



היערכות העירייה לטיפול בצרכי התושבים בשעת חירום

כללי

1. הרשות המקומית אחראית על כל נושא ההתגוננות האזרחית בתחום שיפוטה. על ראש הרשות מוטלת האחריות לפעול על פי הוראות חוק ההתגוננות האזרחית ולאכוף את הוראותיו.
2. מטרת הביקורת לבחון את היערכותה ומוכנותה של עיריית תל אביב-יפו (להלן - "העירייה"), על אגפיה ומחלקותיה, אשר נבדקו במסגרת דוח זה, להבטחת מתן שירותים אשר יאפשרו תפקוד חברתי- כלכלי סביר לתושבים בשעת חירום.
3. הביקורת התמקדה בבדיקת היערכות הכוללת, בחינת קיומם ויישומם של נהלים ספציפיים, לצורך הבטחת רציפות מתן שירותים עירוניים חיוניים לתושבי העיר בתחומים הבאים:
 - א. היערכות להפעלת מערך החינוך בשעת חירום.
 - ב. היערכות אגף משאבי אנוש בעירייה להמשך תפקוד שוטף של העירייה בזמן חירום.
 - ג. היערכות מטה התברואה להמשך מתן שירותי תברואה ברחבי העיר בשעת חירום.
 - ד. הפיקוח והמעקב של יחידות העירייה הרלוונטיות אחר הכשרת המקלטים הפרטיים ברחבי העיר.
 - ה. התאמות נגישות במקלטים ציבוריים ברחבי העיר.
 - ו. תוכניות העירייה להכשרת מתקני החירום הבאים:
 - (1) מרכזי השהייה.
 - (2) מרכזי קליטת מפונים.
 - (3) תחנת ריכוז חללים.
4. הביקורת נערכה במהלך החודשים אפריל, 2011 - ספטמבר, 2011.

הסמכות החוקית לפעילותה של העירייה במסגרת היערכות לשעת חירום

5. בשעת חירום, העירייה הינה גורם מרכזי ובעל חשיבות עליונה בטיפול בתושבים ובסיוע לגורמי הביטחון וכוחות ההצלה.
6. הסמכות החוקית לפעילותה של העירייה בשעת חירום נגזרת ממספר חוקים/תקנות והחלטות ממשלה, לרבות:



- א. חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א- 1951 (להלן-"חוק ההתגוננות"), החוק מטיל על הרשות המקומית את האחריות להתגוננות האזרחית בתחומה. על ראש הרשות מוטלת האחריות לאכוף את הוראות ההתגוננות האזרחית ולפעול על פיהן.
- ב. תקנות ההתגוננות האזרחית (השתתפות רשויות מקומיות), תשט"ז - 1955.
- ג. תקנות שעת חירום תוספת י"ג (סמכויות מיוחדות) התשנ"א - 1991.
- ד. חוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז - 1967.
- ה. החוק להסדר תפיסת מקרקעין בשעת חירום, תשי"י - 1949.
- ו. החלטת ממשלה (515) משנת 1960:

(1) ההחלטה קובעת הקמת רשות עליונה לפינוי סעד וטיפול בחללים (פס"ח) יעודית הפועלת בשעת חירום/במסגרת משק לשעת חירום (מל"ח) ומנוהלת על ידי משרד הפנים. מיוצגים בה משרדי ממשלה, צה"ל/פיקוד העורף, משרתת ישראל, המרכז לשילטון מקומי והמועצה הלאומית להתנדבות.

(2) משרד הפנים באמצעות רשות פס"ח עליונה פועל ברמה הארצית וברמה המחוזית. הרשויות המקומיות הינן גופי הביצוע האחראיות להיערכות בשיגרה ולביצוע קליטת המפונים ולטיפול בחללים בשעת חירום.

ז. הסמכות החוקית להפעלת מערך הקליטה בפס"ח:

- (1) בחירום - תקנות מגירה לשעת חירום.
- (2) ברגיעה - החלטת ממשלה 895 "שעת פינוי".

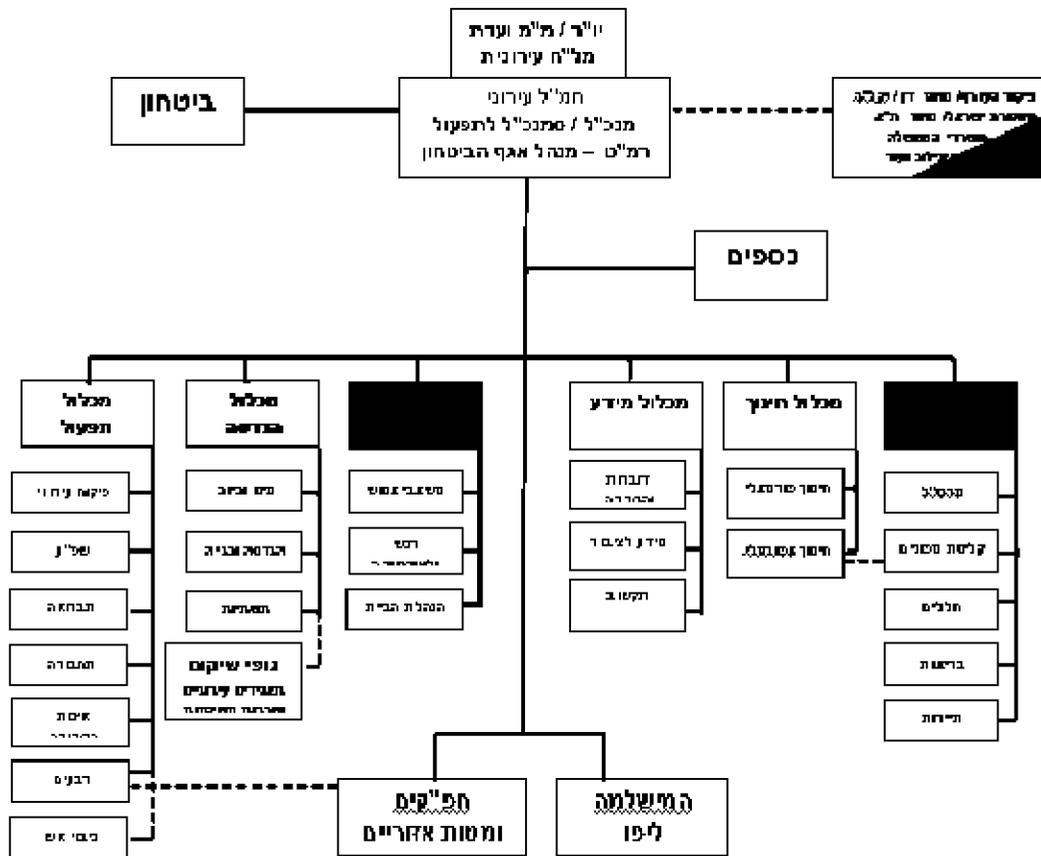
תוכנית ההיערכות הכוללת של העירייה לשעת חירום

7. תוכנית ההיערכות הכוללת של העירייה הוכנה על ידי האגף לביטחון ולשירותי חירום של העירייה (להלן-"אגף הביטחון"). תוכנית האב מאוגדת באוגדן נהלי חירום כלל עירוני, אשר הוכן על ידי אגף הביטחון.

8. בהתאם לתוכנית ההיערכות הכללית, המבנה הארגוני של העירייה כולל את החמ"ל אשר תחתיו נמצאים מכלולים האמונים, כל אחד לפי הגדרותיו, תפקידיו ותחומי אחריותו, על ניהול, תיאום ובקרה על פעולות המטות שבאחריותו, על פי הנחיות החמ"ל העירוני וזאת לצורך הבטחת רצף השירותים שהעירייה מחויבת לתת לתושביה בעת חירום.

9. בהתאם לתוכנית ההיערכות הכוללת באחריותו של כל מכלול נמצאים מספר מטות. כל מטה אחראי על ביצוע חלק ספציפי מתוך המשימה הכוללת המוטלת על המכלול.

10. להלן תרשים המבנה הארגוני של העירייה בשעת חירום:



11. אוגדן נהלי החירום הכלל עירוני ("להלן- האוגדן") כולל את הגדרת תפקידיו ומשימותיו של כל אחד מהמטות וכן את תמצית נהלי החירום של כל מטה ומטה. בנוסף, כולל האוגדן 12 תוכניות אופרטיביות המתייחסות לשורה של אירועים פרטניים אשר עלולים להתרחש. בכל אחת מהתוכניות האופרטיביות מפורט תפקידו של כל אחד מהמכלולים והמטות בתרחיש הרלוונטי.

12. על בסיס האוגדן הוציא כל מטה נוהל מפורט למשימות שבאחריותו, בתיאום עם האגף לכיטחון של העירייה ובהנחייתו (להלן-"תיק הנהלים/ הנוהל המפורט").

13. הנוהל המפורט בכל אחד מהמטות מחולק ל-4 שלבי ביצוע:

- א. נוהל המטה בשגרה.
- ב. נוהל במעבר משגרה לחירום.
- ג. נוהל בחירום.
- ד. נוהל בשיקום וחזרה לשגרה.



14. כאמור, במסגרת הביקורת נבחנו המכלולים והמטות הבאים:

א. מטה תברואה.

ב. מטה חינוך.

ג. מטה קליטת מפונים.

ד. מטה משאבי אנוש: הביקורת בחנה היערכות המטה בתחומים הבאים:

(1) מיון, שיבוץ וריתוק כח אדם עירוני לתפקידי חירום.

(2) קליטת מגויסי חוץ ושיבוצם במטות החירום.

(3) גיוס, מיון והצבת מתנדבים במטות החירום.

(4) ויסות כח אדם עירוני בין גופי העירייה.

ה. מטה שיפור פני העיר (שפ"ע): הביקורת בחנה את היערכות המטה לטיפול בנושאי קליטת מפונים והפעלת התר"ח.

15. הביקורת מצאה כי בהתאם לתוכנית החירום מטות העירייה יעברו לפעול מבניין "בזק", אשר יוכשר כמבנה חלופי בשעת חירום, במקרה בו מבנה העירייה לא יהיה שמיש עקב פגיעת טיל.

16. משיחות עם בעלי תפקידים במטות ובמכלולים שנבדקו בדוח זה נמצא כי העובדים אינם מכירים את המבנה החלופי, דרכי הגישה אליו, החלוקה הפנימית בתוך המבנה ואינם מודעים לאמצעים הטכנולוגיים אשר יועמדו לרשותם. יתרה מכך העובדים ציינו כי כלל לא ביקרו במבנה החלופי.

ממונה מל"ח, באגף לביטחון ולשירותי חירום מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי:

"א. האגף לביטחון ולשירותי חירום שוקד זה למעלה משנה על הקמת חמ"ל חלופי לעירייה בקיבוץ גלויות 21. כפי שהובא לא פעם בוועדת מל"ח לידיעת כל הנוגעים בדבר.

ב. המבנה נמצא בעיצומם של שיפוצים והתאמות ליעודו. הגופים המקצועיים שהיו אמורים על הכשרת האתר שותפים מלאים להקמתו והכשרתו, כולל סיוורים משותפים ותוכנית עבודה מתואמת עימם.

לכשתסתיים הקמת האתר החלופי, יבוצע סיור והדרכה לכלל גופי העירייה המיועדים לפעול במקום. כמו כן עם סיום הכשרת המקום, מתוכנן תרגול הפעלה שלדי של כל הגופים ע"מ לוודא תקודו הנאות של החמ"ל החלופי.

ג. ראה מכתבו של מנהל מחלקת מל"ח מתאריך 5.10.2011 המעדכן על סיור צפוי של כל נציגי היחידות בחמ"ל החלופי עם השלמת בנייתו והקמתו...".



מטה תברואה

17. בהתאם לתרשים המבנה הארגוני של העירייה לשעת חירום, מטה תברואה כפוף למכלול תפעול.
18. על פי האוגדן יעוד המטה בשעת חירום: "מתן שירותי תברואה". להלן תחומי האחריות של המטה, כפי שנקבעו באוגדן:
- מתן שירותי תברואה.
 - פינוי אשפה וניקיון אזורי אירוע.
 - הקצאת רכב, נהגים ועובדים למשימות חירום כגון: פינוי מקלטים דו-תכליתיים, העברת מיכלי מים ועוד.
 - סילוק פגרים והעברתם לקבורה.
 - העברת מידע, באמצעות המכלול, למטה דוברות והסברה לצורך פרסום מסרים לציבור.
19. טבלת יעוד משימות מהאוגדן מפרטת את תפקידי מטה תברואה במשימות השונות:
- קליטת מפונים: מתן שירותי תברואה במרכזי השהיה והקליטה.
 - הספקת שירותים חיוניים:
 - מתן שירותי תברואה.
 - פינוי אשפה.
 - הקצאת רכב נהגים ועובדים למשימות חירום (כגון: פינוי מקלטים דו תכליתיים).
 - הפעלת מערכת החינוך: פינוי אשפה ממוסדות חינוך פעילים.
 - סיוע לגורמי חירום והצלה:
 - הקצאת צוותי תברואה בתיאום עם פיקוד העורף.
 - הצבת כלי אצירה (צפרדעים ומכלונים) באזורי אירועים לאיסוף ציוד מזוהם.
 - טיפול בחללים:
 - מתן שירותי תברואה בתר"ח ובנקודת ריכוז משפחות.
 - פינוי אשפה וניקיון בתר"ח ובנקודת ריכוז משפחות.
20. מבדיקת הביקורת עולה כי הנוהל המפורט של מטה תברואה מעודכן לחודש ינואר, 2011. הביקורת מצאה כי הנוהל מתייחס לכל המשימות המוטלות על מטה תברואה, למעט מתן שירותי תברואה ופינוי אשפה בתר"ח ובנקודת ריכוז משפחות.



מנהל אגף התברואה לתפעול מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים בתאריך 26 באוקטובר, 2011 כי: "בנקודת התר"ח מוצב דרך קבע מיכל לפינוי אשפה. בנקודת ריכוז המשפחות מוצבים דרך קבע 5 מיכלים. מערך פינוי האשפה השוטף ברגישה ובחירום כולל את פינוי האשפה מנקודות אלו."

תגובת הביקורת: לדעת הביקורת, יש לקבוע נוהל עבודה מוסדר שיגדיר שירותי תברואה ופינוי אשפה בתר"ח ובנקודת ריכוז משפחות.

21. על פי הוראות פיקוד העורף והסכמי השכירות בין העירייה לבין השוכרים במקלטים הדו-תכליתיים, על השוכר לפנות המושכר, בתוך פרק זמן של 24 שעות בשעת חירום. במידה והשוכר אינו מפנה הנכס בפרק הזמן הנקוב, באחריות מחלקת תברואה לפנות המקלט.

22. מבדיקת הביקורת את נוהל פינוי מקלטים דו-תכליתיים של מטה תברואה, נמצא כי הנוהל כולל רשימה של 75 מקלטים דו-תכליתיים, זאת למרות שברשימת המקלטים הדו-תכליתיים שהועברה לביקורת על ידי מנהל מחלקת המקלטים בעירייה עולה כי קיימים 197 מקלטים דו-תכליתיים ברחבי העיר.

מנהל אגף התברואה לתפעול מסר בהתייחסותו לסעיפים 21-22 לטיטת הממצאים בתאריך 26 באוקטובר, 2011 כי: "אגף התברואה נדרש למפל בפיווי 75 מקלטים דו תכליתיים בלבד, הפיווי של יחרת המקלטים הדו תכליתיים לא באחריות אגף התברואה."

ממונה מל"ח, באגף לביטחון ולשירותי חירום מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי:

"א. רשימת המקלטים הציבוריים המעודכנת לפינוי ציוד מהמקלטים הדו - תכליתיים הועברה לאגף התברואה ומינהל החינוך.

ב. נכון להיום קיימים כ- 160 מקלטים דו תכליתיים ולא כפי שנרשם על ידכם 197. (היקף המקלטים הנמסרים לשימוש דו תכליתי משתנה בהתאם להחלטות ועדת מקרקעין). במידה ונדרש לכך אגף התברואה אמור לפנות בשע"ח כ- 75 מקלטים דו תכליתיים, וכ- 70 מקלטים פונו ע"י מינהל החינוך. שאר המקלטים לא מחייבים פינוי או לחלופין התערבות חיצונית. (בתי כנסת)."

תגובת הביקורת: על פי רשימה שהועברה ממנהל מחלקת מקלטים, מיום 12 ביוני, 2011 קיימים 197 מקלטים דו תכליתיים. בנוסף, מבחינת משימות מכלול חינוך בחירום, אין כל התייחסות לנושא פינוי מקלטים דו תכליתיים.



23. כאמור, במסגרת שעת חירום, אחראי מטה תברואה על מתן שירותי תברואה במרכזי קליטה והשהייה. מבדיקת הביקורת עולה כי בעוד מפת החירום העירונית (שהועברה לביקורת מאגף ביטחון) כוללת 22 מרכזים קהילתיים, המשמשים כמרכזי קליטה בשעת חירום ואמורים לקלוט 3,570 תושבים, נוהל קליטת מפונים של מטה תברואה כולל רשימה של 8 מרכזים קהילתיים המשמשים כמרכזי קליטה בשעת חירום ל- 800 תושבים בלבד.

מנהל אגף התברואה לתפעול מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 26 באוקטובר, 2011 כי: "בכל מרכז קהילתי בעיר תל אביב יפו ישנו הסדר פינוי אשפה, בזמן חירום ועל פי הצורך יתוגבר מערך פינוי האשפה ע"י סבבי פינוי אשפה נוספים או ע"י הוספת כלי אצירה".

תגובת הביקורת: על האגף לעדכן את הנוהל בהתאם להיקף המרכזים הקיימים בפועל.

24. בנוסף, הביקורת מצאה כי כמות המפונים המכסימלית בכל מתקן קליטה והשהייה, כפי שמצוינת בנוהל מטה תברואה, קטנה ב- 50% מכמות המפונים המכסימלית בהתאם למפת החירום העירונית.

מנהל אגף התברואה לתפעול מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 26 באוקטובר, 2011 כי: "בעת חירום ועל פי הצורך יתוגבר מערך פינוי האשפה או לחילופין יתוגברו כלי האצירה שיותאם למספר השווים בפועל במתקנים".

תגובת הביקורת: נוהל המטה, מציג היערכות בחסר לעניין כמות המפונים המכסימלית (אל מול כמות המפונים במפת החירום), דבר העלול לפגוע בפעילות המטה בשעת חירום.

25. הביקורת מצאה כי בנוהל קליטת מפונים לא נמצאה כל התייחסות למרכזי קליטה הממוקמים בבתי ספר. לדברי ממונה שעת חירום במטה תברואה, הנוהל אינו מתייחס לבתי ספר, שכן לדבריו הם עומדים בתנאי התברואה הנדרשים בשעת חירום, גם בעת רגיעה.

מנהל אגף התברואה לתפעול מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 26 באוקטובר, 2011 כי: "בכל בתי הספר ישנם הסדרי פינוי אשפה ורק בזמן אמיתי על פי הצורך יתוגבר מערך כלי האצירה או לחילופין יתוגבר סבב פינוי האשפה".

תגובת הביקורת: הסדרי הפינוי בבתי הספר מתייחסים לזמן רגיעה ואינם רלוונטיים לפעילות בתי הספר כמרכזי קליטה בשעת חירום.

מטה חינוך

26. בהתאם לאוגדן, יעוד מטה חינוך: "הפעלת מערכת החינוך העירונית ומוסדותיה על פי מדיניות והוראות הממשלה, משרד החינוך, פקוד העורף ומשמרת ישראל". מטה החינוך אחראי לנושא החינוך בשעת חירום וכפוף מבחינה ארגונית למכלול החינוך.



27. להלן תחומי האחריות של מטה החינוך כמפורט באוגדן:
- א. הפעלת מערכת החינוך בהתאם למדיניות הממשלה והנחיית החמ"ל העירוני.
 - ב. הפעלת מערכת חינוך בלתי פורמלית בהתאם לצורכי האוכלוסייה והחלטות החמ"ל העירוני.
 - ג. הסעת תלמידים בהתאם לפעילות מוסדות החינוך.
 - ד. הפעלת מערכת חינוך חלופית במצב בו מערכת החינוך אינה פועלת כסדרה.
 - ה. הפעלת מערכת חינוך עבור ילדי עובדי העירייה הפועלים בשעת חירום.
 - ו. הפעלת תוכנית לימודים לחינוך המיוחד.
 - ז. הפעלת מערכת חינוך לילדי המפונים.
 - ח. הקצאת מתקנים (במידה ויידרש) לטובת גורמי החירום.
 - ט. הפעלת מורים ומתנדבים כתגבור למערכת החינוך.
 - י. אחזקת מבני חינוך שהוקצו למשימות חירום.
 - יא. סיוע בתלמידים ובסגל המורים למשימות חירום.
 - יב. העברת מידע למטה דוברות והסברה.
28. טבלת יעוד משימות מפרטת את תפקידי מטה חינוך במשימות השונות:
- א. קליטת מפונים:
 - (1) הקצאת מתקנים וכ"א להפעלת מרכזי השהיה והקליטה.
 - (2) הפעלת מערכת לימודים לילדי המפונים.
 - (3) הפעלת מערכת חינוך בלתי פורמלית במרכזי הקליטה.
 - (4) החזקת מבני החינוך שהוקצו למשימות קליטת אוכלוסיה.
 - ב. הספקת שירותים חיוניים: הקצאת מקלטים הנמצאים בבתי ספר לטובת האוכלוסייה.
 - ג. טיפול באוכלוסיה שנפגעה ובאוכלוסיה בסיכון:
 - (1) איתור מוקדי לחץ במערכת החינוך עקב מצב החירום והפנייה למטה מרט"ל לקבלת סיוע מקצועי.
 - (2) סיוע בתלמידים ובסגל המורים לטיפול באוכלוסיה שנפגעה.



ד. הפעלת מערכת החינוך:

- 1) הפעלת מערכת החינוך בהתאם למדיניות הממשלה והנחיית המח"ל.
- 2) הפעלת מערכת החינוך הבלתי פורמאלית בהתאם לצרכי האוכלוסייה והגזיות החמ"ל.
- 3) הסעת תלמידים בהתאם לפעילות מוסדות החינוך, בתיאום עם מטה תחבורה.
- 4) הפעלת מערכת חינוך חלופית במצב בו מערכת החינוך אינה פועלת כסדרה.
- 5) הפעלת תוכנית לימודים לחינוך המיוחד.
- 6) הפעלת מערכת לימודים לילדי המפונים ובמרכזי קליטה.
- 7) הקצאת מתקנים לטובת גורמי חירום.
- 8) הפעלת מורים ומתנדבים כתגבור להפעלת מערכת החינוך עפ"י אישור משרד החינוך.
- 9) אחזקת מבני החינוך למשימות חירום.
- 10) סיוע בתלמידים ובסגל למשימות חירום.
- 11) העברת מידע למטה דוברות והסברה על מועדי הפעלה של מוסדות החינוך.
- 12) מתן שירות פסיכולוגי חינוכי לתלמידי מוסדות החינוך תוך דגש לצרכים בשעת חירום.
- 13) הפעלת בני נוער כמדריכים לילדים במרכזי הקליטה.
- 14) הפעלת מערכות מיגון אב"כ המותקנות במתקני החינוך עפ"י הנחיות החמ"ל.
- 15) הפעלת מערכת חינוך עבור ילדי עובדי העירייה הפועלים בשעת חירום.

ה. סיוע לגורמי חירום והצלה:

- 1) הקצאת מתקני חינוך לטובת גורמי חירום.
- 2) אחזקת מבני חירום שהוקצו למשימות חירום.
- 3) הסתייעות בתלמידים במידת הצורך למבצעי חיסון האוכלוסייה (שולחן ערוך) וכן למפעלים חינוכיים (בתי חולים דואר וכו').

ממצאים

29. משיחה שקיימה הביקורת עם מנהל אגף משאבי חינוך נמסר כי מכלול החינוך מחולק לשני מטות:
- א. מטה פדגוגי - עוסק בתוכניות הלימודים, למידה מרחוק, טיפול בתלמידים וכח אדם פדגוגי.
 - ב. מטה משאבי חינוך - מטפל בצרכים הלוגיסטיים של מערכת החינוך ומוסדות החינוך בזמן חירום.



מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 14 בנובמבר, 2011 כי:
"בחודשים האחרונים עלה הנושא של מבנה המכלול על הפרק, והוחלט לשנותו כך שיתאים ויתן
מענה מיטבי לפעילות המכלול בחירום, המבנה החדש הינו:

מטה חינוך – למענה פדגוגי

מטה משאבי חינוך - למענה בנושאי- אמצעים, מתקנים, אחזקה ולוגיסטיקה של מערכת החינוך
בשעת חירום.

חלוקה זו הינה ראלית יותר ומשקפת את הנעשה בשטח, ומאפשרת לגורמי השטח לפעול בשעת
חירום מול אותם גורמי מטה הפעילים בשיגרה."

30. נכון למועד הביקורת נמצא מטה החינוך בתהליך מחשוב של נהלי החירום. נהלי החירום, שיבוץ
כח אדם ומידע רלוונטי לגבי מוסדות החינוך הועלו לשרת חיצוני העובד בשיטה של מערכת ניהול
מסמכים משותפת. לכל אחד מהעובדים הבכירים באגף החינוך יש אפשרות לגשת לשרת מכל
מחשב באמצעות סיסמה ושם משתמש.

31. לדברי מנהל אגף משאבי חינוך התפקיד העיקרי של מטה החינוך הוא הסיוע הלוגיסטי והספקת
ציוד פדגוגי במידה ועולה דרישה מהשטח.

32. מבדיקת הביקורת עולה כי בהתאם למבנה האירגוני של מטה החינוך (המוצג באוגדן), אחראי
מכלול החינוך בשעת חירום על החינוך הבלתי פורמאלי (להלן- "בלתי פורמאלי/אה-פורמאלי").
לעומת זאת, לדברי מנהל אגף משאבי חינוך בעירייה, האחריות בשעת חירום הינה של אגף
אוכלוסייה ומטה קליטת מפונים.

33. באחריות החינוך הבלתי פורמאלי לדאוג לתוכניות לימודים במתקני השהייה והקליטה. מטה
החינוך שולח נציג לאגף הא-פורמאלי מתוקף זה שמרבית בתי הספר משמשים כמרכזי קליטה או
השהייה.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לסעיפים 32-33 לטיוטת הממצאים מתאריך 14
בנובמבר, 2011 כי: "מטה קליטת מפונים פועל בשע"ח במסגרת מכלול האוכלוסייה, המטה הנ"ל
אומנם מורכב מאנשי אגף קהילה נוער וספורט ונציגת אגף לחינוך על יסודי הכפופים בשגרה
למנהל החינוך, אך בחירום פועל מטה זה בכפיפות למכלול האוכלוסייה המופעל ע"י מנהל
השירותים החברתיים. האחריות הכוללת להפעלת מתקני השהייה והקליטה הינה על מכלול
האוכלוסייה."

34. משיחה עם מנהל אגף משאבי חינוך, נמסר כי בשל העובדה שמרבית העובדים במטה החינוך הינן
נשים, עולה השאלה לגבי התייצבות העובדים בשעת חירום והטיפול בילדים. לדבריו, הנחת
העבודה היא להיעדרות של למעלה מ- 50% מכח האדם, כאשר הצפי כי בפועל שיעור העובדים
שיעדרו יהיה גבוה יותר.



35. הביקורת מצאה כי למרות התחזית לשיעור היעדרות גבוה, אין תוכנית אופרטיבית לאיוש התקנים בשעת חירום, כגון יצירת גרעין מתנדבים. מטה החינוך מתבסס על פנייה לחדר המצב של משרד החינוך או ניסיונות לגייס מתנדבים שהינם מורים בגמלאות בשעת חירום.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לסעיפים 34-35 לטיוטת הממצאים מתאריך 14 בנובמבר, 2011 כי:
- "מנהל החינוך התרבות והספורט נערך לפעילות במצבי החירום האפשריים תוך אפשרות גם לצפי העדרות גבוה.**
- איוש מצבת כ"א מכלול החינוך למול תקני החירום מלאה.**
- הנחת העבודה כי במצבי חירום קיצוניים תתקבל החלטה לגבי המשך או הפסקת פעילות מערכת החינוך בעיר, במידה ומערכת החינוך תופעל באופן חלקי מאגר המורים העירוני ישמש כמקור לאיוש משימות חינוך, במקביל תתבצע פנייה למשרד החינוך להפעלת תלמיד/ות סמינרים ומורים בגמלאות מתוך מאגר המתנדבים של משרד החינוך.**
- ההקצאה תהיה בזמן אמת בתיאום עם משרד החינוך."**
36. ברחבי העיר ישנם 20 בתי ספר תיכוניים, אשר הופכים למרכזי קליטה או השהייה. לדברי מנהל האגף למשאבי חינוך בתי הספר מועברים בשעת חירום לאחריות מכלול האוכלוסיה. במכלול האוכלוסיה יש את הנתונים לגבי הקיבולת הפיסית של כל מתקן ואת כמות המפונים שניתן להעביר אליו.
37. צוות הניהול של מתקן קליטה או השהייה מורכב מהנהלת בית הספר. בשעת חירום מנהל המתקן כפוף למכלול אוכלוסיה. במקרה בו יש צורך בצידוד או בתיקונים פסיים של המתקן הפנייה נעשית על ידי מנהלי המרכזים ישירות לאגף משאבי חינוך.
38. הביקורת מצאה כי לא קיים נוהל כתוב המסדיר את אופן העברת האחריות על מבני החינוך למכלול אוכלוסיה, וכן לא נמצא נוהל כתוב המסדיר את אופן מעברו של הצוות הניהולי בכל אחד מבתי הספר מכפיפות לאגף החינוך בשגרה לכפיפות למכלול אוכלוסיה בחירום.
- ממונה מל"ח, באגף לביטחון ולשירותי חירום מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי: **"האחריות המקצועית להפעלת מרכזי הקליטה הינה על מכלול אוכלוסיה (המכלול מגדיר את רמת השרות האמורה להינתן למפונים). מכלול החינוך נשאר אחראי תפעולית ולוגיסטית על הפעלת מוס"ח ולכן אין צורך בכתיבת נוהל מיוחד להעברת האחריות בין מינהל החינוך למכלול אוכלוסיה."**



תגובת הביקורת: לדעת הביקורת ראוי שיהיה נוהל מוסדר שיקבע אופן העברת האחריות בין המכלולים, לרבות חלוקת העבודה והגורמים המרכזים את הפעילות מול מרכזי הקליטה. מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים מתאריך 14 בנובמבר, 2011 כי: "הופצה חוברת המכילה נוהל מסודר ומעודכן באוגוסט 2011 לכל מוסדות החינוך בעיר המסדיר את נושא השימוש בבתי הספר כמתקני חירום, הנוהל כולל תוכנית אופרטיבית לפעילות מתקני החינוך בשעת חירום, בנוסף וכפועל יוצא של הפצת נוהל זה תתקיים השתלמות אופרטיבית למנהלי המוסדות ב- 29/11/11".

תגובת הביקורת: האמור בסעיף נכון למועד עריכת הביקורת.

39. בבדיקת הביקורת לא אותרו נהלים בנושאים הבאים, זאת למרות שנושאים אלו קבועים באוגדן כחלק ממשומות מטה חינוך בשעת חירום:

א. לא אותר נוהל כתוב המסדיר את אופן הפעלת מערכות מיגון אב"כ המותקנות במתקני החינוך במקרה ויידרש על פי הנחיות החמ"ל.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים מתאריך 14 בנובמבר, 2011 כי: "נוהל הפעלת מערכת אב"כ במקלטים נמצא בצמוד לכל מתקן".

ב. לא אותר נוהל המסדיר את אופן מתן שירות פסיכולוגי חינוכי לתלמידי מוסדות החינוך, תוך דגש לצרכים בשעת חירום.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים מתאריך 14 בנובמבר, 2011 כי: "נושא מתן שירות פסיכולוגי לתלמידים בשעת חירום נמצא בטיפול מכלול אוכלוסייה, מערך חוסן המסדיר את הכשרת הצוות החינוכי להתנהגות במצבי דחק ודרכי הטיפול בתלמידים במצבים אלה".

תגובת הביקורת: על פי האוגדן, תחת חוצץ יעוד ומשימות העירייה, במשימה: "הפעלת מערכת החינוך", נרשם כי אחת ממשומות מכלול החינוך הינה: "מתן שירות פסיכולוגי חינוכי לתלמידי מוסדות החינוך תוך מתן דגש לצרכים בשעת חירום". במידה והאמור אינו באחריות מכלול חינוך, יש לעדכן האוגדן ולהעביר האחריות לאגף הרלוונטי.

40. במקרה של פגיעה בבניין העירייה, תועבר פעילות מטה החינוך בשעת חירום לבניין בזק. מבדיקת הביקורת עולה כי נכון למועד הביקורת לא בוצע תרגיל להפעלת המקום החלופי, לא נערך סיור לעובדים במקום, ולמנהלי מטה חינוך אין מידע לגבי התשתיות הפיסיות הקיימות במקום, אם בכלל.



41. תיק נהלי חירום:

א. מבדיקת הביקורת תיק נהלי החירום נמצא כי נוהל החירום של מטה חינוך מעודכן לחודש יולי, 2000 ולא עודכן מאז. בנוסף, כולל התיק טבלת שיבוץ כח אדם בשעת חירום במטה חינוך וכן טבלה המרכזת את מספר מוסדות החינוך בעיר מעודכנת לתאריך 11 בינואר, 2010.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 14 בנובמבר, 2011 כי: "החוק שראה המבקר הוא חוק עזר יען משנת 2000 ומתעדכן מעת לעת. הנוהל האמור נכתב בשנת 2005 אך נבדק מידי שנה ונמצא מתאים ומעודכן לשנת 2011. הרשימות והנתונים הנמצאים בתיקים מתעדכנים אחת לשנה לקראת פתיחת שנת הלימודים בחודשים ספטמבר- אוקטובר ונמצאים היום בתהליך עדכון."

תגובת הביקורת: האמור בסעיף מתייחס לנוהל החירום של המטה ולא לחוק עזר עירוני. כפי שמצויין בסעיף, נוהל החירום מעודכן לחודש יולי, 2000 ולא עודכן מאז.

ב. הביקורת ערכה השוואה בין כמות המוסדות בטבלה בתיק הנהלים המפורט לבין כמות בתי הספר המצוינת במפת ה-GIS, ובנתוני שנתון העירייה לשנת 2010. להלן ההשוואה:

המוסד	כמות עפ"י טבלה בתיק נהלי חירום	כמות עפ"י מפת GIS	כמות על פי נתוני שנתון העירייה לשנת 2010.
גני ילדים	343	290	229
בתי ספר יסודיים	77	97	90
בתי ספר על יסודיים	24	76	71

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 14 בנובמבר, 2011 כי:

"הטבלה המוצגת אינה משקפת את הנתונים הנדרשים:

גני ילדים- השוני נובע מספירת כיחות גן בתיק הנהלים, לסימון אתרי גני ילדים במערכת

ה-GIS (באחר יכולים להיות מס' כיחות גן)

בתי ספר- הפער נובע מהצגת בתי ספר עירוניים בתיק למול כלל בתי הספר כולל כאלה שאינם בתחום טיפול מכלול החינוך במערכת ה-GIS."

ג. בהתאם לאוגדן, אחריות מטה חינוך כוללת 12 משימות. מבדיקת הביקורת עולה כי בתיק הנהלים של מטה חינוך לא קיימת התייחסות ל- 5 משימות, כדלהלן:



- (1) הפעלת מערך חינוך בלתי פורמלי.
- (2) הפעלת תוכנית לימודים לחינוך המיוחד.
- (3) הפעלת מערכת לימודים לילדי המפונים.
- (4) הקצאת מתקנים לטובת גורמי החירום.
- (5) העברת מידע למטה הדוברות.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 14 בנובמבר, 2011 כי:

“פירוט כל הנהלים נמצא בנוהל מטה חינוך הוראות הפעלה ...

מעבר לכך:

1. מערך החינוך הבלתי פורמלי- כל המוסדות (מרכזים קהילתיים) מיועדים לשמש כמתקני קליטה והשגחה בחירום ונמצאים באחריות מכלול אוכלוסיה.
 2. הפעלת תוכנית הלימודים בשגרה ובחירום הינה באחריות ובסמכות משרד החינוך בלבד, עת”א תפעל בנושא זה בהתאם להנחיות ולתוכנית הלימודים של משרד החינוך.
 3. קיים נוהל להפעלת מערכת לימודים לתלמידי המפונים בנוהל המצורף גם זה יפעל בהתאם לתוכנית הלימודים ולהנחיות של משרד החינוך בנושא.
 4. לכל נושא הקצאת המתקנים לטובת גורמי החירום יצאה תוכנית אופרטיבית באוגוסט 2011 וכאמור חתקיים השתלמות לכל מנהלי המוסדות ב- 29/11/11.
 5. הנושא מתורגל במסגרת תרגילי החירום וישנו נציג לקשר בין מכלול החינוך למכלול המידע להעברת פרטי הודעות לציבור.”.
- תגובת הביקורת:** (התגובה מוצגת בהתאם לסעיפי התגובה המפורטים לעיל)
- (6) בהתאם לאוגדן, מערך החינוך הבלתי פורמלי בשעת חירום הינו באחריות מטה חינוך. במידה והאחריות לחינוך הבלתי פורמלי הינה של מכלול אוכלוסיה, יש לעדכן האוגדן בהתאם.
 - (7) האמור בסעיף נכון למועד הביקורת.

42. שמרטפיות לילדי עובדי העירייה:

- א. תיק הנהלים כולל נוהל הפעלת שמרטפיות, טבלה הכוללת את רשימת המוסדות שיפעלו כשמרטפיות ופירוט קיבולת המקלטים בשמרטפיות, המעודכנים לדצמבר, 2009.
- ב. בהתאם לנוהל הפעלת שמרטפיות, ניתן יהיה להיערך לקליטת כ- 2,000 ילדים, מתוך צפי של כ- 6,000 ילדי עובדים, ב- 10 מוסדות לימוד. הביקורת מצאה כי על פי טבלת רשימת המוסדות קיבולת המקלטים באותם מוסדות עומדת על כ- 3,500 ילדים בלבד.



ג. הביקורת ביצעה השוואה בין רשימת השמרטפיות בתיק הנהלים של מטה החינוך, לבין רשימת השמרטפיות במפת החירום העירונית, שהועברה לביקורת מאגף הביטחון. להלן הממצאים:

- (1) במפת החירום העירונית מצוינות 9 שמרטפיות בעדיפות ראשונה, בנוהל 10 שמרטפיות בעדיפות ראשונה.
- (2) שמרטפייה באילנות אשר מצוינת במפת החירום העירונית בעדיפות ראשונה, מופיעה בנוהל בעדיפות שנייה.
- (3) שמרטפיות ויצמן וביאליק, אשר נזכרות בנוהל אינן נזכרות במפת החירום העירונית.
- (4) שמרטפיית שורשים, אשר מצוינת בעדיפות ראשונה במפת החירום העירונית רשומה כרזרבה בנוהל מטה החינוך.
- (5) שמרטפיית גבריאל מצוינת כעדיפות ראשונה בנוהל וכעדיפות שנייה במפת החירום העירונית.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 14 בנובמבר, 2011 כי: "הנתונים שהוצגו אינם מדויקים- ישנן 10 שמרטפיות בעדיפות ראשונה ו- 4 שמרטפיות בעדיפות שניה, במסמכי האגף ישנן 10 שמרטפיות בעדיפות שניה כעתודה למקרה הצורך, כל שמרטפייה אמורה לתת מענה לעד כ- 100 ילדים תוך התייחסות ליכולת המיקלום של המבנה. מס' ילדי העובדים המצויין אינו תואם את הצפי של המערכת העירונית על פי הערכת הגורמים המקצועיים מתייחס לפוטנציאל של כ- 1,200 ילדי עובדים (ולא 6,000 כפי שמצויין בדו"ח הביקורת). מכלול החינוך נערך לעתודות של מיקומי שמרטפיות ולכן ישנו שוני בין הנתונים בתיקים המכילים מקומות עתידיים, למערכת ה-GIS ... שמרטפיית ביאליק ו-ויצמן שצויינו בדו"ח הביקורת כחסרות הינן בבתי ספר... שמרטפיות שורשים וגבריאל הוחלט על העברתן מעדיפות א ל-ב והנוהל והמפות יעודכנו בהתאם."

תגובת הביקורת: כמות התלמידים המפורטת בסעיף הינה בהתאם למכתב מנהל אגף משאבי ארגון, מיום 22 בדצמבר, 2009 בו צויין כי: "נפ"י הנחת יסוד נמצא שניתן להעריך עד ל- 2,000 תלמידים (מחוך פוטנציאל של 6,000 ילדי עובדים), להם ידרש פתרון..."

בהתייחס לשמרטפיית ביאליק ו-ויצמן המוצגות בדוח, הנ"ל רשומות כשמרטפיות בטבלת "שמרטפיות ילדי עובדים עת"א- יפו לשנת"ה", שנערכה על ידי אגף הביטחון, מתאריך 28 בדצמבר, 2009.



43. היסעים בשעת חירום:

א. על פי האוגדן באחריות מטה חינוך הסעת תלמידים למוסדות חינוך בשעת חירום, בהתאם לפעילות במוסד.

ב. הביקורת איתרה בתיק הנהלים המסמכים הבאים המתייחסים להיסעים בשעת חירום:

(1) מסמך המפרט את היערכות מחלקת ההיסעים לשעת חירום, המעודכן לתאריך 1 בפברואר, 2010.

(2) אלפון מלווים.

(3) דוח היסעים בחירום לשנת 2011.

(4) נוהל הסעות וליווי תלמידים.

ג. מבדיקת הביקורת עולה כי אלפון המלווים מעודכן לתאריך 20 באוקטובר, 2010, וכולל 246 שמות של מלווים, תוך ציון תאריך תחילת העבודה ותאריך סיום החוזה של כל מלווה. הביקורת מצאה כי נכון למועד הביקורת, בהתאם לנתוני האלפון 218 מהמלווים סיימו את עבודתם. ב- 53 מהמקרים תאריך סיום העבודה היה כבר בשנת 2002.

ד. לדברי מנהל אגף משאבי חינוך, קיימת רשימת מלווים מעודכנת אצל אחראי היסעים בעירייה. המלווים הינם עובדי יובל חינוך, תאגיד עירוני. לעניין מועדי סיום העסקה נמסר כי הנתונים יעודכנו בחודש אוקטובר, 2011, לאחר תחילת שנת הלימודים.

ה. הביקורת מצאה כי דוח היסעים בחירום, מעודכן לתאריך 21 באוקטובר, 2010. הדוח כולל את שם הספק האמור לספק אמצעי תחבורה לביצוע ההיסעים, וכן רשימת חברות מהן ניתן להזמין אוטובוסים בשעת חירום.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 14 בנובמבר, 2011 כי: **"במועד הביקורת הדו"ח היה מתאים למצב. עם פתיחת שנה"ל תשע"ב בספטמבר 2011 עודכן דו"ח חדש בהתאם לנתונים החדשים במועד בו מתעדכן בכל שנה."**

ו. לדברי מנהל אגף משאבי חינוך, הפעילות בשעת חירום מתבססת על ההסכמים הקיימים עם החברות ברגיעה. ההסכמים עם הספקים לאספקת רכבים בשעת חירום מצויים בידי אחראי היסעים בעירייה.

ז. מבדיקת הביקורת עולה כי נוהל הסעות וליווי תלמידים מעודכן ליום 27 בפברואר, 2001 ולא עבר כל עדכון מאז, זאת למרות שינויים שנערכו באופן ניהול וליווי הסעות התלמידים לאורך השנים.



מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים מתאריך 14 בנובמבר, 2011
כי: "הנוהל נבדק ונמצא מתאים גם בשנת 2011.

עבודתה השוטפת של מחלקת ההיסעים הינה דינמית מאד וחלים בה שינויים ברמה יומית.

מצב זה מחייב שינויים תכופים במערך הנתונים של המחלקה ועדכון שוטף של השינויים במערכת הממוחשבת. דו"ח כתוב מופק אחת לשנה לטובת תיק חירום לאחר השלמת הנתונים במערכת (אוקטובר – נובמבר של כל שנה) מצורף דו"ח עדכני.

בתיק החירום מוחזקים גם דו"חות ישנים לשימוש במקרה צורך בניס כ"א חסר."

תגובת הביקורת: אלפון המלווים המצורף לתגובת המבוקר, הינו מיום 27 באוקטובר, 2011 ואינו רלוונטי למועד עריכת הביקורת.

44. הצטיידות לשעת חירום:

הביקורת איתרה נוהל ניפוק ציוד חירום מעודכן ליום 27 בפברואר, 2001. לא נמצא נוהל עירוני עדכני בנושא.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים מתאריך 14 בנובמבר, 2011 כי:

"נוהל הצטיידות לשעת חירום של מכלול החינוך קיים ותקף גם כיום.

כל הציוד האמור נמצא במחסני החירום של מנהל החינוך. לנוכח השינויים שחלו לאחרונה בנושאי תפעול והצטיידות בשע"ח במערך העירוני בכלל, מעבר בתי הספר לניהול עצמי, ההנחה כי ברוב מוסדות החינוך לא תפעל מערכת לימודים בשע"ח, והעובדה כי רוב מוסדות החינוך ישמשו כמתקני קליטה והשהיה, יש מקום לבחינה של נושא ההצטיידות והצורך בהנפקת ציוד למוסדות החינוך מחדש עם מכלול הלוגיסטיקה."

45. היערכות ללמידה גמישה:

בתיק הנהלים קיימת הצעה לנוהל היערכות ללמידה גמישה מעודכן ליום 10 במאי, 2001. לא נמצא נוהל עירוני עדכני בנושא.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים מתאריך 14 בנובמבר, 2011 כי:
"הנוהל תקף נמצא בתיק חירום... הנוהל מתאים נכון להיום. תוכנית הלימודים תופעל בהתאם להנחיות משרד החינוך בנושא."

46. נוהל הפעלת בני נוער מתנדבים:

א. בתיק הנהלים קיים נוהל מעודכן למרץ 2001. מבדיקת הביקורת עולה כי מדובר בנוהל חיצוני של משרד החינוך ולא נוהל עירוני של מטה החינוך.

ב. הביקורת מצאה כי מספר התלמידים המפורט בתיק הנהלים אינו מעודכן ונכון לתאריך 24 בספטמבר, 2009.



- ג. הביקורת איתרה בתיק הנהלים מכתב מתאריך 3 באוקטובר, 2010, העוסק ב"סיוע תלמידי תיכון לבי"ח איכילוב בשעת חירום". המכתב מופנה אל מנהלי בתי הספר ובו בקשה למינוי מורים אחראיים וצוותי תלמידים לשעת חירום. בהתאם למכתב על מנהלי בתי הספר להעביר התשובות עד לתאריך 14 באוקטובר, 2010. הביקורת לא איתרה בתיק הנהלים את תשובותיהם של מנהלי בתי הספר. לדברי מנהל אגף משאבי חינוך, הרשימות נשמרות בבתי הספר ואינן מועברות אליו.
- ד. הביקורת איתרה טבלה המרכזת את כמות התלמידים המוקצית לכל מוקד משימה בשעת חירום על פי מוסד הלימודים שלהם. הטבלה מעודכנת ליום 12 בינואר, 2010. מבדיקת הביקורת עולה כי הטבלה כוללת שיבוץ כמותי בלבד ולא שיבוץ שמי של תלמידים/מורים לכל מוקד משימה. כאמור לפי דברי מנהל אגף משאבי חינוך טבלאות שמיות נמצאות אצל מנהלי בתי הספר.
- ה. לדברי מנהל אגף משאבי חינוך, האחזיות לשיבוץ תקני התלמידים המתנדבים היא של מנהלי בתי הספר. מטה החינוך מסתפק בהעברת דרישות הקצאה על פי טבלת משימות בשעת חירום. הביקורת מצאה כי לא נערכת בדיקה מול מנהלי בתי הספר כי כמות המתנדבים המוקצית אכן תואמת את הגדרש על פי טבלת המשימות.
- ו. הביקורת ביצעה ביקורות פתע בשני בתי ספר תיכוניים: תיכון הגימנסיה הרצלייה ותיכון עירוני א'. מהבדיקה עולה כי בבתי הספר הייתה רשימה שמית של תלמידים וכן של מורים מלווים לכל קבוצה.
- ז. נוהל הפעלת בני נוער ברשות מקומית מחודש מרץ, 2004, קובע כי התנדבות תלמידי תיכון מחייבת חתימת ההורים על טופס ההתנדבות. מבדיקת הביקורת עולה כי בתי הספר אינם נוהגים להחתים בעוד מועד את הורי התלמידים על טופס הסכמה להתנדבות ילדיהם.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 14 בנובמבר, 2011 כי:
- " א - מנהל החינוך אימץ את נוהל משרד החינוך בנושא המחייב נמצא מתאים לצרכים.**
- ב - הנתונים מעודכנים לקראת כל פתיחת שנת לימודים**
- ג- ו כפי שצויין בדו"ח הרשימות נמצאות בבתי הספר ובביקורת נמצא שאכן בתי הספר מחזיקים רשימות מעודכנות.**
- ז- ניתנה התייחסות ע"י משאבי אנוש - הנוהל היום אינו מחייב אישור הורים לפעילות התנדבותית מחוץ לבית הספר."**
- מנהל כ"א בחירום מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 17 בנובמבר, 2011 כי:
- "1. חוק שעות עבודה קובע שגברים מגיל 16 עד 65 ונשים מגיל 16 עד 60 חייבים בשירות עבודה. וגם בהנחיות משרד העבודה "במשק לשעת חירום בנושא כ"א משנת 1966 מצויין שאין צורך בהחתמת הורים לפני פעילותם.**



2. יצויין שישנם שני מצבים לזימון תלמידים:

מצב התנדבותי: יש צורך בהחתמת הורים.

מצב מיוחד בעורף: במקרה זה העירייה פונה למשרד התמ"ת להפעיל צו למשימה מסוימת עבור התלמידים ובמקרים אלו אין צורך בחתימת הורים כי החוק קובע.

3. הנושא נבדק עם הגורמים המנחים שלנו ברח"ל, מר ח. מ. וכן עם המפקחת האזורית במשרד התמ"ת, גב' ר. ז. והובהר מעל כל ספק כי אין צורך בהחתמת ההורים של התלמידים עם הפעלת צו קריאה."

תגובת הביקורת: נוהל ביגמשרדי לארגון הפעלת מתנדבים ברשות מקומית בשעת חירום של פיקוד העורף מאוגוסט, 2007 קובע כי הפעלת בני נוער בחירום ברשות מקומית יהיו בהתאם לקבוע בנוהל 14 של משרד החינוך. נוהל 14 "הפעלת בני נוער ברשות מקומית במצבי חירום" של משרד החינוך קובע כי: "הממונה על כח אדם ברשות מקומית רשאי לתכנן משימות לביצוע על ידי בני נוער עבור הרשות המקומית בשעת חירום בתנאים האלה:

...

3) התקבל אישור מההורים להתנדבות. (ההדגשה אינה במקור).

לאור האמור, לדעת הביקורת יש לקבל חוות דעת משפטית בנושא.

47. לממצאי הביקורת בכל הקשור להיערכות בית הספר בנושא מתקני הקליטה והשהייה, ראה להלן בפרק הדין במתקני הקליטה וההשהיה.

48. תגבור כח אדם בהוראה:

א. תגבור כח אדם להפעלת מערכת החינוך בחירום מתבסס בין היתר על תלמידי הסמינרים לחינוך, סמינר הקיבוצים ומכללת לוינסקי, אשר הינם תושבי תל אביב-יפו.

ב. הביקורת מצאה כי רשימת התלמידים בסמינר הקיבוצים מעודכנת ליום 29 בנובמבר, 2009, רשימת התלמידים במכללת לוינסקי מעודכנת ליום 15 בנובמבר, 2010. יתכן ותלמידים אלו כבר אינם לומדים כלל בסמינר.

ג. מנהל אגף משאבי חינוך מסר לביקורת כי מבוצעת פנייה לסמינרים לקבלת שמות סטודנטים להוראה, אולם הפעלת הסטודנטים מתבצעת רק באמצעות משרד החינוך על ידי פנייה של מטה החינוך לחדר המצב של משרד החינוך בשעת חירום. לדבריו, אין צורך ברשימות עדכניות. הרשימות נשמרות לצורך ביצוע פנייה ישירה במידה והמצב בשטח יצריך ולצורך זירוז הפעילות בשעת חירום.



מנהל אגף משאבי אנוש מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 31 באוקטובר, 2011 כי:
"כפי שנמסר בתגובת מנהל אגף משאבי חינוך הפנייה נעשית כיום רק באמצעות משרד החינוך
והרשימות הישנות נועדו לשימוש במידת הצורך להרחבת פוטנציאל המתנדבים שיכול לשמש
כעתודה בחירום. בנוסף לכך ישנה פנייה קבועה לסמינרים למורים."

49. מרכזי קליטה והשהייה:

א. הביקורת מצאה כי מרבית הנהלים המתייחסים למרכזי קליטה והשהייה ישנים ולא עודכנו
משנת 2001.

ב. בנוסף, תיק הנהלים מכיל רשימה של 9 בתי ספר המשמשים כמרכזי קליטה בשעת חירום,
בקיבולת כללית של 3,450 אנשים. למרות האמור, מבדיקת הביקורת את הנתונים במפת
החירום העירונית אותרו 12 בתי ספר המשמשים כמרכזי קליטה, בקיבולת כללית של
4,400 אנשים.

50. התייחסות כללית לתיק נהלי החירום:

א. ככלל, הביקורת מתרשמת כי תיק הנהלים של מטה החינוך אינו מסודר כנדרש. התיק כולל
נהלים לא מעודכנים, חלקם לא עודכנו מזה כעשור. התיק כולל התכתבויות ומסמכים רבים
שנוצרו לפני למעלה מ- 5 שנים, המקשים על החיפוש ואיתור המידע הרלוונטי, במיוחד
בשעת חירום.

ב. לדברי מנהל האגף למשאבי חינוך הנוהל המחייב הוא הנוהל באוגדן, לא קיים בתיק
הנהלים נוהל מפורט של מטה חינוך בחירום. המסמכים היחידים הדרושים בשעת חירום
הינם ריכוז נתוני בתי ספר וטבלת פירוט סיוע תלמידים מבתי ספר תיכוניים. שאר
הפעולות בשעת חירום יתבצעו בהתאם לדרישות מהשטח והמצב בפועל.

מנהל אגף משאבי אנוש מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 31 באוקטובר,
2011 לסעיפים א ו- ב לעיל כי:

"בתיקי החירום (סה"כ 5) נמצא כל המידע הרלוונטי הנדרש.

בנוסף לכך מוחזקים בתיקים חומרים ונתונים העשויים לשמש כעור בשעת חירום כמו
שמות מתנדבים, עובדים, מנהלים וכו'.

הביקורת נערכה במקביל לתהליך העברה של כל הנתונים והנהלים לשעת חירום ממערכת
דינית למערכת ממוחשבת אינטרנטית שתגובה בשרת מרוחק ואיחסון נייד. עם השלמת
התהליך האמור יבוטל כל מערך הנתונים הידני הקיים, מצב זה יאפשר עידכון תמידי
ומידי של כל מערך הנתונים של מכלול החינוך בחירום."



- תגובת הביקורת:** לדעת הביקורת, לאור הסיכונים התפעוליים הקיימים בהפעלת מערכת מחשוב בשעת חירום, יש לדאוג לקיומו של תיק נהלים ידני מעודכן, כגיבוי בשעת חירום.
- ג. הביקורת מציינת כי תיק הנהלים חסר נהלים המתייחסים למשימות שעל המטה לבצע בשעת חירום, בהתאם לקבוע באוגדן.
- ד. הביקורת מצאה כי תיק נהלי החירום אינו כולל מסמך המרכז את תמצית משימות המטה ופירוט הסיוע ההדדי בשעת חירום (פירוט הגורמים העירוניים להם המטה מסייע בשעת חירום והגורמים העירוניים מהם המטה מקבל סיוע בשעת חירום), כנדרש על פי הוראות האוגדן.
- מנהל אגף משאבי אנוש מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 31 באוקטובר, לסעיפים ג'-ד' לעיל 2011 כי: "המסמך הנ"ל נמצא בחיקי החידום ומצורף בוה. המסמך מפרט את כל נושאי החירום שעליהם מופקד מינהל החינוך."
- תגובת הביקורת:** האמור בסעיף מתייחס למסמכים שהיו קיימים בתיק הנהלים נכון למועד עריכת הביקורת.

מטה משאבי אנוש

51. בהתאם לאוגדן, יעוד מטה משאבי אנוש בשעת חירום: "גיוס, ריתוק וויסות כח אדם עירוני, מגויס ומתנדב למשימות החירום העירוניות". המטה כפוף מבחינה ארגונית למכלול מנהל.
52. להלן תחומי האחריות של המטה, כמפורט באוגדן:
- א. מיון, שיבוץ וריתוק כח אדם עירוני לתפקידי חירום.
- ב. קליטת מגויסי חוץ ושיבוצם במטות החירום.
- ג. גיוס, מיון והצבת מתנדבים במטות החירום.
- ד. ויסות כח אדם עירוני בין גופי העירייה.
- ה. העברת מידע, באמצעות המכלול, למטה דוברות והסברה לצורך פרסום מסרים לציבור.
53. טבלת יעוד המשימות מפרטת את תפקידי מטה משאבי אנוש במשימות השונות, הביקורת בחנה עמידת המטה במשימות הבאות, כמפורט בטבלה:
- א. קליטת מפונים: תגבור מרכזי השהייה והקליטה בכח אדם עירוני ומתנדבים.
- ב. הספקת שירותים חיוניים: ויסות כח אדם עירוני ומתנדבים למטות החירום.
54. יחידת כח אדם בחירום כפופה לאגף משאבי אנוש בעירייה. היחידה מונה שני עובדים ועוסקת אך ורק בנושא איוש תקני חירום ושיבוץ עובדי העירייה בשעת חירום.



55. תקן כח אדם בחירום נקבע על ידי משרד התמ"ת. ניהול המעקב והעדכונים לגבי כח אדם בחירום נעשה באמצעות שימוש בתוכנת מחשב ייעודית. עדכון המערכת נעשה על ידי עובדי יחידת כח אדם בחירום וכן אנשי משאבי אנוש ביחידות העירייה.
56. הביקורת קיבלה לידיה מסמך המפרט את תקן כח האדם בחירום בהשוואה לשיבוץ. בהתאם למסמך נמצא כי תקן החירום מאויש ב- 99.86% (חסרים 3 עובדים מתוך 2,168).
57. על פי נוהל גיוס כח אדם למערך החירום העירוני של אגף משאבי אנוש בעירייה מיום 8 בפברואר, 2010, שובצו כל 7,200 עובדי העירייה ו- 500 עובדי מוסדות החינוך העצמאי הכפופים לעירייה, לתפקידים בשעת חירום. ההחלטה התקבלה על מנת לתת מענה לעבודה במשמרות וכן במקרה בו חלק מהעובדים המשובצים לא יתייצבו בשעת חירום.
58. אחת לרבעון מועברים דוחות איוש התקנים למשרד התמ"ת. הביקורת קיבלה לידיה את הדוח האחרון שנשלח למשרד התמ"ת בחודש יולי, 2011. מהדוח עולה כי תקן החירום מאויש כנדרש.
59. חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז - 1967 מגדיר מפעל חיוני כדלקמן: **"ככל מפעל או חלק ממנו שאפשר להפעילו לצרכי קיום המשק ושפועולתו חיונית לקיום הספקה או שירותים הדרושים לציבור"**. על פי החלטת משרד התמ"ת, העירייה מוגדרת כמפעל חיוני ב', בשעת חירום. בהתאם לכך, חובה על כל העובדים דלעיל להתייצב בשעת חירום במקום עבודתם.
60. מדי שנה מונפקים כתבי מינוי בחירום לכל עובד. לדברי מנהל יחידת כח אדם בחירום, כתבי המינוי מועברים למנהלי היחידות ובאמצעותם לעובדים, תוך מתן הסבר לגבי תפקידו של העובד בחירום. כתבי המינוי מתויקים גם בתיקים האישיים של העובדים.
- מנהל אגף משאבי אנוש מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 31 באוקטובר, 2011 כי: **"במהלך שנת 2011 נוסף באתר אדם עולם תוכן חדש בנושא כח אדם בחירום ובו ניתן למצוא, בין היתר, גם מידע אישי בנושא שיבוץ עובדים בשעת חירום"**.
61. בנוסף, העובדים אף מקבלים הסבר בנוגע לתפקידה של העירייה בשעת חירום וכנגזרת מכך חובותיהם של העובדים בעירייה, באמצעות מידעון לעובד חדש - זכויות וחובות העובד.
62. איוש תקני כח אדם בחירום מבוצע מול מנהלי האגפים הרלוונטיים וכן מול מנהלי כח אדם, בהתאם לתרחישי החירום שנקבעו על ידי אגף הביטחון בעירייה. כחלק מתפקידה בודקת יחידת כח אדם בחירום את כישוריו והתאמתו של כל עובד לתפקיד החירום אליו הוא משובץ.
63. מבדיקת הביקורת עולה כי מזכירת היחידה בוחנת מידי יום את איוש תקני כח האדם בחירום במערכת המחשוב. מבוצע מעקב מתמיד לגבי עובדים הפורשים מעבודתם, עובדים היוצאים לחופשה ללא תשלום או עובדות היוצאות לחופשת לידה. אחת לחודש מופק דוח מצבת עובדים ובמידת הצורך עורכים שינויים באיוש התקנים.



64. בנוסף, אחת לחצי שנה מפיקה היחידה דוח הכולל את מספר הילדים שיש לכל עובד בחתך גילאים, המטרה לא לשבץ בתקני החירום אימהות לילדים קטנים.
65. לעירייה נוהל קריאה מהירה בשעת חירום, הבנוי על פי מדרג חשיבות. במקרה חירום מועברת הודעה לעובדים ובה הוראות התייבשות. ההודעה מועברת באמצעות חברה חיצונית, כאמור על פי מדרג חשיבות תפקידו של העובד.
66. הביקורת בחנה את תיק נהלי החירום של מטה משאבי אנוש. מבדיקת הביקורת נמצא כי הנהלים מעודכנים לינואר, 2011 וכוללים התייחסות לכל משימות המטה בשעת חירום.
67. במקרה של פגיעה בבניין העירייה, תועבר פעילות מטה משאבי אנוש בשעת חירום לבניין בזק. מבדיקת הביקורת עולה כי נכון למועד הביקורת טרם בוצע תרגיל להפעלת המקום החלופי, לא נערך סיור לעובדים במקום, ולמנהלי המטה אין מידע לגבי התשתיות הפיסיות הקיימות במקום, אם בכלל.
- מנהל אגף משאבי אנוש מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 31 באוקטובר, 2011 כי: **"יערך סיור בבניין בזק לכל בעלי התפקידים במכלול מינהל מיד לאחר שיסתיים השיפוץ והסיור במקום יתאפשר."**
68. מתנדבים:
- א. בחודש מאי, 2007 הוציא לאור פיקוד העורף חוברת בשם **"תורת ההתגוננות האזרחית ברשות מקומית"**. בהתייחס לעניין המתנדבים נכתב בחוברת כי כח האדם המצומצם של הרשות המקומית לעומת הצרכים המתרבים בחירום, מחייב תגבור של כח אדם המתבסס על מתנדבים מאותרים, מאורגנים ומתודרכים מראש. פיקוד העורף הנחה את הרשות המקומית להיערך להכנת מערך מתנדבים להפעלה בשעת חירום על ידי:
- (1) תכנון והקמה מראש של המסגרות הארגוניות להפעלת המתנדבים והסדרת התמיכה הלוגיסטית הנדרשת להפעלתם.
 - (2) הכנת המתנדבים לביצוע תפקידם על ידי הדרכות מתאימות, שיתוף המתנדבים בפעילויות השונות בתחום וכן על ידי שיתופם בתרגילי החירום העירוניים.
- ב. העירייה מקיימת קשר עם ארגוני מתנדבים ברחבי העיר על מנת לקיים גרעין מתנדבים קבוע. רישום וקבלת מתנדבים בשעת חירום הינו באחריות מטה כח אדם. השמת המתנדבים ושיבוצם מבוצע באמצעות עובדי בית המשפט לעניינים מקומיים. המתנדבים מגויסים במטות האזוריים. בכל מטה מצוותים 2-3 עובדים שתפקידם לגייס מתנדבים.



ג. אגף משאבי אנוש בעירייה אמון על הקשר עם המתנדבים. מבדיקת הביקורת עולה כי כנס המתנדבים האחרון נערך בשנת 2008. לדברי מנהל כח אדם בחירום מתוכנן כנס נוסף לסוף שנת 2011 או תחילת שנת 2012.

מנהל אגף משאבי אנוש מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 31 באוקטובר, 2011 כי: "כנס מתנדבים בחירום הינו אחד האמצעים לשמירה על קשר עם המתנדבים והוא מתכנס אחת למספר שנים. מטה כח אדם בחירום מקפיד לשמור על קשר רציף ושומף עם המתנדבים.

ועדת היגוי מתנדבים נוספת מתוכננת להתקיים כנדרש בתאריך 14 בנובמבר, 2011."

ד. מבדיקת הביקורת עולה כי בשנת 2008 נערך תרגיל חירום שכלל תרגול של מערך המתנדבים העירוני, בהשתתפות כ- 250 מתנדבים. בנוסף, מופעלים המתנדבים גם בתרגילי החירום העירוניים המתקיימים אחת לשנה.

ה. מנהל יחידת כח אדם בחירום מסר לביקורת כי העירייה מייחסת חשיבות רבה לסיוע מתנדבים בשעת חירום. ליחידה נוהל מפורט, כולל תרשים זרימה, העוסק באופן גיוס המתנדבים. הנוהל קובע את אופן הפעלת מערך ההתנדבות בעירייה, ברגיעה ובחירום. תיקי החירום הכוללים את כל הטפסים הנדרשים לצורך גיוס מתנדבים, נמצאים אצל ראש ענף מתנדבים בעירייה ויועברו למטות השונים בעת חירום.

ו. בהתאם לאוגדן, על העירייה להקים ועדה לתיאום ארגון ההתנדבות ברשות המקומית (הוועדה הינה תת-ועדה של הוועדה המקומית לשעת חירום), שתתכנס פעמיים בשנה. מטרת הוועדה הינו תכנון, תיאום וארגון מערך ההתנדבות והפעלתו של מערך המתנדבים בשעת חירום.

ז. הרכב הוועדה יכלול 8 חברים קבועים, נציגי הארגונים השונים הפועלים בשעת חירום והגורמים הבאים: מנהל מכלול כח אדם או מנהל מטה משאבי אנוש, מנהל מערך המתנדבים בעירייה, רכזי ההתנדבות של המכלולים, נציג מועצת ארגוני המתנדבים בעיר, נציג פיקוד העורף, נציג משטרת ישראל, נציג מגן דוד אדום, נציג כיבוי והצלה. כמו כן, יש לזמן את נציג מטה ביטחון.

ח. מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה הקימה צוות היגוי מתנדבים (ועדה) בראשות מנהל אגף משאבי אנוש בעירייה.

ט. הביקורת בדקה התכנסות הוועדה בהתאם לקבוע באוגדן, להלן הממצאים:

(1) שנת 2010: הוועדה התכנסה פעם אחת בלבד, ביום 23 ביוני. לדברי מנהל כח אדם בחירום במחצית השנייה של שנת 2010 התחלף מנהל אגף משאבי אנוש בעירייה ולכן הוועדה לא הספיקה להתכנס פעם נוספת.



(2) שנת 2011: נכון למועד הביקורת הוועדה התכנסה פעם אחת, ביום 29 במאי, 2011. לדברי ממונה כח אדם בחירום ישיבה נוספת צפויה במהלך החודשים ספטמבר או אוקטובר, 2011.

ג. מניתוח הפרוטוקולים של הוועדה לשנים 2010-2011 עולה כי הגורמים הבאים: נציג פיקוד העורף, נציג משטרת ישראל, נציג מגן דוד אדום, נציג כיבוי והצלה, אשר צריכים להיות חלק מחברי הוועדה לא השתתפו בישיבותיה.

מנהל אגף משאבי אנוש מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 31 באוקטובר, 2011 כי: "בעבר זומן כל הפורום המופיע בהמלצה עפ"י נוהל זה והגיע בפועל. בשל העובדה שהמתנדבים של משטרת ישראל, מד"א, כיבוי אש ופיקוד העורף אשר הינם גופים מקצועיים המתנהלים באופן עצמאי לא נמלו חלק בישיבה. יחד עם זאת יודגש כי אנו עומדים איתם בקשרי עבודה שוטפים בכל סיוע נדרש לדוגמא, סיוע לפעילות מתנדבי המשמר האזרחי של משטרת ישראל ותרגול צוותי חילוץ והצלה בכיבוי אש. לאור הערת הביקורת נשוב לזמנם במפגשי וועדת ההתנדבות."

יא. הביקורת קיבלה רשימה של ארגוני מתנדבים בעיר. הרשימה כוללת בין היתר, את שם הארגון, מספר המתנדבים הפוטנציאליים, המשימות לשעת חירום ושם איש הקשר ופרטי ההתקשרות עימו.

יב. מבדיקת הביקורת עולה כי שיבוץ המתנדבים לא נקבע מראש, אלא יקבע בשעת חירום בהתאם לצרכים כפי שיגיעו מהשטח. לדברי מנהל היחידה, בשעת חירום נוצר קשר עם ראשי ארגוני המתנדבים המנווטים את המתנדבים על פי הוראות העירייה.

מנהל אגף משאבי אנוש מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 31 באוקטובר, 2011 כי:

"קיימים 2 סוגי מתנדבים:

גרעין מתנדבים המורכב מארגוני מתנדבים ששובצו בהתאם למשימות שנקבעו מראש ומתנדבים ספורדיים מקרב תושבי העיר שיוגייסו וישובצו רק בשע"ח ע"י רכזי המתנדבים בהתאם לצרכים שיגיעו מהשטח."

יג. נכון למועד הביקורת ניהול המתנדבים, לרבות התאמת כישורי המתנדבים לדרישות השטח, נעשה באופן ידני. לדברי מנהל יחידת כח אדם בחירום בימים אלו מתבצעת עבודה לבניית מודול ממוחשב לניהול מתנדבים בחירום, אשר יצליב את המידע בדבר כישורי המתנדבים ויזהה את הצרכים בשטח לביצוע התאמה מלאה.

יד. מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה החליטה להסתייע במתנדבים בנושא פתיחת מקלטים בשעת חירום. אגף שכונות ורבעים איתר מתנדבים הגרים בקרבת כל מקלט. הביקורת קיבלה לידיה מסמכים המכילים את שיבוץ המתנדבים על פי המקלטים בכל אחד מהרובעים



ברחבי העיר. מהמסמך עולה כי למרבית המקלטים צוות מתנדב אחד או שניים להם מפתח לפתיחתו של המקלט.

10. הביקורת קיבלה רשימת מתנדבים מעודכנת ליום 6 באוקטובר, 2010. הרשימה כוללת 387 מתנדבים, מתוכם 129 אחראי מקלטים. השאר הינם אנשים המתנדבים בשגרה במסגרות העירוניות, שבעת גיוסם להתנדבות הביעו את הסכמתם להתנדב גם בשעת חירום.

11. הביקורת מצאה כי במקרה בו לא שובץ מתנדב לפתיחת מקלט מסויים/אין באפשרות המתנדב להגיע למקלט, קיים סט מפתחות נוסף לכל אחד מהמקלטים במטה האזורי, כך שאחד מעובדי המטה יוכל לפתוח תוך פרק זמן קצר את כל המקלטים שבאזורו.

12. מקור נוסף למתנדבים בשעת חירום הינו תלמידי כיתות 'א' - 'ב' בבתי הספר התיכוניים ברחבי העיר. לדברי מנהל היחידה לכה אדם בחירום ישנם כ- 9,300 תלמידי תיכון רלוונטיים.

13. בחירום שובצו כ- 3,000 תלמידים לתפקידים יעודיים ספציפיים, היתרה משמשת כעתודה, אשר תופעל בעת חירום בהתאם לצרכים. השיבוץ הינו שיבוץ כמותי ולא שמי.

14. הביקורת ביצעה ביקורת פתע בשני בתי ספר בעיר ובדקה את נושא התנדבות התלמידים, להלן הממצאים:

גימנסיה הרצליה:

(1) בהתאם לטבלת "פירוט סיוע תלמידים מבתי ספר תיכוניים בשנ"ח לשנת תש"ע כיתות י - יב", המעודכנת ליום 12 בינואר, 2010, אשר נמצאה בנהלי החירום של מטה חינוך ומטה משאבי אנוש, עולה כי תיכון גימנסיה הרצליה אמור להעמיד 350 תלמידים מתנדבים, 250 תלמידים לטובת בית החולים איכילוב ו- 100 תלמידים לטובת פעילות העירייה.

(2) הביקורת קיבלה לידה מכתב ממנהל חינוך לבית הספר, מתאריך 3 באוקטובר, 2010, הון בשיבוץ התלמידים. על פי המכתב בית הספר יקצה 250 תלמידים לטובת בית חולים איכילוב. במכתב לא מצוינת הקצאת תלמידים לטובת פעילות העירייה.

(3) הביקורת קיבלה לידה רשימת תלמידים ומורים המשובצים להתנדבות בשעת חירום. הרשימה מעודכנת לשנת הלימודים הקודמת. לדברי אחראי שעת חירום בבית הספר הרשימה תתעדכן בחודש אוקטובר, 2011, לאחר תחילת שנת הלימודים הקרובה. עוד נמסר כי כל התלמידים המשובצים כמתנדבים בשעת חירום עברו הדרכה בבית החולים איכילוב.



(4) מבדיקת הביקורת עולה כי הנהלת בית הספר אינה מחתימה את הורי התלמידים על טופס הסכמה להתנדבות, אלא שולחת דואר אלקטרוני המיידע את ההורים על כך שילדיהם משובצים כחלק ממערך המתנדבים בשעת חירום.

מנהל אגף משאבי אנוש מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים בתאריך 31 באוקטובר, 2011 כי:

"הנחיות משרד התמ"ת המעוגנות בקונטרס "משק לשעת חירום בנושא כ"א (משנת 1996) וכן "חוק שירות עבודה בשעת חירום 1967" מצוין, כי אין צורך בהחתמה ההורים לפני פעילותם ההתנדבותית.

חוק שירות עבודה בשעת חירום- עמוד 3 פרק ב' בסעיף 3 א'- מצוין שגברים מגיל 16 עד 65 ונשים מגיל 16 עד 60 חייבים בשירות עבודה. קונטרס משק לשעת חירום- סעיף 8 ב'.

בעקבות הביקורת הנושא נבדק פעם נוספת עם גורמי רח"ל וכן עם משרד התמ"ת והובהר שהנחיות אלו הינן בחוקף."

תגובת הביקורת: חוק שירות עבודה לשעת חירום אינו קובע כי אין צורך בהחתמת הורים, אלא אינו דן בנושא. נוהל בינמשרדי לארגון הפעלת מתנדבים ברשות מקומית בשעת חירום של פיקוד העורף מאוגוסט, 2007 קובע כי הפעלת בני נוער בחירום ברשות מקומית יהיו בהתאם לקבוע בנוהל 14 של משרד החינוך. נוהל 14 "הפעלת בני נוער ברשות מקומית במצבי חירום" של משרד החינוך קובע כי: "הממונה על כח אדם ברשות מקומית רשאי לתכנן משימות לביצוע על ידי בני נוער עבור הרשות המקומית בשעת חירום בתנאים האלה:

...

(3) התקבל אישור מההורים להתנדבות." (ההדגשה אינה במקור)

תיכון עירוני א'

(1) בהתאם לטבלת "פירוט סיוע תלמידים מבחי ספר חיכויים בשע"ח לשנת תש"ע כיחות י- יב", המעודכנת ליום 12 בינואר, 2010 בית הספר אמור לשבץ 127 תלמידים לשעת חירום.

(2) הביקורת מצאה כי קיימת רשימת תלמידים כנדרש. התלמידים מחולקים ל- 7 קבוצות כאשר בכל קבוצה 25 תלמידים ומורה אחראי אחד.

(3) מבדיקת הביקורת עולה כי הרשימה מעודכנת עד לסוף שנת הלימודים הקודמת. לדברי אחראי שעת חירום בבית הספר רשימות התלמידים מועברות לעירייה במחציתה של כל שנת לימודים וכוללות תלמידי כיתה יא', כך שבשנת הלימודים העוקבת התלמידים עולים לכיתה יב' וממשיכים להיות משובצים.



- 4) הביקורת מצאה כי נערך מפגש הסברה לכל התלמידים המשובצים כמתנדבים בשעת חירום.
- 5) מבדיקת הביקורת עולה כי בית הספר אינו מחתים את הורי התלמידים על הסכמה להתנדבות, כנדרש בנוהל. אחראי שעת חירום בבית הספר מסר לביקורת כי בית הספר שלח מכתב המידע את הורי התלמידים כי ילדיהם משובצים כמתנדבים בשעת חירום. לדבריו לא קיבלו הנחיה לעשות זאת, אלא ביצעו זאת על דעת עצמם.
- מנהל כח אדם בחירום בעירייה מסר לביקורת כי לדעתו אין צורך להחתים את ההורים מבעוד מועד וכי יש לראות בהגעת התלמידים למוקדי ההתנדבות כהסכמת ההורים. עוד הוסיף כי במידת הצורך תבוצע החתמה של ההורים בזמן גיוס התלמידים.

מטה שפ"ע

69. בהתאם לאוגדן, יעוד מטה שפ"ע בשעת חירום: "להוות זרוע ביצועית/לוגיסטית של החמ"ל העירוני". המטה כפוף מבחינה ארגונית למכלול תפעול.
70. האוגדן קובע מספר תחומי אחריות של מטה שפ"ע. במסגרת דוח הביקורת נבחנו תחומי האחריות הבאים:
- א. סיוע לוגיסטי בהקמת מתקנים לשימושי חירום.
- ב. העברת ציוד לינה ממחסני החירום למתקני פס"ח.
- ג. ריכוז ציוד המפונים.
71. טבלת יעוד משימות מפרטת את תפקידי מטה שפ"ע במשימות השונות:
- א. קליטת מפונים:
- (1) העברת ציוד לינה ממחסני החירום למתקני פס"ח.
- (2) ריכוז ציוד המפונים במכולות.
- ב. טיפול בחללים:
- (1) סיוע לוגיסטי בהקמת התר"ח ונקודת ריכוז משפחות.
- (2) הצבת מחסומים לבידוד וחסימה של התר"ח ובנקודת ריכוז משפחות.
72. הביקורת התמקדה בתפקידי אגף שפ"ע בכל הקשור לקליטת מפונים וטיפול בחללים.



73. לדברי סגן מנהל האגף, הפעילות בשעת חירום זהה לפעילות ברגיעה. בשני התרחישים דלעיל האגף תומך במערך העירוני הרלוונטי, על בסיס חלוקה גיאוגרפית ל- 5 אזורים. לכל אזור מנהל אזור וסגן, 5 מפקחים וכ- 10 עד 12 עובדי כפיים.
74. בכל הקשור בסיוע למרכזי קליטה והשהייה, תפקידו של מטה שפ"ע לספק אמצעי חסימה מסביב למתקן בעיתות חירום.
75. הביקורת קיבלה לידה תיק הנהלים של מטה שפ"ע, בו מפורטים הבאים: תפקידיו של האגף בשעת חירום, מצבת כח האדם, האמצעים העיקריים העומדים לרשות האגף, מצבת המחסומים העומדים לרשות האגף, מיקומם ופירוט של הסיוע ההדדי בשעת חירום, דהיינו הסיוע שהמטה מקבל בשעת חירום מגורמים אחרים בעירייה והסיוע שהמטה מעניק לגורמים שונים בעירייה.
76. נוהל חלוקת ציוד פינוי סעד חללים ומכולות (להלן: "נוהל פס"ח") מעודכן לחודש פברואר, 2010. הנוהל מטפל בהעברת ציוד לינה ממחסני החירום של העירייה למתקני פס"ח המפוזרים בעיר. הנוהל מכיל 2 טבלאות:
- א. טבלת מצאי ציוד פס"ח לכל מתקן קליטה והשהייה, המציגה כמות הציוד הנמצא בכל מחסן חירום, על פי סוג. (להלן - "טבלת המצאי")
- ב. טבלת רשימת מתקני קליטה והשהייה בעיר, המציגה את: שם המתקן, כתובתו, פרטי התקשרות, מצבת כח אדם במתקן, קיבולת המתקן וכמות וסוג הציוד האמורים להיות במתקן והמחסן האמור לספק הציוד. (להלן - "רשימת המתקנים")
77. הביקורת בחנה התאמה בין הנתונים בטבלת המצאי, לבין הנתונים בטבלת רשימת המתקנים, להלן הממצאים:
- א. מרשימת המתקנים עולה כי מתקני הקליטה והשהייה אמורים לקבל ממחסן המעפילים סך של 4,100 מזרונים. מבדיקת טבלת המצאי עולה כי במחסן מאוחסנים 877 מזרונים ו- 472 מיטות בלבד. (כולל מכולות נוזהה לב יפו ומרכז ערבי יהודי, אשר גם הן מאוחסנות במעפילים).
- ב. מרשימת המתקנים עולה כי מתקני הקליטה והשהייה אמורים לקבל ממחסן המעפילים סך של 8,200 שמיכות. מבדיקת טבלת המצאי עולה כי במחסן מאוחסנות 4,318 שמיכות בלבד. (כולל מכולות נוזהה לב יפו ומרכז ערבי יהודי אשר גם הן מאוחסנות במעפילים).
- ממונה מל"ח, באגף לביטחון ולשירותי חירום מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי:
- א. במחסן מעפילים נמצאים 272 מיטות ועוד 677 מזרונים (לא כולל מכולות).
- ב. רשימת הקיבולות במחסני הקליטה הינה פוטנציאל כלל עירוני בסיסי בלבד, הניפוק בפועל יעשה עפ"י איזוץ המחקנים בזמן אמת, ועפ"י הצרכים בפועל."



תגובת הביקורת:

- א. הממצאים המוצגים בדוח הינם בהתאם לטבלת המצאי שהועברה לביקורת, וכוללים ציוד במחסן המעפילים ובמכולות שנמצאות בתחומי המחסן.
- ב. חוסר המצאי המוצג במחסן המעפילים הינו בהתאם לנתונים הקיימים ברשימת המתקנים שהועברה לביקורת.
78. כאמור, במסגרת פעילותו אחראי אגף שפ"ע על העברת ציוד הלינה למחסני פס"ח. משיחה שערכה הביקורת עם סגן מנהל אגף שפ"ע, נמסר כי קיימים הסכמים עם קבלני משנה לגבי אספקת משאיות לפיזור הציוד בשעת חירום וכי ריכוז משקי של כלי צמ"ה ומשאיות הינו חלק מההסכם שנחתם מול הקבלנים.
- מנהל אגף שפ"ע מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 10 באוקטובר, 2011 כי: "הסעיף אינו נכון בחלקו, לא קיימים הסכמים עם הקבלנים/קבלני המשנה לגבי אספקת משאיות לפיזור הציוד בשעת חירום, בנוסף ריכוז משקי של כלי צמ"ה ומשאיות אינו מהווה חלק מהמכרזים והחוזים שנחתם עם הקבלנים."
- תגובת הביקורת:** אי קיומם של הסכמים חתומים עם הקבלנים/קבלני המשנה המבטחים אספקת משאיות גם בשעת חירום, עלולה לפגוע בפעילות האגף בשעת חירום.
79. משימה נוספת של אגף שפ"ע הינה ריכוז ציוד של תושבים מפונים במכולות. מבדיקת הביקורת עולה כי לא קיים נוהל רלוונטי המטפל בנושא וכי האגף לא הסדיר בנהל מקום איסוף המכולות, הצבתן, ואופן השמירה, כנדרש.
- מנהל אגף שפ"ע מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 10 באוקטובר, 2011 כי: "הסעיף נכון בחלקו, אגף שפ"ע אחראי במסגרת סעיף זה רק על הנושא הניהולי של חוות המכולות, שאר הנושאים (הזמנת המכולות, מיקומן, אריזת הציוד והעברת המכולות לחווה) באחריות המטה הלוגיסטי ואגף הפיקוח."
- תגובת הביקורת:** תגובת האגף אין בה כדי להסביר אי קיומו של נוהל נדרש בנושא פינוי ציוד תושבים במכולות.
80. הביקורת מצאה כי לא קיים נוהל המפרט את תפקידי האגף בחירום, בנושא הטיפול בחללים, ותוכנית מובנית לביצוע המשימה, כנדרש באוגדן. לדברי סגן מנהל האגף, במידה ותתקבל הוראה מהחמ"ל העירוני המטה יפעל לפי הצורך גם ללא נוהל מפורט.
- מנהל אגף שפ"ע מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 10 באוקטובר, 2011 כי: "אגף שפ"ע פועל בנושא טיפול בחללים, אך ורק בפן הקשור בהקצאת מחסומים/אמצעי גידור בכפוף לדרישת מטה החירום. אגף שפ"ע פועל בכפוף לנוהל הקיים ע"פ הפק"ל, כמו בכל אחר אחר בעיר."



תגובת הביקורת: בהתאם לקבוע באוגדן, לאגף שני תפקידים בכל הקשור בטיפול בחללים בשעת חירום: סיוע לוגיסטי בהקמת תר"ח והצבת מחסומים לבידוד התר"ח ומקום ריכוז משפחות. לאגף אין נוהל מוסדר לביצוע המשימות המפורטות בשעת חירום. בנוסף, ראוי כי האגף יסדיר הפערים הקיים בין כמות אמצעי החסימה הקיימים בידי לבין הדרישה בפועל, בטרם תוכרז שעת חירום.

מטה קליטת מפונים

81. בהתאם לאוגדן, יעוד מטה קליטת מפונים: "קליטת אוכלוסיה מפונה, עקב אירוע חירום, במתקני ההשגחה והקליטה וטיפול בצרכי היסוד שלה". המטה כפוף מבחינה ארגונית למכלול אוכלוסייה.
82. האוגדן קובע מספר תחומי אחריות של מטה קליטת מפונים, במסגרת דוח הביקורת נבחנו תחומי האחריות הבאים:
- א. קליטה וטיפול באוכלוסיה מקומית מפונה בתחום העיר תל אביב-יפו וניהול שגרת חיים במתקנים.
- ב. הפעלת מתקני קליטה ארציים שבתחום הרשות.
83. טבלת יעוד משימות מפרטת את תפקידי מטה קליטת מפונים במשימות השונות:
- א. הפעלת מתקני ההשגחה והקליטה.
- ב. קליטה וטיפול באוכלוסיה מקומית מפונה בתחומי העיר וניהול שגרת חיים במתקנים.

מרכזי ההשגחה ומרכזי קליטה

84. על פי מסמך "תכנון וארגון ברשות מקומית - פס"ח קליטת אוכלוסייה וטיפול בחללים שעת חירום", של רשות עליונה לפס"ח ומטה משק לשעת חירום (מל"ח) ארצי (להלן: "הוראות הרשות העליונה לפס"ח ומטה מל"ח ארצי"), אחראית העירייה להפעלת מרכזי ההשגחה ומרכזי הקליטה שבתחומה.
85. מטה קליטת מפונים משמש כזרוע הביצועית בתחום. המטה מקבל מאגף הביטחון את רשימת המתקנים ובאחריות המטה להיערך עם כל האמצעים הנדרשים. קבלת האישורים מגורמי ממשל וצבא הינה באחריות אגף הביטחון.
86. בהתאם לנוהל מספר 25 של משרד הפנים, רשות פס"ח עליונה: "תפיסת מתקני פס"ח לשעת חירום ברשויות מקומיות", מחודש מרץ, 2005, על הרשות המקומית לאתר את המתקנים המיועדים לקליטת מפונים.



87. השגת המקרקעין אפשרית בדרכים הבאות:
- מקרקעין בבעלות הרשות: על פי החלטת הרשות.
 - מקרקעין בבעלות פרטית או ציבורית: התקשרות חוזית מוקדמת. במקרה של סירוב בעל הנכס לחתום על חוזה ניתן לתפוס הנכס על ידי פרסום צו תפיסה על פי התקנות לשעת חירום.
88. ועדת המשנה המקומית, באישור מרכז פס"ח מחוזי, תקבע את כמות מקומות הקליטה הדרושים לשעת חירום. לאחר קביעת מספר המקומות על הרשות המקומית לאתר את המבנים המתאימים לשמש כמרכזי השהייה ומרכזי קליטה.
89. במקרים בהם בעלי הנכס מסרבים לחתום על התקשרות חוזית, יועברו פרטי הנכס למרכז פס"ח מחוזי ויוכן צו תפיסה אשר ישמר במשרדי מרכז פס"ח האזורי ויועבר לרשות המקומית בעת הפעלת נוהל החירום.
90. על המתקנים שאותרו יאספו הפרטים הבאים:
- שם המבנה וכתובתו.
 - תיאור מלא של המבנה: מספר החדרים, הקומה או האגף המתאימים, שטח במטרים רבועים, קיבולת.
 - שם המחזיק / הבעלים / השוכר של המבנה, כתובתו ודרכי התקשרות עימו.
 - שם האחראי על המתקן, כתובתו ודרכי התקשרות.
91. מבדיקת הביקורת עולה כי, על פי מפת החירום העירונית, קיימים 63 מתקני השהייה וקליטה:
- 42 בתי ספר ומרכזים קהילתיים בבעלות העירייה.
 - 21 בתי מלון בבעלות פרטית. 14 מתוך בתי המלון מוגדרים כמרכזי קליטה עירוניים ו-7 מוגדרים כמרכזי קליטה ארציים.
92. הביקורת מצאה כי לגבי המתקנים העירוניים העירייה עומדת בהוראות משרד הפנים ופיקוד העורף. לכל מתקן קיים תיק הכולל את המידע הרלוונטי לגבי גודלו של המתקן, מבנהו, הרכב הצוות הניהולי ונתונים נוספים כנדרש.
93. הביקורת מצאה כי לגבי המתקנים הפרטיים קיים חוסר במידע רלוונטי. מאגף הביטחון נמסר כי הדבר נובע מחוסר שיתוף פעולה של בתי המלון עם העירייה. לדברי רכזת משמר אזרחי וחירום בעירייה מונה רכז בתי מלון שתפקידו להכין תיק מתקן לכל אחד מבתי המלון דלעיל. רכז בתי המלון פנה לבתי המלון על מנת לתאם ביקור בו יוכן תרשימי המתקן, אביזרים המותקנים בו



ובדיקות נוספות בהתאם לדרישות פיקוד העורף. מנהלי בתי המלון סירבו לאשר לרכז להיכנס לתחומם על מנת לבצע את עבודתו.

ממונה מל"ח, באגף לביטחון ולשירותי חירום מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי:

"א. העירייה ניסתה לבצע מיפוי וסריקה במתקני הקליטה הפרטיים, (בבתי המלון) אולם מנהלי בתי המלון לא שיחפו פעולה ודחו את נציגי העירייה שביקשו למפות את תכולת בתי המלון.
ב. הדבר דווח לרכז פס"ח מחוץ - במשרד הפנים מר ה. צ. שהינו הסמכות המחויבת בנושא. הנ"ל הנחה את העירייה כי בשעת חירום יוציא משרד הפנים "צווי תפיסה" לבתי המלון והם יהיו מחויבים לקלוט מפונים בהתאם להנחיות העירייה.
ג. לא ראינו טעם לפנות פעם נוספת אליהם היות וסירובם היה נחוש והנחיות רכו פס"ח היו כי ההליך מבחינת העירייה מוצא."

94. מבדיקת הביקורת עולה כי לא קיימים הסכמים עם בעלי המתקנים הפרטיים, הן אלו המוגדרים כמתקני קליטה עירוניים והן אלו אשר מוגדרים כמרכזי קליטה ארציים. לדברי ממונה מל"ח בעירייה ורכזת משמר אזרחי וחירום בעירייה, נעשתה פנייה בשנת 2008 לכל המתקנים הפרטיים בכדי שיחתמו על הסכם לשעת חירום, התקבל סירוב מכל המתקנים. הביקורת לא איתרה פנייה נוספת לבעלי המתקנים.

ממונה מל"ח, באגף לביטחון ולשירותי חירום מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי: "בתי המלון המוגדרים כמתקני קליטה ארציים דחו את פניות נציגי העירייה לחתום על הסכם לשעת חירום, אולם אחת לשנתיים מתבצעת ביקורת ע"י צוות של משרד הפנים, משרד התמ"ח ונציגי העירייה במתקנים אלו.
לכל מתקן קיים תיק עם נתונים והנחיות (המצוי בידנו) לגבי הפעלת המתקן בשע"ח. הכנת התיקים באחריות רכו פס"ח מחוץ."

95. רשימת המתקנים אשר סרבו להתקשר עם העירייה הועברה לרכז פס"ח מחוץ, לצורך הכנת צווי תפיסה לשעת חירום. לדברי ממונה מל"ח עירוני, האחריות להוצאת הצווים היא של משרד הפנים באמצעות הממונה על המחוז. עוד מסר כי אינו יודע האם הוצאו צווים כנדרש.

96. הביקורת מציינת כי כמות המפונים אשר אמורים להתפנות למתקנים הפרטיים עומדת על 4,762 תושבים. כמות זו הינה מהותית למערך הפינני העירוני ומהווה כ- 26% מסך כמות המפונים המשוערת.

97. סעיף 13 לנוהל מספר 25 של רשות פס"ח עליונה, במשרד הפנים, קובע כי על הרשות לקבל את אישור המתקנים על ידי הרמות הממונות: מרכז פס"ח מחוץ והרשות העליונה לפס"ח.



98. מבדיקת הביקורת עולה כי בהתאם למסמך מרשות פס"ח עליונה המעודכן ליום 16 במאי, 2010, קיים אישור לכל מתקני הקליטה העירוניים שבאחריות העירייה, למעט 3 בתי ספר:

א. ישיבת בר- אילן.

ב. תיכון ח'.

ג. תיכון ל"ב אג'אל.

ממונה מל"ח, באגף לביטחון ולשירותי חירום מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי: "נכון ל- 16 למאי 2010, היו בידי העירייה אישורים לכל המתקנים שהוקמו עד לתאריך זה. מתקני הקליטה: ישיבת בר אילן, תיכון ח', ותיכון אג'אל. אומנו והוקמו רק בדצמבר 2010 והעירייה נמצאת בתהליכי אישור סופיים מול הגורמים הנוגעים בדבר למתקנים אלו".

99. מרכזי ההשגיה והקליטה יאורגנו כך שתתאפשר הגעתם של המפונים, הרגעתם, רישומם ומתן שירותים חיוניים כגון מזון, שתייה, מנוחה, רווחה ועוד.

100. מערך קליטת המפונים ברשות מקומית מבוסס על 3 מרכיבים עיקריים:

א. מתקן.

ב. כח אדם להפעלה.

ג. אמצעי לינה עיקריים.

101. כל רשות מקומית תיערך לקלוט את תושביה המפונים וכן תושבי רשות מקומית אחרת שפנו אליה על ידי גורם מוסמך.

102. מערך קליטת המפונים ייתן מענה בשני שלבים:

א. מענה מידי לאוכלוסיה מפונה לפרק זמן קצר (עד 24 שעות) - מרכז השגיה.

ב. מענה ופתרון מוסדי לאוכלוסיה מפונה לפרק זמן ארוך - מרכז קליטה.

103. תקן כח אדם למרכזי השגיה ומרכזי קליטה נקבע על ידי הרשות העליונה לפס"ח:

ה ע ר ו ת	קיבולת מרכזי קליטה			קיבולת מרכזי השגיה			התפקיד	תקן כ"א
	500	300	150	500	300	150		
א. איוש בפועל יבוצע בעדיפות מתוך הסגל האורגני של המתקן.	1	1	1	1	1	1	מנהל המתקן	סגל
	2	2	1	2	2	1	סגן מנהל המתקן	
בהיעדר סגל אורגני יאוישו התקנים ע"י עובדי הרשות.	4	2	2	6	4	2	פקיד קבלה ורישום	שלדי
	2	2	1	2	2	1	מידע לציבור	



ה ע ר ו ת	קיבולת מרכזי קליטה			קיבולת מרכזי השהייה			התפקיד	תקן כ"א (מקצועי)
ב. בעלי תפקידים שיתפנו מביצוע תפקידם יסייעו לבעלי תפקידים אחרים עפ"י הנחיות מנהל המתקן.	4	2	1	4	2	1	גבנת/מטפלת	
ג. הנהלת המתקן תגייס פעילים מתוך הקלוטים עפ"י הצורך.	6	4	2	8	6	2	סדרן קולט	סגל
	2	2	1	2	1	1	אחראי לציוד	בוסף
ד. הרשות תתגבר את המתקנים באמצעות מתנדבים ובני נוער על פי יכולתה.	6	4	2	4	3	2	מגיש מזון	
	27	19	11	29	21	11		סה"כ

104. מבדיקת הביקורת עולה כי צוות הניהול של מתקני ההשהייה והקליטה, שהינם בתי ספר ומרכזים קהילתיים, מתבסס על צוות הליבה של המתקן ברגיעה, אליו נוספים עובדי העירייה בשעת חירום. הביקורת מצאה כי שיבוץ העובדים נעשה בהתאם לתקן שנקבע על ידי הרשות העליונה לפס"ח.

105. לדברי סגן מנהל מטה קליטת מפונים, ההערכה כי בשעת חירום לא יגיע כל הצוות ולפיכך הונחו מנהלי המתקן להשתמש במפונים עצמם, לצורך ניהולו התקין של המתקן.

מנהל אגף קהילה נוער וספורט, מסר בהתייחסותו לדברי סגן מנהל המטה בטיוטת הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי: "מערך החירום העירוני מתבסס על צוות הניהול של מרכזי הקליטה וההשהייה. מטה משאבי אנוש בתאום עם אגף הביטחון מפעיל מערך של מתנדבים כעתודה עירונית, העוברים תהליך העצמה במהלך השנה, למלא חוסרים בשעת הצורך וכן מערך של תלמידים מתנדבים. עם זאת מונחים המנהלים בשטח להיעזר במידת הצורך גם במפונים עצמם. מנהלי המרכזים מונחים לאתר ולקדם מנהיגות מקומית מקרב הפעילים ולהעצימם כך שיהוו בסיס איתן לניהול מרכזי הקליטה במיוחד במידה ומשך הפינוי מתאריך."

106. בהתאם להנחיות רשות פס"ח עליונה במשרד הפנים, רענון סגלי המתקנים יעשה אחת לשלוש שנים. מבדיקת הביקורת עולים הבאים:

א. מתקנים הממוקמים בבתי ספר - השתלמות מנהלים ותדרוך הסגלים בוצעה בחודש מרץ 2008, תרגול המתקנים בוצע בחודש אפריל 2008, למעט שלושת המתקנים אשר הוכשרו בשנת 2010, בהם השתלמות המנהלים בוצעה בחודש דצמבר, 2010, ותדרוך הצוותים והתרגול בוצעו בחודש מרץ, 2011.



ב. מתקנים במרכזים קהילתיים - השתלמות מנהלים, תדרוך צוותים ותרגול של צוותי החירום נעשו לאחרונה במהלך שנת 2009.

ממונה מל"ח, באגף לביטחון ולשירותי חירום מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי:

"הנחיות פס"ח הינן לבצע אימון למתקני הקליטה וההשהייה אחת ל- 3 שנים. האימון יכול לכלול את אחת האפשרויות הבאות: תרגול/תדרוך מלא/השתלמות.

רוב מתקני פס"ח ביצעו תרגול ואימון במהלך השנים 2009 ו-2010. (לדוגמא: בשנת 2009 כל המרכזים הקהילתיים וצוותי בתי המלון עברו השתלמות).

האימון הקרוב של יתרת המתקנים מתוכנן ל - 29 נוב' 2011. כך שהעירייה עומדת בהנחיות של מחזוריות אימון כל - 3 שנים."

107. סגן מנהל מטה קליטת מפונים מסר לביקורת כי רישום וניהול המפונים נעשה באופן ידני, העברה למרכז המידע העירוני נעשית באמצעות שליח או פקס. במקרה בו כמות המפונים תהיה גדולה הדבר לא יאפשר מעקב ומסירת מידע בזמן אמת לגבי שמות המפונים והמתקן אליו פונו.

מנהל אגף קהילה נוער וספורט, מסר בהתייחסותו לדברי סגן מנהל המטה בטיטת הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי: "רישום המפונים בשלב זה יהיה ידני בכל מרכז ומרכז. בשלב הראשון יועברו כל הדוחות הידניים למרכז מל"מ שהוכשר להקליד את הנתונים בעזרת תוכנת פס"ח."

מרכזי ההשהייה

108. סעיף 1(ג) להוראות הרשות העליונה לפס"ח ומטה מל"ח ארצי, העוסקות בקליטת אוכלוסייה וטיפול בחללים בשעת חירום, קובע כי מרכזי ההשהייה ימוקמו בתחום שטח השיפוט של הרשות המקומית, במבנים ציבוריים בהם תאפשר שהייה ומנוחה למשך כיממה.

109. בתכנון פריסת מרכזי ההשהייה יש להתחשב בפיזור הגיאוגרפי של האוכלוסייה על מנת לאפשר מענה לפגיעות אפשרויות באזורים שונים בתחום הרשות.

110. יעוד מרכזי ההשהייה:

א. מרכזי ההשהייה ישמש כמקום ארצי למפונים, עד להעברתם למרכזי קליטה, משפחה וידידים או מקומות אחרים.

ב. לאפשר הגשת סיוע ראשוני, במטרה לסייע למפונים להתגבר על ההלם, החרדה וההתרגשות בהם הם שרויים ולספק את צרכיהם המידיים.



111. בהתאם להוראות הרשות העליונה לפס"ח ומטה מל"ח ארצי, העוסקות בקליטת אוכלוסייה וטיפול בחללים בשעת חירום בבחירת מתקן כמרכז השהייה יש להתחשב בגורמים הבאים:
- א. במתקן יש שירותים חיוניים סבירים, המאפשרים שהיית מפונים לפרק זמן של כיממה. דהיינו: קורת גג, אפשרות למנוחה, מים זורמים, שירותים סניטריים ומקום להכנת ארוחות קלות.
 - ב. דרכי גישה נוחות למתקן.
 - ג. המתקן מאפשר התארגנות מהירה לקליטת מפונים, באמצעים פשוטים.
 - ד. אישור תברואי למתקן מלשכת הבריאות המחוזית.
 - ה. המתקן מתאים לקליטת 500 מפונים.
- מנהל אגף קהילה נוער וספורט, מסר בהתייחסותו לטיטוט הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי: "רישום המפונים בשלב זה יהיה ידני בכל מרכז ומרכז. בשלב הראשון יועברו כל הדוחות הידניים למרכז מל"מ שהוכשר להקליד את הנתונים בעזרת תוכנת פס"ח. ישנם מתקנים שהקיבולת שלהם קמנה מ 500. הכל בהתאם להנחיות משרד הבריאות ובתאום עם רכו פס"ח מחוזי."
- תגובת הביקורת:** בהתאם למפת החירום העירונית, כלל המתקנים למעט מתקן אחד הם בעלי קיבולת של מעל 500 איש.
1. בחירת המתקן תאושר על ידי מפקד מחוז פיקוד העורף.
112. מבדיקת הביקורת עולה כי מתקני ההשהיה מתאימים לקליטת 500 איש וכי קיים אישור מפקד מחוז פיקוד העורף למתקנים.
113. הביקורת קיבלה לידה העתק אישור תברואי למתקני החירום ממשרד הבריאות. הביקורת מציינת כי האישור משנת 2009 ותקף לשלוש שנים, כך שיש לחדשו בתחילת שנת 2012. מבדיקת הביקורת עולה כי האישור מתייחס לכלל מתקני החירום בעיר, למעט 7 מתקנים: 3 מתוכם הוכשרו בשנת 2010 ו-4 מתקנים העתידיים להיות מוכשרים בהמשך השנה.
114. קיבולת האנשים שניתן לקלוט בכל אחד מהמתקנים נקבעת על ידי רשות פס"ח העליונה, במשרד הפנים. בהתאם לכך הרשות אף קבעה תקן הקובע יחס המפונים אל מול כמות המתקנים הסניטריים במתקן, כדלהלן:
- א. ברז אחד לכל 50 מפונים.
 - ב. תא שרותים לכל 50 מפונים.
 - ג. כיור לכל 200 מפונים.
 - ד. מקלחת לכל 100 מפונים.



115. הביקורת בחנה את יכולת מתקני החירום לקלוט תושבים מפונים בהתאם למסמך "יכולת קליטה מתקני חירום, על פי מפרט טכני של אנף הביטחון" המעודכן לינואר, 2011. מבדיקת הביקורת עולה כי המסמך אינו כולל השוואה בין התקן לבין כמות האביזרים בפועל במתקני ההשתייה. ממונה מל"ח, באגף לביטחון ולשירותי חירום מסר בהתייחסותו לסעיפים 114-115 לטיטות הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי: "האחריות לביצוע הבדיקה וההתאמה של האביזרים הסניטרים לתקן המתקן הינה של לשכת הבריאות המחוזית. לשכת הבריאות אישרה לעירייה את המתקנים הללו ונתנה להם אישור תברואי".
116. בהתאם למפת החירום העירונית ואישור רשות פס"ח עליונה, מרכזי ההשתייה עתידיים לקלוט כ- 5,025 מפונים. סעיף 4(ג) להוראות הרשות העליונה לפס"ח ומטה מל"ח ארצי קובע כי במרכז השתייה לא מתוכננת הקצאת ציוד לינה. יחד עם זאת, יש להיערך לפי הצורך (ולא אוטומאטית) לאספקת ציוד לינה עבור מבוגרים, חולים וילדים בהיקף שלא יעלה על- 10% מסך המפונים למרכזי ההשתייה, דהיינו 500 מזרנים ו- 1,000 שמכות.
117. הביקורת בחנה עמידת העירייה בציוד הנדרש במרכזי ההשתייה ומרכזי הקליטה, לפירוט ראה להלן בפרק העוסק במרכזי קליטה.

מרכזי קליטה

118. הרשות המקומית תיערך לקליטת אוכלוסיה מפונה חסרת קורת גג במרכזי קליטה לשהייה ממושכת.
119. בהתאם להוראות הרשות העליונה לפס"ח ומטה מל"ח ארצי, העוסקות בקליטת אוכלוסייה וטיפול בחללים בשעת חירום יעוד ותפקידי מרכז הקליטה הינם כדלהלן:
- א. לקלוט אוכלוסיה מפונה ולספק לה מקום מגורים זמני, אפשרות לכלכלה ושירותי עזר שונים, אשר יאפשרו קיום אורח חיים תקין ככל האפשר, לתקופה ממושכת.
 - ב. קיום שירותי אחזקה ומתן שירותים שונים במתקן.
 - ג. סיוע והכוונה בקישור ובהכוונה לשירותים הניתנים על ידי הרשות המקומית וגופים ממלכתיים אחרים.
 - ד. תכנון והפעלת מערכת לימודים לילדי המפונים.
120. מתקן אשר ישמש כמרכז קליטה יקבע בדרך כלל במוסד, המאכלס ברגיעה אוכלוסיות שונות ובעל תשתית לוגיסטית בסיסית המאפשרת שהיית אנשים לפרקי זמן ארוכים או מתקן אחר בו ניתן לספק את השירותים למפונים, כגון:



- א. חדרי מגורים.
- ב. ציוד לינה בסיסי.
- ג. כח אדם לניהול ולהחזקת המתקן ושירותיו.
- ד. סידורי כלכלה.
- ה. חשמל, מים וביוב לרבות שירותים סניטריים.
121. במרכז קליטה שהם בית ספר ומבני ציבור יש לבצע הכנות ארגוניות מיוחדות, על מנת להתאימם לקליטת מפונים לשהייה ארוכה, ובין היתר: הספקת ציוד לינה, הספקת מזון והכנת צוות כח אדם לטיפול במפונים. כל ההכנות יתועדו בתיק תכנון למתקן.
122. הביקורת קיבלה לידה 2 קלסרים: קלסר תיק נהלים, קלסר קליטת מפונים פס"ח. מבדיקת הביקורת עולה כי על פי הנספח לתיק הנהלים, בו מפורטים מתקני ההשהיה והקליטה העירוניים, קיימים 9 מרכזי קליטה בבתי ספר עירוניים, בעוד על פי קלסר קליטת מפונים פס"ח רשימת מרכזי הקליטה בבתי ספר וכוללת 12 בתי ספר. בבדיקת הנתונים מול מפת החירום העירונית אותרו 12 בתי ספר המשמשים כמרכזי קליטה.
- מנהל אגף קהילה נוער וספורט, מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי: "במערך בתי הספר ישנם 12 מרכזי קליטה. בזמן עריכת הבדיקה היו רשומים בקלסר 9 בלבד היות ושלושה מתקנים היו בשלבי הכשרה."
- תגובת הביקורת:** 3 המתקנים הנזכרים הוכשרו כבר בשנת 2010 ואף מופיעים כחלק ממתקני הקליטה במפת החירום העירונית לשנת 2011. הטענה כי לא עודכנו בתיק הנהלים מאחר והיו בשלבי הכשרה אינה תואמת הנתונים בידי הביקורת.
123. סעיף 5 (ב)3ג להוראות הרשות העליונה לפס"ח ומטה משק לשעת חירום, העוסקות בקליטת אוכלוסייה וטיפול בחללים בשעת חירום, קובע כי מספר בתי הספר, אשר ישמשו כמרכזי קליטה לא יעלה על 10% מכלל בתי הספר המצויים בתחומי הרשות. מבדיקת הביקורת עולה כי לא קיימת חריגה מהקבוע בסעיף.
124. בהתאם לסעיף 12(א) לנוהל מספר 25 של משרד הפנים (תפיסת מתקני פס"ח לשעת חירום ברשויות המקומיות), על ועדת המשנה המקומית לקבוע את מספר מקומות הקליטה הדרושים לה לשעת חירום ולקבל לכך את אישור מרכז פס"ח מחוזי.
125. לדברי ממונה מל"ח בעירייה, בהתאם להוראות פיקוד העורף מספר מקומות הקליטה שעל הרשות להכשיר הינו 4% מכמות התושבים. הביקורת קיבלה אישור מממונה רשויות ופס"ח מחוזי במשרד הפנים, הקובע כי כל רשות מקומית תעמיד יכולת קליטה של 4% מול מספר התושבים.



126. מבדיקת הביקורת עולה כי בהתאם לשנתון 2010 מספר התושבים בתל אביב, (כפי שמופיע באתר העירייה), עומד על כ- 400 אלף תושבים, דהיינו על העירייה להכין מתקני קליטה בעלי קיבולת של כ- 16,000 מפונים.

127. בהתאם לרשימת מרכזי הקליטה וההשגיה במפת החירום העירונית כמות המפונים שניתן לקלוט עומדת על 17,807 מפונים. לדברי מזכירת המטה בחירום נכון לחודש יולי, 2011 נמצאים בתהליך הכשרה 4 מתקנים עירוניים נוספים, אשר יגדילו את קיבולת המפונים בכ- 1,050 תושבים נוספים, כך שכמות המפונים שניתן לקלוט תעמוד על כ- 18,857 תושבים.

128. רשות פס"ח העליונה, במשרד הפנים קבעה תקן ליחס המפונים אל מול כמות המתקנים הסניטריים במתקן, כדלהלן:

א. המתקן יכיל ברוז אחד לכל 50 מפונים.

ב. תא שרותים לפחות לכל 50 מפונים.

ג. כיור לכל 200 מפונים.

ד. מקלחת לכל 100 מפונים.

129. הביקורת בחנה את כמות המתקנים הסניטריים במתקני החירום, כפי שעולה ממסמך "יכולת קליטה מתקני חירום, על פי מפרט טכני של אנף הביטחון" (מעודכן לינואר, 2011) (להלן: "מסמך יכולת הקליטה") ומצאה כי במספר מרכזים, שהינם בתי ספר ומרכזים קהילתיים, קיים חוסר באביזרים סניטריים לעומת התקן, כדלהלן:

א. ב- 18 מתוך 35 מתקנים לא קיימות כלל מקלחות.

ב. ב- 3 מתקנים נוספים מספר המקלחות נמוך מהתקן.

ג. בתיכון צייטלין חסרים 4 תאי שירותים מתוך תקן של 10 תאים.

ד. בתיכון ח' חסרים 6 תאי שירותים מתוך תקן של 10 תאים.

ממונה מל"ח, באגף לביטחון ולשירותי חירום מסר בהתייחסותו לטיטוט הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי:

א. האחריות למתן אישורים תברואיים למתקני פס"ח הינה של לשכת הבריאות המחוזית.

ב. העירייה קיבלה אישורים תברואיים לכל המתקנים.

ג. לגבי מחסור במקלחות בחלק מהמתקנים הנושא ידוע, מתואם ומאושר ע"י רכז פס"ח מחוזי. פער זה יפתר בשעת חירום ע"י התקנת מקלחות שדה במתקני הקליטה ו/או ע"י הסעת המפונים למתקנים בהם יש מקלחות (כגון בריכות שחיה, קאנטרי וכו'). בתאום ואישור רכז פס"ח מחוזי."

130. בנוסף, מסמך יכולת הקליטה מתייחס לתקן מקלוט, וקובע כי לכל מפונה יוקצב שטח של 0.5 מ"ר. השטח נקבע בהתאם למדיניות המיגון של פיקוד העורף.

131. הביקורת מצאה כי ב- 10 מתוך 39 המתקנים העירוניים, אשר עתידים לשמש כמרכזי קליטה, קיבולת המקלט נמוכה מהקיבולת שנקבעה למתקן. לגבי 3 מבתי הספר (ישיבת בר אילן, תיכון ח' ותיכון ל"ב אג'אל) אין נתונים לגבי קיבולת המקלטים. במרכז קהילתי לב תל אביב לא קיים מקלט כלל.

ממונה מל"ח, באגף לביטחון ולשירותי חירום מסר בהתייחסותו לסעיפים 130-131 לטיטות הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי:

"א. נכון להיום איננו מחויבים למקלטים במתקני ההשהייה והקליטה.

ב. עד כה לא הופצו הוראות פס"ח לגבי חובת התאמת קיבולת המתקן לגודל המקלט במתקן.

ג. הנושא נמצא בבחינה בימים אלו, כאשר תופצנה הוראות חדשות נבחן את קיבולות הקליטה ונתאימן ליכולת המיגון והמקלום במתקנים השונים."

תגובת הביקורת: הוראות הרשות העליונה לפס"ח ומטה מל"ח ארצי, אומנם אינן קובעות קיום מקלט בנכס, יחד עם זאת ההנחיות קובעות כי הפעלת נכס כמרכז קליטה מחייבת עמידה במספר קריטריונים לרבות הכנת מיגון/ איטום במקום בהתאם להנחיות פיקוד העורף.

132. על פי הנחיות פיקוד העורף, תושב המפונה למרכז קליטה שהינו בית ספר, מוסד תרבות או מרכז קהילתי יקבל ציוד לינה הכולל מזרון ושתי שמיכות.

133. בהתאם לרשימת מתקני הקליטה, בתי ספר ומרכזים קהילתיים עתידים לקלוט כ- 8,320 מפונים (ללא 4 המתקנים אשר מיועדים להכשרה בשנת 2011), להם יש לספק מזרון/מיטה ושתי שמיכות, על כמות זאת יש להוסיף 500 מזרנים ו- 1,000 שמיכות הנדרשים במרכזי ההשהייה (כמפורט לעיל). סה"כ עומד הצורך על 8,820 מזרנים או מיטות ועל 17,640 שמיכות. הביקורת בחנה כמות הציוד במחסני החירום ולהלן הממצאים:

חוסר	כמות נדרשת	כמות קיימת	
אין חוסר	8,820	6,449	מזרונים
		2,492	מיטות
4,851	17,640	12,789	שמיכות

134. בהתאם לתוכנית השלמת ציוד בחירום של רשות פס"ח מחוז תל אביב, מיום 22 באפריל, 2010, העירייה תקבל השלמה של 2,146 שמיכות למתקנים העירוניים. הביקורת מציינת כי גם לאחר השלמה זו קיים חוסר של 2,705 שמיכות.



ממונה מל"ח, באגף לביטחון ולשירותי חירום מסר בהתייחסותו לסעיפים 132-134 לטיטות הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי: "עפ"י הנחיות פס"ח, העירייה מחויבת להיקף קליטת מפונים כפי יכולתה, עד כה הכשירה העירייה כ- 12,800 מקומות קליטה וכן 5,025 מקומות במרכזי השהייה.

מתוך זה 4,760 מקומות קליטה הינם בבתי מלון ואכסנויות המצויים ברחבי העיר. לשאר 8,040 מקומות הקליטה יש בידי העירייה – כ- 12,800 שמיכות ו- 8,950 מיטות/מזרונים. הפער יושלם ע"י משרד הפנים באמצעות רכז פס"ח מחוזי עפ"י הפרוט: 1,571 מזרונים וכ- 5,400 שמיכות...

יש לציין כי העירייה מכשירה מדי שנה מתקני קליטה נוספים (השנה מחוכנים עוד 4 מתקנים ובשנה הבאה עוד 3 מתקנים) וזאת בכדי להגדיל את קיבולת הקליטה העירונית.

עפ"י סיכום רכז פס"ח מחוזי מר ה.צ במסגרת ביקורת מל"ח ופס"ח שבוצעה במרס 2010 "עיריית ת"א יפו עומדת ברמת כשרות וכוננות גבוהה מאוד". ובהנחיות הקיימות לגבי קיבולת הקליטה וציוד הלינה הנדרש למפונים."

תגובת הביקורת: קביעת היקף של 4% מסך התושבים נמסרה לביקורת על ידי אגף הביטחון ואף מוצגת בתכתובת דואר אלקטרוני מיום 22 באוגוסט, 2011 של ממונה רשויות ופס"ח מחוזי המתייחסת לעבודת מטה בנדון. בהתייחס לפער המוצג של שמיכות ומזרונים, הנספח לתגובה הינו מסמך מאוחר מתאריך 24 באוקטובר, 2011, נתוני הביקורת מבוססים על מסמך שהועבר לביקורת מתאריך 22 באפריל, 2010. יחד עם זאת, גם בהינתן השלמה של 3,251 שמיכות למרכזי הקליטה המקומיים (יתרת השמיכות מיועדת על פי הטבלה למרכזי הקליטה הארציים), עדיין ישאר פער של 1,600 שמיכות.

135. בהתאם להוראות הרשות העליונה לפס"ח ומטה מל"ח ארצי, העוסקות בקליטת אוכלוסייה וטיפול בחללים בשעת חירום על הרשות המקומית לוודא קיומה של תכנית לכלכלת המפונים השהים במרכזי הפינוי/שהייה ובמרכזי הקליטה מרגע הגיעם למתקן. תכנון הכלכלה מחייב פעילות הרשות המקומית אשר תאתר את ספקי המזון, תגיע איתם להסכם התקשרות, תתכנן את הובלת המזון למתקנים והגשתו למפונים לרבות כלי אוכל ואספקת מים סדירה או כל תכנית אחרת כמענה לכלכלת המפונים.

136. תיק הנהלים כולל רשימה של ספקים בתחום המזון, סניטציה אישית, שירותי כביסה ועוד. לדברי ממונה מל"ח בעירייה, החתימה על הסכמי המזון הינה באחריות מטה רכז ולוגיסטיקה. מבדיקת הביקורת עולה כי נכון למועד הביקורת קיימים הסכמים עם מספר מצומצם של מסעדות היכולות לספק עד למקסימום של כ- 700 מנות ליום. לדברי ממונה מל"ח נעשתה פנייה לחברות ההסעדה הגדולות כגון גורקייט ותמ"מ ואולם אלו סירבו להתקשר עם העירייה.



מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 24 באוקטובר, 2011 כי: "קיימים הסכמים לפריטי מוזן שונים עם ספקים נוספים. מאחר ואין כל במחון שבשעת חירום תינתן עדיפות כלשהי לעיריית תל אביב-יפו נפגשו עם ספקים ויצרנים במרחב העיר תל אביב-יפו וכן עם ספקים מכל רחבי הארץ לתאום ציפיות לאספקות בשעת חירום. היגענו אתם להבנות אך לא להבטחות בכתב כי ישתדלו להיענות לדרישות עיריית ת"א ככל האפשר ועל פי מצב המלאי".

תגובת הביקורת: הנוהל דורש קיומם של הסכמים חתומים עם ספקי מוזן. הבנות בעל פה אינן מחייבות הספק, דבר העלול לחשוף את העירייה במקרה בו תידרש להספקת מוזן בשעת חירום.

137. כמו כן נמצא כי לא קיימים הסכמים עם מרכולים או רשתות סופרמרקטים לאספקת מוזן וצידוד בסיסי בשעת חירום למרכזי הקליטה וההשהייה. לדברי ממונה מל"ח בעירייה לכל מנהל מתקן קיימת קופה קטנה בסך של 5,000 עד 10,000 ש"ח כך שיוכל לבצע קניות במידה וידרש לכך.

גזבר העירייה מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 31 באוקטובר, 2010 כי: "יובהר כי קופות אלו אינן קיימות בשגרה ונפתחות בעת הצורך באמצעות חברת מוסדות חינוך וחברת יובל חינוך עבור המתקנים המופעלים באמצעותם (מהלך זה תואם עם מנכ"לי הגופים מראש)".

138. הביקורת נפגשה עם מנהל אגף הרכש והלוגיסטיקה בעיריית תל אביב-יפו, לדבריו אף אחד מהספקים העובדים עם העירייה בשגרה לא הסכים לחתום על הסכם לאספקת מוצרים ושירותים בשעת חירום. יתרה מכך, אף ספק אינו מוכן להתחייב למתן עדיפות באספקת מוצריו לעיריית תל אביב-יפו בשעת חירום.

139. הביקורת קיבלה לידיה רשימה, אשר הוכנה על ידי אגף הרכש והלוגיסטיקה, הכוללת ריכוז של ספקים ומקורות אספקה במגוון תחומים הכוללים בין היתר: מוזן, חומרי ניקוי, ביגוד, מרכולים, שירותים כימיים, מקלחות ניידות ועוד. הרשימה כוללת שמות אנשי קשר ומספרי הטלפון שלהם. לדברי מנהל האגף, לא קיימים הסכמים עם הספקים הנזכרים ברשימה ופנייה תעשה בזמן אמת לפי הצורך. רכישות תבוצענה בהתאם למצאי באותה העת.

מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה מסר בהתייחסותו לסעיפים 137-139 לטיוטת הממצאים בתאריך 24 באוקטובר, 2011 כי: "חשוב להדגיש כי המרכולים נקבעו ע"י מל"ח ר.ח.ל כמפעלים חיוניים והם חייבים להיות פתוחים גם בשעת חירום לשרות התושבים. גם לדעתנו הקופה הקטנה, בסך עד 10 אש"ח אמורה לתת מענה לצרכים המידיים של מרכזי הקליטה. כל שאר המענים יינתנו ע"פ מצב המלאים אצל הספקים, כאמור ללא עדיפויות לעיריית תל אביב-יפו אלא אם ר.ח.ל תנחה אחרת בלחצו".

140. מנהל אגף הרכש והלוגיסטיקה מסר לביקורת כי נכון למועד איסוף הממצאים לדוח הביקורת קיימים הסכמים לאספקת כ- 500 כריכים וסלטים ליום בשגרה, אולם גם במקרה זה אין הבטחה כי הכמות תסופק גם בחירום.

מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 24 באוקטובר, 2011 כי: "יבוצעו השלמות במידת הצורך מספקים שהרשות ר.ח.ל. תקצה לטובת עיריית תל אביב-יפו."

תגובת הביקורת: הנוהל דורש חתימת הסכמים עם ספקים לצורך אספקה בשעת חירום. אי חתימת הסכמים מבעוד מועד עלולה לחשוף העירייה לחוסר באספקת מזון ופגיעה בכלכלת המפונים בשעת חירום.

141. לדברי מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה, הוכנה תוכנית להצטיידות במלאי חירום מינימאלי (בשיתוף עם האגף לביטחון ושעת חירום) לתרחישים של ירי טילים ורעידת אדמה, שאף נדונה בדיונים על הצעת התקציב והוחלט לא לאשרה. מבדיקת הביקורת עולה כי העלות הכוללת של תוכנית ההצטיידות המוצעת הינה כ- 800 אלפי ש"ח.

מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 24 באוקטובר, 2011 כי: "בכוונתנו להעלות הצורך פעם נוספת."

142. לדברי מנהל אגף הרכש והלוגיסטיקה בעבר הוחזקו כמה מאות מנות קרב, בעלות של כ- 50 ש"ח למנה. בשל שיקולים תקציביים הוחלט שלא לרענן את המלאי והמזון חולק בטרם פג תוקפו.

מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 24 באוקטובר, 2011 כי: "מנות הקרב הוחזקו בשעתו באגף רכש ולוגיסטיקה בעקבות השמטונות שהתרחשו בחורף 1999 - 2000 וכמענה נקודתי לתרחיש של שמטונות."

143. מבדיקת הביקורת עולה כי אגף הרכש והלוגיסטיקה ניהל משא ומתן עם רשתות השופרסל ומגה לגבי אחסון מלאי מזון בסיסי לשעת חירום וכי הרשתות הסכימו להקצות מקום במחסניהן, כולל רענון המזון בתמורה לתשלום שנתי של מספר עשרות אלפי ש"ח. הביקורת מצאה כי גם הצעה זו לא מומשה מסיבות תקציביות.

מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 24 באוקטובר, 2011 כי: "חשוב להבהיר כי העלות הראשונית לרכישת מלאי המזון נאמדת במאות אלפי ש"ח ובשל כך הוחלט שלא לרוכשה ולא דוקא בשל עלות האחסון השוטף הנאמדת עשרות אלפי ש"ח לשנה."

תגובת הביקורת: בהתאם לנוהל, על העירייה לקבוע תכנית לכלכלת המפונים, לרבות רכישת מזון בכמות מספקת לכלל המפונים. דחייה של הרכישה לשעת החירום בפועל, הושפת את העירייה לפגיעה בכלכלת המפונים בשעת חירום.



144. קובץ "השתלמות סגל מרכזי קליטה חדשים" מדצמבר, 2010 של אגף הביטחון, מפרט נהלים להפעלת מרכזי קליטה, וקובע כי לכל מרכז קליטה יהיה תיק תיכנון שיכיל הבאים:

א. תיאור המתקן, כולל תרשים ארגוני לקליטת מפונים.

ב. הוראות קבע להפעלת המתקן בשעת חירום.

ג. שיבוץ שמי של סגל המתקן.

ד. תוכנית קליטה.

ה. סידורי כלכלה.

ו. תוכנית אמצעים (ציוד).

ז. סדרי קבלה והחזרה של המתקן.

ח. תוכניות גיוס והתארגנות דרכי תקשורת לבעלי תפקידים ומוסדות.

ט. ניהול רישום ודווח (כולל טפסי רישום וקליטה).

145. לדברי סגן מנהל מטה קליטת מפונים בכל אחד מהמתקנים העירוניים המיועדים לשמש כמתקני קליטה או השהייה קיים ארגון חירום הכולל את כל השילוט, הטפסים והנהלים הדרושים לשם הפעלת המקום בשעת חירום.

146. הביקורת ערכה ביקור פתע ב- 3 מתקנים, שני בתי ספר ומרכז קהילתי, להלן הממצאים:

א. גימנסיה הרצליה:

(1) מבדיקת הביקורת עולה כי נתוני בעלי התפקידים בבית הספר אינם מעודכנים. כך לדוגמה, על פי טבלת מרכזי הקליטה שצורפה לקלסר נהלי החירום של מטה קליטת מפונים מנהלת בית הספר הינה גב' ח. ג., בפועל מנהל בית הספר, מזה כ- 3 שנים, הינו מר ז. ד..

מנהל אגף קהילה נוער וספורט, מסר בהתייחסותו לטיטוט הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי: "הטעות בטופס בה היה רשום שם המנהלת הקודמת נבע מטעות של מטה החינוך העל יסודי התיק עודכן בהתאם."

(2) הביקורת בחנה קיומו של קלסר נהלים לשעת חירום, ומצאה כי:

(א) קיים קלסר נהלי חירום במשרדו של אחראי שעת חירום בבית הספר.

(ב) קלסר הנהלים כולל תיק למנהל מרכז קליטה המעודכן לדצמבר, 2006.

מנהל אגף קהילה נוער וספורט, מסר בהתייחסותו לטיטוט הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי: "לכל המרכזים קיים תיק מעודכן. חוסר הכרותו של מנהל המרכז את החומר הביא לכך שהציג תיק לא מעודכן."



- (ג) הקלסר כולל תוכנית מפורטת של מבנה בית הספר בשעת חירום.
- (ד) הקלסר אינו כולל את רשימת בעלי התפקידים לשעת חירום, כנדרש.
- (3) אחראי שעת חירום בבית הספר אינו בקיא בתכולת קלסר הנהלים.
- מנהל אגף קהילה נוער וספורט, מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי: **"עקב הביקורת נערכה השתלמות לאחראי המתקן"**.
- (4) הביקורת בחנה את הימצאותה של ערכת חירום בבית הספר. מבדיקת הביקורת אותרו שלטי סימון, סרטי סימון ווסטים לשעת חירום בשכפולית בית הספר. לא אותר ארגז הכולל טפסים ייעודיים לשעת חירום. לדברי אחראי שעת חירום בבית הספר, במידת הצורך ניתן לשכפל את הטפסים במהירות בשכפוליית בית הספר.
- מנהל אגף קהילה נוער וספורט, מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי: **"מטעמי חיסכון בנייר (עקב העדכונים הרבים בטופסיאדה) הוחלט לא לשכפל דפים רבים ולעשות זאת בשעת הצורך. עקב הביקורת הוכנו טפסים כנדרש"**.

ב. תיכון עירוני א':

- (1) הביקורת בחנה קלסר הנהלים לשעת חירום, להלן הממצאים:
- (א) בקלסר רשימה מעודכנת של בעלי תפקידים במתקן, כמו כן רשימה מעודכנת של בעלי תפקידים במטה קליטת מפונים העירוני.
- (ב) הקלסר כולל תיק למנהל מרכז קליטה מעודכן לחודש דצמבר, 2006.
- (ג) לא אותרה תוכנית מפורטת של מתקן הקליטה בשעת חירום, קיימת מפה המתארת את החדרים בכל אחת מקומות מבנה בית הספר אולם אין פירוט לגבי יעוד כל חדר בשעת חירום.
- מנהל אגף קהילה נוער וספורט, מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי: **"קיימת תוכנית מפורטת, אשר תחוק הן בתיק מרכז הקליטה והן בתיק החירום הבית- ספרי. מה שהוצג בטעות למבצעי הביקורת היה תיק הגיבוי, בו נשמטה התוכנית"**.
- (ד) בקלסר החירום נמצאו דוגמאות לטפסים הנדרשים לתפעולו של מתקן הקליטה, לדברי אחראי שעת חירום והמנהל האדמיניסטרטיבי, במקרה של שעת חירום ידפסו כמות טפסים, בהתאם לצורך.
- (2) הביקורת מצאה כי בבית הספר לא קיים ארגז חירום הכולל שילוט וטפסים לקליטת מפונים, כמתחייב מההוראות. לדברי אחראי שעת חירום והמנהל האדמיניסטרטיבי של בית הספר לא קיבלו ארגז שכזה ואף לא ידעו על הצורך באחזקתו.



מנהל אגף קהילה נוער וספורט, מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי: "במסגרת ההשתלמות לאחראי המתקן הוסבר על הצורך בהכנת ארגון חירום ובו כל הפריטים הנדרשים להפעלת המרכז בשעת חירום. יערך מעקב לוודא כי הדבר בוצע."

ג. מרכז קהילתי לב תל אביב:

(1) הביקורת בחנה תיק הנהלים לשעת חירום ומצאה כלדלהן:

(א) תיק הנהלים מעודכן ומסודר, מברור שערכה הביקורת עולה כי התיק הועבר למתקן רק ביוני, 2011 וכי קודם לכן לא היה תיק נהלים במתקן.

מנהל אגף קהילה נוער וספורט, מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי: "ספר החירום היה במתקן כל השנים. ספר חדש ומעודכן נמסר למתקן ביוני 2011."

תגובת הביקורת: האמור בסעיף הינו בהתאם למידע שהועבר מאב הבית במרכז הקהילתי במועד הביקורת.

(ב) התיק כולל רשימת כח אדם עדכנית.

(ג) קיים נוהל תפעול מרכז קליטה ותרשים סידור פנימי של מרכז קליטה כנדרש.

(ד) המבנה אינו מכיל מקלחות כנדרש, זאת למרות היותו מרכז קליטה לשהייה ארוכה.

מנהל אגף קהילה נוער וספורט, מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי: "יש מקלחות באולם הספורט הסמוך."

(ה) במבנה לא קיים מקלט. קיים מקלט ציבורי ברחוב העבודה, הממוקם מספר מאות מטרים מהמרכז הקהילתי.

מנהל אגף קהילה נוער וספורט, מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי: "יערך מעקב של מטה קליטת מפונים לוודא שכל הליקויים חוקנו."



מקלטים

ביקורת במקלטים פרטיים

147. בהתאם לסעיף 12(2) לחוק ההתגוננות, על הרשות המקומית להבטיח התקנתם של מקלטים והחזקתם התקינה על ידי בעלי הבתים ובעלי המפעלים. על הרשות המקומית מוטלת החובה לפקח ולוודא כי המקלטים שבתחומה, הן הציבוריים והן הפרטיים, מוחזקים כראוי ויהיו מוכנים לשימוש בעת הצורך בשעת חירום.
148. עוד קובע חוק ההתגוננות כי על הרשות המקומית לחוקק חוק עזר להחזקת המקלטים המשותפים שבתחום שיפוטה ולערוך ביקורות להבטחת תקינותם וכשירותם של המקלטים למלא את ייעודם בכל זמן שיידרש. על חוק העזר לאפשר לפקחי הרשות לאכוף את הוראותיו.
149. בכל הנוגע למקלטים פרטיים תפקידי הרשות המקומית הם בין היתר:
- א. לוודא שכל היתר בנייה, למבנה חדש או תוספת בנייה, יינתן רק אם יש בתוכנית מקלט או מרחב מוגן בהתאם להוראות פיקוד העורף.
 - ב. לפקח על הבנייה על מנת לוודא כי בוצעו התוכניות שאושרו.
 - ג. לערוך, אחת לשנה, ביקורת בכל המקלטים הפרטיים על מנת לוודא כי הם תקינים ומוכנים לשמש את יעודם וכוללים את כל הציוד הנדרש בהתאם להוראות שנקבעו בתקנות ההתגוננות האזרחית (ציוד ושילוט במקלטים ובמחסים ציבוריים), תשמ"א-1981. מנהל אגף הפיקוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 8 בנובמבר, 2011 כי: **"לטעמנו תכיפות הביקורות "אחת לשנה" מכוונת למקלטים ציבוריים ולא פרטיים."**
 - ד. **תגובת הביקורת:** בהתאם לקבוע בחוברת "תורת ההתגוננות האזרחית ברשות מקומית" של פיקוד העורף, משנת 2007, ביקורת במקלטים פרטיים תיערך אחת לשנה: **"אחת לשנה, על הרשות לערוך ביקורת בכל המקלטים בבתיים המשותפים כדי לוודא שהם מוכנים לייעודם, ולטפל באמצעי האכיפה העומדים לרשותה כדי להביאם לכשירות."**
 - ה. במידה וקיימות חריגות על הרשות לנקוט בכל אמצעי האכיפה שברשותה על מנת להביא את המקלט לכשירות מלאה.
150. בתאריך 8 באוקטובר, 1978, התקינה העירייה את חוק עזר לתל אביב-יפו (מקלטים), התשל"ט - 1978.
151. סעיף 5(א) לחוק, מסמיך את ראש העירייה וכל אדם שראש העירייה העביר אליו בכתב את סמכויותיו לפי החוק, להיכנס לנכס או למקלט פרטי על מנת לבצע בדיקה.



152. לדברי מנהל מחלקת מקלטים בעירייה, נכון למועד הביקורת קיימים ברחבי תל אביב-יפו 241 מקלטים ציבוריים. מתוכם כ- 160 מקלטים דו-תכליתיים. נכון למועד הביקורת 210 מהמקלטים עברו שיפוץ. בנוסף, על פי הערכה שבוצעה בשנת 2008, ישנם כ- 4,000 מקלטים פרטיים בעיר. מנהל אגף הפיקוח מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 8 בנובמבר, 2011 כי: "חשוב להדגיש, כמות המקלטים הפרטיים המוערכת, הנה על בסיס המידע הקיים במינהל הנדסה. הבעייה המרכזית הנה, כי לא בוצע לדעתנו סקר מקצועי במינהל הנדסה על קביעת מקלטים ושמישותם על – פי הגדרתם, לא אחת אנו נתקלים "במחסות" במבנים ישנים שאינם עומדים בסטנדרטים מתבקשים ל"מקלטים" על פי התקן של פיקוד העורף."
153. תקנות התגוננות אזרחית (ציוד ושילוט במקלטים), תשמ"א - 1981 מפרטות את הציוד שאמור להימצא במקלטים. כמות הציוד נקבעת על פי מספר הדירות בבניין בו ממוקם המקלט.
154. לדברי מנהל מחלקת המקלטים בעירייה, במהלך השנים 2008-2009 בוצע פרויקט נסיוני בשיתוף עם אגף הפיקוח ונערכו ביקורות ב- 300 מקלטים פרטיים. המקלטים נבחרו על בסיס חלוקה לשכונות ורחובות. לקראת הביקורות נערכו הדרכות ספציפיות לפקחים שנטלו חלק בביקורת והוכן טופס ביקורת מובנה.
155. בסיכום ישיבה מיום 8 ביולי, 2009, בהשתתפות אגף הפיקוח ואגף הביטחון, העלה מנהל אגף ביטחון את הצורך בהמשך הפיקוח על המקלטים הפרטיים. סוכם כי הנושא יעלה לדיון בפני סמנכ"ל העירייה לתפעול במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2010.
- מנהל אגף הפיקוח מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 8 בנובמבר, 2011 כי: "הצורך אכן קיים ולא הוקצו משאבים, מדובר במשימה חדשה באגף הפיקוח, לאחר רה ארגון שכבר בוצע בו."
156. מנהל אגף הפיקוח מסר לביקורת כי ככלל, נושא הביטחון אינו באחריות אגף הפיקוח. לאחר שנתבקשו לסייע לאגף הביטחון, הסכימו להשתתף בפרויקט ניסויי שמטרתו הייתה לבחון את תקינותם של 300 מקלטים פרטיים ברחבי העיר. גובש צוות של 8 פקחים עירוניים, אשר עברו הדרכה על ידי פיקוד העורף שלאחריה ביצעו את הבדיקות.
157. הפקחים בחנו את המקלטים בשני מישורים: ניקיון המקלט ומספר פרמטרים אשר נקבעו במשותף עם האגף לביטחון בעירייה ונציג פיקוד העורף. הפרמטרים שנבדקו הינם פרמטרים ויזואליים בלבד, כגון: תאי שירותים, ברזים וכדומה.
158. בסופה של הביקורת נמסר לדיירים דוח הכולל את הליקויים שנמצאו. במידה ונמצאו ליקויים בתחום הסדר והניקיון נערכה ביקורת חוזרת על מנת לוודא כי הליקויים תוקנו. במידה ונמצאו ליקויים ו/או חוסרים בתחום האבזרים שצריכים להימצא במקלט, לא נערכה ביקורת נוספת לתיקון הליקויים



159. במסגרת הפיילוט נמצא כי רק 11% מהמקלטים שנבדקו נמצאו תקינים לחלוטין ועמדו בדרישות פיקוד העורף.
- מנהל אגף הפיקוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 8 בנובמבר, 2011 כי: "חשוב לציין כי מתוך 100% המקלטים שנבדקו רק 80% עמדו בהגדרה הבסיסית של מקלט בתקן החדש... הבעיה המרכזית המאפיינת את רוב המקלטים- חוסר בכלים סניטריים ומיכלים למי שתייה".
160. ביום 11 במאי, 2010, התקיימה ישיבה לסיכום פיילוט ביקורת במקלטים פרטיים באמצעות אגף הפיקוח העירוני. בישיבה השתתפו בין היתר מנהל אגף ביטחון בעירייה, סגן בכיר למנהל באגף הפיקוח, מנהל המוקד העירוני ומנהל מחלקת מקלטים בעירייה.
161. בהתאם לסיכום הישיבה מנהל אגף הביטחון הנחה את מנהל מחלקת המקלטים לבחור מדגם נוסף של 300 מקלטים פרטיים בבתי משותפים, לצורך המשך הביקורות. נכון למועד איסוף הממצאים לדוח הביקורת, טרם בוצע מדגם כאמור.
- מנהל אגף הפיקוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 8 בנובמבר, 2011 כי: "הנדון התייחס לממצאי הפיילוט במסגרת שנקבעה".
- תגובת הביקורת:** סעיף 4 לסיכום הישיבה מציין כי: "מנהל האגף מנחה את מר ש. מ. לבחור מדגם נוסף של 300 מקלטים פרטיים בבתי משותפים על פי השיטה שהופעלה בפיילוט, ולהעביר את הרשימות לאגף הפיקוח העירוני לצורך המשך הפרוייקט, כפי שהוחלט על ידי סמנכ"ל העירייה לתפעול".
162. מנהל מחלקת המקלטים מסר לביקורת כי מעבר לניסוי שנערך לא הוכנה תוכנית נוספת לביצוע ביקורות. הייתה כוונה להכין תוכנית רב שנתית לביצוע הביקורות באמצעות מיקור חוץ ואולם מפאת העלויות העניין ירד מסדר היום. לדבריו, הביקורות במקלטים פרטיים הינן באחריות אגף הפיקוח בלבד וללא עירוב מחלקת המקלטים, הפועלת כסמכות מקצועית בלבד לטיפול בנושא.
- מנהל אגף הפיקוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 8 בנובמבר, 2011 כי: "חשוב לציין, כי מדובר במשימה עירונית חדשה בהתאם להנחיית פיקוד העורף והטלת האחריות על העירייה לאור הפקת הלקחים ממלחמת לבנון השנייה. אין מדובר במשימה שהוגדרה לאגף הפיקוח בעבר".
- תגובת הביקורת:** ההוראה ניתנה על ידי פיקוד העורף כבר בשנת 2007, כך שאין מדובר במשימה חדשה, אלא משימה שקיימת מזה כ- 4 שנים.



163. בתכתובת דואר אלקטרוני שהועברה ממנהל אגף ביטחון לסמנכ"ל תפעול בעירייה, מתאריך 8 בדצמבר, 2010 מתריע מנהל האגף לביטחון כי: "במסגרת הנחיות משרד הפנים ופקע"ד להזכירך, אנו מחוייבים בפיקוח ובקרה יזומים במקלטים פרטיים בבתים משותפים. מידי שנה נערכת ביקורת ע"י משרד הפנים המחייבת אותנו להציג את הפעילות שהעירייה ביצעה בנושא. בשלב זה לא ברור לי מהי תכולת הפעילות/המכסה שהגדרת לאגף הפיקוח לבצע באופן שוטף. אשמח להתעדכן על מנת להערך בהתאם."

164. בתשובה לכך, השיב סגן בכיר למנהל אגף הפיקוח בתאריך 12 בדצמבר, 2010 כי בשנת 2010 התקבלו 310 קריאות במוקד 106 בגין "מקלט ביתי מוזנח". מתוכם נמצא כי ב- 121 מקלטים היו מפגעים שתוקנו לאחר מתן דרישה מפקחי אגף הפיקוח. מבדיקת הביקורת לא אותרה התייחסות של אגף הפיקוח לתוכנית מוסדרת לפיקוח על המקלטים בבתים המשותפים.

מנהל אגף הפיקוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 8 בנובמבר, 2011 כי: "היעד שנקבע לאגף הפיקוח הנו 300 מקלטים פרטיים בשנה, מתוך הנחת עבודה למענה על פי כמות קריאות השרות בארועי תגובה, ולא פעילות יזומה."

תגובת הביקורת: הנחיית פיקוד העורף קובעת כי יש לבצע ביקורת בכלל המקלטים בתחום הרשות ולא ביצוע ביקורות ממוקדות על פי קריאות שירות.

165. לדברי מנהל אגף הפיקוח, נכון למועד איסוף הממצאים לדוח הביקורת, אין תוכנית עבודה רב שנתית מוסדרת לביצוע בדיקות תקינות בכלל המקלטים הפרטיים ברחבי העיר. בהתאם להחלטת סמנכ"ל תפעול בעירייה, הביקורות המבוצעות על ידי האגף הינן בעקבות קריאות שירות של תושבים, בדבר אי תקינות מקלט המתקבלות במוקד העירוני. לדבריו תקינות מקלטים פרטיים אינה באחריות אגף הפיקוח.

מנהל אגף הפיקוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 8 בנובמבר, 2011 כי: "נושא בדיקת התקינות הינו בעייתי, פקחי העירייה אינם אנשי מקצוע מנוסים בתחום לרבות בדיקת עמידות בתקן שהקבע לדלתות/ חלונות הדף, פקחי העירייה מסוגלים בהכשרתם לתת תמונת מצב" בלבד ברוב הפרמטרים. שוב מזכיר כי בעבר הנושא היה באחריות ישירה של פיקוד העורף כגוף דורש, מנחה ומאשר מקלטים בהיתרי הבניה, חשוב לציין כי הדרישות למקלטים בתקן החלו כמדומני בשנת 1982.

לא ניתן כל פיתרון לאומי כולל למבנים קיימים ישנים יותר משנות ה-50 והלאה."

תגובת הביקורת: הנחיות פיקוד העורף קובעות ביצוע בדיקת תקינות במקלטים. על העירייה להיערך לביצוע הבדיקה כנדרש על פי ההוראות, באמצעות עובדים שעברו הכשרה ומוסמכים לתחום.



166. מבדיקת הביקורת עולה כי האמור אינו תואם החלטות סמנכ"ל העירייה לתפעול, כפי שנתקבלו בסיכום דיון מתאריך 1 בפברואר, 2011, הקובעות כי:

א. עיריית תל אביב תמשיך ותסרוק כ- 300 מקלטים פרטיים בבתים משותפים בכל שנת עבודה לצורך בקרה ופיקוח על תקינותם.

ב. מנהל אגף הפיקוח יבצע בדיקה במגמה ליצור בקרה ותיעוד שמלבד מערכת מוקד יופק באמצעות הפקח מסמך ידני לוועד הבית ויועבר ההעתק לאגף הביטחון, על מנת ליצור מערך שליטה על המקלטים שנבדקו במהלך שנת העבודה.

מנהל אגף הפיקוח מסר בהתייחסותו לטייטת הממצאים בתאריך 8 בנובמבר, 2011 כי: "הנחת העבודה שנקבעה כי הטיפול יתבצע על בסיס קריאות השירות המתקבלות ממוקד השרות 106".
תגובת הביקורת: ראה תגובת הביקורת לסעיף 164 לעיל.

סמנכ"ל העירייה לתפעול מסר בהתייחסותו לטייטת הממצאים מתאריך 26 באוקטובר, 2011 כי: "אבקש להדגיש, כי בנושא ביקורת מקלטים פרטיים ... עיריית תל-אביב-יפו עשתה ועושה רבות בשנים האחרונות, ואולם יש לזכור, כי האחריות חלה על בעלי הבתים ולא על הרשות המקומית.

כדי לעודד את התושבים לתקן ליקויים במקלטים, צירפנו פרסומים לחשבונות הארנונה וערכנו ביקורות באופן מדגמי ובהתייחס לקריאות השירות המגיעות למוקד שירות 106. בהמשך לממצאי הביקורת, נוסף לפקח ולוודא, ככל הניתן ובאמצעים הקיימים, כי המקלטים מוחזקים כראוי ומוכנים לשימוש בעת הצורך בשעת חירום".

תגובת הביקורת: על פי סעיף 12 (2) לחוק ההתגוננות האזרחית על הרשות המקומית "להבטיח את התקנתם של מקלטים ואת החזקתם התקינה על ידי בעלי-בתים ובעלי-מפעלים, בהתאם לדיני ההתגוננות האזרחית." כלומר חובתה המפורשת של הרשות לפקח ולוודא שהמקלטים לרבות אלה שבבעלות פרטית מוחזקים כראוי. בנוסף, על פי תורת ההתגוננות האזרחית ברשויות המקומיות ממאי, 2007 (של פיקוד העורף) על הרשות לערוך אחת לשנה ביקורת בכל המקלטים בבתים המשותפים כדי לוודא שהם מוכנים לייעודם, ולטפל באמצעי האכיפה העומדים לרשותה כדי להביאם לכשירות.

167. בנוסף, הביקורת מצאה כי אגף ביטחון בעירייה אינו מקבל עדכון על מצב המקלטים, בהתאם לקבוע בסיכום הדיון.

מנהל אגף הפיקוח מסר בהתייחסותו לטייטת הממצאים בתאריך 8 בנובמבר, 2011 כי: "עדכון ניתן במסגרת הפיילוט על ההגדרות שנקבעו, או בהתאם לבקשת אגף הביטחון- מנהל מחלקת מקלטים".

תגובת הביקורת: על אגף הפיקוח להעביר עדכון שוטף לגורם המקצועי הרלוונטי, קרי אגף הביטחון בנוגע לביקורות המבוצעות.



168. מבדיקת הביקורת עולה כי בשנת 2010 התקבלו 323 תלונות בנושא "מקלט בית מוזנח", בשנת 2011 התקבלו 222 תלונות, נכון ליום 18 ביולי, 2011.
169. הביקורת בחנה אופן הטיפול בתלונות שנתקבלו, לצורך הבדיקה הועברו לידי הביקורת נתוני התלונות מהמוקד העירוני לחודשים יוני 2010, אוגוסט 2010, מרץ 2011, מאי 2011 וכן דוחות הטיפול לחודשים המתקבלים מאגף הפיקוח. מבדיקת הביקורת אותרו הממצאים הבאים:
- א. הבדיקות המבוצעות על ידי אגף הפיקוח בוחנות עמידת המקלט בהוראות חוק העזר העירוני (שמירת סדר וניקיון) ואינה בוחנת עמידת המקלט בהוראות פיקוד העורף, הכוללות בין היתר: בחינת המתקנים ואמצעים המצויים במקלט.
- ב. 12 מהתלונות שהועברו למוקד העירוני, לא טופלו כלל על ידי אגף הפיקוח, ב- 3 מהמקרים התקבלה תלונה נוספת בגין אותו מקלט.
- ג. ב- 22 מהתלונות הגיע אגף הפיקוח למקום, אך התלונה לא טופלה בשל מקלט סגור, ללא איתור מפתח לפתיחתו.
- ד. 5 מהתלונות התקבלו בטענה של מקלט מלא בחפצים אישיים. במקרים אלו הפקח שהגיע למקום מסר לפונה כי הנושא אינו בטיפול העירייה והמתלוננים הופנו למפקח על המקרקעין.
- מנהל אגף הפיקוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 8 בנובמבר, 2011 כי:
- "חשוב לציין, כי מדובר בתהליך מורכב הדורש משאבים רבים, המקלטים בדרך כלל נעולים ויש צורך לתאם ביקורת עם נציג וועד הבניין. לעיתים מתפתחות מחלוקות בין שכנים ויש צורך במעורבות של המפקח על המקרקעין במשרד המשפטים עקב "סכסוך שכנים" על זכות השימוש ברכוש המשותף ואופן הגדרתו של "מחסן או מקלט?".
- הנחיות פיקוד העורף מתירות השארת חפצים ארעיים בנפח של 20% מנפח המקלט שניתן לפנותם במהירות בעת היערכות לחירום, חלק מהחפצים יכול גם לשמש את השוהים במקלט בעת חירום."
170. סעיף 12 (א)(2) לחוק ההתגוננות קובע כי על הרשות להבטיח את התקנתם של מקלטים ואת החזקתם התקינה על ידי בעלי-בתים ובעלי-מפעלים, בהתאם לדיני ההתגוננות האזרחית.
171. סעיף 14 לחוק ההתגוננות מוסיף וקובע כי:
- א. לא פונה מיקלט ממיטלטלין בידי החייב בפניוים, רשאים הרשות המקומית או עובד מעובדיה שראש הרשות הסמיכו לכך לפנותם מתוך המיקלט, לאחר שניתנה לחייב הודעה על כך בכתב 15 ימים לפחות לפני המעשה.
- ב. בעל בית ובעל מפעל חייבים לעשות, כל אחד במיקלטו, כל תיקון ושינוי כפי שדרשה בכתב הרשות המקומית, כדי לאפשר את השימוש במיקלט בכל עת כמחסה מפני התקפה.



מנהל אגף הפיקוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 8 בנובמבר, 2011 כי: "מדובר בהליך מורכב יותר של איתור ומסירת דרישות, לאחר שהתאפשר לפקח לבקר בין כחלי המקלט, הפינוי על ידי העירייה מתבצע על ידי אגף שיפור פני העיר בהתאם להנחיית אגף הפיקוח, הביצוע בפועל מוחנה בתכנית העבודה של אגף שיפור פני העיר".

תגובת הביקורת: האמור בתגובה אין בו בכדי להסביר מדוע לא ניתנת דרישה לתיקון ליקויים לדיירים/ ביצוע תיקונים על ידי הרשות וחיוב הדיירים בהמשך כנדרש.

172. לדברי מנהל אגף הפיקוח, במקרים בהם מתגלים ליקויים, פקחי העירייה מגישים לדיירי הבניין טופס המידע אותם על הליקויים, האגף לא מבצע ביקורת על תיקון הליקויים.

מנהל אגף הפיקוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 8 בנובמבר, 2011 כי: "בהתאם לקביעה שנקבע בפילוט בוצע".

173. סעיף 20 לחוק ההתגוננות קובע כי:

"בעל בית או בעל מפעל שהוטל עליו מכוח חוק זה להתקין מיקלט או לתקנו או לשנותו (להלן - עבודה נדרשת) ולא ביצע את העבודה הנדרשת, רשאית הרשות המוסמכת או הרשות המקומית לעשות אחת מאלה:

(1) לבצע את העבודה הנדרשת ולגבות מבעל הבית או מבעל המפעל את הוצאות הביצוע, בדרך שהיא גובה את ארנונותיה, ואם הרשות המוסמכת היא הגובה, תחול על גביית הוצאות הביצוע פקודת המסים (גביה), למעט הסעיף 12 שבה, כאילו היו מס כמשמעותו בפקודה האמורה; הוראות הסעיפים 18 ו-19 יחולו על ההוצאות כאמור כאילו הוצאו על-ידי הבעלים;

(2) להטיל על הדיירים שבבית לבצע את העבודה הנדרשת במלואה תוך תקופה שתקבע".

מנהל אגף הפיקוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 8 בנובמבר, 2011 כי: "לא עלה בשום פורום נושא- פיקוח על מקלטים במקומות עבודה ("מפעלים)".

174. לשאלת הביקורת מדוע לא ניתנת דרישה לתיקון ליקויים לדייר השיב מנהל אגף הפיקוח כי בהתאם לקבוע בחוק ההתגוננות, במידה ותימסר דרישה לתיקון הליקויים על ידי העירייה והליקויים לא יתקנו על ידי הדיירים, העירייה חייבת לבצע התיקונים על חשבונה ולשלוח דרישת תשלום לדיירים. על מנת להימנע מביצוע התיקונים על חשבון העירייה לא נמסרת דרישה לתושב, אלא רק מידעים את התושבים בליקויים שנמצאו.

175. הביקורת קיבלה לידיה סיכום פגישת עבודה מיום 22 ביוני, 2011, בין מנכ"ל העירייה לבין ראש הרשות לתחבורה, תנועה וחנייה בעירייה הקובע כי ראש הרשות לתחבורה, תנועה וחנייה יכין, בתיאום עם מנהל אגף ביטחון, הצעה לבדיקת מקלטים בעיר.

מנהל אגף הפיקוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 8 בנובמבר, 2011 כי: "אין הערות, מוכח בעליל כי עדיין לא נקבע באופן מוחלט מי הגורם האמון על המיפול בנושא".



176. אגף הפיקוח העביר לידי הביקורת מכתב מיום 19 ביוני, 2011, הממוען למנהל אגף ביטחון וכו פירוט הדרישות התקציביות ודרישות כח אדם לביצוע ביקורות שנתיות בכל המקלטים הפרטיים ברחבי העיר.

מנהל אגף הפיקוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 8 בנובמבר, 2011 כי: "אין הערות, יודגש כי המסמך הוגש לבקשת מנהל אגף הביטחון ולא באופן יזום מטעמו של אגף הפיקוח".

נגישות מקלטים ציבוריים

177. סעיף 14ד' לחוק ההתגוננות עוסק בהתאמת נגישות במקלטים לאנשים עם מוגבלות.

178. סעיף 14ד(ב) לחוק קובע:

"מקלט בבית, במפעל או במבנה אחר, וכן מקלט ציבורי ומחסה ציבורי, שההיתר לגביו ניתן לאחר י"ג בניסן התשס"ז (1 באפריל 2007) (להלן - המועד הקובע), לרבות הנתיב ודרך הגישה אליו (בסעיף זה - מקלט) יהיו נגישים לאנשים עם מוגבלות, בהתאם להוראות שיקבע שר הביטחון לפי סעיף זה וברוח עקרונות היסוד ומטרותיו של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות."

179. סעיף 14ד(ג) לחוק קובע:

"שר הביטחון יקבע את התאמות הנגישות הנדרשות כדי לאפשר לאדם עם מוגבלות נגישות למקלט ובמקלט, באופן סביר, בהתחשב בתקן הישראלי ובהוראות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות; בתקנות לפי סעיף קטן זה רשאי השר לקבוע פטור מלא או חלקי, ובכלל זה דרישות מופחתות, לסוגי מקרים, לענין התאמה מסוימת שעלותה גבוהה, אם ביצוע ההתאמה תמיל נטל כבד מדי, בהתחשב בין השאר, בכל אחד מאלה -

(1) גודל המקלט או המבנה שבו הוא מוקם;

(2) סוג הבית או המבנה וכן מספרם של בני האדם הרגילים לבקר בו;

(3) היות המקלט או המבנה שבו הוא נמצא חלק ממבנה קיים או תוספת למבנה קיים;

ובלבד שיינתן מענה חלופי הולם ונגיש לאנשים עם מוגבלות באותו מבנה, ולענין מקלט שנבנה במבנה שהיה קיים לפני המועד הקובע- יינתן מענה חליפי באותו מבנה או במבנה סמוך אליו, ובלבד שאפשרות ההגעה למקלט החליפי הסמוך אינן מכבידות על אדם עם מוגבלות."

180. לדברי מנהל מחלקת מקלטים קיימת בעיה להנגיש את המקלטים הציבוריים היות ומרביתם המוחלט הינם מקלטים תחתיים, הנמצאים מתחת לפני האדמה. ברחבי העיר קיימים 18 מקלטים עיליים בלבד, במקלטים אלו קיימת הנגשה לאנשים עם מוגבלות תנועה.

181. מבדיקת הביקורת עולה כי הנגשת המקלטים העיליים מתייחסת להנגשה לאנשים עם מוגבלות תנועה בלבד. ההנגשה הינה באמצעות רמפת עליה הנמצאת בתוך המקלט וניתן להציבה בכניסה בעת חירום. בנוסף, העירייה רכשה 15 עגלות נכים עם שירותים כימיים. העגלות נמצאות במחלקת המקלטים ותועברנה למקלטים המוגגשים בשעת חירום.



182. הביקורת מציינת כי הדרישה להנגשת המקלטים הקבועה בחוק אינה מתייחסת רק לאנשים בעלי מוגבלות בתנועה, אלא גם לכלל סוגי מוגבלות לרבות מוגבלות ראייה, מוגבלות שמיעה וכיו"ב.

183. הביקורת ערכה סיוור במספר מקלטים ברחבי העיר, מהסיוור עולים הממצאים הבאים:

א. מקלט מספר 531 בדרך השלום:

(1) המקלט הינו מקלט תחתי, הירידה למקלט באמצעות גרם מדרגות תלול, המקלט אינו מונגש כלל.

(2) במקלט מערכת אוורור וסינון כימי.

ב. מקלט מספר 907 ברחוב הקשת:

(1) המקלט הינו מקלט תחתי, דו תכליתי המשמש כבית כנסת.

(2) המקלט אינו מונגש כלל לבעלי מוגבלויות.

(3) הירידה למקלט הינה באמצעות 2 גרמי מדרגות בעלי מעקה.

(4) במקום שירותים רגילים ללא שירותי נכים. לדברי מנהל מחלקת מקלטים בשעת חירום תועבר עגלת שירותי נכים למקום, בהתאם לצורך.

(5) לא נמצאו אביזרי הנגשה ללקויי ראייה/שמיעה.

ג. מקלט מספר 717, רחוב פטרסון 3:

(1) המקלט הינו מקלט תחתי, דו-תכליתי, המשמש כמועדון לגמלאי משטרת ישראל ושב"ס.

(2) המקלט בנוי משני מפלסים, הכניסה למקלט הינה בקומת רחוב וכוללת שני חללים מוגנים ושירותים. בהמשך קיים גרם מדרגות תלול המוביל למפלס תחתי.

(3) החלק העליון של המקלט יכול לשמש כמקלט לאנשים בעלי מוגבלות תנועה, אולם לא קיימת הנגשה בכניסה למקלט.

(4) במקום שירותים רגילים ללא שירותי נכים. לדברי מנהל מחלקת מקלטים בשעת חירום תועבר עגלת שירותי נכים למקום, בהתאם לצורך.

(5) לא נמצאו אביזרי הנגשה ללקויי ראייה/שמיעה.

ממונה מל"ח, באגף לביטחון ולשירותי חירום מסר בהתייחסותו לסעיפים 183 (א'-ג') לטיוטת הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי:



"א. המקלטים תח קרקעיים ואינם מאפשרים ביצוע התאמות להנגשת נכים כולל המבואה העליונה המהווה מעבר תושבים, וחדרי הפשטה ומקלחות.

ב. לא קיימות הנחיות של פקע"ר והמומחה ממעם העירייה להנגשת נכים לליקויי ראייה ושמיעה."

תגובת הביקורת: חובת ההנגשה הקבועה בחוק שיוויון זכויות מתייחסת לכלל סוגי המוגבלות ולא דווקא מוגבלות בתנועה. סעיף 19 מ(ב') לתיקון לחוק שיוויון זכויות קובע כי: "אדם עם מוגבלות זכאי לנישוח של כלל השירותים הניתנים לציבור בקשר להתגוננות אזרחית ובקשר למצב חירום, לרבות לאמצעי מחסה ופינוי, מידע אודות מצב החירום, קיומו ומועד תחילתו וסיומו, והאמצעים שיש לנקוט, ולרבות נישוח לאמצעי הגנה מיוחדים המותאמים לאנשים עם מוגבלות ולסוגי המוגבלות, והכל בהתאם להוראות לפי סימן זה". (ההדגשה אינה במקור).

7. מקלט מספר 918 ברחוב אפוטושו 2:

- 1) המקלט הינו מקלט עילי, דו תכליתי המשמש כמועדון נוער.
- 2) המקלט משופץ וכולל מחשבים, טלוויזיה, מערכת אב"כ.
- 3) במקום שירותים רגילים ללא שירותי נכים. לדברי מנהל מחלקת מקלטים בשעת חירום תועבר עגלת שירותי נכים למקום, בהתאם לצורך.
- 4) מבדיקת הביקורת עולה כי הכניסה למקלט רחבה ומאפשרת כניסת כסא גלגלים, יחד עם זאת לא קיימת רמפה המאפשרת כניסה חלקה של כסא גלגלים.
- 5) אין הנגשה לליקויי ראייה ושמיעה.
- 6) אין חניות לנכים בכניסה למתחם.

ה. מקלט מספר 925, רחוב דשבסקי:

- 1) המקלט הינו מקלט עילי, דו תכליתי המשמש גם כבית כנסת.
- 2) קיימת רמפת כניסה לכסא גלגלים. במעבר בין חדרי המקלט קיים מכשול ללא רמפה, כך שאינו מאפשר תנועה חופשית על כסא גלגלים.
- 3) במקום שירותים רגילים ללא שירותי נכים. לדברי מנהל מחלקת מקלטים בשעת חירום תועבר עגלת שירותי נכים למקום, בהתאם לצורך.
- 4) אין הנגשה לליקויי ראייה ושמיעה.
- 5) אין חניות לנכים בכניסה למתחם.



ו. מקלט מספר 705, רחוב הגר"א 28:

- 1) המקלט הינו מקלט עילי, דו-תכליתי המשמש כמרכז שיקום ללקויי ראייה.
 - 2) קיימת הנגשה לליקויי ראייה על ידי סימון פסים בצבע צהוב על גבי המדרכה והמעקות בכניסה למקלט וכן סימון בתוך המקלט. לדברי מנהל מחלקת מקלטים בעירייה הסימון שבוצע במקלט אינו תקין שכן הסימון הצהוב סומן על גבי הצבע הזוהר שאמור להיראות במקרה של הפסקת חשמל.
 - 3) קיימות רמפות המאפשרות תנועה בכסא גלגלים הן בכניסה למקלט והן במעברים בין החדרים השונים במקלט.
 - 4) קיים שילוט המפנה למיקום שירותי נכים, בפועל אין שירותי נכים. במקום יוצבו שירותי נכים בשעת חירום, מתוך המלאי שנרכש על ידי מחלקת המקלטים.
 - 5) ישנן שתי חניות לנכים בכניסה למתחם.
- ממונה מל"ח, באגף לביטחון ולשירותי חירום מסר בהתייחסותו לסעיפים ד'-ו לעיל לטיוטת הממצאים בתאריך 9 בנובמבר, 2011 כי:
- א. 1) סעיף ד' (4) – תורכב רמפה בכניסה למקלט באחריות מחלקת מקלטים.
- ב. סעיף ה' (5) – הופצה רשימת מקלטים לאגף התנועה כדי לקבוע סימון/חומר לחניית נכים.
- ג. סעיף ו' (2) – סימון בצבע פולט אור יבוצע באחריות המחלקה.

תחנת ריכוז חללים (תר"ח)

184. על פי הוראות הרשות העליונה לפס"ח ומטה משק לשעת חירום, הרשות המקומית נושאת באחריות לטיפול בחללים אזרחיים שבתחום שיפוטה, באמצעות ועדת המשנה המקומית לפס"ח, תחנת ריכוז החללים, בית העלמין וצוות אישור זיהוי מקומי, בסיוע יחידות פיקוד העורף, משטרת ישראל ונציגי המועצה הדתית/חברת קדישא המקומיים.
185. בנוסף, קובעות ההוראות כי הרשות אחראית על זיהויים והבאתם לקבורה של אזרחים באמצעות ועדת המשנה המקומית לפס"ח ובסיוע פיקוד העורף, משטרת ישראל, משרד הבריאות ונציגי המועצה הדתית/חברה קדישא המקומיים.
186. מסמך תורת ההתגוננות האזרחית ברשות מקומית של מפקדת פיקוד העורף, ממאי 2007, קובע כי בשעת חירום, כוחות פיקוד העורף יחלצו את החללים מההריסות ויעבירו אותם לתר"ח אשר בתחומי הרשות המקומית. על כל רשות לקבוע את מיקומה של התר"ח, לידע את פיקוד העורף על המיקום ולהכין צוות להפעלתה ואמצעים הדרושים לשעת חירום.



187. סעיף 7 להוראות הרשות העליונה לפס"ח ומטה משק לשעת חירום קובע כי מערך הטיפול בחללים ברשות מקומית יכלול את המרכיבים הבאים:
- תחנת ריכוז חללים.
 - צוות אישור וזיהוי מקומי.
 - בית עלמין.
 - צוותי איסוף נתונים וצח"מ משטרת ישראל האחראית על ביצוע פעולות הזיהוי.
188. על פי סעיף 7(ב)1 להוראות הרשות העליונה לפס"ח ומטה משק לשעת חירום מוגדרת התר"ח כמתקן בו ירוכזו החללים לפני קבורתם, עד להשלמתם של פעולות הזיהוי וההכנות לקבורה. בתר"ח יבוצעו הרישום והמעקב בכל שלבי הטיפול השונים בחללים: זיהוי החלל, קבלת הודעת הפטירה חתומה על ידי רופא, קבלת היתר קבורה, הכנת החללים לקבורה. תר"ח תמוקם ככל הניתן בתוך או בסמוך לבתי עלמין.
189. תחנת ריכוז חללים של עיריית תל אביב-יפו ממוקמת במתקן חברה קדישא הנמצא בחניון רידינג ומנהלת על ידי מתנדב זק"א ומנהל מטה חללים בעירייה. משיחה עם מנהל התר"ח, נמסר לביקורת כי התר"ח יפתח לפעילות בעת הכרזת מצב חירום על ידי המדינה.
190. המתקן הינו בבעלות חברה קדישא תל אביב-יפו, מנהל התר"ח מסר לביקורת כי המבנה הועבר לרשות העירייה לתקופה של 10 שנים, בתמורה לויתור על חוב ארנונה של כ- 10 מיליון ש"ח.
191. סעיף 8(א)1 להוראות הרשות העליונה לפס"ח ומטה משק לשעת חירום דן בתכנון וארגון מערך כח האדם המאייש את התר"ח, הכשרתו, הוצאת צווי ריתוק ורכישת האמצעים המיועדים לפעילות והעמדתם לרשות הצוותים.
192. סעיף 7(ה) להוראות הרשות העליונה לפס"ח ומטה משק לשעת חירום, קובע תקן כח אדם בתר"ח בישובים שאוכלוסייתם מעל 20,000 איש כדלהלן:

בית עלמין		תר"ח		התפקיד
בלתי מקצועי	מקצועי	בלתי מקצועי	מקצועי	
	1		1	אחראי תר"ח
	1		1	ע' אחראי/רשם
			1	רב
	1			חזן
			1	רשם



בית עלמין		תר"ח		התפקיד
בלתי מקצועי	מקצועי	בלתי מקצועי	מקצועי	
		2		נושא מיטה
2				חופרים
2				מכניסי נפטרים
4	3	2	4	סה"כ
7		6		
13				סה"כ

193. בהתאם לסעיף מעל כל 50,000 תושבים נוספים ברשות המקומית (מעל 50,000 הראשונים) או קרוב למספר זה, ייקבע צוות נוסף בהרכב זהה.

194. נכון למועד הביקורת אוכלוסיית העיר מונה כ-400 אלף תושבים, בהתאם לאמור, מצבת כח האדם אמורה לעמוד על בין 7-8 צוותים בהיקף של 13 איש לצוות (מינימום של 91 אנשים).

195. מבדיקת הביקורת עולה כי שיבוץ כח האדם לטיפול במערך החללים עדכני, יחד עם זאת מצבת כח האדם מונה 66 בלבד, שמרביתם מתנדבי זק"א. מבדיקת הביקורת עולה כי לכלל המתנדבים הוצאו צווי ריתוק כנדרש.

מנהל מטה חללים בחירום מסר בהתייחסותו לסעיפים 192-195 לטיטת הממצאים בתאריך 2 בנובמבר, 2011 כי: "אנו פועלים לפי הנחיות של משרד התמ"ח. התקן של משרד התמ"ח לנח אדם למטה חללים הוא 60 איש והאיזש עומד על 66. כלומר 6 מעל התקן. התקן מתייחס לצוות החר"ח בלבד ולא לצוות בית העלמין ולכן התקן עונה על הצרכים."

תגובת הביקורת: הוראות הרשות העליונה לפס"ח ומטה משק לשעת חירום, קובעות כי מערך הטיפול בחללים ברשות מקומית כולל: תר"ח ובית עלמין. היקף כ"א צריך לכלול התייחסות להפעלת שני המרכיבים ולא רק לתר"ח. בהתאם לאמור שיבוץ כ"א הינו חסר ואינו עומד בקבוע בהוראות.

196. נכון למצבו הנוכחי, התר"ח יכול להכיל עד 140 חללים, ללא תוספות של מכולות קירור. המקום כולל מערך מקררים לאחסון גופות, חדרי טהרה, חדרי לרפואה משפטית וזיהוי חללים, מקום למשפחות ועוד. מבדיקת הביקורת עולה כי במקום קיים גנראטור להמשך פעילות תקינה בזמן הפסקות חשמל ארוכות.



197. בהתאם לנוהל מספר 19 של מרכז מל"ח, בשעת חירום יועברו למקום כ- 20 מכולות קירור, שיגדילו את כמות הגופות הניתנות לאחסון. לדברי מנהל התר"ח, קיים סיכום בעל פה עם חברת החשמל להכנת תשתית לאספקת חשמל למכולות הקירור מתחנת רידינג תוך 24 שעות. הביקורת לא קיבלה לידה העתק הסיכום בכתב.
- מנהל מטה חללים בחירום מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 2 בנובמבר, 2011 כי: **"כיום יש פתרון של תוספת שתי מכולות לצורך מענה לחללי העיר תל אביב-יפו. במידה ויחליטו שהתר"ח יהפוך לתר"ח מחוזי, האחריות הינה של ראש ענף חללים ארצי להתקנת תשתיות החשמל, (בתאום עם חברת חשמל) בכדי שתתאים להפעלת מכולות נוספות..."**
198. הביקורת מצאה כי מערכת המיזוג בתר"ח אינה פועלת. עובדה זו הינה קריטית במידה ויכרוז מצב חירום בחודשי הקיץ.
- מנהל מטה חללים בחירום מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 2 בנובמבר, 2011 כי: **"עם שדרוג התר"ח למחוזי, מתוכנן גם שיפוץ מערכת מיזוג האויר, כרגע אנו נערכים לפעול במצב הקיים (כמו שאר התרח"ים בארץ הפועלים ללא מיזוג אויר). במידה והתר"ח יופעל בחודשי הקיץ מתוכנן חיבור התר"ח במאווררים..."**
199. משיחה עם מנהל התר"ח נמסר כי משרד הפנים הקציב סך של כ- 5 מיליון ש"ח לטובת שיפוץ המבנה, אולם בגלל בעיית קו מתח גבוה של חברת החשמל העובר מעל המבנה תוכנית השיפוץ אינה יוצאת לפועל.
200. לדברי מנהל התר"ח קו המתח הגבוה מפייץ קרינה מסוכנת. בבדיקה של מומחים חיצוניים נקבע כי שהייה של מעל ל- 4 שעות רצופות בקומה העליונה של המבנה ושהייה של מעל ל- 8 שעות בקומת המרתף מסוכנת מבחינה בריאותית. נכון למועד הביקורת הנושא נמצא בדיון מול חברת החשמל, במידה והסוגייה תיפתר יחל שיפוץ התר"ח.
201. הביקורת בדקה קיומו של תיק נהלים של תחנת ריכוז החללים, ומצאה כי תיק הנהלים מסודר בצורה טובה המאפשרת ניווט נח ומהיר בין המסמכים השונים. הביקורת בדקה את תכולת תיק הנהלים ומצאה כי:
- התיק כולל נוהל הפעלת תר"ח עדכני.
 - התיק כולל פירוט יחידות חירום אחרות, (מד"א, משטרה, כיבוי אש) ואמצעי הקשר איתם.
 - התיק כולל תרשים המבנה כולל היעוד של כל אחד מהחדרים בזמן חירום.
 - מחסן החירום של התר"ח נמצא ברחוב התחייה. ציוד לשעת חירום יועבר לתר"ח בעת הכרזה על מצב חירום.



לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים לטיטוט ממצאי הביקורת בשלב אימות הממצאים, מצורפות לדוח בפרק הנספחים, ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח א'- התייחסות מנהל אגף לשיפור פני העיר מתאריך 10/10/2011

נספח ב'- התייחסות מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה מתאריך 24/10/2011.

נספח ג'- התייחסות סמנכ"ל העירייה לתפעול מתאריך 26/10/2011.

נספח ד'- התייחסות מנהל אגף התברואה לתפעול מתאריך 26/10/2011.

נספח ה' - התייחסות מנהל אגף משאבי אנוש מתאריך 31/10/2011.

נספח ו' - התייחסות גזבר העירייה מתאריך 31/10/2011

נספח ז'- התייחסות מנהל מטה חללים בחירום מתאריך 2/11/2011.

נספח ח'- התייחסות מנהל אגף הפיקוח מתאריך 8/11/2011.

נספח ט'- התייחסות האגף לבטחון ושירותי חירום מתאריך 9/11/2011.

נספח י'- התייחסות אגף קהילה נוער וספורט מתאריך 9/11/2011.

נספח יא'- התייחסות מנהל אגף משאבי חינוך מתאריך 14/11/2011.

נספח יב'- התייחסות ועדת היגוי מתנדבים מתאריך 15/11/2011.

נספח יג'- התייחסות האגף לבטחון ושירותי חירום מתאריך 16/11/2011.

נספח יד'- התייחסות מנהל כח אדם בחירום מתאריך 17/11/2011.

מסקנות

202. עובדי המטות השונים האמורים לפעול בשעת חירום, טרם ערכו ביקור במבנה החלופי, שאמור לשמש כחמ"ל עירוני במקרה בו בניין העירייה לא יהיה כשיר עקב פגיעה. לפיכך, חלק מהעובדים אינם מכירים את המבנה החלופי, דרכי הגישה אליו, החלוקה הפנימית בו והאמצעים הטכנולוגיים אשר יועמדו לרשותם בשעת חירום. לדעת הביקורת, יש בכך לפגוע בהיערכות העירייה במידה ויידרש שימוש במיקום החלופי.



203. עבודת המטות בשעת חירום אמורה להתבצע תחת לחץ רב ובלוח זמנים צפוף. לפיכך קיימת חשיבות רבה להימצאותם של נהלים כתובים לטיפול במכלול המשימות שיוטלו על כל אחד מהמטות השונים בשעת חירום. הביקורת מציינת כי אי קיומו של נוהל למשימות מטה תברואה בכל הקשור להפעלת התר"ח, יש בו כדי לפגוע בהתנהלות האגף בשעת חירום.
204. לדעת הביקורת קיימת אי בהירות בנוגע לגורם האחראי על פינוי מקלטים דו-תכליתיים בשעת חירום. על פי הקבוע בהוראות האוגדן, פינוי מקלטים בשעת חירום היא משימה המוטלת על מטה תברואה. לעומת זאת, בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר הן על ידי מנהל אגף תברואה והן על ידי ממונה מל"ח בעירייה כי האחריות בנושא זה מוטלת בחלקה גם על מינהל החינוך.
205. קיימת אי התאמה בין מספר המקלטים הדו-תכליתיים שדווח לביקורת על ידי מנהל מחלקת מקלטים (197 במספר) לבין זה שדווח לביקורת על ידי ממונה מל"ח עירוני (160 במספר). כמו כן, מהממצאים עולה כי רק בנוגע ל- 145 מקלטים דו-תכליתיים, נקבע גורם עירוני האחראי לפנותם בשעת חירום.
206. כמות המפונים הפוטנציאליים על פי מפת החירום העירונית גבוהה פי 4 מהכמות המצוינת בנוהל קליטת מפונים של מטה תברואה. אם הערכת מטה תברואה הינה הערכת חסר, הדבר עלול לפגוע לדעת הביקורת, בהיערכות המטה בטיפול במפונים, הן מבחינת יכולת איסוף האשפה והן מבחינת הקצאת כלי אצירה.
207. נוהל קליטת מפונים של מטה תברואה, אינו דן בהתנהלות מרכזי הקליטה הממוקמים בבתי הספר. מתגובת מנהל אגף תברואה לטיוטת הממצאים עולה כי הטיפול בנושא יבוצע ב"זמן אמת", בשעת חירום. לדעת הביקורת, חוסר היערכות מראש של מטה תברואה יש בו כדי לפגוע בתפקוד המטה בשעת חירום.
208. קיימת אי בהירות בנוגע לגורם העירוני האחראי בשעת חירום על החינוך הבלתי פורמאלי. בהתאם למבנה האירגוני של מטה החינוך (המוצג באוגדן), האחראיות הינה של מכלול החינוך, לעומת זאת, לדברי מנהל אגף משאבי חינוך בעירייה, האחריות בשעת חירום הינה של אגף אוכלוסייה ומטה קליטת מפונים.
209. בשעת חירום ישמשו בתי הספר כמרכזי השהייה או קליטה, וצוותי ההנהלה של בתי הספר, יתפקדו כמנהלי המרכזים. על פי האוגדן, כפופים צוותי ההנהלה מקצועית למכלול אוכלוסייה ותפעולית למטה חינוך. לדעת הביקורת, אי קיומו של נוהל המסדיר באופן מפורט את מעבר האחריות בין המטות ואת תחומי האחריות המדויקים של כל אחד מהמטות, עלול לפגוע בתפקוד הצוותים במרכזים בשעת חירום.



210. אחד מתפקידיו של מטה חינוך על פי האוגדן, הינו מתן שירות פסיכולוגי חינוכי. למרות האמור, לא נמצא נוהל המסדיר את פעילות מטה חינוך בנושא זה.
211. ממצאי הביקורת עולה כי קיימת אי התאמה בין המשימות המוטלות על מטה חינוך על פי האוגדן, לבין המשימות בתחום פעילותו כנטען על ידי מטה חינוך.
212. מהממצאים עולה כי נכון למועד הביקורת, לא הייתה הקפדה על עדכון אלפון המלווים בהסעות תלמידים בשעת חירום. כתוצאה מכך, אלפון המלווים כלל גם נתונים אודות מלווים שהעסקתם הסתיימה.
213. בהתאם לנוהל משרד החינוך, הפעלת בני נוער ברשות מקומית בשעת חירום טעונה אישור הורים. למרות האמור, ממונה כ"א בחירום מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים, כי בהתבסס על חוות דעת שקיבל מגורמים מנחים ברח"ל ובמשרד התמ"ת, אין צורך באישור הורים. להתייחסותו זו לא צורפה חוות דעת של השירות המשפטי לעירייה, שיש בה כדי לתמוך באמור.
214. קיימת אי התאמה בין רשימת בתי הספר המשמשים כמרכזי קליטה בשעת חירום וקיבולת התושבים אותם הם עתידים לאכלס על פי מפת החירום העירונית, לבין הנתונים בתיק נהלי מטה חינוך, אשר אינו מכיל את רשימת בתי הספר במלואה.
215. ממצאי הביקורת עולה כי הרכב הוועדה לתיאום ארגון ההתנדבות העירונית, אינו כולל את כל הגורמים שאמורים להשתתף בה על פי האוגדן. לדעת הביקורת, היכרות מוקדמת בין כל חברי הוועדה, ושותפות בהכנת תוכניות פעולה, מהווים נדבך חשוב לתפקוד תקין ויעיל של מערך המתנדבים בשעת חירום.
216. ממצאי הביקורת מצביעים על חוסר התאמה בין כמות ציוד הלינה שאמורים לקבל מרכזי הקליטה ממחסן מעפילים, לבין אמצעי הלינה הקיימים בפועל במחסן זה. חוסר התאמה בכמויות הציוד בין הצד המספק לבין הצד המקבל את הציוד, עלול לפגוע בהיערכות מרכזי הקליטה בשעת חירום.
217. לאגף שפ"ע אין הסכמים עם קבלני משנה המבטיחים המשך אספקת כלי רכב בשעת חירום. היות ומשימות האגף נשענות על יכולת לשנע ציוד ממקום למקום, אי קיומם של הסכמים חתומים כאמור, עלול לפגוע בפעילות האגף בשעת חירום.
218. בהתבסס על דברי מנהל אגף שפ"ע קיים פער בין אמצעי החסימה הקיימים ברשות האגף לבין הדרישות בפועל וכמות המתקנים בשטח.
219. אי קיומם של נהלים מסודרים במטה שפ"ע בנושאים: הקמתו וניהולו של התר"ח, ופניוי מכולות עם ציוד תושבים, עלול לפגוע בהיערכות המטה לביצוע המשימה.



220. חוסר שיתוף פעולה של בתי המלון המוגדרים בעת חירום כמתקני קליטה עירוניים או ארציים מונע מהגורמים העירוניים הממונים להיערך כנדרש להפעלת מתקנים אלו בשעת חירום. הביקורת מציינת כי המדובר בכ- 25% מסך כמות המפונים הפוטנציאלית.
221. רישום וניהול המפונים בשעת חירום אמור להתבצע באופן ידני, לרבות העברת הרשימות בפקס או באמצעות שליח למרכז המידע העירוני. לדעת הביקורת, עלול הדבר לפגוע בשלמות ומהימנות הדיווחים.
222. ב- 25% ממתקני הקליטה קיבולת המקלטים נמוכה ולא תאפשר לאכלס את כמות המפונים הצפויה. הדבר עלול למנוע הקצאת מקום מוגן לחלק מהמפונים.
223. חוסר של כ-1,500 שמיכות במצאי מחסני העירייה (גם לאחר השלמות על ידי מרכז פס"ח מחוזי), עלול ליצור מצב בו מפונים לא יקבלו ציוד לינה מינימאלי.
224. בניגוד להוראות הרשות העליונה לפס"ח ומטה מל"ח ארצי, לא קיימת לעירייה תוכנית לכלכלת המפונים. נכון למועד עריכת הביקורת, לא נחתמו הסכמים עם ספקים כנדרש. לאור האמור, יתכן כי העירייה לא תוכל לספק כלכלה ראויה למפונים במתקני הקליטה השונים בשעת חירום.
225. מביקורת מדגמית של 6 מתקנים אותרו ליקויים בהיערכות 3 מתקנים המיועדים לשמש כמרכזי קליטה. היערכות לקויה עלולה לפגוע בהליך קליטת המפונים, אשר צפוי להתבצע ככל הנראה תחת לחץ ובלוח זמנים צפוף.
226. בהתאם לקבוע בחוברת "תורת ההתגוננות האזרחית ברשות מקומית" של פיקוד העורף, על הרשות לערוך אחת לשנה, ביקורת בכל המקלטים בבתי המשותפים. מממצאי הביקורת עולה כי הביקורות במקלטים הפרטיים נערכות על בסיס קריאות תושבים, ללא תוכנית עבודה עירונית מסודרת. היעדר ביקורות לבחינת תקינות וכשרות המקלטים הפרטיים, עלול לסכן התושבים בשעת חירום.
227. הביקורות במקלטים הפרטיים מצומצמות ומתמקדות בעיקר בעמידת המקלטים בחוק העזר העירוני (שמירת הסדר וניקיון). הביקורות אינן כוללות בדיקת תקינות המקלטים ועמידתם בהוראות חוק/תקנות ההתגוננות והוראות פיקוד העורף.
228. הביקורות במקלטים הפרטיים נערכות על ידי פקחי העירייה, אשר אינם מוסמכים/בעלי הכשרה לבצע הבדיקות הנדרשות בהתאם לחוק/תקנות ההתגוננות והוראות פיקוד העורף בהן: בדיקת המתקנים והאמצעים הנדרשים, בדיקת תשתיות, בדיקות הנדסיות וכיו"ב.



229. הוראות חוק ההתגוננות מחייבות רשות מקומית לערוך ביקורת מקלטים במפעלים המצויים בשטח שיפוטה (כהגדרתם בחוק זה). מהממצאים עולה כי לא מתבצעות ביקורות מעין אלו על ידי העירייה. כתוצאה מכך קיים חשש כי בעת חירום לא יוכלו המקלטים למלא את ייעודם לספק מחסה ומיגון ראוי.

230. ממצאי הביקורת עולה כי בניגוד להוראות חוק ההתגוננות, במקרים בהם העירייה מאתרת ליקויים במקלטים פרטיים, היא מיידעת הדיירים בליקויים, ללא מתן דרישה לתקן הליקויים ובצו ביקורת חוזרת על מנת לוודא כי הדיירים תיקנו הליקויים שאותרו.

הסבר מנהל אגף הפיקוח כי הדבר נעשה על מנת שלא לחייב את העירייה לתקן את הליקוי על חשבונה, ולאחר מכן לפנות לדיירים בדרישה להחזר כספי, אין בו כדי להצדיק חריגת העירייה מהוראות החוק, ויצירת סיכון כי בשעת חירום מקלטים פרטיים רבים ימצאו כלא כשירים לייעודם.

231. בשל מגבלות בהנגשת המקלטים הציבוריים התחתיים בעיר (בעיות הנדסיות), קיימים רק 18 מקלטים ציבוריים היכולים לשמש את אוכלוסיית הנכים בעיר. מהממצאים עולה כי מקלטים אלו מונגשים למוגבלות תנועה בלבד, ללא הנגשה לשאר סוגי המוגבלות (מוגבלות ראייה, מוגבלות שמיעה וכיו"ב).

232. נמצא כי קיים חוסר בכח אדם המיועד לשיבוץ בתר"ח בהשוואה לקביעת הרשות העליונה לפס"ח ומטה משק לשעת חירום. כתוצאה מכך קיים חשש לפגיעה באיכות הטיפול בחללים בשעת חירום.

המלצות

233. על מנת לשפר את ההיערכות העירונית למקרי חירום בהם יידרש שימוש במבנה החלופי, הביקורת ממליצה לערוך סיור הכרות במבנה החלופי למנהלים ולעובדים הבכירים במטות השונים, במסגרתו יוצגו דרכי הגישה למבנה, החלוקה הפנימית, האמצעים הטכנולוגיים הקיימים במבנה ועוד.

234. על מטה תברואה לקבוע נהלים ו/או לעדכן נהלים קיימים בין היתר, בנושאים הבאים: משימות מטה תברואה בכל הקשור להפעלת התר"ח, וקליטת מפונים במרכזי קליטה בבתי ספר.

235. באחריות סמנכ"ל תפעול לקבוע גורם עירוני אחד שיהא אחראי על פינוי המקלטים הדו-תכליתיים בשעת חירום ובאחריות מנהל מחלקת מקלטים לבחון מחדש את מספר המקלטים הדו-תכליתיים אשר ברחבי העיר.

236. על מטה תברואה לבחון הערכתו בדבר כמות המפונים הפוטנציאליים, לאור השוני בהיקף המופנים המוצג במפת החירום העירונית, ולהיערך בהתאם.



237. הביקורת ממליצה כי מטה תברואה יעדכן בנהלים הקשורים לטיפול במרכזי קליטה והשהייה את כמות המתקנים והמפונים הפוטנציאליים וייערך בהתאם.
238. באחריות מנהל האגף לביטחון ושירותי חירום לקבוע מפורשות את הגורם העירוני שיהא אחראי על החינוך הבלתי פורמאלי בשעת חירום.
239. יש לערוך נוהל המסדיר התנהלות מנהלי מוסדות החינוך בשעת חירום מול מטה חינוך ומכלול אוכלוסיה. על הנוהל לכלול הפרדה בין הנושאים שבאחריות מכלול אוכלוסיה והנושאים שבאחריות מטה חינוך.
240. על מינהל החינוך לקבוע נהלים בנושאים הבאים:
- א. התנהלות מנהלי מוסדות החינוך בשעת חירום מול מטה חינוך ומכלול אוכלוסיה, לרבות אופן חלוקת האחריות בין המטות וקביעת תחומי האחריות של כל מטה.
- ב. מתן שירות פסיכולוגי חינוכי בשעת חירום.
241. על מנהל אגף לביטחון ושירותי חירום בשיתוף עם מנהל מינהל חינוך להגדיר משימות מטה חינוך בשעת חירום באופן מפורש, כמו כן באחריות מנהל אגף לביטחון ושירותי חירום לעדכן המשימות באוגדן בהתאם.
242. באחריות מנהל משאבי חינוך לעדכן לפחות אחת לשנה את אלפון המלווים בהסעות תלמידים לשעת חירום.
243. באחריות מנהל משאבי חינוך וממונה כ"א בחירום לקבל חוות דעת מאת השירות המשפטי, בדבר העסקת בני נוער ברשות מקומית בשעת חירום, ללא אישור הורים ולפעול בהתאם.
244. באחריות מנהל אגף לביטחון ושירותי חירום ומנהל משאבי חינוך לבחון את אי ההתאמה הקיימת בין רשימת בתי הספר המשמשים כמרכזי קליטה על פי מפת החירום העירונית לבין הרשימה בנוהל מטה חינוך ולעדכן הנתונים בהתאם.
245. על רכז הוועדה לתיאום ארגון ההתנדבות העירונית, להקפיד לזמן את כלל נציגי גורמי החירום לישיבות הוועדה, ולפעול עד כמה שניתן לקיום הוועדות במועדים שיהיו נוחים גם לגורמי החוץ. (נציגי פיקוד העורף, המשטרה, מד"א וכיבוי אש).
246. יש לוודא כי כמות פרטי מלאי ציוד הלינה שבכל אחד מהמחסנים תותאם לכמות הציוד שיהיה עליו לספק למרכזי הקליטה, בהתאם לכמות המפונים הפוטנציאליים במרכז הקליטה.
247. הביקורת ממליצה כי בהסכמי ההתקשרות בין אגף שפ"ע לבין קבלני המשנה ייכלל סעיף המחייב את הקבלן לספק רכבים גם בשעת חירום.



248. באחריות מנהל אגף שפ"ע להסדיר הפער הקיים בין כמות אמצעי החסימה הקיימים בידי האגף לבין הדרישה בפועל, בטרם תוכרז שעת חירום.
249. על מטה שפ"ע לקבוע נהלים בנושאים הבאים: אחסון ציוד תושבים במכולות, אחריות המטה בהקמה ותפעול התר"ח.
250. לאור הקשיים האובייקטיביים הקיימים, ממליצה הביקורת כי הנהלת העירייה תסייע למנהל אגף לביטחון ושירותי חירום בתחומים הבאים:
- א. מציאת דרכים ליצירת שיתוף פעולה עם בתי המלון המוגדרים כמתקני קליטה עירוניים לצורך הפעלתם בשעת חירום.
- ב. יצירת תוכנית לכלכלת מפונים הכוללת: איתור והתקשרות עם ספקי מזון, לרבות הסכמים לאחסון מלאי מזון, תכנון הובלת המזון למתקנים והגשתו למפונים לרבות כלי אוכל ואספקת מים סדירה.
251. הביקורת ממליצה כי אגף לביטחון ושירותי חירום יבחן רכישת אמצעים ממוחשבים אשר ישמשו לרישום וניהול המפונים במרכזי הקליטה השונים.
252. יש לוודא כי בכל אחד ממרכזי הקליטה וההשהייה יוקצה מקום מוגן (במקלט או במרחב מוגן), בהתאם לכמות המפונים הפוטנציאליים.
253. הביקורת ממליצה כי העירייה תבצע השלמת מלאים של ציוד לינה בהתאם לכמות המפונים הפוטנציאליים במרכזי הקליטה וההשהייה.
254. הביקורת ממליצה כי האגף לביטחון ושירותי חירום יערוך ביקורת מקיפה בכל המוסדות העירוניים המיועדים לשמש כמרכזי קליטה או השהייה על מנת לוודא היערכותם כנדרש בשעת חירום.
255. באחריות סמנכ"ל תפעול לקבוע את הגורם העירוני שיהיה אחראי לעריכת תוכנית עבודה עירונית לביצוע ביקורות בכל המקלטים הפרטיים ברחבי העיר ואת הגורם העירוני האחראי על ביצוע הביקורות בפועל. בנוסף, הביקורת ממליצה כי העירייה תכשיר עובדים שיוכלו לבצע ביקורות בהתאם לדרישות הקבועות בחוק ובתקנות ההתגוננות.
256. באחריות מנהל האגף לביטחון ושירותי חירום, לוודא כי תבוצע ביקורת מקלטים במפעלים המצויים בשטח הרשות, כהגדרתם בחוק ההתגוננות האזרחית.
257. באחריות סמנכ"ל תפעול לוודא כי ליקויים במקלטים פרטיים יטופלו בהתאם לקבוע בחוק ההתגוננות.



258. באחריות מנהל מחלקת מקלטים בשיתוף עם רשות ההנגשה העירונית, לפעול להנגשה מלאה של המקלטים העיליים לכלל אוכלוסיית הנכים בעיר.
259. באחריות ממונה כ"א בחירום לדאוג להשלמת כח אדם לתר"ח בשעת חירום בהתאם להנחיות הרשות העליונה לפס"ח ומטה משק לשעת חירום.

לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים למסקנות והמלצות הביקורת, מצורפות לדוח בפרק הנספחים ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צרפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

- נספח טו – התייחסות מנהל תכנון ובקרה, חטיבת משאבי אנוש ומינהל מתאריך 16/1/2012.
- נספח טז – התייחסות האגף לבטחון ושירותי חירום מתאריך 29/1/2012.
- נספח יז – התייחסות חטיבת התפעול מתאריך 10/1/2012.
- נספח יח – נוהל מס' 3 – פיגוי ציוד מקלטים ציבוריים דו-תכליתיים, ינואר 2012.
- נספח יט – הערכות מכלול החינוך לחירום.
- נספח כ – ארגון מערך פס"ח ברשויות המקומיות.
- נספח כא – התייחסות מנהל מחלקת מקלטים ומחסנים מתאריך 25/1/2012.
- נספח כב – התייחסות ממונה רשויות ופס"ח מחוזי מתאריך 29/1/2012.