשו

בהחלטת הממשלה בעניין הקמת ועדת השרים לענייני קורונה בממשלה ה-36<sup>42</sup> נקבע בין השאר שוועדת השרים תשמש מסגרת תיאום עליונה בין כלל הגורמים הממשלתיים העוסקים בטיפול במשבר הקורונה. ועדת השרים לענייני קורונה החליטה ביולי 2021 להסמיך את ראש הממשלה ואת שר הבריאות לנקוט בפעולות הנדרשות לשם יישום האסטרטגיה שעיקרה בלימה רכה

40 הזימון לדיון בפורום חתמ"ץ נשלח במסגרת קבוצת תקשורת בהשתתפות נציגים של כל משרדי הממשלה והגופים הרלוונטיים, ובאופן זה הדיונים היו פתוחים לכל חברי הקבוצה.

41 יצוין כי מלשכת הממונה על ההתגוננות דאז מסרו לצוות הביקורת ביולי 2022 כי לעיתים הצטרפו לדיון בזום גם שרים ו/או מנכ"לים ו/או נציגים ממשרדי ממשלה נוספים שלא זומנו ומצאו לנכון לעלות ולהשתתף בפגישות במטרה להקשיב לדיון ולהחלטות שהתקבלו במסגרת הדיונים.

42 החלטת הממשלה 15 (23.6.21).



וחכמה של תחלואה תוך מינימום פגיעה בשגרת היומיום ובכלכלת המדינה<sup>43</sup>. משמעות הדבר היא בין השאר צורך במינוי גורם ייעודי לניהול אופרטיבי של המשבר שדבר מינויו וזהותו אמורים היו להיות מובאים לכל הפחות לידיעת ועדת השרים לענייני קורונה.

בביקורת עלה כי קבינט הקורונה לא עודכן ע"י רה"ם דאז או מי מטעמו על הקמת פורום חתמ"ץ ועל פעילותו ומעורבותו בניהול משבר הקורונה. עלה שבפועל מעת הקמת פורום חתמ"ץ באוגוסט 2021 ועד סוף נובמבר 2021 התקיימו ארבע ישיבות של קבינט הקורונה: בשתי הישיבות הראשונות קיומו של פורום חתמ"ץ לא הוזכר כלל; בשתיים הבאות הפורום הוזכר כבדרך אגב ובתמצית הקיצור, וצוין שהוקם כ"צוות הסרת חסמים" וצוות יומי שרה"ם ה-36 עומד בראשו באופן אישי, העוסק בניהול אופרטיבי של המאבק במגפת הקורונה<sup>44</sup>.

**עדכון הציבור על מינוי המתכלל הלאומי:** בשל החשיבות בשקיפות כלפי הציבור, קיימת חשיבות לעדכון באשר לפעולות משמעותיות שיש מקום שהוא יהיה מודע להן; לדוגמה כאשר ממנים גורם שאמור להוות גורם משמעותי בניהול אופרטיבי של המשבר. כך למשל עודכן הציבור כשמונה פרויקטור הקורונה ביולי 2020 אז פרסם משרד הבריאות כי רה"ם ה-35 ושר הבריאות דאז החליטו למנות פרויקטור קורונה לאומי. בהודעת הפרסום עודכן הציבור גם על זהותו של הפרויקטור וניסיונו המקצועי במערכת הבריאות<sup>45</sup>.

לשם השוואה, במרץ 2020 הוחלט בניו זילנד על הקמת מבנה הובלה חדש וייעודי לצורך ההתמודדות עם מגפת הקורונה - צוות תגובה כלל-ממשלתי. כראש צוות התגובה הכלל-ממשלתי מונה גורם ממשלתי ונקבע שהוא יהיה האחראי לתכלול התגובה הממשלתית ברמה הלאומית. דבר המינוי הוצג בפני הציבור, ובמסגרת תפקידו הוא נדרש לדווח לוועדה פרלמנטרית לתגובה למגפה<sup>46</sup> על פעילות הממשלה בנושא<sup>47</sup>.

עלה כי דבר הקמת הפורום, מינוי המתכלל הלאומי לעמוד בראשו ופעילות הפורום לא הובאו לידיעת הציבור בפרסום רשמי.

בראייה צופה פני עתיד, מומלץ כי ייסוד של גוף ייעודי, דוגמת החתמ"ץ, לניהול אופרטיבי של נושא לו משמעות לאומית, והגדרת סמכויותיו, יובאו לאישור הממשלה או ועדת השרים הרלוונטית, ויפורסמו לציבור.

43 החלטת ועדת השרים קיבלה תוקף של החלטת ממשלה מספר 114 מה-15.7.21.

44 בדיונים שהתקיימו ב-3.10.21 וב-23.11.21.

45 משרד הבריאות, הודעות דוברות מתאריך 23.7.20.

46 הוועדה התכנסה לראשונה ב-31.3.20.

47 רוני בלנק, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **גורמים העוסקים בתכלול ההתמודדות עם התפרצות מגפות מדבקות בדרום קוריאה, בניו זילנד ובסינגפור** (2021), עמ' 39.



יצוין לחיוב כי פורום חתמ"ץ התכנס בתדירות תכופה והוא עקב אחר יישום החלטותיו - דבר שתורם לניהול המשבר אך עם זאת, הממשלה ה-36 לא אשררה את המבנה הארגוני של הפורום לניהול האופרטיבי של המאבק במגפה; לא נקבעו תהליכי עבודה או נהלים, ופעילות הפורום והעומד בראשו הוגדרה תוך כדי תנועה. למעשה, בשום שלב מאז הקמתו של פורום חתמ"ץ לא הוגדרו באופן פורמלי סמכויותיו ואף לא הוגדרו סמכויותיו של המתכלל הלאומי בתוקף תפקידו כמרכז הפורום.

הממונה על ההתגוננות דאז מונה כמרכז של פורום חתמ"ץ במסגרת בחירה פרסונלית ולא כחלק מתהליך של העברת אחריות או סמכות למשרד הביטחון בהתאם ל"נחשול בריא"<sup>48</sup>, ולא נוצרה שרשרת סמכויות שבה משרד הביטחון מרכז תחום בכפוף לרה"ם. התנהלות זו של פורום חתמ"ץ מקשה על שימור הזיכרון הארגוני במהלך מערכה ארוכה ובראייה עתידית עלול הדבר להקשות על היכולת ללמוד מההתנהלות במשבר הקורונה במהלך התמודדות עם משברים אזוריים אחרים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2023 ציין הממונה על ההתגוננות דאז כי לדעתו ישנה חשיבות רבה לעבודה סדורה בתהליכים קצרים ומהירים כפי שהתרחש בפורום חתמ"ץ; זו הדרך הנכונה לטעמו לנהל מערכה פנדמית.

מומלץ כי בעת משבר לאומי אזורי, הממשלה תסדיר את שרשרת הסמכויות לניהול המשבר ובכלל זה תגדיר את סמכויות הגורמים המובילים; תקבע את תהליכי העבודה והנהלים; וכן תביא לידיעת הציבור את החלטותיה בעניין בכדי לחזק את אמונו במנגנוני קבלת ההחלטות.

## שיקוף ההחלטות שהתקבלו בפורום חיתוך מצב לאומי

החל במועד הקמת פורום חתמ"ץ באוגוסט 2021 ועד סיום תקופת הביקורת דן הפורום בעשרות רבות של נושאים וקיבל החלטות בעניינם. מרבית הסוגיות שבהן עסק הפורום וההחלטות שהתקבלו בו הן החלטות המצריכות תיאום בין גורמים שונים ומשרדי ממשלה. לדוגמה, בדיון הראשון שקיים פורום חתמ"ץ ב-16.8.21 התקבלו בין היתר החלטות בנושאים אלה: הרחבת מתחמי ההתחסנות במרכזי הערים; רכש 10 מיליון ערכות אנטיגן לבדיקה ביתית; מעקב אחר נושא ביצוע בדיקות אנטיגן חד-פעמיות בשירות הציבורי, ביחידות צה"ל ובמטה צה"ל בעיתוי שימולץ על ידי משרד הבריאות; והגברת המאמץ להרחבת היקפי המתחסנים בני 60 ומעלה בחיסון השלישי. חלק מהסוגיות שנדונו וההחלטות שקיבל פורום חתמ"ץ היו סוגיות משמעותיות ובעלות השפעות תקציביות מן המעלה הראשונה, לדוגמה התוכנית "בין הגלים" שעסקה בהיערכות לניהול שגרת קורונה בעת שרמת התחלואה נמוכה (ראו להלן).

48 בעקבות החלטות ממשלה משנת 2005 בנושא "היערכות לקראת התפרצות אפשרית של שפעת פנדמית" גיבש משרד הביטחון את התוכנית "נחשול בריא" - התוכנית הלאומית להתמודדות עם פנדמיה של שפעת, ראו תת הפרק תכנית "נחשול בריא" בהמשך.



במרבית דיוני פורום חתמ"ץ השתתף המשנה ליועמ"ש דאז, אשר קבע באילו מקרים נדרש קבינט הקורונה להתקין תקנות בסוגיות שבהן דן הפורום. במקרים אלו פורום חתמ"ץ הכין את המצע לקראת הדיון בקבינט הקורונה.

סוגיית המידע שחובה להעביר לוועדת שרים עלתה בדוח מיוחד של מבקר המדינה על מבצע "צוק איתן" שפורסם בשנת 2017 אז המליץ מבקר המדינה לעגן בכתובים את סוגי המידע שנדרש למסור לקבינט המדיני-ביטחוני, אשר נדרשים להחלטתו ואת המקרים שבהם חובה לכנסו או לעדכנו<sup>49</sup>. כמו כן, מבקר המדינה המליץ בעבר (לגבי הקבינט המדיני-ביטחוני) כי עיגון של סמכויות הקבינט ותפקידיו, כאמור, יתרום להגברת אמון הציבור בכך שתהליכי קבלת ההחלטות בקבינט הם תקינים וראויים. זאת בפרט במקרים שבהם עשויות להיות להחלטות השפעות הרות גורל על המדינה, ולא ראוי להותיר בידי מספר מצומצם מאוד של מקבלי החלטות<sup>50</sup>.

עלה כי החלטות משמעותיות שהתקבלו בפורום חתמ"ץ לא הובאו לידיעת קבינט הקורונה. להלן דוגמאות:

**הפעלת תוכנית "בין הגלים":** דוגמה מרכזית להחלטה משמעותית אשר קיבל רה"ם ה-36 במסגרת פורום חתמ"ץ בלי שהובאה לידיעת קבינט הקורונה היא הפעלת התוכנית "בין הגלים". בסוף ספטמבר 2021 ובראשית אוקטובר 2021 הנחה רה"ם ה-36 בפורום חתמ"ץ על גיבוש תוכנית אופרטיבית שתכליתה היערכות לניהול שגרת קורונה בעת שרמת התחלואה נמוכה בכפוף לעקרון "מוכנות דינמית", תוך שימור יכולות קיימות לקראת מצב של עלייה בתחלואה או התפרצות נוספת. במסגרת התוכנית שגובשה הוחלט לדוגמה כי במשרד החינוך תוארך העסקת נאמני קורונה; יישמר מודל "כיתה ירוקה" ומודל "מגן חינוך"; במשרד לביטחון פנים הוחלט על שימור כוחות האכיפה בשטח ובמטה; ובמשרד הרווחה והביטחון החברתי הוחלט על תמיכה באוכלוסיות הסובלות מפוסט טראומה לאור נזקי ופגעי המגפה.

בהמשך לכך, באמצע אוקטובר 2021 קיים המתכנל הלאומי דיון בפורום חתמ"ץ ובו הנחה על עיצוב התוכנית, על הגעה לכשירות המאפשרת מוכנות לעליית מדרגה תוך כמה ימים, ועל הכנת "קופסת תקציב" לצורך הפעלה מהירה של התוכנית שנקבעו. ההנחיה הובאה לידיעת רה"ם ה-36 והוא הורה על קידום מהיר של כלל רכיבי תוכנית "בין הגלים". במהלך נובמבר 2021 קיים המתכנל הלאומי כמה דיונים שעסקו בתוכנית זו, ובהם נדון גם תקציב התוכנית, שהסתכם בכ-170 מיליון ש"ח. בראשית דצמבר 2021, עם תחילת גל האומיקרון<sup>51</sup>, הנחה רה"ם ה-36 להשתמש בתקציב התוכנית כדי להיערך לגל האומיקרון.

49 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד: מבצע "צוק איתן"** (2017), תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו, עמ' 29.

50 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד: מבצע "צוק איתן"** (2017), תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו, עמ' 30.

51 וריאנט האומיקרון של נגיף הקורונה התפשט בעולם בסוף שנת 2021.



בביקורת עלה כי אף שתפקידו של קבינט הקורונה לעסוק הן באסטרטגיית יציאה מהמשבר והן בהיערכות להתפרצות חוזרת, התוכנית "בין הגלים" שעסקה במרכיבים אלו ושהוקצה לה תקציב של כ-170 מיליון ש"ח לשם כך, לא הובאה לידיעת הקבינט ע"י רה"ם דאז או מי מטעמו.

**תובנות ולקחי "תרגיל אומגה":** בנובמבר 2021 התקיים תרגיל נרחב המדמה משחק מלחמה, שמטרתו "בחינת היערכות, איתור פערים, ושיפור המוכנות הלאומית, להתמודדות עם וריאנט חדש וקטלני בישראל, החל משלב הגילוי ועד לשלב מניעת התפשטות והכלתה. משחק המלחמה יכוון לבחינה ושיפור ההערכות ברמה הלאומית, הבין משרדית והבין ארגונית" (להלן - תרגיל אומגה) [ההדגשה במקור]. התרגיל בוצע בראשות רה"ם ה-36 ובהשתתפות נציגים בכירים מגופים רלוונטיים שונים<sup>52</sup>. התרגיל בחן את יכולת משרדי הממשלה להתמודד יחד וכל אחד בנפרד עם תרחיש התפרצות הגל החמישי של מגפת הקורונה. במסגרת התרגיל הועברו למשתתפים נתונים ומידע שמהם ניתן היה ללמוד על הנגיף ומאפייניו וכן הוצגה "תמונת מצב" במתכונת המדמה התפתחות על ציר זמן. בסיום התרגיל בוצע תחקור במטרה לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות והעבודה המשותפת של משרדי הממשלה והגורמים השונים הרלוונטיים בנסיבות של התפשטות מגפה בישראל.

מסמך תובנות ולקחי תרגיל אומגה כלל המלצות עקרוניות והתייחסויות בנוגע לכמה תחומים, ובהם: האסטרטגיה הלאומית להתמודדות עם הנגיף; סגירת נתב"ג או הפסקת טיסות למדינות "אדומות"; תהליכי העבודה והמנגנונים הקיימים והחסרים הנדרשים לצורך שיפור תהליכי העבודה; מניעת כניסה של תיירים זרים לישראל למשך תקופה מסוימת והגבלה של יציאת ישראלים למדינות "אדומות"; הגבלת הפעילות במקום ציבורי; "תו ירוק" ואישור מתווה החינוך לפי היקף התחלואה ברשויות.

בביקורת עלה כי לאחר שהסתיים תרגיל אומגה הופקו ממנו לקחים ותובנות במסגרת תחקיר שהתקיים. עיקרי התובנות והמסקנות הוצגו בפני פורום החתמ"ץ אך לא הוצגו בפני קבינט הקורונה וזאת אף שהקבינט קיבל החלטות, בין היתר, בנושאים שניתנו לגביהם המלצות עקרוניות בתחקיר.

משרד רה"ם מסר בתשובתו כי לאחר הקמת קבינט הקורונה בממשלה ה-36 החליט הקבינט להסמיך את ראש הממשלה ואת שר הבריאות לנקוט בפעולות הנדרשות לשם יישום האסטרטגיה שעיקרה בלימת התחלואה תוך מינימום פגיעה בשגרה ובכלכלה. לאחר מכן הוקם פורום חתמ"ץ במטרה לעקוב אחר הנחיות ראש הממשלה ולהעביר הנחיות נוספות מטעמו. עוד צוין כי הגורמים שנכחו בדיונים לא קיבלו החלטות אלא שימשו כגורמי ייעוץ ותיאום וקיבלו משימות בהתאם לתפקידם לצורך מימוש מדיניות ראש הממשלה והנחיותיו, וכי קבינט הקורונה ערך דיונים מעמיקים ורבות מהחלטותיו היו החלטות מהותיות שנגעו לניהול האסטרטגי של המשבר. בהקשר זה צוין כי הפורום התכנס בראשות ראש הממשלה, סדר היום נקבע בתיאום עמו וראש הממשלה הוא אשר ניהל את הדיונים וסיכם את ההנחיות שניתנו בכל דיון.

52 בתרגיל השתתפו שר הבריאות דאז, מנכ"לים ודרגים מקצועיים ממשרדי הממשלה, לצד נציגים בכירים מגופים שונים הרלוונטיים להתמודדות עם מגפה, ובהם יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט; סגן הרמטכ"ל; אלוף פיקוד העורף; וראש מערך ההסברה הלאומי.



משרד מבקר המדינה מדגיש כי על מנת שקבינט הקורונה יממש את אחריותו בנוגע לגיבוש אסטרטגיית היציאה של המדינה מהמשבר ובנוגע להיערכות לקראת התפרצות חוזרת של נגיף הקורונה, ראוי היה להביא לידיעתו מידע שישמש תשתית לקבלת החלטות משמעותיות, למשל מידע על התובנות והלקחים שהופקו מתרגיל אומגה. מידע מסוג זה היה בו בכדי לסייע לקבינט למלא את הנדרש ממנו ובכלל זה לצורך התקנת תקנות לשעת חירום.

## תוכנית "נחשול בריא"

בעקבות החלטות ממשלה משנת 2005<sup>53</sup> בנושא "היערכות לקראת התפרצות אפשרית של שפעת פנדמית"<sup>54</sup> גיבש משרד הביטחון את התוכנית "נחשול בריא" - התוכנית הלאומית להתמודדות עם פנדמיה של שפעת (להלן - נחשול בריא), במסגרת עבודה בין-משרדית בשיתוף עם משרד הבריאות, משרדי ממשלה אחרים וגופי החירום. הגרסה האחרונה של נחשול בריא הופצה בפברואר 2018 במעמד טיטה ואושרה ב-24.3.20 על ידי שר הביטחון<sup>55</sup>.

בנחשול בריא נקבעו תחומי האחריות של משרדי הממשלה השונים, ובכלל זה של משרד הביטחון. בנוסף, הן בגרסה המוקדמת של נחשול בריא מ-2005 והן בזו המעודכנת מ-2020 נקבע כי משרד הבריאות אחראי להתמודדות עם שפעת פנדמית, עד שתועבר למשרד הביטחון האחריות לכך. העברה למשרד הביטחון תתבצע במצב של תחלואה נרחבת<sup>56</sup>, וזאת לאחר ששר הבריאות יפנה לשר הביטחון בעניין זה, הממשלה תאשר זאת והדבר יפורסם<sup>57</sup>.

בביקורת הקודמת עלה כי הממשלה לא בחנה את המשמעויות של העברת האחריות ממשרד הבריאות למשרד הביטחון בהתאם לנחשול בריא. משרד רה"ם מסר במסגרת הביקורת הקודמת למשרד מבקר המדינה כי הדרג המדיני לא החליט על "העברת המקל" ממשרד הבריאות למשרד הביטחון, וכי מתקיים תהליך של הפקת לקחים לצורך עדכון התוכנית הלאומית להתמודדות עם פנדמיה.

עלה כי גם נכון למועד סיום הביקורת לא הופעלה נחשול בריא ולא הועברה האחריות למשרד הביטחון.

יצוין, כי למרות שנחשול בריא לא הופעלה והאחריות לא עברה למשרד הביטחון, בפועל, פעילות פורום חתמ"ץ ובפרט פעילות המתכלל הלאומי התבססו על עקרונות התוכנית. כך,

53 החלטות הממשלה 4336 מ-30.10.05 ו-4356 מ-6.11.05.

54 ראו גם מבקר המדינה, **דוח מיוחד: טיפול מערכת הבריאות במחלות מתפרצות ומתחדשות** (2020).

55 הביקורת הקודמת, עמ' 72. קודם לכן, נוהל בין-משרדי 03.01.02 משנת 2007 עסק בהפעלת מערך מל"ח בנחשול בריא, ובו נקבע כי החל משלב 5 מתוך 6 שלבי ההיערכות לפנדמיה תוטל האחריות הלאומית לניהול המשבר על "צוות ניהול משבר" במשרד הביטחון באמצעות מטה מל"ח ארצי ופיקוד העורף.

56 בהתאם להערכת המצב או על פי החלטת ממשלה. נחשול בריא קובעת כי במצב 3 מתוך 4, לאחר הכרזת ארגון הבריאות העולמי על פנדמיה, תתקיים הערכת מצב לצורך החלטה אם להעביר למשרד הביטחון את האחריות לטיפול במגפה.

57 עוד נקבע בתוכנית "נחשול בריא" כי סמכות ההכרזה על שלבי הכוננות במסגרת נחשול בריא נתונה בידי שר הבריאות בתיאום עם הממונה על ההתגוננות במשרד הביטחון (עוזר השר להתגוננות).



למשל, בהתאם לנחשול בריא משרד הביטחון היה אחראי על גיבוש תמונת מצב לאומית והערכתה וכן הוקם "צוות ניהול משבר לאומי" בריכוזו של עוזר שר הביטחון שהנחה את משרדי הממשלה.

הצורך בהסדרת מנגנון ארגוני והגדרת בעלי תפקידים לניהול משבר לאומי עלה גם בנובמבר 2021 במסגרת תרגיל אומגה. במסמך תחקיר התרגיל הומלץ "למסד מנגנון ארגוני שבמסגרתו יתקיימו חיתוכי המצב והערכות המצב ולהגדיר בעלי-תפקידים וגורם קבוע שיעמוד בראשו. עוד צוין כי כיום עושה זאת ה"ממונה" (המתכלל הלאומי), אך אין זה חלק מובנה בתפקידו הרשמי".

מומלץ לתקף את נחשול בריא לשם הפעלתה ככל שידרש בעתיד ובפרט לשלב בה לקחים שהופקו ממגפת הקורונה.

משרד רה"ם מסר בתשובתו כי מאז תקופת הקורונה תחום הפנדמיה עבר מאחריות עוזר שר הביטחון להתגוננות לאחריות רשות חירום לאומית (רח"ל).



מכלל האמור יוצא כי קבינט הקורונה בממשלה ה-36 הסמיך את רה"ם ה-36 ושר הבריאות דאז לנהל את ההתמודדות עם משבר הקורונה. רה"ם ה-36 ניהל את המשבר באמצעות פורום חיתוך מצב לאומי אד-הוק שהקים (החתמ"ץ) ואולם דבר הקמת הפורום, מינוי המתכלל הלאומי לעמוד בראשו ופעילות הפורום לא הובאו לידיעת הציבור בפרסום רשמי.

על מנת להבטיח את הרציפות ושימור הידע בניהול משברים ממושכים יש להסדיר את הקמתו של מנגנון מתכלל אופרטיבי לניהול משברים אזרחיים ושיקוף פעילותו לציבור. מנגנון מעין זה יכול להבטיח מערך של איונים ובלמים לגבי סמכויות לקבלת החלטות ולפעולה בעת משבר. האסדרה של המנגנון גם נדרשת לצורך שמירת רציפות, שימור זיכרון ארגוני והפקות לקחים. נוסף על כך, מומלץ להגדיר מהו המידע אשר על הגוף המתכלל את ניהול המשבר הלאומי להביא לידיעת הממשלה או הקבינט הרלוונטי ככל שיוסמך על ידה וכן לקבוע את מתכונת הדיווח.

## מנגנון מתכלל לניהול משברים לאומיים אזרחיים

ניהול משברים, בייחוד משברים לא צפויים, מחייב קבלת החלטות וביצוע מהיר של פעולות בתנאי לחץ ואי-ודאות<sup>58</sup>. ההתמודדות עם אירועי חירום חמורים, ממושכים ורחבי היקף המתרחשים בעיתות שגרה ומלחמה מחייבת הערכות מערכתיות ובין-ארגוניות של גופים רבים ואיגום ומיצוי מיטביים של משאבים לאומיים<sup>59</sup>. השאיפה בניהול משברים היא להגיע לרמת

58 הביקורת הקודמת, עמ' 131.

59 מבקר המדינה, **דוחות ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום** (2015), "ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף".



מוכנות גבוהה ככל הניתן מראש, כדי שיהיה ברור מהי דרך הפעולה המיטבית וכדי שכל המשאבים הנדרשים יהיו מוכנים לשם כך<sup>60</sup>.

מדינת ישראל, למן הקמתה, מורגלת במצבי משבר ביטחוניים<sup>61</sup>. עם זאת, מלבד האיום הצבאי של ירי טילים ורקטות, עלולים להתרחש בישראל בעיתות שגרה אירועי חירום רחבי היקף, דוגמת רעידות אדמה, שריפות ופליטות של חומרים מסוכנים<sup>62</sup>. שיפור ההיערכות והמוכנות לטיפול בעורף באירועי חירום חיוני לצורך טיפול מיטבי באוכלוסייה בעת חירום ולחזוק כושר העמידה של האוכלוסייה בפני האיומים<sup>63</sup>. מדינת ישראל אמורה להיות מוכנה להתמודד עם אירועי חירום באמצעות מנגנונים שיבטיחו את קבלת החלטות הנדרשות ואת מימושו באמצעות הפעלה יעילה ומשולבת של גופי הביצוע. זאת כדי להבטיח לאזרחיה תנאי מחיה תקינים בתחומים שונים - כדוגמת בריאות, כלכלה, חינוך ורווחה - גם בעיתות חירום<sup>64</sup>.

אף שמצבי חירום נבדלים זה מזה בהיבטים רבים, קיימים תנאים משותפים להתמודדות נכונה ויעילה עם כל אחד מהם, ובהם הצורך בקביעה ברורה של זהות הגורם המוסמך לקבל החלטות ובנקיטת צעדים להבטחת פעולה מתואמת של כל משרדי הממשלה והגופים הציבוריים האחרים למימוש ההחלטות שהתקבלו ולמעקב אחר אופן מימושו<sup>65</sup>.

## מודלים בעולם למנגנון תכלול הניהול של משבר אזרחי-בריאותי:

במדינות שונות קיימים גופים או גורמים שהופקדו מראש על תכלול התגובה על משברים אזרחיים (בריאותיים או אחרים) ועל ניהולם, וכן מנגנונים הקובעים מתי יופעלו גורמים אלו וכיצד.

**דרום קוריאה:** קיים מנגנון מובנה ובו ארבע רמות של התרעה על רמת הסכנה הנשקפת<sup>66</sup>. בהתאם למנגנון, עם ההכרזה על רמה 3 תוקם מפקדה לניהול אסונות בראשות שר הבריאות והרווחה, ואילו ברמה 4 תוקם המפקדה המרכזית להתמודדות עם אסונות וביטחון במשרד לענייני פנים וביטחון, שהיא הגוף הבכיר ביותר בתחום זה. בעת שמתרחשים משברים בהיקף נרחב המפקדה המרכזית מנהלת את התגובה עליהם ואת ההתאוששות מהם ומסייעת בתיאום בין השלטון המרכזי למקומי. בראשית משבר הקורונה, בפברואר 2020, הוכרזה העלייה לרמה 4 והחלה לפעול המפקדה המרכזית, בראשה עמד ראש הממשלה ובכפוף לו כיהנו שני סגנים: האחד ייצג את משרד הבריאות והרווחה והשני ייצג את המשרד לענייני פנים וביטחון. המפקדה המרכזית פעלה לתכלול את התמיכה הממשלתית בפעילויות למניעת ההדבקה ושימשה פלטפורמה לשיתופי פעולה ולהבהרת חלוקת התפקידים בין סוכנויות הממשלה<sup>67</sup>.

60 מדריך שהוכן במשרד ראש הממשלה ופורסם לראשונה ב-17.10.18. עדכון למדריך פורסם ב-3.3.20.

61 לירון ליבמן, המכון הישראלי לדמוקרטיה, קבלת החלטות במצב חירום אפידמיולוגי (11.3.20).

62 מבקר המדינה, **דוח שנתי 63** (2013), "היערכות לשעת חירום", עמ' 181.

63 מבקר המדינה, **דוחות ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום** (2015), "ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף".

64 הביקורת הקודמת, עמ' 50.

65 לירון ליבמן, המכון הישראלי לדמוקרטיה, **קבלת החלטות במצב חירום אפידמיולוגי** (11.3.20).

66 הסמכות לקבוע את רמות ההתראה ואת המעבר בין הרמות השונות במישור הלאומי היא בידי שר הבריאות והרווחה.

67 רוני בלנק, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **גורמים העוסקים בתכלול ההתמודדות עם התפרצות מגפות מדבקות בדרום קוריאה, בניו זילנד ובסינגפור** (2021), עמ' 27 - 32.





**ניו זילנד:** התיאום בין הגופים המעורבים בהתמודדויות עם מצבי חירום ברמה הלאומית בעיתות חירום ושגרה מבוצע באמצעות מנגנון ושמו מערכת הביטחון הלאומי, המופעל במקרים המוגדרים כמצבי סיכון, ומתפקידו לבצע את התיאום האמור באמצעות כינוס פגישות של ועדות פקידים בכירים. מערכת הביטחון הלאומי הופעלה בינואר 2020 עם ראשית משבר הקורונה. אולם, במרץ 2020 הוחלט על הקמת מבנה הובלה חדש וייחודי - צוות תגובה כלל-ממשלתי, נוכח היקף הפעילות שנדרש במשבר, שחרג מיכולתה של רשות אחת. לצורך זאת, מונה פקיד בכיר לתפקיד ממונה התגובה הממשלתית וראש צוות התגובה הכלל-ממשלתי, האחראי לתכלול התגובה הממשלתית ברמה הלאומית, ואילו משרד הבריאות הוביל את התגובה הלאומית בכל הנוגע להשפעות המשבר על בריאות הציבור. בצוות התגובה הכלל-ממשלתי השתתפו מנהלת תחום הגנה אזרחית בסוכנות הלאומית לניהול מצבי חירום, מנכ"ל משרד הבריאות, מפכ"ל המשטרה ונציג המשרד לעסקים, חדשנות ותעסוקה, והסמכויות החוקיות של כל אחד מהם נשארו בידיהם ולא הועברו לממונה.

**ארה"ב:** הוקמה בסוף שנות השבעים של המאה העשרים הסוכנות הפדרלית לניהול חירום, The Federal Emergency Management Agency (FEMA) (להלן - הסוכנות לניהול חירום), כחלק מהמחלקה לביטחון הפנים. מנהל הסוכנות לניהול חירום הוא היועץ העיקרי לנשיא ארה"ב, לשר לביטחון הפנים ולמועצה לביטחון הפנים בכל הנושאים הקשורים לניהול חירום בארצות הברית. הסוכנות לניהול חירום כוללת צוות של מנהיגים פדרליים ותומכים באנשים ובקהילות בעזרת ניסיונם, ומשאבים בניהול חירום וכוח העבודה של הסוכנות לניהול חירום יכולים לגדול בעיתות חירום.<sup>68</sup> במסגרת משבר הקורונה סייעה הסוכנות לניהול חירום בהפצת החיסונים על ידי מתן סיוע כספי מזור, אספקת ציוד ופריסה של כוח אדם תוך שיתוף פעולה עם ה-Centers for Disease Control and Prevention (CDC) וסוכנויות פדרליות אחרות.

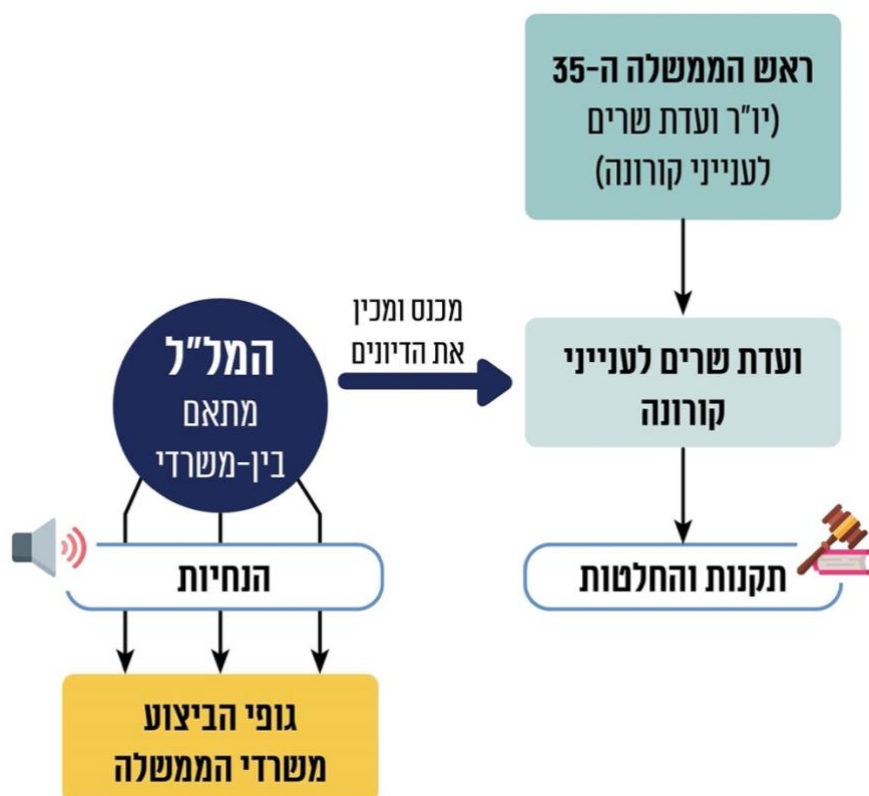
**תכלול וניהול משבר הקורונה בישראל:** בביקורת הקודמת פורטו הגורמים העיקריים העשויים להיות שותפים בניהול של מצבי חירום במדינת ישראל<sup>69</sup>, ובהם: המל"ל; משטרת ישראל; הרשויות המקומיות; משרד הבריאות; ומערכת הביטחון לרבות עוזר שר הביטחון להתגוננות, פיקוד העורף (פקע"ר) וכן רח"ל שתפקידה לשמש גוף מטה מתאם המסייע לשר הביטחון לממש את אחריות-העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום. בתרשימים להלן מוצגים הגופים המרכזיים אשר היו שותפים בניהול המשבר בממשלות ה-35 וה-36.

68 ראו אתר FEMA.

69 הביקורת הקודמת, עמ' 50 - 53.

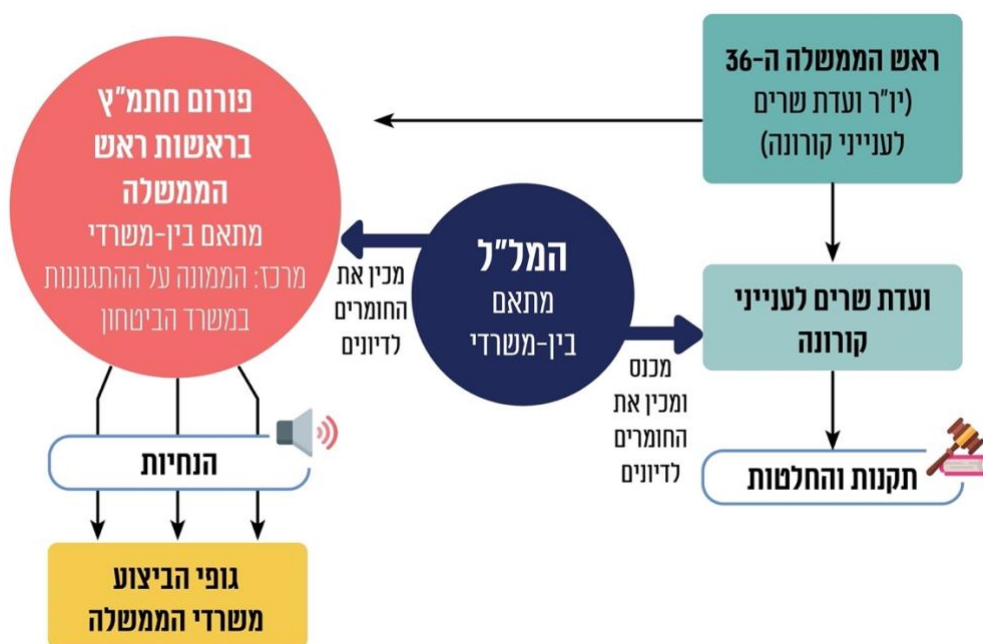


### תרשים 1: ניהול המשבר בממשלה ה-35





## תרשים 2: ניהול המשבר בממשלה ה-36



על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשימים לעיל ממחישים את העובדה כי אף שוועדות השרים לענייני קורונה שהוקמו בתקופת כהונתן של הממשלות ה-35 וה-36, היו אמורות לשמש הגורם הרשמי האמון על ניהול משבר הקורונה, בפועל פעלו לצדן מנגנונים נוספים אשר באמצעותם התקבלו החלטות משמעותיות הנוגעות לניהול המשבר: רה"ם ה-35 הטיל על ראש המל"ל לתכלל את ניהול המשבר והגדירו כמוביל המאמץ הלאומי להתמודדות עם משבר הקורונה<sup>70</sup> ורה"ם ה-36 מינה את המתכלל הלאומי לרכז את ניהול המשבר באמצעות פורום חתמ"ץ.

הלוח להלן מסכם את אופן תפקודן של ועדות השרים לענייני קורונה בממשלות ה-34, 35 ו-36 תוך התייחסות לסוגיות הנוגעות להקמת ועדת השרים ולסמכויותיה, כפי שפורט לעיל:

70 המשנה לראש המל"ל מסר לצוות הביקורת ב-18.7.22 כי ההנחיה ניתנה בהתאם לחוק המל"ל (ס' 11א2) ולפיו על המל"ל לבצע כל תפקיד מטה אחר בענייני החוץ והביטחון ובתחום אחר שקבע ראש הממשלה. ראו גם הביקורת הקודמת, עמ' 55 ואילך.



**לוח 3: התנהלות ועדות השרים לענייני קורונה בממשלות ה-34 עד ה-36  
החל ממרץ 2020 ועד דצמבר 2022.**

| הממשלה<br>ה-36 | הממשלה<br>ה-35                                | הממשלה<br>ה-34                                |  |
|----------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| ✓              | ✓                                             | ✗                                             | הקמת ועדת השרים                                                                     |
| ✓              | ✗*                                            | ✗                                             | הקניית סמכויות<br>לוועדת השרים                                                      |
| פורום חתמ"ץ    | מל"ל                                          | מל"ל                                          | הגורם המתכלל                                                                        |
| פורום חתמ"ץ    | פורום מצומצם<br>בראשות רה"ם<br>ופקידים בכירים | פורום מצומצם<br>בראשות רה"ם<br>ופקידים בכירים | קבלת החלטות גם<br>ע"י פורומים אחרים                                                 |

על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* כאמור, בעת הקמת ועדת השרים בממשלה ה-35 במסגרת החלטת הממשלה ה-13 לא הסמיכה הממשלה את הוועדה לקבל החלטות בשמה, והדבר תוקן בהחלטת הממשלה 264.

מהלוח עולה כי אף שוועדות שרים נועדו לשפר את תהליך הניהול וקבלת ההחלטות של הממשלה בתחום מוגדר, ועדות השרים לענייני קורונה מהממשלה ה-34 ועד הממשלה ה-36, מימשו חלקית את ייעודן ותפקידן לשמש מסגרת תיאום עליונה אם משום שהוועדות לא הוקמו, ואם משום שלא ניתנו להן סמכויות לקבל החלטות בשם הממשלה<sup>71</sup> או שהחלטות משמעותיות שהתקבלו במסגרת פורומים אחרים לא הובאו לידיעתן.

**שימור ידע ארגוני במעבר בין הגופים המתכללים את ניהול המשבר:** במסגרת מסמך הפקת לקחים פנימי של המל"ל מספטמבר 2022 העוסק בפעילות המל"ל במשבר הקורונה צוין בין היתר כי נקודת התורפה המרכזית בניהול המשבר במל"ל הייתה אי-היערכותו של הארגון בעת שגרה לניהול מצבי חירום. בהקשר לכך, המשנה לראש המל"ל דאז מסר לצוות הביקורת ביולי 2022 כי "עם פרוץ הקורונה, כשראש הממשלה הנחה, המל"ל התגייס לנושא". הוא הוסיף כי המל"ל במתכונתו הנוכחית אינו ערוך לנהל ולתכלל משברים אזוריים, משום שהוא גוף מטה ולא גוף אופרטיבי.

פורום חתמ"ץ, שהוקם בתקופת כהונתה של הממשלה ה-36, שימש מענה לצורך הפרקטי בפיתוח מנגנון לניהול אופרטיבי של המשבר ברמה הלאומית בראשות רה"ם. הפורום נועד לתכלל פעילות של משרדים שונים באופן אופרטיבי ולקבל החלטות טקטיות ליישום הדירקטיבות (ההנחיות) שנתנו מקבלי ההחלטות כדי להוציאן לפועל.

71 כאמור הדבר תוקן בהחלטת הממשלה 264, אשר הקנתה סמכויות נוספות לוועדת השרים ובהן הסמכות לקבל החלטות על דעת הממשלה.



בהתנהלות פורום חיתוך מצב לאומי ובפעילותו לצד קבינט הקורונה התגלו כמה ליקויים, כפי שתואר בהרחבה בפרק ניהול משבר הקורונה בתקופת הממשלה ה-36: פורום חתמ"ץ הוקם באופן לא רשמי ולא מאוסדר; קבינט הקורונה לא עודכן באופן רשמי על עצם הקמת פורום חתמ"ץ ועל פעילותו; לא נקבעו תהליכי עבודה או נהלים לעבודת הפורום; וסוגיות אסטרטגיות מרכזיות אשר לא הצריכו התקנת תקנות ייעודיות נדונו בפורום חתמ"ץ בלבד בלי שהובאו לפני קבינט הקורונה.

כמו כן, לא בוצעו במל"ל הליכי הפקת לקחים לאומיים לאחר הגלים הראשון עד השלישי (פברואר 2020 - מרץ 2021), וכן לקחים כלשהם, ככל שעלו בפורומים שונים, לא הועברו לפורום חתמ"ץ. למעשה רק בספטמבר 2022 גיבש המל"ל מסמך פנימי הסוקר את פעילות המל"ל במשבר הקורונה ומעלה סוגיות שונות הנוגעות לניהול המשבר במל"ל, תובנות ולקחים מרכזיים. כמו כן לא בוצע הליך סדור של "העברת מקל" מהמל"ל לפורום חתמ"ץ. כתוצאה מכך, לא היה רצף ולא נשמר זיכרון ארגוני מסודר במעבר בין שני הגופים שתכללו את ניהול המשבר כך שעם הקמת המנגנון החדש של פורום חתמ"ץ הוא נדרש להגדיר מחדש את תפקידי הגורמים הרלוונטיים לטיפול במשבר.

המשנה לראש המל"ל דאז מסר לצוות הביקורת ביולי 2022 כי לא בוצעה "העברת מקל" פורמלית בין המל"ל לבין פורום חתמ"ץ מכיוון שלא היה צורך בכך, וכי המל"ל המשיך להשתתף בפורום חתמ"ץ והציג נושאים לדיון בוועדת השרים לענייני קורונה, ואילו הממונה על ההתגוננות דאז היה מעורב בניהול המשבר עוד קודם לכן באופן עמוק ורחב.

מנכ"ל משרד הבריאות דאז מסר לצוות הביקורת במאי 2022 כי יש בעיה של שימור זיכרון ארגוני במעבר מהמל"ל לחתמ"ץ.

משרד רה"ם ציין בתשובתו כי המל"ל קיים סיכום ראשוני למאבק בקורונה בסוף הגל הראשון, בהשתתפות כלל נציגי משרדי המשלה והגופים הרלוונטיים הנוספים, ואשר לקחיו סייעו בהמשך המגיפה. עם זאת המל"ל מקבל כי נכון היה באותה העת להמשיך גם לתחקיר פורמאלי יותר ברמה הלאומית.

הפער בין עמדות המשנה לראש המל"ל דאז ומנכ"ל משרד הבריאות דאז מצביע על הצורך באסדרת מנגנון לתכלול הניהול של משברים אזרחיים שיהווה מערך של איזונים ובלמים לגבי סמכויות לקבלת החלטות ולפעולה בעת משבר. האסדרה תבטיח גם שימור הזיכרון הארגוני.





חוק יסוד: הממשלה קובע כי שר אחראי כלפי ראש הממשלה לתפקידים שעליהם ממונה השר<sup>72</sup>. למשבר לאומי משמעותי דוגמת משבר הקורונה השפעות מרחיקות לכת בתחומים רבים, ולפיכך המשבר מצריך טיפול בנושאים רבים המטופלים במשרדי ממשלה ועל ידי שרי הממשלה השונים. עם זאת, בהתרחש משברים לאומיים מתמשכים נדרשת מראשי הממשלה מעורבות משמעותית במשבר וקבלת החלטות רבות, מהן ניהוליות ואסטרטגיות.

ועדת ליפקין-שחק<sup>73</sup> בשנת 2007 ציינה כי: "קבלת החלטות מחייבת מיומנויות רבות והיבטי חשיבה רבים, שאינם יכולים להיות מנת חלקו של אדם אחד, מוכשר ככל שיהיה, או של ארגון אחד, גדול ככל שיהיה". עוד ציינה כי קיומו של מטה מקצועי ותומך אינו ערובה לכך שלא יתקבלו החלטות שאינן מיטביות, אך יש בו כדי לסייע למקבלי ההחלטות וליתן בידם כלים חיוניים במסגרת היערכותם לקבלת ההחלטה, ויש בכך כדי לצמצם את מרווח הטעות שקיים באופן אינהרנטי בתהליך.

בתחום הביטחוני פתיחה במלחמה או נקיטת פעולה צבאית משמעותית העלולה להוביל ברמת הסתברות קרובה לוודאי למלחמה יכולות להתבצע רק מכוח החלטות הממשלה<sup>74</sup>. סמכות זו של הממשלה בכוחה לאצול לוועדת שרים, והיא אכן אצלה את סמכותה זו לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ("הקבינט המדיני-ביטחוני").

עם זאת, כאשר מדובר במשבר לאומי אזרחי כמו מגפת הקורונה, ראשי הממשלה (בתקופת משבר הקורונה) בחרו שלא להפעיל את "נחשול בריא" - התוכנית הלאומית להתמודדות עם פנדמיה של שפעת, וכן לצמצם את מעורבותו של קבינט הקורונה ולגבש, כל אחד בתורו, מנגנון חלופי, שיאפשר מצד אחד גמישות ומצד אחר שליטה ישירה ומהירה של רה"ם במתרחש. התכלול והניהול של משבר הקורונה בישראל לא היה רציף, והוא בוצע בראשיתו על ידי פורומים שונים בראשות רה"ם ה-35 וכן בידי המל"ל ובהמשכו, בתקופת רה"ם ה-36, על ידי פורום חתמ"ץ - בשני המקרים בניהולם הישיר של ראשי הממשלה, ובמעורבות חלקית בלבד של הממשלה או קבינט הקורונה.

## אסדרת מנגנון לתכלול הניהול של משברים אזרחיים

מבקר המדינה ציין בעבר כי הסדר חקיקתי מקיף חיוני ביותר למימוש היכולת הארגונית לטפל בעורף באירועי חירום, וכי ראוי שראש הממשלה ינחה את כל גורמים הנוגעים בדבר לקדם ולסכם את הטיפול בהסדר חקיקתי מקיף בתחום האחריות לעורף בעיתות שגרה ולחירמה ויביא את הסוגיה לדיון לפני הממשלה<sup>75</sup>.

הצורך בהקמת גוף מרכזי לניהול פנדמיה בעיתות שגרה וחירום עלה בדינוני פורום חתמ"ץ. כך, בראשית אוקטובר 2021 הדגיש הממונה על ההתגוננות דאז את הצורך בגיבוש הצעה להקמת גוף מרכזי שכזה. זאת ועוד, אחת מתובנות תרגיל אומגה שהוצגו בחתמ"ץ בנובמבר 2021 הייתה

72 חוק יסוד: הממשלה, סעיף 4.

73 ועדת ליפקין-שחק, **המלצות צוות ההיגוי ליישום הדוח החלקי של ועדת וינוגרד** (2007), פרק ג': "מטה ביטחוני-מדיני ליד ראש הממשלה", עמ' 9 - 10.

74 חוק יסוד: הממשלה, סעיף 40.

75 מבקר המדינה, **דוחות ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום** (2015), "ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף".



כי נדרשת עבודת מטה לגיבוש מנגנון לאומי אחוד לריכוז, לניהול ולתכלול של משבר פנדמיה. הדברים עלו גם במסגרת מסמך הפקת לקחים פנימי של המל"ל מספטמבר 2022 שבו צוין כי למדינת ישראל אין כיום גוף לאומי לניהול משברים ומצבי חירום שיש באחריותו ובסמכויותיו להוביל מצבי חירום אזרחיים בסדר גודל כזה, וכי באירועי קיצון שאינם ביטחוניים כגון פנדמיה נדרש גוף ממלכתי על-משרדי המקושר לראש הממשלה והמוסמך לתאם בין הגופים השונים, לקבל החלטות מהירות ומיידיות וליישמן ולהנחות על הקצאת המשאבים המתאימים.

בלקחים שהופקו מתרגיל אומגה צוין כי "לאיכות תהליכי העבודה הבין-משרדיים והבין-ארגוניים חשיבות מכרעת [ההדגשה במקור] ביכולת הלאומית להתמודד עם מגפה. מכאן שנדרשים מנגנונים ושגרות עבודה ממוסדות באמצעותם תוסדר העבודה ה'רוחבית', לה שותפים יהיו דרגים מקצועיים מתחומי מומחיות והשתייכות ארגונית שונה. אלה כוללים: 1. גיבוש תמונת מצב לאומית ועל בסיסה - הערכת מצב, שתאפשר קבלת-החלטות בלוח-זמנים קצר, ותוך צפי פני העתיד לבוא בטווח הבינוני והארוך. 2. צוות ניהול משברים לאומי. 3. צוות תכנון אסטרטגי. 4. צוות 'אופרטיבי' לתרגום המדיניות וההחלטות למתווה פעולה. 5. צוות 'אדום' שיאתגר את התרחישים וההחלטות שהתקבלו מולם".

עוד צוין במסגרת לקחי התרגיל כי "יש להחליט על הגורם הלאומי המרכז את ההכנות והתפקוד הבין-משרדי ובין-ארגוני בעת מגפה ומבצע בקרה עליהם, בכפיפות לרוח"מ...". בסיכום התרגיל צוין עוד כי מומלץ למסד מנגנון ארגוני במסגרתו יתקיימו חיתוכי המצב והערכות המצב ולהגדיר בעלי-תפקידים וגורם קבוע שיעמוד בראשו (כיום עושה זאת ה"ממונה" [על ההתגוננות], אך אין זה חלק מובנה בתפקידו הרשמי.

**הצעת המל"ל בנוגע לתכלול משברים אזרחיים:** המשנה לראש המל"ל דאז מסר לצוות הביקורת ביולי 2022 כי "החלטה על הדרך לנהל משבר לאומי ברמה הלאומית היא החלטה של רה"ם... [ו]קשורה בין היתר לאיך רה"ם רוצה לנהל את המשבר. בנושא הזה גם במל"ל מתלבטים כיצד נכון לנהל משברים מסוג זה בכל הקשור לגוף המתכלל". הוא הוסיף כי כיום יש להיערך לאירועי חירום במרחב האזרחי, וכי האגף ללוחמה בטרור במל"ל (אגף לוט"ר) שינה את שמו לאגף לוט"ר והמרחב האזרחי כדי להרחיב את פעילות האגף באופן שהוא יעסוק גם באירועי חירום אזרחיים כמו פנדמיה, שריפות ענק, שינויי אקלים, כתמי נפט בים ושיטפונות. המשנה לראש המל"ל דאז הוסיף כי נכון למועד סיום הביקורת המל"ל עוסק בגיבוש הצעה שתוגש לרה"ם בנושא גוף מתכלל לניהול משברים במרחב האזרחי ואשר כוללת שלוש חלופות:

1. להקים במל"ל מטה מתאם (אופרטור) קטן רק למקרי חירום במרחב האזרחי - לא כולל פיתוח תוכניות לאומיות.
2. לאפשר להכפיף את רח"ל למשרד רה"ם<sup>76</sup> בעת חירום אם רה"ם בוחר בכך, באופן שרח"ל תנהל את האופרציה.
3. להקים במל"ל גורם מרכז-מתכלל - חלופה רחבה שכוללת גם יחידת תכנון (קביעת נהלים ותוכניות לאומיות) וגם יחידת ביצוע או ניהול שתקיים תרגולים שוטפים. חלופה זו עשויה להשפיע על העיסוק של רח"ל.

76 נכון למועד סיום הביקורת, רח"ל כפופה למשרד הביטחון.



נכון למועד סיום הביקורת המל"ל לא הציג לרה"ם את שלוש החלופות שגיבש בנושא גוף מתכלל לניהול משברים במרחב האזרחי: הקמת מטה מתאם למקרי חירום בלבד; הכפפת רח"ל למשרד רה"ם בעת חירום; הקמת גורם מרכז-מתכלל במל"ל.

על ראש הממשלה לבחון הקמת גוף מתכלל לניהול משברים במרחב האזרחי. כמו כן על המל"ל להשלים את הצעתו בנושא זה ולהציגה לראש הממשלה.

משרד רה"ם מסר בתשובתו כי המל"ל השלים את עבודת המטה בעניין המנגנון. על רקע העברת תחום הפנדמיה לאחריות רח"ל הוחלט במל"ל להמתין עם הצגת עבודת המטה לראש הממשלה עד להשלמת התהליך במשרד הביטחון.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי ממצאי דוח זה מצביעים על הצורך באסדרת מנגנון להתמודדות עם משברים לאומיים אזרחיים כדוגמת פנדמיה ואף בטיפול בעורף בשעת חירום, למשל כפי שמדינת ישראל נדרשה במהלך מלחמת "חרבות ברזל". מנגנון כזה יבטיח את הרציפות ושימור הידע ואת יכולתו של ראש הממשלה והממשלה לפעול בעת משבר אזרחי-לאומי, יגביר את אמון הציבור לגבי אופן קבלת ההחלטות בממשלה ויבטיח גם את האסדרה הנדרשת לגבי הסמכויות לקבלת החלטות ולפעולה בעת משבר מעין זה.





## סיכום

בעת התרחשות משבר לאומי דוגמת משבר הקורונה, עולה הצורך באסדרה של מנגנון שתפקידו לקבל החלטות ולנקוט צעדים להבטחת מימוש ההחלטות שהתקבלו, זאת באמצעות מתן הנחיות ברורות לכל בעלי התפקידים, ביסוס התיאום ביניהם ותרגול תרחישים. בהיעדר מנגנון שכזה בתקופת משבר הקורונה - כל אחד מראשי הממשלה הקים לעצמו מנגנון חדש לתכלול ולניהול של המשבר, והמנגנון התחלף עם חילופי הממשלות ה-35 וה-36. תחלופה זו הצריכה בנייה מחדש של אופן פעולת המנגנון, באופן שעלול לגזול זמן יקר בעת משבר. היעדר האסדרה הוביל למצב שבו הממשלה וקבינט הקורונה לא עודכנו ולא שותפו בהחלטות מרכזיות שהתקבלו. גם במועד סיום הביקורת, למעלה משלוש שנים לאחר פרוץ המגפה, המנגנון לא אוסדר רשמית.

רה"מ ה-35 קיבל את ההחלטה האסטרטגית שמשמעותה מתן בלעדיות לחברת פיזר ברכש חיסוני הקורונה ללא שהוסמך לכך על ידי הממשלה. ההחלטה התקבלה עוד לפני אישור ה-FDA את החיסונים וזאת לאחר היועצות עם פורום מצומצם שכלל את שר הבריאות דאז, מנכ"ל משרד הבריאות דאז, שגריר ישראל בארה"ב דאז, ראש המל"ל דאז ובכירים נוספים ושלא במסגרת קבינט הקורונה כנדרש בהחלטת הממשלה לעניין הקמתו. במבחן התוצאה, ההחלטה אפשרה לחסן את האוכלוסייה כנגד המחלה, להאט את התפשטות המגפה ולאפשר חזרה הדרגתית לשגרה. עם זאת, ההחלטה הייתה כרוכה גם בנטילת סיכונים הנוגעים לבריאות הציבור שכן מדובר היה בחיסון חדש שמעולם לא נוסה, שהתבסס על טכנולוגיה חדשנית ושאושר בהמשך בהליך מזוהר.

רה"מ ה-36 ניהל את ההתמודדות עם משבר הקורונה באמצעות פורום חיתוך מצב לאומי אד-הוק שהקים ללא מינוי רשמי לעומד בראש ומבלי שדבר הקמתו הובא לידיעת קבינט הקורונה והציבור. כמו כן, החלטות משמעותיות שהתקבלו בפורום לא הובאו לידיעת קבינט הקורונה.

בראייה צופה פני עתיד, מומלץ כי באירוע לאומי אזורי, ניהול האירוע יוסדר בהחלטת ממשלה שתאפשר את ניהולו המיטבי ואת קבלת ההחלטות להן השלכות משמעותיות באמצעות האצלת סמכות לוועדת שרים, בהתאם לתקנון עבודת הממשלה והחלת חובת הסודיות בהתאם לסעיף 35 לחוק יסוד: הממשלה. עם זאת, בעת אירוע של משבר לאומי אזורי, עשויות להתקיים נסיבות חריגות שיצריכו קבלת החלטה בהרכב מצומצם, בין היתר כדי לשמור על סודיות ולאפשר קבלת החלטה מהירה, באופן יעיל ומיטבי, דבר שנעשה באופן דומה בהקמת "קבינט המלחמה" במהלך מלחמת "חרבות ברזל", בהקשר להיבט הביטחוני והצבאי. על-כן, מומלץ שמשרד ראש הממשלה בשיתוף משרד המשפטים יסדירו אופן קבלת החלטות בהרכב מצומצם בנסיבות חריגות, תוך עדכון הממשלה בהקדם האפשרי. נוסף על כך, נוכח החשיבות של גוף מתכלל אופרטיבי לניהול משברים במרחב האזורי, מומלץ שגוף כזה יוקם. מומלץ גם לשקף לציבור את הפעילות של מנגנונים אלה.

אסדרת מנגנונים אלו יכולה להבטיח מערך של איזונים ובלמים לגבי סמכויות לקבלת החלטות ולפעולה בעת משבר. האסדרה גם נדרשת לצורך שמירת רציפות, שימור זיכרון ארגוני והפקות לקחים, בניית מנגנונים יעילים של מעקב ובקרה, מהירות תגובה ורמה של ודאות תפעולית בעיתות של אי-ודאות. זאת, לצד הבטחת הגמישות הניהולית הנדרשת בעת שכזו.

