



ועדה לענייני ביקורת

26 נובמבר 2024
כ"ה חשון תשפ"ה
סימוכין: 2024-0103-1101

דו"ח משיבה מס' 7 של ועדת ביקורת שהתקיימה ביום שני, ו' באלול התשפ"ד (9.9.2024)

השתתפו: מר אלדד רבינוביץ, חבר מועצה ויו"ר ועדת ביקורת

נכחו: מר גיל ריבוש, סמנכ"ל העירייה וראש מינהל לשירותי קהילה
גבי עופרה ברכה, מבקרת העירייה והמורשה לטיפול בתלונות
עו"ד דני ליבמן, משנה ליועמ"ש לנושאים מיוחדים
מר עוזי חן, מנהל אגף חירום וביטחון
מר שלמה איטח, מנהלת מערך פס"ח העירוני
מר ינון נוימן, מנהל אגף לביקורת ובקרת יועצים
גבי מירב גבור יפלא, מנהל תחום חירום ומכלול אוכלוסייה, אגף רווחה
גבי ורד יוליוסבורגר, ממונה על המחלקה לאזרחים ותיקים, אגף רווחה
גבי אורטל אריה, מנהלת מחלקה בכירה, לפיתוח תכנון ובקרה
גבי שרה בנימין, מבקרת פנימית
מר צבי עבו, מזכיר ועדת ביקורת

על סדר היום נדון הנושא הבא:

דוח מבקרת העירייה לשנת 2023 בנושא: טיפול העירייה בצורכי תושבים ותיקים במלחמת חרבות ברזל

פתיחת הדיון:

מר אלדד רבינוביץ, יו"ר הוועדה: מתכבד לפתוח את הדיון בוועדת ביקורת מספר 7- טיפול העירייה בצורכי התושבים הוותיקים במלחמת חרבות ברזל.
גם דו"ח זה הוא חלק ממערך הבדיקה של מבקרת העירייה לתפקוד העירייה במלחמת חרבות ברזל. מדובר בדו"ח קצר יחסית עם ממצאים מועטים, אבל דו"ח חשוב מאוד. חשוב לנו כחברה לשים זרקור על אוכלוסיות מיוחדות שלא תמיד יכולות ליהנות מהפתרונות שיש לכלל האוכלוסייה. אנחנו כחברה מגלים וצריכים לגלות רגישות לאותם אנשים שיותר קשה להם להגיע, יותר קשה להם לתפקד, יותר קשה להם להבין. עלינו מוטלת האחריות לאפשר להם את המקסימום שאנחנו יכולים לתת.

עופרה ברכה, מבקרת העירייה: דווקא בעת חירום חשוב לוודא שהאוכלוסייה של העיר ירושלים, מטופלת. אומנם בירושלים לא הופעלו אזעקות רבות ולא הייתה סיטואציה מורגשת של מצב חירום, אך עדיין אפשר להניח שבנסיבות האלו מפלס החרדה של אוכלוסיית הקשישים עולה. מסיבה זו היה חשוב לנו לוודא כי הטיפול בהם מיטבי ולתת קשב ייחודי גם לנושא זה. בדומה לקודמיו, גם דו"ח זה לא מהחמורים שערכנו. אך בהחלט יש פה מספר נושאים שכדאי לשקול לאמץ על מנת להטיב עם התושבים הקשישים.



ועדה לענייני ביקורת

דיון הוועדה:

פרק 1 - נוהל עירוני

המלצת הביקורת:

- לקדם כתיבת נהלים עירוניים בנושא טיפול בתושבי העיר במצב חירום, ובכללם טיפול העירייה בתושבים ותיקים במצב חירום. יש להציג את הנהלים בפורטל העובדים העירוני.

תגובת המבוקר:

אנו כותבים כעת את נהלי מכלול אוכלוסייה, כולל הטיפול באוכלוסיות ותיקות. לאחר תיקוף הנהלים הם יועלו לפורטל.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצת הביקורת.

פרק 2 - תוכנית היערכות עירונית כוללת לטיפול בתושבים ותיקים במצב חירום

המלצת הביקורת:

- לוודא שתוכנית העבודה העירונית לטיפול בתושבים ותיקים במצב חירום תועבר לידיעת כל הגורמים המקצועיים בעירייה העוסקים בטיפול בתושבים בחירום, ובכללם לגורמים העוסקים בטיפול בתושבים הוותיקים בחירום.

תגובת המבוקר:

קיימת תוכנית הפעלה במקרה של חירום, אך חשוב לציין שבמלחמה זו לא הופעלה תכנית החירום בירושלים.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצת הביקורת.

פרק 3 - הנחיות ופעולות שננקטו לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל

המלצת הביקורת:

- לפעול לאיסוף מידע בנוגע לקשישים שאין בדירתם מרחב מוגן תקני, בדגש על אלה הנזקקים לסיוע משמעותי, על חסרי העורף המשפחתי ועל המטופלים באגף הרווחה. זאת כדי להיערך לתרחיש שבו יידרש לפנותם מביתם. אם קיים מרחב מוגן תקני יש לוודא שהוא מצויד ומותאם לצורכיהם.

תגובת המבוקר:

קיים מיפוי של אוכלוסיות ותיקות מלשכות הרווחה וניתן לקבל נתונים נוספים גם מהביטוח הלאומי בשעת חירום. בנוסף, בכל מינהל קהילתי יש מנהלת תחום גיל שלישי ששייכת לאגף חברה ועובדת בשיתוף פעולה עם אגף הרווחה.

יש מיפוי של אוכלוסיות ותיקות ויוצרים קשר עם האנשים המוכרים למערכת. בנוסף, קיימת תוכנית של הכשרת אנשים שגרים בבניין משותף לדפוק על דלתות השכנים ולתת סיוע, זה קיים בכמה אלפי בתים בירושלים בשאיפה להגדיל ככל הניתן.

נוקטים בדרכים רבות לתווך ולהפיץ את המידע של פיקוד העורף על המרחבים המוגנים ותרחיש רעידת אדמה ועוד, לרבות באמצעות הפצת חוברות, מרכזי יום, שיחות טלפון וכן זום לנציגי בניין שיעברו אצל שכניהם.

העירייה יכולה לתווך את המידע של פיקוד העורף בנוגע לבחירת האזור "הכי מוגן שיש", אך אין יכולת לסייע ברמה הפרטנית לאוכלוסיות הוותיקות, כי זה יבוא על חשבון צרכים רבים אחרים חשובים גם כן. בנוסף, הנחיות פרטניות עשויות גם להזיק ולא נכון לקחת אחריות זו.



ועדה לענייני ביקורת

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצת הביקורת תוך בחינת היישום בצוות לתיקון ליקויים בראשות המנכ"ל.

פרק 4- מרחבים מוגנים במתקנים המשמשים למתן שירות ולפעילות לתושבים הוותיקים

המלצת הביקורת:

- לשם היערכות לתגובה מהירה במצבי חירום, יש למפות ולרכז את המידע לגבי מתקנים שבהם שוהים תושבים ותיקים (בתי אבות, מרכזי יום ומועדונים) ושאינן בהם מרחב מוגן תקני או מקלט נגיש להגעה בזמן ההתגוננות המוגדר. בהמשך יש להעביר מראש לכלל מפעילי המתקנים את הנחיות ההפעלה במצבי חירום.

תגובת המבוקר:

נפגשנו עם הגורמים המפעילים מקבצי דיור וסיכמנו את תרחישי הפנוי והמיגון. הם יודעים להכין את תיק החירום הנדרש לנכס, והוציאו הנחיה לדיירים להכין ערכת פינוי שכוללת את הציוד האישי, תרופות, מרשמים, וכל הנדרש על מנת להתפנות למתקן חלופי. קיימנו ישיבות תיאום גם עם המינהלים הקהילתיים על מנת שיכירו את מקבצי הדיור בגזרתם, ואם קורה אירוע של פינוי הם יגייסו גורמי קהילה לתמוך באירוע.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצת הביקורת.

פרק 5 - הכשרת מתנדבים לפעילות במצב חירום

המלצת הביקורת:

- לפעול לפי הוראות פיקוד העורף ולהנחות לאלתר לפנות חפצים מיותרים מהמקלטים. יש לוודא שהפינוי בוצע.
- להגביר את מערך ההכשרות למתנדבים לפעילות בחירום, ובתוך כך ליזום הכשרות ייחודיות בתחום הטיפול באוכלוסיית הקשישים במצבי חירום.

תגובת המבוקר:

מקיימים הרצאות ומשתדלים להרחיב ככל הניתן את מערך המתנדבים למתן עזרה לקשישים בעת חירום מכל סגנון שהוא.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצת הביקורת.

סיכום:

אלדד רבינוביץ, יו"ר הוועדה: כפי שראינו, אכן יש רגישות מיוחדת לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים, כולל אזרחים ותיקים. נראה שרוב ההמלצות בוצעו בהתאם ליכולת ומקווה ששאר הממצאים יטופלו בהקדם.

הוועדה לענייני ביקורת ממליצה למועצת העירייה לאמץ את המלצות הביקורת כמפורט בדוח זה ותוך בחינת אופן היישום בצוות לתיקון ליקויים בראשות המנכ"ל.
הישיבה נעולה.

בברכה,

אלדד רבינוביץ

חבר מועצת העיר ירושלים

יו"ר ועדת ביקורת

פרק שנים עשר

היבטים בתפקוד העירייה במלחמת חרבות ברזל

תוכן העניינים

מבוא כללי // 749

פירוט הממצאים

חלק א':

תפקוד המוקד העירוני 106 בשעת חירום // 751

חלק ב':

קליטה של מפונים ומתפנים במלחמת חרבות ברזל // 773

חלק ג':

מיגון אוכלוסיית העיר במלחמת חרבות ברזל // 849

חלק ד':

טיפול העירייה בצורכי תושבים ותיקים במלחמת חרבות ברזל // 905

מבוא כללי

ביום שבת, שמחת תורה, 7 באוקטובר 2023, חוותה מדינת ישראל התקפת טרור אכזרית בממדים חסרי תקדים, ומאותו יום ישראל מצויה במלחמה מתמשכת ובאחת התקופות הקשות והמורכבות מאז הקמתה.

בחלוף כחודשיים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל, כמבקרת העירייה ראיתי חשיבות לבדוק **בזמן אמת** את התמודדות העירייה בכמה היבטים מרכזיים הנוגעים למצב החירום ולגבש תמונת מצב עדכנית.

הנושאים שנבדקו הכלולים בדוח זה:

- **תפקוד המוקד העירוני 106 בשעת חירום** – לראשונה ערכה ביקורת העירייה דוח מקיף שעניינו המוקד העירוני. תפקיד המוקד הוא לאפשר לעירייה למלא טוב יותר את חובותיה וסמכויותיה בהתאם לפקודת העיריות. לתפקוד המוקד השפעה מכרעת על תוצאות אירועים בשגרה ובחירום. עיקר פעולת המוקד באה לידי ביטוי בעיתות רגיעה, אך חזקו מתבטא בין השאר ביכולת התגובה המהירה שלו בטיפול באירועי חירום בשגרה או בעת חירום. הדוח המלא נכלל במסגרת דוח הביקורת לשנת 2023. הפרק הספציפי העוסק בהיערכות המוקד לשעת חירום הוא חלק א' בדוח זה.
- **קליטה של מפונים ומתפנים במלחמת חרבות ברזל** – השנה הזאת הייתה ועודנה שונה לחלוטין מקודמותיה, שנה שבה בין "הבאים בשעריה" של ירושלים רבים מאוד הגיעו אליה כפליטים בארצם. למען הדיוק כ-20,000 אנשים, נשים וגברים, מתינוקות ועד קשישים, "מפונים" בכינויים הרשמי מגבול הצפון ומגבול הדרום. ירושלים ותושביה קיבלו אותם בזרועות פתוחות וברגשות חמים, והעירייה ועובדיה עשו את המרב כדי להקל עליהם בתקופה המטלטלת, לספק את כל השירותים הנדרשים ולייצר עבורם שגרה בריאה וטובה ככל האפשר.
- **מיגון אוכלוסיית העיר במלחמת חרבות ברזל** – מתקפת הפתע מעזה ב-7 באוקטובר 2023 החלה בירי של מאות רקטות לשטח ישראל וגם לירושלים וסביבתה. במסגרת דוח הביקורת השנתי 2021 של מבקרת העירייה נכלל דוח בנושא "מיגון אוכלוסיית העיר בשעת חירום". הדוח הנוכחי הוא מעין דוח מעקב אחר הממצאים העיקריים מהדוח הקודם ויישום המלצותיו.
- **טיפול העירייה בצורכי תושבים ותיקים במלחמת חרבות ברזל** – במועד הביקורת מדינת ישראל מנהלת מלחמה רב-זירתית מול ארגוני הטרור, ועל כן חשוב להיערך לכל תרחיש. לתושבים ותיקים יש צרכים מיוחדים ומאפיינים ייחודיים הדורשים תשומת לב ותמיכה מותאמת. הבנה של הצרכים והמאפיינים הללו עוזרת לגבש מדיניות, תוכניות ושירותים המתאימים לדרישות הייחודיות של התושבים הוותיקים במצבי חירום.

בימים אלה המערכה משנה את פניה ואין לדעת כיצד תתפתח. הצגת ממצאי הביקורת והמלצותיה בסוגיות הללו והבאתם בפני הנהלת העירייה יסייעו להפיק לקחים ולהתארגן באופן מיטבי לעתיד לבוא.

חלק א'
**תפקוד המוקד העירוני
בשעת חירום**

תקציר

עיקרי הממצאים

המוקד בחירום

אין במוקד נוהל חירום אחד מסודר הכולל את כל הנושאים הנדרשים למעבר לחירום ולהתנהלות המוקד במצבי חירום. מצב זה עלול לפגוע בתפקוד המוקד בחירום.

אין דוח סיכום אחיד המופק באירועי חירום, והדבר פוגע בהפקת לקחים אחידה מאירועי חירום ובהצגת מגמת שיפור או הידרדרות בהשוואה לאירועי חירום קודמים.

המתקשרים למוקד בעת חירום שומעים הודעה מוקלטת בעברית, ורק לאחר מועד ניתוב השיחות הכולל הצעה לשיחות בשפות זרות. בשל כך פונים דוברי שפות זרות יכולים להרגיש אי-ודאות ולנטוש את השיחה בטרם הגעה לנציג.

במצבי חירום, דוגמת מלחמת חרבות ברזל ומבצע שומר החומות, נמצאו מספר ימים שבהם המוקד לא עמד בזמני ההמתנה שהגדיר לעבודתו.

הקליטה הסלולרית במוקד לא יציבה ולא רציפה, ולכן אי-אפשר להסתמך עליה.

המוקד ערוך למצבי חירום מסוגים שונים, ויש אפשרות לתגבר את המוקד בכל עת על ידי חברה חיצונית.

המוקד אינו ערוך לעבודה מרחוק באופן מספק. מצב זה עלול לפגוע בתפקוד המוקד בעבודה מסוג זה, שלעיתים הכרחית, בפרט במצבי חירום.

המלצות מרכזיות

המוקד בחירום

על המוקד להסדיר רשמית את הנוהל לפעילותו בחירום. הנוהל יכלול את כל ההיבטים הרלוונטיים ויש להפיצו בהתאם לנוהל מנחה 09.00.01.

להגדיר תבנית אחידה להפקת דוח סיכום אירועי חירום, ובו יוגדרו מראש ובבירור ניתוחים ומידע שיוצגו בכל אירוע חירום, בדומה לאופן שבו דוחות סיכום שנה או מחצית מכילים בכל שנה את אותם הנתונים. התבנית תכלול נושאים מרכזיים שיוצגו בסדר קבוע מראש ויושאר מקום שיוגדר מראש לנושאים ייחודיים.

בעיתות חירום להקדים את ניתוב השיחות ולהשמיעו לפני הודעת החירום המוקלטת. כמו כן להקליט את הודעת החירום גם באנגלית כדי ליידע פונים בשפות זרות.

על המוקד להימנע ממצבים שבהם זמני ההמתנה עולים על היעד שהוגדר, ובפרט יש להקפיד על כך בעיתות חירום.

מומלץ לפנות לגורמים המתאימים ולפעול להגברת איכות קליטת הסלולר במוקד.

היערכות המוקד לשעת חירום

רקע חוקי ונוהלי המוקד בנושא חירום

הפעילות בחירום מצריכה היערכות מיוחדת הן מבחינת משאבים וכוח אדם והן מבחינת תיאום.

לפי פרק שלישי, "המוקד הרשות", מתוך מסמך מנחה מכלול מידע לציבור (בהתאם לתיק אב לעירייה לחירום – יולי 2016):

- על המוקד לספק לציבור מענה בעת חירום באמצעות מענה טלפוני בכל נושא שקשור להתנהלות היום-יומית של הציבור בעיתות חירום.
- גם בחירום על המוקד להמשיך לספק מענה לבעיות השוטפות כבשגרה. בין התפקידים הנוספים של המוקד בחירום: הפעלת מוקד מורחב למתן מענה לציבור בשילוב בעלי תפקידים מקצועיים (פיקוד העורף, משטרה וכדומה), מיפוי הצרכים של התושבים והפונים, העברת מידע ליחידות דוברות לצורך פרסום מסרים לציבור ומניעת הפצה של שמועות ותגובות בלתי מבוקרות.
- לצורך ביצוע יעדים אלו על המוקד לתגבר את מצבת העובדים במידת הצורך, להיוועץ במומחים בתחומים מגוונים, להיערך להפעלת המוקד יומם ולילה, לספק מענה בשפות שונות, לתרגל את הצוות, להגדיר ממשקי עבודה ברורים בין המכלולים וכן הלאה.
- המסמך גם מגדיר את אופן המעבר משגרה לחירום, הכולל הגדלת מספר העמדות, פעולה בתיאום עם מערך ההסברה, הדרכת הנציגים, היערכות להרחבת המענה בשפות שונות ומסירת מידע מהימן שמקורו בגורמים מוסמכים (משטרה, פיקוד העורף וכדומה).
- במסמך מצוין שכדי לשמור על רצף בתפקוד המוקד בחירום מומלץ שהוא ימוקם במבנה ממוגן.
- עוד מפרט המסמך את המבנה הארגוני של המוקד בחירום, ובפרט את העברתו לסמכות מטה מכלול, את שיטות הפעלת המוקד כדי לעמוד ביעדים ובמשימות שהוגדרו ואת אופן המעקב אחר פניות התושבים כדי למפות נכונה את צורכי העיר.

לפי תוכנית האב של העירייה לחירום, פסקה ו' בפרק ח':

- המוקד העירוני הוא ערוץ הקשר המרכזי בשגרה ובחירום בין העירייה לאוכלוסייה.
- כחלק מההיערכות לחירום על המוקד להיות ממוקם במרחב מוגן המכיל את מרחבי העבודה הדרושים ואת תשתיות התקשורת והמחשבים.
- גודלו של המוקד בחירום הוא עד פי עשרה מגודלו בשגרה, ולכן יש להתכונן לנפח הפעילות באמצעות:
- הגדלת מספר עמדות המחשבים והטלפונים.

- הגדלת ערוצי התקשורת (קווי טלפון רבים).
- נציגי שירות (מוקדנים) לחירום.
- היערכות לכך שבמוקד יימצאו העזרים והמידע הדרושים למתן מענה לציבור בחירום.
- היערכות למתן מענה בחתך שפות המתאים לתושבי העיר (על פי מאפייני העיר).
- המוקד צריך להיות מוכן לפעולה בשני שלבים:
- שלב א – מוכנות מיידית: על ידי איוש על בסיס תשתיות קשר של הצוות העירוני.
- שלב ב – בתוך 12 שעות: השלמת מספר הנציגים לשם תפקוד מלא של המוקד בחירום.
- עיריות שהמוקד שלהן מופעל על ידי גורמים חיצוניים חייבות לתכנן ולוודא גיבוי בחוזים חתומים מראש לפעילות המוקדים בחירום.
- יש לתרגל מפעם לפעם את צוות התגבור למוקד.
- כפי שיפורט להלן, המוקד ערוך למצבי חירום בהתאם לדרישות המפורטות בתוכנית האב.

נוהל "המוקד בחירום" 09.03.11

נוהל רשמי זה משנת 2001 מפרט אילו מצבים יוגדרו כמצבי חירום, את אופן ההיערכות במוקד למצבים אלו ואת פעילות המוקד בהתאם למצב החירום שהוגדר. כפי שצוין בפרק ראשון לעיל (נהלים ושיטות עבודה), הנוהל מיושן, אינו מעודכן והמוקד לא פועל לפיו.

נוהל פנימי: הפעלת המוקד העירוני – 106 בחירום – נוהל מעבר משגרה לחירום ממרץ 2022

הנוהל מרכז הגדרות והנחיות לגבי הפעלת המוקד בחירום. הנוהל מתייחס לייעוד המוקד בשעת חירום במספר היבטים: היבט פיזי – תגבור שלוחות המוקד, היבטי כוח אדם – גיוס, הכשרה ואיוש המוקד, היבטים טכנולוגיים הנדרשים להפעלת המוקד וכן היבטי דוברות – מתכונת ההעברה של המידע והמסרים לציבור ואופן יישומה.

הנוהל מגדיר שני מצבי חירום ואת ההתנהלות בכל אחד מהם:

- **אירוע חירום בשעת שגרה** – תגבור המוקד בהתאם לאירוע. לפי הנוהל, על עובדי המוקד להיות זמינים תוך 45 דקות, יופץ מידע על האירוע לכל גורמי העירייה הרלוונטיים ותופעל קבוצת ווטסאפ לחירום. נוסף לכך יאיוש המוקד בהתאם לצורך בשני אחמ"שים ועד 18 נציגי שירות טלפוני. בהתאם לאירוע תועלה הקלטה לנתב כדי להעביר מידע לציבור. אם יהיה צורך, יאיושו מוקדי המשנה בכיכר ספרא ותבוצע גלישת שיחות. בהתאם להחמרה תישלח "קריאת כיוון" לכוח העתודה של המוקד לצורך היערכות אפשרית לאיוש המוקדים.

- **מעבר למצב חירום מלא** – מעבר למצב זה יתקיים בהתאם להנחיית מנהל אגף חירום וביטחון. במצב זה המוקד יתוגבר באופן מלא, ובמידת הצורך יוגלשו שיחות למוקד המתגבר – מוקד חוץ של חברת מילגם. המוקד בכיכר ספרא יכול להכיל 98 עמדות אשר יאוישו בעובדי עירייה ממחלקות שונות או בנציגים מטעם חברת מילגם. עובדים אלה יעברו הכשרה וריענון במהלך השנה. המוקד יעמיד נציג בחמ"ל (חדר מלחמה) העירוני לאורך כל האירוע. המוקד ייערך למתכונת עבודה של משמרות בנות 12 שעות.

נוהל סדר פעולות בחירום – נציג (תוקף 23.9.2022–24.1.2022)

נוהל פנימי זה מתאר את סדר השלבים שעל הנציג לבצע כשהוא מתמודד עם תרחיש חירום. סדר הפעולות מתואר לפרטים החל בשלב הקבלה הראשונית של שיחת החירום וכלה בפעולות המעקב הנדרשות עד לסיום הטיפול בפנייה.

צוות הביקורת ביקר במוקד בעת חירום ומצא כי הנציגים מתודרכים למצב חירום ונעזרים בהצגת תשובות לשאלות נפוצות במסך המרכזי לצורך מתן מענה מהימן ומדויק לפונים.

נוהל מצב חירום – סדר פעולות לאחמ"ש / מ"מ אחמ"ש

נוהל פנימי זה מתאר כיצד על האחמ"ש לפעול בשעת חירום, לאילו גורמים עליו לדווח על "אירוע חריג" וכן מתן הרשאה לאחמ"ש להחליט על הרחבת מצבת העובדים באישור ההנהלה.

מהנהלת המוקד נמסר כי הפעילות ותחומי האחריות של האחמ"שים לא משתנים משמעותית במצב חירום, אך יש שוני בדגשים המועברים לנציגים בהתאם לנושא החירום. כמו כן העבודה תתאפיין במשמרות ארוכות יותר של האחמ"שים ושל המוקדנים לצורך תגבור הצוות שמספק מענה לתושבים.

מסקנות

1. במוקד אין נוהל חירום אחד מסודר ומעודכן שמאגד בתוכו את כל הנושאים הנדרשים למעבר לחירום, להתנהלות המוקד במצבי חירום ולהתאוששות מאסון. הדבר עלול לפגוע בתפקוד המוקד בחירום.

המלצות

1. על המוקד להסדיר באופן רשמי את הנוהל בנושא חירום, שיכלול את כל ההיבטים הרלוונטיים, ולהפיצו בהתאם לנוהל מנחה 09.00.01.

סקירת הפעילות באירועי חירום בשנים 2019–2023

מלחמת חרבות ברזל – אוקטובר 2023

במהלך תקופת הביקורת עבר המוקד למצב חירום בעקבות מלחמת חרבות ברזל, שפרצה ב-7.10.2023. לביקורת נמסר כי המוקד זיהה שמדובר במצב חירום בשעה 07:00 בבוקר עם עדכוני החדשות הראשונים. באזעקה הראשונה כבר החלו בתהליכים לתגבור המוקד, ומנהלת המוקד הוציאה הנחיות מהבית למצב חירום. בתוך כשעה תוגבר הצוות.

מהנהלת המוקד נמסר שעיקר הפניות שהתקבלו ביום הראשון למלחמה עסקו בנושא התגוננות ומציאת מקלטים, ובימים שלאחר מכן התקבלו פניות גם בנושאי רווחה וחיפוש מקומות להתנדב. במוקד נרשמה עלייה חדה מאוד במספר הפניות, שעמד על כ-200 שיחות בחצי השעה שאחרי האזעקה. בשיחה עם מנהלת המוקד על הפעילות בתקופת המלחמה, היא ציינה שבשבוע וחצי הראשונים למלחמה תוגבר המוקד בנציגים מחברת מילגם, ובהמשך פעל עצמאית. כפי שיורחב בפרק שישי להלן (כוח אדם והתאמתו לתפקיד), נציגי המוקד הם סטודנטים. יצוין כי המוקד הצליח לתפקד עצמאית בעקבות החלטת המוסדות להשכלה גבוהה לדחות את פתיחת שנת הלימודים בשל המלחמה. אלמלא החלטה זו, המוקד היה עלול להיקלע למחסור משמעותי בכוח אדם, שהיה פוגע ביכולתו לתת מענה לפונים בעת חירום.

להלן נתונים על אודות מצבת העובדים בעת החירום, כפי שרוכזו בדשבורד בעת המשמרת:

תמונה 1: נתונים בדשבורד ביום השני למלחמה, 8.10.2023 בשעה 16:32



* אפשר להבחין במצבת הנציגים המחוברים הגדולה ביחס לשגרה. התמונה צולמה כשעה וחצי בלבד לאחר תחילת המשמרת, שבה מתאפסים הנתונים. יצוין לחיוב האחוז הגבוה של השיחות הנענות.

תמונה 2: נתונים בדשבורד ביום הרביעי למלחמה, 10.10.2023 בשעה 13:13



* המצב במוקד בעת ביקור של צוות הביקורת בזמן חירום.

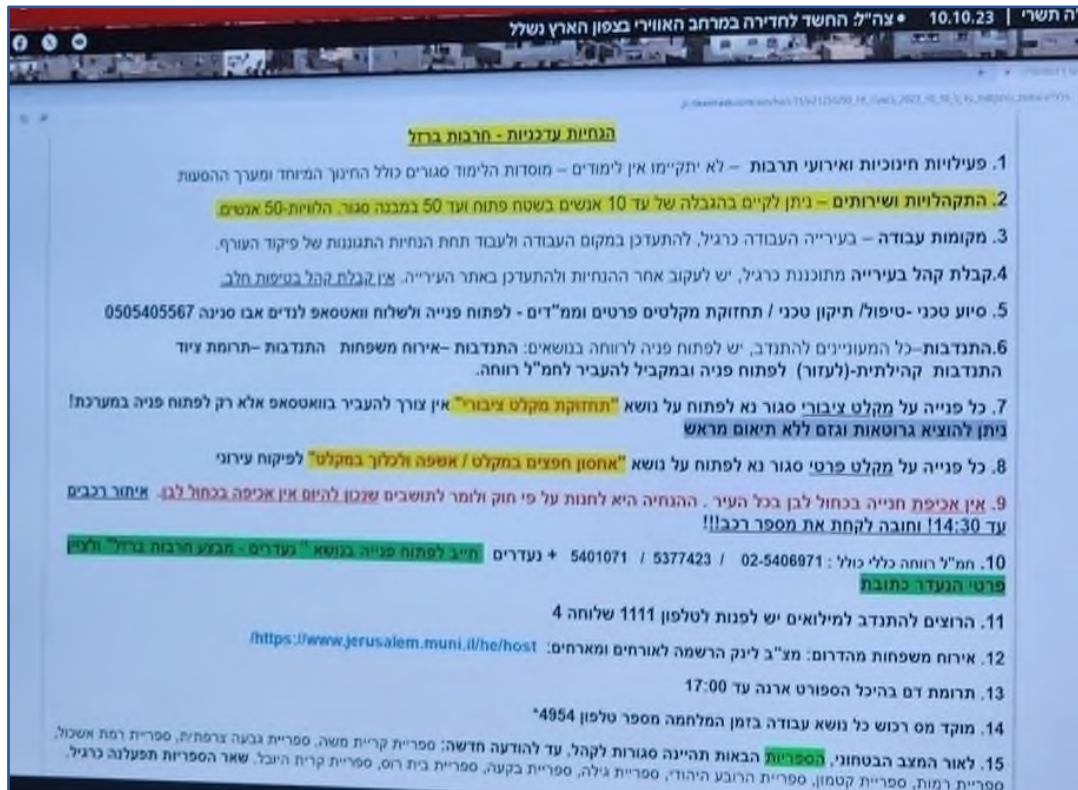
לאורך המלחמה התקיימו במוקד ישיבות הערכת מצב קבועות שלוש פעמים ביום בשעות 07:00, 14:00 ו-22:00 בשיתוף פיקוד העורף, מד"א, כבאות והצלה, חברת חשמל והגיון.

נציגי המוקד עברו חמישה תדריכים מדי יום כדי לספק לתושבים מידע מהימן ומדויק בנושאים מגוונים כגון מרחבים מוגנים ציבוריים, מוקדי תרומות דם, פעילות מוסדות חינוך והנחיות עדכניות של פיקוד העורף. גישה זו מתאימה להוראות שנקבעו בפרק השלישי של המסמך המנחה למנהל מכלול מידע לציבור (ראו פירוט לעיל, בתחילת פרק זה), שלפיהן על המוקד למסור מידע מהימן לציבור כל העת ולהתעדכן בהנחיות גורמים מוסמכים דוגמת פיקוד העורף והמשטרה.

בביקור שערכה הביקורת במוקד בעת החירום בימי המלחמה נמצא כי בלוח המרכזי במוקד הוצג קובץ הנחיות המרכז תשובות לשאלות נפוצות בקרב הפונים בתקופה הנוכחית. בין היתר מוצג מידע על מוקדים לתרומת דם, מספרי טלפון חיוניים (מוקד מילואים, חמ"ל רווחה ועוד), מתכונת הפעילות של מקומות ציבוריים, הנחיות פיקוד העורף וכדומה.

כפי שעולה מהנתונים בתמונת הדשבורד מהיום הרביעי למלחמה (תמונה 2), בשעת הצילום זמן ההמתנה הממוצע עמד על 55 שניות, ו-37.2% בלבד מכלל השיחות נענו תוך 30 שניות. נתונים אלו מצביעים על חריגה ואי-עמידה ביעדים שהגדיר המוקד – מתן מענה תוך 30 שניות.

תמונה 3: שאלות נפוצות שהוקרנו לכל הנציגים במוקד, 10.10.2023 בשעה 13:14



המוקד התמודד במהלך המלחמה עם קשיים ופניות בנושאים מאתגרים שלא יכול היה להיערך אליהם מראש, כגון מצב הנעדרים והשבויים מ-7.10, התעדכנות שוטפת במצב התחבורה והכבישים, הנחיות פיקוד העורף לגבי פתיחת מקלטים וכדומה. אלה באו לידי ביטוי בכ-7,500 שיחות בחמשת ימי המלחמה הראשונים. בעניין תיעוד הפניות בכל הקשור לנעדרים, הנציגים הונחו לפתוח במערכת פנייה בנושא "נעדרים – מבצע חרבות ברזל" ולציין את פרטי הנעדר וכתובתו.

במהלך המלחמה המוקד סיגל לעצמו מטלות ותחומי אחריות נוספים לפי הצרכים שעלו מהציבור כגון הקמת צוות סיוע טכני בשיתוף אגף שפ"ע, שעזר לתושבים להכשיר מרחבים מוגנים, ופתיחת חמ"ל התנדבות עירוני.

במלונות ברחבי ירושלים התארחו תושבים רבים מהדרום ומחצפון שפנו מבתיהם בעקבות המלחמה, ולפיכך המוקד סייע במתן מענה גם למפונים ששהו תקופות ממושכות רחוק מבתיהם.

בתחילת המלחמה הפעיל המוקד הקלטה קולית בנוסח שלהלן:

לירושלים יש להקיש 1, למטה יהודה יש להקיש 2.

"תושבים יקרים, בעקבות המצב הביטחוני בישראל והכרזת מצב חירום לאומי, המקלטים הציבוריים פתוחים לקהל הרחב, ומידע על מיקומם מופיע באתר העירוני. הלימודים בכל מוסדות החינוך לא יתקיימו וכן כלל אירועי התרבות וההעשרה. אנו מבקשים מכולם להישאר סמוך למרחב מוגן ולהמשיך ולהתעדכן באמצעי התקשורת השונים לרבות האתר העירוני.

לקבלת קישור לאתר העירוני יש להקיש 0, להמשך התפריט יש להקיש 1. נעדכן בהמשך ככל שיהיו שינויים.

"For the English menu, please dial 1.

לאחר ניתוב זה, השיחה הופנתה לניתוב הרגיל ולהפניה לשפות זרות.

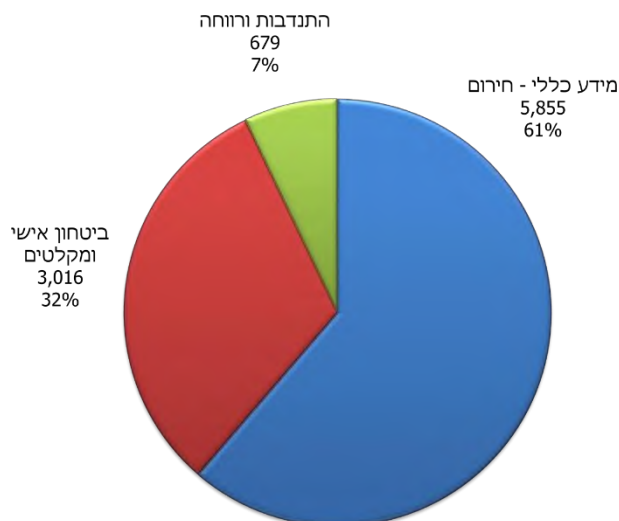
הביקורת סבורה כי בעיתות חירום ראוי שקודם כול יוצע ניתוב לפחות לשפה האנגלית, ורק אז תושמע ההקלטה. פונה שאינו דובר עברית, כגון תייר, שמתקשר למוקד בשעת חירום ושומע הודעת הקלטה בעברית, אינו מבין את הנאמר ומחכה זמן רב עד לסיום ההודעה, עלול להילחץ מהמצב או לנתק לפני שישמע שיש הפניה לשפה האנגלית. רצוי להקליט את הודעת החירום גם באנגלית כדי להעניק לפונים מענה רחב ככל האפשר.

כאמור בפרק רביעי לעיל (ניהול ביצועים), מענה בשפות זרות ניתן בין השעות 08:00-16:00 בימים ראשון-חמישי. בשעות שאין מענה בשפות זרות, אפשר לבצע שיחת ועידה עם מתרגם. ייתכן שפונים בשפות זרות לא מודעים לאפשרות הזו ונוטשים את השיחה לפני ההגעה לשיחה עם נציג. בעת חירום, ובפרט בימי מלחמה, חשוב במיוחד להפנות תשומת לב גם לצורכיהם של דוברי שפות זרות.

בתקופת המלחמה תודרכו הנציגים במוקד להפנות את הפונים למוקדי חירום וסיוע מתאימים דוגמת מוקד חמ"ל אזרחי של בני עקיבא והחמ"ל האזרחי (בנושא תרומות וקבלת מזון), "בית ישראלי" ו"דירה בקהילה" (בנושא דיור). הדבר העיד גם על שיתופי פעולה של המוקד עם מוקדים אחרים.

הביקורת סקרה את דוח "סיכום מצב" שהפיק המוקד ב-25.10.2023, כשבועיים וחצי לאחר תחילת המלחמה. מהדוח עלה שבמקביל לירידה במספר הפניות בנושאים הבולטים בשגרה כגון ניקיון וחנייה, נצפתה עלייה בנושאי חירום כגון קבלת מידע על מקלטים. להלן פילוח סוגי הפניות בנושאי חירום עד לתאריך הפקת דוח סיכום המצב:

תרשים 1: פילוח פניות בנושאי חירום במלחמת חרבות ברזל עד 25.10.2023

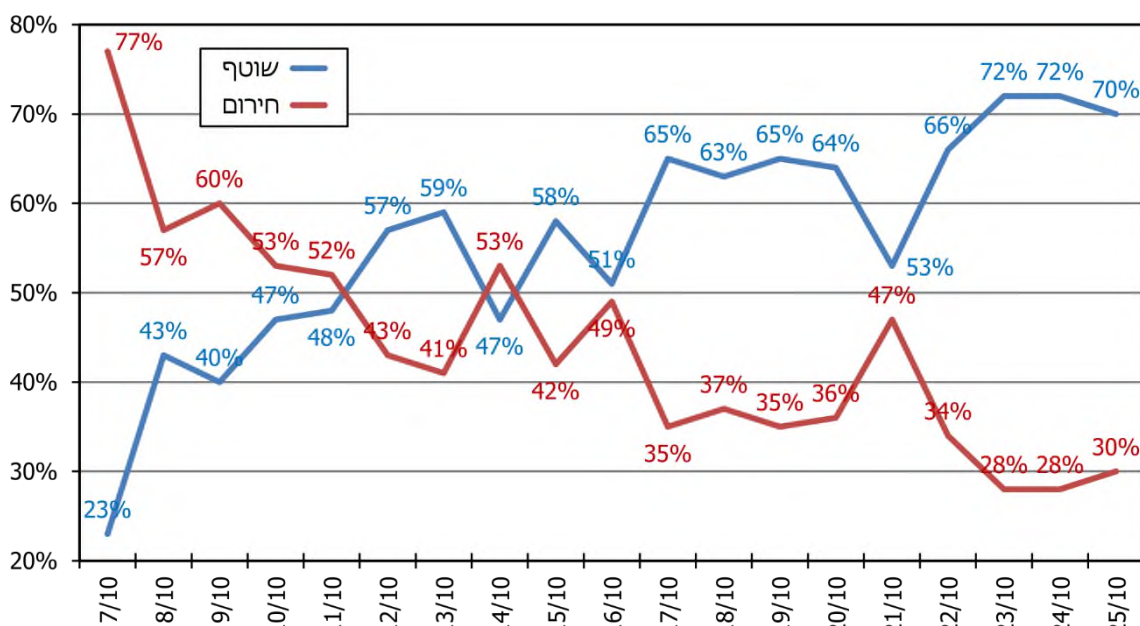


במסגרת "ביטחון אישי ומקלטים" כמחצית מהפניות שהתקבלו עסקו בנושא מקלט בבניין מגורים, ושאר הפניות נגעו לנושאים: תחזוקת מקלט ציבורי עירוני, סיוע אישי, אזעקות, חירום וסכנות לציבור, תאורה ועוד.

במסגרת "מידע כללי – חירום" כמחצית מהפניות שהתקבלו עסקו במידע כללי על המצב הביטחוני, ושאר הפניות נגעו לנושאים: אישור תושב, מידע כללי והתגוננות פיקוד העורף.

במהלך החודש הראשון למלחמה, עד תאריך הפקת דוח סיכום המצב, נרשמו ירידה הדרגתית בפניות שהתקבלו בנושאי חירום לעומת עלייה בפניות בנושאים שוטפים.

תרשים 2: הרכב נושאי הפניות בחודש הראשון למלחמת חרבות ברזל

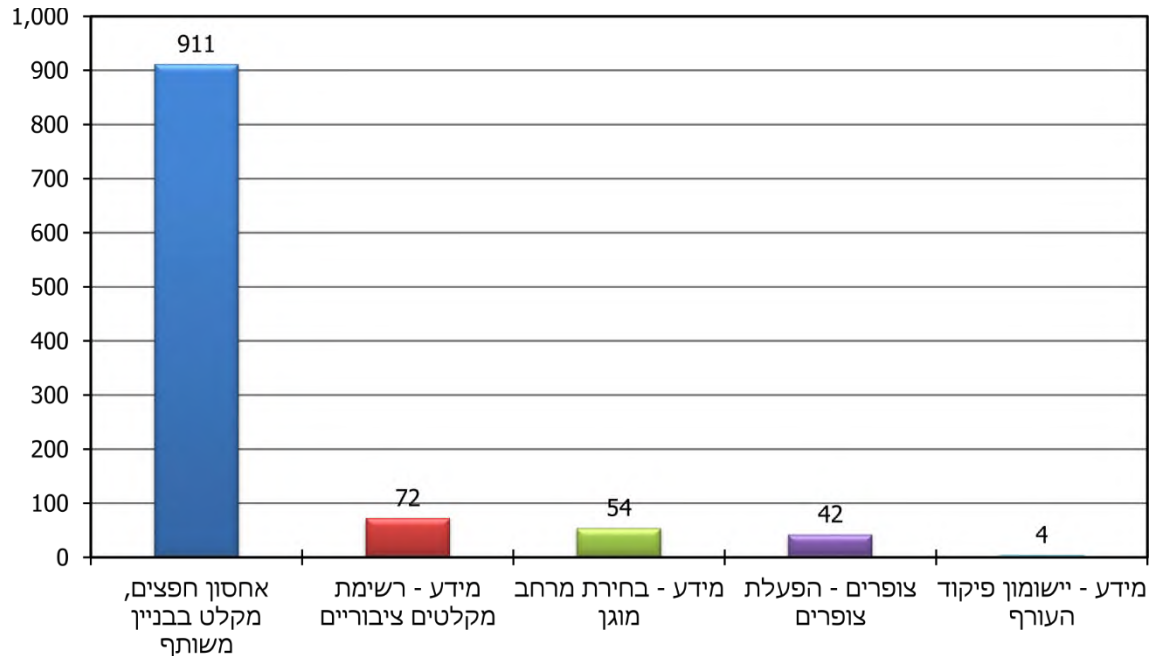


מתחילת המלחמה ועד סוף אוקטובר התקבלו במוקד כ-38,000 פניות (בכל סוגי הנושאים), ונצפתה עלייה של כ-200 פניות ביום בממוצע לעומת השגרה לפני תחילת המלחמה. שיעורי המענה היומי לשיחות גבוהים מ-95%. המוקד גם ביצע פילוח של השכונות שמחן התקבל מספר פניות החירום הרב ביותר – ביחס ל-1,000 תושבים – כדי לאתר שכונות שבהן עלולה להתעורר בעיה בעת חירום, כעת ובעתיד. שיטת פעולה זו של מיפוי סוגי הפניות ופילוחן לפי אזורים תואמת להנחיה שהוגדרה במסמך המנחה למנהל מכלול מידע לציבור. במסמך צוין שיש למפות את הפניות המגיעות למוקד בחירום כדי לזהות את צורכי התושבים בחירום. כך לדוגמה, בניתוח שבוצע בלטו בית היתר השכונות רחביה, קוממיות (טלביה) ושכונת הבוכרים. מנגד נמצא מיעוט פניות מתושבי מזרח העיר, וכן נצפתה ירידה באחוז הפניות משכונות חרדיות.

מבצע שומר החומות – מאי 2021

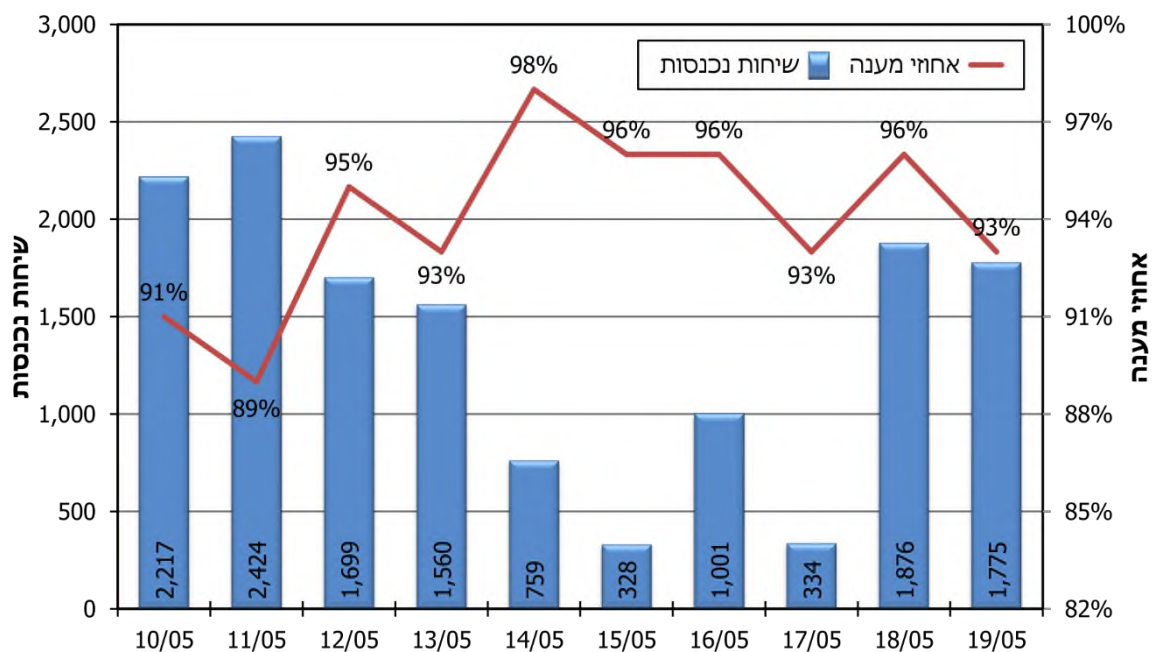
המבצע הצבאי שומר החומות החל ביום ירושלים, 10.5.2021. המבצע נפתח בירי רקטות מרצועת עזה לעבר ירושלים במהלך מצעד הדגלים. יום לפני סיום המבצע, ב-20.5.2021, הפיק המוקד דוח המפרט את היקף הפניות בתקופת המבצע.

**תרשים 3: התפלגות פניות בנושאי חירום במהלך מבצע שומר החומות
(20.5.2021–10.5.2021)**

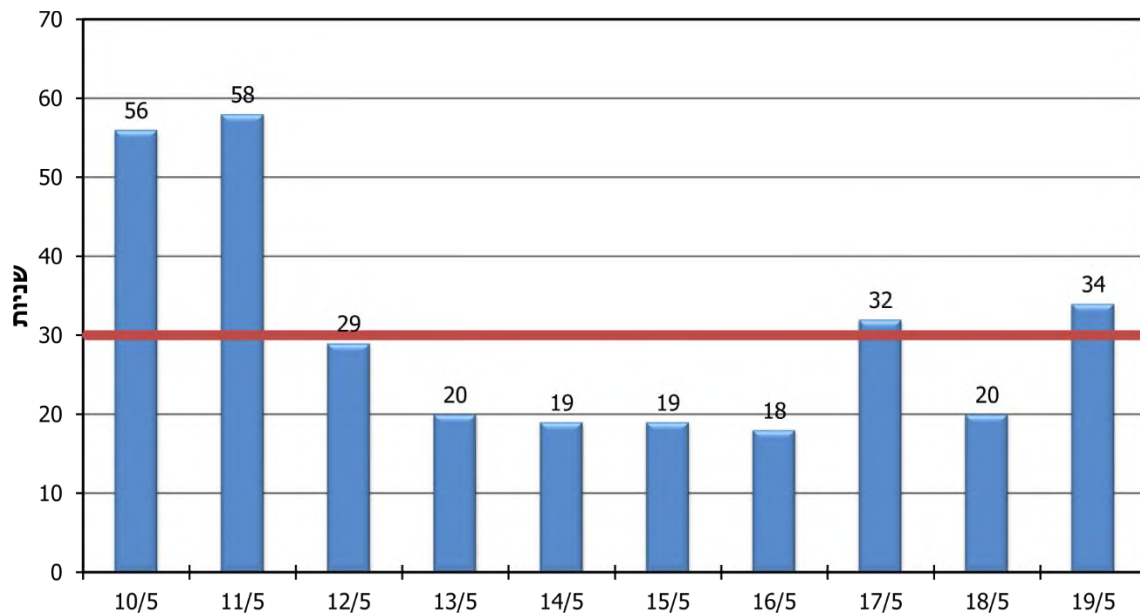


נמצא שבכל הימים בין התאריכים 19.5.2021–10.5.2021 שיעורי המענה היו גבוהים מ-90%, למעט ב-16.5.2021 שבו שיעור המענה היה 89%. מתוך עשרת ימי המבצע שנבדקו, בשלושה ימים זמן ההמתנה הממוצע היה גבוה מהיעד של 30 השניות שהוגדר. הנתונים נראים בתרשימים שלהלן:

**תרשים 4: היקף שיחות נכנסות ואחוזי מענה במהלך מבצע שומר החומות
(19.5.2021–10.5.2021)**



**תרשים 5: זמן המתנה ממוצע במהלך מבצע שומר החומות
(19.5.2021-10.5.2021)**



אירועי שלג 2021–2022

בשעות הערב המאוחרות של יום רביעי, 26.1.2022, החל לרדת שלג בירושלים. המוקד ריכז את הנתונים במצגת, ועיקריה מראים כי שיעורי המענה לשיחות היו גבוהים ועמדו על נתון יציב של 95% עד לסיום אירועי השלג בבוקר יום חמישי שלמוחרת. זמן ההמתנה הממוצע לא עלה על 30 שניות לאורך האירוע למרות כניסה של כ-5,000 שיחות בפרק זמן קצר יחסית.

כמו כן נמסר לביקורת מסמך "שאלות ותשובות לנציג", שעונה על שאלות נפוצות שעלו במהלך אירוע השלג בשנה הקודמת, שנת 2021. בין היתר עסקו השאלות בנושא הלימודים, בתנועה בכבישים ובהתמודדות עם קורונה במקביל לשלג.

לוח 1: אירוע שלג – יום חמישי 27.1.2022, תמונת מצב במוקד

פירוט	תחילת אירוע שלג (שעה 0:00)	במהלך אירוע שלג (שעה 4:00)	סיום אירוע שלג (שעה 10:00)
שיחות נכנסות מצטברות	2,462	3,518	5,070
זמן המתנה ממוצע	00:00:15	00:00:17	00:00:27
שיעורי מענה	95%	95%	95%
מצב פניות מפגעים			
בטיפול	85	449	779
טופל	56	104	111
סה"כ פניות מפגעים	141	553	890

פירוט	תחילת אירוע שלג (שעה 0:00)	במהלך אירוע שלג (שעה 4:00)	סיום אירוע שלג (שעה 10:00)
מצב פניות מידע			
גיחון	6	8	8
חברת חשמל	16	31	34
תחבורה ציבורית	49	72	96
הסדרי תנועה	128	181	218
חינוך	153	164	167
סיוע אישי	53	90	121
בירור פנייה קודמת	25	94	102
סה"כ פניות מידע	430	640	746

הפקת לקחים מאירועי שלג 2021

הובא לידי הביקורת שקף הפקת לקחים מאירועי שלג בשנת 2021. בשקף מצוינות נקודות לשימור ולשיפור בנוגע להתנהלות המוקד ומתן מענה לתושבים באירועי השלג, ובהן:

נקודות לשימור

- חלוקת עבודה נכונה והגדרת בעלי תפקידים.
- מספר נציגים גבוה שאפשר לשמור על אחוזי מענה גבוהים (כאמור, 95%).
- שמירת תמונת מצב רצופה ושקופה עם חמ"ל העירייה.

נקודות לשיפור

- היערכות מוקדמת להסעות לעובדים.
- אי-ודאות לגבי טיפול באירועים של פונים שנתקעו (רגלית או ברכב).
- התנהלות משל"ט המוקד – רצוי שמנהל המשל"ט יעביר למוקדנים תדריך לפני כל תחילת משמרת. נדרשת העברת משמרות חלקה יותר. ראוי שנציגי כל המחלקות בעירייה ידעו לעבוד עם מערכת CRM.

דוחות סיכום אירועי חירום המופקים במוקד

מסקירת כלל הדוחות של אירועי החירום שהגיעו לידי הביקורת, נמצא שאין מסמך אחיד המופק במוקד באירועי חירום לצורכי למידה והפקת לקחים, זאת בשונה מדוחות סיכום שנה או מחצית

שהמוקד מפיק. בכל אירוע חירום מוצגים מידע, ניתוחים ותרשימים שונים על התנהלות המוקד, באופן שמקשה על הפקת לקחים אחידה מאירועי חירום ועל הצגת מגמת שיפור או הידרדרות בהשוואה לאירועי חירום קודמים. לדוגמה, בדוח שהופק לסיכום השבועיים וחצי הראשונים למלחמת חרבות ברזל נכלל תרשים המציג את התפלגות הפניות בין נושאי חירום לנושאים שוטפים בכל אחד מימי הלחימה (ראו תרשים 1 לעיל) – ניתוח כזה לא הוצג במבצע שומר החומות או באירועי השלג שנסקרו. ומנגד במבצע שומר החומות הוצג תרשים המראה את זמן ההמתנה הממוצע בכל אחד מימי המבצע (ראו תרשים 3 לעיל) – ניתוח כזה לא נכלל בדוח שהופק לסיכום התקופה הראשונה במלחמת חרבות ברזל.

נוסף על השוני בין הניתוחים המוצגים, ניכר גם שוני במבנה של הדוחות המופקים באירועי חירום, בעיצוב, בסדר השקפים ובאופן הצגת המידע (תרשים לעומת מלל וכדומה).

מסקנות

2. היעדר דוח אחיד המופק באירועי חירום מקשה על הפקת לקחים אחידה מאירועי חירום ועל הצגת מגמת שיפור או הידרדרות בהשוואה לאירועי חירום קודמים.
3. בתחילת מלחמת חרבות ברזל השמיע המוקד הודעה מוקלטת בעת התקשרות למוקד, אולם היא הושמעה בעברית בלבד, וניתוב השיחות לשפות זרות הוצע רק בסופה. לפונים בשפות זרות הדבר עלול לגרום לאי-ודאות ולנטישת השיחה בטרם הגעה לנציג.
4. מביקור במוקד ביום הרביעי למלחמת חרבות ברזל ומבחינת הנתונים של חלק מהימים במבצע שומר החומות, עלה שהמוקד לא עמד ביעדים שהוגדרו לזמן המתנה ממוצע ואחוז שיחות שנענו תוך 30 שניות. הדבר עלול להעיד על קושי של המוקד לטפל במספר רב של פניות בעת חירום.
5. בפרוץ מלחמת חרבות ברזל זיהה המוקד במהרה שמדובר במצב חירום ותגבר מיידית את מספר הנציגים. לאור הנתונים שהוצגו מהיום הראשון ללחימה עלה שהמוקד התמודד עם מצב החירום כראוי והצליח לספק מענה לתושבים תוך קיום ישיבות שוטפות עם גורמים רלוונטיים לאירוע לשם קבלת מידע נדרש.

המלצות

2. להגדיר תבנית אחידה להפקת דוח סיכום אירועי חירום, שבה מוגדר מראש ובבירור אילו ניתוחים ומידע יוצגו בכל אירוע חירום, בדומה לדרך הפקת דוחות סיכום שנה או מחצית, המכילים מדי שנה את אותם הנתונים. על התבנית לכלול נושאים מרכזיים שיוצגו בסדר קבוע מראש ולהשאיר מקום לנושאים ייחודיים במקום שיוגדר לכך.
3. בעיתות חירום מומלץ להקדים את ניתוב השפות טרם השמעת ההודעה המוקלטת. כמו כן מוטב להקליט את המידע גם בשפה האנגלית.

4. על המוקד להימנע ממצבים שבהם זמני ההמתנה גבוהים מהיעד שהוגדר (מתן מענה תוך 30 שניות), ובפרט יש להקפיד על כך בזמני חירום תוך זיהוי הגורמים לעלייה בזמני ההמתנה ומניעת הישנותם.

תגובת המבוקרים

הממונה על המוקד העירוני

המלצה 3: תיבחן השמעת הודעות מתפרצות בחירום לאחר השמעת ניתוב שפה.

מוכנות שוטפת למצבי חירום ותרגולים

זיהוי מצבי חירום

על המוקד לזהות מצב חירום לפי מסמך המפרט את הסימנים לחירום דוגמת מספר שיחות גבוה יחסית לשגרה, נושא פנייה שחוזר על עצמו ואירועי בטיחות (כגון בולען באזור מרכזי, הפסקות מים, הפסקות חשמל מתמשכות). במצבי חירום המוקד יהיה כפוף למכלול מידע לציבור בעירייה.

על מסכי טלוויזיה במוקד מוקרן באופן שוטף גם ערוץ חדשות, לצד מצב הפניות, כדי להתעדכן כל הזמן במתרחש.

תמונה 4: דשבורד המוקד



* שידור החדשות המוקרן על המסך המרכזי במוקד בכל עת (מסומן בעיגול).

דרך נוספת שבה המוקד מתעדכן במצב חירום היא באמצעות אגף חירום וביטחון בעירייה, המקושר לגורמי ביטחון ממשלתיים, ודרכו המוקד מתעדכן באירועים ביטחוניים או במזג אוויר קיצוני כגון שלג (שלקראתו מבוצעת היערכות מוקדמת). קיימת חוברת חירום וביטחון למזג אוויר, שבאמצעותה המוקד יכול לזהות באיזה שלב של חירום נמצאים בזמן נתון, לפי הגדרת מוקד חירום וביטחון. בעת חירום יישלח למכלול אוכלוסייה בעירייה נציג מטעם המוקד (איש סגל או אחמ"ש) כדי שיתעדכן באופן שוטף במצב, במקרה שמצב החירום מצריך זאת.

מוכנות שוטפת למצבי חירום

תגבור כוח אדם: במידת הצורך אפשר לתגבר את המוקד על ידי מוקד חיצוני שמפעילה חברת מילגם. מוקד התגבור ממוקם באשדוד או בצפון ומונה בערך חמישה עד שבעה עובדים שיתגברו את המוקד במצבי חירום. לביקורת נמסר שבמקרה חירום תגבור המוקד ייעשה בשלבים: תחילה יתוגבר המוקד על ידי מוקד חיצוני, לאחר מכן במידת הצורך על ידי עובדי עירייה שמצוותים בעת חירום ולבסוף על ידי מתנדבים וחייילים.

גמישות מערכות המוקד: נמצא שמערכת ה-CRM מותאמת גם היא למקרי חירום, ואפשר לפתוח נושאי פניות נוספים (למשל קורונה) כדי לשמור על סדר בסיווג הפניות. נושא זה גם מעוגן בנוהל. דוגמה נוספת לכך נצפתה במלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023, שבה נפתח נושא פנייה "נעדרים – מבצע חרבות ברזל".

אספקת חשמל: המוקד והשרתים שבו מגובים בגנרטור חשמלי, ובמקרים של תקלה באספקת החשמל הוא יספק למוקד חשמל עד לטיפול בתקלה ויאפשר המשך פעילות רציפה. כמו כן במוקד מותקן אל-פסק (UPS – Uninterruptible Power Supply) שמטרתו להגן על מכשירי החשמל והשרתים במוקד מפני הפרעות באספקת המתח, נפילות מתח וכדומה, שעלולים להזיק למכשירים אלו.

תרגולים

במוקד מתבצעים מפעם לפעם תרגולים שוטפים למקרי חירום כגון שריפה, שלג ואירועי תרבות גדולים, ומהתרגילים מפקים לקחים. נוסף על כך מבוצעים תרגולים בשיתוף עם מוקד הביטחון דוגמת תרגול רעידת אדמה שנערך לאחרונה. המוקד מקיים בקביעות מדי שנה שני תרגולים: האחד בחול המועד סוכות, והשני בחול המועד פסח. מטרת התרגולים לוודא מוכנות שוטפת למצבי חירום אמיתיים, והם כוללים מצבי "גלישת שיחות", כלומר הפניית שיחות במקרה של תקלה בטלפוניה כדי להבטיח מענה והפעלת מוקד חירום לימי חול המועד. נוסף לשני התרגילים בחול המועד, המוקד משתתף גם בתרגילים משותפים עם אגף חירום וביטחון.

בחול המועד סוכות באוקטובר 2023 התקיים תרגיל תגבור עם חברת מילגם, ואילו הצטרפו חמישה מנציגי המוקד. הביקורת בחנה את תוצאות התרגיל, המרוכזות בלוח שלהלן:

לוח 2: נתוני תרגיל חול המועד סוכות 2023 בשיתוף חברת מילגם

תאריך	מספר שיחות נכנסות	מספר שיחות נענות	שיעור שיחות נענות	זמן המתנה ממוצע	משך שיחה ממוצע	מספר שיחות ננטשות	זמן המתנה ממוצע עד לנטישת שיחה
1.10.2023	34	30	88.24%	0:00:36	0:02:02	4	0:00:38
2.10.2023	114	106	92.98%	0:00:29	0:02:06	8	0:00:23
3.10.2023	119	111	93.28%	0:00:40	0:02:13	8	0:00:33
4.10.2023	186	181	97.31%	0:00:17	0:02:10	5	0:00:08
סה"כ	453	428	94.48%	0:00:27	0:02:09	25	0:00:21

במסגרת התרגיל נבדקו ההיבטים שלהלן:

- טכנולוגיה – תקינות גלישת השיחות והפעלת הנתב, גלישת שיחות בהתאם למספר ממתינים וכדומה.
 - שמירת קשר – העברת תדריכים לצוות המתגבר, היכרות איתו ותחזוקת קבוצת הווטסאפ.
 - עמידה ביעדי שירות – יכולת עמידה ביעדי השירות בהתאם להגדרות שקבע המוקד, שיחות עם לקוחות סמויים.
- בסיכום התרגיל ציין הצוות הניהולי של המוקד כי המעבר ותגבור הצוות בוצעו בתוך 15 דקות (הנוהל מגביל עד 30 דקות), אחוזי המענה היו גבוהים כמצופה והפניות תועדו באופן מלא כנדרש.

מסקנות

6. המוקד ערוך למצבי חירום מגוונים. אפשר לתגבר את המוקד בכל עת על ידי חברה חיצונית, יכולת שהוכחה גם בתרגיל שנערך בשיתוף חברת מילגם.
7. אפשר לפתוח במערכת CRM נושאים חדשים לפניות. הדבר הכרחי להמשך בקרה על פניות גם במצבי חירום שבהם עולים נושאי פניות חדשים שמתאימים למצב, גם במקרים בלתי צפויים שלא היה אפשר להתכונן אליהם מראש.

נושאים נוספים הקשורים בחירום

תחומי פעילות המתווספים בזמני חירום

מטה החירום העירוני מופעל תחת אילוצים ומשתנים שאינם דומים לדפוסי העבודה שבשגרה. כדי לאפשר מעבר חלק ופשוט ככל האפשר משגרה לחירום, יש לפרסם כתב מינוי לעובדים לחירום ולהכשיר את העובדים באמצעות השתלמויות (כולל אימון מכלולים ייעודי חד-יומי לכל מכלול בנפרד אחת לשלוש שנים) ותרגילים שבהם באים לידי ביטוי השינויים הנדרשים במצבי חירום. כמו כן במצב חירום יגיעו למוקד גם נציגי יחידות אחרות עירייה.

תפקיד המוקד במטה החירום העירוני: בעת חירום, תפקידו של המוקד במטה החירום העירוני נוגע גם למכלול מידע לציבור וגם למכלול תפעול. כמו כן במצבי חירום נוספת לתחומי האחריות של המוקד גם המשימה לשלוח דוחות עיתיים עם נתוני המוקד לנציג אגף חירום וביטחון בחמ"ל. הדבר חיוני כדי לשקף בעירייה את תמונת המצב העירונית בכל שלבי מצב החירום.

תחומי פעילות אחרים המתווספים בחירום: נמצא שהמוקד ערוך להסתגל למצבי חירום מסוגים שאי-אפשר היה לצפות. למשל בתקופת מגפת הקורונה המוקד סיגל לעצמו משימות קהילתיות והיה אחראי על חלוקת סלי מזון, מציאת פתרונות לפינוי אשפה לחולי קורונה, פינוי חולים לבתי חולים וכדומה. בתקופת הקורונה הוקמו גם שלוחות נוספות ושיחות הופנו למוקדים נוספים בעירייה.

מיקום המוקד

המוקד ממוקם במרחב מוגן, שתי קומות מתחת לאדמה – בהתאם להמלצה בפרק השלישי של המסמך המנחה למנהל מכלול מידע לציבור. למיקומו במרחב מוגן יתרונות בעת ירי טילים על ירושלים מאחר שבהישמע אזעקה הנציגים ושאר העובדים ממשיכים לעבוד ולא צריכים להתפנות.

ועם זאת יש גם חסרונות למיקום המוקד. ראשית, בעת רעידת אדמה יש לפנות את העובדים לשטח פתוח, מהלך שעלול להתארך בשל המרחק מהקרקע. כמו כן עקב המיקום התת-קרקעי קליטת הסלולר במוקד חלשה, ובחלק מחברות הסלולר אף אין במוקד קליטה כלל. לכן במקרה של פגיעה בתקשורת הקווית מסיבה כלשהי, אין במוקד גיבוי סלולרי מהימן (למרות הימצאות נייד חירום).

במוקד התקיים דיון אם יש למקמו מעל או מתחת לאדמה, ולפי הנחיות פיקוד העורף על החפ"ק (חדר פיקוד קדמי) והמשל"ט להיות ממוקמים מעל פני האדמה. במקרה של רעידת אדמה, לאחר הרעידה אין להיכנס חזרה מטה ללא אישור מהנדס. עקב הנחיות אלה, ראוי שיהיה למוקד מקום חלופי זמין בשטח פתוח על פני הקרקע. בתשובה לשאלת הביקורת כיצד יתנהל המוקד ברעידת אדמה, נמסר שבהתאם לחומרת הרעידה יפעיל המוקד מעגלי פעולה שונים. אם רעידת האדמה לא תאפשר לעבוד מהמוקד, יופעל מוקד חיצוני ונציגי המוקד יופנו לעבודה מרחוק. כמו כן השלוחות יופנו למענה באגפי עירייה נוספים, ובמידת הצורך יוקם בשטח פתוח מאהל שיכלול אמצעי תקשורת.

עבודה מרחוק בזמני חירום

מבירור עם המוקד עלה כי בזמני חירום שחייבו עבודה מרחוק, התגלו כמה קשיים: החיבור מרחוק באמצעות מרכזיית ASPIRE מקשה על העבודה השוטפת של המוקדנים ומונע הקלטת שיחות מרחוק (עניין הכרחי לבקרה על הטיפול בפניות). במוקד יש מחסור בצידוד מחשובי היקפי לעבודה מרחוק (מחשבים ניידים, אוניות וכדומה). העבודה תלויה באיכות חיבור האינטרנט הביתי של העובדים, וכן אין בעירייה תמיכה ייעודית לעבודה מרחוק.

מסקנות

8. המוקד ממוקם מתחת לאדמה, ולכן הקליטה הסלולרית בו חלשה. במקרה של פגיעה בתקשורת הקווית, עלולה להיווצר בעיה שכן אי-אפשר להסתמך על הקליטה הסלולרית.
9. אי-היערכות מספקת של המוקד לעבודה מרחוק עלולה לפגוע בתפקוד המוקד בעבודה מרחוק, שלעיתים הכרחית במצבי חירום, ולהקשות על תיעוד הפניות והבקרה עליהן.

המלצות

5. לפנות לגורמים המתאימים ולפעול להגברת איכות הקליטה הסלולרית במוקד.

6. להיערך בכל ההיבטים לעבודה רציפה ותקנית מרחוק – בעת הצורך, ובפרט בזמני חירום. לדוגמה: לדרוש מחברת ASPIRE לאפשר הקלטת שיחות גם בעבודה מרחוק ולטפל בבעיות החיבור מרחוק, לרכוש ציוד גיבוי נוסף לעבודה מרחוק, להתייעץ עם חברות התקשורת השונות למציאת פתרון נייד לעובדים עם חיבור אינטרנט ביתי חלש, למנות גורמים בעירייה שיהיו אחראים על מתן תמיכה ייעודית לעבודה מרחוק.

תגובת המבוקרים

הממונה על המוקד העירוני

המלצה 2: כפי שצוין בדוח, המוקד ערוך למצבי חירום מסוגים שונים ואפשר לתגבר את המוקד בכל עת על ידי חברה חיצונית. אחוזי המענה בעת אירועי חירום גבוהים מאוד ונותנים מענה לתושב בזמן המתנה (לשיחה) ממוצע של חצי דקה. במערכת ניהול הידע מוקדש פרק שלם לנושא החירום, אשר מחולק לסוגי האירועים האפשריים שאותם אנו מתרגלים ואף חווים. בהתאם לכך, לכל סוג אירוע (מזג אוויר, מלחמה וכדומה) קיימת תבנית אחידה להפקת דוח סיכום. ועם זאת נבחן את אופן הביצוע להכנת תבנית אחידה לדוח סיכום למגוון סוגי אירועי חירום.

המלצה 6: נשמח לקדם את אישורי העבודה מהבית ואת החיבור מרחוק.

חלק ב'

קליטה של מפונים ומתפנים במלחמת חרבות ברזל

תוכן העניינים

תקציר // 777

מבוא // 785

פירוט הממצאים

פרק ראשון:

היערכות לקליטה ולטיפול במפונים ובמתפנים // 791

פרק שני:

שינויים בתוכניות המגירה ובתורת ההפעלה // 800

פרק שלישי:

גורם מרכזי ומתכלל // 808

פרק רביעי:

ממשקים בין הגורמים המטפלים // 811

פרק חמישי:

הטיפול במפונים // 819

פרק שישי:

ריכוז מידע ונתונים // 828

פרק שביעי:

שיפוי כספי ומיצוי הכנסות // 833

פרק שמיני:

תהליך להפקת לקחים // 835

סיכום // 843

נספח // 844

תקציר

רקע

מצב חירום מוגדר כהתרחשות הגורמת סיכון לחיי אדם, לבריאות, לרכוש או לסביבה ומצריכה פעילות רב-תחומית ברמה הלאומית, שבגינה מפעיל השלטון הסדרים ייחודיים כדי להתגבר על הסכנה. מצב החירום יכול לנבוע ממצבי עימות ביטחוני ובראשם מלחמה, מפיגוע טרור, לרבות שיבוש מערכות מידע הגורם לסיכון בנפש או נזק לתשתיות, וכן מאסון טבע, מגפה, התפשטות חומר מסוכן העלול לגרום לאסון המוני וכדומה.

פינוי יזום הוא אחת השיטות להגן על שלומה של אוכלוסייה באזור סכנה. הפינוי מאופיין על פי משכו ומטרותיו – פינוי לפרק זמן ארוך נועד להגן על התושבים, ופינוי לפרק זמן קצר נועד לאפשר להם לצאת להפוגה. במצבי חירום האחריות לשלום האוכלוסייה באזור הסכנה מוטלת על הממשלה, גופי החירום והביטחון והרשויות המקומיות.

פינוי תושבים מאזורי סיכון בזמן חירום מחייב התארגנות מקדימה של הגופים הממלכתיים והרשויות המקומיות. נקבעו שני מצבים שבהם מתבצע פינוי אוכלוסייה: במצב הראשון הגופים המוסמכים לכך מכריזים על הפעלת מערך המשק לשעת חירום (להלן: מל"ח), ובעקבות כך מופעל מערך פינוי, סעד וחללים (להלן: פס"ח). במצב השני הממשלה מחליטה להפעיל תוכנית לפינוי תושבים למתקנים מוגדרים (תוכנית "שעת פינוי").

לפירוט של מילון מונחים בהקשרי מרחב אזרחי בחירום, ראו להלן נספח 1.

עיקרי הממצאים

1. **היערכות לקליטה ולטיפול במפונים ובמתפנים עצמאיים** – העירייה נערכה לחירום לפי תרחיש הייחוס לקליטת אוכלוסייה במתקנים מקומיים (בעיקר בתי ספר): היא גיבשה מערך עובדים להפעלה בחירום, לרבות מינוים, הדרכתם והכשרתם, וביצעה בשגרה תרגילים המדמים את תרחישי הייחוס. יצוין שמבקר המדינה ציין לחיוב את היערכות העירייה לקליטת תושבי היישוב שלומי ופעולותיה לעריכת תרגולים משותפים.

עם זאת העירייה לא נערכה די הצורך לקליטת מפונים במתקנים ארציים (בעיקר מלונות): לא בוצעו תרגולים לקליטת אוכלוסייה במתקני קליטה ארציים למרות שעל פי נוהלי פס"ח 22 ו-24 היה על העירייה להכין תוכנית למתן מענה לאוכלוסייה שנקלטת במתקנים ארציים שבגורתה, לרבות ייזום תרגילים נוספים על אלו שבאחריות רשות פס"ח המחוזית.

נוסף לכך פעולות העירייה לארגון מערך כוח האדם העירוני לעבודה בחירום אינן מספקות ודורשות שיפור: רשימות העובדים אינן עדכניות, ואין הלימה בין הרשימות של אגף משאבי אנוש לבין אלו של אגף חירום וביטחון. זאת ועוד, 15 עובדי מינהל לשירותי קהילה שולבו

במערך זה, אך רק כמחציתם בעלי השכלה מתאימה וניסיון בטיפול באוכלוסייה (כלומר מדורגים בדירוג עובדים סוציאליים).

2. **שינויים בתוכניות המגירה ובתורת ההפעלה** – העירייה הייתה ערוכה לקלוט את המפונים במתקנים מקומיים, לפי התוכנית. ואולם תרחיש הייחוס שאליו נערכה בשגרה לא היה רלוונטי לאירועים שהתרחשו עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל ב-7 באוקטובר 2023. העירייה לא קיבלה הודעה מסודרת וברורה מרשות פס"ח עליונה על פתיחת מתקני הקליטה הארציים. לפי תוכנית שניהל משרד התיירות, בפועל בתקופת השיא של הקליטה העירייה קלטה כ-19,000 תושבים מגבול הצפון ומגבול הדרום – במתקנים ארציים ולא במתקנים מקומיים כמתוכנן. לא ניתנה לאגף חירום וביטחון הנחיה ברורה מי הם הגורמים הממשלתיים שערים עליו לעבוד, והעירייה נאלצה לעבוד לפי מיטב הבנתה.

מכלול אוכלוסייה בנה חלופה למתכונת העבודה לפי מערך פס"ח, וכך הקים שני מערכים חדשים לטיפול במפונים. נוכח ההיקף הגדול של תושבים מפונים ומגוון דרכי הגעתם לעיר, עלה קושי לאתר ולהציב מיידית עובדים מתאימים במלונות. הקושי התעצם ככל שהתגבר קצב הגעת המפונים. חרף זאת, מכלול אוכלוסייה לא פנה אל מנהל מערך פס"ח העירוני ולא ביקש ממנו להפעיל את העובדים המשובצים לעבודה בחירום.

על אף שמינהל לשירותי קהילה הציב עובדים מתכללים במלונות, מינהל תרבות, חברה וספורט הקים מערך מקביל של תכלול מלונות, ועלה צורך להסדיר תחומי אחריות וביצוע של כל מתכלל.

3. **גורם מרכזי ומתכלל** – למרות הצורך לקבל תמונת מצב שלמה על מהלך הקליטה והטיפול במפונים, לא נמצא גורם מקצועי שהיה בידיו מידע מלא בדבר פעולות העירייה מפרוץ המלחמה ועד מועד סיום הבדיקה. כדי לקבל תמונת מצב מלאה, נאלצה הביקורת לשוחח עם עובדים רבים, רבים מדי, בתחומי העשייה הנוגעים לנושא.

4. **ממשקים בין הגורמים המטפלים** – מינהל לשירותי קהילה, מינהל תרבות, חברה וספורט ומינהל חינוך הביעו בפני הביקורת שביעות רצון משיתופי הפעולה ביניהם, דבר שסייע לעבודתם עם המפונים. בשונה מהם, מנהל מערך פס"ח העירוני מסר כי מכלול אוכלוסייה לא שיתף אותו בעבודת המכלול לטיפול במפונים.

עוד נמצא שהממשקים עם משרדי הממשלה אינם מיטביים ויש להסדירם. למשל: להסדיר מנגנון התקשרות כספי בתחומי רווחה וחינוך; להסדיר עם משרד החינוך מנגנונים בכמה נושאים: מעבר של זכויות ומידע רלוונטי על התלמידים הנקלטים, מתן הרשאות לצפייה בתיקי שירות פסיכולוגי חינוכי (להלן: שפ"ח), הוספת התלמידים המפונים למצבת התלמידים של הרשות הקולטת והעברת תקצוב לרשות הקולטת, הגמשת התבחינים וההליכים הבירוקרטיים להעסקת סטודנטים שימלאו מקום של מורים וצוות חינוכי; להסדיר את מנגנוני העבודה עם רשות החירום הלאומית (להלן: רח"ל) כך שתתפקד כגורם מנחה, מרכז ומתכלל שיספק תמונה מלאה על הטיפול במפונים.

5. **הטיפול במפונים** – הגיעו לעיר מפונים ומתפנים מכל שכבות הגיל. החלטת המדינה לפנותם למלונות (ולא לבתי ספר ומבני ציבור) ייתרה את הצורך לספק להם לינה והזנה. ככל שהתארך משך הפינוי, נדרש לספק למפונים מענה בכל תחומי החיים ולייצר שגרה יומית: מסגרות חינוכיות, שפ"ח, רווחה, תעסוקה ואף פעילות הפגה בתחומי תרבות ופנאי.

לשם כך מכלול אוכלוסייה הקים מערך חדש לטיפול במפונים ומינה מתוך כלל אגפי העירייה עובדים בעלי ידע וניסיון בעבודה קהילתית. העירייה סיפקה שירותי רווחה בארבעה תחומי התערבות: טיפול רגשי בטרומה – בשיתוף השפ"ח, סיוע בנושאים פיזיים כגון הספקת ביגוד, תרופות ומזון לתינוקות, שירותי תרבות ושירותי חינוך בשני מישורים: שילוב ילדי מפונים בבתי ספר קיימים והקמת מסגרות חינוך ייעודיות אזוריות (לרבות בית ספר לחינוך מיוחד). כמו כן ניתנו טיפול פסיכולוגי חינוכי לילדים ותמיכה נפשית לכלל המפונים, נבנה מערך לטיפול בנוער ולטיפול באוכלוסיות עם צרכים מיוחדים וניתנו שירותי תעסוקה ותיווך בין מפונים שחיפשו תעסוקה ופרנסה לבין מעסיקים בירושלים.

6. **ריכוז מידע ונתונים** – אין במערכת מידע עירונית מרכזית תיעוד וריכוז של המידע והנתונים על המפונים, לרבות מהלך הטיפול בהם והמענים שניתנו להם ושינויים שחלו עם התמשכות השעות במלונות. המידע מפוזר בין יחידות העירייה ובמשרדי הממשלה.

7. **שיפוי כספי ומיצוי הכנסות** – העירייה נדרשה להוסיף תקציבים עבור כל אחד מהמפונים מעבר לתקציב שקיבלה בסל הקליטה ועבור הוצאות נוספות בגין קליטת מפונים. למרות זאת במועד הבדיקה לא היה ברשות גזברות העירייה מידע מפורט על ההוצאות לפי סוג השירות שניתן ולפי המשרד המשפחה (פנים, חינוך ורווחה), והיא אף לא העבירה דיווח מפורט למשרדי הפנים, החינוך והרווחה בגין הוצאות לקליטת מפונים. לחלופין העבירה העירייה למשרד הפנים דוח כללי שכלל נתונים מספריים בלבד של סך כל המפונים שנקלטו בכל מלון וכן דוחות למשרדי החינוך והרווחה.

8. **תהליך הפקת לקחים** – העירייה הגדירה במסמך ההפעלה העירוני לחירום ביצוע תחקיר והפקת לקחים אך קבעה בצידו תנאי, שלפיו ההליך "מותנה בלחץ הזמנים ופניות בעלי תפקידים", הסתייגות המעקרת מתוכן את ההנחיה לבצע תחקיר.

מבלי לגרוע מהאמור, קיימה העירייה במטה החירום העירוני הערכות מצב יומיות, שבהן נסקרו פעולות המכלולים במטה בהלימה למצב החירום, לרבות הטיפול במפונים.

כמו כן בשלהי נובמבר 2023 מנהל מערך פס"ח העירוני יזם דיון של ועדת משנה מל"ח פס"ח העירונית, בשיתוף ועדת מל"ח מחוזית, בנושא: טיפול במפונים – לקחים, תובנות, פערים והמלצות להמשך. בישיבה השתתפו מנכ"ל העירייה ועובדיה, נציגי רשויות נקלטות, נציגי מחוזות מטעם משרדי הממשלה (רווחה, חינוך ובריאות), נציגי רח"ל ומחוז ירושלים והמרכז של פיקוד העורף. המשתתפים ציינו את החשיבות הרבה של הדיון בהרכבו הזה והביעו הערכה לעבודת העירייה בנושא קליטת המפונים. מנהל מערך פס"ח העירוני ציין שהדיון היה נקודת מפנה בממשקים בין כל הגורמים: בדיון ניתן מענה לחסמים וקשיים, נוצרו קשרים וצוותי עבודה עם משרדי הממשלה וסוגיות שעלו נפתרו במהירות בזכות הידברות ישירה בין נציגי הקהילות לנציגי המדינה והעירייה. עם זאת עד מועד סיום הבדיקה הוועדה לא התכנסה שוב.

נציגי כל הקהילות הנקלטות שעימם שוחחה הביקורת הביעו שביעות רצון מהקליטה ורגשי הערכה גדולים לעיריית ירושלים ולאופן הקליטה והטיפול במפונים במשך כל זמן שהותם במלונות מהגעתם ועד למועד סיום הבדיקה.

המלצות מרכזיות

1. לנקוט פעולות, בשיתוף עם מנהל מערך פס"ח מחוזי, להיערכות ותרגול של קליטת אוכלוסייה במתקנים ארציים. נוכח הקשיים המובנים בביצוע תרגיל פיזי במלונות, מוצע לתכנן ולבצע "תרגיל שולחני" כמפורט בנוהל פס"ח 22.
2. לתגבר את מערך כוח האדם המשובץ לחירום בעובדים בעלי זיקה לעבודה סוציאלית וטיפול בקהילה.
3. לנקוט פעולות לשיפור הטיפול במערך המתנדבים, לרבות רישום מדויק לפי תחומי התנדבות וניהול ופיקוח על המערך לשמירה על מוגנות המפונים.
4. לרכז את הליקויים שעלו במהלך הקליטה והטיפול במפונים ולפנות למשרדי הממשלה הרלוונטיים לצורך דיון בחלופות ישימות של תוכניות הפעלה.
5. לעדכן את רשימות העובדים המשובצים לחירום, לרבות מתן כתב מינוי רשמי כמתחייב – בשיתוף עם מנהל מערך פס"ח העירוני ואגף משאבי אנוש, וכן לשמר את מערך העובדים לטיפול במפונים שהוקם במינהל לשירותי קהילה.
6. להגדיר במסמך ההפעלה העירוני לחירום מי הגורם העירוני המתכלל את הטיפול במפונים על כל היבטיו ואילו גורמים שותפים לפעילות. לפרט באופן ברור ומדויק את גבולות הסמכות והאחריות של כל אחד מהגורמים.
7. להחליט לאיזה מכלול ישוּיך בחירום תא פס"ח. ובכל מקרה, להסדיר את הממשקים בחירום בין מערך פס"ח העירוני למכלול אוכלוסייה. להגדיר את תחומי האחריות והביצוע של כל אחד מהם בכל הקשור לטיפול במפונים. להגביר את שיתופי הפעולה ביניהם ולעגן זאת במסמך ההפעלה העירוני ובתיקי המכלולים העירוניים.
8. להמשיך לשפר את הסדרי העבודה שהעירייה יצרה עם משרדי הממשלה וגורמי הביטחון ולהעמיק ולשפר אותם, במיוחד בנושאים שטרם נפתרו.
9. להמשיך לתחזק את הידע והתובנות שהצטברו לאורך כל התקופה ממערך הטיפול במפונים שהקים אגף הרווחה ממועד קליטתם.
10. לבחון הקמת מערכת אחת אחידה ומאובטחת, שתכלול נתונים שלמים ומלאים על המפונים ודרכי הטיפול בהם.
11. לאסור הטמעת מידע אישי במערכות מידע של חברות פרטיות חיצוניות דוגמת גוגל. להעביר לעובדים הנוגעים לדבר חוזר עיתי בדבר איסור זה.
12. לנקוט פעולות יזומות כדי להנחות את המכלולים ואגפי העירייה לבצע מעקב מדויק אחר ההוצאות בגין קליטת מפונים, לתעד ולאגם את הנתונים ולהעבירם במועדים קבועים לגזברות העירייה.
13. להעביר למשרדי הממשלה דיווח מפורט של ההוצאות כדי לקבל שיפוי כספי.
14. להגדיר אבני דרך עירוניות לביצוע סיכום והפקת לקחים במועדים קבועים ומחייבים. מוצע למנות גורם ייעודי שיתכלל את ההליך, ילווה את המכלולים ויגבש מתווה להמשך הטיפול.

15. לאגם מידע עיתי, מסקנות ותובנות מהמפונים, מהמלונות, ממשרדי הממשלה וממינהלי העירייה שעלו בדיון שנערך בלשכת המנכ"ל עם צוות משרד מבקר המדינה לשם הפקת לקחים ושיפור המענים.

16. לתת את הדעת לשחיקת העובדים המטפלים במפונים, לצורך החיוני לתת להם מענה ולפגיעה אפשרית בשל כך ברמת השירות הניתן לתושבי העיר.

עיקרי תגובות המבוקרים

מכלול אוכלוסייה

ראש מכלול אוכלוסייה אמון על הטיפול במפונים בהיבטים של רווחה, בריאות, קהילה ותרבות, ואינו מוגדר כגורם העירוני המרכזי ומתכלל. בתוכנית האב מוגדר כי הגורם המתכלל בעירייה של כלל אירועי החירום בעיר הוא מכלול אג"מ, ותא פס"ח בהיבט של קליטת אוכלוסייה.

מכלול אוכלוסייה אמון על הטיפול באוכלוסייה ואינו ראש מערך פס"ח עירוני. כאמור וככתוב בדוח זה, פס"ח כפוף בעירייה לאגף חירום וביטחון. המכלול עוסק בפעילות הקשורה בכלל תחומי החיים של המפונים ובתיאום עם שאר המכלולים. העבודה במלחמת חרבות ברזל תואמת את חלוקת העבודה העירונית בחירום תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות.

מכלול אוכלוסייה מתכלל את כלל המענה הטיפולי הסוציאלי (פרטני, קבוצתי וקהילתי), ההפגתי וההתנדבותי בתוך מערך פס"ח של קליטת המפונים ומתקני הקליטה. נושאים של ביטחון, חינוך, כספים, אסטרטגיה וקידום עסקים אינם חלק ממכלול אוכלוסייה. עובדי מינהל קהילה המשויכים למערך החירום משובצים למשימות תיאום בין המטה למתקני הקליטה ואינם חלק ממערך הטיפול במפונים. נוסף לעובדים אלה, באחריות אגף הרווחה לשבץ עובדים סוציאליים במתקני הקליטה למטרות טיפוליות, וכן להמשיך לעסוק בעבודתו השוטפת ובעבודתו בחירום בנוגע לתושבי העיר.

מכלול אוכלוסייה התנסה בניהול מקרים דומים עם פרוץ המלחמה באוקראינה. המנהלים במכלול צברו ניסיון מעשי רב ורלוונטי ביותר במקרי אמת. עבודת המכלול התקיימה למן רגע הגעת המפונים כאשר ההיקף עלה בהדרגה ובמהירות הן במספר המפונים והן במספר המלונות שקלטו אותם. הסדרה לטווח הבינוני אכן התאפשרה לאחר כשבועיים של עבודה ונוכח הבנת תמונת המצב וההערכה להמשך.

עלה קושי באיתור והצבה של עובדים המתמחים בטיפול בקהילה. זאת גם עקב המצב במדינה של גיוס מילואים נרחב וסגירת מערכות החינוך מצד אחד (כלומר פחות עובדים זמינים), וצורך בסיוע למשפחות חללים ונעדרים כמו גם תמיכה בתושבי ירושלים והיערכות להמשך מתן שירותים שוטפים וחירומיים מצד אחר. לפיכך עד השלמת מודל העבודה, המכלול פעל במלונות בתגבור עובדי מינהל תרבות, חברה וספורט.

בתרחיש הנוכחי נדרשו עובדים עם מומחיות קהילתית, ולכן גויסו עובדים מקצועיים רלוונטיים ולא מתוך העובדים המשובצים לחירום. נוכח שינוי התרחיש, נקודה זו תחודד מול פס"ח.

הליך הפקת הלקחים מוגדר כמשימה בשלב השיקום והחזרה לשגרה. המכלול קיים לכל אורך החודשים החולפים הפקות לקחים בפורומים השונים, אך לא נעשו תחקיר כולל וסיכום תובנות. המכלול יקיים הפקת לקחים בקרוב.

מינהל תרבות, חברה וספורט

מינהל תרבות, חברה וספורט לא הקים מערך מקביל למערך של מינהל לשירותי קהילה אלא מדובר במערך משלים, שעבד בתיאום עם מינהל קהילה. מתחילת הדרך עסק המינהל במתן מענה בתחום אחריות, שהוא ציר התוכן. כשהוקמו במלונות צוותים מתכללים מטעם מינהל קהילה, או כשהחלו לפעול נציגים מקרב המפונים או נציגי הרשויות המפונות, מינהל תרבות, חברה וספורט המשיך להעניק את השירות של ציר התוכן לא מתוך בתי המלון, אלא מרחוק באמצעות חמ"ל שהוקם באגף תרבות ואומנות. נוסף לכך משהעיר החלה לעבור לשגרת חירום, המינהל נדרש לתת מענים גם לתושבי ירושלים לצד המשך מתן מענה למפונים במלונות.

אגף חירום וביטחון

נוכח הימשכות מצב החירום וההיערכות ביתר שאת לתרחישים נוספים ואף מאתגרים יותר, אנו מייחסים חשיבות רבה לממצאי הביקורת ורואים בכך הזדמנות לשיפור דרכי הפעולה בעתיד.

נפעל בתיאום עם הנהלת העירייה ובהנחייתה ועם שאר גורמי העירייה הרלוונטיים ליישום ההמלצות ותיקון הליקויים שבתחום אחריותנו תוך שימת דגש בשלושה נושאים:

א. הגדרת האחריות וממשקי העבודה בנוגע למערך פס"ח עירוני – אגף חירום וביטחון אחראי על "בניין הכוח" בשגרה, ומכלול אוכלוסייה אחראי על "הפעלת הכוח" בחירום.

ב. הסדרה וחלוקה של העבודה בין העירייה לבין רח"ל, רשויות פס"ח ומשרד הפנים, משרדי הממשלה וגורמי החירום – בדגש על מתקני הקליטה הארציים.

ג. שימור ושיפור של נוהלי העבודה העירוניים בשגרה ובחירום.

מינהל חינוך (מנח"י)

היערכות לקליטת מפונים

מלקחי הקליטה: יש להיערך בחודשי הקיץ בשגרה ולהכין מסמך מסודר לשנת הלימודים הקרובה, עבור כל שכבת גיל, של מוסדות המיועדים לקלוט תלמידים מפונים בעת הצורך. בתי הספר שייבחרו יעודכנו מראש ויקבלו "כתב מינוי" המפרט את תפקידם בעת חירום. בשיתוף עם גורמי הפיקוח במשרד החינוך, תגובש תוכנית קליטה שתכלול מתן מענים לבתי הספר הקולטים.

יש לכתוב וליישם נוהל מסודר לרישום מפונים בבתי הספר, שיבוצע אחת לשבוע בתקופה של קליטת מפונים. יש להזין את המידע במערכת עירונית ייעודית.

גורם מרכזי ומתכליל

יש לציין את עבודת מנח"י עם משרד החינוך, שצירף את מנח"י למערכת המתעדכנת שלו שמיפתה את נתוני המפונים במלונות. חיבור זה סייע למנח"י להבנה ולקליטה טובות יותר של המפונים.

הטיפול במפונים

יש צורך בהעברת מידע מסודר בין הרשויות הקולטות לרשויות המפונות. חשוב לדעת מראש מיהם הגורמים ברשות המפונה שעומדים נעבוד בחירום במקרה של החמרה וקליטת מפונים מחודשת. יש לגבש במנח"י רשימה מפורטת של בעלי תפקידים בחירום.

ממשקים בין הגורמים המטפלים

קידום נוער: מומלץ לאגם את פעולות מנח"י על כל יחידותיו, לרבות הכנת מוסדות החינוך לקליטה, פעולות התרבות והפנאי ופעולות של שפ"ח, קב"סים ועובדי קידום נוער (איתור, טיפול ולימודי היל"ה) – בסנכרון עם הרשויות המפונות.

כמו כן יש לתאם דרכי עבודה ברורות עם מנהלי המתקנים, שחלקם הפריעו לעבודת עובדי קידום נוער, אסרו כניסה למלון והצרו את פעולותיהם במועדי ביצוע הפעילות.

את התגובות המפורטות ראו להלן בגוף הדוח.

סיכום

מדינת ישראל נערכת באופן תמידי למצבי חירום שונים, ובהם בין היתר מלחמה כוללת. גורם ההפתעה באירוע חירום מחייב להגיב ולתפקד באופן מיידי, ללא הכנה וללא כל התרעה מוקדמת. אווירת לחץ, היסטריה, חוסר תקשורת וחוסר ודאות עלולים לפגוע ביכולת לתפקד ולקבל החלטות נכונות בזמן אמת, והצורך במנהיגות והובלה הופך להכרחי ומשמעותי.

אירועי הטרור ב-7 באוקטובר הפתיעו בעוצמתם ובהיקפם. ארגון הטרור חמאס פתח במתקפה אכזרית, ברברית וקטלנית. היקף המתקפה, עוצמתה ותוצאותיה הביאה את מדינת ישראל להכריז על יציאה למלחמת חרבות ברזל. מדינת ישראל נדרשה באחת להתמודד עם הצרכים הרבים של העורף בעקבות המלחמה, לרבות היערכות מיוחדת ומיידית לפינוי אוכלוסייה בהיקף נרחב, הן מיישובי הדרום הן מגבול הצפון.

העירייה קלטה קרוב ל-19,000 תושבים מפונים בכ-60 בתי מלון, בתוכנית הפעלה ובהיקפים שונים מאלה שהתכוננה אליהם בשגרה. משרדי הממשלה נכנסו לפעולה באיחור ניכר, והעירייה נאלצה להתמודד לפי מיטב הבנתה עם קליטה ומתן מענה לצורכי עשרות אלפי מפונים ומתפנים עצמאיים. התמשכות מצב החירום וריבוי משרדי ממשלה שנכנסו לפעולה באיחור ונתנו הוראות שונות יצרו בלבול וחילוקי דעות בדבר חלוקת הסמכויות בין המדינה לעירייה. העירייה עשתה כמיטב יכולתה בתנאים שנוצרו.

בעת הזו, החליטה מבקרת העירייה לבחון את פעולות העירייה לקליטת המפונים, בעיקר כדי להפיק לקחים למען שיפור התנהלות העירייה בתהליכי הקליטה והטיפול במפונים.

נציגי הקהילות המפונות – מנהלים ועובדים כאחד – הביעו בפני הביקורת את הערכתם הרבה לעירייה, לאופן הקליטה ולטיפול במפונים. התגובות ששמעה הביקורת היו מרגשות וחיממו את הלב והעידו כי פעולות העירייה לטיפול במפונים נשאו פרי ותרמו לחיזוק החוסן של המפונים וקהילותיהם בשעתם הקשה.

מבלי לגרוע מהאמור, הביקורת מצאה פערים בכמה תחומים מרכזיים שבהם על העירייה לשפר את פעולותיה: ארגון והפעלה של מערך כוח האדם העירוני לעבודה בחירום. נדרשת תשומת לב מיוחדת לעובדים העוסקים בטיפול במפונים זה חמישה חודשים בקירוב. הסדרת הממשקים וחלוקת תחומי האחריות בין המכלולים השונים בעירייה. מיסוד תהליכי עבודה להפקת לקחים. שיפור פעולות העירייה לקבלת שיפוי כספי ומיצוי הכנסות.

הפקת הלקחים בעת הזו, נחוצה כדי ללמוד כיצד להקל על העירייה, ובעיקר על עובדיה, לתפקד טוב יותר בטיפול בקליטת מפונים, ולהיערך לתרחישים נוספים העלולים להתפתח שכן לעובדים ולמנהלים תפקידים נוספים למלא לטובת הטיפול בתושבי העיר, גם במצבי חירום.

מבוא

מצב חירום מוגדר כהתרחשות הגורמת סיכון לחיי אדם, לבריאות, לרכוש או לסביבה ומצריכה פעילות רב-תחומית ברמה הלאומית, שבגינה השלטון מפעיל הסדרים ייחודיים כדי להתגבר על הסכנה. מצב החירום יכול לנבוע הן ממצבי עימות ביטחוני, מלחמה ופיגוע טרור, לרבות שיבוש מערכות מידע הגורם לסיכון בנפש או נזק לתשתיות, והן מאסון טבע, מגפה, התפשטות חומר מסוכן העשוי לגרום לאסון המוני וכיוצא בזה.

במצב חירום הממשלה רשאית, מתוקף סמכותה, להתקין תקנות שעת חירום כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים. קיומו של מצב חירום במדינה הוא תנאי לתוקפם של חוקים שונים.

לפי סעיף 9 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, הממשלה רשאית להכריז במדינה כולה או בשטח מסוים על "מצב מיוחד בעורף" אם שוכנעה כי סביר מאוד שתתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית. בתקופה זו מסורה הסמכות לצה"ל להנחות את האוכלוסייה כולה או חלקים ממנה בכל הוראה הנדרשת להצלתם או לשמירתם של חיי אדם או של רכוש, ובכלל זאת הוראה בדבר ביטול לימודים במוסדות חינוך, הנחיה בדבר חובת שהייה בבתיים או במקלטים, הגבלות על קיום אירועים והתכנסויות רבי-משתתפים ועוד.

המשמעות למשק היא שבכל מקום שבו הוכרז מצב מיוחד בעורף, מוכרזת אוטומטית "תקופת הפעלה" של מערך משק לשעת חירום (להלן: מל"ח). מערך מל"ח נועד להכין את המשק לשעת חירום כדי להבטיח את הרציפות של אספקת מוצרים ושירותים חיוניים במשק בעיתות חירום. מערך המל"ח מורכב בעיקר מנציגי הגופים האלה: משרדי הממשלה, הרשויות הייעודיות לשעת חירום, הרשויות המקומיות והמפעלים החיוניים. מערך מל"ח פועל באמצעות מטה מל"ח וועדות מל"ח.

פינוי יזום הוא אחת השיטות להגן על שלומה של אוכלוסייה באזור סכנה. הפינוי מאופיין לפי משכו ומטרתו – פינוי לפרק זמן ארוך נועד להגן על התושבים, ופינוי לפרק זמן קצר נועד לאפשר להם לצאת להפוגה. במצבי חירום האחריות לשלום האוכלוסייה באזור הסכנה מוטלת על הממשלה, גופי החירום והביטחון והרשויות המקומיות.

פינוי תושבים מאזורי סיכון בזמן חירום מחייב התארגנות מקדימה של הגופים הממלכתיים והרשויות המקומיות. נקבעו שני מצבים שבהם מתבצע פינוי אוכלוסייה: במצב הראשון הגופים המוסמכים לכך מכריזים על הפעלת מערך מל"ח, ובעקבות כך מופעל מערך פינוי, סעד וחללים (להלן: פס"ח). במצב השני הממשלה מחליטה להפעיל את תוכנית "שעת פינוי" לפינוי תושבים למתקנים מוגדרים.

בשנת 2009 החליטה הממשלה לשלב את מערך מל"ח ברשות החירום הלאומית (להלן: רח"ל), שהוקמה כחלק מהפקת הלקחים ממלחמת לבנון השנייה. רח"ל פועלת במסגרת משרד הביטחון, מפקדת על תיאום בין הגורמים השונים המטפלים באזרחים בשעת חירום ומתכללת את התוכניות המדיניות לפינוי יישובים.

יש כמה סוגי פינוי:

- פינוי – "מלון אורחים" – זוהי תוכנית הפינוי הגדולה ביותר שגובשה. מקורה בהחלטת ממשלה 4877, שראשיתה בשנת 2012 כאחד מלקחי מלחמת לבנון השנייה, שבה במשך 34 ימים בקיץ

2006 ספג אזור הצפון ירי טילים ורקטות. לאורך כל התקופה הזו הממשלה לא קיבלה החלטה על פינוי אוכלוסייה, ומאות אלפי תושבים עזבו את אזור הצפון באופן עצמאי או בסיוע ארגונים אזרחיים.

תוכנית "מלון אורחים" נועדה לתת מענה לכ-300,000 תושבים שיפנו למתקני קליטה מתוכננים מראש, והפעלתה דורשת את אישור הממשלה. הוטל על משרד הפנים לאתר מתקני קליטה בפריסה ארצית, העומדים בהנחיות המיגון של פיקוד העורף. כמו כן הוטל על משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות להיערך לקליטת אוכלוסייה בהיקף של לפחות 4% ממספר תושביהן, ואף לפקח על היערכותן לכך. תפקידים נוספים הוטלו על משרדי ממשלה אחרים.

גובשו תוכניות נוספות שנועדו לספק מענה למספר קטן יותר של מפונים, כמפורט להלן:

- פינוי – "מלונית" – תוכנית-בת של מלון אורחים, שמטרתה פינוי וקליטה של אוכלוסייה באירוע שבו נדרש לפנות מעט מפונים (יחסית להיקף של מלון אורחים) ורוצים לשכן אותם בתנאים נוחים יותר לפרק זמן קצר. התוכנית כוללת פינוי של כ-75% מתושבי היישובים בטווח של עד ארבעה ק"מ מהגבול עם עזה, לבנון וסוריה (כ-60,000 תושבים) וקליטתם ביישובים שבהם יסופקו להם לינה, מזון ושירותים בסיסיים תוך שמירה על התא המשפחתי ובמידת האפשר גם על הצביון הקהילתי. הקליטה נעשית על ידי הרשויות המקומיות, והשירותים ניתנים על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים.

- פינוי – "מרחק בטוח" – תוכנית צה"לית המיועדת לפינוי וקליטה של אוכלוסייה מיישובים סמוכי גדר בגזרה הדרומית ובגזרה הצפונית (גבול לבנון) בשל סיכון המאיים עליה או משום שנותרה ללא קורת גג. בעת הפעלת התוכנית נקבע מי הגוף המפנה, מה האזור שיפונה ומהי שיטת הפינוי המאורגן, לרבות יעדי הפינוי והאזורים הקולטים.

- התרעננות – "משב רוח" – תוכנית לריענון האוכלוסייה ממרחב לחימה לתקופה מוגבלת ומוגדרת מראש בבתי הארחה. התוכנית באחריות הרשויות המקומיות ובמימון המדינה.

- התפנות – אנשים שעוזבים ביוזמתם את בתיהם למרות שלא נפגעו ולמרות שלא קיבלו מהגורמים המוסמכים הנחיה לעזוב.

ב-7 באוקטובר 2023 בשעות הבוקר המוקדמות פתח ארגון הטרור חמאס במתקפת פתע על ישראל. ההתקפה כללה ירי נרחב של רקטות עד גוש דן וחדירה של אלפי חמושים מעזה לבסיסי צה"ל וליישובי עוטף עזה. במתקפה האכזרית נרצחו כ-1,400 אזרחים וחיילים, נחטפו כ-240 אנשים, ונהרסו יישובים ובתי תושבים. בעקבות המתקפה הכריזה ממשלת ישראל על מלחמת חרבות ברזל כנגד ארגון הטרור חמאס. מאות אזרחים נאלצו להימלט ולהתפנות מבתיהם הן ישירות בעקבות המתקפה והן בעקבות מצב מלחמה באזורם.

כמו כן בשל החרפת המתקפות של ארגון הטרור חיבאללה בגבול לבנון, שכללו ירי טילים ורקטות ליישובי הצפון, החליטה הממשלה לפנות את התושבים ביישובי הצפון הסמוכים לגבול.

נתוני מפונים ומתפנים עצמאיים: מנתונים שמסרה רח"ל למרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי עד ל-1.11.2023 פונו או התפנו בסך הכול כ-253,000 אנשים מבתיהם. מהם, כ-88,000 אנשים פונו למלונות, כ-70,000 התפנו עצמאית למסגרות שונות ו-94,000 פונו או התפנו לקהילה (לרח"ל) אין פילוח כמה מהם פונו בידי המדינה וכמה התפנו עצמאית).

לפי החלטת ממשלה, בתוכנית "מרחק בטוח" נקבעה ירושלים כיישוב קולט של תושבי מועצה מקומית שלומי, שבשטחה מתגוררים כ-7,446 איש. לפי נתוני אגף חירום וביטחון בעירייה, ירושלים קלטה כ-19,000 מפונים ומתפנים בשיא הקליטה, בשלהי אוקטובר 2023. רק חלק מתושבי שלומי פונו לעיר, וכל היתר פונו לטבריה ולנתניה.

מטרת הבדיקה

לבדוק את פעולות העירייה לקליטת מפונים עקב מלחמת חרבות ברזל ואת ההיערכות לכך מראש, ובכלל זה: את מידת המוכנות של העירייה לתרחישים שונים, לרבות לשינויים בתוכניות ההפעלה המקובלות, ואת יעילותה ומועילותה בטיפול במפונים, במיפוי של החסמים והקשיים שהתגלו בהפעלה ובקבלת שיפוי כספי ריאלי מהמדינה. כמו כן לפרט נקודות למחשבה לשם שיפור תהליכי הקליטה והטיפול במפונים.

היקף הבדיקה

נבדקו הוראות מחייבות למתכונת פעולה במצבי חירום בכלל, ולפינוי וקליטה של אוכלוסייה בפרט. נסקרו נוהלי משרד הפנים, משרד הביטחון, דוחות מבקר המדינה, מסמכי מרכז המחקר והמידע של הכנסת והחלטות ממשלה רלוונטיות. נסקרו פעולות העירייה לטיפול במפונים ומתפנים, לרבות מידע באתר האינטרנט העירוני, נערכו בירורים עם גורמים עירוניים האמונים על קליטת מפונים, ובהם: מנהל מערך פס"ח העירוני באגף חירום וביטחון (להלן: המנהל), ראש מכלול הטיפול באוכלוסייה (להלן: מכלול אוכלוסייה) ומנהלי ועובדי מינהל לשירותי קהילה, ראש מיכלול חינוך ומנהלי ועובדי מינהל חינוך, מנהלי ועובדי מינהל תרבות, חברה וספורט, והממונה על ההכנסות בגזברות העירייה. כמו כן, נערכו בירורים עם נציגי הקהילות המפונות.

דוחות קודמים בנושא

דוחות מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

- דוח מיוחד על תלונות הציבור בעניין התנהלות רשויות המדינה בעורף בשבועות הראשונים למלחמת חרבות ברזל (מרביתן עסקו בקושי לקבל שירות מרשויות המדינה), דצמבר 2023.
- דוח מיוחד, היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום, 2021.
- דוח ביקורת שנתי 70ג', ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) – ביקורת מעקב, 2020.
- דוח מיוחד, ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה), 2016.
- דוח מיוחד, ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף, 2015.

- דוח ביקורת על השלטון המקומי, היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום והטיפול בהם במהלך מבצע צוק איתן ובעקבותיו, 2015.
- דוח ביקורת על השלטון המקומי, ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעיתות חירום, 2011.
- דוח שנתי 63ב', היערכות לשעת חירום, 2013.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת

- מסמך רקע לדיון: מידע על מפונים ומתפנים מגבול הצפון במלחמת חרבות ברזל 19.12.2023 – לדיון בדוח שנתי 70ג' לשנת 2020 של מבקר המדינה בנושא: ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה).
- שתי סקירות: תוכניות לפינוי אוכלוסייה – חלק א': טרום מלחמת חרבות ברזל, חלק ב': מפרוץ מלחמת חרבות ברזל - מחודש נובמבר 2023.
- מסמך רקע לדיון: אכלוס מפוני חרבות ברזל במלונות – רקע, נתוני תפוסה ונקודות לדיון (פורסם ב-30.10.2023).

תקופת הבדיקה

הבדיקה נערכה מדצמבר 2023 עד מרץ 2024.

פירוט הממצאים

פרק ראשון

היערכות לקליטה ולטיפול במפונים ובמתפנים

רשות פס"ח (כאמור: פינוי, סעד, חללים) היא רשות ייעודית הפועלת בשעת חירום במסגרת מל"ח (כאמור, משק לשעת חירום) ומנוהלת בידי משרד הפנים. בפס"ח מיוצגים משרדי ממשלה, צה"ל – פיקוד העורף (להלן: פקע"ר), משטרת ישראל, מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי (לשעבר מרכז המועצות האזוריות). באמצעות הרשות העליונה לפס"ח שבמשרד הפנים, מערך פס"ח פועל ברמה הארצית וברמה המחוזית לפי החלוקה המינהלית של מחוזות משרד הפנים. **פס"ח הוא הגורם האחראי, המנחה, המתכנן, המתאם והמפקח בכל הקשור למערך קליטת האוכלוסייה המפונה ולטיפול בחללים אזרחיים בשעת חירום.** הרשויות המקומיות, שהן גוף הביצוע, יערכו לכך בשגרה ויפעלו בשעת חירום לקליטה במתקני קליטה של אוכלוסייה מפונה או חסרת קורת גג – שפונתה בידי משטרת ישראל, צה"ל או גורם מוסמך אחר – וכן לטיפול בחללים אזרחיים בתחנות ריכוז חללים, בסיוע משטרת ישראל ופקע"ר.

תפיסת ההפעלה של מערך פס"ח

קליטת מפונים וטיפול בחללים אזרחיים ברשויות המקומיות מבוצעים בזיקה לפעילות צה"ל ומשטרת ישראל. בכך שותפים גורמים רבים, ובהם הרשות העליונה לפס"ח, משטרת ישראל, פקע"ר, רח"ל (כאמור, רשות החירום הלאומית), משרדי הממשלה דוגמת משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד העבודה ומשרד הבריאות, מחוזות משרד הפנים וועדת מל"ח המקומית.

ההחלטה לפנות אוכלוסייה בפינוי מאורגן מתקבלת בידי הממשלה וכוללת את הגורם המפנה, האזור שיפונה ושיטת הפינוי, לרבות קביעה של יעדי הפינוי והאזורים הקולטים.

מערך הקליטה מבוסס על מתקני הקליטה המקומיים של הרשות המקומית (מבני ציבור ברשות המקומית, ובעיקר בתי הספר ומתנ"סים) ועל מתקני הקליטה הארציים בעלי מיגון תקני, שבהם תשתית לינה וכלכלה, ובראשם מלונות, אכסניות ופנימיות המשמשים לעתודה לאומית ולקליטת אוכלוסייה עם מוגבלות. **הרשות המקומית תישא באחריות למתן מענה לכלל הנקלטים בתחום הרשות, כולל במתקני הקליטה הארציים.**

הפעולות שעל הרשויות לנקוט, בשגרה ובחירום, לצורך היערכות לפינוי ולקליטה של מפונים במצבי חירום מפורטות בהחלטות ממשלה, בנהלים ובמסמכים מנחים מטעם משרדי הממשלה. להלן מסמכי היסוד העיקריים:

- תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום מטעם משרד הפנים, רח"ל, פקע"ר ומרכז השלטון המקומי (להלן: תיק האב);

- נוהלי פס"ח בשגרה ובחירום – נהלים 21 עד 27 (להלן: נוהלי פס"ח);
- אוגדן מערך הפס"ח לרשויות המקומיות 2023" מטעם הרשות העליונה לפס"ח במשרד הפנים (להלן: אוגדן מערך הפס"ח);
- קונטרס פס"ח מטעם רח"ל;
- מנחה למנהל אס"ל (אתר סיוע לאוכלוסייה);
- מנחה למנהל מכלול הטיפול באוכלוסייה;
- מנחה למנהל אגף חירום וביטחון במטה החירום העירוני מטעם משרד הפנים, משרד הרווחה, פקע"ר, רח"ל ומרכז השלטון המקומי;
- הנחיות משרד הפנים: לומדת פס"ח – לרשויות מקומיות, הנחיות מ-26.10.2023 למנהלי תחום חירום ופס"ח במחוזות ולמשרד החינוך: היערכות להפעלת תוכנית "מלון אורחים" – מלחמת חרבות ברזל.

לפי נוהל 24 בנוהלי פס"ח, "בניית מערך הקליטה ברשות המקומית", כל רשות מקומית תתכנן ותכין מתקני קליטה מקומיים כמענה לקליטת אוכלוסייה בתחום שיפוטה, שבהם תאפשר שהייה ומנוחה למשך כל תקופת החירום. המענה יתוכנן בהתאם להנחיית הרשות העליונה לפס"ח. כדי לאפשר את הפעלתם התקינה של מתקני הקליטה בשעת חירום ולצמצם ככל האפשר את מצוקתם של המפונים, על הרשות המקומית לאתר מתקני קליטה מקומיים שבהם קיים מרחב מוגן תקני. הרשות תתכנן את הפעלת מתקני הקליטה המקומיים, תרתק ותכשיר את סגל המתקנים ותתרגל את הפעלתם בזמן רגיעה. לפי נוהל 24, נוסף למערך מתקני הקליטה המקומיים, **על הרשות המקומית להיערך ולהכין תוכנית מענה לאוכלוסייה שתשהה במתקני הקליטה הארציים שבתחומה.**

תהליך ההיערכות וההפעלה של מתקני קליטה ארציים

נוהל 24 מפרט את התהליך המרכזי הנוגע למתקני קליטה ארציים:

איתור – האחריות לאיתור מערך מתקני הקליטה הארציים מוטלת על רשות פס"ח מחוזית, בסיוע הרשות המקומית. הגדרת הצורך – אין תקן מספרי מוגדר ואחיד לקיום מתקני קליטה ארציים ברשות מקומית, אלא הגדרה דיפרנציאלית בהתאם לצורכי רשות פס"ח עליונה. אישור – רשות פס"ח מחוזית, בשיתוף הרשות המקומית והנהלת מתקן הקליטה הארצי, יעבירו את פרטי המתקן הארצי שאותר לאישור רשות פס"ח עליונה. תכנון, תיאום – הרשות המקומית תתכנן את המענה לפרט (למעט לינה וכלכלה), ולאחר אישור המתקן בוועדת מפעלים חיוניים תתקשר בחוזה עם המתקן. הכשרה ותרגול – הדרכה פנים אל פנים תבוצע באחריות רשות פס"ח עליונה, בתיאום עם רשות פס"ח מחוזית והרשות המקומית. תרגול מתקני הקליטה הארציים יבוצע בהובלת רשות פס"ח מחוזית ובתיאום עם הרשות המקומית, בכפוף להסכמת הנהלת מתקן הקליטה (לפירוט ראו פרק חמישי להלן, "הטיפול במפונים").

היערכות מוקדמת

הביקורת בדקה אם התוכניות לקליטה של מפונים ומתפנים עצמאיים נותנות מענה לתרחישים שונים וכיצד נערכים לתרחישי מצבי חירום שאליהם לא התכוננו בשגרת תרגילי מל"ח-פס"ח: למשל שינוי בתורת ההפעלה כפי שהתרחש בפועל במלחמת חרבות ברזל.

אגף חירום וביטחון גיבש מסמך המפרט את "תפיסת ההפעלה בחירום" של העירייה (להלן: מסמך ההפעלה), והמסמך משמש כתיק אב להיערכות העירייה לחירום. המסמך, מספטמבר 2020, מבוסס על תיק האב של משרד הפנים שהוזכר לעיל. פרק ח' במסמך ההפעלה מפרט את הפעולות שיש לנקוט לצורך "היערכות לחירום ושמירת כשירות", ובהן: אימונים והכשרות, ביצוע ביקורות פנימיות וחיצוניות, הכנת מערך כוח אדם לפעילות בחירום, הכנת מתקנים ושמירה על כשירותם והכנה של מרכז ההפעלה העירוני (המרה"פ), חבורת פיקוד קדמי (החפ"ק) והמוקד העירוני (שהוא ערוץ הקשר המרכזי, בשגרה ובחירום, בין העירייה לאוכלוסייה).

מנהל מערך פס"ח העירוני באגף חירום וביטחון מסר לביקורת שמערך פס"ח בירושלים הוא הגדול במדינה מבחינת כמות מתקני הקליטה, היקף כוח האדם, קיבולת קליטת מפונים ועוד.

בינואר 2024 ביקש מבקר המדינה מהעירייה מידע על פעולותיה בקשר לקליטת מפונים. לשכת מנכ"ל העירייה ריכזה מידע על פעולות העירייה בנושא, ובתשובתה למבקר המדינה העירייה סקרה ופירטה את פעולותיה בכל אחד מהתחומים שלגביהם נדרש מענה (להלן: תשובת העירייה למבקר המדינה). חלק ניכר מהמידע בדוח זה הובא מתשובת העירייה למבקר המדינה, בין היתר בנושא ההיערכות לחירום – להלן פירוט בדבר פעילות העירייה בנושא ההיערכות:

רשימת מתקנים

תוכנית הפינוי "מלון אורחים" מפורטת בהחלטת ממשלה 4877. ההחלטה מטילה על משרד הפנים לאתר מתקני קליטה בפריסה ארצית, העומדים בהנחיות המיגון של פיקוד העורף ושיטתו מענה לכ-300,000 תושבים שיתפנו למתקני קליטה מתוכננים מראש.

בבדיקה נמצא שלמנהל מערך פס"ח העירוני יש רשימת מתקנים מקומיים שמתאימים לקליטת מפונים ושאושרו בידי מנהל תחום חירום ופס"ח מחוזי במשרד הפנים. כמו כן יש בידיו תיקי מתקני קליטה ארציים שעודכנו אחת לשנתיים בהלימה לנוהל פס"ח 24.

מנתונים שמסר המנהל לביקורת עלה שעבור מצב "כוננות לחירום" הוגדרו בעיר 136 מתקני קליטה מקומיים, כלומר בתי ספר הערוכים לקלוט 40,000 מפונים (לפי מפתח של 4% ממספר התושבים בעיר). לדברי המנהל, בפועל מוסדות אלה יכולים לקלוט יותר מהנדרש, כ-43,000 מפונים.

נוסף לכך רשות פס"ח הגדירה 12 מתקני קליטה ארציים (בתי מלון, פנימיות ואכסניות הכוללים 7,000 מקומות לינה) לקליטת מפונים במימון המדינה. לדברי המנהל, העירייה ערוכה לקלוט 8,000 מפונים במתקנים אלו, בהלימה להנחיות ולתוכנית הקליטה של משרד הפנים.

לפי סקירה שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת מ-30.10.2023, בירושלים היו נכון למועד הבדיקה 7,842 חדרים תפוסים ו-946 חדרים פנויים לאכלוס. במזרח העיר, המוגדר "אזור בסיכון", היו 892 חדרים פנויים.

תרגילי חירום

"תרחיש ייחוס" – התסריט האפשרי, החמור והסביר, שלגביו נבחר לתת מענה בהיערכות מוקדמת. לפי נוהל "תיק חירום מוסדי" מטעם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (2021), אין להתייחס לתרחיש הייחוס כאל ניבוי מדויק של מה שעתיד להתרחש, אלא כאל החלטה, המבוססת על הערכה סבירה, המגדירה את רמת האיומים והפגיעות האפשריות שאליהם יש להיערך למתן מענה ("בניין הכוח").

אחד מתרחישי הייחוס המרכזיים הוא האיום הביטחוני. בשנים האחרונות עורף מדינת ישראל והמרחב האזרחי הפך ליעד מרכזי של האויב בלחימה. יתרה מזו, חלו תמורות באיום הביטחוני על מדינת ישראל, ובראשן עלייה משמעותית בכמות החימוש וברמת הדיוק שלו. איום הייחוס הביטחוני מורכב ממספר מתארי איום עיקריים ומתאפיין בעיקר בירי תלול מסלול לעבר ריכוזי אוכלוסייה ומטרות אסטרטגיות בשטח ישראל.

בין מתארי האיום המרכזיים לעורף מדינת ישראל: עימות מוגבל מול חיזבאללה בלבנון וארגוני טרור בעזה (באחת הזירות או בשתייהן יחד), לרבות ירי רקטות וטילים לעבר שטח ישראל ופעילות טרור בתוך שטח ישראל במהלך לחימה.

נוהל פס"ח 22, "תכנון וביצוע תרגילי קליטה", מגדיר תהליך ביצוע תרגיל במתקני הקליטה המקומיים והארציים – משלב התכנון, דרך שלבי ההיערכות והביצוע ועד לשלב הסיכום. אפשר לבצע תרגיל פיזי או תרגיל שולחני (במתכונת של משחק מנהלים).

הנוהל מפרט עקרונות לתכנון תרגילי הקליטה בתוכנית העבודה השנתית, ואחד מעקרונות אלו הוא "תרגילים ביוזמת הרשות המקומית".

נמצא כי בשנתיים האחרונות העירייה ערכה תרגילי חירום בהלימה לתרחיש של קליטת מפונים ממועצה מקומית שלומי, כאמור בתוכנית הממשלתית "מרחק בטוח". התרגול כלל תרגיל קליטה מלא באולפנה לבנות חורב, שבמסגרתו הופק סרט הדרכה לשימוש מערך ההדרכה של רשות פס"ח עליונה. יצוין כי מבקר המדינה, בדוח משנת 2020, ציין לחיוב את היערכות העירייה לקליטת תושבי שלומי ופעולותיה לעריכת תרגולים משותפים.

המנהל מסר שלא בוצעו תרגולים למתקני הקליטה הארציים.

רשימת שיבוץ עובדים להפעלה של המכלולים והמתקנים שבאחריות העירייה

לפי תיק האב ומסמך ההפעלה העירוני לחירום, כל רשות תתכנן ותקים את מבנה מטה החירום הרשותי שלה בהתאם לצרכיה. בראש מטה החירום הרשותי יעמוד ראש הרשות, ותחתיו יאוגדו אגפי הרשות בשישה מכלולים: מכלול אוכלוסייה, מכלול חינוך, מכלול מידע לציבור, מכלול הנדסה ותשתיות, מכלול הלוגיסטיקה והתפעול, מכלול מינהל כללי.

ה"מכלולים" אינם קיימים במבנה הרשות בשגרה, אולם הם מאפשרים ארגון מיוחד למצבי חירום לשיפור מוטת שליטה יעילה ותכלול מועיל של המענה הנדרש מהרשות. המכלולים מורכבים למעשה מאגפים, מחלקות או מינהלים הקיימים ברשות בשגרה.

ראש הרשות יקבע את המבנה הארגוני המתאים לרשות וימנה את בעלי התפקידים המתאימים ביותר לתפקיד ראשי המכלולים, בהתאם למבנה המכלול ולתפקידיו. מנכ"ל הרשות המקומית ישמש ראש המטה (רמ"ט) וינהל את עבודת מרכז ההפעלה הרשותי. אגף חירום וביטחון יישאר במתכונתו כבשגרה למילוי חובותיו בשגרה ובחירום.

לפי תיק האב, נוהל פס"ח 24 ומנחה למנהל מכלול הטיפול באוכלוסייה, אחד מתפקידי מכלול אוכלוסייה הוא שיבוץ עובדי עירייה והכשרתם לפעול במתקני הקליטה.

באגף משאבי אנוש ובאגף חירום וביטחון הוכנו מראש רשימות של עובדי עירייה המשובצים לעבודה במטה ההפעלה של פס"ח בחירום לצורך תגבור המערך להפעלת המכלולים והמתקנים בעיר. המנהל מסר שרשימות כוח האדם לחירום מאורגנות לפי מתקני קליטה מקומיים, ובהם יעבדו אנשי סגל המתקן ועובדי העירייה המשובצים לחירום. כמו כן דוח "ריתוק משקי" (עובדים חיוניים) מטעם משרד הכלכלה כולל רשימות של סגלי הוראה המיועדים להפעיל את בתי הספר כמתקני קליטה מקומיים.

לדברי המנהל, הרשימה מטעמו שהעביר לעיון הביקורת גובשה לפי תפיסה אורגנית, כלומר רשומים בה צוותים עירוניים המורכבים ממנהל יחידה עירונית (המשמש בחירום כמתכנן הצוות) ועובדים הכפופים לו בשגרה. עיון ברשימת העובדים מעלה כי כלולים בה 15 עובדי מינהל לשירותי קהילה, רק כמחציתם בעלי זיקה לעבודה סוציאלית וטיפול בקהילה.

היעדר הבחנה בין עובדים המשובצים למתקנים ארציים לאלו המשובצים למתקנים מקומיים: לדברי המנהל, ברשימות לא מצוין מי משובץ למתקנים מקומיים ומי למתקנים ארציים משום שהוא משבץ את הצוותים לפי הצורך – במתקן מקומי, מתקן ארצי, מינהל קהילתי וכדומה.

רשימות עובדים לא מתואמות ולא עדכניות

לפי נתונים שמסר המנהל לביקורת, ברשימות מערך פס"ח מצוינים 3,346 עובדים המשובצים לעבודה בחירום. אולם לפי נתונים של אגף משאבי אנוש, רק 542 עובדים משובצים לעבודה במערך פס"ח, ו-97 מהם משובצים למטה צוות פס"ח.

בשונה מהמספרים ברשימות האמורות, לדברי המנהל בסך הכול 497 עובדים משובצים למערך פס"ח, מהם 97 משובצים למטה פס"ח. כולם קיבלו כתב מינוי, כמתחייב. לפי הסברי המנהל, הרשימות שהעביר לביקורת כוללות כ-2,300 סיעות חינוכיות שאגף משאבי אנוש שילב ברשימה שלו ולא גרע אותן ממנה, חרף בקשות המנהל. כמו כן יש בה עובדים נוספים דוגמת כאלה שכבר אינם עובדים בעירייה ושיש לגרוע מהרשימות. למנהל אין מידע המבהיר אם הסייעות שברשימה קיבלו כתב מינוי ועברו הדרכות כמתחייב. לדבריו, הסיבה לכך היא שאגף משאבי אנוש מוציא את כתבי המינוי, והנושא בתחום אחריותו. העובדת האחראית מטעם אגף משאבי אנוש מסרה לביקורת במועד הבדיקה כי הרשימות מצויות בשלבי עדכון.

כוח אדם במינהל לשירותי קהילה שבמכלול אוכלוסייה

לפירוט בדבר היערכות לאיוש מערך כוח האדם במינהל לשירותי קהילה, ראו בפרק שני להלן, "שינויים בתוכניות המגירה ובתורת ההפעלה".

הדרכות עובדים והכשרתם

לפי דיווחי העירייה, גובשה תוכנית להכשרה ולתרגול של העובדים המשובצים לעבודה במערך מתקני הקליטה המקומיים. כלל העובדים המשובצים לחירום הוכשרו מבעוד מועד לתפקידיהם במכלולים ובמתקנים שבאחריותם. כמו כן אחת לשלוש שנים נערכת הדרכה לסגל מתקני הקליטה הארציים בהשתתפות עובדים בתפקידים של אב בית, משק בית, תחזוקה, ביטחון ומנהלי המלונות. נוסף לכך המנהל ביקש מהמלונות להכין רשימת עובדים חיוניים למקרה הצורך.

הטיפול במתנדבים

לפי תיק האב, נוהל פס"ח 24, קונטרס "מערך משאבי קהילה והתנדבות בחירום ברשות המקומית" ומנחה למנהל מכלול הטיפול באוכלוסייה, תפקיד נוסף של מכלול אוכלוסייה הוא תכנון הפעלת מתנדבים בחירום בתחומי האחריות והטיפול של המכלול. על העירייה לקבוע רשימת מתנדבים ומגויסי חוץ לתפקידים שונים עוד לפני אירוע חירום.

הממונה על עבודה סוציאלית קהילתית באגף הרווחה, ובחירום במכלול אוכלוסייה (להלן: הממונה על עבודה סוציאלית קהילתית), מסרה שיש 2,000 מתנדבים בשגרה, והם הוכשרו בקורס "התנדבות בחירום" מטעם משרד הרווחה. כמו כן באירוע חירום ניתנים ליווי והדרכה פרטניים ומבוצעות הכשרות נקודתיות למתנדבים, כולל תמיכה נפשית למטפלים והסבר על היכולת לפנות לשירותים משלימים ולהיעזר בהם.

במלחמת חרבות ברזל היחידה העירונית להתנדבות הקימה חמ"ל (חדר מלחמה, להלן: חמ"ל) מתנדבים בניהול מכלול אוכלוסייה והיחידה להתנדבות ומשאבי קהילה. לפי דיווחי העובדים והמנהלים, לבתי המלון הגיעו מתנדבים רבים, הן יחידים והן מטעם ארגונים, ללא תיאום עם העירייה, ועלה צורך מידי לנהל את פעילותם באמצעות נציגי העירייה. במועד הבדיקה לא נמצאה רשימה של שמות המתנדבים מתחילת המלחמה, לא כללית ולא בחלוקה לפי ייעוד ותחומי התנדבות, כגון חלוקת מזון ובגדים, מטפלים לפי תחום ומסייעים כלליים לביצוע מטלות שונות.

בשגרה פועלת מערכת "טריביו" לביטוח של מתנדבים. במלחמת חרבות ברזל נרשמו בקובץ ייעודי נפרד כ-1,700 מתנדבים נוספים (שאינם רשומים במערכת טריביו כמתנדבים בשגרה), בהתאם לפרטי המתנדבים שמסרו פרטים לצורך ביטוחם.

לפי דיווחי מנהל מערך פס"ח המקומי, יש לעירייה רשימת מגויסי חוץ לתחום הטיפול בחללים, אך לא לטיפול במפונים. לדבריו, בוצעו הדרכות למתנדבים בנוגע לתרגיל קליטת אוכלוסייה כמו גם לתרגיל תחנת ריכוז חללים (תר"ח).

רישום, פיקוח וניהול מערך ההתנדבות

כדי לשמור על מוגנות המפונים יש לבצע בדיקת רקע של המתנדבים. מתשובת העירייה למבקר המדינה עולה שהופצו מידע והנחיות, באמצעות טופס מקוון, בקשר לחובה להציג אישור "היעדר רישום פלילי". מתנדבים בתחומי טיפול שבהם נדרשת תעודת רישוי, כגון עובדים סוציאליים (להלן: עו"סים) ופסיכולוגים, נבדקו לפני הפעלתם במלונות וכן נערך בירור פרטני לגבי מידת מקצועיותם.

ככל שהתמשכה תקופת הקליטה, קיים מינהל לשירותי קהילה הערכות מצב כדי לייעל ולאגם את משאבי התרומות והמתנדבים. נערכו פגישות מקצועיות וייעודיות בנושא מתנדבים לפי תחום (נוער, קשישים וכדומה) הן ברמה העירונית, הן ברמת המלון או המתחם הקולט והן מול הרשויות המפונות.

מסקנות

1. אי-תרגול של היערכות לקליטת אוכלוסייה במתקנים הארציים פגמה ביכולת ההתמודדות ובמתן מענה מיטבי למפונים בימים הראשונים להגעתם במלחמת חרבות ברזל.
2. היערכות מוקדמת, תכנון ופעולות להגברת המוכנות לחירום הם שלב חשוב וחיוני בהכנה מיטבית להתמודדות עם אירועי חירום ומשברים. היערכות שלמה לכל התרחישים האפשריים, יש בכוחה להעלות את תחושת המסוגלות ואת היכולת להתמודד עם מצבים בלתי צפויים ולשפר את המענים הניתנים למפונים.
3. ארגון מיטבי של מערך כוח אדם מקצועי לעבודה בחירום, יש בכוחו לשפר את ההתמודדות העירונית עם מורכבות הטיפול במפונים כדי לתת להם מענה מיטבי.
4. ניהול מערך המתנדבים המטפלים במפונים ופיקוח עליו חיוניים לשמירה על מוגנות המפונים בכלל, ועל ילדים ונוער בפרט.

המלצות

1. לנקוט פעולות, בשיתוף עם מנהל מערך פס"ח מחוזי, לתרגול היערכות לקליטת אוכלוסייה במתקנים ארציים. נוכח הקשיים המובנים לבצע תרגיל פיזי בבתי מלון, מוצע לתכנן ולבצע תרגיל שולחני כמפורט בנוהל פס"ח 22.
2. לעדכן את רשימות העובדים המשובצים לחירום ולבצע האחדה של הרשימות במערך פס"ח והרשימות במינהל משאבי אנוש והמינהל העירוני.
3. לתגבר את מערך כוח האדם המשובץ לחירום בצוותי עובדים בעלי זיקה לעבודה סוציאלית וטיפול בקהילה.
4. לנקוט פעולות לשיפור הטיפול במערך המתנדבים, לרבות רישום מדויק של המתנדבים לפי תחומי פעילות וניהול מערך המתנדבים ופיקוח עליו למען שמירה על מוגנות המפונים.

תגובת המבוקרים

מכלול אוכלוסייה – מינהל לשירותי קהילה

רשימת שיבוץ עובדים להפעלה של המכלולים והמתקנים שבאחריות העירייה: מכלול אוכלוסייה התנסה בניהול מקרים דומים עם פרוץ המלחמה באוקראינה. המנהלים במכלול צברו ניסיון מעשי רב ורלוונטי ביותר במקרי אמת.

הטיפול במתנדבים: תפיסת ההפעלה עד לתרחיש הנוכחי הייתה הפעלת מתנדבים באמצעות מינהלים קהילתיים וארגוני חברה אזרחית. להבדיל ממתקני פס"ח בשכונות, המנוהלים במידה רבה על ידי העירייה, במלחמת חרבות ברזל המלונות היו פתוחים, ומתנדבים רבים גויסו על ידי המפונים והרשויות המפונות. המכלול העביר להנהלת המלון ולנציגי תושבים הנחיות והמלצות בנושא שמירה על מוגנות.

רישום מתנדבים במערכת טריביו: בספטמבר 2023 הודיעה החברה על סגירת המערכת. יצוין כי מערכת טריביו מאפשרת רישום של ארגונים, ולא של יחידים, ואינה מתאימה לאופי האירוע. מכלול אוכלוסייה נמצא בהליך אפיון למערכת חלופית, בתיאום עם משרד הרווחה.

רישום, פיקוח וניהול של מערך המתנדבים: בכל הקשור לנושא התמיכה הנפשית, המתנדבים נוהלו באופן מרוכז. יצוין כי שירותים בתחום זה ניתנו תחילה גם ישירות על ידי המדינה, משרד הבריאות וקופות החולים, משרד הרווחה ומשרד החינוך.

פורסם קישור לגיוס מטפלים. נציגי שפ"ח ואגף הרווחה בדקו את המקצועיות והרישיון של המטפלים ששובצו לעבודה במלונות. לגבי יתר תחומי ההתנדבות (חינוך, פנאי וכדומה), פורסם טופס לביטוח והעובדים הונחו לבקש אישור משטרה למתנדבים שיועדו לעבוד עם ילדים.

המלצה 3: לפי החלטה של מכלול אוכלוסייה, עובדי מינהל קהילה המשוויכים למערך החירום משובצים למשימות תיאום בין המטה למתקני הקליטה ואינם חלק ממערך הטיפול במפונים. נוסף לעובדים אלה, באחריות אגף הרווחה לשבץ עובדים סוציאליים במתקני הקליטה למטרות טיפוליות, וכן להמשיך לעסוק בעבודתו השוטפת ובעבודתו בחירום למען תושבי העיר. המכלול מפעיל שיקול דעת בהתאם לתמונת המצב, מצאי כוח האדם והמשימות.

המלצה 4: כחלק מהפקת לקחים, המכלול נערך לבניית מודל מותאם לתרחיש פינוי למלונות, שבו חלק מהמתנדבים מגויסים על ידי מפונים או רשויות מפונות. המודל יכלול את אופן הקשר עם ארגוני מתנדבים. מוצע לבצע הבחנה בין התנדבות בנושאי טיפול לבין התנדבות מסוג של הבאת ציוד למשל. בכל הקשור למסירת ציוד לטובת מפונים, אי-אפשר לבצע רישום מדויק. בנושאים טיפוליים יש לשמר את הפיקוח על מערך ההתנדבות, אשר נוהל בצורה ריכוזית.

אגף חירום וביטחון – מנהל מערך פס"ח העירוני

רשימת שיבוץ עובדים להפעלה של המכלולים והמתקנים שבאחריות העירייה: העובדים המשובצים למערך פס"ח העירוני הם צוותי עבודה אורגניים שמטרתם לתגבר את כוח האדם של מערך הקליטה והטיפול במפונים. לפי החלטת מכלול אוכלוסייה, לא נכללו עובדים סוציאליים בצוותים אלה מאחר שתפיסת ההפעלה (לפני מלחמת חרבות ברזל) הייתה שצוותים של עו"סים יגיעו בסבבים למתקני הקליטה וייתנו שירותי רווחה למפונים. צוותי פס"ח העירוניים עוברים הדרכות, גם באמצעות תרגילים ולומדה המכשירה אותם לשמש כוח סיוע במתקן קליטה פס"ח מקומי וארצי או במתקן שהייה עירוני במצבי חירום מקומיים פנים-עירוניים.

רשימות עובדים לא מתואמות ולא עדכניות: כ-2,300 סייעות שובצו כעתודה כללית של אגף משאבי אנוש, אך בפועל הן לא היו כלולות במערך פס"ח. מנהל מערך פס"ח העירוני שלח בעבר מספר פניות להסיר את רישום הסייעות מקוד המחלקה של המערך. בפגישת עבודה שהתקיימה לאחרונה,

אגף משאבי אנוש דיווח כי רשימות השיבוץ נמצאות בתהליך עדכון, שבמסגרתו יבוטל רישום הסייעות במערך פס"ח.

המלצה 1: האחריות על מתקני הקליטה הארציים מוטלת על רשות פס"ח ארצית (עליונה), לרבות ביצוע תרגילים. לעירייה אין הנחיה לבצע תרגילים במתקנים הארציים. ולמרות זאת תבוצע המלצת הביקורת.

המלצה 2: ההמלצה תבוצע על ידי מינהל משאבי אנוש והמינהל העירוני בשיתוף עם מנהל מערך פס"ח העירוני.

המלצה 3: ההמלצה תבוצע על ידי ראש מינהל לשירותי קהילה בשיתוף עם מנהל מערך פס"ח העירוני.

המלצה 4: ההמלצה תבוצע במסגרת תוכנית העבודה.

התייחסות הביקורת

המלצה 1: נוהל פס"ח 22, "תכנון וביצוע תרגילי קליטה", מפרט עקרונות לתכנון תרגילי קליטה בתוכנית העבודה השנתית. אחד מעקרונות אלו הוא "תרגילים ביוזמת הרשות המקומית".

מינהל משאבי אנוש והמינהל העירוני

המלצה 2: אגף משאבי אנוש הוציא כתבי מינוי לעובדי העירייה וכן כ-3,300 כתבי מינוי למערך הפס"ח (מעבר לנדרש). יבוצעו טיוב והסטה של העובדים בהתאם להתייעצות וחוות דעת של אגף חירום וביטחון.

מינהל חינוך

היערכות לקליטת מפונים – מלקחי הקליטה: יש להיערך בחודשי הקיץ בשגרה ולהכין מסמך מסודר לשנת הלימודים הקרובה, לכל שכבת גיל, של מוסדות המיועדים לקלוט תלמידים מפונים בעת הצורך. בתי הספר שייבחרו יעודכנו מראש ויקבלו "כתב מינוי" המפרט את תפקידם בעת חירום. בשיתוף עם גורמי הפיקוח במשרד החינוך, תגובש תוכנית קליטה שתכלול מתן מענים לבתי הספר הקולטים.

פרק שני

שינויים בתוכניות המגירה ובתורת ההפעלה

מצבי חירום שונים מחייבים יכולות התמודדות דומות, ונדרשת הישענות על בניית יכולות שיאפשרו להתמודד ביעילות עם כל מצב חירום באשר הוא.

תרחיש הייחוס לקליטת מפונים ולטיפול בהם, שאליו נערכה העירייה, נוגע לקליטת תושבי מועצה מקומית שלומי מגבול הצפון ולהיערכות לקליטת 40,000 מפונים בסך הכול (לפי תחשיב של עד 4% ממספר תושבי העיר) במתקני קליטה מקומיים, כלומר בעיקר בבתי ספר.

לפי נוהל פס"ח 27, "הפעלת מתקני קליטה ארציים המוקצים לאגף הרווחה", הפצת הודעת ההפעלה לרשויות המקומיות ולמתקנים תיעשה באחריות משרד הפנים – רשות פס"ח עליונה, באמצעות מחוזות משרד הפנים. במקביל תועבר הודעה רשמית מרשות פס"ח עליונה למשרד הרווחה.

היעדר הודעה מסודרת מהמדינה

מהבדיקה עלה שבמלחמת חרבות ברזל העירייה לא קיבלה הודעה מסודרת וברורה מרשות פס"ח עליונה על פתיחת מתקני הקליטה הארציים, ולא התקבלה החלטה על זהות המפונים, היקפם ומקומות הקליטה הצפויים כמו גם משך שהיית הנקלטים במתקני הקליטה הארציים.

בפועל, בתוך זמן קצר הגיעו לעיר אלפי מפונים שהרשות המפונה החליטה לפנותם, או כאלה שהתפנו עצמאית כיחידים או בקבוצות. המפונים הגיעו ללא תיאום מראש עם העירייה וללא הודעה מוקדמת. בימים הראשונים המידע על הגעתם התקבל בעירייה לרוב באקראי והתבסס בעיקר על שמועות ועל פניות אישיות אל עובדי העירייה ומנהליה בבקשות של מפונים לקבלת סיוע.

לא התקבלה הודעה ממערך פס"ח המחוזי על פתיחת מתקני הקליטה המקומיים. לדברי מנהל מערך פס"ח העירוני, בימים הראשונים הייתה אי-בהירות בקשר לתוכניות הממשלה, לרבות חוסר ודאות אם הממשלה תפעיל את תוכנית "מרחק בטוח" לקליטת מפונים בבתי ספר אם לא. עם זאת הומלץ להיערך ולהגביר מוכנות לקליטת אוכלוסייה, בהלימה לתוכנית "מרחק בטוח" ובתיאום עם רשות פס"ח עליונה. לפיכך הוגברה כוונות לרמה גבוהה מאוד, כלומר להפעלה בתוך ארבע עד שמונה שעות של 12 מתקני קליטה מקומיים שיועדו למקרה של החמרה מיידית במצב החירום. כמו כן הוגברה לרמה גבוהה הכוונות להפעלת 50 מתקני קליטה בתוך 24-48 שעות מקבלת קריאה להפעלתם. בהלימה להמלצה זו, ולאחר יומיים שבהם התמקד במוכנות המקלטים, המנהל עסק בהכנת בתי הספר לקליטת מפונים.

רק בהמשך, עשרה ימים לאחר פרוץ המלחמה, החל המנהל לעסוק בטיפול במפונים. הוא פנה מיוזמתו למנהל תחום חירום ופס"ח מחוזי וביקש לקבל את פרטי תוכנית הקליטה המחוזית למתקנים ארציים.

שינויים בתוכנית ההפעלה

העירייה הייתה ערוכה לקלוט את המפונים במתקנים מקומיים, לפי התוכנית. היא תרגלה תרחיש של קליטתם בבתי הספר על בסיס הנחת העבודה שמערכת החינוך לא תפעל.

ואולם למעשה תרחיש הייחוס שאליו נערכה העירייה בשגרה – קליטת כ-7,000 תושבי שלומי והיערכות לקליטת 40,000 מפונים בבתי ספר – לא היה רלוונטי לאירועים שהתרחשו.

בפועל התוכנית המחוזית לקליטת מפונים בעיר במסגרת תוכנית "מרחק בטוח צפון" (התוכנית המבצעית לפינוי יישובים בצפון במלחמת חרבות ברזל) כללה קליטת מפונים גם מיישובים נוספים בצפון. המפונים שוכנו בבתי מלון שחלקם נכלל במערך מתקני הקליטה הארציים. הפירוט בלוח שלהלן:

לוח 1: תוכנית קליטת מפונים בירושלים – "מרחק בטוח צפון" שלב ראשון, אוקטובר 2023

שם רשות מפנה	מספר יישובים	מספר מלונות	מספר חדרים	לאן הגיעו בפועל?
מועצה מקומית שלומי	1	9	1,255	הגיעו כמתוכנן לכל המלונות בירושלים.
מועצה אזורית מעלה יוסף	2	2	90	לא הגיעו לירושלים.
מועצה אזורית מטה אשר	1	1	לא צוין	הוקצו חדרים ל-400 מפונים. בפועל הגיעו כ-150 מפונים ועזבו את המלון לאחר שהות של יומיים.
מועצה אזורית מטה אשר	לא ידוע	1	75	המלון לא הוקצה בתכנון המחוזי של משרד הפנים. תושבי כמה קיבוצים מהמועצה תיאמו עצמאית עם המלון להגיע אליו.
הקצאה של משרד הבריאות	לא ידוע	1	26	מלון נגיש לאנשים עם מוגבלות יד שרה
הקצאה של משרד הרווחה	1	1	30	הקצאה באכסניית נוער עבור משפחות עם צרכים מיוחדים. לממונה אין מידע לגבי מימוש התוכנית.

* מקור הנתונים: מנהל מערך פס"ח העירוני.

היקפי הקליטה בפועל

בפועל הממשלה פינתה חלק מתושבי שלומי לערים נוספות כגון טבריה ונתניה, והעירייה קלטה רק חלק מהתושבים. כמו כן קלטה העירייה מפונים מהדרום. כל המפונים נקלטו במתקנים ארציים ולא במתקנים מקומיים כמתוכנן. בסופו של דבר, בתקופת שיא הקליטה כ-19,000 תושבים מהצפון ומהדרום שוכנו במתקנים הארציים בעיר, כלומר במלונות, פנימיות ואכסניות, לפי תוכנית שניהל משרד התיירות.

הגורם המנחה את אגף חירום וביטחון בעניין פס"ח, בשגרה ובחירום, הוא משרד הפנים. ניהול תוכנית הקליטה בידי משרד התיירות, שאינו מנחה את האגף בשגרה ואין לאגף ממשקי עבודה עימו, הקשה את הטיפול במפונים. זאת משום שלמשרד התיירות חסרה תפיסה קהילתית והוא שיכן את המפונים במלונות ברחבי העיר, במקום לרכז כל קהילה באזור גיאוגרפי אחד לפי יישובי המוצא.

זאת ועוד, לאגף חירום וביטחון לא ניתנה הנחיה ברורה עם אילו גורמים ממשלתיים עליו לעבוד, ומשרד הפנים לא העביר אליו הנחיות מיוזמתו ולא השיב לבקשת האגף להבהיר לו מהן הנחיות העבודה. לדברי מנהל אגף חירום וביטחון, בשל כך נאלצה העירייה לעבוד לפי מיטב הבנתה.

הקמת מערך חדש לטיפול במפונים במינהל לשירותי קהילה

היעוד של מכלול אוכלוסייה הוא תיאום המענה בתחומים מקצועיים העוסקים באוכלוסייה ובקהילה ושימור רמת השירות של השירותים החיוניים בחירום. התמחותם המקצועית של עובדי הרווחה היא הבסיס המקצועי להפעלתם בעת חירום לצורך מתן מענה לאוכלוסייה שחוזה אירוע משברי.

השינוי בתוכנית ההפעלה במלחמת חרבות ברזל אילץ את מכלול אוכלוסייה לשנות את מתכונת הפעולה שלו מהתואי שנקבע מראש במתכונת פס"ח ושאליו נערך בשגרה.

לדברי מדריכה ומרכזת חירום ומכלול אוכלוסייה במינהל לשירותי קהילה (להלן: מרכזת מכלול אוכלוסייה) מאחר שהמפונים שוכנו במלונות, לא הוגדר בהם "מנהל מתקן" כמו שהוגדר בבתי ספר, וצוותי המלונות לא הוכשרו מראש לטיפול במפונים כפי שהוכשרו הצוותים בבתי הספר. לכן עלה צורך להציב בבתי המלון עובדי עירייה שיטפלו במפונים.

כחודש לאחר פרוץ המלחמה מכלול אוכלוסייה גיבש חלופה למתכונת העבודה לפי מערך פס"ח. החלופה כללה בניית שני מערכים חדשים, שלא היו קיימים לפני המלחמה:

האחד – "צוות עובדים סוציאליים" בראשות סגנית מנהלת אגף הרווחה, שמתפקד כמחלקת רווחה ייעודית לטיפול במפונים וכולל מנהלות, ראשות צוותים ועו"סים בבתי המלון.

השני – "צוות תכלול" בראשות הממונה על עבודה סוציאלית קהילתית. זהו מערך מקביל שתפקידיו תכלול הקשר עם נציגי השירותים של עיריית ירושלים, בינוי מנהיגות קהילה בקרב המפונים, הסדרת דרכי עבודה משותפות עם כלל הנציגים במלונות (משרדי ממשלה, קופות חולים, פקע"ר וכדומה) וראייה רחבה של צורכי המפונים בכל מלון.

שני המערכים התבססו על אשכולות, כלומר כל כמה מלונות אוגדו לאשכול שנוהל בידי ראש צוות ואויש בידי עובדי מינהל לשירותי קהילה ועובדים בעלי ניסיון וידע בעבודה קהילתית. העובדים לא קיבלו כתב מינוי רשמי לעבודה בחירום.

עיון במערכים העלה כי חמ"ל עבודה סוציאלית קהילתית הכיל שישה אשכולות, וחמ"ל אגף הרווחה הורכב מחמישה אשכולות. העובדים שהוצבו באשכולות מסרו לביקורת כי היעדר הלימה במבנה המערכים הקשה את העבודה ואת שיתופי הפעולה.

קושי באיתור והצבה של עובדים המתמחים בטיפול בקהילה

נוכח ההיקף הגדול של תושבים מפונים ושלל דרכי הגעתם לעיר, ללא תיאום והודעה מוקדמת, עלה צורך להציב מייד במלונות עובדים שיקלטו את המפונים. אך מערך כוח האדם במינהל לשירותי קהילה לא הספיק לכך, והקושי למלא את הצורך התחזק ככל שגבר קצב הגעת המפונים.

עובדים שהוצבו במלונות מסרו לביקורת שבימים הראשונים הם נשלחו לבתי המלון כשלב ראשון לגיבוש הערכת מצב. אך מהר מאוד הם הבינו שעליהם להישאר ולטפל במפונים, שחלקם היו במצב רגשי קשה לאחר ימים של שהייה באזור מלחמה, וחלקם אף הגיעו ללא ביגוד וציוד בסיסי.

זאת ועוד, הגעתם של המוני מפונים למלונות בעיר בקצב מסחרר ותוך זמן קצר חייבה מתן מענה: נדרש למפות צרכים, לייצר פתרונות ולקבל סיוע מהחמ"ל האזרחי העירוני וממתנדבים שסיפקו ציוד דוגמת ביגוד, הנעלה, מזון לתינוקות והסעת קשישים לבתי חולים.

מינהל לשירותי קהילה והממונה על עבודה סוציאלית קהילתית לא פנו למנהל מערך פס"ח העירוני ולא ביקשו להפעיל את העובדים המשובצים לעבודה בחירום.

במינהל לשירותי קהילה נימקו את הימנעותם מהפעלת העובדים במערך החירום העירוני בעובדה שמערך פס"ח לא הופעל, וממילא מנהל המערך לא הוגדר כ"מנהל האירוע", וכלל לא הוגדר מי מוביל. הממונה על עבודה סוציאלית קהילתית מסרה לביקורת שלא נעזרה בעובדים המשובצים לחירום במערך פס"ח מתוך תפיסה מקצועית שכל מלון משול לשכונה, ולכן יש לנהל אותו באמצעות עובד מתכלל שיבצע את הקישורים הנדרשים בין כל הגורמים המקצועיים. בשל כך היא חיפשה עובדים מתכללים שיש להם ידע וניסיון בטיפול בקהילה.

בניית מערך הטיפול

בשל מצבם המורכב של המפונים, נדרש לזהות בקרבם גורמי מנהיגות שיתווכו בין הגורמים המקצועיים למפונים וינהלו את הקשר ביניהם. כמו כן נדרש לאתר גורמים מקצועיים מרשויות האם (לעיתים גם מקרב המפונים) לצורך התייעצויות וקבלת החלטות משותפות. תובנות רוחביות שותפו בין כל המתכללים במלונות.

עם הזמן התגבשה ההבנה כי בהיעדר היערכות מתאימה של משרדי הממשלה, על העירייה לייצר במלונות המפונים קהילות שיתפקדו בעיר באופן עצמאי בכל תחומי החיים, כולל תחבורה ציבורית, עריכת קניות, בריאות וקופות חולים, צריכת תרבות וכדומה.

עד לתחילת מעורבות משרדי הממשלה בטיפול במלונות, נאלצה העירייה להגיב באופן מקומי באמצעות המשאבים שברשותה. העירייה למשל הסתייעה במינהלים הקהילתיים, הפועלים כזרוע ביצועית מרכזית של העירייה בכל הקשור לטיפול בתושבים ובשוהים במרחב העיר. להם יש יכולת וידע לטפל בקהילה קטנה, לרבות אנשי מקצוע, מנהלים ותקציב גמיש המאפשר להפנות משאבים.

מערך מתכללים במינהל תרבות, חברה וספורט

מכלול אוכלוסייה מאגד את המחלקות והשירותים המוניציפליים העוסקים באוכלוסייה ובהחלה. לפי מסמך ההפעלה, המפרט את תפיסת ההפעלה של העירייה בחירות, מכלול אוכלוסייה בחירות הוא מיזוג של שני מינהלים עירוניים – מינהל לשירותי קהילה ומינהל תרבות, חברה וספורט.

לביקורת נמסר כי בתחילת המלחמה, נוסף למערך התכלול שהקים מינהל לשירותי קהילה, הציב מינהל תרבות, חברה וספורט מערך מקביל של תכלול במלונות, שעסק בציר התוכן. לדברי מתכללים ועובדים שהוצבו במלונות מטעם מינהל לשירותי קהילה, בימים הראשונים נוצרו במלונות כפילויות וחוסר תיאום בגין הצבת מתכללים משני המינהלים. כך למשל מתכללים משני המינהלים הפיצו, כל אחד בנפרד, בקרב המפונים "טופס ראשוני לקליטה במלון", ללא תיאום ביניהם. הם שימרו את המידע האישי של המפונים במערכות גוגל טפסים. לפיכך עלה צורך להסדיר תחומי אחריות וביצוע לכל מתכלל. בהיעדר פתרון מערכתי לסוגיה, נאלצו המתכללים להגדיר בינם לבין עצמם את חלוקת תחומי האחריות והביצוע, את דרכי העבודה ואת דרך קבלת ההחלטות המשותפות. מרכזת מכלול אוכלוסייה מסרה לביקורת כי אומנם כל גורם נכנס לבתי המלון מתוך רצון לסייע ולתרום את חלקו, בלי לתאם מראש, אך בסופו של דבר כל הגורמים העירוניים עבדו בתיאום מלא.

מכלול אוכלוסייה מסר לביקורת במועד סיום הבדיקה כי צוותי מינהל לשירותי קהילה עבדו בממשק שוטף עם צוותי מינהל תרבות: אגף חברה, אגף תרבות ואומנות ואגף הספורט. הוגדרו אנשי קשר, הועברו מידע וידע והתקיימו פגישות ושיחות תיאום במידת הצורך.

מתחילת הדרך עסק מינהל תרבות, חברה וספורט במתן מענה בתחום אחריותו, שהוא ציר התוכן. כשהוקמו במלונות צוותים מתכללים מטעם מינהל לשירותי קהילה, או כשהחלו לפעול נציגים מקרב המפונים או נציגי הרשויות המפונות, המשיך מינהל תרבות חברה וספורט להעניק את השירות של ציר התוכן לא מתוך בתי המלון, אלא מרחוק באמצעות חמ"ל שהוקם באגף תרבות ואומנות. נוסף לכך משהעיר החלה לעבור לשגרת חירות, נדרש המינהל לתת מענים גם לתושבי ירושלים לצד המשך מתן מענה למפונים במלונות.

הקמת מערך רכזים מטעם השפ"ח

השפ"ח הציב רכזים-פסיכולוגים מטעמו, במלון או בקבוצות מלונות, שריכוזו את העבודה הרגשית הנדרשת במלון ותיאמו דרכי טיפול עם מטה השפ"ח ועם גורמים נוספים. לפירוט על אודות עבודת השפ"ח (טיפול פסיכולוגי-חינוכי) ראו בפרק חמישי, "הטיפול במפונים", להלן.

היקף כוח האדם לטיפול במפונים

לפי מנחה למנהל מכלול הטיפול באוכלוסייה, כאמור, שיבוץ עובדים והכשרתם לפעול במתקני הקליטה הם מתפקידי מכלול אוכלוסייה.

מנתוני העירייה עולה שבכל מערך הטיפול במלונות הופעלו כ-335 עובדי עירייה: 124 עו"סים (מתוכם 12 עו"סים מועסקים – מתוך 15 תקנים – במשרות עו"סים ייעודיים למלונות שמשרד הרווחה הקצה לעירייה), חמישה סטודנטים לתואר שני, כשבעה עובדי רשות הקליטה, 38 מתכללים מטעם

מינהל לשירותי קהילה, כ-100 עובדי שירות פסיכולוגי חינוכי (להלן: שפ"ח), 30 עובדי קידום נוער, שבעה עובדי "עיר ללא אלימות", 14 רכזי נוער ו-10 עובדי מינהל חינוך.

נוסף למערך עובדי העירייה, במשך כחודש וחצי פעלו במערך משלים 73 עו"סים המועסקים בשגרה במשרות מפקחים מטעם משרד הרווחה, והם סייעו בטיפול במפונים. בהמשך הקצה המשרד 18 תקנים ייעודיים של עו"סים: שישה לטיפול במפונים במלונות ו-12 לטיפול בנוער מפונה.

מערך כוח האדם השתנה מפעם לפעם בהתאם למספר המלונות הקולטים, מספר המפונים הנקלטים, מורכבות הקהילות ומצאי כוח האדם בעירייה נוכח המלחמה.

מסקנות

1. תוכנית ההפעלה בחירום לקליטת מפונים לפי מתכונת פס"ח אינה נותנת מענה לכל התרחישים: היא לא נתנה מענה לפינוי למלונות, להרחבת היקף המפונים מרשויות מקומיות נוספות, למשך תקופת הקליטה והתמשכותה ולשילוב המפונים במערכת החינוך.
2. תוכנית ההפעלה בחירום לפי מתכונת פס"ח לקליטת מפונים בבתי ספר אינה עומדת במבחן המציאות. משך תקופת הפינוי, חידוש הלימודים והפעלת מערכת החינוך כסדרה פוגעים בהיתכנות ליישום התוכנית.
3. הימנעות מהפעלת מערך כוח אדם בחירום הקשתה את עבודת מכלול אוכלוסייה. שיתוף מנהל מערך פס"ח העירוני והפעלת העובדים המשובצים לעבודה בחירום היו יכולים להקל את עבודת מכלול אוכלוסייה, לפחות בימים הראשונים למלחמה, ולסייע בטיפול במפונים עד לגיבוש צוותים המתמחים בטיפול בקהילה. אי-שיתופו של המנהל ואי-שימוש במשאבים העומדים לרשותו הקשו עוד יותר, וללא צורך, את המצב הקשה ממילא.
4. הקמת מערך כוח אדם מקביל של מתכללים במלונות מטעם מינהל תרבות, חברה וספורט (נוסף למערך מתכללים של מינהל לשירותי קהילה) יוצר כפילויות ומחייב הסדרה מראש של תחומי האחריות והביצוע של כל מתכלל.

המלצות

1. לרכז את הליקויים שעלו במהלך הקליטה והטיפול במפונים ולפנות למשרדי הממשלה המתאימים לשם דיון בחלופות של תוכניות הפעלה הניתנות ליישום.
2. לעדכן את רשימות העובדים המשובצים לחירום, לרבות מתן כתב מינוי רשמי כמתחייב – בשיתוף עם מנהל מערך פס"ח העירוני ואגף משאבי אנוש, וכן לשמר את מערך העובדים לטיפול במפונים שהוקם במינהל לשירותי קהילה.

תגובת המבוקרים

מכלול אוכלוסייה – מינהל לשירותי קהילה

היעדר הודעה מסודרת מהמדינה: העובדה שלא התקבלה הודעה מסודרת מהמדינה, או שלא הופעל נוהל, לא ייתרה את עבודת מכלול אוכלוסייה. העבודה שהתעצבה בעת הקריטית הזו קבעה רבות לקראת ההמשך.

הקמת מערך חדש לטיפול במפונים: עבודת המכלול התקיימה למן רגע הגעת המפונים כאשר ההיקף עלה בהדרגה ובמהירות הן במספר המפונים והן במספר המלונות שקלטו אותם. אכן הסדרה לטווח הבינוני התאפשרה לאחר כשבועיים של עבודה ונוכח הבנת תמונת המצב וההיערכות להמשך.

קושי באיתור והצבה של עובדים המתמחים בטיפול בקהילה: עלה קושי גם עקב המצב במדינה של גיוס מילואים נרחב וסגירת מערכות החינוך מצד אחד (כלומר פחות עובדים זמינים), וצורך בסיוע למשפחות חללים ונעדרים כמו גם תמיכה בתושבי ירושלים והיערכות להמשך מתן שירותים שוטפים וחירומיים מצד אחר. לפיכך עד השלמת מודל העבודה, פעל המכלול במלונות בתגבור עובדי מינהל תרבות, חברה וספורט.

בתרחיש הנוכחי נדרשו עובדים עם מומחיות קהילתית, ולכן גויסו עובדים מקצועיים רלוונטיים ולא מתוך העובדים המשובצים לחירום. נוכח שינוי התרחיש, נקודה זו תחודד מול פס"ח.

מול גודל האירוע ומשימות אגף הרווחה בחירום, גייס המכלול עובדים ממינהל תרבות, חברה וספורט לתכלול העבודה במלונות. בימים הראשונים תואמה העבודה בין המתכללים ברמת המלון. לאחר כשבועיים הוגדרו התפקידים בבירור (ציר פנאי, ציר תכלול וציר טיפול). יצוין כי גם לאחר יציאת עובדי מינהל תרבות, חברה וספורט מהמלונות, המשיך אגף תרבות ואומנות לתת תמיכה בכל הקשור לתחומי הפנאי והתרבות של המפונים בעיר.

המלצה 2: אגף הרווחה, מתוך תפיסתו המקצועית בנושא התמודדות עם אירועי חירום, מכשיר את כלל העובדים לבצע את כל המשימות, כך שבעת חירום נוכל לאפשר גמישות. ולפיכך לא נשנה את כתבי המינוי.

התייחסות הביקורת

הביקורת ממליצה לבדוק את סוגיית כתבי המינוי עם מינהל משאבי אנוש והמינהל העירוני.

מינהל משאבי אנוש והמינהל העירוני

כתבי מינוי הועברו כנדרש לעובדים בשנת 2023. אגף משאבי אנוש ישלח ריענון לכתבי המינוי במהלך שנת 2024.

מינהל תרבות, חברה וספורט

"טופס ראשוני לקליטה במלון", שהועבר למפונים, לא כלל מידע אישי ופרטי תעודות זהות של מפונים. בתחילת הדרך העבודה הייתה משותפת לחלוטין עם קבצים משותפים, שאליהם כולם היו מחוברים ובהם רוכז המידע בדבר כמות המפונים, עיר המוצא והשיבוץ בבתי המלון – כפי שהועבר לעירייה מאגף חירום וביטחון ומפקע"ר לקראת הגעתם, לצורך היערכות של כל אחד מהמינהלים, בתחומי אחריותו. בהתאם לכך יצאו צוותים משותפים לאיתור הצרכים ו"פתיחת צוות מלון". בשלב כלשהו החליט מינהל לשירותי קהילה לנהל מידע מקביל בקבצים פנימיים שלו במערכת גוגל טפסים, ללא שיתוף מינהל תרבות, חברה וספורט. בשל כך נוצרו שני נתיבים של עדכון מידע. מינהל תרבות, חברה וספורט התריע כבר בימים הראשונים למלחמה כי אופן פעולה זה מייצר כאוס במידע כמו גם חוסר סנכרון וחוסר תיאום ניהולי בין הצוותים.

מסקנה 4: מינהל תרבות, חברה וספורט לא הקים מערך מקביל אלא מדובר במערך משלים, שעבד בתיאום עם מינהל לשירותי קהילה.

אגף חירום וביטחון

המלצה 1: ההמלצה תבוצע. עם זאת ראוי ונכון שהעבודה מול משרדי הממשלה תבוצע ברמה העירונית, בסיוע של אגף חירום וביטחון ככל שיידרש.

המלצה 2: ההמלצה תבוצע.

פרק שלישי

גורם מרכז ומתכלל

בתיק האב מצוין שמכלול אוכלוסייה מאגד את המחלקות והשירותים המוניציפליים העוסקים באוכלוסייה ובקהילה.

השירותים החברתיים המתקיימים בשגרה והממשיכים להתקיים גם בחירום הם הבסיס לפעילות המכלול. התמחותם המקצועית של עובדי העירייה היא הבסיס המקצועי להפעלתם במצבי החירום למתן מענה לאוכלוסייה לאחר אירוע משברי או לסיוע במצבי לחץ וחרדה. כדי לספק מענה מתואם ומשולב בתחומים המקצועיים השונים כמו רווחה, בריאות, פסיכולוגיה, קליטה ושירותי דת, גופים אלה מאורגנים בחירום במכלול אחד. ייעוד מכלול אוכלוסייה הוא תיאום ומתן מענה בתחומים מקצועיים העוסקים באוכלוסייה ובקהילה והמשך מתן שירותים מוניציפליים בתחומי האוכלוסייה בחירום.

היעדר גורם ממשלתי מתכלל

תיק האב מסדיר את תחומי האחריות והביצוע של הגורמים הממשלתיים והעירוניים במצבי חירום בכל הקשור לטיפול באוכלוסייה. כמו כן תיק האב קובע כי רח"ל (כאמור, רשות ממשלתית לחירום), הפועלת כחלק ממשד הביטחון, מופקדת על תיאום בין הגורמים השונים המטפלים באזרחים בשעת חירום, ובכלל זה מלחמה, אסון טבע, מגפה, תקלה תפעולית (כגון דליפת חומרים מסוכנים) הגורמת לאסון פתע רב-נפגעים ופיגוע טרור רחב היקף (כגון פיגוע אב"כ). רח"ל מתכללת את התוכניות המדינתיות לפינוי יישובים, שבמסגרתן נמצאים בעת כתיבת דוח זה 126,000 אזרחים במתקני הארחה במימון המדינה. רח"ל פועלת בשיתוף פעולה הדוק עם פקע"ר.

אף שרח"ל הוקמה במטרה לתכלל ולתאם בין כל הגורמים, לפי דיווחי ראש מינהל תפעול ואגף חירום וביטחון, רח"ל לא תפקדה במלחמת חרבות ברזל כגורם מנחה, מרכז ומתכלל שרואה את התמונה המלאה של הטיפול במפונים, וזאת חרף פניות העירייה אליה. עובדה זו הקשתה על מערך פס"ח העירוני לתפקד, והוא נאלץ לנקוט פעולות יזומות כדי לתאם בין כל הגורמים, עירוניים וחץ עירוניים.

הגדרת גורם עירוני מתכלל

ראש מינהל לשירותי קהילה בעירייה משמש בחירום ראש מכלול אוכלוסייה, ותפקידו לשמש גורם עירוני מרכז ומתכלל, בין היתר גם בתחום הטיפול במפונים.

מטבע הדברים, מאחר שבדיקת הביקורת עוסקת בטיפול במפונים, בדיקתה התמקדה בפעולות שנקטו מכלול אוכלוסייה ומערך פס"ח העירוני. אולם בפועל כדי לקבל תמונת מצב שלמה על אודות מהלך הקליטה והטיפול במפונים, לא נמצא גורם מקצועי אחד שהיה בידי כל המידע המבוקש. לפיכך עלה הצורך לשוחח עם עובדים רבים מדי, בתחומי עשייה מגוונים דוגמת ביטחון,

חינוך, רווחה, נוער, חברה, כספים, אסטרטגיה, קידום עסקים ועוד. בכל אחת מפגישות העבודה הביקורת הופנתה לגורם עירוני אחר כדי לקבל מידע משלים ותמונת מצב מלאה בנושאים שנבדקו.

זאת ועוד, במהלך כל בדיקת הביקורת עלה קושי לקבל מענה ותגובות מהגורמים העירוניים שאליהם פנתה. הביקורת נאלצה לשוב ולפנות, פעם אחר פעם, לכל אחד מהגורמים כדי לתאם פגישות עבודה ולקבל מידע ונתונים שביקשה.

תשובת העירייה למבקר המדינה מינואר 2024 סיפקה תמונת מצב רחבה בנושאים שנדרשו והייתה מקור מידע מרכזי ומשלים לעריכת הדוח המונח לפניכם.

מסקנות

היעדר גורם ממשלתי מנחה ומתכלל והיעדר גורם עירוני המרכז ומתכלל את הטיפול במפונים על כל היבטיו, שרואה תמונת מצב מלאה מ"מעוף הציפור", שמאגם ומרכז את כל המידע, הקשיים והחסמים ומציף אותם לדרגי הניהול הבכירים ותר אחר פתרונות ברמה המערכתית – מונעים מהנהלת העירייה מידע חשוב ופוגעים ביכולתה לקבל החלטות ניהוליות מבוססות נתונים.

המלצות

להגדיר במסמך ההפעלה העירוני לחירום מי הגורם העירוני המתכלל את הטיפול במפונים על כל היבטיו ואילו גורמים שותפים לפעילות. כמו כן לפרט בבירור ובמדויק את גבולות הסמכות והאחריות של כל אחד מהגורמים.

תגובת המבוקרים

מכלול אוכלוסייה – מינהל לשירותי קהילה

ראש מכלול אוכלוסייה אמון על הטיפול במפונים בהיבטים של רווחה, בריאות, קהילה ותרבות ואינו מוגדר כגורם העירוני המרכז ומתכלל. בתוכנית האב מוגדר כי הגורם המתכלל בעירייה של כלל אירועי החירום בעיר הוא מכלול אג"מ, ותא פס"ח מתכלל בהיבט של קליטת אוכלוסייה. מכלול אוכלוסייה מתכלל את כלל המענה הטיפולי הסוציאלי (פרטני, קבוצתי וקהילתי), ההפגתי וההתנדבותי – בתוך מערך פס"ח של קליטת המפונים ומתקני הקליטה. נושאים של ביטחון, חינוך, כספים, אסטרטגיה וקידום עסקים אינם חלק ממכלול אוכלוסייה.

לעניין הקושי במהלך הבדיקה לקבל מענה ותגובה מהגורמים העירוניים שאליהם פנתה הביקורת, יש לציין כי הביקורת נערכה תוך כדי טיפול בחירום, ולצד היערכות לתרחיש של הסלמה בגבול הצפון.

אגף חירום וביטחון – מנהל מערך פס"ח העירוני

היעדר הודעה מסודרת מהמדינה – בהשתלשלות העניינים לא חל עיכוב. בימים הראשונים אחרי פרוץ המלחמה הפעילה המדינה, באמצעות משרד הביטחון, פינוי דחק של תושבי עוטף עזה. הפינוי היה במסגרת תוכנית "משב רוח", שלפיה הרשות המפונה קובעת את יעדי הקליטה, על פי רוב ללא תיאום מוקדם עם הרשות הקולטת.

רק 10 ימים לאחר פרוץ המלחמה החליטה המדינה על הפעלת תוכנית "מרחק בטוח", כלומר פינוי מוסדר של יישובים צמודי גדר מהצפון ומהדרום. במסגרת התוכנית, היישוב שלומי יועד להתפנות לירושלים. המנהל יזם פנייה אל מנהל תחום פס"ח וחירום המחוזי שבמשרד הפנים, ביקש לקבל את פרטי תוכנית הקליטה המחוזית לבתי המלון, והחל בתיאום הקליטה של תושבי שלומי בירושלים.

המלצה: תבוצע.

פרק רביעי

ממשקים בין הגורמים המטפלים

אוגדן מערך הפס"ח מתייחס לחלוקת הסמכויות ברשויות המקומיות, בין היתר לאחריות של ראש הרשות המקומית למוכנות מערך פס"ח לקליטת אוכלוסייה מפונה. **ברגיעה** ימנה ראש הרשות בעל תפקיד בכיר לשמש יו"ר ועדת פס"ח המקומית, בעדיפות לראש מכלול אוכלוסייה או מנהל אגף השירותים החברתיים. יו"ר ועדת פס"ח המקומית נושא באחריות הכוללת למערך פס"ח ברשות המקומית. **בחירום**, בין יתר תפקידיו, ראש הרשות המקומית מפקח על מנהל תא פס"ח במכלול אוכלוסייה (ראו פירוט להלן) ומנחה אותו בכל הקשור לפעילות מערך פס"ח ברשות, מתווה מדיניות והחלטות במסגרת ועדת פס"ח המקומית בהתאם לצורכי האוכלוסייה ולפערים קיימים בתחום הפס"ח ברשות, מכנס את ועדת פס"ח בהתאם לנוהלי רשות פס"ח עליונה ומייצג את תחום הפס"ח בוועדת מל"ח מקומית.

תיק האב מפרט, בין היתר, עקרונות לאיזושת התפקידים במכלול אוכלוסייה ובכל אחד מתאי המכלול. בראש המכלול יוצב מנהל המחלקה לשירותים חברתיים, **שימש גם יו"ר ועדת פס"ח המקומית**. מנהלי התאים יהיו בעלי זיקה מקצועית לתפקידים בשגרה כבחירום. יש לדאוג שמיקומו הפיזי של המכלול יאפשר לו לרכז את הפעילות המיועדת לו בחירום, כולל אמצעי התקשורת והמחשוב הנדרשים. בחירום יאוגדו במכלול תאים או אגפים שאינם משויכים למכלול בשגרה.

ממשקים בין גורמים עירוניים במינהל לשירותי קהילה, מינהל תרבות, חברה וספורט ומינהל חינוך

המתכללים מטעם מכלול אוכלוסייה והאגף לרווחה (ראו פירוט בפרק שני לעיל) הוצבו במלונות במטרה לחבר בין כל גורמי העירייה ולספק מעטפת רחבה גם בהיבט קהילתי של בניית קהילה, איתור מנהיגים והקמת ועדות וקבוצות עבודה וגם בהיבט כוללני של שלל גורמי המקצוע, כולל נציגי הממשלה.

מרכזת מכלול אוכלוסייה מסרה לביקורת שהיקף כוח האדם והמשימות שנדרשו במלונות היה רב וחלש על תחומי מענה מגוונים. לפתחם של העו"סים הגיע טווח רחב של צרכים שאינם בהכרח סוציאליים – בשונה מחלוקת עבודה ברורה במתקני קליטה מקומיים.

ממכלול אוכלוסייה נמסר לביקורת במועד סיום הבדיקה כי צוותי מינהל לשירותי קהילה עבדו בממשק שוטף עם צוותי מינהל תרבות, חברה וספורט. הוגדרו אנשי קשר, הועבר מידע, והתקיימו פגישות ושיחות תיאום במידת הצורך. כמפורט להלן:

1. לכל מלון הוצמד מינהל קהילתי מאמץ שנתן מענים קהילתיים (מתנדבים, איסוף ציוד לפי הצרכים שעלו וכדומה), הוגדרו אנשי קשר והתקיים שיתוף פעולה בהתאם לצורך.
2. פנאי והפגה – בכל מלון הוגדר צוות פנאי, שבתיאום עם צוותי קהילה עסק בשיבוץ פעולות פנאי על בסיס מופעים והפעלות בהתנדבות והנגשת מידע לגבי מוסדות תרבות בעיר שפתחו שעריהם. העובדים בצוותי הפנאי והקהילה התכנסו לישיבות עדכון יומיות לשם תיאום שוטף

של תוכניות עבודה יומיות ושבועיות, גיבוש שגרות, הפניית תושבים, הצפה של צרכים וחסמים וגיבוש מענים משותף. צרכים, חסמים וסוגיות הועברו לטיפול מטה מינהל לשירותי קהילה ואגף תרבות ואומנות, שתכלול את עבודת המינהל בנושא הטיפול במפונים. עם השלמת התארגנות נציגי הרשויות המפונות במלונות, תחום הפנאי נוהל ישירות בין רשויות האם לחברה למתנ"סים, ללא מעורבות עירונית. מנהלת אגף תרבות ואומנות הוסיפה כי תהליך זה, עד ליציאה מוחלטת של האגף מהטיפול, ארך כחודשיים לפחות.

3. פיתוח מענים משותפים עבור שלושה קהלי יעד ייחודיים – נוער, קשישים ואנשים עם צרכים מיוחדים (צמ"ד) – תוך איגום משאבים:

- נוער – הוקמו מתחמי נוער במלונות ובפריסה עירונית. גובשה תוכנית ייעודית עם אגף הספורט לנוער מפונה.
- קשישים – נערכה פעילויות הפגה עבור תושבים ותיקים.
- צמ"ד – התקיימו פעילות יומית קבועה לילדים עם מוגבלות ופעילות הפגתית להורים.

הרשות העירונית לתעסוקה

כדי לעזור למפונים למצוא עבודה, הרשות העירונית לתעסוקה יצרה שיתופי פעולה עם גורמים עירוניים רלוונטיים לעבודת הרשות, ובהם רשות הקליטה, אגף הרווחה והאגף לקידום עסקים שסיפק גם שירותי פרסום באמצעות התקשורת, המדיות החברתיות וחלוקת עלוני פרסום.

מינהל חינוך

נמסר לביקורת שמכלול אוכלוסייה הוביל את הטיפול במפונים, בשיתוף עם שפ"ח והחטיבה לקידום נוער. נוסף לכך פרויקטוריות מטעם מטה מנח"י עבדו ישירות עם ראש המכלול, דבר שסייע לממשקים בעירייה. בשבועיים הראשונים, עד לכניסת משרדי הממשלה, מכלול אוכלוסייה ומכלול חינוך אחזו בכל מערך הטיפול במפונים.

מנח"י מסר לביקורת כי בשלב הראשוני לא קיבל הנחיה כיצד לפעול ולהשתלב במערך הסיוע העירוני. התקבלה הנחיה כללית מגורמי הפיקוח על הביקור הסדיר במשרד החינוך לפעול למיפוי ואיתור תלמידים נושרים. לצורך זה הציב מנח"י קציני ביקור סדיר (להלן: קב"סים) במלונות. כמו כן ננקטו פעולות יזומות לקבלת מידע על תלמידים נושרים והעברת המידע אל המתכללים במלונות מטעם העירייה ומטעם משרד החינוך, אל נציגי אגף הרווחה ואל נציגי הרשויות המפונות.

בשלב השני, כשתמונת המצב התבהרה יותר ותלמידים מפונים שובצו במוסדות החינוך, נוצר שיתוף פעולה מבורך עם הקב"סים של הרשויות המפונות, ואלו מסרו מידע לגבי תלמידים המצויים בסכנת נשירה. כמו כן התקבלו במנח"י דיווחים מהמתכללים במלונות לגבי בעיות ביקור סדיר.

מנח"י גיבש תוכניות למידה מותאמות לתלמידים בסכנת נשירה והציב אותם בבתי ספר המותאמים לתלמידים נושרים. קשרים טובים עם גורמי החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי של הרשות המפונה

סייעו לקדם את התלמידים הנושרים ולעזור להם. במקרים של רשויות מפונות שלא גובשו קשרים מקצועיים איתם, תלמידים אכן נשרו מלימודים.

קידום נוער: מלקחי קליטת המפונים - יש צורך לתאם דרכי עבודה ברורות עם מנהלי המתקנים, שחלקם הפריעו לעבודת עובדי קידום נוער, אסרו כניסה למלון והצרו את פעולותיהם במועדי ביצוע הפעילות.

לפירוט נוסף על אודות הטיפול בנוער, ראו פרק חמישי להלן, "הטיפול במפונים".

שת"פ חלקי עם מערך פס"ח

מנהל מערך פס"ח העירוני מסר לביקורת שמכלול אוכלוסייה לא שיתף אותו בעבודת המכלול לטיפול במפונים. במועד הבדיקה המנהל לא הכיר את מתכונת האשכולות של המכלול ואת דרכי עבודתו. כאמור, המכלול לא פנה אליו כדי להפעיל את העובדים המשובצים במערך החירום.

לדברי המנהל, ראש מכלול אוכלוסייה לא שיתף אותו בדיוני הערכות המצב, בקבוצות העבודה ובמידע שהועבר לעובדי המכלול בווטסאפ ובמערכות המידע הפנימיות של מינהל לשירותי קהילה. כמו כן ראש המכלול לא גיבש פורום לטיפול בהיבטים לוגיסטיים, שעליהם אמון המנהל. כך לדוגמה נושא הכביסה למפונים נדון בנושא כלל-ארצי בוועדת הכלכלה של הכנסת ולא נמצא לו פתרון מערכתי. לדברי המנהל, האגף לקידום עסקים טיפל בנושא, תכלל ותיאם, לרבות חתימת הסכמים עם מכבסות ומלונות למתן שירותי כביסה למפונים, אך הדבר לא תואם עימו.

יצוין כי מתגובות מכלול אוכלוסייה וממסמכי סיכום דיונים שהעביר לביקורת המכלול עלה שהמנהל לא השתתף בדיוני המכלול.

לתחושתו הוא מודר אף מגישה למלונות. לדבריו, חלק מהמתכללים במלונות לא הכירו אותו ואת תפקידיו בחירום ולא ידעו שאפשר להיעזר בו בטיפול במפונים.

בשל כל אלה וכדי לפתור בעיות, קשיים וחסמים בטיפול במפונים, כחודשיים מפרוץ המלחמה, בשלהי נובמבר 2023, פנה המנהל מיוזמתו למנהל תחום חירום ופס"ח מחוזי וארגן דיון בוועדת משנה מל"ח פס"ח העירונית בהשתתפות ועדת משנה מחוזית, נציגי משרדי הממשלה, מנכ"ל העירייה וגורמים עירוניים קשורים. לדברי עובדי העירייה, הדיון הניב תוצאות טובות והגביר את שיתופי הפעולה בין כל הגורמים, עירוניים וחוזי עירוניים. עד לסיום הבדיקה לא התקיימו דיונים נוספים. לפירוט נוסף ראו פרק שמיני להלן, "תהליך הפקת לקחים".

הממונה על עבודה סוציאלית קהילתית מסרה לביקורת כי הקשר עם המנהל התנהל בימים הראשונים באמצעות ראש מכלול אוכלוסייה ועובדיו. מאוחר יותר היא עבדה מולו ישירות, ובין היתר ביקשה ממנו הנחיות פעולה במקרה של תאונה במלונות, לדוגמה ילדה ששברה את רגלה.

מסמכי יסוד רלוונטיים לעבודת הרשות המקומית בחירום, ובהם תיק האב, אוגדן מערך הפס"ח, מנחה למנהל מכלול הטיפול באוכלוסייה וכן מסמך ההפעלה "תפיסת הפעלה בחירום", מתייחסים לעבודת מכלול אוכלוסייה ולתאי המכלול, וביניהם תא פס"ח, שהוא חלק בלתי נפרד ממערך מכלול אוכלוסייה בחירום.

חרף זאת, בטיטוט מסמך "תיק מכלול אוכלוסייה" העירוני, העדכנית לפברואר 2024, נגרע תא פס"ח מתרשים המבנה הארגוני של מכלול אוכלוסייה בחירום. ראש מכלול אוכלוסייה מסר לביקורת שמערך פס"ח הועבר לאחריות אגף חירום וביטחון בעירייה לפני שנים כחלק מהתאמת המתכונת למאפייני העירייה. לדבריו, המהלך הוכיח עצמו בתקופת החירום הנוכחית מה גם שלמיטב ידיעתו, רשויות מקומיות רבות מתאימות את מתכונת העבודה בהתאמה להן.

בחלוקת המשימות בין מכלול אוכלוסייה למנהל מערך פס"ח העירוני, פס"ח אמון על הטיפול בהיבטים הלוגיסטיים: תפעול, ניהול ורישום של ציוד ומתקנים. לעומתו מכלול אוכלוסייה אחראי על הטיפול הסוציאלי בנקלטים, כולל מענה טיפולי בשיתופי פעולה עם מטפלים ממכלול חינוך וממשרד הבריאות. בין תפקידי מכלול אוכלוסייה: מסירת מידע לציבור, מענים בתחומי אחריות המכלול בשגרה (רווחה, בריאות, קליטת עלייה) והנחיות תברואתיות למתקני הקליטה ממשרד הבריאות. בין מכלול אוכלוסייה לתא פס"ח יש ממשקים ונוהלי עבודה ברורים, המלווים בהכשרות תקופתיות, ובשנת 2023 התקיים תרגיל משותף.

ההתנהלות במלחמת חרבות ברזל והממשקים עם תא פס"ח התנהלו כלהלן:

- ב-9.10.2023 התקיימה ישיבת היערכות ראשונה לקליטת מפונים בהשתתפות מכלול אוכלוסייה אגף חירום וביטחון ותא פס"ח.
- בהמשך התקיימו דיונים רבים ברמת העירייה וברמת המכלולים לעדכון ותיאום, ומנהל מערך פס"ח העירוני השתתף בהם לפי הצורך. הממשק עימו היה הן רשמי בדיונים יומיים בחמ"ל העירייה והן שוטף בדיונים רבים. בחודשים אלה עבד המנהל בעצימות גבוהה בנושאי חירום.
- נוכחות המנהל אינה נדרשת בדיוני מכלול אוכלוסייה הקשורים לעבודה השוטפת ולניהול היום-יומי של המערך, וכל סוגיה שעולה מגיעה מייד לבירור עימו או לפגישת המשך. פניות שהתקבלו הנוגעות למשרדי ממשלה, רח"ל, פקע"ר והרשויות המפונות הועברו לטיפולו. כמו כן מידע על חסמים וצרכים הועבר למנהל באופן שוטף, והמכלול נעזר בו לפתרונם מול גורמים אלה. יצוין כי הנחיית משרד הפנים להפעלת מערך פס"ח התקבלה רק ב-18.10.2023, ימים אחרי שכלל גורמי העירייה פעלו במלונות, וזאת בעקבות החלטת ממשלה 975 לפינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון. העירייה התאימה עצמה לנסיבות שהשתנו במהירות, מבלי להתמהמה בהמתנה להנחיות הממשלה. ראש המכלול ציין כי העירייה כולה פעלה מהר והיטב על בסיס העקרונות המקצועיים הידועים.
- תא פס"ח פעל רבות לתכלול העבודה מול רח"ל, פקע"ר ומשרדי הממשלה, כולל קבלה של דרישות ודיווחים מהמלונות, מתן מענה לפערים ותיאום הקשר בין המלונות למכלולי העירייה ובין הרשויות המפונות למכלולי העירייה.
- מכלול אוכלוסייה פעל מול גורמי חוץ מגוונים, ובהם משרדי הממשלה הקשורים לתאי המכלול (משרדי הרווחה, הבריאות והעלייה והקליטה), יחידות הרווחה של הרשויות המפונות, יחידת הקישור של פקע"ר, ובמידת הצורך מול פס"ח כדי שיחבר למשרדי ממשלה נוספים.
- התנהל קשר שוטף עם מנהלי המלונות משום שעובדי מינהל לשירותי קהילה שהו במלונות בפועל. עם זאת בבעיות מורכבות ובנושאי מדיניות שיתפו העובדים את תא פס"ח להסדרה, למשל בנוגע לשימוש במרחבי המלון, בעיות שירות, תחלופת חדרים וריכוז מפונים.

גורמים עירוניים נוספים

גורמים עירוניים נוספים נרתמו לסייע בטיפול העירייה במפונים. לדוגמה ראש מינהל אסטרטגיה וחדשנות שסייע לראש מכלול אוכלוסייה לטפל במפונים ומנהל האגף לקידום עסקים שסייע בקשר עם מלונות ומכבסות.

ראש מינהל אסטרטגיה וחדשנות מסר לביקורת כי הוא יצר ממשקי עבודה עם ראש מכלול אוכלוסייה, הם חלקו מידע בקבוצת הוואטסאפ "מטה קליטת מפונים", והוא סייע למינהל חינוך בנושא מקלטים במוסדות חינוך.

ממשקים עם הרשויות המפנות

ממשקים בין העירייה לרשויות המפנות התקיימו באמצעות מנהלי החמ"ל שארגנה כל רשות, רכזי הקהילות וגורמים מקצועיים בהנהלת הרשויות ובקרב עובדיהן בנושאי חינוך, רווחה ועוד. כך לדוגמה אגף חירום וביטחון עבד עם החמ"ל הקדמי של מועצת שלומי, הכולל את הנהלת המועצה ועובדיה, שיושבים רחוק ומשם קובעים את תוכנית הפינוי, וכן עם צוות מצומצם ("מועצה קדמית") שניהל את קליטת המפונים בשיתוף העירייה. זאת ועוד, העירייה הציעה להקצות בחמ"ל העירוני שבמטה העירייה שטחים עבור החמ"לים של הרשויות המפנות. עיריית קריית שמונה נענתה להצעה, ועד למועד סיום הבדיקה החמ"ל מטעמה המשיך לפעול מתוך החמ"ל העירוני.

כמו כן העו"סים במלונות נמצאים בקשר יום-יומי עם נציגי הקהילות המפונות. בביקור שערכה הביקורת באחד מהמלונות שקלטו מפונים, מסר צוות העו"סיות שהן עורכות ישיבות בשיתוף גורמים עירוניים, מרכזי חוסן וגורמים חיצוניים, לפי ההקשר והצורך.

ממשקים עם רשויות המדינה

לפי דיווחי העירייה, התקיימו ממשקים עם משרדי ממשלה וגופי הביטחון באמצעות רח"ל – דרך מנהל ועדת מל"ח מחוזית (המשתייכת לרח"ל) נוהל הקשר עם נציגי משרדי ממשלה, עם מפקדת יחידת הקישור לרשות המקומית (יחידת קישור צבאית המוצבת בכל רשות מקומית, להלן: יקל"ר) ירושלים ונציגיה ועם קצין חירום מחוזי של משטרת ישראל. כמו כן אגף חירום וביטחון דיווח שהקצה שטחים בחמ"ל העירייה גם למערך פס"ח המחוזי.

מבלי לגרוע מהאמור לעיל, לדברי מרכזת מכלול אוכלוסייה, תחילת מעורבותם של משרדי ממשלה ופקע"ר, לא תמיד בתיאום (בעיקר בתחילת ההיערכות), הקשתה את חלוקת העבודה החדשה. עובדי העירייה ששהו במלונות בתפקידים מגוונים ציינו בפני הביקורת כי משרדי הממשלה נכנסו לפעולה כעשרה ימים לאחר פרוץ המלחמה. בהיעדר מעורבות של משרדי הממשלה בימים הראשונים, לרבות מתן הנחיות בדבר דרכי הטיפול במפונים, נאלצה העירייה לפעול לפי מיטב הבנתה. העובדים תיארו שכניסת משרדי הממשלה למלונות לא הייתה מאורגנת, לעיתים נכנסו כמה נציגים מכל משרד, הם החלו לטפל במפונים באופן עצמאי, ללא תיאום עם המתכללים מטעם העירייה, ודרשו ללא הרף נתונים. חלקם עזבו את המלונות כלעומת שבאו. רק אחרי זמן מה הוסדרו דרכי העבודה עימם. בסופו של דבר, ציינו מנהלי העירייה, חולקו עם נציגי הממשלה תחומי אחריות ובוצעו שיתופי פעולה לשביעות רצונם.

בדיון שנערך בלשכת מנכ"ל העירייה עם צוות משרד מבקר המדינה פירוט מנהלי העירייה הבכירים תובנות בעניין הקשר הרצוי עם משרדי הממשלה וכיצד לשפר בעתיד את דרכי העבודה והממשקים עימם. להלן עיקרי התובנות:

עלה הצורך בגמישות וטיוב תהליכים במשרדי הממשלה, כך שבעת חירום יופעל מנגנון שיאפשר הקצאה אוטומטית של תקציב לרשויות קולטות כמו גם הסדרת מנגנוני פעולה כגון: הגמשה של תבחינים ותהליכים בירוקרטיים להעברת מידע על תלמידים, שיבוצם במוסדות החינוך וקבלת תקציבים לקליטתם וכן העסקת סטודנטים שיחליפו מורים וצוותי חינוך מגויסים.

מסקנות

1. התיאום בין כל הגורמים הפועלים הוא קריטי כדי לייצר שגרות ניהוליות מובנות יעילות ומועילות. הגורמים המוסמכים מסדירים את תחומי האחריות והביצוע של הגורמים העירוניים במצבי חירום ומעגנים זאת במסמכי יסוד מנחים. חרף זאת, אין בהירות בנוגע לחלוקת תחומי האחריות בין מכלול אוכלוסייה למערך פס"ח העירוני, לרבות מי מהם הגורם המתכלל והמוביל. הדבר פגם בתפקוד העירייה, לפחות בימים הראשונים, וחייב תיאומים תוך כדי פעילות.
2. על אף שמערך פס"ח לא הופעל רשמית, לא הייתה מניעה מינהלית להשתמש בכלים העומדים לרשות מערך פס"ח העירוני לשם פעילות העירייה בחירום, ודאי במשאבים עירוניים כגון עובדים המשובצים לעבודה בחירום. אי-שימוש נכון בכלים האלה פגם ביעילות עבודת העירייה ומועילותה.
3. מכלול אוכלוסייה לא תפקד כמכלול באופן מלא, בהלימה להגדרת תחומי אחריותו במערך פס"ח בחירום. הפניית עיקר תשומת הלב לפעילות אגפי מינהל לשירותי קהילה וניהול דיוני המכלול ממשרדי מינהל לשירותי קהילה ולא מהחמ"ל העירוני כמתחייב, פגמו בזרימת המידע ובשיתופי הפעולה עם מנהל מערך פס"ח העירוני.
4. הקצאת משרדים במתחם החמ"ל העירוני לטובת חמ"ל מערך פס"ח המחוזי הועילה לחיזוק הקשרים עם משרד הפנים ולקבלת מענה זמין ומיידי לצורכי העירייה.
5. הדיון בוועדת מל"ח פס"ח העירונית מל"ח בהשתתפות ועדת מל"ח מחוזית, שיזם מנהל מערך פס"ח העירוני, התקיים במועד מאוחר, כחודשיים לאחר פרוץ המלחמה. היעדר יוזמה מוקדמת יותר שימר את אי-הבהירות בנוגע לחלוקת תחומי האחריות והביצוע של כל גורם, ובכך הקשה את עבודת העירייה ופגם ביעילותה בטיפול במפונים. היעדר דיונים נוספים מקשה על העירייה לבצע שיפור מתמיד ומתמשך בפעילותה.

המלצות

1. להחליט לאיזה מכלול ישוּיך בחירום תא פס"ח. ובכל מקרה, להסדיר את הממשקים בחירום בין מערך פס"ח העירוני למכלול אוכלוסייה. להגדיר את תחומי האחריות והביצוע של כל אחד מהם בכל הקשור לטיפול במפונים. להגביר את שיתופי הפעולה ביניהם ולעגן זאת במסמך ההפעלה העירוני ובתיקי המכלולים העירוניים.

2. להמשיך לשפר את הסדרי העבודה שהעירייה יצרה עם משרדי הממשלה וגורמי הביטחון, להעמיק ולשפר אותם, במיוחד בנושאים שטרם נפתרו.
3. להעמיק את שיתוף הפעולה עם פקע"ר כגורם סיוע אזרחי ולהגביר את נכונותו לסייע לעירייה גם בהיבטי טיפול אזרחיים.

תגובת המבוקרים

מכלול אוכלוסייה – מינהל לשירותי קהילה

שיתוף פעולה חלקי עם מערך פס"ח: מערך פס"ח הועבר לאחריות אגף חירום וביטחון, והוגדרה חלוקת העבודה. מנהל מערך פס"ח העירוני נכח בהערכת המצב היומית העירונית, ובה נמסר המידע לגבי עבודת המכלול. עוזרת מקצועית לראש מינהל לשירותי קהילה הציגה בפניו את מודל העבודה במלונות. מידע על חסמים, סוגיות וצרכים הועבר למנהל על ידי הדרגים השונים, ובהם: ראש מכלול, מרכזת חירום מכלול אוכלוסייה וממונה על עבודה סוציאלית קהילתית. הטיפול בהיבטים הפיזיים, לרבות בנושא הכביסה, אינו באחריות מכלול אוכלוסייה ודובר בו רבות בהערכות המצב היומיות.

לגבי גריעת תא פס"ח מתרשים המבנה הארגוני של מכלול אוכלוסייה בחירום: יצוין כי שינוי זה בוצע בהלימה למסמכי יסוד רלוונטיים לעבודת הרשות המקומית בחירום ובהלימה להוראות תיק האב ומסמך ההפעלה העירוני לחירום, שעל פיהם "כל רשות תתכנן ותקים את מבנה מטה החירום הרשותי שלה בהתאם לצרכיה".

התייחסות הביקורת

הביקורת אינה חולקת על סמכות העירייה לבצע התאמות במבנה מטה החירום בהתאם לצרכיה. ועם זאת יוער כי ביצוע שינוי מהותי כגון גריעת תא פס"ח מהמבנה הארגוני של מכלול אוכלוסייה בחירום, ראוי להיעשות בתיאום עם אגף חירום וביטחון.

מסקנה 1: חלוקת העבודה בין אגף חירום וביטחון למכלול אוכלוסייה: אגף חירום וביטחון (מכלול אג"מ) אחראי על בניין הכוח – גיבוש תפיסת הפעלה בהתאם לחוקים והנחיות של משרד הפנים והעירייה, הקמת מערך הפס"ח לרבות איתור מתקני קליטה, שיבוץ כוח אדם בסיוע אגף משאבי אנוש, אימונים, הכשרות ותרגילים והצטיידות לחירום. מכלול אוכלוסייה אחראי על טיפול באוכלוסייה בהיבטים של רווחה, בריאות, קהילה ותרבות – מתן מענה וטיפול לאוכלוסייה שנקלטה בזמן חירום ותיאום של הפעילות והמענה בזמן אמת מול גורמי עירייה ומשרדי ממשלה רלוונטיים לעבודת המכלול.

מסקנה 3: מכלול אוכלוסייה אמון על הטיפול באוכלוסייה ואינו ראש מערך פס"ח העירוני. כאמור וככתוב בדוח זה, פס"ח כפוף בעירייה לאגף חירום וביטחון. המכלול עסק בפעילות הקשורה בכלל תחומי החיים של המפונים ותיאום עם שאר המכלולים. העבודה במלחמת חרבות ברזל תואמת את חלוקת העבודה העירונית בחירום, תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות.

המלצה 1: יבוצע שיח להסדרת הממשקים גם בתרחישים דוגמת אירוח המפונים בעקבות מלחמת חרבות ברזל, להבדיל מתרחישים ידועים כמו נוהל פס"ח.

המלצה 2: נשמר את העבודה עם משרדי הממשלה שעומים אנו מנהלים קשר שוטף כחלק מתחומי אחריות המכלול.

אגף חירום וביטחון

המלצה 1: ההמלצה תבוצע. לגבי מערך פס"ח עירוני, נפעל לפי חלוקת האחריות הבאה: "בניין הכוח" על ידי אגף חירום וביטחון, ו"הפעלת הכוח" על ידי מכלול אוכלוסייה המורחב.

המלצה 2: הסדרת העבודה מול משרדי הממשלה צריכה להיעשות ברמה העירונית. הסדרת העבודה בנושא הטיפול במפונים ראוי שתבוצע על ידי מינהל לשירותי קהילה, שהוביל זאת הלכה למעשה. אגף חירום וביטחון יהיה שותף ויסייע ככל שיידרש.

המלצה 3: תבוצע.

מינהל חינוך

ממשקים עם הרשויות המפונות בנושא הטיפול בנוער – מלקחי התקופה: יש צורך בהעברת מידע מסודר בין הרשויות הקולטות לרשויות המפונות. חשוב לדעת מראש מיהם הגורמים ברשות המפונה שעומים מנח"י יעבוד בחירום, במקרה של החמרה וקליטת מפונים מחודשת. יש לגבש במנח"י רשימה מפורטת של בעלי תפקידים בחירום.

קידום נוער: הרשויות המפונות לא הכירו את אופן הפעולה של החטיבה לקידום נוער במלונות, שפועלת במתכונת עבודה שונה מרשויות קטנות, ולא תמיד שיתפו פעולה, לעיתים אף התנגדו. היה חשש לקבל את העזרה וההתערבות המוצעים, מחשש לפגיעה בשמם הטוב של מקבלי הסיוע.

השפ"ח: הקשר המקצועי הקיים בשגרה בין השפ"ח לבין אגף הרווחה, המינהלים הקהילתיים, קידום נוער והביקור הסדיר – אפשר עבודה יעילה ומתואמת בין הגורמים העירוניים במצב החירום שהתאפיין במורכבות מייד עם פרוץ המלחמה ועד היום.

פרק חמישי הטיפול במפונים

לפי נוהל פס"ח 24, "מענה הרשות המקומית לצורכי הנקלטים", הרשות המקומית המארחת ממונה על המענה לצורכי הנקלטים, בין שנקלטו במתקן קליטה מקומי ובין שנקלטו במתקן קליטה ארצי. מהפעלת המתקנים ועד לסגירתם, באחריות הרשות המקומית לתת מענה שוטף לנקלטים, בהתאם למוגדר בתיק התכנון הרשותי, בהחלטת ממשלה 4788 "מלון אורחים" ובתורת ההפעלה של פס"ח.

לפי ההנחיות, הרשות המקומית המארחת תיתן לנקלטים מענים שאין ביכולתם לספק לעצמם בנסיבות אלו, ובהם: שירותים מוניציפליים – רווחה, חינוך, בריאות (מענה רפואי על ידי קופות החולים), תברואה, שירותי דת, מידע לציבור (כולל הנחיות התגוננות), אבטחה (בהתאם לצורך), זאת בתיאום עם משרדי הממשלה המתאימים; שירותים נוספים לפרט – כביסה אישית, הסעות מיוחדות, פעילות הפגה לילדים ולאזרחים ותיקים והוצאות בלתי צפויות שלא הובאו בחשבון במסגרת החלטת הממשלה, בדגש על צרכים מיידיים שאין באפשרות הנקלטים לספקם לעצמם ביממות הראשונות לאחר הפינוי. המענה הרשותי השלם יתוכנן ברגיעה ויאוגד במסגרת תיק התכנון הרשותי.

הטיפול במפונים

מכלול אוכלוסייה נועד לטפל בצרכים הדחופים של האוכלוסייה בתחומים של רווחה, בריאות, דת, פינוי וקליטה של מפונים, פינוי אוכלוסייה מהעיר וטיפול בחללים. המכלול מופעל בחירום על בסיס אגף הרווחה ואגפים נוספים. מרוכזים בו כל האגפים והמחלקות העוסקים ברווחת האוכלוסייה. בעת אירוע חירום נדרש תיאום מרבי בין גופי החירום למכלול אוכלוסייה, לרבות קשר הדוק עם היקל"ר ועם פקע"ר והנחיה מקצועית של "הוועדה המייעצת לטיפול באוכלוסייה" ו"ועדת המשנה פס"ח" הפועלות בעירייה לפי הוראות המסמכים המנחים ומסמך ההפעלה העירוני.

ראש מכלול אוכלוסייה מסר לביקורת כי הטיפול במפונים הושפע משלל גורמים חיצוניים דוגמת מסגרות חינוך שהיו סגורות, עובדים שבני זוגם גויסו והעובדה שהעיר נותרה לרוב מחוץ לטווח ירי הטילים.

עבודה קהילתית מחייבת מתן מענה מותאם לכל קבוצת אוכלוסייה לפי צרכיה ומאפייניה, ולפיכך יש להתאים עבורה את הטיפול, למשל לפי קבוצות גיל (פעוטות, ילדים, בני נוער, בוגרים, קשישים), לאנשים עם צרכים מיוחדים, לילדים בחינוך המיוחד, לנוער בסיכון ועוד.

במלחמת חרבות ברזל הגיעו לעיר מפונים ומתפנים מכל שכבות הגיל. החלטת המדינה לפנותם לבתי מלון (ולא לבתי ספר ומבני ציבור) ייתרה את הצורך לספק להם לינה והזנה. עם זאת ככל שחלף הזמן התגבשה ההבנה שיש לספק למפונים מענה בכל תחומי החיים.

לשם כך מכלול אוכלוסייה מינה מתוך כלל אגפי העירייה עובדים בעלי ידע וניסיון בעבודה קהילתית. לפי המתווה הטיפולי שגובש, בכל מלון הוצב נציג בעל ידע וניסיון בטיפול בקהילה, שהיה זמין במלון ביום ובלילה. העובדים שימשו נציגי העירייה בכל מלון במטרה ללוות את המפונים

ולהעניק להם כלים טיפוליים, רגשיים ונפשיים, סיוע במיצוי זכויות ומענה בהיבטים של חינוך, תרבות ופנאי. נערכו פעילויות פנאי להפגה מלחצי התקופה, ונבנתה שגרה יומית הכוללת מסגרות חינוכיות לילדים, שירות פסיכולוגי חינוכי, סיוע ברווחה ותעסוקה, סיורים מגוונים ברחבי העיר, אירועי תרבות, אירוח אומנים ופעילויות ספורט.

תהליך הקליטה בפועל

תהליך הקליטה במלונות ארך כמה ימים, בהתאם להיקף האוכלוסייה הנקלטת. כך תושבי מועצה מקומית שלומי נקלטו במשך כיומיים, ותושבי העיר קריית שמונה נקלטו במשך שבוע עד 10 ימים. הקליטה בוצעה ישירות בידי עובדי המלונות. העירייה לא סיפקה למפונים הסבר על הליך הקליטה.

איתור וטיפול במתפנים עצמאיים

תוכנית "מלון אורחים" מגדירה את המתפנים העצמאיים כ"אוכלוסייה מחליטה להתפנות על דעת עצמה וללא החלטה על פינוי מאורגן". מבקר המדינה ציין כי ממסמכי צה"ל עולה שלעיתים היקף האוכלוסייה שמתפנה על דעת עצמה גדול מהיקף האוכלוסייה שהמדינה מנחה לפנות.

הממשלה קבעה כי יש "להטיל על המשרד להגנת העורף לגבש תפיסה לאומית כוללת לטיפול במתפנים עצמאיים... להטיל על משרדי הממשלה השונים, כל אחד בתחום אחריותו, ובתיאום עם הרשויות המקומיות, הענקת השירותים הבסיסיים למתפנים עצמאיים".

מטבע הדברים, המידע על אודות מתפנים עצמאיים מוגבל, ויש לפעול לאיתורם כדי לתת מענה לצורכיהם. בהיעדר מידע מטעם רח"ל המבהיר אילו מהמפונים התפנו עצמאית, נתוני העירייה על מתפנים עצמאיים מבוססים על הערכה הנסמכת על פניות המתפנים אל גורמי העירייה כגון החמ"ל העירוני, מוקד 106 והמינהלים הקהילתיים במערב העיר וכן על נתוני מערכת החינוך, נתוני הרשויות המפנות ומפונים שביקשו הסדרי חנייה.

שירותי רווחה

אגף הרווחה סיפק שירותי רווחה והציב עו"ס בכל מלון. האגף מסר לביקורת כי הוא פעל בארבעה צירי התערבות: טיפול רגשי בטרומה בשיתוף השפ"ח, סיוע בנושאים פיזיים כגון הספקת ביגוד, תרופות ומזון לתינוקות, שירותי תרבות ושירותי חינוך – שנתנו המינהלים העירוניים.

בימים הראשונים למלחמה התמקדו הרשויות המפונות בהיבט הלוגיסטי של הפינוי, ולא התפנו לפתח את השירותים הנדרשים, ובשל כך העירייה נתנה את המענים. בהמשך הותאמו המענה שניתן ורמת המעורבות לרשות המפנה. רשויות חזקות עם יכולות ניהול טובות טיפלו בצרכים בעצמן. העירייה התמקדה והשקיעה משאבים רבים יותר במפונים מרשויות שהתקשו לתת מענה לתושביהן המפונים.

בחודש הראשון למלחמה המתכללים מטעם העירייה שהו במלונות לאורך כל שעות היום. בתקופה זו נדונו כמה סוגיות בנוגע לניהול המלונות, ומשרד ראש הממשלה הציב נציגים מטעמו במלונות. מכלול אוכלוסייה החליט להמשיך בעשייה ולא לעזוב את המלונות.

סל המענים שניתן למפונים הוגדר בתחומים של רווחה, נפש, חינוך, הפוגה ופנאי, מיצוי זכויות, ייעוץ משפטי, תעסוקה, צרכים ייחודיים, התנדבות וסיוע אזרחי, טיפול פרטני, איתור מטפל סיעודי, הנגשת טיפול פסיכיאטרי ושירותי רווחה (ילדים בסיכון, מכורים, אלימות במשפחה ועוד).

כחודש לאחר פרוץ המלחמה ביסס אגף הרווחה מתכונת עבודה של אשכולות, שבמסגרתה הוקמו שני מערכים חדשים, שלא היו קיימים לפני המלחמה (כמפורט בפרק שני, "שינויים בתוכניות המגירה ובתורת ההפעלה").

מתכונת העבודה שהתגבשה עם תמונת המצב בעיר והערכת המצב להמשך:

- תחום רווחה – בימים הראשונים הוצבו בבתי המלון עו"סים עובדי אגף הרווחה. בהמשך הקצה משרד הרווחה לעירייה תקנים זמניים לתפקיד. מאוחר יותר שולבו עובדי המחלקות לשירותים חברתיים של הרשויות המפונות וכן גורמים שזוהו כבעלי יכולת מנהיגות מקרב קהילות המפונים. בכל מלון הוצב עו"ס שעונד תג שמי ועובר בין חללי המלון, ומפונים פונים אליו עם בקשות. כשאינו מטפל במפונים, הוא יושב בלובי המלון ואפשר לפנות אליו. העו"ס נמצא בקשר עם המתכלל מטעם העירייה המוצב במלון, עם נציגי הקהילה ועם העובדים במלון לצורך איתור מפונים עם צרכים שאינם מקבלים מענה. נוסף לכך הוא מצוי בקשר עם עובדי הרווחה ומרכזי החוסן של הרשות המפנה. התערבות העו"ס מאפשרת התייעצויות עם אנשי הקהילה וקבלת דיווחים על מפונים שאינם מוכרים לרווחה. תפיסת העבודה היא שהרשות המפנה מעורבת בטיפול או מנהלת אותו.
- תחום מיצוי זכויות ותעסוקה – בשל אי-הוודאות שהמפונים היו שרויים בה, עלה הצורך במיצוי זכויות. העירייה הסתייעה במרכזי הזכויות של אגף הרווחה, במתנדבים שעברו בניידת בין המלונות ובארגון "כל זכות". בשלבים מאוחרים יותר נציגי משרד המשפטים הגיעו לבתי המלון וסיפקו את השירות.
- מוגנות, אלימות במשפחה, אובדנות, פגיעות מיניות – התגלו תופעות של פגיעות מיניות בילדים ברחבי המלון, ואלה טופלו בידי משרד הרווחה וגופים נוספים שהצטרפו לטיפול.

הטיפול באוכלוסיות עם צרכים מיוחדים

בתוכנית הפינוי "מלון אורחים" נקבע שמשרד הרווחה ימפה אוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים המתגוררת בקהילה, יכין תוכניות לפינויה וקליטתה של אוכלוסייה זו ויקצה מתקני קליטה לשימושה בלבד.

בבדיקה של מבקר המדינה משנת 2020 עלה כי משרד הרווחה מבצע את המיפוי השוטף האמור באמצעות מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות וכי יש תוכניות לפינוי וקליטה של אוכלוסייה זו. עוד עלה בביקורת שמשרד הפנים הקצה מתקני קליטה לשימוש אוכלוסייה זו, כאמור בתוכנית "מלון אורחים".

העירייה ערכה מיפוי של המפונים כדי לתת מענה ייעודי לאוכלוסיות בסיכון, נוער וילדים, תושבים ותיקים, ניצולי שואה, הורים, יולדות, מחפשי עבודה, עולים חדשים, אנשים עם מוגבלות, מתמודדי נפש, מטופלי רווחה ועוד. ניתן מענה ישיר, אישי או קבוצתי, והוצע חיבור לאנשי מקצוע וארגונים. מיפוי לפי קהלי יעד היה במרכז ההתערבות.

לפי מסמך "מעני רווחה" במכלול אוכלוסייה מנובמבר 2023, ניתנו למפונים המענים שלהלן:

- בתחום מוגבלות – מענה של משרד הרווחה: שילוב במסגרות של מוגבלות, מרכזי יום, תעסוקה, מועדוניות וצהרונים, תוכניות לכלל המפונים במלונות ובקהילה (בתקצוב כללי של משרד הרווחה). עמותות שלווה, שקל וקשר: הסעות, פעילויות פנאי לבעלי מוגבלות, מענה לכבדי שמיעה וחירשים בוידאו צ'אט, מענה לכבדי ראייה ועיוורים עם מומחה להדרכה, הרצאות וסדנאות לבעלי מוגבלות, בני משפחה, מתנדבים וצוותים (באמצעות עמותת קשר), טיפול רגשי לאדם עם מוגבלות או לבני משפחתו בנוגע לבעלי המוגבלות (באמצעות עמותת שקל).
- בתחום ילדים והורים – עו"סים ופסיכולוגים העניקו טיפולים, מפונים השתתפו במועדוניות וקבוצות בשעות אחר הצהריים, ניתנה הדרכה הורית בנושאי הורים וילדים ובוצעה התערבות טיפולית בסגנון מרכז הורים ילדים.
- בתחום תושבים ותיקים – מפונים השתתפו במרכז יום ביד שרה ובמועדונים בבתי מלון, חמישה ימים בשבוע.
- בתחום מרכזי חוסן – בוצעו טיפולים באמצעות "קו חם" ופעלו קבוצות טיפוליות.
- בתחומים נוספים: משקפיים – בוצעו בדיקות ראייה באמצעות מכללת הדסה.

שירותי חינוך

עם פתיחת מוסדות הלימוד ללימודים סדירים, פעל מינהל חינוך בשני מישורים: שילוב ילדי מפונים בבתי ספר קיימים והקמת מסגרות חינוך ייעודיות אזוריות (לרבות בית ספר לחינוך מיוחד).

לפי נתוני מינהל חינוך, כ-3,000 תלמידים מהצפון ומהדרום שולבו בבתי הספר ובגני הילדים במגזרי החינוך הממלכתי, הממלכתי-דתי והחרדי. בתי הספר קלטו את התלמידים לכיתות האורגניות ולשכבות הגיל השונות. 120 תלמידים נקלטו בבתי הספר לחינוך מיוחד. נוסף לכך נפתחו מסגרות נפרדות לתלמידי המפונים (גני ילדים ובתי ספר של חינוך רגיל וחינוך מיוחד) – במלונות ובמקומות נוספים. כמו כן ארגנה העירייה הסעות ל-500 תלמידים בחינוך רגיל ול-120 תלמידים בחינוך מיוחד.

במועד הבדיקה לא נמצא במינהל חינוך מידע מלא, על ציר הזמן, של נתוני התלמידים המפונים. לדברי ראשת מטה מינהל חינוך, הנתונים נשלחו על בסיס יומי ולא היו מאוגדים לכדי תמונת מצב שלמה. לפירוט נוסף של הנתונים שהתקבלו בביקורת.

בחודשי המלחמה התמודד מינהל חינוך עם אתגרים בכמה חזיתות שחייבו מתן מענה הן לתלמידי העיר ולצוותי החינוך שהתמודדו עם השלכות המלחמה והן לילדים המפונים, ובה בעת היענות להוראות פקע"ר וביצוע שינויים פיזיים במבני החינוך כגון מענה לדרישה לפינוי תלמידים למקלטים תקינים (ולא להסתפק במרחב מוגן) ולדרישה לפתיחת המקלטים במוסדות החינוך לציבור הרחב.

לצד כל אלה, מינהל חינוך עקב מקרוב אחר בתי הספר שקלטו ילדים מפונים ושוחח עם צוותי החינוך, המורים והמנהלים. מדי יום התקבל עדכון על שילוב המפונים במערכת החינוך בירושלים.

בד בבד נדרש להבין מהם צורכי הרשות המפונה. מיפוי הצרכים בתיאום עם רשויות אלה צלח עם חלק מהן, אך עם אחרות פחות. לדוגמה הסיוע לתלמידים מפונים שהתמודדו עם טראומה מהמצב: בהיעדר צוות מקצועי מטעם הרשויות המפונות, לרבות מנהלים, מורים, עו"סים וקב"סים, מינהל החינוך העירוני נאלץ לסייע גם באמצעות צוות בית הספר.

טיפול פסיכולוגי חינוכי

בפן הרגשי, השירות הפסיכולוגי החינוכי והחטיבה לקידום נוער וצעירים סיפקו מענה פסיכולוגי עקבי לתלמידים המפונים. פסיכולוגים עובדי השפ"ח העניקו טיפול למפונים, ונוסף להם גייס השפ"ח מתנדבים (פסיכולוגים ותיקים שעבדו בעבר בשפ"ח, פסיכולוגים נוספים שלא עבדו בשפ"ח וקבוצה של פסיכולוגים ממודיעין עילית). במקביל, לאחר פתיחת מוסדות החינוך, עלה הצורך למענה פסיכולוגי מיוחד גם לתלמידי העיר בשל אירועי המלחמה. כמו כן הועברו במינהלים הקהילתיים סדנאות חוסן.

השפ"ח מסר לביקורת כי הטיפול בנוער נגע בהיבטים שונים של מצב בני הנוער, תוך התייחסות רב-מקצועית החל משלב מוקדם לאחר פרוץ המלחמה. מנהלת עירונית של התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון הקימה פורום הנוגע למצב בני הנוער בהיבטים פורמליים ובלתי פורמליים, ובו משתתפים עד היום נציגים מיחידות שונות – קידום נוער, ביקור סדיר, היחידה לנוער וצעירים (נוצ"ץ), מינהלים קהילתיים, עובדי נוער ופקע"ר.

תמיכה נפשית וטיפול פסיכולוגי לכלל המפונים

העירייה דיווחה כי היא מספקת למפונים שירותי סיוע ותמיכה נפשית. תפקיד העו"סית במלון לזהות צרכים, ובהתאם להפנות לטיפול של גורמים שונים, במרכזי החוסן ובמסגרת קופות חולים. היא עוזרת לקצר תורים לפסיכיאטרים בקהילה ומפנה לטיפול במרכז להתפתחות הילד, לשירות הפסיכולוגי לטיפול בילדים, למטפלים הנותנים מענה רגשי וטיפול למבוגרים ולילדים, למרכזים למניעת אלימות, למרכזי סיוע לנפגעי תקיפה מיניות ועוד. לעירייה יש רשימה של עו"סים ופסיכולוגים מתנדבים, שאליהם הופנו ילדים, נוער ומבוגרים שמסיבות שונות לא קיבלו מענה בשירותים בקהילה.

הטיפול בנוער

בשגרה הטיפול בנוער בחינוך בלתי פורמלי מתבצע בידי החברה למתנ"סים, משרד הרווחה, המשרד לביטחון לאומי ועמותות. כבר בימים הראשונים למלחמה בדיוני מכלול אוכלוסייה הושם דגש מיוחד בסוגיית הטיפול בנוער. תכלול הטיפול בסוגיה הופקד בידי מנהלת המחלקה לתוכנית הלאומית לנוער בסיכון ובידי מנהלת מחלקת נוצ"ץ (נוער וצעירים) באגף הרווחה.

היחידה לקידום נוער מטפלת בתלמידי העיר ומתמקדת בנוער בסיכון. באחריות משרד החינוך לטפל בילדים ובני נוער מפונים. אך מאחר שאלו קובצו במלונות, ולהורים רבים לא הייתה פניות לטפל בהם, זיהתה העירייה צורך לטפל בנוער בהיבטים של שימוש באלכוהול וסמים, מוגנות מינית ועוד.

מטעם החטיבה לקידום נוער וצעירים נמסר לביקורת כי היא מטפלת בשגרה בתלמידי העיר בשימת דגש על נוער ברצף הסיכון, הניתוק והנשירה, ובאחריותה לטפל בילדים ובבני נוער מפונים. מאחר שאלו קובצו בבתי מלון, ולהוריהם לא הייתה פניות לטפל בהם, עלה בעירייה צורך לטפל בנוער בסוגיות של התפרצות רגשית, הסתגרות בחדרים, יציאה למרכזי בילוי לא בטוחים, התחברות לחבורות רחוב בעיר, שימוש באלכוהול וסמים, היבטים של מיניות, קשיי תקשורת עם הורים ואחים קטנים, יציאה מהמלון למגורים נפרדים בעיר או בחדרים שונים בבית המלון ועוד.

כבר בימים הראשונים עובדי איתור מטעם קידום נוער הגיעו למלונות ומחוץ להם במטרה לאתר בני נוער שאינם מגיעים לפעילות או שנמצאים במצבי סיכון פיזי או רגשי. עובדי קידום נוער עודכנו גם באמצעות נציגי העירייה במלונות במידע על אודות בני נוער שלא מצליחים להגיע אליהם. עובדי החטיבה פעלו ב-13 מלונות בשעות לא שגרתיות, בזמן שבו אין צוות מלווה מלא במלון. במהלך הזמן יצרו מענים ייחודיים לילדי המפונים לפי צרכים, כולל מעגלי שיח, פעולות איתור נרחבות במלון ובסביבתו, טיפול פרטני, יצירת הפניות והפעלות קבוצתיות בתוך ומחוץ למלון. פעילויות לדוגמה: אילוף כלבים, בישול ואפיה, הגנה עצמית, היפ-הופ, קרמיקה, אומנות, איפור, קפוארה ומעגלי ניגון בשעות הקטנות של הלילה. עבודת החטיבה מתבצעת לרוב בשעות שאין עובדים אחרים מתחום הטיפול במלונות, בשעות הערב והלילה. כמו כן התבצע מעקב צמוד על הנעשה במרכזי בילוי, ובמיוחד במרכז העיר ובמעורבות של נוער וצעירים מקרב המפונים.

עם הזמן התגבשה אצל כל גורמי הטיפול בנוער ההבנה כי סוגיית הטיפול בנוער מצריכה התבוננות וניהול. עלתה ההנחה שאם העניין כולו מוגדר כ"סיכון מצבי", משמע שכולם בסיכון דבר שמצריך טיפול מניעתי: לנהל את הסיטואציה, לנקוט פעולות יזומות ולא להסתפק בתגובתיות. נבנו קהילות וניתן טיפול מסביב לשעון, גם בשעות אחר הצהריים על ידי מורות חיילות וקב"סים.

בתחומי רווחה ניתנים מענים במתחמי הנוער ומענה חינוכי טיפולי בתחומי קידום נוער ועיר ללא אלימות. כמו כן מבוצע תיאום בין-רשויות בנושאי ביקור סדיר.

לנוער מפונה הוצעו גם מענים הקיימים בשגרה, ושאנם ייעודיים למפונים, דוגמת שילוב במרכז יום לנוער בית סוזאן וחונכות פרטנית או קבוצתית.

מענים ייעודיים שהוצעו לילדי המפונים: תוכניות איתור וליווי בני הנוער – פתיחת מרחב או זולה; מועדון במלון או מחוץ למלון – מתחמי "מרחב בטוח" לנוער מפונה; קורסי ספורט, בריכות וחדרי כושר – תוכניות של המחלקה לתוכנית הלאומית לנוער בסיכון, הנגשת חוגים במינהל הקהילתי; השמות – תעסוקה, מעון, מועדוניות, מענה בנושאי חינוך בשיתוף עם נציגי משרד החינוך במלון.

שירותי תרבות

לפי החלטת ממשלה, נוהלי פס"ח 24 ו-27, תיק אב לחירום וקונטרס פס"ח, אחד מתחומי המענה לפרט שעל הרשות הקולטת לספק הוא פעילות פנאי, בהתאם ליכולת הרשות ובסיוע מתנדבים.

מינהל תרבות, חברה וספורט סיפק למפונים שירותי תרבות, לרבות מופעי בידור (לדברי המינהל, שירותים אלו ניתנו בהתנדבות על ידי אומנים ויוצרים מתנדבים מרחבי העיר), סיורים מודרכים והסעות למזיאונים ולאתרי תרבות ופנאי. את רוב המשאבים לכך סיפק אגף תרבות ואומנות: חלקם יועדו למשימות תכלול במלונות, וחלקם יצקו תכנים תרבותיים כגון אומן אורח, ליצן לילדים וסדנאות אומנות לילדים באמצעות אומנים מתנדבים. מנהלת אגף תרבות ואומנות מסרה לביקורת כי מאחר שעובדי האגף עבדו צמוד לעובדים שלהם יש כלים מקצועיים לטיפול באוכלוסייה, מהרגע שאפשר היה לתכלול את ציר התוכן במלונות מבלי לנכוח פיזית בבתי המלון, כך נעשה – המינהל המשיך להעניק שירות למלונות בציר התוכן, אך מרחוק. בד בבד עלה הצורך לחזור לפעילות עירונית שוטפת.

תעסוקה

הנחת העבודה של הרשות העירונית לתעסוקה הייתה שיש לספק למפונים שגרה חדשה ולעודד אותם למצות את הפוטנציאל התעסוקתי שלהם לעת עתה.

הרשות העירונית לתעסוקה הקימה ב-30 מלונות מרכזי הכוונה שתיווכו בין מפונים שחיפשו תעסוקה ומקור פרנסה לבין מעסיקים בירושלים. זאת כדי לסייע למפונים להשתלב בעיר ולשמור על שגרה בתקופת המלחמה וכן כדי לסייע למעסיקים בעיר שנותרו ללא עובדים בשל המלחמה. נוסף לכך לפי דרישת משרד העבודה ובמימון, הרשות ארגנה לתושבי הדרום והצפון יריד תעסוקה שהתקיים בשלהי נובמבר 2023. לפי נתוני הרשות, השתתפו ביריד 161 מפונים דורשי עבודה.

הרשות העירונית לתעסוקה פעלה במלחמה כחברת השמה וביצעה פעולות שאינה מבצעת בשגרה כגון שיחות עם המעסיקים וקבלת משוב מהם.

לפי פרסומי העירייה, בשלהי נובמבר 2023 החלו כ-100 מפונים לעבוד בעירייה ובעסקים ברחבי העיר (פרטים נוספים בדבר נתוני תעסוקה).

כמו כן לשם עידוד "השמות עקיפות", ניתנו לדורשי עבודה כלים כגון הדרכות לכתיבת קורות חיים, הכנה לראיון עבודה ושימוש יעיל בטלפון חכם.

פרסום מידע באתר האינטרנט העירוני

העירייה ריכזה באתר האינטרנט העירוני מידע בנוגע לכל מקומות האירוח בהתאם למענקי הממשלה ומידע נוסף בנושאים כגון חנייה חינם בקרבת מקומות האירוח, שירות נסיעות חינם בתחבורה ציבורית (לפי החלטת שרת התחבורה והבטיחות בדרכים) ומגוון פעילויות הניתנות ללא תשלום בעיר.

מסקנות

מכלול אוכלוסייה אחראי לתחום חשוב וחיוני, ואופן פעולתו ותפקודו משפיע מאוד על חוסן האוכלוסייה המפונה. העירייה ריכזה מאמץ, הקימה מערך חדש לטיפול במפונים ומינתה מתוך כלל אגפי העירייה עובדים בעלי ידע וניסיון בעבודה קהילתית. נוסף לכך העירייה סיפקה למפונים מענה בכל תחומי החיים תוך יצירה של שגרה יומית, מסגרות חינוכיות, שירות פסיכולוגי חינוכי, פתרונות רווחה ותעסוקה ואף פעילות תרבות ופנאי להפוגה מלחצי התקופה. תוצאות מאמציה ניכרים.

המלצות

להמשיך לתחזק את הידע והתובנות שהצטברו לאורך כל התקופה ממערך הטיפול במפונים שהקים אגף הרווחה ממועד קליטתם.

תגובת המבוקרים**מכלול אוכלוסייה – מינהל לשירותי קהילה**

אין למכלול מידע על סדר הכוחות של משרד ראש הממשלה במלונות, הכשרתם ופריסתם. המצב בשטח היה רחוק מהמתואר, הן בהיבטי התכלול והן בהיבטים הקשורים לנציגי המשרדים השונים שפעלו באופן שונה מהעירייה. בשלב זה, פעל מכלול אוכלוסייה מתוך מחויבות עמוקה לאוכלוסיית המפונים, שלה צרכים עצומים, והמכלול לא נטש את משימותיו אלא אם נוכח לדעת שגורם אחר יכול לבצען בלא לפגוע בטיפול באוכלוסייה.

בנושא תמיכה נפשית וטיפול פסיכולוגי לכלל המפונים, יצוין כי מנהלות מומחיות ומנוסות מאגף הרווחה ניתבו את המענים לפי הצרכים, ואף בדקו את האיכות המקצועית של המטפלים הנכנסים לסייע למפונים.

המלצה: תבוצע.

מינהל חינוך

ביקור סדיר ושירות פסיכולוגי: עלה קושי גדול מאוד לרתום את ההורים, שסמכותם ההורית נפגעה כתוצאה מהמצב. הורים לבני נוער עם בעיות ביקור סדיר התקשו לוודא שילדיהם ילכו באופן סדיר לבתי הספר. ברוב המקרים גורמי החינוך במנח"י והמתכללים העירוניים שבמלונות טיפלו בבעיות ביקור סדיר של ילדי המפונים.

כמו כן בני נוער רבים שהיו זקוקים לסיוע רגשי וטיפולי לא קיבלו את הסיוע או לא שיתפו פעולה ונשארו במצב סטטי תקופה ממושכת.

השפ"ח: העובדים הקבועים של השפ"ח – פסיכולוגים חינוכיים והתפתחותיים – לקחו על עצמם תוספת עבודה מעבר לשעות התקן ונכנסו לטיפול בתלמידים מפונים ובהוריהם, בהתאם לצרכים שעלו מהמלונות. טיפולים פרטניים אלו ניתנים למפונים עד היום, בהתאם לצורך. ההפניה לטיפולים מתבצעת בתיאום עם הרשות המפונה ומרכזי החוסן האזוריים הרלוונטיים, וזאת לצורך שמירה על רצף טיפולי ככל הניתן. נוסף לכך הפסיכולוגים (עובדים קבועים ומתנדבים) נכנסו לעבודה כפסיכולוגים של בתי הספר שנפתחו עבור המפונים.

פרק שישי

ריכוז מידע ונתונים

מכלול המידע לציבור מסייע לראש העירייה להנחות את האוכלוסייה במצבי חירום. המכלול נדרש לפעול בתיאום עם פקע"ר, משטרת ישראל וארגוני החירום ולהעביר את הנחיותיהם כלשונן לציבור. לפי תיק האב, אחד מתפקידי מכלול המידע לציבור הוא "ריכוז המידע על מפונים".

נמצא שאין לעירייה מאגרי מידע בחירום. לא התקבלו בעירייה רשימות מפונים מסודרות לפי מלונות, רשויות מפנות וכדומה. העירייה לא ניהלה במערכות ממוחשבות רשימה שמית של מפונים. בימים הראשונים ניהלו עובדי העירייה רישום מספרי של המפונים, בחלוקה לפי מלונות. רישום שמי מפורט נערך במידת הצורך כשנדרש לטובת טיפול בנושאי חינוך ומתן שירותים ייעודיים לאנשים עם מוגבלות ולתושבים ותיקים. כאשר ניתנו טיפולים רגשיים, סיוע בתחום הרווחה ומענה משמעותי לתושב או משפחה של מפונים – הדבר בוצע תחת רישום קפדני.

העירייה ביקשה נתונים מהרשויות המפונות במסגרת תוכנית "מרחק בטוח", והתקבלו מהן נתונים כלליים ומאפייני אוכלוסייה.

קשיים באיסוף המידע

מתכללים, עובדים ומנהלים מסרו שנתקלו בקושי מהותי לאגד נתונים על המפונים במלונות. חמ"ל מינהל לשירותי קהילה איגד מידע ורשימות מסודרות לגבי כוח האדם שהוצב בבתי המלון, לרבות מתכללים, אחראים מטעם מינהל חינוך, עובדי מינהל תרבות, חברה וספורט וכדומה. אך לא היה מידע בדבר כניסה ויציאה של מפונים, ועלה צורך לדייק נתונים כגון תאריכי כניסה ויציאה ופניו לדירות עצמאיות. זאת כדי ליצור בהירות בנוגע למספר המפונים ולקבל תמונת מצב מלאה ומדויקת.

מטבע הדברים קשה לקבל מידע על מתפנים שהגיעו עצמאית או במימון גורמים פרטיים, וכן על מתפנים שהגיעו למלון ובהמשך עברו לפינוי בקהילה.

ממכלול אוכלוסייה נמסר לביקורת שבהיעדר מידע מסודר לגבי מתפנים עצמאיים שמצאו פתרונות דיור בקהילה, המכלול פעל במישורים האלה:

- הופצה פנייה יזומה משותפת למתפנים עצמאיים ולתושבים מארחים באמצעות מערכות המידע השכונתיות. במקביל נפתח מוקד פניות טלפוני במוקד העירוני 106. המידע בדבר פניות שהתקבלו נותב למערכים השכונתיים.
- לשכות הרווחה והמינהלים הקהילתיים בכל שכונה עמדו בקשר שוטף זה עם זה לליווי ומתן מענים למתפנים עצמאיים (כולל צרכים פיזיים, מיצוי זכויות, מענה סוציאלי, חיבור למתנדבים וכדומה).
- מינהל לשירותי קהילה פעל לריכוז מידע חיוני (בנושאים דוגמת זכויות, הטבות ואירועי תרבות) ודאג להפצתו באמצעות הקבוצות השכונתיות. מינהל תרבות, חברה וספורט הוסיף כי הוא

איגד מידע רוחבי למפונים בעמודי אינטרנט, בתיאום עם יחידת הדיגיטל העירונית, והפיץ את הקישור לנציגי המפונים.

מקור נוסף ששימש לאיתור מפונים עצמאיים היה רישום לבתי ספר, אך גם בדרך זו התעוררו קשיים. למשל מתפנים מהמגזר החרדי פנו ישירות לבתי ספר, ומאחר שהגיעו בעיקר למוסדות "פטור" היה קשה לאתרם.

היעדר מערכת ממוחשבת לאיגום המידע

לדברי מנהל מערך פס"ח העירוני, בתחילת הדרך שלושה גורמים איגמו מידע ונתונים על מפונים ומתפנים, כל גורם ממקורות המידע שלו: פקע"ר, ראש מכלול אוכלוסייה והמנהל עצמו.

עם הזמן הובן שראוי שגורם אחד ירכז את הנתונים, ולפיכך המנהל מרכז את הנתונים, עורך בקרות, מדייק ומטייב אותם. עם זאת אין ברשותו נתונים על ציר הזמן לגבי כלל המפונים ועל מקום שהותם במועד הבדיקה.

המנהל ריכז את הנתונים המספריים, לרבות את מידת תקינותם ועדכניותם, באמצעות הצלבתם מכמה מקורות מידע: מערכת נתונים של רח"ל, חמ"ל של הרשויות המפנות, רישום במלונות, פקע"ר ומיפוי של פניות לעירייה מטעם מפונים ונציגי קהילות. אומנם היו גם נתונים של משרדי ממשלה, למשל של משרד התיירות, אך אלו לא היו מהימנים. בינואר 2024 קיבל המנהל הרשאת גישה למערכת פקע"ר, והדבר מאפשר לו לבצע אימות בקרות ולאמת את הנתונים מול המלונות והחמ"לים של הרשויות המפנות. עם זאת אין מערכת מידע מרכזית בעירייה לאיגום הנתונים מהיום הראשון למלחמה.

לפי תשובת העירייה למבקר המדינה בשלהי ינואר 2024 בנושא מידע על קליטת מפונים, עלה שסך הכול נקלטו בעיר 18,722 מפונים בכ-60 מלונות, ובתחילת פברואר 2024 כ-40 מלונות עדיין שיכנו מפונים. המידע המפורט על המפונים נמצא ברשות משרדי הממשלה שקלטו אותם בפועל במלונות. העירייה העבירה לפקע"ר נתונים כלליים של מספר המפונים, ולא רשימות שמיות – כמפורט בלוח שלהלן:

לוח 2: נתונים בדבר קליטת אזרחים מפונים ומתפנים בעיר במלחמת חרבות ברזל*

סך הכול מפונים עד לתאריך הנקוב	מתפנים עצמאיים **	מפונים לבתי מלון בעיר	תאריך
18,722	5,700 (כ-1,200 משפחות)	13,022	29.10.2023
17,500	3,530	13,970	5.11.2023
16,000	4,300	11,697	4.12.2023

* נתונים שמסר מנהל מערך פס"ח העירוני, אגף חירום וביטחון.

** הערכה בהסתמך על פניות המתפנים אל גורמי העירייה: החמ"ל העירוני, מוקד 106 והמינהלים הקהילתיים במערב העיר.

ראש מכלול אוכלוסייה מסר כי בתחילת ינואר 2024 נותרו בעיר 7,880 מפונים.

נתוני מינהל חינוך

כ-2,500 תלמידים מפונים נקלטו במערכת החינוך העירונית. ראש מינהל חינוך מסר לביקורת כי אחד הקשיים היה איגום הנתונים משום שהרשויות המפנות לא סיפקו נתונים. בשל כך התקשה מנח"י לספק נתונים כשמשרד החינוך נכנס לתמונה ודרש ללא הרף נתונים.

נתוני החטיבה לקידום נוער: במשך תקופת הפעילות במלונות רוכזו נתונים ודוחות מצב יומיים במערכת פנימית של קידום נוער במערכת גוגל טפסים (כלומר הם השתמשו בכלי חיצוני, לא עירוני, המאפשר יצירה וניהול של טפסים מקוונים ואגירת נתונים ממקורות שונים כדי לנתחם).

לדברי החטיבה, ריכוז הנתונים סייע מאוד להגדיר את הצרכים לפי אוכלוסיות ואת הצורך לתגבר את הצוותים במלונות מסוימים או לחלופין לדללם. נתונים שמייים של מטופלים ומאותרים שותפו בשולחנות עגולים עם השפ"ח ועם עובדי הרווחה במלונות במטרה לאפיין את דרכי הליווי והטיפול.

נתוני אגף הרווחה

סגנית מנהלת אגף הרווחה מסרה לביקורת כי האגף הקדיש מחשבה מרובה לנושא התייעוד. מאגרי המידע כגון אלו של מינהל לשירותי קהילה, המשמשים את אגף הרווחה בשגרה לתייעוד נתונים הקשורים לתושבי העיר, לא שימשו במלחמה גם לתייעוד נתוני אוכלוסיית המפונים. מינהל לשירותי קהילה לא תיעד נתונים, מהלכי טיפול ומענים שניתנו למפונים במערכת המחשובית "מבט לתושב", שפיתח האגף בתקופת הקורונה.

במלון שבו ביקרה הביקורת מסרו העו"סיות שהן גיבשו שאלון למיפוי צרכים. המידע הוטמע תחילה בגיליון אקסל, ומאוחר יותר הוטמע במערכת גוגל טפסים (כאמור, מדובר בכלי חיצוני, לא עירוני, המאפשר יצירה וניהול של טפסים מקוונים ואגירת נתונים ממקורות שונים כדי לנתחם).

מערכת "תפקח" – במועד הבדיקה, בתחילת פברואר 2024, משרד הרווחה החל בהליכי הטמעה של מערכת "תפקח". ניתנו הרשאות כניסה לעובדי מינהל לשירותי קהילה לתייעוד מהלך הטיפול במפונים כגון מענה של אגף הרווחה, כולל מידע המתקבל ממינהל חינוך. המערכת ממפה את המפונים לפי בתי המלון וגם מתעדת מעברים בין מלונות. לפי ההיגיון שביסוד המערכת, המידע בדבר מהלך הטיפול ישמש בעתיד את הרשות המפנה להמשך הטיפול בתושביה.

נתוני אגף תרבות ואומנות

לביקורת נמסר שבימים הראשונים נציגי אגף תרבות ואומנות העבירו למפונים "טופס רישום" ותייעדו את המידע האישי במערכת גוגל טפסים (ראו מידע נוסף לעיל, בפרק שני), לרבות מספרי זהות של המפונים.

אגף תרבות ואומנות ומינהל תרבות, חברה וספורט מסרו לביקורת במועד סיום הבדיקה כי המינהל ביקש רק פרטים כגון שם פרטי ושם משפחה, מספר ילדים, עיר מוצא וכדומה. בכל מקרה לא נעשה

שימוש בטופס הקליטה שהכינו מאחר שלא עלה צורך בפרטים אלו, אלא רק במספר הכולל של השהים במלונות. כמו כן היו מלונות שבהם השהים היו זמניים, הגיעו להפוגה קצרה והתחלפו תוך ימים ספורים. לפיכך הובן שאין צורך בפרטים הללו.

מסקנות

1. אין מערכת מידע עירונית מרכזית לתיעוד המידע על המפונים, לרבות מהלך הטיפול בהם והמענים שקיבלו, וכן על שינויים שחלו לאורך תקופת שהותם במלונות. המידע מפוזר בין יחידות העירייה ומשרדי הממשלה, דבר הפוגם ביכולות העירייה לקבל תמונת מצב שלמה, לנתח את המידע המלא לשם הפקת לקחים ולשפר את המענים הניתנים למפונים.
2. תיעוד מידע אישי של המפונים במערכות מידע של חברות פרטיות חיצוניות, כגון גוגל, היא פרצת אבטחה חמורה העלולה לפגוע בחיסיון המידע על המפונים.

המלצות

1. לבחון הקמת מערכת אחת אחידה ומאובטחת, שתכלול נתונים שלמים ומלאים על המפונים ודרכי הטיפול בהם.
2. להגדיר למשתמשי המערכת מדרג הרשאות לעדכון ולצפייה בנתונים כדי לשמור על חיסיון המידע.
3. לאסור הטמעת מידע אישי במערכות מידע של חברות פרטיות חיצוניות דוגמת גוגל. להעביר לעובדים הרלוונטיים אחת לתקופה חוזר בדבר איסור זה.

תגובת המבוקרים

מכלול אוכלוסייה – מינהל לשירותי קהילה

משרדי הממשלה לא דרשו מהעירייה להקים בסיס נתונים של הרשות בחירום. לא ברורה הקביעה כי זוהי משימה עירונית. כאמור, רישום מקבלי שירות נעשה בקפדנות.

המכלול לא עסק באיסוף ומיפוי של נתונים על אודות מפונים, לרבות כניסה ויציאה מהמלונות ופינוי לדירות בקהילה, למעט מיפוי נתונים ומידע לגבי אוכלוסיות בסיכון, בהנחיית משרד הרווחה. יצוין כי המלונות שניהלו רישום לא יכולים היו לחלוק עם העירייה את המידע על המפונים. כמו כן מפונים רבים חששו, ובצדק, למסור את פרטיהם לאנשי מקצוע שאינם מכירים.

לגבי נתוני אגף הרווחה: התקבלה החלטה מושכלת שלא לעבוד במערכת "מבט לתושב" בשל הצורך לקבל הפניות מגורמים מטפלים נוספים (שפ"ח, קידום נוער, בריאות הנפש). כל הגורמים האלה היזנו מידע באמצעות טופס ממודר, בלי לראות את ריכוז המידע. מדובר ביותר מ-200 עובדים מתחלפים ברמות הרשאה שונות וללא מחשבים ניידים (אלא טלפון נייד בלבד), ולכן לא נמצא רלוונטי לעבוד במערכת "מבט לתושב".

בשלהי דצמבר 2023, בהנחיית משרד הרווחה, בוצע מעבר למערכת "תפקח" ככלי לתיעוד הטיפול הרווחתי בלקוחות, ולא ככלי למיפוי מפונים בחלוקה לפי מלונות. לא הייתה כוונה או הנחיה לנהל מידע בנושא חינוך או בנושאים אחרים. אפשר לתעד במערכת מעבר ממלון למלון לצורך העברת טיפול, אך ללא כוונה שהמידע ישמש למיפוי. הזנה במערכת הותנתה בהסכמת המפונה וביידועו כי המידע מתועד במערכת וחשוף לצוות עובדים מהרשות המפונה.

מסקנה 1: מוצע להפריד בין מערכת מידע המתעדת טיפול לבין מערכת מידע המרכזת תמונת מצב. לא נכון ולא אפשרי שמערכת אחת תשמש לשתי המטרות. תיעוד הטיפול הרווחתי במפונים נעשה בהתאם להנחיות משרד הרווחה.

מסקנה 2: בשלהי אוקטובר 2023 הושלמה הקמת מערך תיעוד באמצעות טפסים וקובצי אקסל מאובטחים של מייקרוסופט, בהתאם לנוהלי אבטחת מידע עירוניים. הוטמע מידע שנאסף קודם לכן באמצעים אחרים.

המלצה 1: מוצע להבחין בין מערכת מידע המתעדת טיפול למערכת מידע המרכזת תמונת מצב. לא נכון ולא אפשרי שמערכת אחת תמלא את שני הייעודים. הנחיות בנושא זה צריכות להינתן מהמדינה (כפי שקיים במודל פס"ח), ויש להתחשב ברשות המפונה וברצון המפונים עצמם.

המלצה 2: ההרשאות למערכת "תפקח" ניתנו לעובדים סוציאליים לצורך תיעוד התערבות רווחה במשותף עם הרשות המפונה, תוך גישה למידע מסוים מתיק רווחה ברשות אחרת. הרשאות ניתנו באופן מדורג: עובד סוציאלי חשוף למידע של הלקוחות שהוזנו במלון שבאחריותו בלבד. לראשי הצוותים ניתנה גישה למידע לגבי כלל המלונות שבאחריותם. כמו כן המידע חשוף בפני צוות העובדים מהרשות המפונה.

המלצה 3: ההמלצה תבוצע בכל הקשור למידע רגיש או טיפולי. ההמלצה לא ניתנת לאימוץ מלא במצב כגון אירוח המפונים אחרי חרבות ברזל.

מינהל חינוך

מלקחי קליטת המפונים: יש לכתוב וליישם נוהל מסודר לרישום מפונים בבתי הספר, שיבוצע אחת לשבוע בתקופה של קליטת מפונים. יש להזין את המידע למערכת עירונית ייעודית.

יש לציין את עבודת מנח"י עם משרד החינוך, שצירף את מנח"י למערכת המתעדכנת שלו שמיפתה את נתוני המפונים במלונות. חיבור זה סייע בידי מנח"י להבנה ולקליטה טובה יותר של המפונים.

התייחסות הביקורת

הביקורת ממליצה לשנתן במידע המתקבל ממשרד החינוך את כל יחידות מנח"י הרלוונטיות.

פרק שביעי

שיפוי כספי ומיצוי הכנסות

שיפוי הרשויות המקומיות הוסדר באמצעות נוהל "מתקני פס"ח ברשויות המקומיות – ביצוע תשלומים בתחום הקליטה והחללים האזרחיים" של משרד הפנים, שאישר משרד האוצר. לפי הנוהל, הרשות המקומית תהיה זכאית לשיפוי בגין הוצאותיה עבור המענה לקליטת אוכלוסייה מפונה, כמפורט בהחלטת ממשלה 4877 "מלון אורחים" נספח א' – "סלי קליטה".

החזר הוצאות הרשות המקומית יינתן בעבור הוצאות התפעול של מתקני הקליטה המקומיים ועבור הוצאות הטיפול בנקלטים הן במתקני הקליטה המקומיים והן במתקני הקליטה הארציים. התשלום עבור הטיפול בנקלטים במתקני הקליטה הארציים יהיה עבור כלל סעיפי "סל הקליטה", למעט לינה, כלכלה, תחזוקה ושבר, ביטחון וסדר, שכירת שירותים ומקלחות.

לפי דיווח של אגף התקציבים העירוני, העירייה נדרשה להוסיף תקציבים עבור כל אחד מהמפונים, מעבר לתקציב שקיבלה בסל הקליטה, וכן עבור הוצאות נוספות בגין קליטת מפונים בכמה תחומים כגון חינוך. עם זאת לא היו בידי אגף התקציבים נתונים מלאים עבור נושאים בתחום החינוך דוגמת הסעות, ליוויים, צהרונים ושירות פסיכולוגי. במועד הדיווח של האגף לא היה ברשותו מידע אם התקבל החזר הוצאות ממשרד החינוך בגין נושאים אלה או אם עתיד להתקבל.

כמו כן לא היו בידי אגף התקציבים נתונים בדבר פעולות לגיוס תקציבים מהמגזר השלישי – שנדרשו באופן מיידי לרכישת מוצרים כגון ציוד לתינוקות וביגוד – ובדבר תרומות שהתקבלו.

הקצאות תקציב חירום שנתקבלו

לפי מענה של גזברות העירייה (אגף התקציבים) למבקר המדינה, משרד הפנים אישר לעירייה מימון בסך 100,000 ש"ח לצורך הצטיידות, אולם בשלהי ינואר 2024 התשלום טרם הועבר. התקבל סך של 1.4 מיליון ש"ח עבור הוצאות חירום כלליות. משרד הרווחה העניק הרשאות בסך 3.8 מיליון ש"ח עבור נושאים שונים. משרד החינוך העביר 150,000 ש"ח עבור פעילות חינוכית למפונים ו-129,000 ש"ח עבור תשלום שכר סיעות למפונים. עם זאת האגף לא פירט מה הבסיס לחישוב תקציבים אלה.

עוד נמסר כי החברה למתנ"סים קיבלה כספים בעבור פעילויות תרבות בעיר וחוג לכל ילד.

התקבלו תקציבים עבור המפונים ממשרד הרווחה – "קרן ידידות" ומסגרות ינו"מ (ילד נוער ומשפחה) כגון מועדוניות, עלם ומרכזים רבי-שירותים. לפירט נוסף על אודות תוכניות משרד הרווחה באמצעות העירייה והוצאות חינוך במלחמת חרבות ברזל.

משרד הפנים הקצה סל קליטה עבור כל מפונה (שפינויו אושר) בהיקף של 150 ש"ח לחודש. לעיר הגיעו כ-16,000 מפונים, והתקבל בגינם סך של 7.1 מיליון ש"ח, הכולל תשלום מלא בגין אקטובר ומקדמות עבור חודשים נובמבר-דצמבר. לא התקבלו סלי קליטה נוספים.

לפי נוהל פס"ח 26, "מתקני פס"ח ברשויות המקומיות – נוהל תשלומים", על הרשות המקומית להעביר למשרד הפנים דיווחי קליטה והוצאות סופיים (כולל חשבונות). מהמענה של אגף התקציבים למבקר המדינה עלה שהעירייה לא העבירה למשרד הפנים, למשרד החינוך ולמשרד הרווחה דוחות מפורטים בגין הוצאותיה לצורך קליטת מפונים – לפי סוג השירות הניתן ולפי המשרד המשפחה (פנים, חינוך ורווחה). לחלופין, העירייה העבירה למשרד הפנים רק דוח כללי שכלל נתונים מספריים של סך כל המפונים שנקלטו בכל בית מלון, וכן דוחות כלליים למשרד החינוך ומשרד הרווחה.

ראש מכלול אוכלוסייה, ראש מכלול חינוך ומנהל אגף חירום וביטחון מסרו לביקורת במועד הבדיקה כי העלויות לקליטת מפונים היו משניות, ולא היו הוצאות חריגות מלבד עלויות כוח האדם – שעות עבודה.

מסקנות

אף על פי שהעירייה נדרשה להוסיף תקציבים עבור כל אחד מהמפונים מעבר לתקציב שקיבלה בסל הקליטה, במועד הבדיקה לא היה בידי גזברות העירייה מידע מלא על היקף ההוצאות. גזברות העירייה לא נקטה פעולות יזומות להנחיית המכלולים, לאיגום נתוני ההוצאות בגין הטיפול במפונים ולקבלת תקציבים שאושרו. התנהלות זו עלולה לגרום הפסד כספי לקופת העירייה.

המלצות

1. לנקוט פעולות יזומות ולהנחות את המכלולים ואגפי העירייה לבצע מעקב מדויק אחר ההוצאות בגין קליטת מפונים, לתעד ולאגם את הנתונים ולהעבירם במועדים קבועים לגזברות העירייה.
2. להעביר למשרדי הממשלה דיווח מפורט על ההוצאות בגין קליטת מפונים כדי לקבל שיפוי כספי.

תגובת המבוקרים

גזבר העירייה

המלצה 1: ההמלצה מקובלת. גזברות העירייה תעביר לאגפי העירייה הנחיה לבצע מעקב מדויק אחר ההוצאות בגין קליטת מפונים, לתעד ולאגם את הנתונים ולהעבירם במועדים קבועים אל גזברות העירייה.

המלצה 2: ככל שקיימת אפשרות לדווח למשרדי הממשלה בגין הוצאות העירייה, בכל נושא, אגף התקציבים פועל להשגת המימון הממשלתי מול המשרדים הרלוונטיים ומול אגפי העירייה להעברת הדיווחים.

פרק שמיני תהליך הפקת לקחים

לפי מסמך ההפעלה העירוני לחירום, פרק ד', פסקה ג', "עקרונות תפיסת ההפעלה העירונית בחירום", אחד המאפיינים המרכזיים של שעת חירום הוא לחץ הזמנים, המקשה מאוד את התפקוד היום-יומי השוטף. כדי להתמודד עם אילוצי הזמן וקשיים אחרים, התאימה העירייה את שיטת עבודתה ואת תהליכי העבודה בשעת חירום למציאות הייחודית. כמה מתהליכי העבודה המרכזיים הם גיבוש תמונת מצב, ביצוע הערכת מצב, ניתוח המשמעויות והמסקנות העולות מהן, קבלת החלטות מעשיות וקביעה של תוכניות פעולה ותוכניות עבודה ויישומן בפועל, לרבות פיקוח ובקרה על אופן ביצוען. כמו כן העירייה הגדירה ביצוע תחקיר והפקת לקחים, אך קבעה כי ההליך "מותנה בלחץ הזמנים ופניות בעלי תפקידים".

הביקורת בדקה אם העירייה קבעה אבני דרך להפקת לקחים, לבחינת המצב הקיים ולפעולות להתרת חסמים ולתיקון ליקויים. כמו כן נבדק אם בוצעו פעולות לקבלת משוב מהמפונים והמתפנים, מהעובדים בבתי המלון, ממשרדי ממשלה ומגופי ביטחון. אם כן, מה טיב המידע שהתקבל, ואילו פעולות ננקטו כדי להשתמש במידע זה.

נוכח האתגרים בקליטה של המפונים והמתפנים, נבדק אם התקיימו דיונים להפקת לקחים לטובת הסרת חסמים תוך כדי הפעילות. אם כן, מי הגורם שזים את הדיונים, מהם תוצאותיהם, האם תוקנו התקלות והשיבושים, ואם כן, כיצד פעלו לתקנם.

נמצא שככל שהתארכה תקופת הפינוי והקליטה, כך נאלצו המפונים להמשיך להתמודד עם הכאוס שבאובדן הבית, תחושת התלישות וחוסר היכולת לספק לעצמם את הצרכים הבסיסיים. ולמרות זאת, במועד הבדיקה לא היו ניירות עבודה ומסמכים מסכמים במכלולים הראשיים המטפלים באוכלוסייה, כלומר מכלול אוכלוסייה, מכלול חינוך ומערך פס"ח העירוני.

הביקורת התוודעה לבעיות בעיקר מכתבות שפורסמו באמצעי התקשורת על מצב המפונים והחרפת הבעיות נוכח התמשכות תקופת הפינוי, תנאי השהות של המשפחות במלונות וחוסר הוודאות בעניין מועד סיום הפינוי והחזרה לביתה ולשגרת החיים. בתקשורת דווחו מקרים של תלונות על אונס, ילדות שנפגעו מינית במעלית, 40 תיקי אלימות במשפחה שנפתחו ובעיות תעסוקה של בני נוער, כולל התמודדות עם שוטטות, אלימות מינית ושימוש בסמים ואלכוהול. נוסף לסיקור התקשורתי, הביקורת שמעה על בעיות מפי נציגי הקהילות המפונות, עובדי העירייה ומנהליה, מנהל בית מלון וכן מתוך מידע שעלה מפרוטוקול דיונים של פורום תחום נוער במכלול אוכלוסייה.

מטה החירום העירוני

לפי מסמך ההפעלה העירוני לחירום, מטה החירום העירוני הוא הלב הפועם של העירייה בחירום. לצורך הפעלתו המיטבית בחירום נדרש לבצע פעולות הכנה בשגרה. בין פעולות המטה בחירום: גיבוש תמונת מצב עירונית וביצוע הערכת מצב לשם קבלת החלטות וניהול העיר והעמדת מתקנים לרשות פקע"ר, משרד הפנים ולגופים וצרכים אחרים.

נמצא כי במטה החירום העירוני התקיימו הערכות מצב יומיות, שבהן נסקרו פעולות המכלולים בהלימה למצב החירום, לרבות הפעולות לטיפול במפונים.

מכלול אוכלוסייה

מרכזת מכלול אוכלוסייה מסרה לביקורת כי לצורך הפקת לקחים, מועבר מידע לעובדים המטפלים במפונים באתר פנימי של מכלול אוכלוסייה ובקבוצות ווטסאפ ייעודיות של עובדי המינהל. כמו כן בכל בוקר נערכה פגישה יומית אצל ראש מכלול אוכלוסייה בהשתתפות הגורמים המקצועיים במינהל לשירותי קהילה, לרבות ראשי אשכולות במכלול, שהעלו את הקשיים והחסמים בטיפול במפונים, ונערך דיון למציאת פתרונות. לדבריה, "תורת הטיפול" נלמדה "תוך כדי תנועה".

היעדר ניירות עיתיים מסכמים – במועד הבדיקה, כארבעה חודשים לאחר פרוץ המלחמה, טרם גובש במכלול אוכלוסייה מסמך הפקת לקחים שיספק תמונת מצב עדכנית של המענים שניתנו למפונים, קשיים וחסמים ומצב הטיפול בהם.

עם זאת מהמכלול נמסר לביקורת שבכל תקופת הקליטה התקיימו פגישות עבודה שוטפות של פורומים שונים, ובהן דנו במענים שניתנו, בחסמים ובדרכים להתרתם, כמפורט להלן:

1. מצב מלונות – מינהל לשירותי קהילה: בהשתתפות ראש המינהל, מנהלת אגף הרווחה וסגניתה, הממונה על עבודה סוציאלית קהילתית ומנהלת אשכול ידע. הועברו לעיון הביקורת מסמכים בדבר שלושה מפגשים של הפורום מאוקטובר 2023. המסמכים לא היו מנוסחים במבנה מקובל של פרוטוקול (שאמור לפרט את הרכב המשתתפים, מטרת הדיון ומהלך הדיון), אלא מנוסחים כסיכומים קצרים מאוד, הכוללים עדכונים ופעולות נדרשות.

2. פורום מנהלות השירות הסוציאלי במלונות (מחלקת מפונים): בהשתתפות סגנית מנהלת אגף הרווחה, מנהלות המחלקה לטיפול במפונים, מנהלת אשכול ידע והממונה על עבודה סוציאלית קהילתית. הועברו לעיון הביקורת שלושה מסמכים, העתקי הודעות דואר אלקטרוני שנשלחו למשתתפות, ובהם סיכום דיוני הפורום, שהתכנס אחת לחודש ודן בנושאים שלהלן: בנובמבר 2023 נדון פירוט המענים שהעניקו השפ"ח והיחידה לטיפול בנזיר בסיכון. בדצמבר 2023 נדונו עיבוי מערך כוח האדם במלונות, שחיקת העו"סים והצורך במפגשי הפגה והוקרה, חובת שמירה על סודיות וחיסיון המידע, לחץ לחזור לעבודה השוטפת. בינואר 2024 נדונו סקירה על חמ"ל הרווחה ותורת העבודה שלו, נושאי חנייה, נזיר בסיכון – שחיקת עובדי קידום נזיר, בעיות בתחום ביקור סדיר, היעדר שיתוף פעולה מצד ההורים, והמלצה להניע את המפונים לצאת לגור בקהילה למען שמירה על התא המשפחתי.

3. פורום ראשי אשכול מלונות: בהשתתפות הממונה על עבודה סוציאלית קהילתית וראשי אשכול מלונות. הועברו לעיון הביקורת שלושה מסמכים ובהם סיכום דיוני הפורום, שהתכנס אחת לחודש ודן בנושאים שלהלן: בנובמבר 2023 נדונו מתכונת העבודה של מינהל תרבות, חברה וספורט, נושאי חנייה, חלוקת העבודה בין ראשי האשכולות ועבודת יחידת המתנדבים. בדצמבר 2023 נדונו נושאי כוח האדם במלונות, יציאה של עובדי קידום נזיר מהמלונות והקושי שנוצר בשל כך, שחיקת נציגי הקהילות, קושי של מרכזי החוסן לתת מענה והשפעת אי-הוודאות על המפונים. בפברואר 2024 ניתן עדכון בדבר תמונת המצב במלונות וקביעת מתווה עבודה להמשך.

4. פורום תחום נוער במלונות: התכנס בהרכבים שונים בהשתתפות ראש מכלול אוכלוסייה וצוות עובדיו, נציגי מכלול חינוך, נציגי אגף הרווחה, נציגי אגף חברה ונציגי משרד הרווחה. הועברו לעיון הביקורת ארבעה מסמכים, ובהם סיכום דיוני הפורום מהחודשים נובמבר 2023 וינואר-פברואר 2024. בנובמבר 2023 נדונה חלוקת תחומי האחריות בין הגורמים המטפלים. בינואר 2024, בהשתתפות נציגי משרד הרווחה, נדונו נושאי מיניות ומצבי סיכון שעולים בהיעדר ביקור סדיר בבתי הספר, כגון שוטטות ושימוש בחומרים ממכרים, נסקרו המענים הקיימים והוחלט לשים דגש במלונות "אדומים", שבהם מזהה נוער העלול להיות במצבי סיכון. בפברואר 2024 נדונו, בהשתתפות נציגי הקהילות המפונות ונציגי משרד הרווחה, מעשי ונדלזם ואלימות במלונות. במפגש נוסף בפברואר נדונו היערכות לפורים 2024, שימור קשר אישי עם בני הנוער ומתכונת למפגשים עיתיים של הפורום.
5. מפגש למידה של מתכללים במלונות: בהשתתפות ראש מינהל לשירותי קהילה, סגנית מנהלת אגף הרווחה, הממונה על עבודה סוציאלית קהילתית ומנהלת אשכול ידע.

הרשות העירונית לתעסוקה

נערכו ישיבות שבועיות להפקת לקחים. מאחר שדפוסי העבודה בחירום משתנים כל הזמן, נדרש לבצע שינויים במתכונת העבודה מדי שבוע.

מכלול חינוך

ממינהל חינוך נמסר לביקורת בתחילת ינואר 2024 כי המינהל מצוי בשלב של תחקור פנימי בשיתוף מנהלת השפ"ח, מנהלת התוכנית לביטחון קהילתי ומערך החירום המינהלי (עיר ללא אלימות), והממונה על תוכניות חינוכיות, לשם אפיון צרכים והפקת תובנות העולות מהם. אולם כחודש לאחר מכן, בפברואר 2024, נציגת האגף המשמשת מתכללת הטיפול בילדי המפונים מסרה שטרם גובש מסמך מסכם מכיוון שהם מצויים בעיצומה של העשייה החינוכית הן עם אוכלוסיית המפונים, הן בהפעלת מערך החינוך לילדי העיר.

מכלול אג"מ – אגף חירום וביטחון

אגף חירום וביטחון בעירייה עוסק בהיערכות העיר לחירום, נושא באחריות למוכנות ולכוננות גם במצבי שגרה (למקרה של אירוע חירום בשגרה) ומנהל את הקשר השוטף עם ארגוני החירום, הצבא והגופים הביטחוניים במרחב העיר. בחירום האגף הוא הגוף שמתאם את עבודת מטה ההפעלה העירוני.

נוסף להכנת העירייה לחירום, מתפקידי האגף לתת מענה בתחומים המקצועיים העוסקים בתחומי החירום והביטחון, האוכלוסייה ומוסדות העירייה, ולהפעיל את מערך החירום והביטחון בעיר תוך שיתוף פעולה עם ארגוני החירום, הצבא והרשויות השונות במרחב. בהתאם לכך, מערך פס"ח העירוני משויך לאגף חירום וביטחון.

דיון של ועדת מל"ח פס"ח

נמצא כי בשלהי נובמבר 2023 מנהל מערך פס"ח העירוני יזם דיון של ועדת משנה מל"ח פס"ח העירונית בשיתוף ועדת מל"ח מחוזית בנושא הטיפול במפונים – לקחים, תובנות, פערים והמלצות להמשך. בישיבה השתתפו מנכ"ל העירייה, עובדי עירייה, נציגי רשויות נקלטות, נציגי מחוזות מטעם משרדי הממשלה (רווחה, חינוך ובריאות), נציגי רח"ל ומחוז ירושלים והמרכז של פקע"ר.

מטרת הדיון הייתה לסקור את אופן מתן המענה למפונים שנקלטו בעיר, לקבל משוב מנציגי הרשויות שנקלטו, להפיק לקחים ולהגיע לתובנות בנוגע לתהליכי העבודה הנהוגים ולקבל תמונת מצב בדבר הפערים והצרכים הדורשים טיפול ומענה של משרדי הממשלה והעירייה בתחומים של רווחה, חינוך פורמלי, חינוך בלתי פורמלי, בריאות ונושאים כלליים.

עיון בפרוטוקול הישיבה העלה כי ראש מכלול אוכלוסייה סקר את מתכונת העבודה של המכלול בנוגע לכל אחד מהתחומים שלעיל. כל אחד מנציגי הרשויות המפונות סקר את צורכי המפונים שבאחריותו בכל אחד מהתחומים שנסקרו, נציגי משרדי הממשלה הציגו פתרונות לצרכים שהועלו ברמה המקומית וברמה הלאומית, נציגי רח"ל פירט את המענים הניתנים למפונים וציין שנציגי משל"ט המלונות המחוזיים נמצאים בבתי המלון ואפשר להיעזר בהם. נציגי פקע"ר הבהיר שיש להתייחס לכל מלון כיישוב, על כלל ההיבטים הנלווים, וסיכם כי תפקידנו לוודא שישמר החוסן של אוכלוסיית המפונים.

המשתתפים ציינו את החשיבות הרבה לקיום הדיון בהרכבו הנוכחי והביעו הערכה לעבודת העירייה בנושא קליטת המפונים. מרכזת מכלול אוכלוסייה ציינה שהדיון היה חשוב והביא תועלות רבות.

עד למועד סיום הבדיקה לא נערכו דיונים נוספים כמפורט לעיל. במענה לשאלת הביקורת השיב המנהל כי אינו רואה צורך בכך. לדבריו, היוזמה לקיום הדיון נבעה מהצרכים שהעבירו אליו נציגי המפונים כמתווך ומקשר עם משרדי הממשלה, וכן מהבנה מערכתית של אופן ההפעלה העירוני, שהעלתה כי התקשורת בין כל הגורמים, העירוניים והחוזיים-עירוניים, לא זרמה כהלכה.

לדברי המנהל, הדיון היה נקודת מפנה ובעקבותיו השתחררו החסמים בהעברת המידע ובתקשורת עם משרדי הממשלה ויתר הגורמים. בדיון ניתן מענה לחסמים ולקשיים, נוצרו קשרים וצוותי עבודה עם משרדי הממשלה, וסוגיות שעלו נפתרו במהירות בזכות הידברות ישירה בין נציגי הקהילות לנציגי המדינה והעירייה. המנהל קיבל לידידיו בכל יום את תוכנית העבודה המחוזית של משרדי הממשלה, בחלוקה לבתי מלון, והמידע, שהיה חסר קודם לכן, הופץ בקרב המפונים. לדברי המנהל, מידע זה סייע מאוד למפונים לקבל שירותים שונים ממשרדי הממשלה.

משוב מנציגי קהילות המפונים

הביקורת שוחחה עם הנציגים של מועצה מקומית שלומי ועיריית קריית שמונה מהצפון, עיריית שדרות וקיבוץ אור הנר מהדרום. נציגי כל הקהילות שעימם שוחחה הביקורת הביעו רגשי הערכה גדולים לעיריית ירושלים ושביעות רצון מאופן הקליטה והטיפול במפונים במשך כל שהותם במלונות העיר, מפרוץ המלחמה ועד סיום תקופת הביקורת, כמפורט להלן:

מועצה מקומית שלומי

נציגת חמ"ל מועצה מקומית שלומי, המשמשת מטעמה מנהלת מרחב ירושלים בתקופת המלחמה, מסרה לביקורת את רגשי הערכה לשירות שקיבלו התושבים מהעירייה וציינה שהיא זכתה לעבוד עם עיריית ירושלים ועובדיה. נציגי שלומי מביעים תחושות של שביעות רצון גדולה וחוויה טובה בקליטה והתאקלמות. לכל אורך הדרך מנהל מערך פס"ח העירוני וראש מכלול אוכלוסייה שמרו על קשר רציף עם חמ"ל המועצה ונתנו מענה מקצועי וטוב לכל בעיה שעלתה. ההערכות המוקדמת המשותפת של העירייה והמועצה בשגרה סייעה לקליטה המוצלחת בחירום.

במועד סיום הבדיקה, בשלהי פברואר 2024, ציינה נציגת המועצה כמה סוגיות הדורשות מענה בעת הזו, ובהן:

- **רווחה** – בשל מענה לא מספק של משרד הרווחה, יש להגביר את המענה העירוני הניתן לצרכים רגשיים של המפונים ולא לצמצם את היקף כוח האדם (העו"סים) במלונות.
- **חינוך** – יש להקצות עובד שהמפונים יוכלו לפנות אליו, והוא ירכז ויתכלל את הפניות מכל שכבות הגיל (במקום הצורך לפנות לנציגים שונים). יש לוודא שהעירייה שמה דגש בטיפול בתלמידים, לרבות חיזוק הטיפול בסוגיית הביקור הסדיר, שבה יכולת הטיפול של מועצת שלומי מוגבלת, ובפרט שהמידע על נוכחות התלמידים מצוי אצל מנהלי בתי הספר העירוניים. בשל ההערכה שתקופת הפינוי עשויה להימשך עוד זמן רב, יש לשבץ את הילדים בגנים עירוניים מכיוון שהגנים הייעודיים במלונות אינם מספקים את כלל צורכי הילדים, והם זקוקים למסגרת של גן רגיל. כמו כן יש לפתור כעת את סוגיית הרישום לגני ילדים בעיר לקראת שנת הלימודים הבאה (במועד סיום הביקורת ניתנה הוראה לרישום הילדים בגני הילדים של הרשות המפנה).

עיריית קריית שמונה

נציג עיריית קריית שמונה, המשמש מטעמה מנהל מרחב ירושלים בתקופת המלחמה, מסר לביקורת כי בשלהי אוקטובר 2023 כ-2,000 מפונים תושבי קריית שמונה הגיעו לירושלים ושוכנו ב-33 מלונות. במשך הזמן חלקם עזבו את בתי המלון ועברו להתגורר בדירות שכורות בקהילה. במועד הבדיקה, כארבעה חודשים מאוחר יותר, נותרו בעיר כ-1,200 מפונים מקריית שמונה. הנציג ציין בפני הביקורת כי שני נציגי עיריית ירושלים שליוו את נציגי קריית שמונה בחמ"ל העירוני (מנהל מערך פס"ח העירוני ונציגת מינהל אסטרטגיה וחדשנות) קיבלו את פני המפונים "באופן יוצא מהכלל והקלו עליהם מאוד את הליך הקליטה". הנציג ציין שבסך הכול הם מרוצים מאוד מהשירות שקיבלו מהעירייה.

במועד סיום הבדיקה, בשלהי פברואר 2024, ציין הנציג כמה סוגיות שיש לתת להן מענה בעת הזו, ובהן:

- הקצאת כוח אדם עירוני לטיפול במפונים – עובדי העירייה שטיפלו במפונים חזרו לתפקידם הרגיל בעירייה, והיעדרם ניכר.
- היעדר תיאום בין גורמי הטיפול – בבתי המלון אין תיאום וסנכרון בין הפעולות של נציגי העירייה, נציגי משרד הרווחה ונציגי משרד ראש הממשלה. לדברי הנציג, הכאוס הזה שורר מהיום הראשון להגעתם עד למועד תום הבדיקה.

- דרוש תגבור של עו"סים ופסיכולוגים. לדברי הנציג, חרף בקשות חוזרות לנציגות העירייה הוא לא עודכן אם בקשתו טופלה ולא קיבל את פרטי הפסיכולוגים המטפלים במפונים ופרטי הטיפול בהם.
- חינוך – קליטת ילדי המפונים במסגרות החינוך בעיר משביעת רצון. כ-93% מהילדים המפונים נקלטו במערכת החינוך. ועם זאת יש לתגבר את שירותי הביקור הסדיר עבור ילדים ונוער שלא נקלטו במערכת החינוך ותלמידים שאינם מגיעים ללימודים באופן סדיר.

קיבוץ אור הנר

לקראת מועד סיום הבדיקה, בשלהי פברואר 2024, תושבי אור הנר היו בשלבים אחרונים של חזרה לבתיהם בקיבוץ. נציגת המפונים הביעה באוזני הביקורת את רגשי הערכה לשירות שנתנה העירייה. היא ציינה שהעירייה ראויה לכל הערכה ומחווה "כל הכבוד". תושבי הקיבוץ הגיעו למלון בעיר כקהילה עצמאית שפותרת את בעיותיה בכוחות עצמה. עם זאת ומטבע המעבר, עלו בעיות בנושאים כגון חינוך, חנייה, תרבות וכביסות – לכולן העירייה סיפקה מענה ופתרון מיידיים. המפונים מאור הנר קיבלו מהעירייה סיוע בכל עניין שביקשו. כל בקשה שעלתה, בכל נושא, נענתה בחיוב.

עיריית שדרות

במועד סיום הבדיקה, בשלהי פברואר 2024, נציגי עיריית שדרות היו בעיצומו של "אירוע מתגלגל" של חזרת רבים מהתושבים המפונים לבתיהם בשדרות, סגירת החמ"ל העירוני שלהם בירושלים, ביצוע הערכת מצב והיערכות להמשך הטיפול בתושבים שנשארו בירושלים. נציגי שדרות הביעו את הערכתם הגדולה לעיריית ירושלים וצינו שתקופת שהותם בעיר הייתה טובה מאוד עבורם. הנציגים הוסיפו שתהליכי הקליטה והטיפול בתושבי שדרות היו מיטביים. ראש מחוז ירושלים מטעם עיריית שדרות ציין באוזני הביקורת כי "המתכללות מטעם מינהל לשירותי קהילה היו נקודת אור בכל הכאוס של הימים הראשונים להגעת תושבי העיר לבתי המלון. בתוך מכלול הגורמים הרבים שהגיעו לבתי המלון (עירוניים, ממשלתיים ופרטיים), הן הנחו את המפונים וסיפקו מידע חשוב למי לפנות, כיצד לפעול וכדומה. העבודה עם עיריית ירושלים הייתה לא פחות ממדהימה. שיתוף הפעולה, ששם את שדרות במרכז, סייע רבות. כל בקשה נענתה באופן מיידי. כראש מחוז היה לי עונג להתארח בירושלים. התנהלות העירייה הייתה מושלמת".

מלון שאירח מאות מפונים

בביקור שערכה הביקורת בפברואר 2024 (כארבעה וחצי חודשים מפרוץ המלחמה) במלון גדול שאירח כ-600 מפונים, פירט מנהל המלון את הקשיים והאתגרים העיקריים, כלהלן:

- העירייה אינה מטפלת בנושאים הדורשים אכיפה כגון מפונים שמעשנים במרחבים הציבוריים.
- יש מחסור במכונות כביסה במלון ובשירותי כביסה חיצוניים. לדבריו, בניגוד להבטחתה, העירייה לא התקשרה בהסכמי שירות עם מכבסות מקומיות. בבירור שערכה הביקורת עם מרכזת מכלול אוכלוסייה ועם מנהל מערך פס"ח העירוני נתגלעו מחלוקות מי מהם הגורם

האחראי לטפל בנושא. לאחר כמה ימים מסרה המרכזת לביקורת כי השיגה למלון מכונות כביסה נוספות.

- חנייה – בשל תפוסה מלאה במלון (של מפונים ואורחים כבשגרה), יש מצוקת חנייה במלון. לכן המפונים מחנים את רכבם מחוץ למלון, והעירייה רושמת להם דוחות חנייה.
- ניכרת ירידה בפעילות הפנאי שהעירייה מארגנת להפגה, לרבות הסעות ואטרקציות.
- הטיפול בבני נוער אחרי שעות הלימודים לא מספק. יש נערים חסרי תעסוקה שמסתובבים במלון ללא מעש, ואף מבצעים מעט מעשי ונדלים.

מסקנות

1. במסמך ההפעלה העירוני לחירום הגדירה העירייה ביצוע תחקיר והפקת לקחים. אך קביעת התנאי שההליך "מותנה בלחץ הזמנים ופניות בעלי תפקידים" כמעט מעקרת אותו מתוכן.
2. אין זה סביר שחמישה חודשים בקירוב מפרוץ המלחמה, היחידות העירוניות עסוקות בעשייה נמרצת ולא הקדישו משאבי זמן ומחשבה להפקת לקחים. היעדר הגדרה של אבני דרך עירוניות לביצוע סיכום והפקת לקחים במועדים קבועים – במיוחד נוכח התמשכות תקופת הפינוי, התעצמות הקשיים והחרפת הבעיות – פוגם בהטמעת תרבות ארגונית של הפקת לקחים ועלול לפגוע בטיפול במפונים ככל שתימשך תקופת הפינוי.

המלצות

1. להגדיר אבני דרך עירוניות לביצוע סיכום והפקת לקחים, במועדים קבועים ומחייבים. מוצע למנות גורם ייעודי שיתכלל את ההליך, ילווה את המכלולים ויגבש מתווה להמשך טיפול.
2. לאגם מידע עיתי, מסקנות ותובנות מהמפונים, מהמלונות, ממשרדי הממשלה וממינהלי העירייה לצורך הפקת לקחים ושיפור המענים.
3. לתת את הדעת לשחיקת העובדים המטפלים במפונים, לצורך החיוני לתת להם מענה ולפגיעה אפשרית בשל כך ברמת השירות הניתן לתושבי העיר.

תגובת המבוקרים

מכלול אוכלוסייה – מינהל לשירותי קהילה

הליך הפקת הלקחים מוגדר כמשימה בשלב השיקום והחזרה לשגרה. המכלול קיים לכל אורך החודשים החולפים הפקות לקחים בפורומים השונים. עם היציאה מהמלונות יקיים המכלול תחקיר.

מסקנה 2: צוין כי תוך כדי טיפול בחירום הופקו לקחים, אך לא בוצעו תחקיר כולל וסיכום תובנות. המכלול יקיים הפקת לקחים בקרוב.

המלצה 1: תבוצע.

המלצה 2: מכיוון שמכלול אוכלוסייה נמצא בקשר עם חלק מהגורמים, המכלול יעביר את הממצאים לתא פס"ח כנדבך נוסף למידע שהתא מרכז בנושא המפונים (מתוקף הקשר שלו עם משרדי ממשלה ונציגי רשויות מפונות) מיתר המכלולים הנמצאים בקשר עם המשרדים השונים.

המלצה 3: ההמלצה מבוצעת. מפרוץ המלחמה המכלול נקט פעולות רבות, בתדירות משתנה, למניעת שחיקה, לרבות: מפגשי זום עם מנחים חיצוניים, סדנאות חוסן לצוותים, הדרכות מקצועיות קבועות, פרטניות וקבוצתיות וליווי וייעוץ של מומחי תוכן. יצוין כי מינהל לשירותי קהילה הקפיד לא לפגוע בשירותים לתושבי העיר.

המלצה 4: תבוצע.

אגף חירום וביטחון

מנהל מערך פס"ח העירוני: בעקבות הדיון של ועדת מל"ח פס"ח שהמנהל יזם ותוצאותיו, התייטר הצורך לקיים דיונים נוספים בפורום רחב בהשתתפות כלל נציגי היישובים המפונים וכלל נציגי משרדי הממשלה. נציגי הקהילות המפונות העדיפו לקיים פגישות עבודה פרטניות שהניבו תוצאות מועילות מאוד ומתן מענה לקהילתם. כל הגורמים העדיפו לערוך מפגשי עבודה פרטניים בשיתוף עם צוותי עבודה רלוונטיים. במקרים שבהם הועלו בקשות או נושאים לטיפול, המנהל תיווך בין נציגי הקהילות המפונות לבין רח"ל ונציגי משרדי הממשלה הנוגעים לדבר.

מינהל חינוך

השפ"ח: הרכזת לטיפול במפונים מטעם שפ"ח ירושלים נמצאת בקשר ישיר ורציף עם מנהלי השירותים הפסיכולוגיים של הרשויות המפונות. לא ידוע לנו על בקשה מטעם נציג עיריית קריית שמונה אל השפ"ח לקבל תגבור של פסיכולוגים ואת פרטי הפסיכולוגים המטפלים ופרטי הטיפול במפונים. אם הועברה בקשתו אל נציג עירייה אחר, הרי שזו לא הגיעה לידיעת השפ"ח.

התייחסות הביקורת

הביקורת ממליצה למנח"י ולשפ"ח לברר את צורכי המפונים ישירות עם נציג עיריית קריית שמונה.

קידום נוער: מלקחי קליטת המפונים - מומלץ לאגם את פעולות מנח"י על כל יחידותיו, לרבות הכנת מוסדות החינוך לקליטה, פעולות התרבות והפנאי, פעולות שפ"ח, הקב"סים ועובדי קידום נוער (איתור, טיפול ולימודי היל"ה) בסנכרון עם הרשויות המפונות.

סיכום

מדינת ישראל נערכת באופן תמידי למצבי חירום שונים, ובהם בין היתר מלחמה כוללת. גורם ההפתעה באירוע חירום מחייב להגיב ולתפקד באופן מיידי, ללא הכנה וללא כל התרעה מוקדמת. אווירת לחץ, היסטריה, חוסר תקשורת וחוסר ודאות עלולים לפגוע ביכולת לתפקד ולקבל החלטות נכונות בזמן אמת, והצורך במנהיגות והובלה הופך להכרחי ומשמעותי.

אירועי הטרור ב-7 באוקטובר הפתיעו בעוצמתם ובהיקפם. ארגון הטרור חמאס פתח במתקפה אכזרית, ברברית וקטלנית. היקף המתקפה, עוצמתה ותוצאותיה הביאה את מדינת ישראל להכריז על יציאה למלחמת "חרבות ברזל". מדינת ישראל נדרשה באחת להתמודד עם הצרכים הרבים של העורף בעקבות המלחמה, לרבות היערכות מיוחדת ומיידית לפינוי אוכלוסייה בהיקף נרחב, הן מיישובי הדרום הן מגבול הצפון.

העירייה קלטה קרוב ל-19,000 תושבים מפונים בכ-60 בתי מלון, בתוכנית הפעלה ובהיקפים שונים מאלה שהתכננה אליהם בשגרה. משרדי הממשלה נכנסו לפעולה באיחור ניכר, והעירייה נאלצה להתמודד לפי מיטב הבנתה עם קליטה ומתן מענה לצורכי עשרות אלפי מפונים ומתפנים עצמאיים. התמשכות מצב החירום וריבוי משרדי ממשלה שנכנסו לפעולה באיחור ונתנו הוראות שונות יצרו בלבול וחילוקי דעות בדבר חלוקת הסמכויות בין המדינה לעירייה. העירייה עשתה כמיטב יכולתה בתנאים שנוצרו.

בעת הזו, החליטה מבקרת העירייה לבחון את פעולות העירייה לקליטת המפונים, בעיקר כדי להפיק לקחים למען שיפור התנהלות העירייה בתהליכי הקליטה והטיפול במפונים.

נציגי הקהילות המפונות – מנהלים ועובדים כאחד – הביעו בפני הביקורת את הערכתם הרבה לעירייה, לאופן הקליטה ולטיפול במפונים. התגובות ששמעה הביקורת היו מרגשות וחיממו את הלב והעידו כי פעולות העירייה לטיפול במפונים נשאו פרי ותרמו לחיזוק החוסן של המפונים וקהילותיהם בשעתם הקשה.

מבלי לגרוע מהאמור, הביקורת מצאה פערים בכמה תחומים מרכזיים שבהם על העירייה לשפר את פעולותיה: ארגון והפעלה של מערך כוח האדם העירוני לעבודה בחירום. נדרשת תשומת לב מיוחדת לעובדים העוסקים בטיפול במפונים זה חמישה חודשים בקירוב. הסדרת הממשקים וחלוקת תחומי האחריות בין המכלולים השונים בעירייה. מיסוד תהליכי עבודה להפקת לקחים. שיפור פעולות העירייה לקבלת שיפוי כספי ומיצוי הכנסות.

אומנם הליקויים המתוארים בדוח לא פגעו ישירות בטיפול במפונים, אך בחינתם חיונית לצורך הפקת לקחים פנים-עירונית. הפקת הלקחים נחוצה כדי ללמוד כיצד להקל על העירייה, ובעיקר על עובדיה, לתפקד טוב יותר בטיפול בקליטת מפונים, שכן לעובדים ולמנהלים תפקידים נוספים למלא לטובת הטיפול בתושבי העיר, גם במצבי חירום.

נספח 1 מילון מונחים בהקשרי מרחב אזרחי בחירות

מתוך אתר רשות חירות לאומית (רח"ל)

הסבר על מגוון מונחים ומושגים, העולים בשיח הציבורי במסגרת מלחמת חרבות ברזל בהקשר למרחב האזרחי:

1. רשות חירות לאומית (רח"ל)

רשות ממשלתית לחירות, הפועלת כחלק ממשד הביטחון, ומופקדת על תיאום בין הגורמים השונים המטפלים באזרחים בשעת חירום: מלחמה, אסון טבע, מגפה, תקלה תפעולית - אסון פתע רב נפגעים, או פיגוע טרור רחב היקף (כגון פיגוע אב"כ). כמו כן רח"ל מתכללת את התוכניות המדיניות לפינוי יישובים, שבמסגרתן נמצאים כיום 126,000 אזרחים במתקני הארחה במימון המדינה.

את משימתה מבצעת רח"ל באמצעות תיאום בין כלל המשרדים, הגופים הייעודיים, המערכות הלאומיות והרשויות העוסקות במוכנות והכנת המרחב האזרחי, תוך מיצוי מרבי של המשאבים הלאומיים להבטחת הרציפות התפקודית במצבי משבר וחירום. רח"ל פועלת בשיתוף פעולה הדוק עם פיקוד העורף.

2. מצב חירום

התרחשות המהווה סיכון לחיי אדם, לבריאות, לרכוש או לסביבה ומצריכה פעילות רב-תחומית ברמה הלאומית, שבגינה מפעיל השלטון הסדרים ייחודיים כדי להתגבר על הסכנה.

מצב החירום יכול לנבוע מאחד מאלה: עימות מוגבל או מלחמה; פיגוע טרור קונבנציונלי או בלתי קונבנציונלי, לרבות שיבוש מערכות מידע הגורם לסיכון בנפש או נזק לתשתיות; אסון טבע – רעידת אדמה וצונאמי; מגפה; תקלה תפעולית הגורמת להתפשטות חומר מסוכן או חומר רדיולוגי וכדומה העשוי לגרום לאסון המוני.

במצב חירום רשאית הממשלה מתוקף סמכותה להתקין תקנות שעת חירום כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים. קיומו של מצב חירום במדינה הוא תנאי לתוקפם של חוקים שונים.

3. מצב מיוחד בעורף

מצב משפטי המוכרז בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית עקב כך שהממשלה משוכנעת כי קיימת סבירות גבוהה שתתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית. בתקופה זו מסורה הסמכות לצה"ל להנחות את האוכלוסייה כולה או חלקים ממנה בכל הוראה הנדרשת להצלתם או לשמירתם של חיי אדם או של רכוש, ובכלל זאת הוראה בדבר ביטול לימודים במוסדות חינוך, מתן הנחיה בדבר חובת שהייה בבתיים או במקלטים, הגבלות על קיום אירועים והתכנסויות רבי-משתתפים ועוד.

המשמעות למשק היא שבכל מקום שבו הוכרז מצב מיוחד בעורף, מוכרזת אוטומטית "תקופת הפעלה" של משק לשעת חירום (מל"ח). אם הוכרז "מצב מיוחד בעורף" יש אפשרות לפגיעה במתן שירותים קיומיים לאוכלוסייה המצויה בשטח שעליו חלה ההכרזה, או שבמערך הייצור או האספקה למתן שירותים קיומיים עלולים להיגרם תקלות או מפגעים ממשיים – אפשר להכריז בצו שההוראות הנוגעות לקריאה לשירות עבודה יחולו בשטח שעליו חלה ההכרזה.

4. מערך משק לשעת חירום (מל"ח)

מערך שנועד להכין את המשק לשעת חירום כדי להבטיח את הרציפות של אספקת מוצרים ושירותים חיוניים במשק בעיתות חירום.

זאת לשם הבטחת מאמצי המענה במצבי חירום ומניעת נזק חמור ומתמשך לכלכלה כתוצאה מהמצב.

מערך המל"ח מורכב מהגופים העיקריים האלה: נציגי משרדי הממשלה, הרשויות הייעודיות לשעת חירום, הרשויות המקומיות והמפעלים החיוניים. מערך מל"ח פועל באמצעות מטה מל"ח וכן ועדות מל"ח.

5. ועדת מל"ח עליונה (ומ"ע)

ועדת מל"ח ברמה הארצית-הלאומית, בראשה עומד שר הביטחון, וחברים בה המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה, נציגים בכירים מהמטה הכללי של צה"ל וממשטרת ישראל, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, יו"ר מרכז השלטון האזורי, ראש רח"ל ומנכ"ל הסוכנות היהודית. לצד הוועדה פועל מטה מל"ח ארצי.

תפקידה העיקרי של ומ"ע הוא להבטיח את ההיערכות והמוכנות של המרחב האזרחי למצבי החירום השונים. ראש רח"ל משמש ממלא מקום קבוע של יו"ר ומ"ע.

6. שירותים חיוניים

שירותים ופעילויות של השלטון המרכזי והמקומי, שהוגדרו ככאלה החייבים לפעול בשגרת חירום. שיבושים אפשריים בשירותים החיוניים צפויים להסב נזק משמעותי למשק או לאוכלוסייה.

7. מפעלים חיוניים

מפעל או חלק ממנו שהפעלתו חיונית לצורכי הגנת המדינה או ביטחון הציבור או לקיום הספקה או שירותים חיוניים. מפעלים חיוניים מאושרים בצו על ידי השרים הרלוונטיים בהתייעצות עם שר הביטחון.

רמת החינויות של מפעל נגזרת ישירות מהנזק שייגרם למשק ולחברה כתוצאה מהשבתה או שיבוש בפעילותו.

8. ריתוק משקי

הסדרה מראש של הישארותם של עובדי המפעלים החינויים ומגויסי חוץ (מחויבי שירות ביטחון ואחרים) לעבודה במפעלים החינויים בשעת חירום. לגבי חייבי שירות ביטחון, הריתוק נעשה בתיאום עם צה"ל.

מי שנקרא לשירות עבודה, בין כמגויס-פנים ובין כמגויס-חוץ, חייב להתייצב בזמן ובמקום לפני הרשות כפי שנקבע בצו.

9. חוק שירות העבודה בשעת חירום

חוק המחייב תושב קבוע לעבוד במפעל חיוני (למעט חייל, שוטר, אישה הרה או לפני תום שנה אחת אחרי לידתה) אם הוא באחד מן הגילים האלה: גבר מגיל 26 עד 67 ועד בכלל, אישה מגיל 26 עד 60 ועד בכלל. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים רשאי לגייסו לצורך זה בצו.

עוד קובע החוק כי לשירות עבודה במפעל חיוני אפשר לגייס את עובדי המפעל עצמו (מגויסי פנים) ואנשים שאינם מועסקים בזמן רגיעה במפעל (מגויסי חוץ).

10. רציפות תפקודית (המשכיות תפקודית)

תהליך ניהולי להתמודדות עם פגיעה ביכולות הארגון לעמוד במשימותיו ולהמשיך בפעולותיו לפי מדדים תפקודיים וזמני התאוששות שנקבעו מראש.

יכולת של ארגון לשמור על תפקודים חיוניים (ולא כל התפקודים) במהלך אירוע החירום ואחריו.

11. שגרת חירום

שגרת החיים המתקיימת בתנאים של מצב חירום וכוללת פעולות לחיזוק כושר העמידה של המשק ברמה המקומית והלאומית והבטחת ההמשכיות (הרציפות) התפקודית של המוסדות.

ברמה הלאומית משמעה שמירת כושר התפקוד והייצור של המשק, המשך אספקת השירותים והמוצרים החיוניים וקיום פעילויות נוספות שתכליתן הבטחת כושר העמידה בחירום לאורך זמן.

ברמת הפרט משמעה שגרת חיים נסבלת, תוך אספקת צורכי הקיום של הפרט ויצירת תנאים המאפשרים לו המשך פעילות יום-יומית תוך התאמה למצב החירום.

12. חוסן חברתי

יכולתה של מערכת חברתית (פרט, משפחה, קהילה) להכיל, להגיב ולהתאים עצמה למצבים קיצוניים של משבר, לחזור לתפקוד מיטבי בזמן הקצר ביותר עם תום המצב המשברי ולפתח יכולות הסתגלות למצבי משבר עתידיים. החוסן מתקיים ברמות שונות: לאומי, שלטון מרכזי, שלטון מקומי, קהילה, משפחה ופרט.

החוסן החברתי הוא רכיב בחוסן הלאומי. שלושת הרכיבים הנוספים המרכיבים את החוסן הלאומי הם: חוסן ביטחוני, חוסן כלכלי וחוסן מדיני (משילות).

13. פינוי – "מרחק בטוח"

תוכנית צה"לית המיועדת לפינוי וקליטה של אוכלוסייה מיישובים סמוכי גדר בגזרה הדרומית ובגזרה הצפונית (גבול לבנון) בשל סיכון המאיים עליה או שנותרה ללא קורת גג. בעת ההפעלה נקבע מי הגוף המפנה, מה האזור שיפונה ומהי שיטת הפינוי המאורגן, לרבות יעדי הפינוי והאזורים הקולטים.

14. התפנות

אנשים שעזבו ביוזמתם את בתיהם למרות שלא נפגעו ולא ניתנה להם הנחיה מהגורמים המוסכמים לעזוב.

15. התרעננות – "משב רוח"

תוכנית לריענון האוכלוסייה ממרחב לחימה לתקופה מוגבלת ומוגדרת מראש בבתי הארחה על ידי הרשויות המקומיות ובמימון המדינה.

ההגדרות מבוססות על "מילון למונחי חירום במרחב האזרחי" של רשות החירום הלאומית, אוגוסט 2021, ומסמכים נוספים.

חלק ג'

**מיגון אוכלוסיית העיר במלחמת
חרבות ברזל**

תוכן העניינים

תקציר // 853

מבוא // 858

פירוט הממצאים

פרק ראשון:

קביעת מדיניות בנושא מיגון האוכלוסייה // 863

פרק שני:

הפיקוח העירוני על המקלטים והמרחבים המוגנים העירוניים // 875

פרק שלישי:

הפיקוח העירוני על המקלטים הפרטיים בבתים המשותפים // 887

פרק רביעי:

הפיקוח העירוני על המקלטים והמרחבים המוגנים במוסדות החינוך // 891

פרק חמישי:

הסבת חניונים תת-קרקעיים לשימוש כמרחבים מוגנים // 898

פרק שישי:

מערך המידע על המרחבים המוגנים בעיר // 900

סיכום // 903

תקציר

רקע

בשבת 7.10.2023 פרצה מתקפת פתע של ארגון הטרור חמאס וארגוני טרור נוספים מעזה על ישראל. ההתקפה החלה בירי של אלפי רקטות לרחבי ישראל וגם לירושלים. התקפה זו הביאה את מדינת ישראל להכרזה על יציאה למלחמת חרבות ברזל.

עם תחילת המלחמה הנחה ראש העירייה, מתוקף סמכותו כיו"ר מטה החירום העירוני, לפתוח את כלל המקלטים ומרחבי המיגון הפרטיים, לרבות מקלטים בבניינים משותפים, ומרחבי המיגון הציבוריים בעיר כגון מקלטים עירוניים, מקלטים בבתי הספר וכן מרחבים מוגנים בחניונים תת-קרקעיים.

העירייה נדרשת על פי פקודת העיריות (סעיפים 149 א' ו-ב') להקים ועדות עירוניות בנושאי משק לשעת חירום (מל"ח) וביטחון, בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (חוק הג"א, סעיף 12) ובהתאם להנחיות פיקוד העורף (להלן: פקע"ר). העירייה נדרשת לקבוע דרכי פעולה והנחיות להפעלת תוכנית למיגון של תושביה והבאים בשעריה בשעת חירום כגון מלחמה. במסגרת זו, העירייה מחויבת לפרט אילו מרחבים בתחומה אושרו כמרחבים מוגנים בידי פקע"ר ובאילו אזורים בעיר לא קיימים מקלטים ומרחבים מוגנים הראויים לשהייה ממושכת של אוכלוסיית האזור (להלן: פערי מיגון). העירייה מחויבת להשלים את פערי המיגון ולוודא שהמקלטים והמרחבים המוגנים בכל העיר כשירים ומתאימים לשהייה בשעת חירום בהתאם להנחיות פקע"ר.

על פי "מנחה למנהל אגף חירום וביטחון במטה החירום העירוני" בהתאם ל"תיק אב לעירייה לחירום" של פיקוד העורף, אגף חירום וביטחון במינהל תפעול (להלן: האגף) מתכלל את הנושא בעירייה ואחראי לפקח על כשירותם של כל המקלטים והמרחבים המוגנים – הן הציבוריים והן הפרטיים – לשימוש בשעת חירום, וזאת בסיוע אגף אכיפה ושיטור עירוני.

לפי הפרסום באתר האינטרנט העירוני, נכון לדצמבר 2023 קיימים בעיר **215 מקלטים עירוניים** (מרחב מוגן המתוכנן לשהייה ארוכה) ומחסות עירוניים (מרחב מוגן המתוכנן לשהייה קצרה של מספר דקות). מתוכם **115 נמסרו ברשות שימוש** – המשמשים כמקלטים דו-תכליתיים: מקלטים המשמשים לפעילויות שונות בעיתות שגרה וכמקלטים בעיתות חירום (מהם 99 לגורמים חוץ-עירוניים ו-16 לגורמים עירוניים), ו-**100 מקלטים רגילים** – מקלטים שנעשה בהם שימוש רק בעיתות חירום וסגורים בעיתות שגרה. כך שבסך הכול העירייה אחראית על תחזוקתם ותקינותם של **116** מקלטים ומחסות עירוניים.

יצוין כי בעת פרוץ מלחמת חרבות ברזל 25 מקלטים ומחסות עירוניים לא היו זמינים או שלא היו כשירים לשימוש. בחודש דצמבר 2023 חל שיפור מסוים, ואז 18 מקלטים ומחסות לא היו זמינים או לא כשירים.

נוסף אליהם הוסבו ואושרו בידי פקע"ר 44 חניונים תת-קרקעיים ברחבי העיר (עירוניים, ציבוריים ופרטיים) לשימוש מחסות ומרחבים מוגנים בשעת חירום.

לפי יישומון פקע"ר, מאז 7.10.2023 ועד 26.2.2024 הופעלו 48 התרעות בגין ירי רקטות וטילים לירושלים, שחייבו את תושבי העיר והשוהים בה להיכנס למרחבים המוגנים.

עיקרי הממצאים

1. בעיר יש פערי מיגון חריגים – 66% מהמבנים בעיר ללא מיגון תקני. כמו כן רבים מהמבנים שיש בהם מיגון אינם מספקים מענה מיגוני יעיל.
2. לפי הנתונים הידועים למינהל חינוך (להלן: מנח"י) בנוגע למיגון מוסדות החינוך בעיר, ל-103,436 תלמידים – שהם 52% מתלמידי העיר – ולכלל הציבור הרחב אין אפשרות להשתמש בשעת חירום וללמוד במוסדות חינוך בעלי מיגון תקני מלא. 27% ממוסדות החינוך ללא מיגון תקני כלשהו.
3. למרות שחל שיפור, עדיין רוב המקלטים והמחסות העירוניים בעיר (אלה שתחזוקתם באחריות ישירה של העירייה ואלה שנמסרו ברשות שימוש והמחזיקים בהם אחראים לתחזוקתם) אינם כשירים ובטיחותיים באופן מספק ועלולים לסכן את המשתמשים בהם.
4. רמת הכשירות והבטיחות של המקלטים הפרטיים בבתים המשותפים ובמוסדות החינוך עדיין נמוכה ולא ידועה במלואה לעירייה, זאת בשל אי-עמידת העירייה בחובתה לפי חוק ההתגוננות האזרחית והנחיות פקע"ר לבצע ביקורות כשירות תקופתיות במקלטים הפרטיים בבתים המשותפים ובמוסדות החינוך ובשל אי-שימוש במערכת ממוחשבת ייעודית לכך.
5. חסרים נהלים עירוניים, וחלק מהנהלים לא מעודכנים או לא רלוונטיים.
6. במכלולי החירום בעירייה לא מקפידים להשתמש ביומן מבצעים, שבו יש לבצע תיעוד, פיקוח ומעקב על ההתרחשויות, המשימות וביצוען בפועל, לרבות בנושא המיגון והמרחבים המוגנים בעיר.
7. חל עיכוב חריג ומשמעותי בפתיחת המקלטים העירוניים.
8. בשל יוזמה ברוכה של העירייה ושל פקע"ר להסב חניונים תת-קרקעיים לשימוש כמחסות ומרחבים מוגנים לשהייה קצרה בעת חירום, צומצמו במעט ובאופן זמני בלבד פערי המיגון החמורים בעיר. עם זאת המענה לא היה יעיל לאורך זמן בשל היערכות לא מספקת מצד העירייה.
9. מידע מוטעה ולא עדכני בנוגע למקלטים ולמרחבים המוגנים בעיר, שאף עלול לסכן חיי אדם, פורסם והופץ לציבור הרחב באתר האינטרנט העירוני, במערכת המידע הגיאוגרפי (ה-GIS) ובעוד פלטפורמות מידע ותקשורת. זאת בשל אי-היערכות נאותה, יעילה ומספקת טרם פרץ מלחמת חרבות ברזל וגם בימי הלחימה.

המלצות מרכזיות

1. על העירייה לבחון בכל שכונה אם יש בה פערי מיגון חריגים ולפעול לתת מענה מתאים, בכפוף למגבלות ולשיקולים הנוגעים לדבר.
2. לגבש נהלים חסרים, לעדכן נהלים קיימים ולבטל נהלים שאינם רלוונטיים בנושא המקלטים והמרחבים המוגנים בעיר.
3. לוודא שימוש נאות ביומן מבצעים/אירועים בכל מכלולי החירום העירוניים. ביומנים מבוצעים תיעוד, פיקוח ומעקב אחרי ההתרחשויות, המשימות וביצוען בפועל, לרבות בנושא המיגון והמרחבים המוגנים בעיר.
4. לשקול מעבר לפתיחה אוטומטית של כלל המקלטים העירוניים בהתאם להנחיות פקע"ר במסמך "מערכת פתיחה אוטומטית ובקרת מקלטים", מאי 2016. עד יישום המלצה זו, לוודא שבידי העירייה יש מפתחות ואף אמצעי פריצה למנעולים לכלל המקלטים, המחסות והמרחבים המוגנים העירוניים, כולל אלה שנמסרו ברשות שימוש. יש לוודא שהפתיחה תוך ארבע שעות תתבצע רק לאחר הנחיה מפורשת ובכתב מפקע"ר, מראש העירייה או ממנכ"ל העירייה.
5. לוודא שהתקב"ר בסך 10 מיליון ש"ח לצורך שיפוץ ושדרוג המקלטים שמצב כשירותם ובטיחותם ירוד, ינוצל באופן מיטבי ובמהירות הנדרשת באמצעות הכנת תוכנית עבודה ייעודית מבוקרת ומפוקחת וקביעת לוחות זמנים לביצוע. כמו כן מומלץ לשקול הגדלת התקציב בהתאם לצורך כדי לתת מענה מיטבי לנושא.
6. על העירייה לוודא שכלל הבדיקות יבוצעו ושהליקויים המתגלים במקלטים ובמחסות העירוניים, במוסדות חינוך ואף במקלטים פרטיים בבתים משותפים יתוקנו בפרקי הזמן הקבועים לכך (ממענה מיידי ועד 90 ימים).
7. על העירייה לוודא באופן מיידי באמצעות אגף חירום וביטחון שאישורי הבטיחות והחשמל בכל המקלטים והמחסות, אלה שבאחריות ישירה של העירייה ואלה שנמסרו ברשות שימוש, יהיו בתוקף בכל זמן.
8. על העירייה לוודא באמצעות אגף חירום וביטחון כי יוגשו לפקע"ר לגריעה אך ורק המקלטים או המחסות שמיועדים להריסה או שאינם יכולים לשמש עוד כמרחב מוגן בשל ליקויים שלא יאפשרו חזרה לכשירות גם אם יוקצו תקציבים משמעותיים לטיפול בהם. כמו כן יש לקבל את אישור פקע"ר להשמשתם מחדש ולוודא כי הם כשירים ובטיחותיים לשימוש. יש לקבל את אישור ועדת ביטחון, מל"ח ופס"ח טרם הגשה לגריעה או השמשה מחדש של המקלטים והמחסות לאישור פקע"ר.
9. להיערך מבעוד מועד, טרם שנת 2026, להפסקת רשות שימוש והפסקת קבלת קהל במקלטים ובמחסות שאינם מונגשים – או לפעול להנגישם עד אז.
10. לשקול העברת אחריות מלאה ותכלול מלא לאגף חירום וביטחון בנוגע לכלל המקלטים, המחסות והמרחבים המוגנים העירוניים, הן אלה שבאחריות העירייה והן אלה שנמסרו ברשות שימוש.

11. להשתמש במערכת ייעודית, או בתיקייה ייעודית, לריכוז, פיקוח ובקרה בכל הקשור למקלטים ולמרחבים המוגנים בבתים המשותפים ובמוסדות החינוך.
 12. על אגף אכיפה ושיטור עירוני לתת מענה יעיל ומהיר לפניית הציבור, כולל פינוי אשפה וגרוטאות, תיקון נזקים ותיקוני חשמל ומאור במקלטים העירוניים ואף הפרטיים בבתים המשותפים באזורים המדורגים במקום נמוך במדד החברתי כלכלי. זאת מתוך התקציב העירוני וממקורות תקציביים מחוץ לעירייה.
 13. על העירייה, באמצעות מנח"י, לפעול באופן מיידי להשלמת פערי המידע החמורים בנוגע למיגון מוסדות החינוך. זאת כדי להתקין מקלטים ומרחבים מוגנים תקינים במוסדות החינוך או למצוא חלופות ופתרונות הנדסיים שייתנו מענה נאות.
 14. לפעול ולהרחיב את פרויקט הסבת החניונים התת-קרקעיים למרחבים מוגנים ומחסות, ואף לנסות להגדיל את כושר האכלוס המרבי בהם ולוודא שכולם אושרו בידי פק"ר בטווח של שנה עד שנתיים מיום השימוש בהם כמרחב מוגן.
 15. לפעול באופן מיידי, וטרם פרוץ אירוע חירום נוסף, לטייב את כלל הנתונים והמידע המפורסמים לציבור הרחב בכל פלטפורמות המידע על אודות המקלטים והמרחבים המוגנים בעיר. זאת תוך קיום בקרה ומעקב שוטפים בדבר נכונות המידע והנתונים.
- תמצית זו אינה כוללת את כל הממצאים שעלו וגם אינה מוסרת את כל ההמלצות והפרטים המופיעים בגוף הדוח. לקבלת מידע זה יש לקרוא את הדוח המפורט.

תגובת המבוקרים

תגובות המבוקרים המפורטות שולבו בגוף הדוח במקומות המתאימים.

סיכום

קיומם של מקלטים ציבוריים, לצד מרחבים מוגנים אחרים, במידה שתספק את צורכי המיגון של כלל האוכלוסייה המאווימת חיוניים מאוד בשעת חירום. תחזוקתם השוטפת והתקינה משפיעה על יכולת העמידה של העורף מול איום שמטרתו לפגוע בחיי אדם.

מממצאי הדוח עולה כי בירושלים יש פערי מיגון חמורים וחריגים.

בשל האתגרים הביטחוניים שאיתם מתמודדת מדינת ישראל וצפויה עוד להתמודד, ולנוכח מעמדה המיוחד של ירושלים כבירת מדינת ישראל והאיום הגובר הנגזר מכך, הביקורת ממליצה ליישם בהקדם האפשרי את עיקרי ההמלצות הן מביקורת זו והן מהדוח הקודם שערכה בנושא בשנת 2021. בין ההמלצות שציננה הביקורת: וידוא כי התקב"ר בסך 10 מיליון ש"ח לצורך שיפוץ ושדרוג המקלטים שמצב כשירותם ובטיחותם ירוד, מתקבל ואף יוגדל בהתאם לצורך. בחינה אם קיימים פערי מיגון חריגים בכל שכונה ומתן מענה מתאים בכפוף למגבלות ולשיקולים הרלוונטיים מעבר לפתיחה אוטומטית של כלל המקלטים העירוניים. ביצוע ביקורות תקופתיות בכלל המקלטים העירוניים, במוסדות החינוך ובמקלטים הפרטיים בבתים המשותפים – תוך פיקוח, בקרה ומעקב

שוטפים ויישום תיקון הליקויים באמצעות מערכות מידע ייעודיות לנושא ומסירת מידע מעודכן ומדויק לציבור הרחב בכל פלטפורמות המידע על אודות המקלטים והמרחבים המוגנים בעיר.

מבוא

העירייה נדרשת לפי פקודת העיריות (נוסח חדש, סעיפים 149 א' ו-ב') להקים ועדות עירוניות בנושאי משק לשעת חירום (להלן: מל"ח) וביטחון, בהתאם לסעיף 12 בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן: חוק הג"א) ובהתאם להנחיות פיקוד העורף (להלן: פקע"ר). על העירייה לקבוע דרכי פעולה והנחיות להפעלת תוכנית למיגון של תושביה והבאים בשעריה בשעת חירום כגון מלחמה.

לפי הפרסום באתר האינטרנט העירוני, נכון לדצמבר 2023 קיימים בעיר **215 מקלטים עירוניים** (מרחב מוגן המתוכנן לשהייה ארוכה) ומחסות עירוניים (מרחב מוגן המתוכנן לשהייה קצרה של מספר דקות). מתוכם **115 נמסרו ברשות שימוש** – המשמשים כמקלטים דו-תכליתיים: מקלטים המשמשים לפעילויות שונות בעיתות שגרה וכמקלטים בעיתות חירום (מהם 99 לגורמים חוץ-עירוניים ו-16 לגורמים עירוניים), ו-**100 מקלטים רגילים** – מקלטים שנעשה בהם שימוש רק בעיתות חירום וסגורים בעיתות שגרה. כך שבסך הכול העירייה אחראית על תחזוקתם ותקינותם של **116** מקלטים ומחסות עירוניים.

לפי יישומון פקע"ר, מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל ב-7.10.2023 ועד 26.2.2023 הופעלו 48 התרעות בגין ירי רקטות וטילים לירושלים, שחייבו את תושבי העיר ואורחיה להיכנס למרחבים המוגנים ולשהות בהם.

אגף חירום וביטחון במינהל תפעול (להלן: האגף) מתכלל את הנושא בעירייה ואחראי לפקח על כשירותם של כל המקלטים והמרחבים המוגנים – הן הציבוריים והן הפרטיים – לשימוש בשעת חירום, וזאת בסיוע אגף אכיפה ושיטור עירוני.

בשנים 2021 עד 2023 השקיעה העירייה בתחזוקה ובשיפוץ המקלטים ברחבי העיר סך של 1.68 מיליון ש"ח, לעומת 1.83 מיליון ש"ח המחויבים לפי תקנה 723 תקציב הג"א (התגוננות אזרחית, להלן: הג"א) מקומי, בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים. כלומר העירייה השקיעה כ-150,000 ש"ח פחות מהתקציב המחויב על פי התקנה. עוד יצוין כי עיקר ההוצאה העירונית, בסך כ-1,000,000 ש"ח, הושקעה בשנת 2023 שבה פרצה מלחמת חרבות ברזל.

לוח 1: השוואת תקציב מקלטים הג"א מקומי – תקנה 723, שנים 2021–2023 (ש"ח)

שנה	סך הוצאה מחויבת לפי מפתחות תקציב הג"א מקומי חוזר מנכ"ל משרד הפנים - תקנה 723	סך הצעת התקציב העירוני לפי מפתחות תקציב הג"א מקומי חוזר מנכ"ל משרד הפנים - תקנה 723	סך פער בין התקציב המחויב לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים לתקציב העירוני המחויב לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים	סך פער בין התקציב המחויב לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים לתקציב העירוני המחויב לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים	סך פער בין התקציב המחויב לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים לתקציב העירוני המחויב לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים	סך פער בין התקציב המחויב לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים לתקציב העירוני המחויב לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים	סך פער בין התקציב המחויב לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים לתקציב העירוני המחויב לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים	סך פער בין התקציב המחויב לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים לתקציב העירוני המחויב לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים	סך פער בין התקציב המחויב לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים לתקציב העירוני המחויב לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים	סך פער בין התקציב המחויב לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים לתקציב העירוני המחויב לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים
2021	608,000	404,000	-204,000	355,000	-253,000	-49,000	286,946	-321,054	-117,054	-68,054
2022	608,000	100,000	-508,000	100,000	-508,000	0	396,510	-211,490	296,510	296,510
2023	615,000	550,000	-65,000	550,000	-65,000	-65,000	998,319	383,319	448,319	448,319
סה"כ	1,831,000	1,054,000	-777,000	1,005,000	-826,000	-49,000	1,681,775	-149,225	627,775	676,775

לפי נתוני התקציב שהתקבלו מאגף חירום וביטחון, מינהל תרבות, חברה וספורט ומהמערכת הפיננסית העירונית. יודגש כי הביקורת התמקדה אך ורק בנתונים הגולמיים.

בדוח הביקורת של עיריית ירושלים לשנת 2021 פורסם דוח בנושא: "מיגון אוכלוסיית העיר בשעת חירום" (להלן: הדוח הקודם). להלן הממצאים העיקריים שעלו בדוח הקודם: ל-48% מכלל אוכלוסיית העיר אין מיגון תקני. כלל 215 המקלטים העירוניים אינם כשירים לשהייה ארוכה, ומתוכם 28 מקלטים אינם כשירים כלל (נכון למאי 2021). חסרה תוכנית עבודה מבוססת תבחינים לאכיפה ופיקוח ולהכשרת המקלטים. יש תקצוב חסר לעבודות להכשרת המקלטים וחוסר יעילות ביישום בקרה על ביצוען. בהתאם לכך הביקורת המליצה לפעול לתיקון ושיפור המצב, ובכלל זה: לערוך תוכנית עבודה רב-שנתית מפורטת הכוללת יעדים מדידים להשלמת פערי המיגון בהתאם לתוכנית המיגון הרשותית (להלן: תמ"ר), בהתאם לסדרי עדיפויות ובלוויית פירוט לוחות זמנים והמשאבים הנדרשים לכך. לערוך באמצעות מערכת המידע תוכניות עבודה המתעדכנות באופן שוטף – לאכיפה ופיקוח מועילים, להכשרת המקלטים בהתאם לתבחינים שהוגדרו, לסיווג חומרת הליקויים שנמצאו ולמועדי היעד שהוגדרו לתיקונם. לתקצב את העבודות להכשרת המקלטים בהתאם לתוכנית עבודה מבוססת תבחינים ולהנחיות משרד הפנים.

מטרת הבדיקה

מעקב אחר יישום המלצות דוח הביקורת לשנת 2021 בנושא "מיגון אוכלוסיית העיר בשעת חירום", וכן בחינת נאותות תחזוקתם והכשרתם של המקלטים והמרחבים המוגנים לשימוש בעת מלחמת חרבות ברזל.

היקף הבדיקה

הביקורת תתמקד בשלושה נושאים עיקריים הנוגעים למיגון אוכלוסיית העיר טרם פרוץ מלחמת חרבות ברזל ובמהלך המלחמה:

- זמינותם של המרחבים העירוניים המוגנים, לרבות: מקלטים עירוניים, מקלטים בבתי הספר ומרחבים מוגנים בחניונים תת-קרקעיים ציבוריים.
- זמינותם של המקלטים הפרטיים בבתי משותפים.
- הפעולות העירוניות שנעשו להכשרת מרחבים מוגנים, לצמצום פערי המיגון בעיר ולזמינותם, לרבות תקצובם.

דוחות קודמים בנושא

דוח מבקר המדינה

- דוח ביקורת שנתי 70ג התש"ף-2020 "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) – ביקורת מעקב".
- דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2018, "מיגון ומקלוט בשטחן של רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי בצפון ובדרום".
- דוח מיוחד 2016, "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה)".

דוחות מבקרת העירייה

- דוח שנתי 2021, "מיגון אוכלוסיית העיר בשעת חירום".

תקופת הביקורת

דצמבר 2023 עד פברואר 2024.

פירוט הממצאים

פרק ראשון

קביעת מדיניות בנושא מיגון האוכלוסייה

גיבוש ואישור של תוכנית מיגון רשותית (תמ"ר)

העירייה נדרשת לפי פקודת העיריות (סעיפים 149 א' ו-ב') להקים ועדות עירוניות בנושאי מל"ח וביטחון, בהתאם לחוק הג"א סעיף 12 ובהתאם להנחיות פקע"ר. על העירייה לקבוע דרכי פעולה והנחיות להפעלת תוכנית למיגון של תושביה והבאים בשעריה בשעת חירום כגון מלחמה. בחוברת "המנחה המקצועי" להכנת תמ"ר, שפרסם פקע"ר במרץ 2010 (להלן: מנחה תמ"ר), נקבעו ההנחיות לרשויות המקומיות כיצד להכין תוכנית מיגון ברשות באמצעות מיפוי התשתיות, ניתוח פערי המיגון והכנת תוכנית מענה לפערים.

בדיון ב-10.7.2023 ב"ועדת ביטחון, מל"ח (משק לשעת חירום) ופס"ח (פינוי סעד וחללים)" העירונית, האמונה על הנושא מבחינה סטטוטורית בהתאם לקבוע בסעיף 149 בפקודת העיריות, מפקד מחוז ירושלים של פקע"ר ציין לחיוב את התוכנית המעודכנת ממאי 2023 וכן אישר את התמ"ר וחתם עליה.

הביקורת מעירה כי עדיין יש פערי מידע בתמ"ר, כגון: מקלטים במבנים ציבוריים, מפעלים חיוניים, מקלטים במבני מסחר, חניונים תת-קרקעיים, השלמת נתונים מאגף אכיפה ושיטור עירוני בנוגע למקלטים משותפים, מידע על המיגון בגופים ציבוריים בעיר.

פערי מיגון חריגים

העירייה מחויבת לציין בתמ"ר באילו אזורים בעיר אין מקלטים ומרחבים מוגנים הראויים לשהייה ממושכת של אוכלוסיית האזור (להלן: פערי מיגון).

העירייה והמדינה מחויבות לוודא כי המקלטים והמרחבים המוגנים בכל העיר כשירים ומתאימים לשהייה בשעת חירום בהתאם להנחיות פקע"ר.

בפסק דין מ-29.1.2024 בבג"ץ 8592/23, אורית כהן ואחרים נגד מפקד פקע"ר וראש עיריית תל אביב-יפו, עתירה למתן צו על תנאי המורה למשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא יכינו תוכנית להתקנת מקלטים ציבוריים, מחסות ציבוריים או מרחבים מוגנים ניידים בשכונות מגוריהם של העותרים בדרום-מזרח העיר תל אביב-יפו, ובהתאם יציבו מחסות ציבוריים כאמור לאלתר, נקבע: "חובתה העליונה של המדינה להגן על חייהם ועל שלמות גופם של אזרחיה ותושביה, החלה ביתר שאת בעיתות מלחמה וחירום, מעצימה את הצורך במציאת פתרונות מיגון משמעותיים ואפקטיביים. זאת בפרט באזורים שבהם קיימים פערי מיגון, לגביהם מתחזק הצורך לשפר את אמצעי ההתגוננות הנתונים לאזרחים ואת תחושת הביטחון שלהם".

בפסק הדין נכתב: "סירובם של המשיבים להציב מרחבים מוגנים ניידים ברחבי העיר אינו מגלה עילה להתערבותנו... פשיטא כי **ככל שיימצא כי קיימת ייחודיות יוצאת דופן וחריגה באיזו מהשכונות בעיר, העירייה תפעל לתת מענה מתאים** בכפוף למגבלות ולשיקולים הרלוונטיים". (ההדגשות אינן במקור).

על פי התמי"ר, בירושלים יש 62,055 מבנים מכל הסוגים, לרבות: ציבורי, פרטי, מגורים, עסקי, תעשייתי. מתוכם 66% ללא מיגון תקני, בחלוקה הבאה: מערב העיר – 50% ללא מיגון, במזרח העיר – 89% ללא מיגון.

לוח 2: פערי המיגון בעיר נכון למאי 2023

מיקום בעיר	מצב	מספר מבנים
מזרח העיר	צריך בדיקה	20,126
	הבניין אינו ממוגן	3,310
	ממ"דים בכל הבניין	2,915
	מקלט	23
מערב העיר	צריך בדיקה	5,296
	הבניין אינו ממוגן	12,097
	ממ"דים בכל הבניין	6,453
	ממ"דים רק בחלק מהבניין	329
	מקלט	11,506
כל העיר	סה"כ	62,055

מתוך תוכנית מיגון רשותית – עיריית ירושלים.

בחינת הנהלים העירוניים בנושא המקלטים והמרחבים המוגנים

בהתאם לקבוע בהנחיות פקע"ר לרשויות המקומיות ובתיקה האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום, 2021, מאת משרד הפנים, פקע"ר, רח"ל (רשות החירום הלאומית), מרכז השלטון המקומי בישראל ומרכז השלטון האזורי בישראל (להלן: תיק האב להיערכות העירייה לחירום), העירייה מחויבת לקבוע נהלים עירוניים בנושא מיגון העורף. נהלים אלה יכללו בין היתר: נוהל לעריכת תמי"ר, עדכונה והפעלתה בשעת חירום, נוהל לפיקוח ובקרה על כשירות המקלטים ונוהל לבדיקות תקופתיות במקלטים, המפרט את הבדיקות הנדרשות, שיטת המעקב אחר ביצוען, תוצאות הבקרה והטיפול בתקלות.

הביקורת בחנה אילו נהלים עירוניים נמצאים בפורטל העובדים העירוני. נמצאו שלושה נהלים כדלקמן:

- נוהל 08.02.05 תכנון מקלטים, בתוקף מ-1.2.1999.
- נוהל 04.05.15 אכיפת חוק עזר לירושלים (מקלטים), התש"מ-1980, בתוקף מ-1.3.1999.

- נוהל 08.03.01 מסירת מקלטים ציבוריים לשימוש גורמי חוץ ופנים, בתוקף מ-1.8.2002.

יוערי כי טרם גובשו נהלים המחויבים לפי פקע"ר ומשרד הפנים כדלקמן: נוהל עריכת תמ"ר, עדכונה והפעלתה בשעת חירום, נוהל לפיקוח ובקרה על כשירות המקלטים ונוהל לבדיקות תקופתיות במקלטים, המפרט את הבדיקות הנדרשות, שיטת המעקב אחר ביצוען, תוצאות הבקרה והטיפול בתקלות.

למרות זאת התקבלו החלטות וננקטו פעולות מבלי שהיו נהלים מסודרים לכך. למשל: הסבה, אישור ושימוש בחניונים תת-קרקעיים כמרחבים מוגנים בשעת חירום, גריעת מחסות עירוניים מרשימת המקלטים, מסירתם לאגף נכסי העירייה ושוב החזרת חלק מהם לשימוש כמרחב מוגן בעת מלחמת חרבות ברזל.

יתרה מזו, גם הנהלים הקיימים ישנים ואינם מעודכנים. כך לדוגמה למרות שקיים נוהל תכנון מקלטים, הרי שמתחילת שנות ה-90 העירייה לא מתכננת ומקימה מקלטים בשל המעבר לחיוב בניית ממ"דים (מרחב מוגן דירתי) בכל בנייה חדשה ובכל תוספת לבניין קיים.

שימוש ביומני מבצעים במטה החירום ובמכלולים

מטה החירום העירוני הוא מטה שבראשו יו"ר ועדת מל"ח, שהוא ראש העירייה, המופעל בעירייה בזמן מלחמה לשם תיאום עבודות המטות הייעודים, קביעת קדימויות, הקצאת משאבים ותיאומים מול צה"ל, פקע"ר, וגורמי סיוע וממשל אחרים. מרכז ההפעלה במטה החירום העירוני החל לפעול כבר ב-7.10.2023 עת ראש העירייה הגיע למטה החירום כבר בשעות הבוקר.

בשעת חירום חלה חובה להשתמש ביומן מבצעים (או אירועים) כדי לתעד, לעקוב ולפקח על ההתרחשויות, המשימות וביצוען בפועל הן במרכז ההפעלה שבמטה החירום והן בכל מכלול ומכלול בעירייה. המכלולים אינם חלק ממבנה הרשות בעיתות שגרה, אולם הם מאפשרים לה לקיים ארגון מיוחד למצבי חירום כדי לשפר את המענה הנדרש ממנה וליצור מוטת שליטה יעילה ותכלול מועיל של המענה הנדרש ממנה בעיתות חירום. בדרך כלל המבנה הארגוני העירוני שבשגרה נשמר גם תחת מבנה מטה החירום העירוני. לרוב כל מינהל יהפוך למכלול, אך קיימים גם מיזוגי מינהלים למכלול אחד.

בהתאם לסעיף 14, "מערכות תקשורת ומולטימדיה", בפרק מרכז ההפעלה הרשותי ב"אוגדן לממונה חירום וביטחון ברשות המקומית" מאת משרד הפנים, אגף חירום וביטחון, מאי 2023: **"העבודה תתבצע באמצעות יומנים** (יומני מערכת שוע"ל - מערכת שליטה ובקרה המיועדת לכלל הכוחות בעורף ומציגה את תמונת מצב הכוחות והאירועים. המערכת משמשת גם את הדרגים הטקטיים - גדודי החילוץ - וגם את המפקדות הצבאיות ומרכזי ההפעלה ברשויות, במשרדי הממשלה, ברשויות הייעודיות ובארגוני החירום). **כל מכלול ברשות ינהל את המידע ואת האירועים ביומן שלו**" (ההדגשות אינן במקור).

יצוין כי בשל הבלבול ששרר במדינה ב-7.10.2023 נוכח התקפת הפתע, ובשל כך שזה היה יום שבת וחג שמחת תורה, מטה החירום לא פעל באופן מסודר לפחות עד צאת השבת, ופעולותיו והנחיותיו לא תועדו ביומן המבצעים עד לשעה 23:00 באותו יום.

כמו כן יוער כי המידע ביומן המבצעים של מטה החירום אינו נותן תמונה מלאה ומעקב אחר כלל ההתרחשויות והמשימות לביצוע.

לדוגמה:

- אירועים ומשימות שניתנו בנוגע למרחבים מוגנים ושצוין לגביהם כי בוצעו – לא ניתן מידע מלא לגביהם, מתי בפועל בוצעו, מי ביצע ובאיזה אופן.
- אירועים ומשימות שניתנו בתחילת המערכה החל מ-8.10.2023 – במצב הטיפול מעודכן "פתוח" או שאין כל מידע עליהם (נכון ל-29.1.2024).
- התיעוד ביומן מבצעים בוצע עד 24.10.2023 (נכון ל-29.1.2024) בעוד המלחמה ממשיכה להתנהל גם במועד סיום הביקורת. כמו כן לא נמצא תיעוד כי ראש העירייה הנחה על הפסקת התיעוד ביומן המבצעים.

היעדר שימוש ביומן מבצעים במכלולים השונים

כאמור, חלה חובה להשתמש ביומן מבצעים/אירועים בשעת חירום גם במכלולים השונים.

מבדיקת הביקורת, במנח"י – (מכלול חינוך בחירום) אגף חירום וביטחון, באגף אכיפה ושיטור עירוני – (כחלק ממכלול תפעול בחירום) ובמכלול דוברות והסברה נמצא שלא השתמשו ביומן מבצעים/אירועים.

ההנחיה לפתיחת המקלטים העירוניים

ההנחיה לפתיחת כלל המקלטים הציבוריים בחירום צריכה להתבצע **עד ארבע שעות ממתן ההנחיה** על ידי פקע"ר. זאת ביו היתר כדי לוודא שהפתיחה הכרחית, כדי לא ליצור לחץ ותבהלה שלא לצורך וכן כדי לוודא שהשימוש במקלטים ובמרחבים המוגנים ייתן את המענה המיגוני והבטיחותי למשתמשים בו.

לפי סעיף 9ט' פסקה ד' בתיק האב להיערכות העירייה לחירום:

תפקידי תא חירום וביטחון – מתן הוראה לפתיחת מקלטים ציבוריים לאוכלוסייה (בהתאם להנחיות פקע"ר).

לפי מסמך "נוהל פתיחת מקלטים" מאת אגף חירום וביטחון, (נוהל עבודה פנימי שאינו נושא תאריך) חלה חובה לפתוח את המקלטים בזמן המייד ועד ארבע שעות מקבלת הנחיית פקע"ר או הנחיית ראש העירייה או מנכ"ל העירייה.

מאגף אכיפה ושיטור עירוני נמסר לביקורת כי ההנחיה לפתוח את המקלטים העירוניים ניתנה בשעה 08:00 לערך מאת סגן מנהל האגף, לאחר שהונחה לעשות כן על ידי סמנכ"ל וראש מינהל תפעול.

הביקורת מציינת כי מקובץ "פתיחת מקלטים 7.10.2023", שמנהל אגף אכיפה ושיטור עירוני העביר לביקורת, עולה כי לפחות 13 מקלטים נפתחו או נפרצו בידי צוותים ייעודיים של האגף החל מהשעה 07:07, ולא משעה 08:00.

מאגף חירום וביטחון נמסר כי בהערכת המצב שהסתיימה בשעה 10:00 הנחה ראש העירייה לפתוח את המקלטים העירוניים.

ואילו ההנחיה מפקע"ר לפתוח את המקלטים התקבלה רק בשעה 11:30 באמצעות מסמך "מדיניות ההתגוננות לאוכלוסייה – 7 באוקטובר 2023" – מדרג כתום – "יש לפתוח את המקלטים הציבוריים ברשויות המשתייכות למדרג פעילות מצומצמת".

יוער כי ביומן המבצעים לא נמצא כל תיעוד לכך. כמו כן מהנתונים לעיל עולה כי פתיחת המקלטים טרם הנחיית פקע"ר או ראש העירייה או מנכ"ל העירייה, ומבלי שתא חירום וביטחון הורה על כך, בוצעה שלא בהתאם להנחיות של פקע"ר ומשרד הפנים, ואף עלולה הייתה לזרוע תבהלה בקרב האוכלוסייה ואף לסכן את האוכלוסייה אם ייכנסו למקלטים, מחסות ומרחבים מוגנים שלא כשירים מבחינה מיגונית ולא בטיחותיים.

בתגובתו לדוח, ציין מנהל אגף חירום וביטחון כי עם היוודע התקפת החמאס על יישובי הדרום וירי טילים מאסיבי לעורף מדינת ישראל בבוקר ה-7.10.2023, קיים ראש העירייה דיון הערכת מצב בחמ"ל העירוני, ובסיומו הנחה על פתיחה מיידית של המקלטים העירוניים. במדרג ההנחיה לפתיחת המקלטים ובשל הנסיבות ששררו באותו בוקר, לרבות אזעקות שהופעלו ברחבי העיר, רשאי ראש העירייה לקבל החלטה ברוח זו עוד בטרם התקבלה הנחיה מפורשת לכך מפקע"ר. אנו סבורים שאי-קבלת החלטה ברוח זו הייתה עלולה לסכן את תושבי העיר. נדגיש כי מקלטים לא כשירים ושקיימות בהם בעיות בטיחות לא נפתחו וסווגו כמקלט 'לא כשיר'.

אי עמידה בפתיחת כלל המקלטים והמרחבים המוגנים בפחות מארבע שעות ממתן ההנחיה

כאמור, הזמן הנדרש לפתיחת כלל המקלטים, המחסות והמרחבים המוגנים בעיר הוא עד ארבע שעות ממתן ההנחיה לפתיחתם.

בבדיקה עלה כי המועד הראשון שבו ניתנה ההנחיה לצוותים הייעודיים של אגף אכיפה ושיטור עירוני לפתיחת המקלטים, המחסות והמרחבים המוגנים העירוניים היה ב-7.10.2023 בשעה 08:00.

מקובץ "פתיחת מקלטים 7.10.2023", שמנהל אגף אכיפה ושיטור עירוני העביר לביקורת, עולה כי 52 מקלטים נפתחו או נפרצו החל משעה 17:02, כלומר מעל תשע שעות מההנחיה הראשונה שניתנה לצוותים בשטח, מעל שבע שעות מהנחיית ראש העירייה ומעל 5.5 שעות מהנחיית פקע"ר.

עוד יוער שלפי קובץ "מקלט ציבורי – מעקב ביצוע החל 7.10.2023 ועד 14.1.2024", נמצאו מעל 130 פניות ותלונות של הציבור בנוגע למקלטים סגורים.

הנתונים לעיל בנוגע לאי-פתיחת כלל המקלטים העירוניים במועד מצביעים על כך שטרם יושמה במלואה המלצת הביקורת בדוח הקודם "להכין תוכנית הכנה ותרגול לפתיחת כלל המקלטים העירוניים וליישמה, לרבות טיפול מהיר ויעיל בליקויים העולים מהתרגול במטרה לוודא כי כלל המקלטים יהיו פתוחים וזמינים בשעת חירום". זאת למרות שמאגף חירום וביטחון נמסר כי קיים נוהל פתיחת מקלטים המתעדכן באופן תדיר באגף חירום וביטחון ואגף אכיפה ושיטור עירוני. כל המפתחות והמנעולים הוסבו למפתחות מאסטר, ונמסרו שבעה עותקים לאגף אכיפה ושיטור עירוני. בוצע תרגיל פתיחת מקלטים ברשות שימוש ב-21.6.2022. דוח סיכום התרגיל הועבר לאגף הנכסים

ב-23.6.2022. בחודש מאי 2023 ביצע אגף אכיפה ושיטור עירוני בדיקה לתיקוף 'נוהל פתיחת מקלטים' שבגינה אף נמסרו עוד שני מפתחות מאסטר לצוותי הפתיחה.

מנהל אגף חירום וביטחון ציין בתגובתו לדוח כי מדובר באותם 57 מחסות עירוניים שנגרעו מרשימת המרחבים המוגנים ולא נכללו ברשימות המקלטים לפתיחה באמצעות אגף אכיפה. מאוחר יותר הוחלט לפתוח גם אותם (למעט אלה שהוגדרו מסוכנים בטיחותית), והפתיחה בוצעה בידי אגף אכיפה ושיטור עירוני.

הביקורת מציינת כי לא נפתחו בזמן גם מקלטים שלא נכללו ברשימת המקלטים שנגרעו. כך לדוגמה (לפי קובץ "פתיחת מקלטים 7.10.2023" שהתקבל מאגף אכיפה ושיטור עירוני ומקובץ CRM):

- מקלט 676 נפתח ב- 7.10.2023 בשעה 18:11.
- מקלט 810 נפתח ב- 7.10.2023 בשעה 18:42.
- מקלט 816 נפתח ב- 8.10.2023.
- מקלט 722 נפתח ב- 8.10.2023.
- מקלט 831 נפתח ב- 9.10.2023.
- מקלט 807 נפתח ב- 9.10.2023.

הנחיית ראש העירייה לטפל במקלטים ולשפצם

הביקורת מציינת שלפי יומן המבצעים, כבר ב-7.10.2023 הנחה ראש העירייה לטפל במקלטים עירוניים ולשפצם כדי שייתנו מענה מיגוני מסוים לאוכלוסייה.

בהתאם לכך נעשו פעולות שיפוץ, טיפול, ניקיון ופינוי גרוטאות מהמקלטים העירוניים (ראו הרחבה בפרק שלישי להלן).

הביקורת מציינת כי במדגם שערכה ב-11 מקלטים ומחסות עירוניים לאחר 7.10.2023 נמצא כי חל בהם שיפור, רובם נמצאו פתוחים, עם תאורה ונקיים יחסית. עם זאת נמצאו גם ליקויים שדורשים טיפול.

לוח 3: מדגם הביקורת במקלטים ובמחסות העירוניים לאחר 7.10.2023

מס' סידורי	מס' מקלט	מועד הביקור	האם המקלט פתוח	ליקויים
1.	903	28.12.2023	כן	יציאות חירום חסומות
		13.1.2024		מטף כיבוי אש פג תוקף
		29.1.2024		תנאי תברואה ירודים
2.	980	3.1.2024	כן	דרכי גישה מסוכנות – חשש לנפילה ומעידה
				תנאי תברואה ירודים
				יציאות חירום חסומות
				חשמל חשוף
3.	607	16.1.2024	לא	אין מקלט - באתר האינטרנט העירוני פורסם מידע שגוי מאגף חירום וביטחון מסרו כי נמצא בשטח פרטי, סופרמרקט 2000. עוד הוסיפו כי ב-23.8.2023 ועדה של פקע"ר גרעה את המחסה מרשימת מרחבים מוגנים תקינים, ובהתאם לכך אגף חירום וביטחון הוריד את השלט במקום.
4.	751	29.1.2024	לא	בכתובת הע"ח 1 - אין מקלט - באתר האינטרנט העירוני פורסם מידע שגוי: הכתובת הנכונה היא הע"ח 10.
		20.2.2024		מאגף חירום וביטחון נמסר שמדובר בטעות סופר – במהלך הבדיקה, הביקורת הפנתה את הליקוי לתשומת ליבנו והמידע תוקן.
				המקלט נמצא נעול
5.	752	29.1.2024	כן	יציאות חירום חסומות
		20.2.2024	לא	
6.	738	1.2.2024	כן	המקלט משמש את סניף בני עקיבא. האזור מסוכן בשל סיכוני בנייה רבים הצמודים למקלט
				סיכוני חשמל – חיבורים מאולתרים
				יציאות חירום חסומות
7.	721	1.2.2024	כן	מקלט בתוך מבנה טיפת חלב בשיפוצים ובנייה
				סכנת מעידה בכניסה למקלט
				סיכוני חשמל בשל עבודות הבנייה
				תנאי תברואה ירודים
				גרוטאות מפוזרות

מס' סידורי	מס' מקלט	מועד הביקור	האם המקלט פתוח	ליקויים
8.	722	1.2.2024	כן	סכנת מעידה ופגיעה חמורה בשל בור ניקוז פתוח רחב ועמוק הנמצא במפתן הכניסה למקלט תנאי תברואה ירודים
9.	741	1.2.2024	כן	אין יציאות חירום גרוטאות מפוזרות אין תנאי תברואה
10.	685	1.2.2024	כן	דרכי גישה מהרחוב משובשות בור ניקוז גדול ופתוח באמצע המקלט חיבורי חשמל חשופים
11.	לא ידוע	20.2.2024	כן	מקלט נטוש ברחוב הע"ח, ללא מספר מקלט. פתוח עם חיבורי חשמל, דרכי הגישה מסוכנות, דלת כניסה לא תקנית.

תמונה 1: חוטי חשמל חשופים במקלט עירוני 980



צולם בידי נציג הביקורת ב-3.1.2024.

תמונה 2: מקלט 607 בירמיהו 2 אינו קיים



צולם בידי נציג הביקורת ב-3.1.2024.

תמונה 3: מקלט 721 בתוך אתר בנייה פעיל



צולם בידי נציג הביקורת ב-1.2.2024.

תמונה 4: מקלט 722 בור ניקוז פתוח ועמוק בסף הכניסה למקלט – סכנת מעידה



צולם בידי נציג הביקורת ב-1.2.2024.

הקצאת 10 מיליון ש"ח לטובת שיפוץ ושדרוג המקלטים

בחוק הג"א, סעיף 10א(א), נקבע כי נוסף על סכום השתתפותה בתקציב הג"א לפי סעיף 10, תכלול רשות מקומית בתקציבה סכום לכיסוי ההוצאות של צורכי ההתגוננות האזרחית בתחומה (בסעיף זה – תקציב הג"א מקומי) שיקבע מדי שנה שר הפנים לפי הצעת ראש הג"א. זאת בשים לב ככל האפשר לצורכי ההתגוננות האזרחית של הרשות המקומית ולאפשרויותיה הכספיות לשאת בסכום המדובר. את הרכב סעיפי תקציב הג"א המקומי תיקבע הרשות המקומית לפי הנחיות מפקד הג"א המחוזי.

מועצת העירייה אישרה ב-28.12.2023 תקב"ר (תקציב בלתי רגיל, להלן: תקב"ר) בסך 10 מיליון ש"ח לצורך שיפוץ ושדרוג מקלטים שמצב כשירותם ובטיחותם ירוד, השלמת אמצעים במקלטים הציבוריים והתקנת מערכות פתיחה מרחוק – בהתאם לקבוע בחוק הג"א ומותנה באישור סופי ממפעל הפיס.

עם זאת יצוין כי הבקשה להקצאת 10 מיליון ש"ח כבר הועברה בשנת 2019, ואף אושרה בידי מנכ"ל העירייה בשנת 2021 בחלוקה לחמש שנים. אך כאמור רק בסוף שנת 2023 לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל אושרה ההקצאה בידי ועדת הכספים ומועצת העירייה.

מאגף חירום וביטחון נמסר: לפי המפתחות לגיבוש התקציב על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים (תקנה 723), אכן נדרש סך של 1.83 מיליון ש"ח כפי שצוין בפרק המבוא. עם זאת לפי אותו חוזר מנכ"ל, העירייה יכולה לגבש את תקציב הג"א לפי שיקוליה וסדר העדיפויות שלה, בתיאום עם משרד הפנים ופקע"ר, ואלו בסופו של דבר מאשרים אותו בחתימתם. בתקופה האמורה סך התקציב לשיפוץ מקלטים ואחזקתם עמד על סך 1.68 מיליון ש"ח, סכום גבוה יותר מזה שתוכנן ואושר בפועל בתקציב הג"א (1.05 מיליון ש"ח).

מסקנות

1. פערי המיגון החריגים והיעדר תקצוב מתאים לאורך שנים, יוצרים עיכוב וחריגה נרחבים בפתיחת המקלטים העירוניים וכפועל יוצא עלולים לגרום לפגיעה בביטחון הציבור בשעת חירום.
2. עולה חשש כי מידע, בקרה ומעקב חסרים ביומן המבצעים העירוני ובכל מכלולי החירום, עלול להקשות על התנהלות תקינה בזמן אמת וביצוע תהליך הפקת לקחים.

המלצות

1. על העירייה לבחון בכל שכונה אם קיימים פערי מיגון חריגים ולפעול לתת מענה מתאים בכפוף למגבלות ולשיקולים הרלוונטיים.
2. להשלים בהקדם האפשרי את המידע החסר ולעדכן את תוכנית המיגון הרשותית (תמ"ר).
3. לגבש נהלים חסרים, לעדכן נהלים קיימים ולבטל נהלים שאינם רלוונטיים בנושא המקלטים והמרחבים המוגנים בעיר, לרבות: נוהל עריכת תמ"ר, עדכונה והפעלתה בשעת חירום, פיקוח ובקרה על כשירות המקלטים, בדיקות תקופתיות במקלטים, אישור ושימוש בחניונים תת-קרקעיים כמרחבים מוגנים בשעת חירום וגרעת מחסות עירוניים מרשימת המקלטים העירוניים והשמשתם מחדש בשעת חירום.
4. לוודא שימוש נאות ביומן מבצעים/אירועים עירוני בכל מכלולי החירום העירוניים.
5. לוודא שהמקלטים ייפתחו רק לאחר קבלת הנחיה מפורשת מראש העירייה או מנכ"ל העירייה, המתואמת עם פקע"ר, או הנחיה ישירה מפקע"ר, וזאת עד ארבע שעות מקבלת ההנחיה.
6. לשקול מעבר לפתיחה אוטומטית של כלל המקלטים העירוניים בהתאם להנחיות פקע"ר. עד יישום המלצה זו, לוודא שלעירייה יש מפתחות ואף אמצעי פריצה למנעולים לכלל המקלטים, המחסות והמרחבים המוגנים העירוניים, כולל אלה שנמסרו ברשות שימוש.
7. לוודא כי התקב"ר בסך 10 מיליון ש"ח לצורך שיפוץ ושדרוג המקלטים שמצב כשירותם ובטיחותם ירוד, ינוצל באופן מיטבי ובמהירות הנדרשת באמצעות הכנת תוכנית עבודה ייעודית מבוקרת ומפוקחת וקביעת לוחות זמנים לביצוע. כמו כן לשקול הגדלת התקציב בהתאם כדי לתת מענה מיטבי לנושא.

תגובת המבוקרים

מנהל אגף חירום וביטחון

בירושלים פערי מיגון גדולים כתוצאה מכך שמבנים רבים נבנו לפני שנים רבות, בטרם נקבעו תקני המיגון הנוכחיים, בשל גודל האוכלוסייה והיחס השלילי בין מספר תושבים לשטחי מיגון באזורי בנייה צפופים, וכן בשל מוסדות חינוך שבהם מספר התלמידים גדול לעומת שטחי המיגון התקני,

אם ישנם כאלה. השלמת פערי המיגון בעיר אינה עניין של מה בכך, בין שמדובר בהקמת מקלטים ומרחבים מוגנים תקינים במסגרת בנייה, פיתוח והתחדשות עירונית ובין שמדובר במציאת מרחבים מוגנים (כגון חניונים) והכשרתם לשהיית אוכלוסייה בחירום. לפיכך אנו סבורים שקידום הנושא והשלמת הפערים צריכים להיעשות ברמה העירונית, תוך פיקוח ובקרה של ועדת ההיגוי מקצועית שתגדיר משימות לאגפי העירייה בהתאם לתחומי אחריותם והיתרון היחסי שלהם על פני אגף חירום וביטחון. ב-7.12.2023 הועברה למזכירות העירייה טיוטת נוהל עריכת תמ"ר לאישור ופרסום.

המלצה 3: ההמלצה תבוצע. עם זאת את הנהלים שלהלן, שמופיעים בפורטל העובדים העירוני, מומלץ שיעדכנו האגפים הנוגעים בדבר, לפי הפירוט הבא: נוהל תכנון מקלטים – באחריות מינהל תכנון ותשתיות, חוק העזר לירושלים (מקלטים) – באחריות אגף אכיפה ושיטור עירוני, נוהל מסירת מקלטים ציבוריים לשימוש גורמי חוץ ופנים – באחריות אגף נכסי העירייה.

המלצה 4: מקובלת.

המלצה 5: ההמלצה מקובלת. בהתאם להערכת המצב, בסמכות ראש העירייה להורות על פתיחת מקלטים גם אם לא ניתנה הנחיה מפורשת או כתובה מפקע"ר. הנחיות אלה יתועדו ביומני המבצעים בחמ"ל העירייה והן יבוצעו.

המלצה 6: ההמלצה מקובלת ותבוצע. נדגיש כי בטרם המלחמה ובמהלכה היו ברשות אגף חירום וביטחון כל המפתחות למקלטים העירוניים (אלה שבאחריות חירום וביטחון ואלה שברשות שימוש), לרבות כלי פריצה. המחסות שפרץ אגף אכיפה ושיטור עירוני הם מחסות שנגרעו, ולכן לא היו ברשות האגף מפתחות.

המלצה 7: ההמלצה מקובלת ותבוצע.

משנה ליועץ המשפטי לנושאים מיוחדים

ההמלצות מקובלות.

פרק שני

הפיקוח העירוני על המקלטים והמרחבים המוגנים העירוניים

זמינותם באופן תדיר הן בשגרה והן בחירום של מספר מספק של מקלטים, מחסות ומרחבים מוגנים בכשירות גבוהה – חיונית מאוד לשמירה על חיי האוכלוסייה וחוסנה בחירום.

סעיף 12ב' בחוק הג"א קובע כי על רשות מקומית מוטלת החובה להתקין מקלטים ציבוריים – במספר, במקום ובזמן שתקבע רשות מוסמכת של פקע"ר – ולהחזיקם במצב המאפשר את השימוש בהם בעת הצורך.

מצבת המקלטים העירוניים

מבדיקת הקבצים "רשימה מרכזת מקלטים של חירום וביטחון, רשות שימוש, ומחסות – נכון ל-16.10.23" ו"מקלטים ציבוריים לאתר העירוני 25.12.2023" מאת אגף חירום וביטחון עלה כי נכון לאוקטובר 2023, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, היו בעיר 215 מקלטים ומחסות עירוניים בשטח כולל של 30,546 מ"ר. 25 מהם (בשטח כולל של 3,075 מ"ר) לא היו זמינים או כשירים, כלומר 12% מהמקלטים והמחסות בעיר לא היו זמינים כלל לאוכלוסייה בעת פרוץ המלחמה. יצוין כי בדצמבר 2023 חל שיפור מסוים, ומספר המקלטים והמחסות העירוניים שלא היו זמינים ירד ל-18.

נוסף אליהם פקע"ר הסב ואישר 44 חניונים תת-קרקעיים ברחבי העיר (עירוניים, ציבוריים ופרטיים) לשימוש כמחסות ומרחבים מוגנים בשעת חירום.

לוח 4: מצבת המקלטים העירוניים וחניונים תת-קרקעיים שהוסבו למחסות

מספר	סוג המרחב המוגן
100	מקלטים ומחסות עירוניים באחריות אגף חירום וביטחון
99	מקלטים ומחסות שנמסרו ברשות שימוש לגורמים חיצוניים כגון עמותות ובתי כנסת
16	מקלטים ומחסות שנמסרו ברשות שימוש לגורמים עירוניים
44	חניונים תת-קרקעיים שהוסבו למחסות ומרחבים מוגנים
259	סה"כ

לפי נתונים שהועברו לביקורת מאגף חירום וביטחון.

כשירות המקלטים והמחסות העירוניים

בתקנות התגוננות אזרחית (השתתפות רשויות מקומיות), התשט"ז-1955, סעיף 3א, נקבע כי רשות מקומית מחויבת לשמור על שלמות של ציוד או מתקן המשמשים להתגוננות אזרחית ולהחזיקם במצב תקין ובאופן שיש בו כדי למנוע נזק לאדם או לרכוש. הדברים נכונים גם למקרים שבהם לרשות המקומית יש זכויות קנייניות במקלט וגם במקרים שאין לה זכויות מעין אלה.

בנוהל עירוני 08.03.01, "מסירת מקלטים ציבוריים לשימוש גורמי חוץ ופנים", סעיפים 6-7, צוין שמקלט ציבורי הנמסר לגורם חוץ עובר מרגע המסירה לאחריות מלאה של הגורם המשתמש בכל הקשור לתחזוקה נאותה ושמירה על תקינותו. אגף חירום וביטחון ימשיך כל העת לפקח על מצב המקלטים ויוודא את תקינותם ותחזוקתם הנאותה על ידי המשתמש.

כדי לוודא את כשירותם ובטיחותם של המקלטים והמחסות העירוניים, כולל אלה שנמסרו ברשות שימוש, על אגף חירום וביטחון לבצע בכולם בדיקה שנתית ובדיקה חצי-שנתית, זאת נוסף למדגם שנתי שפקע"ר עורך.

שיפור במצב כשירותם של המקלטים לפי מדגם פיקוד העורף

נמצא כי ציון כשירותם של המקלטים במדגם שעורך פקע"ר עולה משנה לשנה. להלן הפירוט:

- שנת 2019 – ציון כללי 46.47 (מדגם של 24 מקלטים, יוני-יולי 2019).
 - שנת 2021 – ציון כללי 60.5 (במצגת "תמ"צ [תמונת מצב] מיגון לוועדה – ירושלים", שהוצגה בוועדת ההיגוי העירונית למיגון רשותי ב-16.2.2021).
 - שנת 2022 – ציון כללי 72 (מדגם 31 מקלטים, מרץ-יוני 2022).
 - שנת 2023 – ציון כללי 85 (מדגם 78 מקלטים, מרץ-ספטמבר 2023).
- מדגם ביקורת פקע"ר נערך אך ורק במקלטים הציבוריים ולא במחסות.

יצוין כי למרות שחל שיפור במצב כשירות המקלטים, 13 מתוך 78 מקלטים, שהם 17% מהמדגם של פקע"ר, נמצאו בכשירות נמוכה או שאינם כשירים כלל.

ביצוע חלקי של ביקורות תקופתיות

באגף חירום וביטחון מועסק מפקח מקלטים אחד, שבהנחיית מנהל המחלקה לחירום תפקידו לבצע ביקורות תקופתיות במקלטים ובמחסות פעמיים בשנה – ביקורת אחת שנתית ואחת חצי-שנתית. זאת כדי לוודא את כשירותם, תקינותם ובטיחותם של כלל המקלטים העירוניים ולוודא שהליקויים שנמצאו יתוקנו.

ב"מנחה לתחזוקת מקלטים ושימוש דו-תכליתי במקלטים ברשויות המקומיות" מטעם פקע"ר, יוני 2014, פורטו סוגי הבדיקות, הנחיות לביצוע, תדירותן ובעלי המקצוע הנדרשים לעריכתן בנושאים האלה: סביבת המקלט, עבודות בטון, מסגרות, תברואה, חשמל ותקשורת, צביעה, שילוט וסימון, ציוד, מערכות סינון וכן המלצה לביצוע סקר לגילוי ריכוזי גז רדון.

הביקורת בחנה את דוחות ביקורת המקלטים שבוצעו בשנת 2023 (1.1.2023 עד 31.12.2023) בהתבסס על דוחות ביקורת המקלטים השנתיים והחצי-שנתיים מתוך מערכת "פטרולית" (מערכת המידע לניהול תחזוקת וכשירות המקלטים) וכן דוח "ביקורת וביקורים שהוזנו בקבוצת הוואטסאפ נכון ל-30.1.2024", שהועברו לביקורת מאגף חירום וביטחון.

מהמידע עלה כי רק בחלק מ-215 מהמקלטים והמחסות העירוניים מתבצעת ביקורת. יתרה מזו, הביקורות מבוצעות לא בהתאם לתדירות שמחייב פקע"ר (לפי פקע"ר, מרכיבי הביטחון ייבדקו אחת לשלושה חודשים עד אחת לשנה, וחלק בהתאם להוראות היצרן) ולא בהתאם להמלצת הביקורת בדוח הקודם כדלקמן:

- בדוח ביקורת המקלטים החצי-שנתי – נמצא שבוצעו 73 ביקורות ב-62 מקלטים בלבד (ב-11 מקלטים דווח כי בוצעה ביקורת פעמיים בשנת 2023).
- בדוח ביקורת המקלטים השנתי – נמצא שבוצעו 132 ביקורות ב-104 מקלטים בלבד (ב-28 מקלטים דווח כי בוצעה ביקורת פעמיים בשנת 2023).
- בדוח קבוצת הוואטסאפ – נמצא כי ב-42 מקלטים בוצעו ביקורות בשנת 2023, ובחלקן דווח שהביקור היחיד בהם בוצע בעת פתיחת המקלט ב-7.10.2023, יום פתיחת מלחמת חרבות ברזל.

איכות הבדיקות במקלטים ובמחסות העירוניים

מהדוחות שאגף חירום וביטחון העביר לביקורת ומבדיקה במערכת פטרולית עלה שהבדיקות המבוצעות כוללות חמישה מדדים בלבד: שירותים וכיורים, חשמל ותקשורת, סולמות, דלתות הדף ומעטפת. זאת אף על פי שלפי הנחיות פקע"ר הבדיקות חייבות לכלול מדדים נוספים (סה"כ 50 מדדים), לרבות דרכי גישה, חלונות חירום, מעקות, תברואה, ניקיון, מזיקים, צביעה, שילוט וציוד.

יודגש כי לא מתבצעת כל בדיקה בנוגע לגילוי גז רדון, לא במקלטים הרגילים ולא במקלטים הדו-תכליתיים, וזאת למרות שהעירייה מחייבת את המחזיקים במקלטים הדו-תכליתיים – המשמשים בין היתר לכינוס, לימוד ופעילות חברתית – לבצע סקר לגילוי גז רדון.

ממצא זה מלמד שטרם יושמה במלואה המלצת הביקורת מהדוח הקודם.

כשירות המקלטים על פי בדיקות אגף חירום וביטחון

מהדוחות שאגף חירום וביטחון העביר לביקורת ומבדיקה במערכת הפטרולית עלה כי מצב הכשירות של המקלטים נמוך ולא עולה בקנה אחד עם תוצאות המדגם שערך פקע"ר.

לוח 5: תוצאות בדיקות תקופתיות במקלטים העירוניים שערך מפקח מקלטים ייעודי מאגף חירום וביטחון – שנת 2023

סוג הביקורת	תבחין מפקח מקלטים	שירותים וכיורים	חשמל ותקשורת	סולמות	דלת הדף	מעטפת
שנתי	יש	15	-	119	9	22
	אין	109	-	8	107	23
	אין צורך	1	-	-	-	-
	אין מידע	7	-	5	16	53
	תקין	-	122	-	-	-
	לא תקין	-	7	-	-	-
	לא רלוונטי	-	3	-	-	34
חצי-שנתי	יש	9	-	65	לא נבדק	10
	אין	60	-	4	לא נבדק	9
	אין צורך	1	-	-	לא נבדק	-
	אין מידע	3	3	4	לא נבדק	28
	תקין	-	67	-	לא נבדק	-
	לא תקין	-	3	-	לא נבדק	-
	לא רלוונטי	-	-	-	לא נבדק	26

היעדר בדיקות ואישורי בטיחות למקלטים ולמחסות העירוניים

ב"מנחה לתחזוקת מקלטים ולשימוש דו-תכליתי במקלטים ברשויות המקומיות" מאת פקע"ר, יוני 2014, נקבע שלשם שיפור רמת הכשירות של המקלטים תפעל הרשות המקומית בהתאם להנחיות המפרט, ובכלל זה: ביצוע הביקורת בהתאם למפרט, קביעת לוחות זמנים לביצוע התיקונים לפי מידת חומרתם וכן ביצוע התיקונים בהתאם ללוחות הזמנים הנדרשים: ליקויי בטיחות – תיקון מיידי, ליקויים חמורים אחרים – עד 90 יום.

בחווה התקשרות להקצאת מקלטים ברשות שימוש, בסעיף 7 י"ד-ט"ו הוגדרו הוראות המחייבות את המשתמש לבצע סקר בטיחות במקלט על ידי יועץ בטיחות מקצועי אחת לשנה וכן דוח היעדר מפגעים במקלט אחת לשנה – ולהגישם לעירייה.

מבדיקת הביקורת במערכת פטרולית נכון ל-8.2.2024 נמצא כי צוינו בדוח 158 מקלטים בלבד, ולא 215 מקלטים ומחסות שהם כלל המקלטים העירוניים בעיר.

מתוך 215 המקלטים נמצא כי:

- אישור חשמלאי מוסמך חובה אחת לשנה – רק ל-14 מקלטים ומחסות יש אישור בתוקף, ואילו ל-201 מקלטים אין אישור תקף. כלומר ל-93% מהמקלטים העירוניים אין אישור חשמלאי מוסמך בתוקף.
- אישור בודק חשמל חובה אחת לחמש שנים – רק ל-81 מקלטים ומחסות יש אישור בתוקף, ואילו ל-134 מקלטים אין אישור בתוקף. כלומר ל-62% מהמקלטים העירוניים אין אישור בודק חשמל בתוקף.
- אישור יועץ בטיחות חובה אחת לשנה – רק ל-15 מקלטים ומחסות יש אישור בתוקף, ואילו ל-200 מקלטים אין אישור בתוקף. כלומר ל-93% מהמקלטים העירוניים אין אישור בטיחות בתוקף.

הביקורת מעירה כי בדוח הקודם צוין מקרה מצער שבו ילד התחשמל במקלט עירוני שנמסר ברשות שימוש. בעקבות זאת הביקורת המליצה אז כדלקמן: "לכלול בתוכנית המיגון העירונית רק את המקלטים הכשירים והזמינים לשימוש בשעת חירום. לאחר וידוא כי הם בטיחותיים. וכן לוודא כי אגף חירום וביטחון מעודכן באופן תדיר על אודות הסכמי 'רשות שימוש' במקלטים הציבוריים, ובדבר אישורי הבטיחות במקלטים הנמסרים ברשות שימוש."

כאמור הממצאים בבדיקה הנוכחית מלמדים כי המלצת הביקורת לא יושמה, והמקלטים והמחסות העירוניים עדיין גורמים סיכון בטיחותי חמור למשתמשים בהם הן בשגרה והן בחירום.

מנהל אגף חירום וביטחון בתגובתו לדוח הביקורת מסר כי צוינו 158 מקלטים בלבד מאחר ש-57 מחסות נגרעו מהרשימות בהתאם לקביעת פקע"ר.

יצוין כי בדיקת הביקורת נערכה ב-8.2.2024 כמצוין לעיל, כלומר יותר מארבעה חודשים לאחר פרץ המלחמה ולאחר השמשתם מחדש של המחסות שנגרעו, כך שעד מועד הביקורת היה מצופה כי תתבצע בדיקה מסודרת בכל 215 המקלטים העירוניים.

תהליך גריעת מקלטים ומחסות והשמשתם מחדש

ב"מנחה לתחזוקת מקלטים ולשימוש דו-תכליתי במקלטים ברשויות המקומיות", יוני 2014, צוין כי "אם סברה רשות מקומית כי יש להרוס או לפסול מקלט או מחסה מפאת מצבו הלקוי, עליה להגיש לפיקוד העורף או למחוז הרלוונטי בקשה לאישור הריסת המקלט או המחסה".

החל משנת 2021 פקע"ר שינה את ההנחיה במטרה לפסול מחסות בהליך מסודר, אם הרשות המקומית מעוניינת בכך.

הוועדה לגריעת מחסות במחוז ירושלים והמרכז של פקע"ר היא האמונה על אישור גריעה או אי-אישור גריעת המחסות.

מנהל אגף חירום וביטחון מסר לביקורת כי עד לפרץ מלחמת חרבות ברזל ביקשה העירייה מפקע"ר – ואושר לה – לגרוע 57 מחסות ומקלטים עירוניים שמצב כשירותם מבחינת מיגון אינו טוב והם לא

נותנים מענה מיגוני יעיל לאוכלוסייה. המחסות הם נכסים עירוניים, ולאחר שפקע"ר אישר לגרוע אותם האחריות המלאה עליהם עברה לאגף נכסי העירייה.

עוד יוער כי הניסיונות של העירייה לגרוע מספר רב של מחסות – שבשעת חירום המיגון המוגבל שהם מספקים לאוכלוסייה עדיף מהיעדר מיגון כלל – מגדילים את פערי המיגון בעיר במקום לצמצם אותם. מגמה זו עומדת בסתירה להמלצת הביקורת בדוח הקודם, ולפיה יש "לערוך תוכנית עבודה רב-שנתית מפורטת הכוללת **יעדים מדידים להשלמת פערי המיגון** בהתאם לתמ"ר. את המקלטים שצוינו כלא כשירים יהיה ניתן להוסיף למצבת המקלטים העירונית בחירום **רק לאחר הכשרתם, לאחר וידוא כי הם בטיחותיים ונגישים** לכלל האוכלוסייה, ולאחר השלמת הצידוד החסר בהם. **במקרים שהכשרת מקלט אינה כדאית נדרש לבקש מפיקוד העורף אישור להריסתו**" (ההדגשה אינה במקור). לא זאת אף זאת גם פקע"ר העיר על כך ולא אישר לגרוע מספר גדול של מחסות. כך לדוגמה ציין פקע"ר בכמה מקרים: "נדרש לסווג את המבנה כמקלט במערכת ביקורת מקלטים – המקלט אינו מאושר לגריעה... נדרש להשלים את הנתונים החסרים כגון תמונות וחומרים נוספים על מנת להוכיח שהמבנה הוא מחסה, המחסה אינו מאושר לגריעה... נדרש להשלים דוח ביקורת בסקר מקלטים ולסווג כמקלט ציבורי במערכת, המקלט לא מאושר לגריעה".

בעקבות הביקורת, סגן מנהל אגף חירום וביטחון פנה ב-13.3.2024 לקצינת מיגון מחוז ירושלים והמרכז בפקע"ר כדי לקבל הבהרות בנוגע לקביעת "הוועדה לגריעת מחסה מחוז ירושלים והמרכז" כך: "מכוח סמכותי בהתאם לסעיף 15 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, הריני לאשר הריסתו של המחסה ללא צורך בהקמת מיגון חלופי במקום המחסה הנ"ל".

באותו יום, 13.3.2024, השיבה קצינת מיגון מחוז ירושלים והמרכז כי "במסגרת תהליך גריעת מחסות שבוצע בשנים האחרונות ולמול הסיכום שציטטת במייל זה, אני מעוניינת להבהיר כי הסיכום הרשמי מנחה כי על הרשות להסיר כל סממן חיצוני של מקלט/מחסה/מבנה מיגוני שהופיע על אותו מחסה שהונחה לגריעה. בסמכות הרשות להשאיר את המבנה עומד על תילו (ללא צורך בהקמת מיגון חלופי במקום המחסה הנ"ל) אך להבהיר לכלל התושבים כי מבנה זה איננו מבנה מיגוני באמצעות ידיעה באתר הרשות ובהסרת כלל הסממנים של המבנה כמבנה מיגוני. לאחר הסרת כלל הסממנים ולאחר הודעה לציבור, בסמכות הרשות להחליט כי היא לא הורסת את המבנה ומבצעת בו שימוש אחר".

השמשה מחדש של מחסות שנגרעו

לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, בעקבות תלונות רבות שהפנו תושבים על כך שהמחסות נעולים, לאחר דיון מחדש בנושא ובשל ההבנה שההגנה שמספקים המחסות טובה יותר מהיעדר כל מיגון, העירייה נאלצה להשמיש מחדש 32 מחסות בשטח של 2,535 מ"ר, שפקע"ר אישר לגריעה, כמפורט להלן.

יוער כי למרות שפקע"ר אמון על אישורי כשירות המקלטים והמרחבים המוגנים, לא התקבל אישורו להשמשה מחדש של 32 המחסות שאושרו קודם לכן לגריעה. השמשתם מחדש אושרה בהחלטה ניהולית עירונית בלבד.

להלן רשימת המחסות מתוך נתונים שהצליבה הביקורת מתוך קובץ "רשימת מחסות שאושרו סופית לגריעה 24.11.2022" מאגף נכסי העירייה, פרוטוקולים של הוועדות לגריעת מחסות מחוז ירושלים

והמרכז של פקע"ר (מהתאריכים: 26.6.2021, 23.8.2021, 31.1.2022, 14.7.2022, 21.11.2022) וקובץ "רשימה מרכזת מקלטים של חירום וביטחון, רשות שימוש, ומחסות – נכון ל-16.10.2023" מאגף חירום וביטחון.

לוח 6: רשימת מחסות שאושרו לגריעה והושמשו מחדש – נכון ל-16.10.2023

מס"ד	שכונה	מס' מקלט	כתובת	שטח מקלט (מ"ר)
1.	בוכרים	608	אדוניהו הכהן 44	400
2.	בוכרים	620	יחזקאל 27	100
3.	בית ישראל	613	פולנסקי 14	280
4.	בית ישראל	626	רפפורט 22	40
5.	גאולה	614	מוסיוף 16	40
6.	גוננים (קטמונים)	700	שמעוני דוד 15	85
7.	קוממיות (טלביה)	656	קרן היסוד 19	250
8.	קוממיות (טלביה)	664	חובבי ציון 14	140
9.	מורשה	653	משמרות 3	40
10.	מרכז העיר	652	הנביאים 26	40
11.	נחלאות (לב העיר)	646	מני אליהו 4	400
12.	עמק רפאים	692	עמק רפאים 60	250
13.	גוננים (קטמונים)	712	אליעזר הגדול 4	130
14.	גוננים (קטמונים)	714	קנאי הגליל 3	40
15.	קטמון הישנה	668	הרב ברודי 15	170
16.	קטמון הישנה	669	הפלמ"ח 42	130
17.	שמואל הנביא	603	הרב בלוי 12	120
18.	שמואל הנביא	605	בר אילן 2	500
19.	תלפיות	760	דרך חברון 144	150
20.	גוננים (קטמונים)	704	יוחנן בן זכאי 5	200
21.	גוננים (קטמונים)	704א	יוחנן בן זכאי 5	200
22.	קריית מנחם	732	קולומביה 7	160
23.	גוננים (קטמונים)	705	מעגלי יבנה 7	400
24.	בוכרים	611	גול בן ציון 11	150
25.	בית ישראל	625	שערי שמיים 22	100

מס"ד	שכונה	מס' מקלט	כתובת	שטח מקלט (מ"ר)
26.	קריית מנחם	731	קולומביה 16	200
27.	גוננים (קטמונים)	710	יוחנן בן זכאי 70	160
28.	מושבה יונית	694	אמציה 1	200
29.	אבו תור	678	נחשון 3	40
30.	גוננים (קטמונים)	709	בן טבאי 5	160
31.	גאולה	634	חיי אדם 2	500
32.	קריית היובל	740	זנגוויל 7 (125)	90
סה"כ				2,535

היעדר בדיקות ואישורי בטיחות למחסות שהושמשו מחדש

כדי לבחון אם המחסות שהושמשו מחדש כשירים ובטיחותיים לשימוש, הביקורת ערכה מדגם של 10 מחסות מתוך 32 מחסות אלה. לצורך כך הביקורת הצליבה בין כמה מקורות מידע: קובץ "מקלטים ביקורת שנתי", קובץ "מקלטים חצי-שנתי", קובץ "ביקורות וביקורים בקבוצות ווטסאפ מעודכן ליום 30.1.2024", קובץ "מקלטים ברשות שימוש – אישורי בטיחות מעודכן ל-23.1.2024", קובץ "דוחות ביקורת מקלטים – 2022, פיקוד העורף", "דוחות ביקורת מקלטים – 2023, פיקוד העורף" מתוך מערכת פטרולית.

למרות פניות חוזרות ונשנות מצד אגף חירום וביטחון לאגף נכסי העירייה בנוגע לאישורי הבטיחות והחשמל במחסות ופעולות שביצע אגף חירום וביטחון בנושא, כפי שעולה מהתכתבות בין האגפים ב-28.9.2023 נמצאו הממצאים שלהלן:

בנוגע לכל המחסות שבמדגם הביקורת אין מידע לגבי הביקורות שערכו בהם עובדי העירייה או פקע"ר.

- אישור חשמלאי מוסמך חובה אחת לשנה: לשלושה מחסות תוקף האישור פג, ובנוגע לשבעת הנותרים אין מידע.
- אישור בודק חשמל חובה אחת לחמש שנים: לארבעה מחסות האישור בתוקף, ובנוגע לששת הנותרים אין מידע.
- אישור יועץ בטיחות חובה אחת לשנה: לשישה מחסות תוקף האישור פג, ובנוגע לארבעת הנותרים אין מידע.

לוח 7: מדגם בטיחות מחסות שאושרו לגריעה והושמשו מחדש, נכון ל-7.2.2024

מס"ד	שכונה	מס' מקלט	כתובת	ביקורת אחרונה עיריית ירושלים (שנתית, חצי- שנתית)	ביקורת אחרונה פיקוד העורף	אישור אחרון – חשמלאי מוסמך (כל שנה)	אישור אחרון בודק חשמל (אחת ל-5 שנים)	אישור אחרון יועץ בטיחות (כל שנה)
1.	בוכרים	608	אדוניהו הכהן 44	אין מידע	אין מידע	אין מידע	אין מידע	אין מידע
2.	בוכרים	620	יחזקאל 27	אין מידע	אין מידע	8.3.2021	8.3.2021	16.6.2021
3.	בית ישראל	613	פולנסקי 14	אין מידע	אין מידע	15.11.2021	4.9.2020	3.1.2021
4.	בית ישראל	626	רפפורט 22	אין מידע	אין מידע	אין מידע	15.10.2023	8.4.2021
5.	גאולה	614	מוסיוף 16	אין מידע	אין מידע	אין מידע	אין מידע	3.1.2022
6.	גוננים (קטמונים)	700	שמעוני דוד 15	אין מידע	אין מידע	אין מידע	אין מידע	אין מידע
7.	קוממיות (טלביה)	656	קרן היסוד 19	אין מידע	אין מידע	אין מידע	אין מידע	אין מידע
8.	קוממיות (טלביה)	664	חובבי ציון 14	אין מידע	אין מידע	אין מידע	אין מידע	19.11.2020
9.	מורשה	653	משמרות 3	אין מידע	אין מידע	אין מידע	אין מידע	אין מידע
10.	מרכז העיר	652	הנביאים 26	אין מידע	אין מידע	8.11.2020	5.1.2022	12.1.2022

סגן מנהל אגף חירום וביטחון מסר לביקורת כי על פי חלוקת העבודה בין אגף חירום וביטחון לאגף נכסי העירייה, אגף הנכסים אחראי על כל נושא ההקצאה של מקלטים ברשות שימוש, לרבות עריכת החוזה וקבלת האישורים הנדרשים מעת לעת. לעניין אישורי הבטיחות והחשמל, אציין כי עם כניסתה של רכזת היערכות לחירום באוקטובר 2021 ולפנים משורת הדין סייענו לאגף נכסי העירייה בשנת 2022 כדי ליישר קו בנושא. לגבי בקשת הביקורת להמציא אישורי בטיחות וחשמל תקפים לכלל המקלטים, אמליץ לפנות לאגף נכסי העירייה.

מנהלת אגף נכסי העירייה מסרה לביקורת כי לפי סעיפים 6 ו-7 בנוהל עירוני "מסירת מקלטים ציבוריים לשימוש גורמי חוץ ופנים", התחזוקה והכשירות של המקלטים שנמסרו ברשות שימוש הם באחריותו המלאה של הגורם שמחזיק בהם. על אגף חירום וביטחון מוטלת החובה לפקח ולבדוק שכך הדבר. אין לאגף נכסי העירייה צוות ייעודי לכך. האגף עורך הסכמים לרשות שימוש אחת לחמש שנים, ובהסכמים המחזיקים מחויבים להמציא אישורי בטיחות כל שנה. הדבר לא תמיד מתבצע ולאגף אין אפשרות לעקוב אחר הנושא.

עוד הוסיפה לגבי הנגשת המקלטים והמחסות העירוניים כי "שימוש במקלטים תת-קרקעיים יש לחלק לפי קטגוריות של מקבלי קהל ולא מקבלי קהל. במקלטים שבהם אין קבלת קהל אפשר

לקבל פטור מהנגשה, ההנגשות בהם יהיו מינוריות ואפשר להמשיך להשתמש בהם. יתר המקלטים התת-קרקעיים שמחויבים על פי חוק בהנגשה מלאה ואי-אפשר להנגישם, ככל הנראה **ניאלץ לבטל את רשות השימוש בהם ולהפסיק להשתמש בהם החל מינואר 2026**" (ההדגשה אינה במקור).

מסקנות

1. למרות שחל שיפור בנושא, רוב המקלטים והמחסות העירוניים בעיר (הן אלה שתחזוקתם באחריות ישירה של העירייה והן אלה שנמסרו ברשות שימוש ואחריות תחזוקתם על המחזיקים בהם), עדיין אינם כשירים ואינם בטיחותיים ולא מבוצעים בהם בדיקות תקופתיות בתדירות הנדרשת ובאופן מספק והם עלולים להיות מוקד סיכון למשתמשים בהם.
2. השמשת 32 המחסות העירוניים באמצעות החלטה עירונית בלבד, ללא תיאום עם פקע"ר שהוא הגורם האמון על כשירות המקלטים והמרחבים המוגנים עלולה לגרום לחוסר מענה תקני לאוכלוסייה הנזקקת למיגון זה.

המלצות

1. על אגף חירום וביטחון לוודא שהבדיקות התקופתיות במקלטים הציבוריים מתבצעות בתדירות הנדרשת ועל פי הנחיות פקע"ר.
2. על העירייה לוודא שכלל הליקויים המתגלים במקלטים ובמחסות העירוניים יתוקנו בפרקי הזמן הקבועים בהנחיות. אם המחזיקים במקלטים ובמחסות לא יבצעו את התיקונים בפרק הזמן שהוקצב להם, על העירייה לפעול ביתר שאת כדי לוודא שהליקויים יתוקנו, עד כדי איסור שימוש במקלטים ובמחסות והוצאת המחזיקים מהם.
3. על אגף חירום וביטחון לוודא כי אישורי הבטיחות והחשמל בכל המקלטים והמחסות, הן אלה שבאחריות ישירה של העירייה והן אלה שנמסרו ברשות שימוש, יהיו בתוקף באופן שגרתי. העירייה תוציא התראה לכל המחזיקים במקלטים ובמחסות, ולפיה אם לא ימציאו את כל אישורי הבטיחות בתוך שישה חודשים, אזי העירייה תסגור את המקלט או המחסה ותאסור שימוש בו עד להמצאת אישורי הבטיחות.
4. על העירייה לוודא באמצעות אגף חירום וביטחון כי יוגשו לפקע"ר לגריעה אך ורק המקלטים או המחסות שמיועדים להריסה או שאינם יכולים לשמש עוד כמרחב מוגן בשל ליקויים שלא יאפשרו חזרה לכשירות גם אם יוקצו תקציבים משמעותיים לטיפול בהם. כמו כן יש לקבל את אישור פקע"ר להשמשתם מחדש ולוודא כי הם כשירים ובטיחותיים לשימוש. יש לקבל את אישור ועדת ביטחון, מל"ח ופס"ח טרם הגשה לגריעה או השמשה מחדש של המקלטים והמחסות לאישור פקע"ר.
5. להיערך מבעוד מועד, טרם שנת 2026, להפסקת רשות שימוש וקבלת קהל במקלטים ובמחסות שאינם מוגנים או לפעול להנגישם עד אז.

6. לשקול העברת אחריות מלאה ותכלול מלא לאגף חירום וביטחון בנוגע לכלל המקלטים, המחסות והמרחבים המוגנים העירוניים, הן אלה שבאחריות העירייה והן אלה שנמסרו ברשות שימוש, החל משלב ההחלטה לתת רשות שימוש ועד סיום ההתקשרות.

תגובת המבוקרים

מנהל אגף חירום וביטחון

ההחלטה להשמישה מחדש של 57 מחסות היא החלטה ניהולית שהתקבלה בתחילת המלחמה לנוכח פערי המיגון ופניות רבות שהתקבלו מתושבים בנוגע למחסות האמורים ובקשה לעשות בהם שימוש לפי כללי "הכי מוגן שיש".

כל המחסות שרשומים בלוח נגרעו ועברו לאחריות אגף נכסי העירייה באמצעות פרוטוקול מסירה מסודר לאחר שנערך סיור שטח משותף עם נציגי אגף נכסי העירייה ואגף חירום וביטחון והעברת האחריות אליהם.

המלצות 1 ו-2: ההמלצות יבוצעו בשיתוף עם אגף נכסי העירייה בהתאם לנושאים שבתחום אחריותו והסמכויות המוקנות לו.

המלצה 3: קביעה זו עומדת בסתירה להמלצות הדוח הקודם בנושא, שבו צוין כי באחריות אגף נכסי העירייה לוודא שאגף חירום וביטחון מעודכן באופן תדיר על אודות הסכמי "רשות שימוש" במקלטים הציבוריים ובדבר אישורי הבטיחות במקלטים הנמסרים ברשות שימוש. לפיכך האחריות לוודא כי אישורי הבטיחות והחשמל בתוקף היא של אגף נכסי העירייה, ונבקש לתקן המלצה זו בהתאם.

המלצה 4: ההמלצה תבוצע. יודגש כי ההחלטה לגרעת המחסות היא של פקע"ר והתקבלה רחבת בכל מחוז ירושלים.

המלצה 5: האחריות לעריכת חוזי התקשרות עם מחזיקים ברשות שימוש מסורה לאגף נכסי העירייה. לפיכך יישום המלצה זו לגבי נושא ההנגשה הוא בתחום טיפולו.

המלצה 6: מתן רשות שימוש בנכס עירוני כרוך בהיבטים שבהם לאגף חירום וביטחון אין שום יתרון יחסי על פני אגף נכסי העירייה. לפיכך מומלץ שכל אגף יפעל בהתאם לנושאים שבתחום אחריותו ובהתאם למשאבים שהעירייה העמידה לרשותו לשם כך.

התייחסות הביקורת

אין סתירה להמלצות שנכתבו בדוח הקודם. בדוח הקודם צוין כי יש לוודא שאגף חירום וביטחון מעודכן באופן תדיר על אודות הסכמי רשות שימוש, וזאת במטרה שאגף חירום וביטחון יפקח ויוודא את כשירותם של המחסות שנמסרו ברשות שימוש. מתוקף תפקידו, אגף חירום וביטחון הוא האחראי על הכשירות של כלל המקלטים, המחסות והמרחבים המוגנים העירוניים. יודגש כי בסעיפים 6-7 בנוהל עירוני 08.03.01, "מסירת מקלטים ציבוריים לשימוש גורמי חוץ ופנים", צוין כי "מקלט ציבורי הנמסר לגורם חוץ עובר מרגע המסירה לאחריות מלאה של הגורם המשתמש בכל הקשור לתחזוקה

נאותה ושמירה על תקינותו. **אגף חירום וביטחון ימשיך כל העת לפקח על מצב המקלטים** ויוודא את תקינותם ותחזוקתם הנאותה על ידי המשתמש".

מנהלת אגף נכסי העירייה

המלצות 1 ו-2: ההמלצות מקובלות. בכל הנוגע לעמידת המקלטים בתקני הג"א, לרבות בטיחות המבנה, האחריות היא של אגף חירום וביטחון. כל סוגיית ההתקשרות החוזית מול המשתמש תתבצע באמצעות אגף נכסי העירייה. רשות השימוש היא פעילות החשובה לעיר, והיא ניתנת על ידי ועדת ההקצאות בראשות מנכ"ל העירייה לפי הצרכים העירוניים. לצורך בחינת הפסקת השימוש במקלטים יש לבצע בדיקה מעמיקה של כל השימושים על ידי העמותות שקיבלו הקצאה כדין, ובהתאם יתקבלו החלטות פרטניות בכל מקרה לגופו.

התייחסות הביקורת

הן מדוח זה והן מהדוח הקודם עולה תמונה שעל פיה הפיקוח העירוני על הכשירות והבטיחות של המקלטים והמחסות הנמסרים ברשות שימוש לוקה מאוד בחסר. בשל כך הביקורת מדגישה כי ההמלצה לשקול העברה של אחריות מלאה ותכלול מלא לאגף חירום וביטחון, בכל הנוגע למקלטים ולמחסות שנמסרים ברשות שימוש – תועיל מאוד לפיקוח ולבקרה העירונית עליהם משום שבידי אגף חירום וביטחון הידע, הכלים והסמכות להתמודד עם סוגיה זו.

פרק שלישי

הפיקוח העירוני על המקלטים הפרטיים בבתים המשותפים

האחריות לתחזוקתם של מקלטים ומרחבים מוגנים בבעלות פרטית מוטלת על בעלי הנכסים. אגף חירום וביטחון אחראי לפקח על כשירותם של כל המקלטים והמרחבים המוגנים – הן הציבוריים והן הפרטיים – לשימוש בשעת חירום.

אגף אכיפה ושיטור עירוני אמון על בירור התלונות והאכיפה בכלל המקלטים והמחסות העירוניים, כולל במקלטים הפרטיים בבתים המשותפים, וכן אמון על ביצוע הבדיקות התקופתיות במקלטים הפרטיים בבניינים משותפים.

ב"מנחה פיקוד העורף לתחזוקת מקלטים ולשימוש דו-תכליתי במקלטים ברשויות המקומיות" מיוני 2014 נקבע כי לצורך שיפור רמת הכשירות של מקלטים אלה תפעל הרשות המקומית בהתאם להנחיות המפרט, ובכלל זה: הזנת נתוני המקלטים שבתחום סמכותה למערכת מידע, פרסום, הנחיה והודעה לאזרחים על קיום ביקורת מקלטים, תיאום ביקורת במקלט מול ועד הבית, ביצוע הביקורת בהתאם למפרט, פרסום תוצאות הביקורת, סיווג וקביעת לוחות זמנים לביצוע התיקונים לפי מידת חומרתם וכן מתן הנחיות לוועד הבית לביצוע התיקונים בהתאם ללוחות הזמנים הנדרשים.

בחוק עזר לירושלים (מקלטים), התש"ם-1980, סעיף 2, נקבע כי בעל הנכס או המחזיק בו חייב להחזיק את המקלט המצוי ברשותו במצב נקי ותקין המאפשר שימוש בו בכל עת שיהא צורך בכך. ראש העירייה ומי שהוסמך על ידו רשאים להיכנס בכל עת סבירה לנכס או למקלט, במטרה לבדוק את המקלט או כדי לעשות את כל הדרוש כדי לברר אם קוימו הוראות חוק עזר זה ולנקוט את כל הצעדים הדרושים לקיומן.

אי-ביצוע ביקורות תקופתיות

כאמור, העירייה מחויבת לבצע ביקורות תקופתיות במקלטים הפרטיים בבתים משותפים ולחייב את בעלי הבתים לטפל בליקויים שמתגלים בבדיקות התקופתיות.

מבדיקה במערכת פטרולית ובמערכת "אכיפה ושיטור" (שבה מרכז אגף אכיפה ושיטור עירוני את כלל הנתונים הנוגעים לעבודתו והבקרה עליהם) ומאסמכתאות שהעבירו אגף חירום וביטחון ואגף אכיפה ושיטור עירוני עולה כי לא מתבצעת כל ביקורת תקופתית במקלטים הפרטיים בבתים משותפים בעיר וכי מצב כשירותם אינו ידוע לגורמים האמונים על כך בעירייה.

היעדר שימוש במערכת ייעודית לביצוע ביקורות תקופתיות

בבדיקה עלה כי כלל המידע והנתונים בנוגע למקלטים פרטיים בבתים משותפים ולמקלטים ציבוריים, מרוכזים במערכת אכיפה ושיטור, שבה נאספים גם נתונים בנושאים אחרים כגון פסולת

בניין וחנייה. זאת במקום שהמידע על המקלטים הללו ירוכז במערכת ייעודית לנושא או לכל הפחות בתיקייה נפרדת במערכת, שבה ידווחו הביקורות התקופתיות בהתאם לרכיבי הבדיקה שפקע"ר מחייב. מערכת או תיקייה ייעודיות יאפשרו לבצע בקרה, אכיפה ומעקב אחר תיקון הליקויים כדי לשפר את כשירותם ובטיחותם של המקלטים המשותפים בבתים פרטיים.

הביקורת מעירה כי בדוח הקודם הומלץ "לערוך תוכנית עבודה לפיקוח יזום ובקרה במטרה לוודא את זמינותם וכשירותם של מקלטים בבעלות פרטית בשעת חירום. לערוך בקרה באמצעות מערכת המידע על כשירותם של מקלטים פרטיים כנדרש בהנחיות פיקוד העורף". מכאן שהמלצת הביקורת בעניין זה טרם יושמה.

מיעוט בקורות יזומות במקלטים לפני 7.10.2023

הביקורת בחנה את קובץ האקסל "מקלטים" מתוך מערכת אכיפה ושיטור, ומבדיקה זו עלו הממצאים הנוגעים למקלטים פרטיים וציבוריים שלהלן:

- בין התאריכים 1.1.2023–6.10.2023 נמצאו רק 75 אירועים מדווחים הנוגעים למקלטים.
- בין התאריכים 7.10.2023–18.2.2024 נמצאו 3,061 אירועים מדווחים הנוגעים למקלטים. הדבר מצביע על התגייסות רחבה של אגף אכיפה ושיטור עירוני למתן מענה מסוים לתושבים בנושא המקלטים.
- בין התאריכים 1.1.2023–18.2.2024 נמצאו 70 אירועים מדווחים הנוגעים למקלטים, שעדיין בטיפול.
- נמצאה תקלה במערכת המציגה נתונים שגויים: בקובץ האקסל נמצאו מאות שורות ריקות. המערכת מציינת כי בין 1.1.2023 ל-18.2.2024 דווחו 9,697 אירועים הקשורים למקלטים, אולם כשמסננים את השורות הריקות נמצא שבתקופה זו דווחו רק 3,136 אירועים הקשורים למקלטים.

לוח 8: אירועי מקלטים מ-1.1.2023 עד 18.2.2024 מתוך מערכת אכיפה ושיטור

מהות האירוע	לפני 7.10.2023	אחרי 7.10.2023
בדיקת תקינות מקלט	1	697
אחסון חפצים במקלט	70	1,983
אשפה ולכלוך במקלט	4	40
הדבקת שלטי מקלט	0	99
פריצת מקלט	0	88
תיקון נזק במקלט על ידי אגף אכיפה ושיטור עירוני	0	154
סך הכול	75	3,061

פניות ותלונות הציבור למוקד העירוני והמענה העירוני

מפרוץ המלחמה ב-7.10.2023 ועד 25.10.2023 התקבלו במוקד העירוני 1,837 פניות בנושא מקלטים ומרחבים מוגנים ציבוריים ופרטיים, בממוצע 97 פניות ביום. מרבית הפניות נסבו על היעדר גישה למקלטים, לכלוך במקלטים, השתלטות על מקלטים, בעיות תברואה, היעדר תאורה ועוד.

לשם השוואה, במהלך מבצע "שומר החומות" בין התאריכים 10.5.2021 עד 20.5.2021 התקבלו במוקד העירוני 1,037 פניות בנושא מקלטים ומרחבים מוגנים, בממוצע כ-94 פניות ביום.

נתון זה מצביע על גידול קל במספר פניות התושבים בנושא בשנת 2023, ואף עשוי ללמד שבין שתי התקופות לא חל שיפור בנושא המקלטים משום שעדיין **מספר כמעט זהה של תושבים נאלצים לפנות ולהתלונן על נושאים הקשורים במקלטים. כלומר ההיערכות בנושא המקלטים למצב חירום טרם מלחמת חרבות ברזל הייתה לקויה.**

עם זאת יצוין שחל שיפור במענה העירוני לפניות ותלונות הציבור כדי לאפשר שימוש ושהיה קצרה במקלטים בעת הפעלת ההתרעות בעיר, בהתאם לנתונים בלוח 7 לעיל.

מסקנות

מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל נרתם אגף אכיפה ושיטור עירוני לתת מענה לאלפי הפניות שהתקבלו בנושא המקלטים הציבוריים והפרטיים ולשפר, לפחות חלקית, את כשירותם ובטיחותם. למרות זאת רמת הכשירות והבטיחות של המקלטים הפרטיים בבתים משותפים עדיין נמוכה, ולעירייה אין די מידע עליה. זאת בשל אי-עמידת העירייה בחובתה לפי חוק הג"א והנחיות פקע"ר לבצע ביקורות כשירות תקופתיות במקלטים הללו ובשל אי-שימוש במערכת ייעודית לכך.

המלצות

1. על אגף אכיפה ושיטור עירוני, בהנחיית אגף חירום וביטחון, לבצע בדיקות כשירות תקופתיות בכל המקלטים הפרטיים בבתים המשותפים בהתאם לחוק הג"א ולהנחיות פקע"ר.
2. להשתמש במערכת ייעודית, או בתיקייה ייעודית במערכת "אכיפה ושיטור", לריכוז הנתונים הקשורים לביצוע הביקורות במקלטים הפרטיים לפי רכיבי הבדיקה שמחייב פקע"ר. הדבר יסייע לבצע ביקורת ומעקב כדי לוודא את תיקון הליקויים בידי הבעלים ושיפור כשירות המקלטים.
3. לתת מענה יעיל ומהיר לפניות הציבור בנושאים של פינוי לכלוך וגרוטאות, תיקון נזקים ותיקוני חשמל ומאור במקלטים העירוניים ואף הפרטיים בבתים המשותפים באזורים המדורגים במקום נמוך במדד החברתי כלכלי – מהתקציב העירוני ומקורות תקציביים מחוץ לעירייה.

4. אחת לרבעון לדווח לוועדת ביטחון, מל"ח ופס"ח עדכון בדבר כשירות ותקינות המקלטים הפרטיים בבתי המשותפים.

תגובת המבוקרים

מנהל אגף אכיפה ושיטור עירוני

המלצה 1: אין זה תפקידו של אגף חירום וביטחון להנחות את אגף אכיפה ושיטור עירוני בנושא מקלטים פרטיים בבתי משותפים. בתוכנית העבודה של אגף האכיפה יש תכנון לבצע סריקה של כל המקלטים אחת לשלושה חודשים. כעת, בעקבות המצב הביטחוני ובעקבות משימות שונות המונחות על צוותי האגף על אף חוסר בכוח אדם ייעודי למשימות אלו, יישום התוכנית לא מתאפשר במלואו. נבהיר שמדובר בציפיות שהציב אגף האכיפה לעצמו כבר תקופה ארוכה, גם ללא קשר לדוח ביקורת זה.

המלצה 2: אגף האכיפה הקים מערכת מקוונת שבה ניתן דגש בנושא המקלטים, על כלל היבטיו. נותרו עדיין פערים ותיקונים במערכת כדי להשלימה ולתקפה בצורה שלמה.

המלצה 3: ב-7.10.2023 הנחה ראש העירייה לתקן את המקלטים הפרטיים, והגזבר ומנהל אגף התקציבים הקצו תקציב לשם כך. כלומר גזבר העירייה, מנכ"ל העירייה וראש העירייה מודעים לנושא ומעורבים בטיפול.

המלצה 4: אם אכן יהיו נתונים לדווח, נבצע את ההמלצה. זו גם שאיפת האגף לעבוד בצורה מסודרת ומבוקרת בהתבסס על דיווחים שוטפים.

התייחסות הביקורת

אגף חירום וביטחון בעירייה הוא האמון על נושא מיגון העורף בעיר והמתכלל שלו, ובהתאם לכך עליו להנחות בנושא את כלל המינהלים והאגפים. בנוגע למערכת או תיקייה ממוחשבת ייעודית לנושא המקלטים, יודגש שבבדיקת הביקורת נמצאו פערים משמעותיים בין הדיווח של אגף אכיפה ושיטור עירוני לבין הנחיות הבדיקה, רכיביה, איכותה, מועדה, בקרה ומעקב לפי פקע"ר. בנוגע לדיווח לוועדה העירונית ביטחון, מל"ח ופס"ח, יצוין שגם במקרה שאין דיווחים יש להעביר את המידע לידיעת הוועדה כדי לבצע פיקוח מסודר על פעולות היחידות העירוניות בנושא.

מנהל אגף חירום וביטחון

המלצה 4: ההמלצה תבוצע בתיאום עם יו"ר ועדת מל"ח ופס"ח ומנהל אגף אכיפה ושיטור עירוני.

פרק רביעי

הפיקוח העירוני על המקלטים והמרחבים המוגנים במוסדות החינוך

העירייה מחויבת לפקח על המקלטים והמרחבים המוגנים בכל 2,250 מוסדות החינוך בעיר ולוודא את כשירותם כדי לאפשר שימוש בהם לצורכי מיגון ולמידה בשעת חירום.

בתיק האב להיערכות העירייה לחירום צוין (ההדגשות אינן במקור):

"היערכות הרשות המקומית בשגרה בתחום המיגון:

היערכות בתחום החינוך:

א. **מיפוי מיגון מוסדות החינוך בתחומי הרשות והכנת תוכניות לקיום פעילות חינוכית בהתאם לתפוסת המקלטים והמרחבים המוגנים**, בהתאמה למדיניות ההתגוננות של פקע"ר.

ב. **וידוא כי מערכת החינוך תוכל להעניק שירותי חינוך בחירום.**

מכלול החינוך ברשות בשגרה

הכנת תוכניות לימודים למלחמה בהתאם **לתפוסת המקלטים והמרחבים המוגנים** במוסדות החינוך והכנת תוכניות עבור מוסדות חינוך חסרי מיגון לקיום לימודים במוסדות חלופיים ממוגנים, בהתאמה למדרגי מדיניות ההתגוננות (בהכרזת 'מצב מיוחד בעורף').

תפקידי מכלול החינוך בחירום

א. הפעלת מערכת החינוך הרשותית בהתאם להחלטות ראש הרשות ומטה החירום הרשותי והנחיות פקע"ר ב'שעת התקפה' ו'מצב מיוחד בעורף'.

ב. לגבש תמונת מצב ולהמליץ בפני ראש הרשות על מדיניות ותוכניות פעולה ויישומן במערכת החינוך בחירום, בסיוע גורמי החינוך המקצועיים (שירות פסיכולוגי חינוכי – שפ"ח, מפקח מתכלל רשותי, מנהל יחידת הנוער).

ג. להפעיל תוכניות חירום בתחומים האלה: תוכנית למידה בחירום ופעילות הפגה בסיוע המפקח המתכלל הרשותי, **במגבלות המיגון**."

בנוהל 4 בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, התשס"ד 33' ("התגוננות אזרחית במוסדות החינוך") נקבע כי מנהל בית הספר ימנה עוזר לביטחון שיהיה אחראי בשגרה, בין היתר, על טיפול במקלטים ובמרחבים המוגנים האחרים ובציודם, פיקוח על תחזוקתם, היערכות לפינוי ציוד מיותר וחומרים דליקים, רעילים ושבריים וכן הכנה של המקלטים והמרחבים המוגנים לייעודם, בהתאם להוראות

שיינתנו באותה עת. כמו כן פעמיים בשנה – בחודש ספטמבר ובחודש יוני לקראת סוף שנת הלימודים – על העוזר לדווח לקב"ט מוסדות החינוך ולמנהל בית הספר על מצב המקלט בבית הספר ומוכנותו במטרה לאפשר את תיקון המקלט והכנתו לשנת הלימודים הבאה.

פערי מיגון

הביקורת קיבלה ממנהל חינוך (להלן: מנח"י) מיפוי של המיגון (הידוע למנח"י) במוסדות החינוך ברחבי העיר. במיפוי שהתקבל נמצאו פערי מיגון חמורים כפי שמפורט להלן:

- 103,436 תלמידים, שהם 52% מתלמידי העיר, לומדים במוסדות חינוך שבהם יש אפשרות ללמידה במיגון תקני מלא רק לחלק מהתלמידים.
- ב-36% ממוסדות החינוך אין אפשרות ללמידה במיגון תקני מלא.
- **ב-27% ממוסדות החינוך אין מיגון תקני כלשהו.**
- רק ב-35% מבתי הספר העל-יסודיים יש מיגון תקני מלא.
- 60% מהתלמידים במוסדות חינוך רב-גילאיים מיוחדים לומדים במוסדות שבהם יש אפשרות ללמידה במיגון תקני מלא רק לחלק מהתלמידים.
- במגזר הערבי המצב חמור אף יותר: רק ב-29% מבתי הספר היסודיים במסלול רגיל יש אפשרות ללמידה במיגון תקני מלא לכל התלמידים, ורק ב-4% מבתי הספר העל-יסודיים במסלול רגיל יש אפשרות ללמידה במיגון תקני מלא לכל התלמידים.

לוח 9: תמונת מצב מיגון מוסדות חינוך בירושלים – ינואר 2024

מגזר	סוג חינוך	סה"כ מוסדות	סה"כ מוסדות המאפשרים למידה במיגון תקני כלשהו	מוסדות אחוז המוסדות המאפשרים למידה במיגון תקני כלשהו	סה"כ מוסדות עם יכולת למידה במיגון תקני מלא	אחוז המוסדות המאפשרים למידה במיגון תקני מלא	סה"כ תלמידים	תלמידים שיכולים ללמוד במיגון תקני	אחוז תלמידים שיכולים ללמוד במיגון תקני	תלמידים במוס"ח שכל תלמידיו יכולים ללמוד במיגון תקני	אחוז התלמידים במוס"ח שכל תלמידיו יכולים ללמוד במיגון תקני
גני ילדים											
חרדי	רגיל	664	373	56%	373	56%	17,283	9,993	58%	9,993	58%
חרדי	מיוחד	90	55	61%	53	59%	1,168	712	61%	682	58%
ערבי	רגיל	173	147	85%	147	85%	5,211	4,509	87%	4,509	87%
כללי	רגיל	447	391	87%	391	87%	10,745	9,369	87%	9,369	87%
כללי	מיוחד	49	41	84%	41	84%	1,494	332	22%	332	22%
סה"כ		1,423	1,007	71%	1,005	71%	35,901	24,915	69%	24,885	69%
יסודי											
חרדי	רגיל	98	82	84%	69	70%	34,301	30,320	88%	28,789	84%
ערבי	רגיל	49	35	71%	15	31%	25,069	13,337	53%	7,356	29%
ערבי	מיוחד	4	2	50%	2	50%	361	312	86%	203	56%
כללי	רגיל	99	82	83%	46	46%	28,285	18,422	65%	11,974	42%
כללי	מיוחד	7	6	86%	3	43%	565	360	64%	220	39%
סה"כ		257	207	81%	135	53%	88,581	62,751	71%	48,542	55%
על יסודי											
חרדי	רגיל	59	37	63%	34	58%	18,339	13,627	74%	12,327	67%
ערבי	רגיל	35	22	63%	2	6%	18,422	7,538	41%	660	4%
ערבי	מיוחד	3	2	67%	2	67%	538	509	95%	333	62%
כללי	רגיל	76	67	88%	21	28%	25,935	14,103	54%	4,678	18%
כללי	מיוחד	6	4	67%	4	67%	448	316	71%	316	71%
סה"כ		179	132	74%	63	35%	63,682	36,093	57%	18,314	29%
רב גילאי											
כללי	מיוחד	20	15	75%	12	60%	1,436	1,022	71%	917	64%
ערבי	מיוחד	7	7	100%	4	57%	835	785	94%	405	49%
חרדי	מיוחד	48	39	81%	25	52%	8,533	3,820	45%	3,003	35%
סה"כ		75	61	81%	41	55%	10,804	5,627	52%	4,325	40%
סה"כ מסכם		1,934	1,407	73%	1,244	64%	198,968	129,386	65%	96,066	48%

מקור: מנח"י – בעיבוד הביקורת.

פערי מידע

נמצאו פערי מידע בין הנתונים שבידי אגף חירום וביטחון לבין הנתונים במנח"י.

לפי תוכנית תמ"ר ממאי 2023, במערכת החינוך העירונית לומדים כ-282,000 תלמידים בכ-1,600 גני ילדים ו-650 בתי ספר. במוסדות להשכלה גבוהה בעיר לומדים כ-37,000 סטודנטים. ב-398 מוסדות חינוך בעיר יש מרחב מוגן תקני כלשהו.

אולם בקובץ מאת מנח"י, "מקלוט מוסדות חינוך" גרסה 3, 29.1.2024, מצויים נתונים שונים. לפי הקובץ, בעיר לומדים 198,968 תלמידים ב-1,423 גני ילדים ו-511 בתי ספר, ויש בה 1,407 מוסדות חינוך עם מרחב מוגן תקני כלשהו.

כמו כן במנח"י אין כלל מידע לגבי כשירות ובטיחות המקלטים והמרחבים המוגנים במוסדות האלה:

- במוסדות מוכש"ר (מוכר שאינו רשמי) במזרח העיר.
- במוסדות הפרטיים הלא מוכרים במגזר הערבי והחרדי.
- במוסדות ההשכלה הגבוהה בעיר.

יועזר כי במנח"י, באגף חירום וביטחון ובמערכות פטרולית של שתי היחידות הללו לא נמצא כל מידע בנושאים שלהלן: ביצוע ביקורות כשירות תקופתיות, מצב הכשירות והבטיחות של המקלטים והמרחבים המוגנים והציוד בהם בפועל, הדרכה, תרגול ואימון של הגעה למקלטים ושהייה בהם וכן מקרים ותגובות בעת ההגעה והשהייה במקלטים ובמרחבים המוגנים במוסדות החינוך.

ראש מנח"י מסר לביקורת לגבי כשירות המקלטים והמרחבים המוגנים שאגף חירום וביטחון אחראי לכך ושכל שנה מתבצעת בדיקה באחריות כל מנהל בית ספר בסיוע עוזר הביטחון.

לגבי בדיקות בטיחות ותקינות נמסר שהרי שהדבר מתבצע באמצעות יחידת בדק בית של מנח"י אך לא ספציפית לגבי המקלטים והמרחבים המוגנים אלא במסגרת בדיקת כל מוסד חינוך. הנתונים מתעדכנים במערכת ייעודית לכך – פטרולית של מנח"י.

להלן הערות הביקורת בנושא:

- בבדיקה במערכת פטרולית של מנח"י נמצא שהחל מ-1.5.2020 ועד 21.2.2024 פג תוקפן של 190 ביקורות בטיחות במוסדות החינוך הפעילים, ומכאן עולה שגם במקלטים ובמרחבים המוגנים במוסדות אלה לא נערכו בדיקות בטיחות.
- במערכת נמצאו 13,760 מסמכי מבדקי בטיחות שונים שפג תוקפם בכלל מוסדות החינוך בעיר. צוין שנמצאו כמה מסמכי מבדקים לאותו מוסד חינוך.
- מעיון ביומן המבצעים של מטה החירום העירוני עולה שבניגוד להנחיותיו של ראש העירייה (ב-8.10.2023, 9.10.2023 ו-14.10.2023), מנח"י לא העביר לראש העירייה ולמטה מידע עדכני ונכון על מצב המיגון במוסדות החינוך החל מתחילת המלחמה ולכל הפחות עד 15.10.2023.

יודגש כי בדוח הקודם הומלץ להזין למערכת המידע שדות חובה הכוללים את כל סוגי הבדיקות הנדרשות במקלטים ובמרחבים המוגנים העירוניים (כולל במוסדות חינוך),

הנחיות לביצוען, התדירות הנדרשת לעריכתן, ליקויים שנמצאו במהלכן ודיווח על תיקון הליקויים. המלצה זו טרם יושמה.

היעדר תוכנית עבודה להכשרת המקלטים והמרחבים המוגנים במוסדות חינוך

נמצא כי טרם המלחמה לא הייתה במנח"י תוכנית עבודה להכשרת המקלטים והמרחבים המוגנים במוסדות חינוך.

במנח"י ציינו כי נושא הכשרת המקלטים הוא באחריות אגף חירום וביטחון באמצעות מנהל בית הספר ועוזר הביטחון.

בבדיקה עם אגף חירום וביטחון נמצא שאין תוכנית עבודה להכשרת המקלטים במוסדות החינוך בעיר.

באגף חירום וביטחון ציינו כי הכשרת המקלטים והמרחבים המוגנים הוא באחריות מנח"י.

מנהל מנח"י מסר לביקורת כי מפרוץ המלחמה מתגבשת תוכנית עבודה ומתבצעים תיקונים במקלטים ובמרחבים המוגנים במוסדות החינוך כדי לשפר את כשירותם ולהיערך בהתאם. להלן הצעדים שננקטים:

- גיבוש רשימת מנהלי המוסדות, ובאמצעותם מיפוי ליקויי הכשירות במקלטים.
- הקמת צוות עבודה ייעודי הכולל מהנדס ונציג פקע"ר, המשפר את הכשירות, תקינות ובטיחות המקלטים, כולל מציאת פתרונות זמניים כמו מילוי שקי חול והצבתם על אדני החלונות.
- הקמת מאגר של אתרים חלופיים ממוגנים בקרבת מוסדות החינוך, שייתנו מענה לקיום לימודים בחירום ולמיגון בשעת חירום.
- הכנת תוכנית למידה מרחוק.

פתיחת מקלטים ומרחבים מוגנים במוסדות החינוך לשימוש כלל הציבור

בתוקף סמכותו, ב-8.10.2023 הנחה הראש העירייה לייצר רשימות של בתי ספר וגני ילדים שבהם יש מיגון תקני ולפתוח אותם לשימוש התושבים במקרה של ירי טילים, זאת בשיתוף המינהלים הקהילתיים. בהערכת מצב באותו יום הנחה ראש העירייה לדאוג לניקיון המקלטים במוסדות שצפויים להיפתח. כמו כן הנחה את הדוברות לפרסם את פתיחתם של בתי הספר והמקלטים לשימוש התושבים והנחה את מינהל תפעול להציב שלטי הכוונה למקלטים אלו. ראש מינהל אסטרטגיה וחדשנות עדכן בהערכת המצב כי יפיץ מסרונים לתושבים המתגוררים ברדיוס המתאים.

תחת "סטטוס ביצוע" ביומן המבצעים מצוין שהנחיה זו בוצעה.

עוד יצוין כי:

- באתר ירושלים בכתבה "עיריית ירושלים מודיעה: 176 מקלטים ציבוריים בעיר נפתחו לציבור" מ-10.10.2023 צוין כי "בהנחיית ראש העירייה משה ליאון, פתחה עיריית ירושלים הבוקר (ג', 10.10), **29 מקלטים נוספים הנמצאים בבתי הספר בעיר. מקלטים אלו יהוו מקום מחסה עבור תושבי העיר**, נוסף למקלטים העירוניים שכבר נפתחו ביום שבת האחרון בעקבות ירי הטילים לעבר ירושלים" (ההדגשה אינה במקור). לידיעה צורפה רשימת המקלטים שנפתחו בבתי הספר.
 - באתר כל העיר בכתבה "מאז תחילת הלחימה בדרום: כ-7,500 פניות למוקד העירוני" מ-12.10.2023 צוין כי "עם פתיחת הלחימה נפתחו כלל המקלטים העירוניים, **כולל בעשרות בתי ספר**" (ההדגשה אינה במקור).
 - מבדיקת הביקורת באתר האינטרנט העירוני ב-12.12.2023 נמצאה רשימה של 29 מקלטים בבתי הספר, הפתוחים לשימוש הציבור בהישמע אזהרה.
- לא נמצאה תוכנית להיערכות לפתיחת מקלטים ומרחבים מוגנים במוסדות החינוך לשימוש הקהל הרחב בשעת חירום. כמו כן בהתאם לנתונים לעיל, נפתחו לשימוש הציבור רק 29 מקלטים בבתי ספר, שהם 2% בלבד מתוך 1,244 מקלטים במוסדות חינוך בעלי מיגון תקני מלא – כלומר בשונה מהנחיית ראש העירייה.
- עוד יצוין כי עם החזרה ללימודים מקלטים אלו חזרו לשימוש מלא של מוסדות החינוך ולא נותנים מענה לציבור הרחב.
- מנהל מנח"י מסר לביקורת שניתנה הנחיה לפתוח לשימוש הציבור רק מקלטים בבתי ספר שבהם יש גישה חיצונית ישירה למקלט, ולא דרך מוסד החינוך. הדבר הצריך למצוא פתרונות אבטחה כגון הצבת מאבטחים וניידות סיור והתקנה של מחיצות וקירות גבס זמניים שימנעו גישה לשאר האגפים במוסדות החינוך כדי למנוע גניבות וונדליזם.

מסקנות

פערי מיגון חמורים במוסדות החינוך בעיר, היעדר תוכנית עבודה להכשרת המרחבים המוגנים במוסדות חינוך, אי-ביצוע פיקוח ובקרה על בדיקות כשירות ובטיחות וכן אי-שימוש במערכת ייעודית העוקבת אחר נתוני הכשירות – כל אלו הביאו לכך שב-**27% מכלל מוסדות החינוך שמידע עליהם נמצא במנח"י אין כלל מיגון**. כמו כן ל-103,436 תלמידים, שהם 52% מתלמידי העיר, ולכלל הציבור הרחב אין אפשרות להשתמש או ללמוד בשעת חירום במוסדות חינוך שבהם יש מיגון תקני מלא המספיק לכל תלמידיהם.

המלצות

1. להשלים ולעדכן את פערי המידע בנוגע לכל המרחבים המוגנים בכלל מוסדות החינוך בעיר בכלל המגזרים ובכלל סוגי מוסדות החינוך.

2. על העירייה באמצעות מנח"י לפעול באופן מיידי להשלמת פערי המיגון החמורים במוסדות החינוך ולהתקין מקלטים ומרחבים מוגנים תקינים במוסדות החינוך או למצוא חלופות שיתנו מענה נאות.
3. להקים מערכת מידע ייעודית המאפשרת פיקוח ומרכזת את כל סוגי הבדיקות הנדרשות במקלטים ובמרחבים המוגנים במוסדות חינוך, הנחיות לביצוען, התדירות הנדרשת לעריכתן וליקויים שנמצאו במהלכן. המערכת תאפשר גם לוודא תיקון הליקויים ולדווח על התיקון הן מבחינת כשירות המקלטים והן מבחינת בטיחותם והציוד בהם וכן לדווח ולעקוב אחר הדרכות, תרגול הגעה למקלטים, שהייה בהם וכיוצא בזה.
4. להכין תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית להכשרה של המקלטים והמרחבים המוגנים במוסדות החינוך בעיר.
5. להכין תוכנית להיערכות לפתיחה של מקלטים ומרחבים מוגנים במוסדות החינוך לשימוש הקהל הרחב בשעת חירום.
6. לשקול מציאת פתרונות הנדסיים ופתרונות אבטחה שיאפשרו שימוש במקלטים במוסדות חינוך בשעת חירום הן בזמן שמתקיימים בהם לימודים והן בזמן שלא מתקיימים בהם לימודים.

תגובת המבוקרים

ממונה על תכלול תוכניות ופרויקטים מיוחדים במנח"י

מינהל חינוך למד את הדוח ואת מסקנותיו והמלצותיו. יש המלצות שמימושן דורש תקציבים אדירים שאינם ברשות מינהל החינוך, במיוחד הצורך במיגון תקני שחייב להיות פרויקט לאומי עם תקצוב ממשלתי. סוגיית השליטה בנתונים וניהול יומן מבצעים יתוקן מיידית. כחלק מהלמידה והשיפור מתבצעים דיונים ותרגילים במינהל לאורך תקופת המלחמה. ב-8.4.2024 מתוכנן יום תרגיל ולמידה לכלל ראשי האגפים במינהל. ביום זה נלמד לעומק גם את דוח המבקר.

מנהל אגף חירום וביטחון

בנוגע להמלצות בפרק זה מוצע כי מינהל חינוך יקים ויעמוד בראשו של צוות עבודה הכולל את אגפי מינהל חינוך הרלוונטיים לנושא זה, בשיתוף אגף חירום וביטחון ואגפים נוספים מהעירייה.

פרק חמישי

הסבת חניונים תת-קרקעיים לשימוש כמרחבים מוגנים

הסבת חניונים תת-קרקעיים למחסות

בשל פערי מיגון משמעותיים בישראל בכלל ובירושלים בפרט, פקע"ר והגורמים האמונים מנסים למצוא פתרונות הנדסיים ויצירתיים להגדלת מספר המבנים שיוכלו לשמש גם כמרחבים מוגנים שיאפשרו שהייה קצרה בהם בשעת חירום. אחד הפתרונות לכך הוא הסבת חניונים תת-קרקעיים.

לפי הנחיות פקע"ר, אפשר להשתמש בחניון תת-קרקעי כמרחב מוגן אך ורק אם החניון אושר בידי מהנדס ובאישור פקע"ר כמתאים לשמש מרחב מוגן או מחסה.

בדוח הקודם הומלץ לבסס את תוכנית המיגון העירונית על נתונים שלמים ומדויקים. נוסף על כך נדרש לעגן בנוהלי העירייה עדכון תקופתי של תוכנית המיגון העירונית, ובכלל זה: מספר תושבים כללי, מיפוי של מקלטים פרטיים וציבוריים שאינם כשירים, מרחבים מוגנים דירתיים, אתרים אסטרטגיים מאוימים, **מרחבים תת-קרקעיים מוגנים**, הקצאת שטח מוגן לאדם ומקלטים ומרחבים מוגנים במבני מסחר ושירותים.

משנת 2012 הסבה העירייה 45 חניונים תת-קרקעיים ברחבי העיר למרחבים מוגנים שישמשו מחסות בשעת חירום, דבר המרחיב את אפשרויות המיגון לציבור. סך שטח השהייה המותר בחירום של כלל החניונים שאושרו הוא 337,276 מ"ר, והוא מאושר בידי פקע"ר לקליטה של עד 38,982 אנשים.

עם זאת מעיון בתיקי 44 החניונים ברחבי העיר שאושרו לשימוש כמחסות בשעת חירום, עולים הממצאים שלהלן:

- תיק לחניון התחנה המרכזית אושרר מחדש ב-16.10.2023 לאחר שתיק החניון אבד.
- 23 מהחניונים נבדקו ואושרו בשנים 2012–2013, כלומר לפני למעלה מעשור, כך שמצב תקינותם, בטיחותם וכשירותם כמרחב מוגן בשנת 2023 לא היה ידוע ואף עלול היה להיות מוקד לסיכון הציבור.
- 21 מהחניונים נבדקו ואושרו רק לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, דבר המצביע על ניסיון למצוא פתרונות מיגון מהירים בזמן שכבר שרר מצב חירום.
- לרבים מהחניונים יש כושר אכלוס גבוה יותר ממה שאושר, ולמקצתם אף צוין שמומלץ להגדיל את אישור האכלוס המרבי שלהם, אך מעיון בתיקים עולה שלא קיבלו אישור לכך.
- ברבים מהחניונים לא היו תנאי תברואה מינימליים כגון שירותים, מים זורמים וציוד עזרה ראשונה.
- לאחר שהעורף עבר להתנהל בשגרת חירום ונפתחו בתי הספר, מקומות התעסוקה והעסקים בעיר בעת המלחמה, כל החניונים התת-קרקעיים חזרו לשמש אך ורק כחניונים ללא אפשרות לתת מענה בטיחותי כמרחב מוגן מסוג מחסה, גם כשנורו רקטות ונשמעו אזעקות בעיר.

יוער כי אם העירייה הייתה נערכת מראש ובהתאם להמלצה בדוח הקודם, אפשר היה לייעל ולשפר את תהליך הסבת החניונים התת-קרקעיים בעיר לצורכי מיגון, כולל החלטות כיצד להמשיך ולהשתמש בחניונים או בחלקם כמרחבים מוגנים גם בשגרת חירום ואף להוסיף עוד חניונים ברחבי העיר כמרחבים מוגנים.

מסקנות

הסבת חניונים תת-קרקעיים לשימוש כמחסות ומרחבים מוגנים לשהייה קצרה בעת חירום צמצמה במעט ובאופן זמני בלבד את פערי המיגון החמורים בעיר. עם זאת המענה לא היה יעיל לאורך זמן בשל היערכות לא מספקת מצד העירייה.

המלצות

לפעול להרחיב את פרויקט הסבת החניונים התת-קרקעיים למרחבים מוגנים ומחסות, ואף לנסות להגדיל את כושר האכלוס המרבי בהם ולוודא שכולם אושרו בידי פקע"ר בטווח של שנה עד שנתיים מתחילת השימוש בהם כמרחב מוגן (בהתאם לחובה לבדיקות תקופתיות במקלטים ובמרחבים מוגנים). כמו כן לשקול עם כלל הגורמים הרלוונטיים (עירוניים וחץ-עירוניים) אפשרות שחלקים מהחניונים יישארו כמרחבים מוגנים גם ב"מצב מיוחד בעורף".

תגובת המבוקרים

מנהל אגף לשירותי חנייה

באשר לחניונים העירוניים, המלצה זו כבר בוצעה. באשר לאיתור והתאמה של החניונים לעת חירום, כפי שצוין עניין זה הוא באחריות פקע"ר ואגף חירום וביטחון. כמובן אגף לשירותי חנייה ישתף פעולה ככל שיידרש.

מנהל אגף חירום וביטחון

לא קיים נוהל או הנחיה המחייבים את הרשויות המקומיות להכשיר חניונים תת-קרקעיים כמרחבים מוגנים, לרבות תנאי תברואה, מים, ציוד, חידוש אישורי השימוש בחניון כמרחב מוגן משנים עברו ועוד. בימים אלו עומל פקע"ר על הכנה של נוהל והנחיות לרשויות בנוגע להכשרת חניונים לחירום. ההמלצה תבוצע בתיאום עם ועדת ההיגוי העירונית ובהנחייתה.

פרק שישי

מערך המידע על המרחבים המוגנים בעיר

העירייה כמו כל רשות ציבורית אחרת בישראל מחויבת להעביר לציבור הרחב מידע אמין, זמין ונגיש בשגרה, וביתר שאת בעת חירום כשמדובר במידע שעשוי אף להציל חיים.

לפי תיק האב להיערכות העירייה לחירום, ייעוד מכלול המידע לציבור הוא הנגשה של הנחיות מצילות חיים ומידע לציבור לאוכלוסיית הרשות לשם הכוונת התנהגות, הנגשת שירותים, ביסוס תחושת ביטחון, אמון במענה הרשות וחיוק יכולת ההתמודדות של האוכלוסייה בחירום.

העירייה משתמשת בכמה אפיקי תקשורת כדי להעביר מידע חיוני לציבור בשעת חירום, לרבות בנושא המקלטים והמרחבים המוגנים בעיר. בין האפיקים: אתר האינטרנט העירוני, אתר אינטרנט חירום עירוני, מוקד עירוני, רשתות חברתיות, מערכת מידע גיאוגרפי GIS הפתוחה לכולם וכלי תקשורת כגון עיתונים, מקומונים, רדיו, טלוויזיה, עלונים, מודעות ואף שימוש בדוברים ונציגי הסברה.

הביקורת בחנה את אופן הפצת המידע העירוני בנושא המקלטים והמרחבים המוגנים.

על בסיס תיק האב, מנהל אגף דוברות והסברה הוא ראש מכלול דוברות והסברה, המתכלל את כל נושא המידע וההסברה בשעת חירום.

היערכות לא יעילה ולא מספקת טרם פרוץ מלחמת חרבות ברזל

הביקורת ביקשה ממערך הדוברות, מאגף חירום וביטחון, מאגף אכיפה ושיטור עירוני וממנח"י אסמכתאות בנוגע למידע שהועבר לציבור החל מ-1.1.2023 בשלל אופנים בנוגע למקלטים והמרחבים המוגנים בעיר. להלן הממצאים שעלו:

- מערך הדוברות וההסברה העביר לביקורת את האסמכתאות האלה: "סיכום קמפיין מקלטים – מלחמת חרבות ברזל אוקטובר 2023", כולל בשפות זרות: אנגלית, צרפתית וערבית, "מצגת רעיונות קריאתיב – קמפיין חוסן לתושבים", "חרבות ברזל, מלחמת השבת השחורה, אוקטובר 2023 – סיכום ביניים".
- בנספח ו' ("פרסום") במסמך "חרבות ברזל, מלחמת השבת השחורה, אוקטובר 2023 – סיכום ביניים", ציין מערך הדוברות וההסברה ב-13.11.2023 כי הנושאים העיקריים שפורסמו לציבור בפלטפורמות השונות היו: העברת מידע לציבור, **מקלטים ומיגון, הקפדה על הנחיות פקע"ר**, התנדבות ושגרת חירום. עוד צוין במסמך בנוגע לפרסום המידע שיש צורך **לשפר** את ההיבטים: הדרכה לרפרנטים, יזום אגפים, מעורבות יקל"ר (יחידת קישור לרשות המקומית) גם בביצוע, עדכון בדבר יוזמות בזמן אמת (ההדגשה אינה במקור).
- בנוגע למידע מוגש (בנושא המקלטים והמרחבים המוגנים) לאוכלוסייה הזקוקה לכך בשל מוגבלות, מערך הדוברות וההסברה מסר לביקורת: "לא קיבלנו מידע כזה לפרסום".

- מאגף חירום וביטחון הועברו ההתכתבויות והקבצים ששותפו עם מערך הדיגיטל החל מ-7.8.2022 כדי שיעדכן את האתר העירוני בנוגע לרשימת המקלטים והמחסות העירוניים. לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל עדכן האגף כדלקמן: רשימת מקלטים מעודכנת – 16.10.2023, תוספת חניונים לאתר העירוני – 14.11.2023, רשימת מקלטים וחניונים לאתר העירוני 25.12.2023.
- ממנח"י ומאגף אכיפה ושיטור עירוני לא התקבלו אסמכתאות בנושא.
- יוער שכלל האסמכתאות שהתקבלו ממערך הדוברות וההסברה בנושא המידע לציבור בנוגע למקלטים ולמרחבים המוגנים נכתבו רק **לאחר פרוץ המלחמה ב-7.10.2023**. נתון זה מצביע על היערכות לא יעילה בנושא טרם הכניסה למצב חירום בעורף.

פרסום רשימת המקלטים ומיקומיהם

- באתר האינטרנט העירוני ובמערכת ה-GIS, נכון ל-12.12.2023 (ובתאריכים נוספים לאחר מכן), מופיעים נתונים שגויים ולא עדכניים על אודות המרחבים המוגנים:
- צוינו 200 מקלטים ומחסות עירוניים במקום 215.
- צוינו 29 מקלטים בבתי ספר, למרות שמאז החזרה ללימודים מקלטים אלה כבר אינם זמינים לציבור הרחב בשעת חירום. כמו כן צוינו מקלטים ומרחבים מוגנים שנמצאו סגורים (לדוגמה: מקלט 752 ברחוב הע"ח 21, מקלט 985, מקלט 814, מקלט 937, מקלט 821 ועוד) למרות שצוין כי הם פתוחים.
- במקום 22 חניונים מוגנים תת-קרקעיים נכתב בטעות 28, בעוד לפי אגף חירום וביטחון נפתחו 44 חניונים תת-קרקעיים כמרחבים מוגנים. יצוין שלאחר חזרה לשגרת חירום חניונים אלה כבר אינם משמשים מרחבים מוגנים.
- צוין שמקלט 751 ברחוב הע"ח ממוקם בע"ח 1 למרות שמיקומו בפועל הוא בע"ח 10.
- המידע במפת המרחבים המוגנים שבאתר האינטרנט העירוני אינו מדויק. לדוגמה במקלט במוסררה צוין מקלט 760, שממוקם בפועל בדרך חברון 144.
- בשכבת מקלטים במערכת ה-GIS לא צוינו המרחבים המוגנים בחניונים תת-קרקעיים ולא מקלטים בבתי משותפים.
- מהנתונים לעיל עולה שטרם יושמה במלואה המלצת הביקורת מהדוח הקודם, שלפיה שימוש בנתונים שגויים ולא עדכניים עלול לפגום ביישומה של תוכנית המיגון העירונית בשעת חירום. הביקורת ממליצה להשלים את טיוב הנתונים ולבסס את תוכנית המיגון העירונית על נתונים שלמים ומדויקים. הביקורת ממליצה להזין למערכת ה-GIS את כלל המרחבים שאושרו כמרחבים מוגנים על ידי פקע"ר, לרבות מרחבים תת-קרקעיים, מקלטים בבניינים משותפים, מבנים בעלי ממ"דים ומרכזי קליטה ומוסדות חינוך מוגנים.

מסקנות

פרסום של מידע שאינו עדכני ואינו שלם על אודות המקלטים והמרחבים המוגנים בעיר שהציבור מסתמך עליו עלול לסכן חיי אדם בעת חירום.

המלצות

לפעול מיידית כדי להיערך מבעוד מועד טרם פרוץ אירוע חירום ולטייב את כלל הנתונים והמידע המפורסם לציבור הרחב בכל פלטפורמות המידע בנוגע למקלטים והמרחבים המוגנים בעיר תוך כדי קיום בקרה ומעקב שוטפים על נכונות המידע והנתונים.

תגובת המבוקרים

מנהל אגף דוברות והסברה

עדכון אתר האינטרנט העירוני ברגיעה ובחירום במידע המעודכן ביותר הוא באחריות האגף לשירות עירוני וחויית לקוח, על סמך מידע המתקבל מאגף חירום וביטחון. בנוגע למידע ב-GIS, הדבר באחריות מינהל תכנון ותשתיות.

התייחסות הביקורת

מנהל אגף דוברות והסברה הוא ראש מכלול דוברות והסברה, המתכלל את כל נושא המידע וההסברה בשעת חירום. בהתאם לכך, בעת שגרה עליו לוודא שכל המידע העירוני לעת חירום מכלל היחידות הרלוונטיות יהיה מוכן ואמין, ובמיוחד בעת פרוץ מצב חירום בעורף.

מנהל אגף חירום וביטחון

במהלך הביקורת הופנתה תשומת ליבנו לפער במיקומי המקלטים בין המידע במערכת ה-GIS העירונית למציאות בשטח. האגף פנה למחלקת הדיגיטל והנושא טופל. אגף חירום וביטחון העביר למחלקת הדיגיטל קובץ מעודכן על אודות כלל המקלטים העירוניים. לא ברורה הסיבה לאי-ההתאמה.

סיכום

קיומם של מקלטים ציבוריים, לצד מרחבים מוגנים אחרים, במידה שתספק את צורכי המיגון של כלל האוכלוסייה המאוימת חיוניים מאוד בשעת חירום. תחזוקתם השוטפת והתקינה משפיעה על יכולת העמידה של העורף מול איום שמטרתו לפגוע בחיי אדם.

ממצאי הדוח עולה כי בירושלים יש פערי מיגון חמורים וחריגים.

בשל האתגרים הביטחוניים שאיתם מתמודדת מדינת ישראל וצפויה עוד להתמודד, ולנוכח מעמדה המיוחד של ירושלים כבירת מדינת ישראל והאיום הגובר הנגרם מכך, הביקורת ממליצה ליישם בהקדם האפשרי את עיקרי ההמלצות הן מבדיקה זו והן מהדוח הקודם שערכה בנושא בשנת 2021. בין ההמלצות שציננה הביקורת: וידוא כי התקב"ר בסך 10 מיליון ש"ח לצורך שיפוץ ושדרוג המקלטים שמצב כשירותם ובטיחותם ירוד, מתקבל ואף יוגדל בהתאם לצורך. בחינה אם קיימים פערי מיגון חריגים בכל שכונה ומתן מענה מתאים בכפוף למגבלות ולשיקולים הרלוונטיים מעבר לפתיחה אוטומטית של כלל המקלטים העירוניים. ביצוע ביקורות תקופתיות בכלל המקלטים העירוניים, במוסדות החינוך ובמקלטים הפרטים בבתים המשותפים – תוך פיקוח, בקרה ומעקב שוטפים ויישום תיקון הליקויים באמצעות מערכות מידע ייעודיות לנושא ומסירת מידע מעודכן ומדויק לציבור הרחב בכל פלטפורמות המידע על אודות המקלטים והמרחבים המוגנים בעיר.

חלק ד'

טיפול העירייה בצורכי תושבים ותיקים במלחמת חרבות ברזל

תוכן העניינים

תקציר // 909

מבוא // 914

פירוט ממצאים

סיכום // 936

נספח // 937

תקציר

רקע

סעיף 1 לחוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1989 קובע כי אזרח ותיק הוא תושב ישראל שלפי הרישום במרשם האוכלוסין הגיע לגיל פרישה מעבודה כמשמעותו בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004. כיום גיל הפרישה עבור גבר הוא 67 שנים ועבור אישה מגיל 62. לפי נתוני אגף הרווחה, מספר התושבים הוותיקים שמקבלים שירות מהאגף עומד על כ-16,300, שהם כ-15.5% מהתושבים הוותיקים בעיר. האגף מספק את שירותי הרווחה לאוכלוסיית התושבים הוותיקים לפי חלוקה גיאוגרפית של העיר (צפון, דרום, מערב ומזרח).

בכל אחד מארבעת האזורים האגף מפעיל מחלקות לשירותים חברתיים, הממוקמות בשכונות שבאזור. המחלקות הללו מספקות שירות לתושבים בכמה תחומים מקצועיים, שאחד מהם הוא הטיפול בתושבים ותיקים.

המחלקות נותנות שירותים מקצועיים ומיומנים הכוללים אבחון, טיפול, תמיכה, איתור, מניעה, הגנה ושיקום, וזאת במגוון דרכי טיפול והתערבות ובשיטות העבודה השונות של העבודה הסוציאלית – פרטנית, קבוצתית וקהילתית. המחלקה לתושבים ותיקים (להלן: המחלקה) באגף הרווחה היא הגוף המקצועי המתכלל שמעניק ליווי ושירות מקצועי בתחום הזקנה למחלקות השדה הפזורות בעיר לפי חלוקה גיאוגרפית. נוסף לכך המחלקה אחראית על תכנון וחלוקה של תקציבים ליחידות האגף המטפלות בתחום התושבים הוותיקים. כמו כן היא מנהלת את הפיקוח והבקרה, והיא הגוף המקשר בתחום זה מול משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן: משרד הרווחה) ובעת הצורך גם מול משרדי הממשלה האחרים הנוגעים לתחום.

במועד הביקורת מדינת ישראל מנהלת מלחמה מול ארגוני הטרור מדרום ומצפון, ומשום שאי-אפשר לדעת כיצד המלחמה תתפתח, חשוב להיערך לכל תרחיש. לתושבים ותיקים יש צרכים מיוחדים ומאפיינים ייחודיים הדורשים תשומת לב ותמיכה מותאמת. הבנה של הצרכים והמאפיינים הללו עוזרת לגבש מדיניות, תוכניות ושירותים המתאימים לדרישות הייחודיות של התושבים הוותיקים במצבי חירום.

מצב חירום מוגדר בדרך כלל כמצב או אירוע פתאומי, בלתי צפוי ולעיתים מסוכן, הדורש פעולה מיידית כדי למנוע נזק, להפחית נזקים פוטנציאליים או להציל חיים. ההיערכות למצב חירום משפרת את ההתמודדות, ובכוחה להציל חיים.

מצב חירום יכול ללבוש צורות מגוונות, כולל אסונות טבע (כגון רעידת אדמה, שיטפונות ושריפות), מצב מלחמה, משברים רפואיים או כל אירוע אחר היוצר איום משמעותי על אנשים, קהילות או הסביבה.

המאפיין המרכזי של מצב חירום הוא הצורך הדחוף בתגובה מהירה ומתואמת כדי למזער את ההשפעה השלילית ולספק סיוע לנפגעים. מצבי חירום מצריכים לעיתים קרובות מעורבות של

שירותי חירום כגון כבאים, פרמדיקים, רשויות אכיפת החוק ורשויות רלוונטיות אחרות כמו גם גיוס משאבים ויישום של תוכניות חירום ופרוטוקולים.

חלק מאוכלוסיית התושבים הוותיקים (בייחוד אוכלוסיית הקשישים) נכללת בקבוצת אוכלוסיית הנזקקים ברשות המקומית ונזקקת לסעד בשגרה, ומן הסתם בעיתות משבר זקוקה לסיוע מוגבר.

עיקרי הממצאים

נוהל עירוני

במינהל לשירותי קהילה קיימים נהלים פנימיים לטיפול בתושבי העיר במצבי חירום. הנהלים נכללים בטיזת תיק מכלול אוכלוסייה וכן בנוהל "לקוחות בחירום" של אגף הרווחה. העירייה מעסיקה יועץ שמסייע למכלול אוכלוסייה בכתיבת ספר הנהלים. נהלים אלו מתייחסים לטיפול בכלל תושבי העיר בשעת חירום, לרבות תושבים ותיקים. עם זאת הנהלים לא מעוגנים בנוהל עירוני מסודר ואינם מוצגים בפורטל העובדים העירוני. לפיכך הם אינם זמינים לכלל עובדי העירייה העוסקים בנושא.

תוכנית היערכות עירונית כוללת לטיפול בתושבים ותיקים במצב חירום

קיימת תוכנית היערכות עירונית לטיפול בתושבי העיר בשעת חירום, המתייחסת בין היתר גם לטיפול בתושבים ותיקים במצב חירום. התוכנית מפורטת בטיזת תיק מכלול אוכלוסייה. התוכנית כוללת תהליכים, שיטות עבודה, גורמים אחראים, תיעוד ולוחות זמנים. עם זאת התוכנית לא הייתה ידועה לממונה על המחלקה לתושבים ותיקים.

הנחיות ופעולות שננקטו לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל

לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל ובתקופת בדיקת הביקורת ננקטו פעולות וניתנו הנחיות מסודרות בנושא הטיפול בתושבים ותיקים, אולם אין בהם די. כך לדוגמה, לא נאסף ולא רוכז מידע בנוגע למרחבים מוגנים בבתיהם של הקשישים המטופלים באגף הרווחה. כמו כן לא רוכזו התשובות לשאלות אם הדרך למרחבים המוגנים של הקשישים פנויה ואילו קשישים יידרשו להתפנות מבתיהם אם המלחמה תתרחב.

מרחבים מוגנים במתקנים המשמשים למתן שירות ולפעילות לתושבים הוותיקים

בתי אבות, מרכזי יום ומועדונים ללא מרחבים מוגנים תקינים וללא מקלטים נגישים להגעה בזמן ההתגוננות המוגדר עלולים לסכן את השהים בהם בעת מלחמה נרחבת ורב-זירתית. במיוחד יש לתת את הדעת לבתי אבות, שבהם מתגוררים בקביעות קשישים תשושים, שכן אי-אפשר להפסיק את פעילותם באופן מיידי כמו מועדונים ומרכזי יום.

ממצאי הביקורת העלו שבמרבית המתקנים יש מקלטים, אולם מרביתם לא משמשים מרחב מוגן בעת ירי של טילים ורקטות על ירושלים מאחר שבלתי אפשרי להעביר את הקשישים אליהם בזמן ההתגוננות המוגדר. באחד מבתי האבות נמצא שהכניסה למקלט אינה נגישה.

נוסף לזאת נמצא כי במקלט של אחד ממרכזי היום אוחסנו חפצים רבים וריהוט ישן שתפסו חלק ניכר משטח המקלט.

בחלק מהמתקנים לא נמצא מרחב מוגן תקני לשהות בו בעת ירי רקטות וטילים, אלא רק חדרים פנימיים או מרחבים שהוגדרו כמרחב "הכי מוגן שיש" בהתאם להנחיות פיקוד העורף.

הכשרת מתנדבים לפעילות במצב חירום

בשנת 2024 היחידה העירונית להתנדבות ארגנה השתלמות בנושא הכנה לחירום לארגוני ההתנדבות בירושלים וכן יזמה כנס מקצועי בנושא היערכות לחירום. כמו כן החברה למתנ"סים ערכה הכנה לחירום למנהלי המינהלים הקהילתיים.

בשנת 2023 היחידה העירונית להתנדבות לא ערכה הכשרות למתנדבים בנושא הכנה לחירום.

עם זאת אגף חירום וביטחון ערך שתי הכשרות, ובהן השתתפו עובדי היחידה העירונית להתנדבות וכן 100 מתנדבים. המשתתפים בהכשרות תרגלו מתן מענה בחירום לכלל תושבי העיר.

המלצות מרכזיות

1. לקדם כתיבת נהלים עירוניים בנושא טיפול בתושבי העיר במצב חירום, ובכללם טיפול העירייה בתושבים ותיקים במצב חירום, ולהציגם בפורטל העובדים העירוני.
2. לוודא שתוכנית העבודה העירונית לטיפול בתושבים ותיקים במצב חירום תועבר לידיעת כל הגורמים המקצועיים בעירייה העוסקים בטיפול בתושבים בחירום, ובכללם לגורמים העוסקים בטיפול בתושבים ותיקים בחירום.
3. לפעול לאיסוף מידע בנוגע לקשישים שאין בדירתם מרחב מוגן תקני, בדגש על אלה הנזקקים לסיוע משמעותי, על חסרי העורף המשפחתי ועל המטופלים באגף הרווחה. זאת כדי להיערך לתרחיש שבו יידרש לפנותם מביתם. אם קיים מרחב מוגן תקני יש לוודא שהוא מצויד ומותאם לצורכיהם.
4. לשם היערכות לתגובה מהירה במצבי חירום, יש למפות ולרכז את המידע לגבי מתקנים שבהם שוהים תושבים ותיקים (בתי אבות, מרכזי יום ומועדונים) ושאינן בהם מרחב מוגן תקני או מקלט נגיש להגעה בזמן ההתגוננות המוגדר. בהמשך יש להעביר מראש לכלל מפעילי המתקנים את הנחיות ההפעלה במצבי חירום.
5. לפעול לפי הוראות פיקוד העורף ולהנחות לאלתר לפנות חפצים מיותרים מהמקלטים. יש לוודא שהפינוי בוצע.

6. להגביר את מערך ההכשרות למתנדבים לפעילות בחירום, ובתוך כך לארגן הכשרות ייחודיות בתחום הטיפול באוכלוסיית הקשישים במצב חירום.

תמצית זו אינה כוללת את כל הממצאים שעלו וגם אינה מוסרת את כל ההמלצות והפרטים המופיעים בגוף הדוח. לקבלת מידע זה יש לקרוא את הדוח המפורט.

תגובת המבוקרים

מינהל לשירותי קהילה

עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל מינהל לשירותי קהילה עבד לפי תוכנית סדורה, שהתהליכים בה ברורים ואנשי המקצוע מוכשרים ומעודכנים לגביה. מערך החירום פעל בהתאם להכנות בצורה מיטיבה.

אגף הרווחה פועל לפי הנחיות פיקוד העורף ומשרד הרווחה. הפעילות במסגרות הרווחה ברשויות היא בהתאם למדרגי ההנחיות של פיקוד העורף: במדרג פעילות חלקית או מלאה, הפעילות מתקיימת במבנה שאפשר להגיע ממנו למרחב "הכי מוגן שיש". במדרג פעילות מצומצמת הפעילות מתקיימת במבנה שיש בו מרחב מוגן תקני.

הלכה למעשה, כלל השירותים התקיימו במבנים העונים על הדרישה של פיקוד העורף ובהתאם להנחיות ההתגוננות לאוכלוסייה.

בחלק מהמסגרות בוצעו סיורים במתקנים עם פיקוד העורף למיפוי המרחב הכי מוגן שיש, ורק לאחר אישור פיקוד העורף החלה פעילות.

בעקבות דוח הביקורת תישלח פנייה למפעילי המתקנים בנושא נגישות ופינוי המקלטים מחפצים המפריעים לשימוש בעת חירום.

נוכח הערת הביקורת מתכנן האגף לחדד את ההנחיות המופצות לציבור הרחב (במסגרת פעולות הסברה בערוצים השונים) ולהדגיש את חשיבות ההכנה של המרחב המוגן הביתי ודרכי ההגעה אליו מבעוד מועד.

בנוגע להכשרות מתנדבים, מינהל לשירותי קהילה מקיים מערך הכשרות לעבודת מתנדבים בחירום. הכשרות אלו כוללות לימוד ידע, כלים וכישורים למתן מענה בחירום לכלל תושבי העיר, ובהם תושבים ותיקים. ההיגיון שעמד בבסיס בניית מערך הכשרות כוללני הוא שבעת חירום נדרשים המתנדבים לתת מגוון מענים למכלול האוכלוסיות והצרכים העולים.

סיכום

ההיערכות מבעוד מועד למצב חירום משפרת את ההתמודדות באירוע חירום, ובכוחה להציל חיים. מצב חירום מוגדר בדרך כלל כמצב או אירוע פתאומי, בלתי צפוי ולעיתים מסוכן הדורש פעולה מיידית כדי למנוע נזק, להפחית נזקים פוטנציאליים או להציל חיים.

מצב חירום יכול ללבוש צורות שונות, כולל אסונות טבע (כגון רעידת אדמה, שיטפונות ושריפות), מצב מלחמה, משברים רפואיים או כל אירוע אחר היוצר איום משמעותי על אנשים, קהילות או הסביבה. המאפיין המרכזי של מצב חירום הוא הצורך הדחוף בתגובה מהירה ומתואמת כדי למזער את ההשפעה השלילית ולסייע לנפגעים.

חלק מאוכלוסיית התושבים הוותיקים (בייחוד אוכלוסיית הקשישים) נכללת בקבוצת אוכלוסיית הנזקקים ברשות המקומית ונזקקת לסעד בשגרה, ומן הסתם בעיתות משבר זקוקה לסיוע מוגבר.

לתושבים ותיקים יש צרכים מיוחדים ומאפיינים ייחודיים הדורשים תשומת לב ותמיכה מותאמת. הבנת הצרכים והמאפיינים המיוחדים הללו עוזרת לגבש מדיניות, תוכניות ושירותים המתאימים לדרישות הייחודיות של התושבים הוותיקים במצבי חירום.

מבדיקת הביקורת עולה שאומנם קיימים כלים עירוניים להיערכות לטיפול העירייה בצורכי התושבים הוותיקים במצב חירום, ננקטו פעולות וניתנו הנחיות לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, אולם הביקורת סבורה שנדרש לשפרם כדי שתפקוד העירייה בשעת חירום יהיה מיטבי.

מבוא

סעיף 1 לחוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1989 קובע כי אזרח ותיק הוא תושב ישראל שלפי הרישום במרשם האוכלוסין הגיע לגיל פרישה מעבודה כמשמעותו בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004. כיום גיל הפרישה עבור גבר הוא 67 שנים ועבור אישה מגיל 62.

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) מספטמבר 2023, בערים הגדולות שבהן מתגוררים יותר מ-100,000 תושבים שיעור התושבים הוותיקים הגבוה ביותר (מתוך כלל תושבי העיר) נמצא בבת ים ועומד על 22.9%. לעומת זאת בירושלים נרשם מספר התושבים הוותיקים הגבוה ביותר, והוא עומד על 93,600 איש בגיל 65 ומעלה, שהם 9.5% מכלל אוכלוסיית העיר.

לפי נתוני אגף הרווחה (להלן: האגף), מספר התושבים הוותיקים המעודכן לשנת 2023 הוא כ-95,000 איש. לפי תחזית האגף, בשנת 2030 מספר התושבים הוותיקים בירושלים יגיע לכ-130,000 איש. בלוח להלן מפורטות 15 השכונות עם מספר התושבים הוותיקים הגבוה ביותר:

לוח 1: 15 השכונות שבהן מספר התושבים הוותיקים הגבוה ביותר

מס"ד	שם השכונה	מספר תושבים ותיקים
1.	פסגת זאב	6,824
2.	גילה	6,006
3.	רמות	4,771
4.	קריית היובל	4,455
5.	תלפיות מזרח (ארמון הנציב)	4,387
6.	בית הכרם	4,363
7.	גוננים (קטמונים)	4,088
8.	רוממה	3,987
9.	בית וגן	2,816
10.	קטמון הישנה	2,744
11.	גאולים (בקעה)	2,580
12.	קריית מנחם	2,578
13.	תלפיות	2,466
14.	הר נוף	2,325
15.	נחלאות (לב העיר)	2,182

לפי נתוני האגף, מספר התושבים הוותיקים שמקבלים שירות מהאגף עומד על כ-16,300 איש, שהם כ-15.5% מהתושבים הוותיקים בעיר.

אחת ממטרות האגף – המשותף למינהל לשירותי קהילה – היא לקדם את רווחת תושבי העיר, תוך מתן כבוד לייחודיות האנושית והתרבותית של כל אדם וקהילה.

האגף פועל כדי לסייע לתושבים במצוקה או במשבר, לחזק את תפקודם העצמאי, לעזור להם במיצוי זכויותיהם ולהגן על אנשים חסרי ישע הנמצאים בסיכון. האגף מתכנן, מפתח ומספק שירותים לרווחת הפרט, המשפחה והקהילה. האגף מבצע פעולות המכוונות להשפיע על מדיניות חברתית של גורמים קהילתיים, ציבוריים וממשלתיים כדי להבטיח מענים לצרכים הייחודיים של תושבי העיר בתחום הרווחה.

האגף מספק את שירותי הרווחה לאוכלוסיית התושבים הוותיקים בירושלים לפי חלוקה גיאוגרפית של העיר לארבעה אזורים: צפון, דרום, מערב ומזרח.

בכל אחד מארבעת האזורים האגף מפעיל מחלקות לשירותים חברתיים, הממוקמות בשכונות שבאזור. המחלקות הללו נותנות לתושבים שירות בכמה תחומים מקצועיים, שאחד מהם הוא הטיפול בתושבים ותיקים.

המחלקות מספקות שירותים מקצועיים ומיומנים הכוללים אבחון, טיפול, תמיכה, איתור, מניעה, הגנה ושיקום, וזאת במגוון דרכי טיפול והתערבות ובשיטות העבודה השונות של העבודה הסוציאלית – פרטנית, קבוצתית וקהילתית.

שירותי הרווחה שהאגף מספק לאוכלוסיית התושבים הוותיקים ניתנים בדגש על האוכלוסיות האלה:

- תושבים ותיקים עם ירידה בתפקוד הקוגניטיבי, תשושים ומרותקים.
- תושבים ותיקים בודדים ללא עורף משפחתי.
- תושבים ותיקים החיים בעוני.
- תושבים ותיקים ניצולי שואה.
- תושבים ותיקים נפגעי התעללות והזנחה.

השירות לתושב הוותיק ניתן על ידי עובדים הפועלים בשיטות עבודה מקצועיות מגוונות ובעלי הכשרות שונות, ובהם: עובדים סוציאליים, עובדים מינהליים ועובדי סמך מקצועיים.

באגף קיימים מספר מענים ברצף השירותים לקשיש בקהילה, ובהם בין היתר: מרכז יום, מועדון מועשר ומועדון מופ"ת (מועשר פלוס תזונתי) לתושבים ותיקים, קהילה תומכת, השמה בבתי אבות ונופשוניים.

המחלקה לתושבים ותיקים (להלן: המחלקה) באגף היא הגוף המקצועי שמתכלל ונותן ליווי ושירות מקצועי בתחום הזקנה למחלקות השדה באגף, הפזורות בעיר לפי חלוקה גיאוגרפית. נוסף לכך המחלקה אחראית על תכנון וחלוקה של תקציבים ליחידות האגף המטפלות בתחום התושבים הוותיקים. כמו כן היא מנהלת את הפיקוח והבקרה, והיא הגוף המקשר בתחום זה מול משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן: משרד הרווחה) ובעת הצורך גם מול משרדי הממשלה האחרים הנוגעים לתחום.

ככלל, האגף אחראי על הטיפול באוכלוסיית הקשישים בעיר, בהתאם לחוקים ולתקנות עבודה סוציאלית ובכפוף למדיניות משרד הרווחה.

מחלקה נוספת בעירייה מופקדת על מתן שירות לתושבים הוותיקים בעיר – המחלקה לגיל השלישי באגף חברה – המספקת שירות לבני 60 ומעלה בתחומים של תרבות ופנאי וחינוך בלתי פורמלי.

במועד הביקורת מדינת ישראל מנהלת מלחמה מול ארגוני הטרור מדרום ומצפון. מכיוון שאי-אפשר לצפות כיצד תתפתח המלחמה, חשוב להיערך לכל תרחיש. בהיערכות העירייה לטיפול בתושבים ותיקים במצב חירום, יש להתכונן גם לאתגרים ייחודיים שעלולים לעלות ומצריכים התאמות מסוימות במקרים של מוגבלויות שונות.

מצב חירום מוגדר בדרך כלל כמצב או אירוע פתאומי, בלתי צפוי ולעיתים מסוכן, הדורש פעולה מיידית כדי למנוע נזק, להפחית נזקים פוטנציאליים או להציל חיים. ההיערכות למצב חירום משפרת את ההתמודדות, ובכוחה להציל חיים.

מצב חירום יכול ללבוש צורות מגוונות, כולל אסונות טבע (כגון רעידת אדמה, שיטפונות ושריפות), מצב מלחמה, משברים רפואיים או כל אירוע אחר שיוצר איום משמעותי על אנשים, קהילות או הסביבה.

המאפיין המרכזי של מצב חירום הוא הצורך הדחוף בתגובה מהירה ומתואמת כדי למזער את ההשפעה השלילית ולספק סיוע לנפגעים. מצבי חירום מצריכים לעיתים קרובות מעורבות של שירותי חירום כגון כבאים, פרמדיקים, רשויות אכיפת החוק ורשויות רלוונטיות אחרות כמו גם גיוס משאבים ויישום של תוכניות חירום ופרוטוקולים.

חלק מאוכלוסיית התושבים הוותיקים (בייחוד אוכלוסיית הקשישים) נכללת בקבוצת אוכלוסיית הנזקקים ברשות המקומית ונזקקת לסעד בשגרה, ומן הסתם בעיתות משבר זקוקה לסיוע מוגבר.

לתושבים ותיקים יש צרכים מיוחדים ומאפיינים ייחודיים הדורשים תשומת לב ותמיכה מותאמת. הבנה של הצרכים והמאפיינים הללו עוזרת לגבש מדיניות, תוכניות ושירותים המתאימים לדרישות הייחודיות של התושבים הוותיקים במצבי חירום.

להלן פירוט המאפיינים העיקריים לאוכלוסיית התושבים הוותיקים:

- ליקויים תחושתיים: אנשים מבוגרים עלולים להתמודד עם ליקויים תחושתיים, כולל אובדן שמיעה או ראייה, הפוגעים בתקשורת חיונית עימם.
- בריאות גופנית לקויה: ככל שהגיל עולה, אנשים מתמודדים יותר ויותר עם שינויים גופניים ופגיעות מוגברות לבעיות בריאות. קשישים עלולים להתמודד גם עם אתגרי ניידות, ירידה בכוח, בעיות שיווי משקל וסיכון גבוה יותר לנפילות.
- ירידה קוגניטיבית: יש ירידה קוגניטיבית הקשורה לגיל, כגון ליקוי קוגניטיבי קל או דמנציה, היכולה להשפיע על הזיכרון, החשיבה ויכולת קבלת החלטות. למשל מחלת אלצהיימר דורשת טיפול ותמיכה מיוחדים.
- נטילת תרופות: קשישים רבים נוטלים מספר תרופות למצבים בריאותיים מגוונים, ולעיתים קרובות יש להם משטרי תרופות מורכבים.
- בעיות תזונה: לאנשים מבוגרים עשויים להיות צרכים תזונתיים מיוחדים עקב שינויים הקשורים לגיל.

- בידוד חברתי ובדידות: קשישים רבים סובלים מבידוד חברתי, במיוחד אם חוו אובדן של יקיריהם. תחושת הבדידות יכולה להשפיע לרעה על הרווחה הנפשית והרגשית.
- בריאות נפשית לקויה: קשישים רבים סובלים מדיכאון או חרדות, לעתים קרובות בשל גורמים כמו מחלה כרונית, אובדן יקיריהם או עצמאות מופחתת.

רקע חוקי

חוק האזרחים הוותיקים, תש"ן-1989

החוק מגדיר כי "אזרח ותיק" הוא תושב ישראל שלפי הרישום במרשם האוכלוסין הגיע לגיל הפרישה כמשמעותו בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004. בין היתר, החוק מקנה לאזרחים הוותיקים זכויות והטבות בתחומים מגוונים.

חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958

החוק קובע שהרשויות המקומיות אחראיות על מתן שירותי סעד (רווחה) לתושביהן הנזקקים. החוק מגדיר אדם נזקק כאדם הזקוק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו, ליקויו הרוחני או הגופני, עוני או סיבות אחרות, הכול לפי המבחנים שנקבעו בתקנות.

תקנון העבודה הסוציאלית בישראל (תע"ס), פרק 4 – מינהל אזרחים ותיקים

קובץ תקנות מפורט שנועד להסביר ולהסדיר את החוקים הקיימים בענייני רווחה במדינת ישראל. תוקפן החוקי של ההוראות בתקנון העבודה הסוציאלית הוא מכוח התקנות לחוק שירותי הסעד ותקנות ארגון לשכת הסעד (תפקידי המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963, סעיף 4 (א) (1).

מערכות מידע

לרשות אגף הרווחה עומדות מספר מערכות לניהול מידע:

- מערכת מרום – המערכת המרכזית לניהול תיקי לקוחות של אגף הרווחה. המערכת מחוברת למשרד הרווחה ומשמשת את היחידות באגף הן להיבט הניהולי של העבודה והן להיבט הטיפולי. המערכת כוללת נתונים דמוגרפיים, ניהול תהליכי סיוע ללקוח (הגדרת צרכים, יעדים והשתתפות בתוכניות), מעקב וניהול תקציב.
- מערכת CRM עירונית – לניהול מידע ופניות שמחוץ למערכת מרום.
- מבט לתושב – מערכת עירונית לניהול לקוחות המשתתפים בתוכניות בפיתוח עירוני.

מטרת הביקורת

לבדוק אם קיימת בעירייה תוכנית היערכות כוללת לטיפול בתושבי העיר הוותיקים במצב חירום. לבחון את קיומם ויישומם של נהלים מיוחדים לנושא ואת פעולות העירייה להבטחת רציפות במתן שירותים עירוניים חיוניים לתושבים הוותיקים במצב חירום, וכן לבדוק אם יש בנהלים ובפעולות הללו מענה לכל תחומי הטיפול במצב חירום.

תקופת הביקורת

הביקורת נערכה בחודשים ינואר–פברואר 2024.

פירוט הממצאים

נהלים עירוניים

הביקורת בחנה את דבר קיומם ויישומם של נהלים עירוניים מיוחדים לצורך הבטחת רציפות במתן שירותים עירוניים חיוניים לתושבי העיר הוותיקים במצבי חירום, וכן בחנה אם יש בהם מענה לכל תחומי הטיפול בתושבים הוותיקים במצבי חירום.

הממונה על המחלקה לתושבים ותיקים (להלן: הממונה) ציינה שקיימים נהלים להבטחת שירותים חיוניים בעת חירום לכלל העירייה בריכוז אגף חירום וביטחון. יתרה מזו, מינהל לשירותי קהילה, ובתוכו המחלקה לתושבים ותיקים, משתייכים בחירום למכלול אוכלוסייה יחד עם מינהל תרבות, חברה וספורט. לדבריה, בימים אלה העירייה מעסיקה יועץ שמסייע בכתיבת ספר הנהלים למכלול אוכלוסייה, ובכלל זאת גם נהלים בנושא טיפול העירייה בתושבים ותיקים במצב חירום.

עוד ציינה הממונה שבאגף יש נוהל פנימי בשם "לקוחות בחירום", העוסק באוכלוסייה הנזקקת למענה מיידי במצב חירום. תושבים אלה תלויים בזולת בשעת חירום, ולכן יש ליצור איתם קשר מיידי כדי לבדוק את מצבם וצורכיהם הבסיסיים ולספק להם מענים בהתאם, כגון מזון, תרופות ומענים רפואיים.

יצוין כי המחלקה פועלת לפי נהלים והנחיות של משרד הרווחה. ב-7 באוקטובר 2023, עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, הפיץ המשרד הנחיות ומידע שעסקו בעיקר בהיערכות של שירותים ומסגרות רווחה בקהילה, המופעלים עבור אזרחים ותיקים (בתי אבות, מרכזי יום וכדומה) ברחבי המדינה.

עם זאת לא נמצאו נהלים עירוניים המעוגנים בנוהל העירוני והמוצגים בפורטל העובדים העירוני.

בתגובה שמסר לביקורת מינהל לשירותי קהילה צוין כי קיימים נהלים מוסדרים לטיפול בתושבי העיר במצבי חירום, והם נכללים בטיטות תיק מכלול אוכלוסייה וכן בנוהל "לקוחות בחירום" של אגף הרווחה. נהלים אלו נוגעים לטיפול בכלל תושבי העיר בשעת חירום, לרבות תושבים ותיקים. כמו כן האגף פועל לבצע התאמות נדרשות והכשרות לצוותים, בהתאם למציאות המשתנה. אם מדובר באירוע שבו יש סיכון מוגבר לתושבים הוותיקים (למשל מגפת הקורונה), אז האגף מנחה את הצוותים להתערבות מוקדמת סביב אוכלוסייה זו.

תוכנית היערכות עירונית כוללת לטיפול בתושבים ותיקים במצב חירום

לדברי הממונה, במצב חירום האגף נערך לשמירת שגרת החיים בעבור כלל תושבי העיר, ובכללם התושבים הוותיקים.

דרכי הפעולה של האגף בטיפול בתושבים ותיקים במצב חירום כוללות פרסום הנחיות מתאימות באמצעי התקשורת, לרבות אתר האינטרנט העירוני – באמצעות הדוברות (בהנחיית פיקוד העורף, משרד הבריאות, משרד הרווחה וכדומה).

נוסף לכך לפי נסיבות האירוע והמגבלות הצפויות, המחלקה פונה למשרד הרווחה לקבלת הנחיות בנוגע להמשך פעילותן של המסגרות בקהילה לתושבים הוותיקים. בהתאם להנחיות שמתקבלות, המסגרות מעדכנות את הלקוחות.

כמו כן מתקיים קשר רציף עם נציגי משרדי ממשלה האחראים על מסגרות לתושבים ותיקים בעיר, ובמידת הצורך המחלקה נרתמת ומסייעת ככל האפשר.

כל עובדי האגף מוגדרים כעובדים חיוניים ובשעת חירום כולם מגיעים לעבוד, למעט חריגים כגון מגויסים ואימהות לילדים קטנים. מנהלי המחלקות יוצרים קשר עם כלל העובדים ומפעילים אותם.

במצבים של חוסר בתקשורת טלפונית ועבירות מוגבלת העובדים נדרשים להגיע למינהל הקהילתי הסמוך לביתם.

בזמן אירוע חירום עובדי האגף, עובדי המינהלים הקהילתיים והמתנדבים יוצרים קשר עם אוכלוסיית הקשישים לבדיקת צורכיהם ומתן מענה בהתאם.

בהתאם לנוהל "לקוחות בחירום" שהוזכר לעיל, באגף מרוכזת רשימת לקוחות בחירום. מדובר בתושבים שבשעת חירום תלויים בזולת וזקוקים ליצירת קשר מידי כדי לבדוק את מצבם וצורכיהם הבסיסיים ולספק להם מענים בהתאם. רשימת הלקוחות בחירום מתעדכנת במחלקות האגף באופן שוטף ובאופן יזום מדי שנה במסגרת מיון תיקים.

זאת ועוד, בשנה האחרונה הוסיפה המחלקה לרשימת הלקוחות בחירום מידע שנאסף במערכת מרום ונוגע לדרכי פינוי וצרכים ייחודיים של אנשים עם מוגבלות בשעת חירום, ובכללם תושבים ותיקים.

נוסף לכך קיים נוהל "כספת נצורה", שמשמש בסיס מידע הכולל פרטים על אוכלוסיית הקשישים והזכאים לקצבאות מהמוסד לביטוח לאומי. הנוהל מגדיר את דרך פתיחת מאגרי המידע של הביטוח הלאומי והעברת המידע הנדרש על אוכלוסיית תל"ם (אוכלוסיית תשומת לב מיוחדת), שאינה מוכרת למחלקות הרווחה. אוכלוסייה זו אינה רשומה במחלקות לשירותים חברתיים ואינה מושמת במוסדות הרווחה, אך זכאית לקצבאות מהביטוח הלאומי (כגון קשישים, נכים, מתמודדי נפש, מונשמים ומטופלים אמבולטוריים). הנוהל מופעל בשעת חירום ומאפשר לאגף לקבל את המידע באמצעות משרד הרווחה תחת הגבלות ולפעול מול התושבים הוותיקים ישירות, זאת בהתאם לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

יצוין כי לממונה על המחלקה לא היה ידוע שקיימת תוכנית היערכות עירונית כוללת לטיפול בתושבי העיר במצב חירום, המתייחסת בין השאר גם לטיפול בתושבים ותיקים. נוסף לכך הממונה לא מסרה את התוכנית האמורה גם לאחר שהביקורת ביקשה ממנה.

בתגובה שמסר מינהל לשירותי קהילה לטיטת הדוח צוין שתוכנית היערכות עירונית לטיפול בתושבי העיר בשעת חירום, לרבות תושבים ותיקים, מפורטת בטיטת תיק מכלול אוכלוסייה. התוכנית כוללת תהליכים, שיטות עבודה, גורמים אחראים, תיעוד ולוחות זמנים ומלווה בהכשרות לצוותים.

ההיערכות העירונית בשעת חירום כוללת את הפעולות שלהלן:

- הפעלת מרכזי חירום שכונתיים עבור תושבים זקוקים, ובהם תושבים ותיקים.
- הפעלת מוקד 106 רווחה למתן מענה טלפוני (מידע ותמיכה) לפניות תושבים זקוקים.
- הנגשת מידע בשפות שונות.
- שיחות יזומות ללקוחות אגף הרווחה המוכרים כתלויים באופן משמעותי בקהילה ("לקוחות בחירום"), לרבות תושבים ותיקים.
- שיחות יזומות למקבלי שירות בשגרה באגף הרווחה, ובהם תושבים ותיקים.

- שיחות ללקוחות מ"הכספת הנצורה" של ביטוח לאומי, ובהם תושבים ותיקים.
- הפעלת מערך מתנדבים בקהילה (נציגי בניין, ראשי קהילות ועוד) לאיתור אוכלוסייה במצוקה, מיפוי צרכים וחיבור למענים עבור תושבים נזקקים, ובהם תושבים ותיקים.
- בתגובת מינהל לשירותי קהילה צוין עוד שעם פרוץ מלחמת חרבות ברזל עבד המינהל לפי תוכנית סדורה, שהתהליכים בה ברורים ואנשי המקצוע מוכשרים לכך ומעודכנים. מערך החירום פעל בהתאם להכנות ולתוכנית היערכות העירונית:
- הופעלו מערכי חירום שכונתיים והפעלת מתנדבים בקהילה (נציגי בניין, ראשי קהילות).
- הופעל מענה טלפוני לפניות תושבים ותיקים באמצעות מוקד 106 רווחה.
- בוצעו שיחות לתושבים ותיקים שהם לקוחות האגף ומוכרים כתלויים משמעותית בקהילה ("לקוחות בחירום") – באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים.
- בוצעו שיחות לתושבים ותיקים מקבלי שירות בשגרה באגף – באמצעות הגופים נותני השירות מטעם האגף המפעילים עבור אוכלוסייה זו תוכניות שונות.
- בוצעו שיחות לתושבים ותיקים שמידע עליהם התקבל מביטוח לאומי במסגרת נוהל "כספת נצורה".

הנחיות ופעולות שננקטו לאחר שהוכרזה מלחמת חרבות ברזל

לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל נפתח מוקד תמיכה נפשית לתושבי העיר, והוא פורסם באמצעות הדוברות ואתר האינטרנט העירוני. המוקד פעל ונתן מענה של תמיכה נפשית, מידע ותיווך לכלל התושבים, לרבות תושבים ותיקים.

נוסף לכך כלל מנהלות היחידות העירוניות ומנהלות המחלקות לשירותים חברתיים הונחו להתקשר לכל התושבים הרשומים ברשימות ה"לקוחות בחירום". הדבר נעשה תוך מספר ימים בסיוע של חלק מהמחלקות במטה אגף הרווחה.

לביקורת נמסר עותק מההנחיה ששלחה בדואר אלקטרוני ב-8.10.2023 סגנית מנהלת אגף הרווחה והממונה על מצבי חירום ופרויקטים בדבר קיום שיחות עם תושבים, ובכללם ללקוחות בחירום, לקוחות במעגלים המצויים בסיכון, תושבים ותיקים בודדים וכדומה.

לדברי הממונה, מהשיחות שנערכו עם התושבים הוותיקים עלה כי מלבד הרגעה ותמיכה נפשית נקודתית, לא עלו צרכים מיוחדים. אם היו עולים צרכים, היה ניתן מענה מותאם כפי שניתן בתקופת הקורונה ובאירועי חירום קודמים.

יוער כי לאחר פרוץ המלחמה מסגרות הרווחה בקהילה לתושבי העיר הוותיקים (בתי אבות, מרכזי יום וכדומה) חזרו לפעילות שגרתית תוך זמן קצר מאוד (מספר ימים), ובהתאם לכך לא עלו צרכים נוספים שדרשו מענה מותאם.

לתגובת מינהל לשירותי קהילה לטיטוט דוח הביקורת צורף מסמך שנכתב בתקופת בדיקת הביקורת בפברואר 2024, ומהותו עדכון ייעודי למלחמה. המסמך, שכותרתו "דף עזר לריענון ישיבת הצוות

להיערכות לחירום – מחלקת רווחה", נכתב נוכח הימשכות המלחמה, והוצג בישיבת הנהלת האגף בנוכחות פורום בכיר. המסמך מתייחס לתרחיש שבו תתרחב המלחמה משמעותית לזירות נוספות (ובהן הזירה הצפונית) ומציין שנדרשת היערכות לתרחיש עלטה, וכן מפרט את ההשפעה על היערכות המחלקות לשירותים חברתיים של האגף.

במסמך פורטו בין היתר השיבושים הצפויים, העלולים להשפיע על רמת השירות שיינתן למקבלי השירותים החברתיים ושיטות ההפעלה האפשריות. כמו כן נסקרו במסמך תפקידי מערך החירום הקהילתי ואופן פעילותו, אוכלוסיות היעד למתן מענה מהיר ומיידי, הפעולות הנדרשות להכנה מראש ודרכי עבודה, אמצעי בקרה ושלטיה ונושאים נוספים.

מרחבים מוגנים במתקנים המשמשים למתן שירות ולפעילות לתושבים הוותיקים

לפי ההנחיות באתר פיקוד העורף, מרחב מוגן תקני יכול להיות מרחב מוגן דירתי (ממ"ד), קומתי (ממ"ק) או מוסדי (ממ"מ), או מקלט שנתיך להגיע אליו בזמן ההתגוננות העומד לרשותנו.

המרחב המוגן התקני אמור להיות חדר או חלק ממבנה עשוי בטון מזוין, שנבנה לפי הנחיות ותקנות של פיקוד העורף, כדי להגן על השוהים בו מפני התקפה. מרחב זה כולל דלת הדף, חלון הדף, נקודות חשמל, תאורה, הכנה לטלפון ומרכיבים נוספים.

כל מבנה אחר אינו מרחב מוגן תקני.

המרחבים המוגנים התקניים כאמור לעיל מגינים מפני קשת רחבה של איומים, לרבות ירי טילים ורקטות, רעידת אדמה, שריפה ואירוע חומרים מסוכנים. זמן ההגעה אליהם מהיר יותר בהשוואה לזמן הנדרש להגעה למקלט משותף או ציבורי, ורמת התחזוקה שלהם גבוהה יותר מעצם היותם חלק מהדירה, הקומה, הבניין או המוסד הציבורי. לפיכך מרחבים אלו מספקים כיום את הפתרון הטוב ביותר בעת קבלת התרעה על ירי רקטות וטילים.

זאת ועוד, הנחיות פיקוד העורף קובעות, בין היתר, שאסור להשתמש במקלט כמחסן. אם אושר לעשות במקלט שימוש דו-תכליתי, הציוד לא יתפוס יותר מחמישית (20%) משטח המקלט, או לחלופין הציוד לא יהיה קבוע ואפשר יהיה לפנות אותו בתוך ארבע שעות ממתן הנחיה על ידי פיקוד העורף או הרשות המקומית.

לגבי מרחב מוגן, לפי ההנחיות מומלץ שלא להשתמש בו לצורכי אחסון.

מלבד זאת, חל איסור לאחסן במקלט או במרחב מוגן חומרים דליקים, מסוכנים ורעילים.

הביקורת בדקה את דבר קיומם של מרחבים מוגנים במתקנים המשמשים למתן שירות ולפעילות עבור התושבים הוותיקים (בתי אבות, מרכזי יום ומועדונים). כמו כן נבדק אם המרחבים המוגנים פנויים ומתוחזקים ואם הדרך אליהם נגישה, בטוחה ופנויה ממכשולים שעלולים להפריע לתנועה.

לשם כך הביקורת פנתה למבוקרים בבקשה לקבל מידע וכן סיירה בבתי אבות, מרכזי יום ומועדונים שבאחריות העירייה.

להלן פירוט הממצאים שעלו מהבדיקה:

מרכזי יום

הביקורת סיירה בחמישה מתוך שמונה מרכזי יום שמופעלים באחריות המחלקה וקיבלה מהמחלקה תמונת מצב לגבי שלושה נוספים. במרבית מרכזי היום יש מקלטים, אולם בפועל הם לא משמשים כמרחב מוגן בעת ירי של טילים ורקטות על ירושלים מאחר שאי-אפשר להספיק להעביר אליהם את הקשישים בזמן ההתגוננות המוגדר.

לחלק ממרכזי היום אין מרחב מוגן תקני, אלא חדרי פנימיים שהוגדרו כמרחב מוגן בהתאם להנחיות פיקוד העורף ("הכי מוגן שיש").

במרכז יום מלב"ב פסגת זאב נמצא מרחב מוגן מוסדי תקני, אך הוא קטן יחסית למספר הקשישים שאמורים להיכנס אליו בעת אירוע. גודל המרחב המוגן התקני במוסד הוא 3.5 מטר X 1.4 מטר, בעוד שבמרכז היום רשומים כ-65 קשישים.

מלבד זאת קיים במרכז היום גם מרחב מוגן לא תקני.

כמו כן בבדיקה במרכזי היום נמצא שקיים שילוט הכוונה למרחב המוגן. מרבית המרחבים המוגנים נמצאו נגישים לקשישים והיו בהם כיסאות, מים וכיבוד קל כגון ביסקוויטים ועוגיות.

יוער כי מחשש לירי רקטות וטילים בימים הראשונים למלחמת חרבות ברזל, בהנחיית פיקוד העורף נסגרו מרכזי היום ולא התקיימה בהם פעילות.

להלן נתונים המרכזים את מצב המיגון במרכזי היום שבאחריות המחלקה:

לוח 2: מצב המיגון במרכזי היום שבאחריות המחלקה לתושבים ותיקים

סוג המרכז	שם מרכז היום	מצב מיגון	הערות
מרכזי יום לתשושי גוף	בית באייר	יש מקלט ומרחב מוגן לא תקני	חלקים מהלובי בקומה הראשונה משמשים מרחב מוגן
	בית פרנקפורטר	יש מקלט ומרחב מוגן לא תקני	במקלט אוחסנו חפצים רבים וריהוט ישן שתופסים חלק ניכר מהמקלט
	קריית מנחם	יש מקלט, מרחב מוגן תקני ומרחב מוגן לא תקני	בהתאם למידע שנמסר מהמחלקה
	גילה	יש מרחב מוגן תקני ומרחב מוגן לא תקני (מסדרון ללא חלון)	בהתאם למידע שנמסר מהמחלקה

סוג המרכז	שם מרכז היום	מצב מיגון	הערות
מרכזי יום לתשושי נפש	עידן הזהב	יש מקלט ומרחב מוגן לא תקני	הכניסה למקלט נמצאה לא נגישה – יש מדרגה ואין רמפה נגישה
	מלב"ב תלפיות	יש מרחב מוגן לא תקני	חדר ומבואות ללא חלונות
	מלב"ב גבעת משואה	יש מרחב מוגן תקני	בהתאם למידע שנמסר מהמחלקה. קיים מרחב מוגן תקני בכל קומה (ממ"ק)
	מלב"ב פסגת זאב	יש מרחב מוגן תקני ומרחב מוגן לא תקני	יש מרחב מוגן תקני בגודל של כ-3.5 מטר X 1.4 מטר

בתי אבות

באחריות המחלקה יש שני בתי אבות עירוניים: עידן הזהב ובית באייר.

הביקורת סיירה בשני בתי האבות ומצאה שקיימים בהם מקלטים, אולם בפועל הם לא משמשים כמרחב מוגן בעת ירי של טילים ורקטות על ירושלים מאחר שאי-אפשר להספיק להעביר אליהם את הקשישים בזמן ההתגוננות המוגדר.

לא נמצאו מרחבים מוגנים תקינים, אלא חדרי פנימיים או חדרי מדרגות שהוגדרו כמרחב הכי מוגן שיש בהתאם להנחיות פיקוד העורף.

נמצא שקיים שילוט הכוונה למרחב המוגן ולמקלטים, וכמו כן נמצאו בהם כיסאות, מים וכיבוד קל.

יוער כי הכניסה למקלט בבית אבות עידן הזהב נמצאה לא נגישה – יש מדרגה ואין רמפה נגישה.

בכל אחד משני בתי האבות יש מחסן למזון ומים, ומדפיו היו מלאים בקופסאות שימורים ובמזון יבש לשעת חירום. לדברי מנהלי בתי האבות כמות המזון מספיקה ל-14 יום, בהתאם להנחיות פיקוד העורף. תרופות וציוד רפואי מצויים בבתי המרקחת הממוקמים בבתי האבות, ובצמוד למיטה של כל אחד ואחת מהקשישים יש רשימת תרופות הנדרשת בעבורם.

מלבד זאת נמצא שבבתי האבות יש תיק חירום מסודר.

מועדוני מועשר, מועדוני מופ"ת ומועדונים חברתיים לתושבים ותיקים

מועדון מועשר הוא מסגרת חברתית לתושבים ותיקים המתגוררים בקהילה ורוצים פעילות לשעות הפנאי ומקום לבלות בו. מדובר במועדון שכונתי או אזורי המשמש להפגת בדידות ולשיפור איכות החיים של אזרחים ותיקים.

אוכלוסיית היעד כוללת תושבים ותיקים ללא עורף משפחתי או תמיכה משפחתית, כאלה הסובלים מבדידות וזקוקים לחברה ופעילות פנאי או מעוטי הכנסות.

מועדון מופ"ת הוא מועדון מועשר + תזונתי. כלומר בשונה ממועדוני מועשר, במועדוני מופ"ת המשתתפים מקבלים גם שתי ארוחות בכל יום פעילות. אוכלוסיית היעד כוללת בנוסף לאמור לעיל גם תושבים ותיקים הסובלים מתזונה לקויה וזקוקים לביטחון תזונתי.

מועדון חברתי לגיל השלישי הוא מסגרת לבני 60 ומעלה המתגוררים בקהילה ומעוניינים בפעילות חברתית בתחום תרבות ופנאי וחינוך בלתי פורמלי. המועדון החברתי מיועד לכל אזרח ותיק בקהילה שהוא עצמאי בהתנהלותו בחיי היום-יום ומסוגל להשתלב במרחב המועדון ובפעילות הסדירה, ללא ליווי או סיוע יוצא דופן.

מועדונים במערב העיר – לביקורת נמסר כי במערב העיר מרבית המועדונים פועלים בתוך מינהלים קהילתיים שיש בהם מרחב מוגן או מקלט.

הביקורת דגמה מספר מועדונים ברחבי העיר. במרבית המועדונים המרחב המוגן אינו תקני. עם זאת בכל המועדונים שנבדקו במדגם הביקורת המרחבים המוגנים נמצאו נגישים, נקיים ומסודרים.

כמו כן נמצא שילוט הכוונה למרחבים המוגנים ולמקלטים.

יצוין שבעת אירוע ירי של רקטות וטילים משתמשים במרחבים המוגנים ולא במקלטים מאחר שאי-אפשר להספיק להעביר את הקשישים למקלטים בזמן ההתגוננות המוגדר.

לביקורת נמסר כי המרחב המוגן (הלא תקני) הוגדר על ידי פיקוד העורף.

לפי הנחיית פיקוד העורף, בימים הראשונים למלחמת חרבות ברזל נסגרו המועדונים ולא התקיימה בהם פעילות.

להלן ממצאי הביקורת במדגם מועדונים שבהם נערך סיור:

לוח 3: מצב המיגון במועדונים שבאחריות המחלקה לתושבים ותיקים

סוג המועדון	מיקום	מצב מיגון
מופ"ת חברתי לגיל השלישי	מרכז קהילתי לב העיר	יש מרחב מוגן אין מקלט ומרחב מוגן תקני
מופ"ת חברתי לגיל השלישי	אשכולות ברחוב מגן האלף	יש מרחב מוגן ומקלט אין מרחב מוגן תקני
מועשר	מרכז קהילתי ברחוב טוניק	יש מרחב מוגן ומקלט אין מרחב מוגן תקני

מועדונים במזרח העיר – מהמחלקה לתושבים ותיקים נמסר כי בבירור שערכו עם מנהלי מינהלים קהילתיים במזרח העיר נמצא:

- מועדון מופ"ת בית חנינא – יש מקלט בשטח 9 מ"ר לכל המבנה. אין מרחב מוגן.
- מועדון מופ"ת אלענאיה אלאהליה – יש רק חדר ממ"ד.
- מועדון מועשר אלמובאדראת – יש מקלט וגם חדר ממ"ד.
- מועדון מועשר מחנה פליטים שועפט – יש רק מרחב מוגן.

- מינהל קהילתי כפר עקב – אין מקלט או ממ"ד או כל מרחב מוגן.
- מועדון מועשר אבנאא אל קודס – יש רק מרחב מוגן.
- מועדון מופ"ת אבו תור – יש שישה חדרי ממ"ד.
- מועדון מועשר צור באהר – יש מקלט.

ניהול מידע ואיסוף נתונים על מרחבים מוגנים בבתי תושבים ותיקים

נבדק אם יש במחלקה מידע או נתונים בדבר מרחבים מוגנים בבתיים של אוכלוסיית הקשישים, לרבות: נתוני תושבים ותיקים שאין בביתם מרחב מוגן תקני ונתונים בדבר נגישות דרכי ההגעה למרחב המוגן – האם הדרך בטוחה ופנויה ממכשולים שעלולים להפריע לתנועה? והאם המרחב המוגן פנוי ומותאם לצורכי התושבים הקשישים?

נמצא שלא נאסף מידע ואין ריכוז של נתונים בנושא, גם לא במסגרת הטיפול בקשישים שלהם יש תיק רווחה באגף ואף לא במסגרת השיחות שנערכו עם לקוחות.

מקומות ערוכים לקליטת קשישים מפונים מבתיים והערכות לדרכי הפינוי

הביקורת בדקה אם קיימים מקומות ערוכים מראש לקליטת תושבים קשישים שאין בבתיים מרחב מוגן, ומהן דרכי הסיוע לתושבים אלה להגיע למרחב המוגן בזמני ההגעה המוגדרים.

נוסף לכך נבדק אם יש מידע העונה לשאלה אם המרחב המוגן נגיש, פנוי ומותאם לצורכיהם, ואם הוא כולל אמצעים, עזרים וציוד רפואי שהקשישים זקוקים להם.

לדברי הממונה, בשעת חירום לכלל האוכלוסייה מתוכנן מערך של מתקני קליטה קצרי טווח (ברובם מינהלים קהילתיים) או מתקני קליטה ארוכי טווח (בתי ספר), ולאוכלוסייה עם מוגבלות מוקצים מתקני פינוי מוגנים (בתי ספר שדה, פנימיות בעיר וכדומה).

מנהל מערך "פינוי, סעד, חללים" (להלן: פס"ח) העירוני באגף חירום וביטחון מסר כי אומנם אין מתקנים ייחודיים עבור התושבים הקשישים, אולם הוקצו 12 "מתקנים ארציים" בעיר שבמצב חירום ישמשו לקליטת מפונים מבתיים. להלן פירוט המתקנים הארציים בעיר:

- שש פנימיות – נתיב מאיר, קריית נוער, חוות הנוער הציוני, בויאר, מדרשת עמליה והסוכנות היהודית בקריית מוריה בשכונת ארנונה (תלפיות).
- ארבעה בתי מלון – גני ירושלים, קיסר, גראנד קורט ירושלים ופרימה פארק ירושלים.
- שתי אכסניות נוער – אנ"א רבין ואנ"א אגרון.

מתקני הקליטה הללו מופעלים בחירום על ידי מערך פס"ח ארצי, כחלק מהמערך הארצי ובכפוף להחלטת ועדת פס"ח עליונה (הארצית) עבור תושבי העיר, ובכללם גם תושבים קשישים.

נוסף לכך עבור תושבים עם צרכים מיוחדים ומוגבלות ניתן מענה בנוהל 27 של משרד הרווחה, "הפעלת מתקני קליטה ארציים שמוקצים למשרד הרווחה". נוהל זה, שבאחריות משרד הרווחה, מספק פתרון גם עבור קשישים מוגבלים וקשישים עצמאיים מגיל 75 ומעלה ללא תמיכה משפחתית.

לדברי הממונה, בעת אירועי פינוי אוכלוסייה עובדים סוציאליים ממפים את הצרכים בקרב האוכלוסייה (על בסיס מידע שנאסף מראש ומידע שמתקבל בזמן אמת) ומסייעים בפינוי תושבים מהקהילה עם מוגבלויות מורכבות יותר בכלי רכב המותאמים לכך.

ציוד חירום וערכות חירום עם אספקה חיונית

לדברי הממונה, אין ציוד ייחודי עבור אוכלוסיית התושבים הקשישים. עם זאת במחסני העירייה יש מפזרי חום, שמיכות, מזרנים, תאורת חירום ושקיות חימום לטובת כלל הציבור במידת הצורך. לקראת מזג אוויר קיצוני, הציוד מחולק למינהלים הקהילתיים לחלוקה לפי צרכים ושיקול דעת נציגי האגף.

בבדיקה עם הממונה על רכש ואספקה בעירייה נמסר שאכן יש מספר מחסני חירום עירוניים שבהם שמורים ערכות לינה (מיטות מתקפלות, מזרנים, שקי שינה, שמיכות וכדומה), תאורות חירום, פנסי תאורה, מפזרי חום, ביגוד תרמי, תיקי עזרה ראשונה, מים וציוד נוסף המיועד למצבי חירום ואירועי שלג. במצב חירום הציוד ישמש את כלל האוכלוסייה, ובתוכה גם את התושבים הקשישים.

הממונה על רכש ואספקה מסרה לביקורת את דוחות יתרות המלאי של מחסני החירום (לאחר ספירת מלאי עדכנית), ובדוחות אכן מצוין הציוד האמור לעיל.

נוסף לכך, לדבריה בימים אלה נערכת העירייה לקליטת ציוד נוסף שנרכש עבור מחסני פס"ח מל"ח (משק לשעת חירום) העירוניים. הציוד כבר נמצא במחסני משרד הפנים בשכונת גילה ויועבר בקרוב למחסני החירום של העירייה.

עוד ציינה הממונה על רכש ואספקה שיש גם מלאי מסוים של מזון יבש (שאינו גדול), אולם נוסף למלאי זה קיימים מכרזי מאגר במחלקה לרכש ואספקה, המיועדים להזמנות מיידיות של ציוד חירום ומזון במצבי חירום.

מבדיקה של רשות פס"ח עליונה במשרד הפנים מ-24.3.2022 עלה כי מחסני החירום של העירייה מטופלים ומתוחזקים וניכרת "רצינות ומודעות בשמירה על מערך הציוד".

בסיכום הבדיקה האמורה צוין כי לאור ארגון מחדש של מחסני העירייה מתאפשר לקלוט ציוד פס"ח נוסף, ובכך להגיע למצב ש-1% מהציוד המאוחסן במחסני החירום העירוניים יועד לקליטת האוכלוסייה ברשות. בהתאם לכך משרד הפנים יספק 500 מזרנים ו-1,000 שמיכות למחסני החירום בעיר. אספקת הרכש החדש תוסדר עם סיום הליך מכרז רכש של המשרד.

גיוס והכשרה של עובדים ומתנדבים לפעילות במצב חירום

במאי 2019 הוציא משרד הרווחה מסמך מדיניות ונהלים בנושא גיוס עובדים ומתנדבים, שכותרתו "יחידת ההתנדבות הרשותית: תפיסה והגדרות תפקידים". המסמך מגדיר את תפיסת התפקיד של

יחידות ההתנדבות ברשויות המקומיות ואת העבודה המצופה מהן אל מול כל אחד משותפיהן בזירה הרשותית. המסמך נכתב על ידי מטה תחום התנדבות במשרד הרווחה.

לפי המסמך, יחידות ההתנדבות הרשותיות הן מרכזים מקצועיים לניהול התנדבות ברשות המקומית. היחידות אמורות לעסוק בהעלאת מודעות להתנדבות, סיוע למפעילי מתנדבים ברשות ויזום פרויקטים התנדבותיים, תוך ליווי ותמיכה מקצועית לשם מקסום היכולת של המתנדב למען חיזוק של הקהילה המקומית והחברה הישראלית בכלל. לפי הגדרת תפקידן, יחידות ההתנדבות ברשויות מנהלות התנדבות ואינן מנהלות מתנדבים.

יחידת ההתנדבות הרשותית אמורה על הראייה הרחבה של ההתנדבות ברשות ואמורה לקדם ולפתח את ההתנדבות ככלל. במסגרת זו היחידות נדרשות בין היתר לדאוג לחיזוק הממשקים בין ארגונים שונים העוסקים בהתנדבות ובינם לבין הרשות, וכן לפתח תשתיות התנדבות רחבות, למשל באמצעות "סל הפלטפורמות" של תחום התנדבות (רשימת תשתיות התנדבות שכל רשות יכולה לבצע ולקבל עבורן תקציב ייעודי). עיקר עבודתה של יחידת ההתנדבות הרשותית אמורה להיות מול ארגונים, מוסדות ותוכניות ברשות – כולל ארגונים חברתיים המפעילים מתנדבים, מוסדות ומסגרות רווחה, תוכניות במחלקה לשירותים חברתיים המופעלות בידי עובדים סוציאליים ומשלבות מתנדבים, עסקים המוציאים את עובדיהם להתנדבות וכדומה).

לפי המסמך, העבודה של יחידת ההתנדבות הרשותית מבוססת על הנחלת תפיסה מקצועית של ניהול התנדבות באמצעות שלושה מרכיבים:

סיוע מעשי – סיוע בפועל בגיוס מתנדבים, הכשרה, הוקרה וביטוח, לפי הצורך והרצון של כל ארגון וארגון.

הנגשה של ידע, כלים ומשאבים עירוניים וארציים – היחידה משמשת כגוף הידע המקצועי המרכזי ברשות בכל הנוגע לניהול מתנדבים. הדבר מתבטא בהנגשת ידע וכלים רלוונטיים, עירוניים וארציים, לארגונים ולתוכניות דוגמת תוכנה לניהול מתנדבים של הרשות להתנדבות ישראלית, תקציבים רשותיים וקורסים ארציים מתאימים.

מנטורינג – ליווי שוטף של רכזי המתנדבים בארגונים ובתוכניות, ייעוץ וסיוע בפתרון בעיות והנחיה לניהול נכון של מתנדביהם. רצוי לקיים פגישות עבודה שוטפות עם הארגונים וצוותי התוכניות.

באגף הרווחה פועלת יחידה עירונית להתנדבות. יחידה זו היא המרכז המקצועי לניהול תחום ההתנדבות בעיר לכלל האוכלוסיות הנזקקות, ובהן גם התושבים הוותיקים. היחידה פועלת בשיתוף עם כל הגורמים המפעילים מתנדבים בעיר: ארגונים, עמותות, אגפי עירייה ויזמות תושבים.

בשגרה היחידה מסייעת בגיוס מתנדבים בתחומים מגוונים דרך פרסומים בפלטפורמות האלה:

- קבוצות ווטסאפ שבהן חברים אלפי תושבים שמתעניינים בהתנדבות, כולל קבוצות ייעודיות לצעירים ולתושבים ותיקים.
- אתר האינטרנט העירוני.
- פייסבוק.
- אינסטגרם.

הפלטפורמות האמורות מוזכרות בפרסומים של העירייה באתר העירוני בנושא גיוס מתנדבים.

בפנייה שפרסמה היחידה לגיוס מתנדבים באתר העירוני נמצא מיפוי של 20 תחומי התנדבות לצד קריאה לתושבים המעוניינים להתנדב לבחור את מקום ההתנדבות המתאים להם. בין תחומי ההתנדבות מוצג גם נושא התושבים הוותיקים.

היחידה אמונה על מתן ידע והכשרה לרכזי מתנדבים ולמתנדבים בתחומים שונים, ובהם:

- היערכות לתכלול פעולות התנדבות בשעת חירום.
- תכלול המידע על ארגוני ההתנדבות הפועלים בעיר והנגשתו (לארגוני ההתנדבות).
- גיוס ושיבוץ מתנדבים באמצעות רכזות התנדבות אזוריות.

הממונה על עבודה סוציאלית קהילתית באגף הרווחה, שהיחידה העירונית להתנדבות היא בתחום סמכותה, ציינה כי היחידה העירונית להתנדבות במינהל קהילה אמונה על פיתוח תחום ההתנדבות בעיר, ותפקידה לייצר תשתיות להפעלת תוכניות התנדבות בתחומי חיים שונים ברחבי העיר.

בהתאם לניסיון העבר, במצב חירום היחידה פועלת לפי שתי שיטות בהפעלה ובגיוס מתנדבים:

- מה שעובד בשגרה עובד גם בחירום.
- במצב חירום רוב המתנדבים הם מתנדבים ספונטניים.

לדבריה, שתי הנחות היסוד הללו מנחות את היחידה העירונית להתנדבות.

כמו כן ציינה כי עובדי היחידה מכינים תשתיות אנושיות, פיזיות וטכנולוגיות לתפעול שוטף של מערך ההתנדבות בעיר במצבי חירום, וכן לקליטה של מתנדבים ספונטניים, שיעברו הכשרות מזורזות על ידי הצוות והמתנדבים הקבועים, המתודרכים באופן שגרתי.

בהיבט ההיערכות לחירום, היחידה העירונית להתנדבות עורכת הכשרות לכלל רכזי ארגוני ההתנדבות הפועלים בעיר בשלל תחומים, וכן למינהלים הקהילתיים כדי שאלו יתפקדו באופן מיטבי בשעת חירום.

ההכשרות כוללות היכרות עם מתכונת העבודה בחירום של היחידה העירונית להתנדבות, המלצות וכלים מתאימים לבניית חמ"ל מתנדבים. בין יתר השותפים להכשרות המתנדבים, נכללים גם ארגוני גיל שלישי ומנהלות תחום גיל שלישי בקהילה באגף חברה.

נציגי הארגונים והקהילה מקבלים מהיחידה העירונית להתנדבות את המידע והכלים הנדרשים לתחזוקת מערך חירום יעיל. ההכשרות משמשות זרז לעבודת שטח מעמיקה שכל ארגון ויחידה נדרשים לבצע, בהתאם לפרופיל הייחודי שלהם. כמן כן ההכשרות הן הבסיס שעליו אפשר לבנות את המבנה הארגוני המתאים לכל מערכת.

הממונה על עבודה סוציאלית קהילתית באגף הרווחה ציינה כי ההכשרות לחירום אינן ייעודיות לנושא הסיוע לקשישים אלא כלליות, אולם במחלקה לעבודה קהילתית ישנן תוכניות שמכשירות תושבים לסייע לקשישים הן בשגרה והן בחירום, ותוכנית ליווי קשישים.

נוסף לכך היא ציינה שבשנת 2024 היחידה העירונית להתנדבות ארגנה השתלמות בנושא הכנה לחירום לארגוני ההתנדבות בירושלים וכן כנס מקצועי בנושא היערכות לחירום.

בנוסף בשנה זו, החברה למתנ"סים ערכה הכנה לחירום למנהלי המינהלים הקהילתיים.

בשנת 2023 לא נערכו על ידי היחידה העירונית להתנדבות הכשרות למתנדבים בנושא הכנה למצב חירום.

הממונה העבירה לביקורת רשימה של ארגוני ההתנדבות המוכרים ליחידה העירונית להתנדבות והפועלים בעיר, ובהם גם ארגונים הפועלים ישירות עם אוכלוסיית התושבים הוותיקים (ראו נספח 1).

נוסף על כך ציינה הממונה שיש ארגוני מתנדבים שתחום התושבים הוותיקים הוא אחד מתחומי עיסוקם (למשל יד שרה ועזר מציון), ושגם עימם היחידה העירונית להתנדבות מצויה בקשר ישיר.

בהתאם להגדרת התפקיד של משרד הרווחה, היחידה העירונית להתנדבות אינה מפעילה מתנדבים באופן ישיר, אלא מסייעת לרכזי המתנדבים לנהל את ההתנדבות, ולכן רשימות המתנדבים מנוהלות ונמצאות בידי הארגונים המפעילים באופן ישיר את המתנדבים.

במקרה שהארגון מעוניין לבטח את מתנדביו דרך היחידה העירונית להתנדבות, ולא באופן עצמאי, היחידה יכולה לראות את פרטי הקשר של המתנדבים באמצעות מערכת "טריביו" לביטוח מתנדבים. לדבריה, המערכת תושבת בסוף מרץ 2024, ולכן היחידה נדרשת למצוא לה חלופות.

הממונה על המחלקה לתושבים ותיקים ציינה שבשעת חירום מפעילים מתנדבים, כאמור לעיל, מתוך הרשימות הקיימות ומגייסים באמצעות היחידה העירונית להתנדבות והמינהלים הקהילתיים מתנדבים אד-הוק בשכונות ברחבי העיר. כמו כן למחלקה לתושבים ותיקים יש קשר שוטף עם ארגוני המתנדבים ועם מתנדבים קבועים במינהלים הקהילתיים.

בנוסף ליחידה העירונית להתנדבות יש קשר שוטף ויחסים מבוססים עם כלל הארגונים הפועלים בעיר ונותנים שירותים לאוכלוסיית התושבים הוותיקים בעיר כמו גם עם נציגת מינהל חינוך (מנח"י), המרכזת את התנדבות הנוער בעיר. להתנדבות הנוער נדרש בכל אירוע מחדש אישור הורים ייעודי.

עוד ציינה הממונה על המחלקה לתושבים ותיקים כי בימים אלה פועלים לעדכון נוהל הפעלת מתנדבים, בתיאום עם מטה החברה למתנ"סים ואגף חברה.

בתגובת מינהל לשירותי קהילה לטיטות הדוח נמסר שהטיפול בחירום בקבוצות אוכלוסייה מיוחדות, ובהן קשישים, נכים, מונשמים, חולי דיאליזה וכדומה, דורש מהעובדים והמתנדבים מיומנות מסוימת. במסגרת ההכשרות ניתנת הדרכה כוללת לגבי תושבי העיר, ובכללם האוכלוסיות בסיכון, ובתוך קבוצה זו נכללים גם קשישים.

מינהל לשירותי קהילה מקיים מערך הכשרות לעבודת מתנדבים בחירום. הכשרות אלו כוללות לימוד ידע, כלים וכישורים למתן מענה בחירום לכלל תושבי העיר, ובכללם התושבים הוותיקים. ההיגיון העומד בבסיס בניית מערך הכשרות כוללני הוא שבעת חירום המתנדבים נדרשים לספק מגוון מענים למכלול האוכלוסיות והצרכים העולים מהשטח.

בשל כך אכן לא בוצעו הכשרות ייעודיות בנושא טיפול בקשישים במצב חירום, וגם אין מתנדבים שייעודם הוא סיוע לתושבים קשישים בחירום.

יצוין כי מהתגובה עולה שאומנם היחידה העירונית להתנדבות לא ערכה בשנת 2023 הכשרות למתנדבים, אולם אגף חירום וביטחון ערך שתי הכשרות שבהן השתתפו עובדי היחידה העירונית להתנדבות וכן 100 מתנדבים. המשתתפים בהכשרות הללו תרגלו מתן מענה לכלל תושבי העיר.

מסקנות

1. נוהלי עבודה כוללים בין היתר תהליכי עבודה וסדרי עבודה, הם מבטיחים טיפול אחיד במשימות ואמורים להיות זמינים ומוצגים בפורטל העובדים העירוני לעיני כל עובדי העירייה הנוגעים לנושא. אי-עיון של הנהלים בנוהל עירוני מסודר ואי-זמינותם לעובדים עלולים לפגוע בתהליכי העבודה וסדרי העבודה בעירייה.
2. תוכנית עבודה – הכוללת בניית תהליכים ישימים, התוויית שיטות עבודה, לוחות זמנים, גורמים אחראים, תיעוד מידע וכדומה – מאפשרת ליצור מסגרת עבודה מסודרת בתיאום מראש עם כל הגורמים העוסקים בדבר. לכן חשוב לשקף וליידע את כל הגורמים המקצועיים הקשורים לתוכנית העבודה.
3. לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל ובתקופת בדיקת הביקורת אומנם ננקטו פעולות וניתנו הנחיות מסודרות בנושא הטיפול בתושבים ותיקים, אולם הביקורת סבורה כי אין בכך די. לדוגמה, לא נאסף ולא רוכז מידע בנוגע למרחבים מוגנים בבתייהם של קשישים המטופלים באגף הרווחה. כך גם לא רוכזו תשובות לשאלות אם הגישה למרחב המוגן בבתייהם פנויה ואילו קשישים יידרשו להתפנות מבתייהם אם המלחמה תתרחב. אי-נקיטת פעולות מספיקות עלולה לפגוע במוכנות הטיפול בתושבים ותיקים בתרחיש של התעצמות המלחמה בצפון.
4. בתי אבות, מרכזי יום ומועדונים ללא מרחבים מוגנים תקינים וללא מקלטים נגישים להגעה בזמן ההתגוננות המוגדר עלולים לסכן את השוהים בהם בעת מלחמה נרחבת ורב-זירתית. יש לתת את הדעת במיוחד לבתי אבות שבהם מתגוררים בקביעות קשישים תשושים, שכן אי-אפשר להפסיק את הפעלתם באופן מיידי כמו יתר המתקנים.
5. חפצים מיותרים המאוחסנים במקלטים או במרחבים מוגנים מפריעים לשימוש בהם בעת אירוע חירום. במצב חירום אין די זמן להכשיר את המקלט או המרחב המוגן ולהתאימו לשהייה. לכן חשוב לתחזק את המרחבים המוגנים בשגרה ולהכין מראש לשעת חירום.
6. מיעוט ההכשרות למתנדבים ואי-עריכת הכשרות ייעודיות לטיפול בתושבים הוותיקים בחירום עלולים לפגוע בתפקוד המתנדבים ובטיפולם בקשישים בשעת חירום.

המלצות

1. לקדם כתיבת נהלים עירוניים בנושא טיפול בתושבי העיר במצב חירום, ובכללם טיפול העירייה בתושבים ותיקים במצב חירום. יש להציג את הנהלים בפורטל העובדים העירוני.
2. לוודא שתוכנית העבודה העירונית לטיפול בתושבים ותיקים במצב חירום תועבר לידיעת כל הגורמים המקצועיים בעירייה העוסקים בטיפול בתושבים בחירום, ובכללם לגורמים העוסקים בטיפול בתושבים הוותיקים בחירום.
3. לפעול לאיסוף מידע בנוגע לקשישים שאין בדירתם מרחב מוגן תקני, בדגש על אלה הנזקקים לסיוע משמעותי, על חסרי העורף המשפחתי ועל המטופלים באגף הרווחה. זאת כדי להיערך לתרחיש שבו יידרש לפנותם מביתם. אם קיים מרחב מוגן תקני יש לוודא שהוא מצויד ומותאם לצורכיהם.

4. לשם היערכות לתגובה מהירה במצבי חירום, יש למפות ולרכז את המידע לגבי מתקנים שבהם שוהים תושבים ותיקים (בתי אבות, מרכזי יום ומועדונים) ושאינן בהם מרחב מוגן תקני או מקלט נגיש להגעה בזמן ההתגוננות המוגדר. בהמשך יש להעביר מראש לכלל מפעילי המתקנים את הנחיות ההפעלה במצבי חירום.
5. לפעול לפי הוראות פיקוד העורף ולהנחות לאלתר לפנות חפצים מיותרים מהמקלטים. יש לוודא שהפינוי בוצע.
6. להגביר את מערך ההכשרות למתנדבים לפעילות בחירום, ובתוך כך ליזום הכשרות ייחודיות בתחום הטיפול באוכלוסיית הקשישים במצבי חירום.

תגובת המבוקרים

מינהל לשירותי קהילה

א. עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל מינהל לשירותי קהילה עבד לפי תוכנית סדורה, שהתהליכים בה ברורים ואנשי המקצוע מוכשרים ומעודכנים לגביה. מערך החירום פעל בהתאם להכנות בצורה מיטיבה:

- הופעלו מערכי חירום שכונתיים ומתנדבים בקהילה (נציגי בניין, ראשי קהילות).
- הופעל מענה טלפוני לפניות תושבים ותיקים באמצעות מוקד 106 רווחה.
- בוצעו שיחות לתושבים ותיקים שהם לקוחות אגף הרווחה המוכרים כתלויים באופן משמעותי בקהילה – באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים; בוצעו שיחות לתושבים ותיקים מקבלי שירות בשגרה באגף הרווחה – באמצעות מפעילי המסגרות השונות; וכן בוצעו שיחות לתושבים ותיקים שמידע עליהם התקבל מביטוח לאומי במסגרת נוהל "כספת נצורה".

ב. מרחבים מוגנים במתקנים:

- אגף הרווחה פועל לפי הנחיות פיקוד העורף ומשרד הרווחה.
- הפעילות במסגרות הרווחה ברשויות היא בהתאם למדרגי ההנחיות של פיקוד העורף: במדרג פעילות חלקית או מלאה, הפעילות מתקיימת במבנה שאפשר להגיע ממנו ל"מרחב הכי מוגן שיש". במדרג פעילות מצומצמת הפעילות מתקיימת במבנה שיש בו מרחב מוגן תקני.
- הלכה למעשה, כלל השירותים התקיימו במבנים העונים על הדרישה של פיקוד העורף ובהתאם להנחיות התגוננות לאוכלוסייה.
- בחלק מהמסגרות בוצעו סיורים במתקנים עם פיקוד העורף למיפוי המרחב הכי מוגן שיש, ורק לאחר אישור פיקוד העורף החלה פעילות.
- לגבי תחזוקת מרחבים מוגנים והגישה אליהם – בעקבות דוח הביקורת תישלח פנייה למפעילים בנושא נגישות ופינוי המקלטים מחפצים המפריעים לשימוש בעת חירום.

ג. מרחבים מוגנים בבתיהם של קשישים:

נוכח הערת הביקורת מתכנן האגף לחדד את ההנחיות המופצות לציבור הרחב (במסגרת פעולות הסברה בערוצים השונים) ולהדגיש את חשיבות הכנת המרחב המוגן הביתי ודרכי ההגעה אליו מבעוד מועד.

אגף חירום וביטחון

אין הערות לדוח הביקורת בנושא.

סיכום

ההיערכות מבעוד מועד למצב חירום משפרת את ההתמודדות באירוע חירום, ובכוחה להציל חיים. מצב חירום מוגדר בדרך כלל כמצב או אירוע פתאומי, בלתי צפוי ולעיתים מסוכן הדורש פעולה מיידיית כדי למנוע נזק, להפחית נזקים פוטנציאליים או להציל חיים.

מצב חירום יכול ללבוש צורות שונות, כולל אסונות טבע (כגון רעידת אדמה, שיטפונות ושריפות), מצב מלחמה, משברים רפואיים או כל אירוע אחר היוצר איום משמעותי על אנשים, קהילות או הסביבה. המאפיין המרכזי של מצב חירום הוא הצורך הדחוף בתגובה מהירה ומתואמת כדי למזער את ההשפעה השלילית ולסייע לנפגעים.

חלק מאוכלוסיית התושבים הוותיקים (בייחוד אוכלוסיית הקשישים) נכללת בקבוצת אוכלוסיית הנזקקים ברשות המקומית ונזקקת לסעד בשגרה, ומן הסתם בעיתות משבר זקוקה לסיוע מוגבר.

לתושבים ותיקים יש צרכים מיוחדים ומאפיינים ייחודיים הדורשים תשומת לב ותמיכה מותאמת. הבנת הצרכים והמאפיינים המיוחדים הללו עוזרת לגבש מדיניות, תוכניות ושירותים המתאימים לדרישות הייחודיות של התושבים הוותיקים במצבי חירום.

מבדיקת הביקורת עולה שאומנם קיימים כלים עירוניים להיערכות לטיפול העירייה בצורכי התושבים הוותיקים במצב חירום, ננקטו פעולות וניתנו הנחיות לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, אולם הביקורת סבורה שנדרש לשפרם כדי שתפקוד העירייה בשעת חירום יהיה מיטבי.

נספח 1

ארגוני ההתנדבות הפועלים ישירות עם אוכלוסיית התושבים הוותיקים

מס"ד	שם הארגון	תחום השירות
1.	אמץ סבא	קשר בין דורי, הפגת בדידות: מפגשים שבועיים בין סטודנטים לתושבים ותיקים
2.	הקרן לרווחת נפגעי השואה בעיריית ירושלים	מיצוי זכויות, סיוע חומרי ומעטפת חברתית לניצולי שואה
3.	חברים לעת זקנה	קשר בין דורי, הפגת בדידות: סיוע לתושבים ותיקים בטיפול בחיות מחמד (הוצאה לטיול, ניקוי ארגז חול ועוד)
4.	כן לזקן	מוקד מיצוי זכויות טלפוני לתושבים ותיקים בתחומים: צרכנות, ביטוח לאומי, עובדים זרים, ניצולי שואה, בריאות, דיור, רווחה ועוד
5.	מתחברים – חיבור אזרחים בודדים לקהילה	קשר בין דורי, הפגת בדידות: מפגשים שבועיים בין מתנדבים לתושבים ותיקים
6.	נווה גל – דיור סיעודי – שכונת גילה	בית אבות עם מחלקה סיעודית
7.	נווה הורים	בית אבות עם מחלקה סיעודית
8.	עמותת יש – ילדים ויתומים ניצולי שואה בישראל	הפגת בדידות: ביקורי בית וקשר טלפוני עם ניצולי שואה, סיוע במיצוי זכויות
9.	עמך	תמיכה נפשית וחברתית לניצולי שואה ובני משפחותיהם
10.	שעה בשבילים	קשר בין דורי, הפגת בדידות: מפגשים שבועיים בין סטודנטים לתושבים ותיקים

דוח שנתי 2023

היבטים בתפקוד העירייה במלחמת חרבות ברזל

אני מודה למבקרת העירייה על עריכת דוח ביקורת יסודי ומקיף בנושא חיוני זה הנוגע לתפקוד העירייה במהלך מלחמת חרבות ברזל ועל הנכונות לבצע ביקורת כבר בראשית המלחמה, מתוך רצון אמיתי להסיק מסקנות וליישמן בזמן אמת.

בתאריך 7 באוקטובר 2023, חוותה מדינה ישראל התקפת טרור אכזרית בממדים חסרי תקדים. מאותו יום ועד כתיבת שורות אלה, ישראל מצויה במלחמה מתמשכת ובאחת התקופות הקשות והמורכבות מאז הקמתה. אין צורך להכביר מילים אודות חשיבות הביקורת בתחום זה המאפשרת לעירייה להפיק לקחים בזמן אמת ולשפר את התנהלות העירייה למען הציבור במהלך תקופה קשה זו.

העיר ירושלים, כמו רשויות מקומיות רבות נאלצת להתמודד עם מצב החירום במדינה ולהמשיך להעניק שירות מיטבי לתושביה, וזאת לצד סיוע לרשויות מקומיות וקליטת עשרות אלפי מפונים. לאחר פרוץ המלחמה, עיריית ירושלים נרתמה למאמץ וקלטה כ-20,000 מפונים שלהם העניקה באופן שוטף שירותים שונים, כמעט בכל תחומי הפעילות של העירייה לרבות מתן סיוע סוציאלי ונפשי למפונים שחוו טראומה קשה וחסרת תקדים. העירייה שיתפה פעולה עם גורמי הצבא, משרדי הממשלה, רשויות מקומיות אחרות וארגונים קהילתיים נוספים על מנת לעשות את המיטב עבור המפונים, כל זאת לצד המשך מתן שירותים באופן שוטף לתושבים ותוך כדי מתקפות טילים ואירועים ביטחוניים. כראש העירייה, אני גאה בהתנהלות העירייה לאורך כל תקופת המלחמה וגם כיום. התנהלות העירייה בכל הנוגע לקליטת המפונים גם זכתה לשבחים מצוות מבקר המדינה אשר ביקר בעירייה ובחן את התנהלות העירייה בנושא.

חשוב לציין כי העירייה, כמו כלל הרשויות המקומיות נערכו לתרחישי ייחוס מסוימים אשר לא עסקו באירועי פינוי המוניים של תושבים מרשויות אחרות לבתי מלון ולא היו רלוונטיים לאירועים שהתרחשו עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל. לאור האמור, נדרשה העירייה באמצעות הנהלת העירייה והצוותים המקצועיים לייצר את תרחישי הייחוס תוך כדי תנועה ולמצוא בזמן אמת פתרונות למצבים קשים ומורכבים. טיפול במצבים מורכבים ללא תרחישי ייחוס מתאימים וללא התנסות באירועים בסדר גודל כזה בעבר, מקשה מאוד על גורמי העירייה והביאה להתנהלות שמטבע הדברים אינה חפה מטעויות.

הביקורת התמקדה בהיבטים שונים הנוגעים למצב החירום ולהלן אתייחס לכל אחד מן הפרקים בדוח זה:

תפקוד המוקד העירוני 106 בשעת חירום – המוקד העירוני נדרש לספק מענה טלפוני לציבור בכל נושא שקשור להתנהלות היום-יומית של הציבור בעתות חירום, וכן להמשיך ולספק מענה לבעיות השוטפות כבשגרה. מעבר לכך, למוקד ישנם תפקידים נוספים בחירום ובהם מיפוי הצרכים של התושבים והפונים. דוח הביקורת בוחן לראשונה באופן מקיף את התנהלות העירייה בכל הנוגע למוקד העירוני בדגש על מצבי חירום.

עיינתי בדוח הביקורת ונוכחתי לגלות כי הביקורת הצביעה על מספר לא קטן של ליקויים בהתנהלות העירייה בנושא. בכלל זה, נמצא כי לא קיים בעירייה נוהל אחד מוסדר הנוגע לפעילות המוקד בחירום וכי במצבי חירום דוגמת מלחמת חרבות ברזל, נמצאו מספר ימים שבהם המוקד לא עמד בזמני ההמתנה המוגדרים לעבודתו וכי הקליטה הסלולרית במוקד לא יציבה ולא רציפה והמוקד אף אינו ערוך לעבודה מרחוק באופן מספק, דבר שלעיתים הכרחי, בפרט במצבי חירום. כמו כן, נמצא כי לא קיים דוח סיכום אחיד המופק באירועי חירום והדבר פוגע ביכולת להפיק לקחים באופן אחיד מאותם אירועים, דבר המקשה לבחון מגמת שיפור או הדרדרות בהשוואה לאירועי חירום קודמים.

לצד כל אלה, שיבחה הביקורת את היות המוקד ערוך למצבי חירום מסוגים שונים ואת האפשרות הקיימת לתגבר את המוקד בכל עת על ידי חברה חיצונית, דבר שסייע למוקד להתמודד עם מצב החירום כראוי והוביל לכך שהתנהלות המוקד בימים הראשונים למלחמה כללה אחוז גבוה של שיחות נענות, וכן את קיומם של תדריכים רבים שעברו נציגי המוקד מדי יום כדי לספק לתושבים מידע מהימן ומדויק בנושאים שונים. הביקורת אף ציינה כי המוקד התמודד במהלך המלחמה עם קשיים ופניות בנושאים מאתגרים שלא יכול היה להיערך אליהם מראש, כגון מצב הנעדרים והשבויים, ואף סיגל לעצמו מטלות ותחומי אחריות נוספים לפי הצרכים שעלו מהציבור.

לאור הממצאים, הביקורת כוללת מספר המלצות לטיפול שהמרכזיות שבהן נוגעות בעיקר לצורך להסדיר רשמית את הנוהל לפעילות המוקד בחירום, אשר יכלול את כל ההיבטים הרלוונטיים ואת הפצתו וכן להגדיר תבנית אחידה להפקת דוח סיכום אירועי חירום שבה יוגדרו מראש כלל הנושאים הרלוונטיים כמצוין בביקורת. בנוסף לכך, המליצה הביקורת להקדים את ניתוב השיחות בעתות חירום וכן, לפעול להגברת איכות קליטת הסלולר במוקד.

קליטה של מפונים ומתפנים במלחמת חרבות ברזל – כ-20,000 "מפונים" נקלטו בירושלים עקב המלחמה, דבר אשר יצר אתגרים רבים.

הביקורת ציינה כי העירייה נערכה לחירום לפי תרחיש הייחוס לקליטת אוכלוסייה במתקנים מקומיים וכי מבקר המדינה עצמו ציין לחיוב את היערכות העירייה לקליטת תושבי היישוב שלומי ופעולותיה לעריכת תרגולים משותפים. עם זאת, ציינה הביקורת כי העירייה לא נערכה די הצורך לקליטת מפונים במתקנים ארציים וכי פעולות העירייה לארגון מערך כוח האדם העירוני לעבודה בחירום אינן מספקות ודורשות שיפור. עוד צוין כי לא נמצא גורם מקצועי שהיה בידיו מידע מלא בדבר פעולות העירייה מפרוץ המלחמה ועד מועד סיום הבדיקה וכי הממשקים בין חלק קטן מהגורמים המטפלים אינם מיטביים ויש להסדירם. כמו כן, ציינה הביקורת כי אין במערכת המידע העירונית המרכזית תיעוד וריכוז של המידע והנתונים על המפונים וכי מידע זה מפוזר בין יחידות העירייה ובמשרדי הממשלה.

לאור הממצאים הללו, ניתנו מספר המלצות על ידי הביקורת, כשהעיקריות שבהן הן כדלקמן: לנקוט פעולות בשיתוף עם מנהל מערך פס"ח מחוזי, להיערכות ותרגול של קליטת אוכלוסייה במתקנים ארציים; לתגבר את מערך כוח האדם המשובץ לחירום בעובדים בעלי זיקה לעבודה סוציאלית וטיפול בקהילה; לעדכן את רשימות העובדים המשובצים לחירום ולשמר את מערך העובדים לטיפול במפונים שהוקם במינהל לשירותי קהילה; וכן לנקוט פעולות לשיפור הטיפול במערך המתנדבים. עוד המליצה הביקורת להמשיך ולשפר את הסדרי העבודה שהעירייה יצרה עם משרדי הממשלה וגורמי הביטחון השונים ולשפרם בנושאים שטרם נפתרו, ולדאוג לניהול ושימור הידע שהצטבר בתחום זה לאורך כל התקופה של המלחמה.

כפי שציינה הביקורת עצמה, העירייה נאלצה להתמודד עם מספר רב של מפונים ומתפנים מכל שכבות הגיל ונדרשה לספק להם מענה בכל תחומי החיים ולייצר שגרה יומית. לשם כך מכלול אוכלוסייה הקים מערך חדש לטיפול במפונים ומינה מתוך כלל אגפי העירייה עובדים בעלי ידע וניסיון בעבודה קהילתית. העירייה סיפקה שירותי רווחה בארבעה תחומי התערבות ואף נתנה טיפולים ושירותים רבים ובהם טיפול פסיכולוגי חינוכי לילדים ותמיכה נפשית לכלל המפונים. יש לשבח את כלל הגורמים הרלוונטיים ואת עובדי העירייה על התמודדותם ועל הפעילות הרבה שעשו ועודם משקיעים באחת מן התקופות הקשות ביותר שידעה המדינה. כפי שהביקורת ציינה בעצמה – נציגי כל הקהילות הנקלטות שעימם שוחחה הביעו שביעות רצון מהקליטה ורגשי הערכה גדולים לעיריית ירושלים ולאופן הקליטה והטיפול בהם – ועל כך, הערכתי הרבה לעירייה ולעובדיה המסורים.

מיגון אוכלוסיית העיר במלחמת חרבות ברזל – כפי שצוין בדוח הביקורת, עם תחילת המלחמה הנחיתי לפתוח את כלל המקלטים ומרחבי המיגון הפרטיים והציבוריים בעיר. העירייה אחראית על תחזוקתם ותקינותם של 116 מקלטים ומחסות עירוניים אשר 25 מתוכם לא היו זמינים או לא היו כשירים לשימוש בעת פרוץ המלחמה. עם זאת וכפי שציינה הביקורת, חל שיפור בעניין זה לקראת חודש דצמבר 2023 (זמן לא רב לאחר תחילת המלחמה אשר דרשה תשומת לב במגוון תחומים והשקעת משאבים רבה על ידי העירייה), ואף הוסבו ואושרו בידי פקע"ר 44 חניונים תת קרקעיים ברחבי העיר לשימוש מחסות ומרחבים מוגנים בשעת הצורך.

כחלק מהיבט זה, בחנה הביקורת את המעקב אחר הממצאים העיקריים מדוח הביקורת לשנת 2021, הביקורת סברה כי רוב המקלטים והמחסות העירוניים בעיר אינם כשירים ובטיחותיים באופן מספק, וזאת על אף השיפור שחל בקשר עם עניין זה, וכי רמת הכשירות והבטיחות של המקלטים הפרטיים עדיין נמוכה ולא ידועה במלואה לעירייה. כמו כן, ציינה הביקורת כי במכלולי החירום בעירייה לא מקפידים להשתמש ביומן מבצעים המתייחס גם לנושא זה; כי פורסם והופץ לציבור הרחב מידע מוטעה ולא עדכני בנוגע למקלטים ולמרחבים המוגנים בעיר; וכי חל עיכוב חריג ומשמעותי בפתיחת המקלטים העירוניים. בין הליקויים שעליהם הצביעה הביקורת, בולט החוסר בנהלים עירוניים בנושא זה ובהיות חלק מהנהלים לא מעודכנים או לא רלוונטיים.

לאור הממצאים האמורים, הביקורת כוללת מספר המלצות לטיפול שהמרכזיות שבהן נוגעות בעיקר לצורך לגבש נהלים חסרים, לעדכן נהלים קיימים ולבטל נהלים שאינם רלוונטיים בנושא המקלטים והמרחבים המוגנים בעיר. כמו כן, המליצה הביקורת לבחון פערי מיגון חריגים בכל שכונה ולפעול לתת מענה מתאים, כמו גם לשקול את הגדלת התקציב בכדי לתת מענה מיטבי לנושא.

הביקורת המליצה, בין השאר, לוודא שימוש נאות ביומן המבצעים בכל מכלולי החירום העירוניים, לשקול מעבר לפתיחה אוטומטית של כלל המקלטים העירוניים בהתאם להנחיות פקע"ר ולהיערך מבעוד מועד להפסקת רשות שימוש והפסקת קבלת קהל במקלטים ובמחסות שאינם מוגנים או לפעול להנגישם טרם שנת 2026. כמו כן, הומלץ לשקול העברת אחריות מלאה ותכלול מלא לאגף חירום וביטחון בנוגע לכלל המקלטים, המחסות והמרחבים העירוניים (הן אלה שבאחריות העירייה והן אלה שנמסרו ברשות שימוש).

בשל האתגרים הביטחוניים שאיתם מתמודדת מדינת ישראל וצפויה עוד להתמודד, ולנוכח מעמדה המיוחד של ירושלים כבירת מדינת ישראל והאיום הגובר הנגזר מכך, הביקורת המליצה ליישם בהקדם האפשרי את עיקרי ההמלצות הן מבדיקה זו והן מהדוח הקודם שערכה בנושא בשנת 2021.

טיפול העירייה בצורכי תושבים ותיקים במלחמת חרבות ברזל – כפי שצוין בדוח הביקורת ולפי נתוני אגף הרווחה, מספר התושבים הוותיקים שמקבלים שירות מהאגף עומד על כ-16,300, שהם כ-15.5% מהתושבים הוותיקים בעיר. האגף מספק את שירותי הרווחה לאוכלוסיית התושבים הוותיקים לפי חלוקה גיאוגרפית של העיר. בכל אחד מארבעת האזורים האגף מפעיל מחלקות לשירותים חברתיים, הממוקמות בשכונות שבאזור. המחלקות הללו מספקות שירות לתושבים בכמה תחומים מקצועיים, שאחד מהם הוא הטיפול בתושבים ותיקים. במועד הביקורת מדינת ישראל מנהלת מלחמה במספר חזיתות, ומשום שאי-אפשר לדעת כיצד המלחמה תתפתח, חשוב להיערך לכל תרחיש. לתושבים ותיקים יש צרכים מיוחדים ומאפיינים ייחודיים הדורשים גיבוש מדיניות ספציפית לצורך מתן שירותים המתאימים לקהילה זו במצבי חירום.

מעיון בדוח הביקורת, עולה כי נמצא מספר לא קטן של ליקויים בתחום זה. הביקורת ציינה כי הנהלים הפנימיים לטיפול בתושבי העיר במצבי חירום המתייחסים גם לטיפול בתושבים ותיקים, אינם מעוגנים בנוהל עירוני מסודר ואינם מוצגים בפורטל העובדים העירוני כך שאינם זמינים לכלל העובדים העוסקים בנושא. עוד ציינה הביקורת כי על אף קיומה של תוכנית היערכות עירונית לטיפול בתושבי העיר בשעת חירום, המתייחסת בין היתר, לטיפול בתושבים ותיקים במצב חירום, התוכנית לא הייתה ידועה לממונה על המחלקה לתושבים ותיקים, כמו כן, לאורך המלחמה לא נאסף ורוכז מידע בנוגע למרחבים מוגנים בבתי הקשישים המטופלים באגף הרווחה, בנוגע לדרך למרחבים המוגנים הללו ולשאלה אילו קשישים יידרשו להתפנות מבתיים אם המלחמה תתרחב.

לאור כל האמור, גיבשה הביקורת מספר המלצות כאשר המרכזיות שבהן מתייחסת לצורך בקידום כתיבת נהלים עירוניים בנושא טיפול בתושבי העיר במצב חירום, ובכללם טיפול העירייה בתושבים ותיקים במצב חירום ולהצגתם בפורטל העובדים העירוני.

בנוסף לכך, הביקורת המליצה לוודא שתוכנית העבודה העירונית לטיפול בתושבים ותיקים במצב חירום תועבר לידעת כל הגורמים המקצועיים בעירייה העוסקים בתחום, לפעול לאיסוף מידע בנוגע לקשישים שאין בדירתם מרחב מוגן תקני, לצורך היערכות לתרחיש שבו יידרש לפנותם מביתם וכן למפות ולרכז את המידע לגבי מתקנים שבהם שוהים תושבים ותיקים ושאיין בהם מרחב מוגן תקני או מקלט נגיש להגעה בזמן ההתגוננות המוגדר ולהעביר מראש לכלל מפעילי המתקנים את הנחיות ההפעלה במצבי חירום.

שמחתי לקרוא את תגובת המבוקרים לדוחות הללו ובכלל זה, הממונה על המוקד העירוני, מכלול אוכלוסייה – מינהל לשירותי קהילה, מינהל תרבות, חברה וספורט, אגף חירום וביטחון, מינהל חינוך, גזבר העירייה, המשנה ליועץ המשפטי לנושאים מיוחדים, מנהלת אגף נכסי העירייה, מנהל אגף אכיפה ושיטור עירוני, ממונה על תכלול תוכניות ופרויקטים מיוחדים במנח"י, מנהל אגף לשירותי חנייה, מנהל אגף דוברות והסברה ומינהל לשירותי קהילה, אשר הודיעו כי הם מקבלים את מרבית המלצות הביקורת וכי הם כבר פועלים בקשר עם הטמעת חלק מהן.

במסגרת כתיבת הערות ראש העיר לדוח, התקבל דוח סטטוס יישום המלצות הביקורת ממנהל אגף חירום וביטחון וכן ממינהל קהילה. מקריאת הדוח עולה כי הגורמים המקצועיים לא המתינו לפרסום הדוח וכבר החלו לפעול במרץ להטמעת ההערות בו. בכלל זה, בוצע תדריך לכלל הגורמים הרלוונטיים והוכנו יומני מבצעים קשיחים לצורך שימוש נאות ביומן מבצעים עירוני. כמו כן, עודכנה רשימת המקלטים לפתיחה מהירה ונמסרה לאגף אכיפה ושיטור עירוני וכן החלו בשיפוץ המקלטים על פי סדר עדיפות. בנוסף לכך, נמסר כי החל מפרוץ המלחמה מאגמים מידע עיתי, מסקנות ותובנות מהמפונים ומשאר הגורמים הרלוונטיים לצורך הפקת לקחים ושיפור מענים וכן נותנים את הדעת לשחיקת העובדים המטפלים במפונים. לצד הביקורת על ההתנהלות, יש לשבח את הגורמים המקצועיים על כך שהזדרזו לנקוט צעדים אקטיביים ומהותיים להסדרת כל הנדרש.

עיריית ירושלים תמשיך לבצע את תפקידה בעת חירום על הצד הטוב ביותר תוך השקעת משאבים גדולים. עיריית ירושלים תמשיך להעניק שירותים ראויים בתחום זה, כל עוד מצב החירום נמשך ותפעל לשפר באופן מתמיד את עיסוקה בתחום על מנת שתהא מוכנה לכל עת ולכל מצב, בתקווה שנדע ימים טובים יותר ולא נידרש לכך.

לאור חשיבות הנושא, הנחתי את מנכ"ל העירייה לעקוב אחר יישום המלצות הביקורת על ידי כלל הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר וכפי שחלקם הודיעו למבקר במסגרת תגובתם.



הוועדה לביקורת – תמליל

מספר הוועדה : 7

מקום ההתכנסות : אולם הנהלה 2

תאריך הוועדה : ו' באלול תשפ"ד (9.9.2024)

מזכיר הוועדה בדיון : צבי עבו

שעת תחילת הוועדה : 12:30

שעות סיום הוועדה : 13:00

התמליל נכתב ע"י חברת גולד וורק בע"מ ולא עבר בדיקה או הגהה ע"י גורם כל שהוא בעיריית ירושלים

עיריית ירושלים וחברת גולד וורק בע"מ עושים כל שביכולתם על מנת לייצר תמליל איכותי ובעל ערך. עם זאת מודגש כי קריאה בתמליל צריכה להיעשות באופן מושכל תוך הבנה שיתכנו טעויות ו/או השמטות מסיבות אובייקטיביות שונות.



גולד וורק תמלול והקלטה

גולד-וורק ת M ג R ים

יו"ר אלדד רבינוביץ:

טוב, לא צריך לעשות סבב שמוסד תכנון.

עפרה ברכה:

לא צריך.

גיל ריבוש:

נוספה לנו ורד יוליסבורגר, ממונה על תושבים וותיקים.

אלדד רבינוביץ:

אני מתכבד לפתוח את הדיון בוועדת ביקורת מספר 7, טיפול העירייה בצורכי התושבים וותיקים במלחמת חרבות ברזל. גם הדו"ח הזה הוא חלק מאותו מערך בדיקה של מבקרת העירייה לתפקוד העירייה במלחמות ברזל. מדובר בדו"ח שהוא קצר יחסית, ממצאים מוטעים, אבל דו"ח מאוד חשוב, חשוב לנו לשים זרקור על אוכלוסיות מיוחדות, שלא תמיד יכולות ליהנות מהפתרונות שיש לכלל האוכלוסייה. אנחנו כחברה מגלים, וצריכים לגלות רגישות לאותם אנשים שיותר קשה להם להגיע, יותר קשה להם לתפקד, יותר קשה להם להבין, אנחנו צריכים לאפשר להם את המקסימום, את המקסימום שאנחנו יכולים לתת.

עפרה ברכה:

נכון, ואני רק אוסיף על זה עוד משפט אחד, פה דווקא בעת חירום חשוב היה לוודא, שהשוטף, זאת אומרת שהאוכלוסייה שלנו של העיר ירושלים מטופלת, במיוחד בסיטואציה שהייתה אמנם ירושלים, לשמחתנו לא הייתה, לא ספגה הרבה אזעקות, או לא הייתה בסיטואציה של מצב חירום מבחינתנו, אבל בכל אופן האוכלוסייה הזו של הקשישים, אני מניחה שמפלס החרדה עולה, בעצם הסיטואציה, ולכן היה חשוב לנו לוודא שבאמת הם מטופלים, ולתת את האינפוט שלנו גם לנושא הזה. כמו הדו"ח הקודם, גם הדו"ח הזה בסך הכול זה לא מהדורות ה - , בוא נאמר החמורים שפגשנו, אבל בהחלט יש פה כמה דברים היינו רוצים שתשקלו לאמץ, ולהטיב יותר עם התושבים הקשישים, מבחינתי יש לתת להם את תשומת הלב המירבית.

אלדד רבינוביץ:

נתחיל.

שרי בנימין:

אז אני, את הדו"ח ביצע שלמה בסון, הוא פרש מהעירייה, ואני אציג אותו. לפי חוק אזרחים וותיקים, אזרח וותיק, תושב ישראל, שרשום במרשם האוכלוסין הגיע לגיל פרישה, גברים בן 67, אישה 62, האגף מספק שירותי רווחה לכללה אוכלוסייה, בכללם לתושבים וותיקים, שחלקם נכללים באוכלוסיית הנזקקים לפי הרישומים של אגף הרווחה. יש פה קצת נתונים, על, הלמ"ס.

מספר התושבים הגבוה ביותר בירושלים, של אזרחים וותיקים 93,600. תושבים וותיקים לפי נתוני אגף הרווחה 16,300, מהם מקבלים שירות מאגף הרווחה, המטרה של הבדיקה הייתה לבדוק אם קיימת בעירייה, תוכנית היערכות כוללת לטיפול בתושביה הוותיקים במצב חירום, לבחון את קיומם ויישומם של נהלים מיוחד לנושא, פעולות העירייה להבטחת רציפות, השירותים העירוניים החיוניים לתושבים וותיקים, לבדוק אם יש שמה נהלים, פעולות שונות מענה לכל תחומי הטיפול במצב חירום. נמצא שיש נהלים פנימיים, הטיפול (לא ברור) במצבי חירום שאחד מהם זה תיק מכלול אוכלוסיה, השני נוהל (לא ברור) מחירום. הנהלים האלה לא מעוגנים בנוהל העירוני מסודר, ולא מוצגים בפורטל העובדים העירוניים, המלצה היא לקדם כתיבת נהלים בנושא, נהלים עירוניים.

אלדד רבינוביץ:

דובר על זה?

ורד יוליסבורגר:

כן, אנחנו עכשיו בכתיבת, בטיוטת תיק מכלול אוכלוסייה, נתנו לזה גם את הדגש, והדברים יעלו לאתר בפורטל שלנו.

אלדד רבינוביץ:

תודה רבה.

דוברת לא מזוהה:

תודה.

שרי בנימין:

לגבי תוכנית היערכות עירונית כוללת לטיפול בתושבים וותיקים, יש תוכנית היערכות עירונית לתושבי העיר, בשעת חירום, היא מפורטת בתיק מכלול אוכלוסייה, היא מתייחסת בין היתר לטיפול בתושבים וותיקים, התוכנית במועד הבדיקה לא הייתה ידועה על הממונה על המחלקה לתושבים וותיקים. והמלצה היא לוודא שהתוכנית העבודה תועבר לידיעת כל הגורמים המקצועיים המטפלים וכולה, וכולה.

אלדד רבינוביץ:

אז אני מבין שזה הועבר. אני רק יש לי שאלה, אני נראה לי הנתונים שיש לעירייה, הם בעיקר על אוכלוסיות רווחה, או כל אוכלוסיות עם מוגבלויות, אין נתונים על אוכלוסיות פוטנציאליות, האוכלוסיות הכלליות שבשעת חירום, לכאורה מצבם מורע, זאת אומרת אמנם הם לא צריכים עזרה,

ורד יוליסבורגר:

יש לנו דרך מינהלים קהילתיים. זאת אומרת יש בינינו שיתופי פעולה מאוד הדוקים, בכל שכונה בירושלים, או בכל מינהל קהילתי, יש מנהלת תחום גיל שלישי, ששייכת לאגף חברה, והיא עובדת בשיתוף פעולה איתנו באגף רווחה, ג' זה האנשים, לא בהכרח מוכרים לנו. הרבה אנשים פנו למינהלים הקהילתיים, אז כמובן שהיא מעבירה את הצרכים אלינו.

אלדד רבינוביץ:

יש לה מיפוי יזום, או שגם היא רק מקבלת פניות ממי ש - ,

ורד יוליסבורגר:

אנחנו עשינו מיפוי,

אלדד רבינוביץ:

ירגיש מספיק מצוקה, כדי לפנות.

ורד יוליסבורגר:

יזום על הלקוחות שלנו, במסגרת לקוחות בחירום, עשינו טלפונים במשך, קרוב לשבוע וחצי.

שרי בנימין:

ל – 16 אלף האלה שהזכרתי.

ורד יוליסבורגר:

כן,

אלדד רבינוביץ:

טוב.

ורד יוליסבורגר:

לא כל ה – 16, רק למי שמסומן אצלנו לקוח בחירום.

שרי בנימין:

נכון.

גיל ריבוש:

ושכבת (לא ברור) שנמצאה ב – GIS וכולה, היא גם נמצאת בכספת של כל מינהל קהילתי, פה זה לא, לא הפעלנו את זה, אבל שמה יש גם לצורך העניין מכוני דיאליזה, או כל מיני דברים כאלה, עם קשיים שדומים לקשיים סיעודי, הוא לא דווקא קשיש סיעודי.

מירב ריבו:

עכשיו, אנחנו לא מקבלים את הרשימות, יש רשימות ש - , תושבים וותיקים כמו בקורונה קיבלנו יש שני נהלים, יש נוהל כספת נצורה, שזה לקבל מידע מביטוח לאומי על כלל הלקוחות שהם יותר מורכבים, ודורשים התייחסות מיוחדת, ונגיד בקורונה נתנו התייחסות לתושבים וותיקים, ובאמת היה פה שיתוף פעולה עם, עם אגף חברה ויצרנו קשר עם כולם, עם דרך הרכזות, דרך המינהלים, ודרך (לא ברור) ברווחה.

גיל ריבוש:

הם (לא ברור) לעשות טלפונית.

מירב ריבו:

וגורמים נוספים במינהל שיצרו קשר. את הרשימות האלה אנחנו יכולים לקבל רק בשעת חירום, תחת מנהלים מאוד מאוד ברורים. עכשיו רשימות נוספות.

אלדד רבינוביץ:

בשעת חירום זאת לא הופעלה.

מירב ריבו:

מה? במקרה הזה?

אלדד רבינוביץ:

בפקודת החירום הזאת לא הופעלה.

מירב ריבו:

מה שכן הופעל בסיטואציה של המלחמה הזאת, זה היה חולים עם צרכים מיוחדים, שתלויים בחשמל, ואז דרך משרד הבריאות ומשרד הרווחה קיבלנו את כל הרשימות, ויצרנו קשר עם כולם, כאוכלוסייה שהיא נמצאת בסיכון, כמו שגיל אמר, העברנו את הרשימות האלה גם דיברנו עם כולם, עשינו מיפוי, בדיקה ושיחות מעמיקות עם כל אחד, גם לגבי ההיערכות שלו, לקראת אירוע של, אם יהיה מלחמה נרחבת.

גיל ריבוש:

רגע, אבל (לא ברור) זה לא באוקטובר נובמבר.

אלדד רבינוביץ:

מה זה?

גיל ריבוס:

זה לא באוקטובר – נובמבר, זה באפריל.

ורד יוליסבורגר:

זה היה יותר בתרחיש אפשר להראות,

מירב ריבו:

זה תרחיש עלטה.

גיל ריבוס:

זה נקרא תרחיש עלטה, זה המתווה שלכאורה בצפון,

אלדד רבינוביץ:

כן,

עפרה ברכה:

כן.

ורד יוליסבורגר:

וגם צריך להגיד שרובם לא בהכרח היו תושבים וותיקים, אני זוכרת שאני עשיתי טלפונים למשפחות עם תינוקות וילדים קטנים,

מירב ריבו:

כן, כן, לגמרי.

אלדד רבינוביץ:

מה אנחנו יודעים להציע להם? זאת אומרת אנחנו רק מציעים להם מידע, ושיערכו ויחשבו על זה מראש?

דוברת לא מזוהה:

כולם התנדבו לעשות את זה.

עפרה ברכה:

אתה מגלה דברים חדשים.

דוברת לא מזוהה:

כן,

עפרה ברכה:

היא עובדת, היא עושה טלפונים.

מירב ריבו:

בעצם במידה ותרחיש עלטה יתממש חלילה, ולא יהיה חשמל לאנשים האלה, שנמצאים בסיכון, ייפתחו בשיתוף פעולה עם שלמה, אגף חירום וביטחון, ייפתחו מתקנים, שהם מתקני גנרציה, מרכזי חיים שייתנו להם חשמל לתקופה ממושכת, אפשר להגיע פיזית להם.

אלדד רבינוביץ:

אז זה המידע שדווח להם בשיחות בעצם.

מירב ריבו:

כולל, בדקנו, כבר אמרנו, אם אנחנו כבר עושים את השיחות, נבדוק שכולם ערוכים למקרה של מלחמה, מים, הפסקת מים, בטריות, רדיו.

גיל ריבוש:

הבנה אם יש להם בן משפחה, או אין להם בן משפחה, מספרי טלפונים מעודכנים.

אלדד רבינוביץ:

יש לי שאלה, אולי זה קצת חורג מזה, יש איזה שהיא מחשבה לייצר את המיפוי הזה קצת יותר משמעותי ביחד עם המינהלים, או ביחד עם המינהלים או יחד עם המורשי קהילות? כי גם בעצם הרשימות האלה שנקבל לחירום, בסוף זה רשימות של אנשים, שאנחנו זיהינו, אבל זה לא משהו אקטיבי, זאת אומרת סליחה, זה משהו פסיבי, זה כל מיני אנשים שנרשמו דרך בתי חולים, כל מיני מאגרים כאלה.

גיל ריבוש:

קופות חולים.

אלדד רבינוביץ:

קופות חולים.

גיל ריבוש:

לפי מצב רפואי פרטני.

מירב ריבו:

קופות חולים.

אלדד רבינוביץ:

אבל אנחנו, לא, אין לנו, לא עשינו פנייה לאנשים.

מירב ריבו:

יש לנו את המידע הזה, מתעדכן און – ליין, היום הדפסנו מחדש את הרשימה, ואנחנו בודקים אותה, גם מול הרשומות של משרד הפנים, חלילה אם מישהו נפטר, וגם אם נוספו אנשים חדשים אנחנו עושים גם טלפונים ומתעדכנים כל הזמן יש לנו גישה, לדש – בורד של משרד הבריאות, של החולים עם צרכים מיוחדים, ואז אנחנו נמצאים בקשר כל הזמן.

אלדד רבינוביץ:

ושל קהילות ועמותות יש להם, יש איזה שהוא?

גיל ריבוש:

רגע, אדוני שואל באופן כללי לגבי קשישים,

אלדד רבינוביץ:

זאת אומרת אני מחבר את זה שבסוף יש אנשים שמסתדרים טוב מאוד ביום יום והם לא חולי דיאליזה, והם יש לה את הנגישות שלהם, הם יודעים לרדת למכולת להביא, אבל בחירוס, הם לא יסתדרו. השאלה איך אנחנו מגיעים אליהם.

גיל ריבוש:

אז רגע בוא נגדיר, אז יש לנו פה עוגה של אנשים, החולים מה שנקרא חצר"מ – ים, אירוע של החצי שנה האחרונה,

אלדד רבינוביץ:

מה זה חצר"מ סליחה.

גיל ריבוש:

חולה עם צרכים מיוחדים.

עוזי חן:

חולה עם צרכים מיוחדים.

עפרה ברכה:

אוקי,

גיל ריבוש:

אז זה בחצי שנה האחרונה זה לא היה קודם, קיבלנו את המידע ממשרד הבריאות קופות חולות, וזה מה שמירב אמרה. לקוחות רווחה יש, לקוחות בחירום שמעבר לזה, יש, מתעדכן מידי פעם. השלב הבא הוא הגשת דאטה – בייס גדול, הוא ביטוח לאומי, שזה מה שאמר, אמרה מירב, שאנחנו אמורים לקבל בנוהל כספת, נגיד בקורונה קיבלנו.

אלדד רבינוביץ:

ביטוח לאומי כולל מה? כולל את כל ה - , בעצם כל מי שמקבל קצבת זקנה מה שנקרא?

גיל ריבוש:

סיעוד ברמות מסוימות, וכל מיני פרמטרים אחרים שיש לנו.

שרי בנימין:

למה? אתם יודעים למה לא הופעל כספת בצורה עכשיו עם המלחמה?

גיל ריבוש:

לא היה צריך.

מירב ריבו:

לא היה צריך,

אלדד רבינוביץ:

לא היה כאן מלחמה בירושלים.

דוברת לא מזוהה:

כי ירושלים הייתה, ירושלים הייתה,

עפרה ברכה:

מזל שלא היינו, כן.

גיל ריבוש:

גם אצלנו זה היה, זה היה לנו התנגשות מאוד גדולה בין עניי עירך לבין,

עפרה ברכה:

כן, בדיוק.

ורד יוליסבורגר:

המפונים.

אלדד רבינוביץ:

אני מדבר על המעגל הבא בעצם, שאני מבין שהוא עדיין רחוק מאיתנו, אנשים שהם מסתדרים יפה היום, מיועדים לקנות את החלב שלהם במכולת, ועולים, אין להם בעיה. בשעת מלחמה יהיה להם בעיה.

ורד יוליסבורגר:

אז יש לנו תוכנית בבנין, זה תוכנית שבעצם,

אלדד רבינוביץ:

זה מה שחיפשתי, כן,

ורד יוליסבורגר:

אנחנו מכשירים אנשים שגרים בבנין משותף, להיות אלה שדופקים בדלת, ושואלים אחד, אחד אם הם צריכים עזרה, או פותחים וואטסאפ של בנין, ושואלים - מישהו צריך עזרה, אני הולך למכולת, מה להביא. וזה קיים כבר, כמה?

גיל ריבוש:

כמה,

ורד יוליסבורגר:

כמה אלפי בתים ברחבי ירושלים מתוך כוונה להגדיל את זה ככל שניתן.

שרי בנימין:

באמצעות המינהלים הקהילתיים, אני מניחה.

גיל ריבוש:

זה גם שכונה צעירה, וגם, זה גם עובדים קהילתיים ורווחה, זה כל אחד.

אלדד רבינוביץ:

מה עם תנועות הנוער? אפשר לשתף בזה תנועות הנוער לכאורה, שנראה לי זה מאוד טוב.

גיל ריבוש:

אז הרעיון שמה הוא עולה, הוא להתעסק עם ה - , עם נציג בבניין עצמו,

מירב ריבו:

כן, עם הדיירים.

גיל ריבוש:

שהוא ועד בית או לא ועד בית, תנועות הנוער מופעלות בדרך כלל ע"י המינהל הקהילתי, כחלק מהמערך המתנדבים שלו, כי בחירום מהסוג הזה, להבדיל מהמלונות, (לא ברור) באוכלוסין פועל באמצעות מינהל קהילתי ולשכת רווחה שעובדים ביחד, ואז תנועות הנוער זה חלק גדול ממה שהם נשענים ברמה המקומית.

אלדד רבינוביץ:

מצוין, תודה רבה.

גיל ריבוש:

יש להגיד שבקורונה שהאירוע היה אחר, רצינו לאשר כשהקשישים שהו בבית, וכו' אז נחשפנו עשינו נדמה לי,

מירב ריבו:

37 אלף.

גיל ריבוש:

37 אלף טלפונים, פלוס מעבר לזה, כי קיבלנו אתה דברים, ואתה רואה כמו שאתה אומר, שיכול להיות איש עשיר או פרופסור, אני לא יודע מה, שגר במקום אחרי זה והוא בודד ומבודד והכול, באופן שוטף היה לנו מידע בהיקפים האלה, על כל הדברים.

אלדד רבינוביץ:

מצוין.

שרי בנימין:

אז זה באמת הממצא שעכשיו מוצג על השקף שמציג את הממצא, שלא נאסף מידע באופן מרוכז. מתייחס למרחבים מוגנים בתי קשישים, אגף רווחה, לא רוכזו תשובות לשאלות, עם הדרך המרחבים המוגנים,

ורד יוליסבורגר:

בתוך הבתים שלהם.

שרי בנימין:

כן, בתוך הבתים,

ורד יוליסבורגר:

כן,

שרי בנימין:

יש אבחנה בין, דיברנו חלק מזה, שזה חסר לנו, זה לא בכספת נצורה, ולא, זה עלינו, זה על העירייה.
לא על העירייה?

גיל ריבוש:

לא על העירייה, זה לא על אף אחד.

ורד יוליסבורגר:

ממש לא.

שרי בנימין:

אז, אוקי,

גיל ריבוש:

בעצם הממצא הזה אם אני מבין נכון, כי הערנו על זה כמה פעמים, בהמשך מופיע.

עפרה ברכה:

כן,

גיל ריבוש:

אתם אומרים אנחנו צריכים לרדת כל קשיש ב – ד' אמותיו הם יש לו,

שרי בנימין:

מרחב מוגן.

גיל ריבוש:

מרחב מוגן או לא,

שרי בנימין:

כן,

גיל ריבוס:

אין מידע על, דירות פרטיות של אף אחד, של אף אחד, אני גם לא בטוח שקשיש, לעומת משפחה עם עשרה ילדים, זה פער גדולה ברמת הדאגה שלנו כרשות מקומית, אין מידע פרטני, לעיריית ירושלים ולדעתי לכל גוף ציבורי, מה קורה בכל דירה ודירה, וגם לא למהנדס העיר.

שרי בנימין:

שלמה, אתה יודע משהו? מידע על זה?

שלמה:

שמה?

שרי בנימין:

בקשישים, אם יש להם מרחב מוגן או לא.

שלמה:

במקבצי דיור, במקבצי דיור יש לנו את המידע,

מירב ריבו:

כן, אבל זה לא רלוונטי.

גיל ריבוס:

זה לא רלוונטי,

מירב ריבו:

איפה שהוא, אנחנו מדברים על בתים.

שרי בנימין:

על בתים מפרטיים.

מירב ריבו:

בתי אבות זה סוגיה אחרת.

שלמה:

בתיים,

שרי בנימין:

כן,

שלמה:

זה יכול, זה רלוונטי כמו שיש לגבי כלל האוכלוסייה.

מירב ריבו:

זה מה שאנחנו,

אלדד רבינוביץ:

אני חשבתי להסתכל על זה קצת אחרת, אם אנחנו בעצם נוגעים באותם מעגלים,

מירב ריבו:

אנחנו מתקשרים אליהם.

אלדד רבינוביץ:

אולי, אולי נכשיר את אותם מתקשרים לבוא ולדבר על המוגן ביותר, אולי נכשיר אותם לבוא ולבדוק, לשאול אותו, יש לך מרחב מוגן, הוא פנוי, לא פנוי, זאת אומרת, אולי זה צריך להיות חלק מאותו שיח שאנחנו עושים, אנשים,

מירב ריבו:

עשינו בעצם,

אלדד רבינוביץ:

וגם אצל אותם אנשים שדופקים בדלתות.

מירב ריבו:

עשינו בעצם שני סוגי שיחות, אחד, זה פחות בחירום, ואיתם כבר העברנו גם את הנהלים של פיקוד העורף, ועם החולים עם צרכים מיוחדים שלהם העברנו גם את הנושא של פיקוד העורף, בנוסף הובטח, שנתנה מידע לכלל תושבי העיר, בנוגע להיערכות,

גיל ריבוש:

בכל (לא ברור).

מירב ריבו:

היערכות.

אלדד רבינוביץ:

אנחנו צריכים תיווך והנגשה אחרת לפעמים.

גיל ריבוש:

אנחנו עושים מאמצים גדולים של הנגשת המידע הזה, לתושבים וותיקים, זה לא רק SMS – ים, וזה גם חוברות, וזה גם דרך המינהלים הקהילתיים, דרך מסגרות.

מירב ריבו:

והדרכות פרטניות, בתוך,

גיל ריבוש:

אבל עוד פעם עולה חדש מצרפת,

מירב ריבו:

מכל המועדונים,

גיל ריבוש:

עם שמונה ילדים, הוא לא, בעיני,

אלדד רבינוביץ:

נכון,

גיל ריבוש:

הוא בקבוצת סיכון,

אלדד רבינוביץ:

צודק, אבל זה לא על השולחן שלנו.

מירב ריבו:

כן,

אלדד רבינוביץ:

לא, לא, אתה צודק לגמרי. זה לא על השולחן שלנו.

גיל ריבוס:

מהמשימה של העירייה שנכלול מידע, כולנו שותפים בזה, זה הרבה מאוד דיונים, הדוברות מרכזות את זה, וזה מופץ באמצעים האלה. אבל זה לא יכול ברמה הפרטנית, כי זה,

אלדד רבינוביץ:

אולי אותם אנשים שדופקים בדלת, יעברו איזה שהיא הכשרה על זה?

מירב ריבו:

פיקוד העורף, פיקוד העורף בתיאום שלנו, מול כל המועדונים בעיר, מרכזים של,

ורד יוליסבורגר:

מרכזי יום.

מירב ריבו:

מרכזי יום.

ורד יוליסבורגר:

דיורי מוגנים, כל מקום שיש להם נגיעה.

מירב ריבו:

הפצנו להם. הדרכות פרטניות שאנשים מפיקוד העורף שמגיעים ונותנים הדרכה מה עושים בכל אירוע חירום, איך מתנהלים, מה עושים בבית, קבלת מידע כללי, כדי להפיץ כמה שיותר את הדברים האלה, וגם בכל המסגרות האחרות.

אלדד רבינוביץ:

אז איך זה (לא ברור) להרחיב את המעגל טיפה יותר, אני מציע אני לא, זה שאותם אנשים שאנחנו עשינו איתם את הפרויקט אחרי זה, דופקים בדלת?

מירב ריבו:

אתה מדבר נציגי בניין?

ורד יוליסבורגר:

כן,

אלדד רבינוביץ:

אז אולי הם יקבלו גם הדרכה כזאתי שיבואו, איזה בן אדם יתחילו להסתובב איתו לראות בבית, להגיד לו - אתה עושה ככה וככה, באזעקה.

מירב ריבו:

היו שתי הדרכות לנציגי בניין, אחת בזום שהיו די הרבה אנשים, שהעברנו בדיוק, אני העברתי בעצמי בדיוק את זה, איך מתנהלים, מה עושים בכל אירוע, לאו דווקא באירוע של מלחמה, אלא כבר הרחבנו את זה על רעידת אדמה, נתתי את כל המידע כמו שפיקוד העורף מעבירים, ומידע נוסף שקשור למכלול אוכלוסייה, כדי שהם,

אלדד רבינוביץ:

מצוין.

מירב ריבו:

זה נעשה.

אלדד רבינוביץ:

בסדר.

ורד יוליסבורגר:

אני רק רוצה לסבר את האוזן, בטלפונים שעשינו, אנשים הגיבו, שהם לא צריכים עזרה, שהם מסתדרים, קשישים, אני מדברת רק עליהם כרגע, אנחנו פתחנו את מרכזי היום והמועדים מהר מאוד, זאת אומרת אני חושבת שבתום יומיים שלושה, כבר קיבלנו אישור מפיקוד העורף, ופתחנו, ואנשים היו צמאים להגיע.

מירב ריבו:

כן,

ורד יוליסבורגר:

החשש להישאר לבד, הוא חשש הרבה יותר גדול, אתה מעדיף לבלות את זה עם עוד אנשים.

מירב ריבו:

נכון.

ורד יוליסבורגר:

דבר שלישי, אני רוצה להגיד משהו לגבי פטרונות, וגילנות, האנשים האלה שאנחנו מדברים עליו,

אלדד רבינוביץ:

פטרונות ומה?

ורד יוליסבורגר:

וגילנות.

מירב ריבו:

גילנות.

שלמה:

גילנות.

ורד יוליסבורגר:

היו פה במלחמת ב – 48, והם היו ב – אפשרויות, והם היו גם ביום כיפור, והם יודעים יותר טוב מאיתנו,

אלדד רבינוביץ:

יש להם יותר חוסן משלנו,

ורד יוליסבורגר:

כן, והם יודעים להסתדר, והם יכולים ללמד אותנו, אז הרבה פעמים אנחנו גם צריכים לכבד את זה, ולא להתייחס אליהם, כאילו שהם לא יודעים שום דבר,

אלדד רבינוביץ:

אוקי,

ורד יוליסבורגר:

יכול להיות שהם צריכים עזרה, הם יודעים גם להיעזר. הם הרבה פעמים אמרו בטלפון, יש לי ילד, הוא מגיע עוזר לי, אני מתקשרת לנכדה, השכנה, זאת אומרת בואו ניתן להם גם את הקרדיט.

אלדד רבינוביץ:

אני מקבל את ההערה שלך בידיים (לא ברור), אני חושב שעדיין באחריות שלנו, זה לתווך להם כמה שיותר לעזור להם, אם לא ירצו להיעזר, זה אחריות שלנו.

מירב ריבו:

ברור.

שרי בנימין:

כי במצב חירום מפלס החרדה עולה, אני רואה, בדיוק, לכולנו, אז בוודאי לקשישים וכולה. אני יכולה להוסיף, זה לא אותם סדרי גודל, אבל מועצה מקומית אצלנו, הקימה מערך מתנדבים, שביקרו בבתיים של הקשישים, אצלנו רוב הבנייה היא ישנה, אין מרחב מוגן, וייעצו להם, איזה מרחב הכי מוגן בשעה של אזעקה, וזה הוריד קצת ממפלס החרדה.

מירב ריבו:

מצוין.

שרי בנימין:

זה גם מיזם שאפשר לברך עליו.

אלדד רבינוביץ:

אז זה בעצם מה שנעשה.

שרי בנימין:

וזה מה שאתה,

אלדד רבינוביץ:

זה מה שהיא אמרה שנעשה.

מירב ריבו:

כן, אנחנו מתקשרים.

אלדד רבינוביץ:

נתקדם.

שרי בנימין:

הלאה.

עפרה ברכה:

בסדר, שמחה שעושים.

שרי בנימין:

אוקי. מתקנים שמשמשים לשירותי, שירותים של פעילות לתושבים וותיקים, דיברנו. מרבית המתקנים נמצא שיש מקלטים,

מירב ריבו:

טופל.

שרי בנימין:

טופל, ואותם לא משמשים מרחב מוגן ב - , כמו שמוגדר טופל.

מירב ריבו:

טופל.

שרי בנימין:

ליקויים במקלטים, באחד מבתי האבות, בחלק מהמתקנים לא נמצא מרחב מוגן תקני. הכול טופל?

ורד יוליסבורגר:

כן,

מירב ריבו:

יש מקומות שאין מרחב מוגן,

ורד יוליסבורגר:

לא,

שרי בנימין:

אז זה,

מירב ריבו:

הכי מוגן שיש, יש מקומות שהם אין להם,

ורד יוליסבורגר:

אבל כן, כן הוציאו רהיטים, וחפצים שעלולים חלילה להפריע.

עוזי חן:

בניין אחד בספרא,

שרי בנימין:

בדו"ח, איפה ששלמה ביקר.

שלמה:

בבנין 3?

עוזי חן:

ואצלנו בבנין 10 יש את הכספת של בנק,

עפרה ברכה:

כן,

עוזי חן:

זה הזוי.

שלמה:

(לא ברור) פה לא נחשב.

עוזי חן:

לא, אני מדבר על מקלט תקני רק בבנין 3 שתי קומות בכל ספרא אין מקלט תקני.

שרי בנימין:

כן,

עוזי חן:

יש מרחבים מוגנים מצוינים.

שלמה:

לא, כי תת-קרקעי לא נחשב?

עוזי חן:

לא, זה עדיין לא מרחב מוגן תקני, זה אולי,

עפרה ברכה:

זה הפתרון שאנחנו יוצאים אליו.

עוזי חן:

אז אני,

עפרה ברכה:

נכון,

עוזי חן:

חושב שאפשר מזמן להעביר אתכם למקום יותר ראוי, אבל זה לא ל - ,

שרי בנימין:

הלאה.

אלדד רבינוביץ:

נתקדם.

שרי בנימין:

אז מיפוי, לגבי מתקני שהיה, אמרתם שבוצע. השתלמויות וכנסים, נערכו השתלמויות, נערכו כנסים הדרכות, והמלצה היא להגביר את מערך ההכשרות של המתנדבים, לפעילות בחירום, דובר. הכשרות של (לא ברור) לטיפול באוכלוסיית הקשישים.

אלדד רבינוביץ:

זה מה שדיברנו עכשיו, כן.

שרי בנימין:

וזהו.

אלדד רבינוביץ:

יש למישהו עוד משהו להוסיף?

מירב ריבו:

שלמה, מקבצי דיור, אתה רוצה להתייחס?

שרי בנימין:

שלמה.

מירב ריבו:

לא, לגבי המערך הכללי עשינו כמה מהלכים.

שלמה:

עשינו כמה מהלכים,

שרי בנימין:

אז תעדכנו,

גיל ריבוש:

לי זה מופיע, אבל עיריית ירושלים לא עשה מיפוי פרטני על הדירות של האנשים, זה מופיע פה, אני לא כל כך הבנתי את הסיפור הזה, אני לא חושב שזה צריך להופיע בדו"ח.

עפרה ברכה:

לגבי המלצה ל - ,

גיל ריבוש:

המלצה למי זה? כאילו איציק לארי עכשיו צריך להגיד לכולנו תעשו מיפוי, כאילו, יש 280 אלף יחידות דיור פה.

עפרה ברכה:

לא, לא, המלצה עם ה - ,

שרי בנימין:

על הקשישים.

גיל ריבוש:

זה המלצה פרטנית.

עפרה ברכה:

בסדר, רשמתי את זה,

שרי בנימין:

יש קשישים, 90, ראינו את המספרים 93,600,

גיל ריבוש:

אבל אני אומר שוב, אם אתה מסתכל על זה במונחים של בריאות הציבור, וככל הסיפור, משפחה עם 10 ילדים, חד – הורית עם שישה ילדים,

שרי בנימין:

לא, אני מבינה מה שאתה אומר,

גיל ריבוש:

זה לא, זה כאילו, זה המלצה שצריכה להיות על הכול, אם ככה.

שרי בנימין:

נכון,

גיל ריבוש:

זה לא,

מירב ריבו:

אבל יש הגדרה.

שרי בנימין:

באופן עקרוני, אבל לגבי,

גיל ריבוש:

היא לא מנתיבה, השיטה היא לא לנקוט, בעצם אני גם חושב ש - , תחשבו רגע על זה לעומק, עפרה, יש,

אלדד רבינוביץ:

לא צריך את כל העיר, אם אתה רוצה,

גיל ריבוש:

יש לנקוט, יש עבודה שאתה עושה, מירב המאמצים של דחיפת המידע בכל ישראל לתת כל מה שיכול פעם. יש פרטני, פרטני זה לא סביר פשוט. זה לא, זה לא,

אלדד רבינוביץ:

אי-אפשר גם לתעדף אוכלוסייה על אוכלוסייה.

גיל ריבוש:

לא, זה בתעדוף נמוך לעומת כל שאר הנושאים. 280 אלף,

עפרה ברכה:

זאתי, זאת, כן,

שרי בנימין:

למה 280 אלף? אתה מדבר על כלל האוכלוסייה?

גיל ריבוש:

כן.

שרי בנימין:

אנחנו מדברים פה,

עפרה ברכה:

רק אוכלוסיות, הוא אומר שאם אנחנו עושים,

אלדד רבינוביץ:

כן, את אותו דו"ח, היית עושה על (לא ברור).

גיל ריבוש:

תחשבו על כל הנשים, הבן זוג המגויס,

שרי בנימין:

מגויס.

גיל ריבוש:

ויש להם מספר ילדים בבית, יש 4200 משפחות כאלו, לא נגמור. כאילו, מה לעשות, אנחנו צריכים את המיטב, אבל זה,

שרי בנימין:

כרגע אבל יש יותר משאבים,

אלדד רבינוביץ:

זה לא נכון לרשום את זה ככה.

שרי בנימין:

או מערך תומך. לגבי קשישים, בטח הערירים, אז,

אלדד רבינוביץ:

אולי נקבל רגע סקירה.

עפרה ברכה:

בוא נשמע קצת מה? מה,

שרי בנימין:

שלמה רצה, כן.

עפרה ברכה:

לגבי קשישים.

שלמה:

פעילות שנעשתה מול מקבצי הדיור,

עפרה ברכה:

מול מה? סליחה?

אלדד רבינוביץ:

מקבצי הדיור.

שלמה:

מקבצי דיור.

אלדד רבינוביץ:

דירות.

שרי בנימין:

מה זה מקבצי דיור?

עוזי חן:

בתי אבות, דיור מוגן,

שלמה:

יש לנו שלושה שהם שייכים לצד הקליטה, ועוד חמישה מתקנים כאלה ששייכים למשרד הבינוי והשיכון. קיימנו ישיבות תיאום יחד עם משרד הבינוי והשיכון, הנציגים של משרד הבינוי והשיכון, הגורמים המפעילים מטעמם את מקבצי דיור האלה, סיכמנו תהליכים, בנושא עבודה לוודא פינוי של ה - , הערירים מהמצב של, חלילה פרטי או פגיעה של באזור שדורשת פינוי של האנשים האלה, הם יודעים להכין את תיק החירום הנדרש, הם הנחו את הדיירים להכין נקרא לזה ערכת פינוי שכוללת את הציוד האישי שהם צריכים, את התרופות שלהם, מרשמים, וכל מה שהם, נדרש להם על מנת להתפנות למתקן חלופי. היינו ישיבות תיאום בהקשר הזה, גם עם המינהלים הקהילתיים, על מנת שכל מינהל רלוונטי יכיר את המקבץ הדיור שנמצא בגזרתו, ובמידה קורה אירוע של פינוי, מתגייסת גורמי הקהילה, על מנת לתמוך את האירוע הזה. וביום שלישי בשבוע הבא, אנחנו מקיימים תרגיל, עם משרד הקליטה, ומקבץ הדיור במלון חן בבית וגן, שבו אנחנו נתרגל את האירוע הזה,

אלדד רבינוביץ:

יחד עם הדיירים?

שלמה:

מוודאים שהאנשים מבצעים את תהליך הפינוי כמו שצריך,

עפרה ברכה:

רק עצמאים.

שלמה:

שלא שוכחים אף אחד מאחור, שהם מביאים איתם את הציוד, כפי שהם נתבקשו להביא, שאם הבית יודעת לעשות מעקב ולוודא, מי נמצא איפה, וכמובן עם כל הגורמים הרלוונטיים מד"א ומשטרת ישראל, שיבוא ויצפו בתרגיל, וישתתפו בו, על מנת להכיר את האירוע הזה, במידה והוא יידרש.

אלדד רבינוביץ:

מצוין.

עפרה ברכה:

טוב.

אלדד רבינוביץ:

את רצית השלמה לגבי (לא ברור) תומך.

שרי בנימין:

זה עשית בעקבות הדו"ח?

עפרה ברכה:

כן, אני מבינה, מה שאומר גיל,

שרי בנימין:

לא, לא,

עפרה ברכה:

לגבי הסיפור הזה של, לאסוף מידע בנוגע לקשישים שאין להם מרחב מוגן תקני, למרות שזה, קצת,

ורד יוליסבורגר:

אנחנו עושים שיתוף פעולה איתם.

עפרה ברכה:

את יכולה להשלים לי קצת, על איזה מערך תומך אנחנו נותנים קצת ממנה.

גיל ריבוס:

אני גם מבין שאם לא היה לנו את המידע, מה היינו עושים עם זה.

ורד יוליסבורגר:

גם אם היה לנו מידע,

גיל ריבוס:

אם היה לנו מידע, מה היינו עושים איתם?

ורד יוליסבורגר:

עדיין היינו שולחים אותם.

גיל ריבוס:

מה היינו עושים, אם היה לנו את המידע הזה?

אלדד רבינוביץ:

בעיקר צריך להכווין את הבן אדם, בעת המקום הנכון ביותר בתוך הבית שלו, וזה מה שדיברנו, מה שמנסים לעשות.

גיל ריבוש:

כן, אבל גם אין לנו מיפוי של המקום המוגן ביותר בתוך הבית שלו.

עוזי חן:

סוגיית,

עפרה ברכה:

סוגיה מורכבת.

גיל ריבוש:

באים לעשות ביקורי בית?

עוזי חן:

כי בסופו של דבר הרי מה פיקוד העורף,

עפרה ברכה:

גם יש כאלה שאין להם, אין להם עורף, אין להם משפחה תומכת,

שרי בנימין:

אין להם,

עפרה ברכה:

אין להם, אז מה?

ורד יוליסבורגר:

מיפינו אותם.

מירב ריבו:

מיפינו את מי ש - ,

עפרה ברכה:

יש לנו בקהילה?

ורד יוליסבורגר:

מה?

עוזי חן:

לא, לא, אנחנו מדברים על משהו אחר רגע, שנייה,

גיל ריבוש:

אנחנו לא עושים שיחות פרטיות במצב הזה, זה לא,

עוזי חן:

יש פה קושי מסוים, עלולה להיות גם בעיה שאנחנו נייצר אותה, כי הרי, אנחנו לא ממש מכירים אתה בית, או את המרחב הספציפי,

ורד יוליסבורגר:

נכון, גם אין ציפייה שנכיר.

עוזי חן:

רגע, רגע, ולכן לתת הנחיה, או לתת הדרכה או לתת משהו, לפעמים עלול גם להטעות, לכן אחראי זה יהיה גם פיקוד העורף נותן אמירות מאוד כלליות כאלה, 1, 2, 3 דברים בהתאם, אני לא חושב שאנחנו צריכים לקחת, לעשות משהו מעבר לזה, אלא אם, אלא אם, זאת סוגיה, אם תרצו לחשוב על, אם זה ישים, אם אפשר לעשות את זה, אז אני מוכן לאתגר הזה, אבל אלא אם נעשה דבר נורא פשוט, ניקח אנשים שאנחנו יכולים להכשיר אותם, לאתר, או לקבוע מה זה הכי מוגן שיש בבית, תיכף נסביר כמה, כמה הדבר הזה לא פשוט.

אלדד רבינוביץ:

מעריך מתנדבים כזה.

עוזי חן:

ולשלוח אותו פיזית למקום שיעשה סיור. עכשיו יש פה המון המון היבטים, זה להיכנס לתחום פרטי,

שרי בנימין:

אבל גם,

עוזי חן:

אני, אני מסביר כמה זה קשה וזה מורכב, וכמה לא ניתן לעשות את זה, מה שכן עשינו במקרים פרטניים מאוד, זה אנשים של פיקוד העורף, חיילים שפיקוד העורף הכשיר, וזה, זה היה מקום ספציפי אחד, או שניים, אז שלחנו שיעזרו להם לתכנן ולעשות. אני לא בטוח שזה ניתן ליישום במקרה הזה.

ורד יוליסבורגר:

אנחנו מדברים על 60 אלף בתים.

עוזי חן:

כן, אני אומר זה לא משהו,

ורד יוליסבורגר:

תושבים וותיקים.

עוזי חן:

נתתי בכוונה ארוך, כדי שתבינו שאי-אפשר לשלוח מתנדב, או מישהו.

עפרה ברכה:

ואלה שמטופלים מבחינת רווחה? אז עליהם יש לנו?

גיל ריבוש:

אז אמרנו, אלה שאנחנו מרגישים שיש צורך, הם נכללים בלקוחות בחירוס, אוקי, וגם אליהם, אנחנו לאו דווקא עושים את מה שעוזי אמר, זאת אומרת זה עוד פעם, זה גם פיקוד העורף. לא אנחנו, גם כשיש לנו מוסד רווח ועוזי שולח את הקב"ט, הוא מקבל הנחיות מפיקוד העורף,

עוזי חן:

כן,

גיל ריבוש:

וגם אז התלבטויות, המהנדס כן, לא, זה. אבל,

עוזי חן:

היה לנו כזה במנח"י בבתי הספר, קב"ט שמגיע ואומר - אני חושב ככה וככה, ואחרים, חבר'ה בשטח אומרים אבל, זה לא עומד בקנה אחד עם הדברים.

גיל ריבוש:

כולנו נסכים שהקב"ט הזה צריך ללכת לפעוטונים, ול - , לגני ילדים, לפני שהוא הולך לבית פרטי,

עוזי חן:

כן,

שרי בנימין:

אבל זה מידע שנמצא אצלנו, למשל במינהל התכנון,

עוזי חן:

לא, לא, את לא יכולה לקבוע כזה דבר,

מירב ריבו:

יש להם מספרים.

עוזי חן:

זה, זה,

מירב ריבו:

כמה אחוזים.

שרי בנימין:

אם יש מרחב מוגן או לא, ב - ,

עוזי חן:

לא, עוד פעם יש, מרחב מוגן,

אלדד רבינוביץ:

בנייה חדשה יש ממ"ד,

עפרה ברכה:

בנייה חדשה זה ממ"ד.

עוזי חן:

מקלט או ממ"ד זה כן. אבל כל השאר לבחור את המקום הכי מוגן שיש, תראי, את יכולה לבחור את הפינה הזו לצורך העניין, ולחשוב שהיא הכי מוגנת.

שרי בנימין:

נכון,

עוזי חן:

ואני אבחר דווקא את הפינה ההיא,

עפרה ברכה:

בסדר.

אלדד רבינוביץ:

אני כבר נראה לי סיימנו.

עפרה ברכה:

סיימנו.

אלדד רבינוביץ:

אני אסכם, ראינו שיש באמת רגישות מיוחדת לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים, כולל אזרחים וותיקים. נראה לי, רוב מה שנאמר, שצריך לעשות ברוך השם נעשה, זהו, נמשיך, אני מאמין שנמשיך לעשות.

שלמה:

תודה רבה.

אלדד רבינוביץ:

ישיבה נעולה.

עפרה ברכה:

תודה רבה, תודה שרי.

שרי בנימין:

תודה רבה.

סיום הדיון