

דו"ח המבקר - ליקויים בקבלת ההחלטות של ממשלת נתניהו במשבר הקורונה

מבקר המדינה קובע, כי בגלל השני הממשלה לא דנה באמצעים לצמצום התחלואה שעליהם המליץ המל"ל, אף שבתקופה זו חל גידול ניכר במספר החולים במצב קשה. במאי ויוני 2020 הממשלה אישרה הקלות בקצב מהיר, ללא בחינת ההשפעות של צעדים אלה על התפשטות התחלואה

צבי זרחיה 14:00, 31.08.21 כלכליסט

מבקר המדינה מתניהו אנגלמן מותח ביקורת על תהליכי קבלת ההחלטות של הממשלה וקבינט הקורונה בתקופת המשבר: המבקר קבע, כי "נמצאו ליקויים בתהליכי קבלת החלטות והוצאתן לפועל. בדיוני הממשלה וקבינט הקורונה לא התקיים הליך סדור של בקרה ומעקב אחר החלטות רה"מ והממשלה, לא הושלם תהליך של הפקת לקחים ברמה הלאומית, של המל"ל ומשרד הבריאות."

אלה עיקרי הממצאים על דרך קבלת ההחלטות:

הממשלה ה-34 (בראשות בנימין נתניהו, המפלגות החרדיות וכולנו) קיימה 24 דיונים שעסקו בחלקם או במלואם בנושא ההתמודדות עם משבר הקורונה. כמו כן קיימה ועדת השרים להכרזת אזור מוגבל שבעה דיונים. נוסף על כך רה"מ קיים 31 דיונים בפורום בהרכבים שונים, חלקם בהשתתפות שרים. ההרכבים כללו לרוב את ראש המל"ל דאז ואת המנכ"לים דאז של משרד האוצר ומשרד הבריאות. הממשלה לא הסמיכה קבינט קורונה, ולא הוכרז על הפעלת הממשלה במתכונת חירום כמפורט בנספח ד' לתקנון עבודת הממשלה: נוהל עבודת הממשלה בחירום.

על פי הדו"ח, "בממשלה ה-34 ההחלטות על הסתייעות במשרד הביטחון, הצגת חלופות לתחזיות התחלואה וההחלטה על רכש מנשמים התקבלו במסגרת פורומים שונים בראשות רה"מ ולא נדונו במליאת הממשלה."

הקמת קבינט הקורונה וקבלת החלטות בממשלה ה-35 (ממשלת נתניהו-גנץ) - בהחלטת הממשלה מ-24.5.20 נקבע כי תוקם ועדת שרים (קבינט הקורונה) בראשות רה"מ ובהרכב של 15 שרים נוספים. בהחלטת הממשלה הוגדרו תפקידי קבינט הקורונה: מאז הקמתו במאי 2020 ועד 15.10.20 קיים קבינט הקורונה 22 דיונים. בהחלטת הממשלה לא הוסמך קבינט הקורונה לקבל החלטות בשם הממשלה, ונוכח זאת, עד להקמתו של קבינט הקורונה מחדש ב-26.7.20 נדרש אישור של הממשלה לכל ההחלטות שהתקבלו בו.

פעילות הממשלה וקבינט הקורונה בתקופת גל התחלואה השני - בין 3.7.20 ל-2.8.20 קבינט הקורונה לא התכנס, והממשלה לא דנה בתקופה זו באמצעים לצמצום התחלואה שעליהם המליץ המל"ל, אף שבתקופה זו חל גידול ניכר במספר החולים במצב קשה. שיהיו בקבלת החלטות של הקבינט ביולי ובאוגוסט 2020, ובכלל זה אישור תוכנית "הרמזור", פגע ביכולת לצמצם את התחלואה על פי המלצת הגורמים המקצועיים, והדבר השפיע על ההחלטה בדבר הטלת סגר ארצי נוסף ב-18.9.20.

היכולות האופרטיביות של משרד הבריאות להתמודדות עם משבר הקורונה - משרד הבריאות התקשה בניהול ובמתן מענה אופרטיבי בתחומי הרכש ובניהול מרכז השליטה

(משל"ט) אשר נועדו להפחית את סיכוני המגפה. הפרויקטור מונה כארבעה חודשים מפרוץ מגפת הקורונה בישראל ולמרות שהקשיים של משרד הבריאות בתחומים הניהוליים - אופרטיביים הוצגו לפני מקבלי החלטות בתחילת המשבר. כמו כן, מינוי הפרויקטור לא לווה בכתב מינוי ובהגדרת סמכויות.

תפקוד המל"ל בסיוע לממשלה בניהול משבר הקורונה - פעילותו של המל"ל במשבר הקורונה נעשתה על בסיס המבנה הארגוני הקיים מבלי שנערכה בחינה באשר להלימה בין המבנה הארגוני של המל"ל לבין משימותיו בהתמודדות עם משבר הקורונה ועם יתר משימותיו השוטפות הנדרשות מתוקף תפקידו.

בקרה על מימוש החלטות רה"מ והממשלה - בדיוני הממשלה או קבינט הקורונה לא התקיים הליך סדור של בקרה ומעקב אחר החלטות רה"מ והממשלה, כדי לאפשר לשרים לדעת על חסמים במימוש החלטותיהם.

תהליך הפקת לקחים בניהול המשבר - בתום גל התחלואה הראשון וההתמודדות איתו, המל"ל לא השלים תהליך הפקת לקחים כוללני בנושא ניהול המשבר לשם הצגת הלקחים למקבלי ההחלטות. כמו כן, הממשלה או קבינט הקורונה לא קיימו דיון הפקת לקחים בתקופה שבין גל התחלואה הראשון לגל התחלואה השני.

התבססות על תרחיש ייחוס בניהול המשבר - בגל התחלואה הראשון: עד ליוני 2020 הממשלה לא דנה בתרחיש ייחוס העוסק, בין היתר, בהשפעות נרחבות של משבר הקורונה על המשק בהיבטי כלכלה, חינוך ורווחה. כמו כן רה"מ דאז קיבל את תחזית התחלואה המחמירה של משרד הבריאות בלי שהוצגו לממשלה החלופות השונות, על אף ההבדלים הניכרים בין התחזיות השונות וביניהן ההבדל בין תחזית רח"ל לתחזית משרד הבריאות וההשפעה של ההחלטה על התרחיש הנבחר על היערכות משרדי הממשלה ועל התנהלות המשק. בגל התחלואה השני: לאחר שקבינט הקורונה והממשלה קבעו את תחזית התחלואה שתשמש הנחת עבודה לקראת גל התחלואה השני, הם הנחו על היערכות מערכת הבריאות בלבד, בלי שבחנו את המשמעויות הנגזרות על תחומים נוספים כגון חינוך, תעסוקה, כלכלה, תחבורה ותרבות, ובלי שהנחו את המשרדים השונים להיערך בהתאם לכך. כל זאת למרות ההשפעה הניכרת שהייתה לתחלואה בגל התחלואה הראשון על כלל התחומים, בדגש על מערכת החינוך והמשק.

קביעת אסטרטגיית יציאה מגל התחלואה הראשון וההיערכות לגל התחלואה השני - הצעדים הראשונים ליציאה מן הסגר הראשון מאמצע אפריל ועד תחילת מאי 2020 מומשו בלי שהממשלה דנה בתוכנית המל"ל ליציאה מהסגר, ובלי שקבעה יעדים ומדדים לבחינת השפעת ההקלות על התפשטות התחלואה. משדנה הממשלה ב-4.5.20 באסטרטגיית היציאה מהסגר, היא לא בחנה את קיומם של התנאים המחייבים ליציאה מן הסגר שהוגדרו בתוכנית המל"ל, ובהם מימוש מנגנון אפקטיבי לקטיעת שרשרת הדבקה.

עוד עלה כי במהלך מאי ויוני 2020 הממשלה שינתה את המתווה שקבעה ואישרה מימוש הקלות בקצב מהיר אף יותר, ללא בחינת ההשפעות של צעדים אלה על התפשטות התחלואה, וכי היא המשיכה לאשר צעדי הקלות גם לאחר התגברות התחלואה אל מעבר לערכי הסף של שתיים מתוך שלוש "נורות האזהרה" שנקבעו.

הטיפול בנכנסים לארץ מחו"ל - מתחילת מאי 2020 ועד לקראת סוף דצמבר 2020, תקופה שבה גדל באופן עקבי שיעור התחלואה בישראל מכ-16,000 חולים בחודש בתחילת התקופה האמורה ועד לכ-338,000 חולים בסיומה וכן חל גידול במספר הנכנסים לארץ מכ-9,700 נכנסים לחודש בתחילת התקופה ועד לכ-101,000 לחודש בסיומה, לא נקבעה חובת בידוד במלוניות. **הממשלה או קבינט הקורונה לא בחנו את עמדת משרד הבריאות בנוגע לשילוב בדיקות לנכנסים מחו"ל או לבחינת חלופות נוספות לשהייה של 14 ימים במלוניות, על אף ההבנה שללא בקרה ופיקוח הדוקים יותר על הנכנסים מחו"ל יהיה קשה למנוע "יבוא" של גל תחלואה חדש לישראל.** כמו כן, על אף ההכרה בסכנה של כניסת וריאנטים של הנגיף לישראל העלולים להעמיד בסכנה את מבצע החיסון, הפעולות שננקטו מאז נודע על הווריאנט האנגלי בספטמבר 2020 לבלימת כניסתו איפשרו מעבר של כ-98% מהנכנסים מחו"ל לבידוד ביתי, בידוד שלא נמצא כי הוא יעיל.

מערך חקירות אפידמיולוגיות - מערך החקירות האפידמיולוגיות החל לפעול במתכונת מלאה לאחר שצה"ל הקים את "מפקדת אלון" בתחילת נובמבר 2020, כתשעה חודשים לאחר פרוץ משבר הקורונה וחצי שנה לאחר הנחיית רה"מ להקמתו, אשר ניתנה עוד בתחילת היציאה מהסגר הראשון.

מבקר המדינה ממליץ כי המל"ל יערוך בחינה מקיפה בשיתוף כל הגורמים המעורבים בניהול המשבר, ובראשם משרד הבריאות, כדי להצביע על החלופה הנכונה אשר תיתן מענה להיבט האופרטיבי, ובכלל זה את בחינת הנורמות הנוכחיות לטיפול במגפה כפי שנקבעו לפני פרוץ משבר הקורונה ובהתאמה לצרכים המיוחדים לטיפול בהיקף כה נרחב של אירוע דומה בעתיד. עוד מומלץ כי **הממשלה תקיים דיון, בהתאם לממצאי בחינת המל"ל, באשר לחלופות השונות לניהול אופרטיבי של משבר מסוג מגפה.** עוד מומלץ כי **המל"ל יפעל להשלמת תהליכי הפקת הלקחים ובהם ישולבו לקחי כלל הגורמים הרלוונטיים.** בנוסף מומלץ כי **הממשלה או קבינט הקורונה יקיימו דיון בעניין הפקת הלקחים, ובפרט עם סיום גל התחלואה, זאת לצורך שיפור ההיערכות לקראת גלי התחלואה הבאים,** אם אלה אכן יתרחשו. עוד מומלץ כי **משרד רה"מ והמל"ל יבחנו את המבנה הארגוני של המל"ל לנוכח התמשכות המשבר בשים לב למשימותיו הייעודיות הנוגעות להתמודדות עם המשבר וליתר משימותיו.**

מבקר המדינה מתניהו אנגלמן, מסר: "בביקורת נמצא כי על אף ההבנה המהירה של ממשלת ישראל עם התפרצות נגיף הקורונה בעולם ובדבר הסיכונים הנובעים מכך והצורך בנקיטת פעולות לצמצום הסכנה, **נמצאו ליקויים בתהליכי קבלת החלטות והוצאתן לפועל,** החל מקבלת החלטות בתקופת משבר הקורונה בממשלה ה-34, הקמת קבינט הקורונה וקבלת החלטות בממשלה ה-35, פעילות הממשלה וקבינט הקורונה בתקופת גל התחלואה השני ועד יכולותיו האופרטיביות של משרד הבריאות להתמודדות עם המשבר, תפקודו של המל"ל בסיוע לממשלה בניהול המשבר ועוד."

המבקר: ברשויות שבהם התפשטה התחלואה לא ניתן טיפול יעיל

בפרק בדו"ח המוקדש להתנהלות של רשויות מקומיות עם תחלואה גבוהה בקורונה, בהן ירושלים, בני ברק ודיר אל-אס, קבע מבקר המדינה נתניהו אנגלמן: **"משבר הקורונה חשף את הליקויים בקשרים של השלטון המרכזי עם השלטון המקומי"**. בביקורת עלה שלא מומשה המדיניות לטיפול באזורים במיקוד לשם בלימת התפרצויות תחלואה לפני התפשטותה, וכי באזורים שבהם התפשטה התחלואה לא ניתן טיפול יעיל.

המבקר ממליץ כי משרד הבריאות, משרד הפנים, המשרד לביטחון הפנים ומשרד המשפטים "יפעלו להרחבת שיתוף הרשויות המקומיות במאמץ הלאומי לצמצום התחלואה, ויבחנו בהתאם לכך את הצורך להרחיב את סמכויותיהן".

במאי 2020 פרסם המל"ל לכלל משרדי הממשלה מסמך מסכם לעבודת המטה המפרט את המדיניות למניעת התפרצות בלתי נשלטת של תחלואה באזור גיאוגרפי או במוסד ציבורי.

מבדיקת הביקורת את יישום הפעולות לזיהוי ערים במיקוד בחודשים מאי עד אוגוסט 2020 שבמהלכם חלה עלייה ניכרת בתחלואה, עלה כי משרד הבריאות התריע לפני המל"ל מדי יום על תחלואה חריגה, וכי המל"ל קיבל את הניתוח היומי של מרכז המידע והידע של משרד הבריאות בקביעות, אולם משרד הבריאות לא העביר למל"ל המלצות לפעולה כמו הגדלת היקף הבדיקות והגברת אכיפה.

באשר לקבינת הקורונה, קבע המבקר **שהקבינת לא דן באופן הטיפול בערים במיקוד, גם לא לקראת פרוץ גל התחלואה השני ולאחריו**, והדיונים בצמצום תחלואה עסקו בהיבט של הגבלות ברמה הארצית (דוגמת הגבלת התקהלות) או בהיבט של אזורים מוגבלים. המבקר קבע כי גם **הממשלה וועדות שרים נוספות לא עסקו במדיניות הנדרשת לטיפול בערים במיקוד**.

בביקורת עלה עוד כי במהלך גל התחלואה הראשון (אפריל ומאי 2020), גם כשזוהתה ירושלים כמוקד תחלואה (שיעור מאומתים בסך של כ-17%, לעומת שיעור של כ-7% בממוצע הארצי), משרד הבריאות לא הגדיל את מספר הבדיקות בעיר, אלא עם ההכרזה על אזור מוגבל באמצע אפריל 2020 (בשבוע בין 29.3.20 ועד ל-4.4.20 בוצעו 6,061 בדיקות, ובשבוע שאחריו בוצעו 5,748 בדיקות). רק עם ההכרזה על אזור מוגבל מספר הבדיקות שבוצע גדל ל-11,042 בדיקות.

במהלך גל התחלואה השני (יוני-אוגוסט 2020) עלה כי במהלך החודשים יוני ויולי חלה עלייה ניכרת בהיקף התחלואה בבני ברק ובירושלים (לדוגמה, בבני ברק שיעור המאומתים נע בין 10% ל-21%, בעוד שהממוצע הארצי נע בין 4.5% ל-8% בתקופה זו) והיקף הבדיקות גדל בהתאמה עד אמצע יולי, מאז מספר הבדיקות החל לרדת, אף ששיעורי החולים המאומתים מסך הבדיקות נשארו גבוהים מהממוצע הארצי. עוד נמצא כי משרד הבריאות ניהל שני מסדי נתונים נפרדים שאינם מתואמים.

בנוגע להיקף דוחות משטרת ישראל שניתנו בירושלים ובבני ברק, נמצא כי היקף הדוחות שניתנו בירושלים ובבני ברק במסגרת מאמצי האכיפה לא תאם את רמת התחלואה בהן, כפי שנדרש היה בהתאם למדיניות לטיפול באזורים במיקוד. בנוסף, עד נובמבר 2020 לא היו קריטריונים לסיום הכרזה על אזור מוגבל, ועובדה זו הביאה לעיתים לסיומה של ההכרזה בטרם הושגה ירידה בתחלואה.

עוד עלה כי ועדת השרים לא פעלה באופן יזום לקבלת מידע לגבי ערים שיש בהן תחלואה גבוהה ולבחינת ההתמודדות לצמצום היקף התחלואה בהן והיא מיקדה דיוניה בהמלצות שמשרד הבריאות הציג לפניה. בנוסף, ועדת השרים להכרזת אזור מוגבל לא התכנסה במשך חודשיים (מ-9.7.20 ועד ל-6.9.20), אף שמצב התחלואה הוחמר בתקופה זו.

בנוגע לאפקטיביות ההכרזה של אזור מוגבל, נמצא כי במהלך תקופת הביקורת המל"ל ומשרד הבריאות לא העלו לפני קבינת הקורונה את נושא חוסר האחידות בהכרזות על אזורים מוגבלים, הטיפול הלקוי באזורים המוגבלים, לרבות שילוב ההכרזה בהגדלת היקף הבדיקות, כדי לאפשר דיון בהגברת האפקטיביות הנמוכה של ההכרזות, על אף העלייה בתחלואה.

כחודש לאחר פניית משרד הפנים למשרד הבריאות בבקשה להעברת נתוני החולים והמבודדים לרשויות המקומיות ולאחר שהמל"ל הכיר בצורך להעביר מידע לרשויות המקומיות, פורסם לרשויות נוהל למסירת נתונים על החולים וחייבי הבידוד לרשויות המקומיות. העיכוב בהעברת המידע פגע ביכולתן של הרשויות לסייע לתושביהן המבודדים ובכך לצמצם אפשרות להפרת חובת הבידוד, וכן פגע ביכולתן לפעול לפינוי התושבים החולים למלונות ובכך לתרום לקטיעת שרשרת ההדבקה בשלבים מוקדמים של התפשטות המגפה.

בנוגע לביצוע חקירות אפידמיולוגיות על ידי הרשויות המקומיות, נמצא שהרשויות המקומיות העלו לפני משרד הבריאות את הצורך שיבצעו בעצמן חקירות אפידמיולוגיות לשם קטיעת שרשרת ההדבקה בתחילת אפריל 2020, אך רק בתחילת אוגוסט 2020 קיבלו סמכות זו. בנוסף, הגם שהחובה לעטות מסכה הוטלה באפריל 2020, פקחי הרשויות המקומיות הוסמכו לאכוף עטיית מסכות ביולי 2020. נכון למועד הביקורת לא הוסמכו פקחי הרשויות המקומיות לבצע אכיפה על חולים מאומתים וחבי בידוד, הגם שמשטרת ישראל מתקשה לעמוד ביעדים שקבעה בנושא.

כמו כן, הפיקוח והאכיפה של משטרת ישראל על חובת הבידוד של חולים מאומתים וחבי בידוד פחתו בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2020 להיקפים של 8% - 47% על חובת הבידוד של החולים המאומתים ו-7%-22% על חבי הבידוד, אף שבחודשים אלו עלתה התחלואה בהיקף ניכר והגיעה בחודש דצמבר לכ-98,000 חולים ולכ-465,000 חבי בידוד.

עוד עלה כי מאפריל 2020 ועד מועד סיום הביקורת הפעילו עיריות ירושלים ובני ברק חמ"ל פינוי חולים וחבי בידוד למלונות החלמה ובידוד ופעלו בשיתוף פעולה עם פקע"ר ומשרד הביטחון בנושא זה, ובכך הביאו לתהליך עבודה שתורם ליעילות הפינוי.