



ביקורת בנושא הערכות לשעת חירום

רעשי אדמה

הכשרת והפעלת מהנדסים בחירום, פעילות המשרד בחירום, פתרונות
דיור וסיוע בשכר דירה בחירום

תוכן עניינים

א.	נושאי הביקורת	2
ב.	אופן ביצוע הביקורת	2
ג.	מטרת הביקורת	2
ד.	רקע	2
ה.	החלטות ממשלה	3
ו.	תפקידי משרד השיכון בעת רעידת אדמה בהתאם להחלטות הממשלה	3
ז.	אגף חירום ביטחון וסייבר	4
ח.	הכשרת והפעלת מהנדסים בחירום	6
ט.	אופן הפעלת המהנדסים בחירום	12
י.	ערכות חירום	14
יא.	מיקום הערכות ושיבוץ המהנדסים	17
יב.	תקציב	18
יג.	עלות קורסי הכשרה מהנדסים	19
יד.	עלות ערכת חירום	19
טו.	פעילות אגפי המשרד בחירום	20
יו.	נוהל גיוס	21
יט.	רכזי חירום במחוזות	22
כ.	פתרונות דיור בחירום	24
כא.	סיכום והמלצות	29

א. נושאי הביקורת

- הכשרת והפעלת מהנדסים בחירום
- פעילות המשרד בחירום + פתרונות דיור וסיוע בשכר דירה בחירום

ב. אופן ביצוע הביקורת

הביקורת נערכה ע"י עובדי אגף ביקורת פנים באמצעות:

- ישיבות עם עובדי האגפים הרלוונטיים במשרד
- פגישות עם רכזי החירום במחוזות
- השתתפות כבקר בתרגיל רע"ד 17
- עיון בנהלי העבודה של המשרד לפעילות בשעת חירום
- קריאת חומר עיוני בנושא הנדון במרשתת

ג. מטרת הביקורת

הביקורת מבקשת לסקור את מצב הערכות המשרד לאירוע חירום מסוג רעידת אדמה, כאשר נוצרים מספר רב של מחוסרי קורת גג. זאת בהתאם להחלטות הממשלה המנחות את המשרד ולהערכות סיסמולוגים על כך שרעידת אדמה בתחומי מדינת ישראל הינה שאלה של זמן בלבד. זאת בשים דגש על מוכנות המשרד בתחום הכשרת והפעלת מהנדסים בחירום.

ד. רקע

השבר הסורי-אפריקאי מהווה את אחת המערכות הפעילות בכדור הארץ ומקור הסיכון העיקרי לרעידות אדמה באזורנו. השבר הסורי-אפריקאי הוא תוצאה של התזוזות של הלוח האפריקאי, הלוח הערבי והלוח של אירופה-אסיה (הלוח האירו אסייתי). לאורך השבר הסורי-אפריקאי מתקיימת תנועה יחסית שלפיה רבת עמון (והשטח ממזרח לירדן) נעה צפונה לעומת ירושלים (והשטח ממערב לירדן) שנעה דרומה. קצב התנועה הממוצע במרוצת 10-20 מיליון השנים האחרונות הוא 5-10 מ"מ בשנה. זהו קצב תנועה איטי יחסית. באזורים סיסמיים אחרים בכדור הארץ נמדד קצב תנועה של מספר ס"מ בשנה.

למרות העובדה שארץ ישראל שוכנת באזור בעל פעילות סיסמית נמוכה יחסית, יש בידנו עדויות היסטוריות רבות על רעידות אדמה הרסניות וקטלניות. שגרמו לאסונות בהיקף של עשרות אלפי הרוגים והרס של בניינים בכל היישובים בארץ ישראל ובמדינות סביבה.

מרבית המידע שברשותנו על התרחשות רעידות אדמה בארץ ישראל, ובמיוחד החזקות שבהן, מתייחס לקטע שבין בקעת הלבנון לדרום ים המלח. רעידות אדמה במגניטודה גבוהה מ-6.0 גרמו בארץ ישראל להרס רב ולאסונות רבים בנפש. התפלגות קצב

התרחשותן של רעידות האדמה לאורך קטע זה של השבר הסורי - אפריקאי מראה שרעידות אדמה במגניטודה 6 ומעלה מתרחשות (בקטע הנבדק) בממוצע פעם אחת בכ- 80 שנים. על בסיס מידע זה, ובידיעה שרעידת האדמה האחרונה (מגניטודה 6.2) התרחשה ביולי 1927 (מוקד הרעש בצפון ים המלח) קיים סיכוי גבוה מאוד שבתוך 50 שנה תתרחש שוב רעידת אדמה חזקה במקום כלשהו בין דרום הלבנון לדרום ים המלח¹.

ה. החלטות ממשלה

ממשלת ישראל קיבלה כמה החלטות רלוונטיות בנושא הערכות משרדי הממשלה לאירועי חירום ובפרט לאירוע של רעידת אדמה. להלן רשימת ההחלטות לפיהן נערך המשרד:

1967- חוק שירות עבודה בשעת חירום

1986- החלטת ממשלה 1716- תכנון המשק החיוני של מדינת ישראל לשעת חירום

1999- הקמת ועדת שרים- היערכות ישראל לרעידות אדמה והקמת ועדת היגוי בין-משרדית

2007- הקמת רשות החירום הלאומית (רח"ל)

2010- החלטת ועדת שרים לעניין ההיערכות לטיפול ברעידות אדמה (רעד / 2)

2012- החלטת ממשלה 4877 "מלון אורחים" – פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים

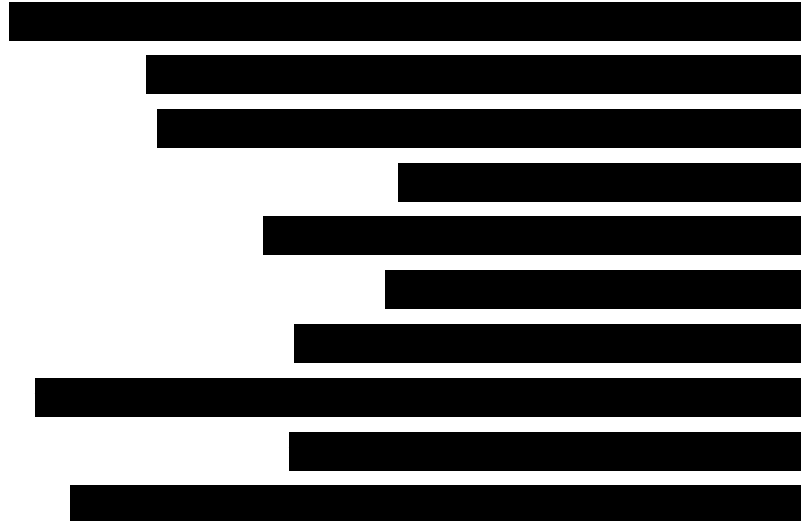
ו. תפקידי משרד השיכון בעת רעידת אדמה בהתאם להחלטות הממשלה

- סיוע בדיוור זמני באתרי קליטה לנפגעי במסגרת תכנית לאומית כוללת
- סיוע בשכר דירה למחוסרי דיור
- סיוע הנדסי להערכת נזקים ושיקום מבנים כפי שתקבע הממשלה
- סיוע הנדסי באיתור וסימון מבנים מסוכנים
- הפעלת תכנית שיקום פיזי של הדיוור הציבורי

¹ סיכומי רעידת אדמה במדינת ישראל, ד"ר אבי שפירא, אתר האינטרנט של מפ"י

ז. אגף חירום ביטחון וסייבר

אגף חירום ביטחון וסייבר עוסק בפעילויות אבטחה שוטפת של המשרד בשגרה ובחירום. האגף הינו הגוף המתכלל של כל אגפי המשרד בנושא הערכות לחירום, בין היתר אמון האגף על שמירת כשירות יחידות המשרד לחירום, ניהול וריכוז הידע המקצועי בנושא, ביצוע רכש ותחזוקת הציוד לחירום במשרד הראשי, ותרגול האגפים והמחוזות במשרד. האגף מונה שישה עובדי משרד וארבעה עובדים במיקור חוץ:



תפקידי האגף בתחום הערכות לחירום (בזמן שיגרה):

- במצב שגרה פועל אגף בכיר לחירום, ביטחון, מידע, וסייבר לתאם בין גורמי המשרד והמחוזות לפעילות בשעת חירום.
שגרת הפעילות כוללת בין היתר:
- השתתפות בדיונים מקצועיים.
 - כתיבה וריענון נהלים.
 - היערכות פיזית והדרכתית של הגורמים השונים במשרד ובמחוזות ושל גופים חיצוניים.
 - ייצוג המשרד בפורומים מקצועיים כגון: פורום 13, ועדת היגוי לרעידות אדמה, מש"מים מפעלים חיוניים, וועדות בכנסת ישראל.
 - הובלה בכתובת תרחישי ייחוס ענפים, קביעת יעדי רמות שירות ותוכנית מענה למצבי חירום השונים בדגש על מלחמה ותרחיש רעידות אדמה.

תפקידי האגף בחירום:

- משמש כגוף מטה ליד מנכ"ל/ סמנכ"ל המשרד.
- קבלת מידע וריכוז התרחשויות מהשטח.
- אבטחת מתקני המשרד והמחוזות.
- הערכות מוכנות ומענה לחירום.

- ה. גורם מסדיר ומתאם בין גופי המשרד, המחוזות והרשויות הפועלים בתחום החירום למענה לתרחישי החירום השונים.
- ו. הובלת והנחיית תחום החירום ברמת המשרד והמחוזות.

על אף משאביו הדלים יחסית הצליח האגף להחדיר מוכנות ומודעות לצורך הערכות לשעת חירום ביחידת השונות במשרד. לאחרונה ניהל האגף את יחידות המשרד בתרגיל רע"ד 17 אשר עסק ברעידת אדמה בכמה מוקדים ברחבי הארץ וזכה לשבחים מצד נציגי רח"ל שהשתתפו בתרגיל.

ח. הכשרת והפעלת מהנדסים בחירום

כחלק מהחלטת ממשלה "רעד 2" הוטל על משרד השיכון והבינוי להכשיר מהנדסים בנושאי עמידות מבנים ברעידת אדמה והערכות נזקים למבנים במסגרת רח"ל.

מאגר הנתונים הראשוני פוטנציאל המהנדסים נבנה ע"י משרד הכלכלה והועבר לידי אגף חירום וביטחון במשרד השיכון.

למהנדסים נשלחים שאלוני מיון ראשוני עליהם עובר מהנדס משרד הבינוי והשיכון, לאחר מכן נשלחים צווים למהנדסים לצורך הסמכה מקצועית העורכת 4-5 ימים לאחריה משויכים למחוז.

מעבר למהנדסים המשויכים למחוזות מכשיר המשרד מהנדסים נוספים השייכים למשרדים שונים, רשויות מקומיות, וגופים נוספים.

יעד החלטת הממשלה הינו הגדלת מספר המהנדסים שעברו הכשרה זו מ-250 ל-1000 מהנדסים.² להלן אחוז המהנדסים המוסמכים (מתוך מאגר הנתונים שהועבר לביקורת) מסך המהנדסים הנדרש ע"פ החלטת הממשלה:

מחוז	מספר מהנדסים מוסמכים	פוטנציאל מהנדסים מיועדים להסמכה (ע"פ נתוני משרד הכלכלה)	אחוז ביצוע הכשרה
מחוז דרום	16	68	24%
מחוז ירושלים	32	106	30%
מחוז מרכז	269	334	81%
מחוז חיפה + גליל	241	321	75%
מהנדסי רשויות	87	118	74%
חוץ אירגוניים	10		

ע"פ הנתונים שהועברו במועד הביקורת נכון לתאריך ה-01.01.17 (תאריך עידכון הטבלה האחרון), 7 שנים לאחר החלטת הממשלה, ישנם 655 מהנדסים מוסמכים בלבד במאגר נתוני המשרד.³

² החלטת ממשלה מס. 1623, רעד/2- פעולות ומטלות של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בנוגע להיערכות לטיפול ברעידות אדמה, מיום 07.04.2010

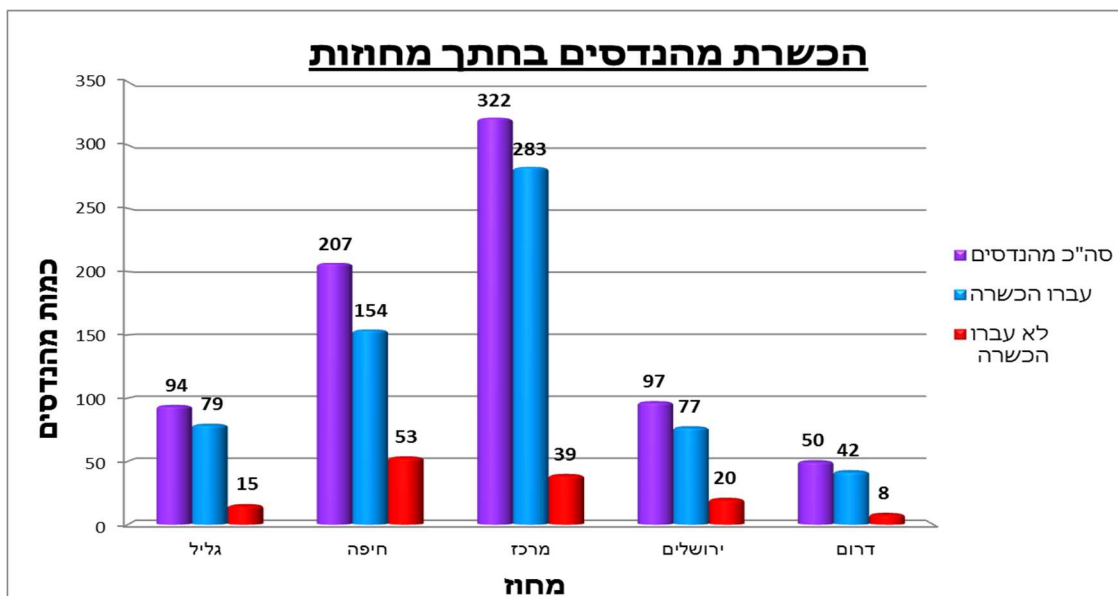
³ נספח 3

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

הטבלה שהוצגה בזמן הביקורת לא הייתה מאורגנת ומעודכנת. במהלך התקופה האחרונה הליקויים תוקנו, הטבלה אורגנה, עודכנה, והועברה לביקורת.

הערות הביקורת:

תגובה מתקבלת. ע"פ הטבלה החדשה שהועברה לאחרונה⁴ לביקורת נמצא שישנם 1,268 מהנדסים שעברו הכשרה, מתוכם 635 מהנדסים המשויכים למחוזות המשרד. להלן נתוני הטבלה לאחר טיוב הנתונים:



מנתוני הטבלה נראה שיש חוסר פרופורציה בין כמות המהנדסים במחוזות מרכז, חיפה, וגליל, לבין מחוזות דרום וירושלים. במצב זה בעת חירום במחוזות דרום וירושלים, יאלצו הנ"ל להזעיק מהנדסים ממחוזות רחוקים ואשר היכרותם של אזור הפגיעה פחותה.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

הערה זו אינה רלוונטית לדו"ח כיוון שכמות המהנדסים איננה החלטה משרדית אלא בהתאם למיקום מגוריהם של המגויסים. יש לציין כי בעת חירום המהנדסים ינוידו בהתאם לצורך הנגזר מתמונת הנזק וההרס הלאומית. זאת ועוד, פעילות המהנדסים הינה מקצועית ללא תלות במיקום הפגיעה/ נזק.

הערות הביקורת:

תגובה מתקבלת, עם זאת הביקורת רואה לנכון לציין שחתימה להסמכת יותר מהנדסים באזורים בהם נמצאים כיום מספר מועט של מהנדסים מוסמכים עשויה להועיל במהירות הגעת המהנדסים לאזור הנפגע.

נמצא שבנתוני אגף חירום וביטחון אין חלוקה בין מהנדסי מחוז גליל לחיפה, היעדר החלוקה בנתוני המשרד מקשה על הביקורת לבחון את כמות המהנדסים בכל מחוז.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

במהלך התקופה האחרונה הליקויים תוקנו, הטבלה אורגנה ועודכנה. הועברה לביקורת.

הערות הביקורת:

תגובה מתקבלת.

לטענת אגף חירום וביטחון ישנם מהנדסי רשויות נוספים שעברו הכשרה ואינם מופיעים באקסל שהועבר כיוון שהמידע מידע מפורז על פני מסמכים רבים המועברים אליהם מהרשויות. לבקשת הביקורת הועברה רשימת שמות מרכזת בקובץ אקסל של אותם אלה שהשתתפו בהכשרה ואינם מופיעים בקובץ העיקרי של המהנדסים⁵.

הרשימה התקבלה ללא חלוקה ברורה למחוזות, בהיעדר שיוך מסודר של המהנדסים שהוכשרו לגוף כלשהו כלשהו ובהיעדר פרטים מזהים רבים. ברשימה נמצאו 56 שמות כפולים.

מבדיקת הביקורת מול אתר רשם המהנדסים נמצאו 116 שמות המופיעים ברשימת השמות המרכזת ואינם רשומים כמהנדסים. הביקורת לוקחת בחשבון שבחלק מהמקרים העדר הרישום ברשם המהנדסים נובע עקב טעות במספר תעודת הזהות, אך טיעון זה מחזק את טענת הביקורת שבמצב ריכוז הנתונים הנוכחי לא ניתן לדעת האם הוכשרו 1000 מהנדסים לשעת חירום ע"י המשרד, ומעלה שאלה נוספת האם נכון שהמשרד יממן הכשרות של בעלי תפקידים להערכות לחירום כאשר הנ"ל אינם מהנדסים ע"פ החלטת הממשלה 1623 (רעד/2).

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

יש לבדוק באתר רשם המהנדסים האם רשומים גם הנדסאים ואדריכלים, מאחר וזוהי אוכלוסייה נוספת שאנו מכשירים.

כמו כן, באשר לארגון הרשומות- ההערה מתקבלת והליקוי טופל, ואף הועברו מסמכים מתוקנים לביקורת.

הערות הביקורת:

אף על פי שהחלטת הממשלה מציינת הכשרת מהנדסים בלבד- מסמך שהעביר אגף חירום וביטחון בעקבות הערת הביקורת, החתום ע"י מנכ"ל המשרד, ראש רח"ל, ומנכ"ל השלטון המקומי מציין שבכוונת המשרד להכשיר גם הנדסאים ואדריכלים⁶.

⁵ נספח 5

⁶ נספח 6

הביקורת מעירה לאגף חירום וביטחון על העדר רישום וריכוז נתוני כלל המהנדסים אשר עברו הכשרה מטעם המשרד ועל כן מונעת אפשרות לאמוד האם המשרד עומד בדרישת החלטת הממשלה בניגוד לסעיף 5.1.4 א' + ב' בנוהל "הפעלת מהנדסים בשעת חירום לביצוע הערכת נזק למבנים וסיווגם"⁷ הקובע: "אגף חירום וביטחון ינהל מאגר מידע מהנדסים של המשרד באופן שיאפשר גישה, בשגרה ובחירום, לכל בעלי עניין במטה המשרד ובמחוזות" ו-"מנהל אגף חירום וביטחון ינהל את מאגר המידע מהנדסים לצרכי חירום במערכת המידע של משרד, ויאפשר גישה לבעלי הרשאות מתאימות במטה המשרד ובמחוז".

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

במהלך התקופה האחרונה הליקויים תוקנו, הטבלה אורגנה ועודכנה. הועברה לביקורת. גורם נוסף האמון על עדכון רשימות המהנדסים בחירום ע"פ הנוהל בסעיף 5.1.4 ג' הם המחוזות עצמם.

הערות הביקורת:

תגובה מתקבלת, יש לוודא שהמחוזות אכן דואגים לעדכון שוטף של הנתונים. לשם כך ניתן לפתוח בקלות יחסית תיקייה לכל מחוז במנהל המסמכים, שם לאגף חירום וביטחון ולכל מחוז יהיה גישה לרשימות המעודכנות ביותר.

בבחינת טבלאות המהנדסים לחירום שהועברו מהמחוזות במהלך תרגיל רע"ד¹⁷ נמצא שאין בטבלאות החירום של המחוזות פירוט האם ומתי עברו המהנדסים הכשרה של מיון מבנים בחירום, נראה שנתונים אלה הינם רשימות ראשוניות שהוכנו ע"י משרד הכלכלה ואינם מראים התייחסות האם המהנדס ביצע את ההסמכה הייעודית ופרמטרים רבים נוספים. מאגרי הנתונים של מחוזות דרום וחפיפה הועבר על גבי דף סרוק אשר אינו מאפשר בדיקה יסודית של הנתונים.

בעקבות כך נמצא שמתוך 18 מהנדסים שביקש מחוז גליל לרתק לצורך התרגיל בכרמיאל רק 15 עברו הכשרה. הביקורת מעירה לרכזי החירום במחוזות על היעדר מעקב ורישום של מהנדסים שעברו הכשרה על מנת שבחירום יזומנו קודם אותם מהנדסים שביצעו את הכשרת מיון מבנים בחירום.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

במהלך התקופה האחרונה הליקויים תוקנו, הטבלה אורגנה ועודכנה. הועברה לביקורת.

הערות הביקורת:

תגובה מתקבלת.

⁷ נספח 7

⁸ נספח 8- טבלאות שהועברו לאגף משאבי אנוש בזמן תרגיל רעד 17

סעיף 5.1.4 ד' בנוהל "הפעלת מהנדסים בשעת חירום לביצוע הערכת נזק למבנים וסיווגם" פורט את רשימת הפרטים האישיים האמורים להופיע במאגר הנתונים של המשרד, להלן הרשימה:

1	שם המהנדס
2	מספר זהות
3	תחום התמחות
4	כתובת מגורים
5	אימייל
6	מקום עבודה
7	טלפון בבית
8	טלפון נייד
9	טלפון בעבודה
10	פרטי קשר לדיווח אסון
11	שיבוץ(משרד הבינוי והשיכון או ביה"ח)
12	ביצוע קורס הערכת מבנים וסיווגם
13	רמת נידות (בעל רכב)

בניגוד למופיע בנוהל, מאגר הנתונים של אגף חירום וביטחון חסר פרמטרים רבים והכרחיים אודות המהנדסים המגויסים, כגון: רמת נידות, תחום התמחות, ופרטי קשר לדיווח אסון. בנוסף לפרטים נוספים המופיעים בטופס הריאיון של המהנדס ועשויים לסייע רבות למטה גיוס המהנדסים בחירום כגון: מצב משפחתי, השכלה אקדמית, רישום בפנקס המהנדסים, ניסיון מקצועי, שירות צבאי, מגבלות רפואיות המונעות יציאה לשטח לביצוע בקרת נזקים. בנוסף, לא נמצא אף לא מהנדס אחד במאגר המהנדסים של אגף חירום וביטחון אשר כלל פרטיו האישיים מוזנים בעמודות כראוי- ואף ישנם מספר רב של מהנדסים בעלי מספר פרטים מזהים מועט מאד אם בכלל.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

ההערה מתקבלת, הנושא יטופל.

הערות הביקורת:

תגובה מתקבלת.

נוהל הפעלת מהנדסים בשעת חירום שנכתב בהתאם לחוק שירות עבודה בשעת חירום תשכ"ז-1967⁹, מאפשר גיוס מהנדסים מעבר לגיל 67 רק לאחר חתימה על הצהרת התנדבות שאושרה ע"י הגורמים המוסמכים.

שנת הלידה של רבים מבין המהנדסים המופיעים ברשימה אינם מוזנים ועל כן לא ניתן לדעת האם עברו את גיל 67, בנוסף גם במקומות בהן יש התייחסות לשנת הלידה של המהנדס לא נמצא ציון של תאריך הלידה המדויק ועל כן לא ניתן לדעת את סטטוס המהנדסים שנולדו בשנת 1950. בבדיקת שנות הלידה של מהנדסים הנמצאים ברשימה ונולדו משנת 1949 ומטה נמצאו 38 מהנדסים מעבר לגיל 67. בהעדר מעקב אחר תאריכי הלידה של המהנדסים לא ניתן יהיה לדעת את מי לא ניתן לגייס בחירום ללא הצהרת התנדבות.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

האגף מסנכרן את פרטי המהנדסים אל מול רשימות משרד הכלכלה פעם בחצי שנה. זאת ועוד, נשלחה בקשה למשרד הכלכלה להוריד את המהנדסים אשר עברו את הגיל הרלוונטי לשירות.

הערות הביקורת:

תגובה מתקבלת. מבדיקת המשך של הרשימות המעודכנות שהועברו לביקורת נמצא שבמהלך חמשת השנים האחרונות נוכו 104 מהנדסים מתוך 739 שעברו הכשרה למיון מבנים ע"י המשרד ושויכו למחוזות עקב מעבר גיל 67, מוות וכו'. הביקורת ממליצה לאגף חירום וביטחון לשקול להציב גיל מקסימום להשתתפות בקורסי הכשרה, הנמוך מגיל 67, על מנת לצמצם את דילול מאגר המהנדסים המוסמכים המשויכים למחוזות בשל נסיבות גיל.

סעיף 5.1.3 ב' בנוהל "הפעלת מהנדסים בשעת חירום לביצוע הערכת נזק למבנים וסיווגם", קובע שעל משרד הבינוי והשיכון בשיתוף רכזי החירום במחוזות למנות ראשי חוליות ולשבץ את המהנדסים לחוליות עבודה במחוז.

מהנתונים שהועברו לאגף הביקורת נמצא שרק במחוז ירושלים בוצע חלוקה של מהנדסים ע"פ צוותים.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

נושא חלוקת המהנדסים לצוותים מקומיים לא הועברה כהנחיה למחוזות, מאחר והנושא עדיין בבחינה ואיננו חלוט. על כן, אין דרישה מהמחוזות לעשות זאת.

הערות הביקורת:

הביקורת ממליצה לאגף חירום וביטחון להסדיר נושא זה בהקדם ע"מ שלא תיווצר סתירה בין הנוהל הכתוב להנחייתם למחוזות.

ט. אופן הפעלת המהנדסים בחירום

בעת אירוע חירום על כלל הגורמים הנוגעים בהפעלת המהנדסים להיות מודעים לתפקידם בשרשרת הגיוס, להלן תרשים הזרימה לאופן ביצוע הפעלת המהנדסים כפי שמופיע בנוהל "הפעלת מהנדסים בחירום" סעיף 5.2:

5.2 הפעלה בחירום:

5.2.1 גיוס מהנדסים לשירות עבודה בחירום - הפעלת צווי גיוס בחירום למהנדסים המרותקים משקית למשרד בהתאם לחוק שירות עבודה בשע"ח יבוצע כמפורט להלן:

א. אגף חירום וביטחון, בתאום עם מינהל הנדסה וביצוע ועם רכזי חירום במחוזות, יבצע הערכת מצב באשר למספר המהנדסים הנדרשים לגיוס במסגרת שירות עבודה בשע"ח.

ב. אגף חירום וביטחון, בתאום עם רכזי החירום במחוזות, יקבע מי מהמהנדסים המרותקים משקית למשרד ייקרא לשירות עבודה.

ג. אגף חירום וביטחון יפנה למפקח הארצי במשרד העבודה והרווחה על מנת להפעיל צווי גיוס לשירות עבודה למהנדסים שנקבעו.

ד. מנהל אגף חירום וביטחון ידווח למנהל אגף משאבי אנוש על המהנדסים שגויסו לשירות עבודה במשרד ועל קליטתם במשרד.

בנוהל זה לא נמצאה התייחסות המפרטת כיצד אמור להתבצע התאום בין אגף חירום וביטחון, מנהל הנדסה, ורכזי החירום במחוזות. לקורא מהצד (וגם לאגפים עצמם המשתתפים בתאום) אין אפשרות לדעת ע"פ איזה קריטריונים נבדק הצורך בכמות המהנדסים, כיצד מתבצע התאום, מי אמור לפנות למי ובאיזה שלב, כך שבסופו של דבר ישנו אי בהירות ביחס למי אמור לזמן את המהנדסים וכיצד - בתרגיל רעד 17 אחד המחוזות הקפיץ את מהנדסי החוף שלו באופן עצמאי ללא אישור או תיאום עם מטה משרד השיכון ומשרד הכלכלה, ומחוזות נוספים לא ביצעו תאום ביחס לכמות המהנדסים הנדרשת.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

ההליך ברור לכל הרכזים שעליהם לאסוף מידע וביקוש מהרשויות המקומיות, להעביר את הדרישה למטה ההפעלה המרכזי, ובו אגף הביטחון יחד עם מינהל הנדסה וביצוע יבצעו תעדוף כ"א ויודיעו לרכזים כמה מהנדסים לגייס ולאן. הדבר תורגל כך גם בתרגיל. הרכז שעשה דברים על דעת עצמו - לא ברור מדוע פעל כך ובוצע עימו יישור קו. זאת ועוד, ישנו נוהל של משרד העבודה והרווחה שתורגל וכן נשלח לכל מחוז ומחוז. מי שמאייש את מרכז ההפעלה כנציגות אגפית נדרש להכיר את הנהלים ואת שיטת הביצוע, והדבר באחריות מנהלי האגפים להציב עובדים אשר רלוונטיים ושותפים לנושאי הליבה.

הערות הביקורת:

כיוון שהובהר לביקורת שהליך גיוס המהנדסים אינו דורש תאום אלא התייעצות בלבד מול מנהל הנדסה וביצוע (סעיף 5.2.1 בנוהל) לצורך גיוס המהנדסים, מומלץ לשנות נוסח זה בנוהל.

סעיף 25(א) לחוק שירות עבודה בשעת חירום תשכ"ז 1967, קובע:

בעת חירום מעביר משרד הבינוי והשיכון למשרד הכלכלה את רשימת המהנדסים אותם הוא מבקש לרתק, ע"פ סעיף 25(א), לאחר מכן מוציא משרד העבודה והרווחה את צווי הריתוק למהנדסים.

נראה שלאחר מכן יש לקלוט מהנדסים אלה למשרד הבינוי והשיכון, אך עד מועד ביצוע הביקורת נושא אופן העסקת מהנדסי החוץ לא הוסדר בין המשרדיים השונים. נמצא שהאגפים האמונים על קליטת המהנדסים והעברת תשלום עבור שכרם, אגף הון אנושי ואגף הכספים, טרם קיבלו הוראות כיצד עליהם לפעול בנושא זה בחירום. נמצא גם פער בנושא הפעלת המהנדסים וקליטתם בחירום אצל רכזי החירום במחוזות, לשאלת הביקורת היכן טכנית יקלטו המהנדסים במערכת.

במידה ואכן על משרד הבינוי והשיכון לקלוט את כל מהנדסי החוץ, הביקורת ממליצה להזין מראש את כל פרטי המהנדסים למרכבה על מנת שבעת חירום ניתן יהיה לקלוט אותם במהירות האפשרית, נושא זה נמצא בימים אלה בדיונים בין מרכבה והמשרדים הנוגעים בנושא.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

האגפים האמונים על נושא קליטת כוח אדם מגויס לא נדרשים לקבל הוראות, אלא נדרשים לקבל החלטה ולגבש דרכי עבודה בהנחיית נציבות שירות המדינה והאוצר, וכן משרד העבודה והרווחה לשם מימוש החוק, לכתוב נוהל פנימי ייעודי בתחום כוח אדם והפצתו לרמת אמרכלי המחוזות, ועדכון אגף החירום והביטחון בנושא. עד כה לא גובשו דרכי הפעולה. ההתייצבות כברירת מחדל היא במחוזות למעט בתי חולים.

תגובת סמנכ"ל בכיר הון אנושי ומינהל:

נושא קליטה מראש במערכות המשרד נמצא במרכב"ה. נדרש להשלים את הפניה לכל הגורמים הנוגעים להעסקת מהנדסים בחירום, בהכנה בייעוץ המשפטי, הפניה תשמש בסיס לזימון לדיון וקבלת החלטה משותפת על דרך העסקת המהנדסים.

הערות הביקורת:

הערות הביקורת נשארת בעינה.

ציון לשבח - נמצא שבימים אלה עומלים באגף חירום וביטחון על מערכת הפעלה לפיקוח, ניהול ושליטה של המהנדסים באמצעות אפליקציה המיועדת לשימוש האגף בשגרה ובחירום, עלות מערכת זו הינה 45,630 ₪ כולל מע"מ.

י. ערכות חירום

בעת חירום על כל מהנדס להתייבב במקום אשר יוגדר לו עפ"י תמונת מצב לאומית ותעדוף חיוניות כאשר ברירת המחדל היא מטה המחוז אליו הוא משויך, שם הוא מצטייד בערכת "הערכות לשעת חירום" הכוללת אמצעי הגנה ועבודה בשטח.

ערכות אלו מהוות כלי עבודה בסיסי לפעילות המהנדסים בעת חירום, ובתוכם נמצאות גם ערכות מגן השומרות על בטיחותו של המהנדס.

נמצא כי ישנם בסה"כ כ-50 ערכות (אשר אינן תואמות את דרישות הנוהל) המיועדות למהנדסים לשעת חירום הממוקמות במטה משרד השיכון בירושלים- אין אף לא ערכה אחת במחוזות.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

ההערה מתקבלת- סטאטוס הרכש הינו כך בשל פערי תקציב.

הערות הביקורת:

מומלץ לפעול לטובת קידום התקציב בהקדם.

סעיף 5.2.3. ז' בנוסף לנספחים 1+2 לנוהל, פורטים את רשימת הציוד שעל כל מהנדס לקבל בעת יציאה לשטח. להלן ממצאי ההשוואה שנערכה ביחס לערכות הקיימות:

בדיקה מדגמית של ערכות החירום, וברור מול אגף חירום וביטחון בעניין כלל הערכות, העלתה אי התאמות בין רשימת הציוד המופיעה בנוהל זה לזאת הנמצאת בתוך ערכות הציוד עצמן.

לשאלת הביקורת מדוע ערכות החירום אינם תואמות את נוהל נמסר כי הערכות הנמצאות כרגע במחסני המשרד הינם ערכות ניסיוניות אשר אינם תואמות במדויק לצרכים המוגדרים המופיעים בנוהל. עם כך, הביקורת מרחיבה את הערתה על כך שלמשרד אין כלל ערכות חירום למהנדסים בחירום העומדות בקריטריונים שהוגדרו.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

ההערה מתקבלת- סטאטוס הרכש הינו כך בשל פערי תקציב.

הערות הביקורת:

מומלץ לפעול לטובת קידום התקציב בהקדם.

רשימת הפריטים הנדרשים בערכה	רשימת הפריטים הנמצאים בערכה בפועל	חוסרים בערכות הקיימות
1	אפוד זיהוי	טפסי תיעוד מיון מבנה (ראשוני או מפורט)
2	תעודת הסמכה כסוקר מבנים	תגים
3	מפת רחובות עירונית (יקבל מהרשות המקומית)	אקדח סיכות, נעצים ודבק לתיוג
4	טפסי תיעוד מיון מבנה (ראשוני או מפורט)	רשימת שמות ומספרי טלפון של אנשי מפתח בחירום
5	תגים	אנך וחוט
6	סרט סימון צהוב	סרט מידה
7	אקדח סיכות, נעצים ודבק לתיוג.	כלי עבודה שונים (פטיש, לום, קאטר)
8	רשימת שמות ומספרי טלפון של אנשי מפתח בחירום	תעודת הסמכה כסוקר מבנים (התעודה טרם חולקה למהנדסים ובכל מקרה תמצא ברשותם ולא בערכה)
9	אנך וחוט	כפפות הגנה
10	סרט מידה	סרביל
11	מדיד רוחב	מגן ברכיים
12	כלי עבודה שונים (פטיש, לום, קאטר)	תיק עזרה ראשונה
13	קסדת מגן	
14	שכפ"ץ (על פי הצורך, באזורים מאויימים)	
15	פנס	

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

תגים- נמצאים אצל כל מהנדס ולא בערכות

תעודת הסמכה- מחולקת למהנדסים בתום תקופת ההכשרה

יתר החוסרים יופיעו בעת רכישת הערכות הבאות.

הערות הביקורת:

יש לעדכן את הנוהל בהתאם.

מבדיקה שנעשתה בחלק ממאגרי המחוזות נמצאו מנות קרב שבתוך כחודשיים יפוג תוקפם (חיפה + גליל).

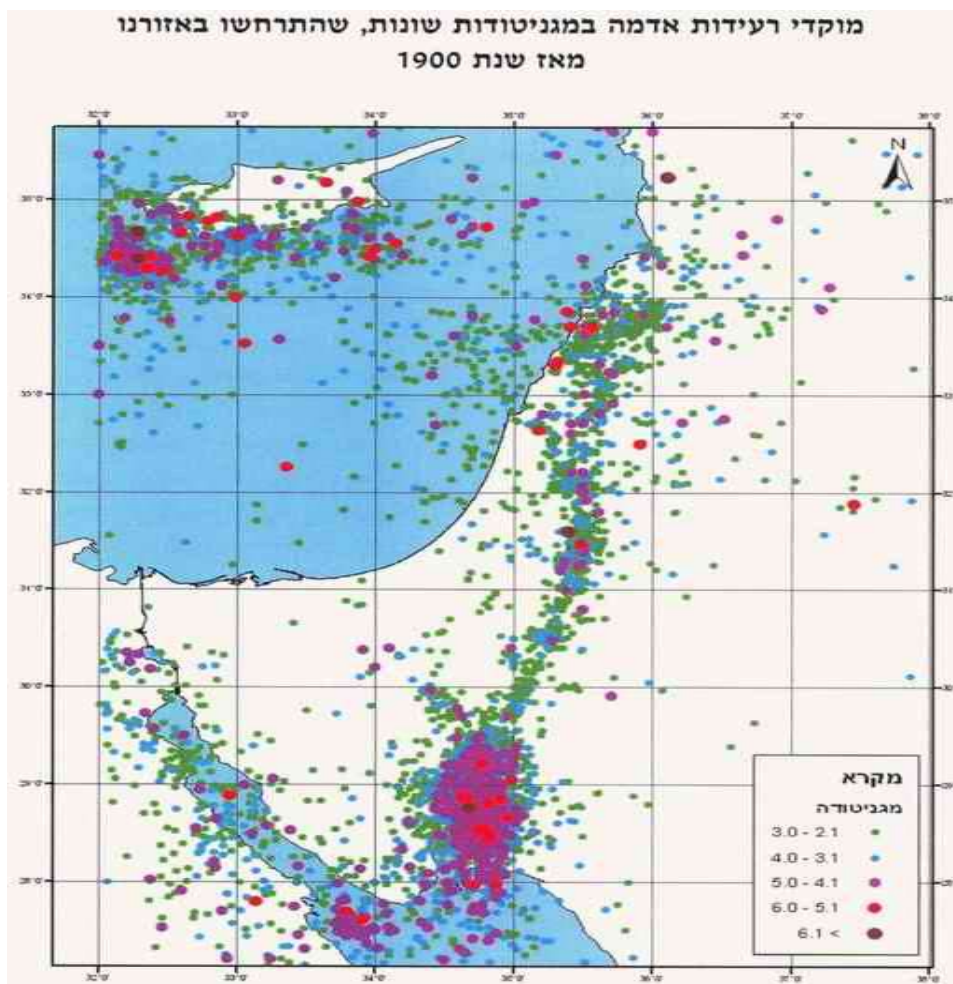
ההערה מתקבלת. אנו בהליך גיבוש שיטה אחרת לטובת אספקת מזון בחירום.

הערות הביקורת:

תגובה מתקבלת, אך יש לדאוג בהקדם למזון בחירום למחוזות כיוון שתוקף המזון עומד לפוג.

יא. מיקום הערכות ושיבוץ המהנדסים

רעידות אדמה מתרחשות באזורים מוגדרים, באותם אזורים יתרחשו גם רעידות אדמה חזקות וגם רעידות חלשות מאוד. את מקום פגיעת רעידת האדמה הבאה ניתן לחזות ע"פ נתוני העבר, להלן מפת מוקדי רעידות האדמה במדינת ישראל:



מתוך מפה זאת ניתן לזהות את מוקדי רעשי האדמה העיקריים באזורנו הנמצאים בעיקר באזור שבר יגור והשבר הסורי אפריקאי מאזור בית שאן ועד אילת.

כמות המהנדסים המועט המשוויכים למחוז דרום וירושלים, בנוסף למיקום הערכות במקום אחד ולא בפיזור ארצי יקשה על הצבת המהנדסים באזורים המועדים לרעשי אדמה המרוחקים מאזור המרכז וירושלים.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

ראה הערה מס' 2 פרק ח'. לא תהייה ברירה אלא לבצע עיבוי מערך.

הערות הביקורת:

ראה הערת הביקורת לליקוי מס' 2 פרק ח'.

יב. תקציב

אגף חירום וביטחון הגדיר מספר יעדים עבורם הוא זקוק לתקציבים נרחבים¹⁰, ביניהם:

- הטמעת נוהל מהנדסים במחוזות המשרד
- כתיבת תרחיש ייחוס מחוזי ורמות שירות
- כתיבת נהלי הפעלה מחוזיים
- תרגול מרכזי הפעלה
- סיוע למחוזות המשרד בביצוע ביקורת
- בחינה והטמעה של תפיסת דירות בשעת חירום
- פעילות מול מפעלים חיוניים
- תיקוף ותרגול תיק אב להקמת אתרים זמניים
- ריכוז והכשרת מהנדסים מגויסי חוץ לרשויות
- ערכות חירום למהנדסים

לצורך עמידה ביעדים אלה הוגשה בתאריך 26.02.17 דרישה תקציבית מטעם אגף חירום וביטחון לראש רח"ל ולמנכ"ל משרד הבינוי והשיכון:

תחום/ נושא	דרישת תקן לשנת עבודה	תקציב נדרש בש"ח
יועצים למשרד הבינוי	חצי תקן לכל מחוז = 5 תקנים	1,523,340
ריכוז והכשרת מהנדסים מגויסי חוץ לרשויות	דרישת תקציב ל-6 חודשים נוספים עד יוני 2018	166,650
ערכות מהנדסים		1,010,010
סה"כ		2,700,000

נכון למועד הביקורת ועל אף שנאמר בע"פ שישנם תקציבים צפויים מרח"ל- לא נמצא שתקציב זה אושר, ע"פ הנתונים שהועברו לביקורת ישנו פער בין כמות המהנדסים וערכות חירום הנחוצות ע"פ החלטת הממשלה לבין אלו הקיימים בפועל ועל כן תקציב זה קריטי.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

ההערה מתקבלת ואכן נדרש תקציב לטובת רכש ערכות לחירום.

הערות הביקורת:

מומלץ לפעול לטובת קידום התקציב בהקדם.

יג. עלות קורסי הכשרה מהנדסים

במסגרת החלטת הממשלה להכשרת מהנדסים לפעילות בשעת חירום מכשיר המשרד מהנדסים באמצעות איגוד המהנדסים. להלן פירוט עלות הכשרות אלו למשרד:

סוג קורס	עלות	כמות ימים\ מפגשים
שדרוג מבנים	4500 ₪ למשתתף	14 מפגשים
מיון מבנים	1755 ₪ למשתתף	5 ימים
רענונים	702 ₪ למשתתף	יומיים

ממוצע משתתפים בקורס - 35

יד. עלות ערכת חירום

עלות ערכת חירום הינה כ-770 ₪ כולל מע"מ¹¹, על אף שעלות זו נקבעה על ידי קבלת הצעת מחיר של 2 ספקים עלות זו אינה סבירה ביחס לפריטים הנמצאים בתוכה. בבחינה מהירה להרכבה של אותם פריטים במחיר שאינו מחיר סיטונאי עלות ערכה נעה בין 500-585 ₪, כ-30% פחות, וזאת על אף שבקנייה סיטונאית כח המיקוח גדול יותר וכך עלות ערכה צריכה להיות נמוכה יותר.

בכל מקרה כיוון שעלות 1000 הערכות שמתכוון המשרד להזמין צפוי לעלות על 50 אלף ₪, על אגף חירום וביטחון יהיה לצאת במכרז פומבי לצורך הרכישה.

על אף הטענה שאין כרגע תקציב לאגף חירום וביטחון לרכישה מיידית של 1000 הערכות החסרות, הביקורת ממליצה לאגף חירום וביטחון להכין מכרז קנה שיהיה מוכן לשימוש כבר עכשיו ע"מ שבמקרה חירום ניתן יהיה להפעילו במידי.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

ההערה מתקבלת, אנו בהליך עבודה להכנת מכרז מגירה.

הערות הביקורת:

תגובה מתקבלת.

טו. פעילות אגפי המשרד בחירום

"קובץ נהלים מטה הפעלה ארצי"¹² מאגד את נהלי המשרד בשעת חירום, נהלים אלה סוקרים בכלליות את תפקיד המשרד ואגפיו בחירום.

בחירום מנכ"ל המשרד יושב בוועדת מל"ח עליונה, וסמנכ"ל בכיר הון אנושי ומינהל של המשרד מוגדר כמנהל מטה המשרד.

בעת חירום על אגפי המשרד לשלוח נציג לצורך איוש עמדת האגף בחדר מצב המשרד, ולתת מענה להתרחשויות השונות בשטח. לכל אגף תפקיד שונה בחירום ופעילותו ייחודית לאירוע חירום, נמצא שלרוב אגפי המשרד, פרט למינהל לסיוע בדיור ואגף בכיר נכסים וחברות (להם קיים נוהל לא סופי), אין נוהל עבודה אגפי לפעילותם בחירום.

הביקורת ממליצה לאגף חירום וביטחון לקבוע תכנית עבודה שנתית עם כלל אגפי המשרד המוגדרים כמרותקים בחירום לצורך הכנת נהלי עבודה בחירום לחליפין קביעת הנחיות לחירום.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

בשנת 2017, נערכו מספר פגישות בין אגף החירום והביטחון לבין מספר אגפים במשרד בנושא תפקידם בחירום, אך לא נעשתה עבודת המשך על ידי האגפים לצורך מיסוד והסדרה. מעבר לכך, יש לציין כי תחום החירום נכנס ליעדי המשרד לראשונה רק ב- 2018 ולכן על האגפים והמחוזות להתייחס לכך בתוכנית העבודה הפנימית שלהם. כמובן שהאגף מוכן לסייע וללוות את הליך ההיערכות על מנת לקדם את התחום בכל רמה.

הערות הביקורת:

תגובה מתקבלת, עם זאת הביקורת מדגישה את חשיבות הסדרת הפעילות בחירום בין האגפים.

יז. נוהל גיוס

נוהל הגיוס מתייחס לאנשים אותם יש לגייס בחירום וסדר גיוסם.

לנוהל הגיוס שהועבר לביקורת (כחלק מקובץ נהלים מטה הפעלה ארצי) מצורף רשימת עובדי רשות מלפני שנים רבות שאינה עדכנית. לאחר בקשת הביקורת מאגף חירום וביטחון הועברה רשימה עדכנית של מרותקי המשרד, הרשימה שהועברה לאגף הביקורת מנתה 145 עובדים ביניהם אנשים כגון ביקורת והדרכה, לאחר שאלת הביקורת בגין נחיצותם של אנשים אלה הועברה רשימה מתוקנת המונה 118 עובדים שאינם כוללים את האנשים הנ"ל.

נמצא ששמות ופרטי הקשר של עובדי המשרד הראשי המופיעים בנוהל אינו עדכני, שמות רבים מאלו המופיעים ברשימת הגיוס אינם עובדים שנים רבות במשרד הבינוי והשיכון. בהמשך הועברה רשימת מרותקי משרד עדכנית בנפרד, הביקורת ממליצה לאגף חירום וביטחון לעדכון את רשימת המרותקים המצורפת לנוהל.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

במהלך התקופה האחרונה הליקויים תוקנו, והרשימות עודכנו.¹³

הערות הביקורת:

תגובה מתקבלת.

י.ט. רכזי חירום במחוזות

לצורך ריכוז משימות המחוז למוכנות לחירום מונו רכזי חירום בכל מחוז, תפקיד רכז החירום הינו בנוסף לתפקידו השוטף של העובד.

כל רכז חירום מקבל כתב מינוי¹⁴ החתום ע"י סמנכ"ל בכיר הון אנושי ומינהל, בין היתר כתב המינוי קובע שעל רכזי החירום "לעבור הדרכה והכשרה בנושא חירום מבעל מקצוע מוסמך", לשם כך יצאו רכזי החירום לקורס הכשרת ממונה הג"א וכן הם עוברים השתלמויות מקצועיות מידי שנה.

רכזי המחוזות הם כדלקמן:

[REDACTED]

רכזי החירום במחוזות או מי מטעמם נדרשים להשתתף בביקורות חירום מטעם רח"ל והמשרד לביטחון פנים, אחת לשנה בכל אחת מהרשויות בתחומה, אורכה של ביקורת כזו נע בין חצי יום ליום עבודה מלא. בנוסף, כתב המינוי מונה רשימת דרישות שעל רכז החירום לבצע במחוז בשגרה, ביניהם: הכנת תכנית מענה לתוכנית הייחוס, הכנת חדר הפעלה, הכנת נהלי חירום, הכנת הנחיות לשעת חירום, ריכוז ביצוע הדרכות לעובדים בנושא חירום, ביצוע תרגילים במחוז וברשויות המקומיות, הכנת תכנית עבודה, ועוד.

הביקורת אספה את תוכניות העבודה של רכזי החירום לשנת 2017¹⁵, נמצא כי לרכזי החירום במחוזות ישנם בממוצע 52 ימים בשנה בהם הנ"ל נדרשים להשתתף בביקורות ובפעילויות שונות מטעם רח"ל, נוסף לימים אלה הביקורת מעריכה שנדרש כ- 26 ימים לצורך הכנות לכלל אותם פעילויות (חצי יום הערכות לכל פעילות), וכ- 36 ימים בשנה (3 ימים בחודש) לצורך פעילות תחזוקה שוטפת של חדר ההפעלה והציוד הנדרש, הכרת הנהלים והעברתם לבעלי התפקידים הרלוונטים, הערכות לביקורת וכיו. סה"כ 114 ימים בהם הרכזים מתעסקים בפעילות חירום מתוך 248 ימי עבודה בשנת 2017, **כלומר כ- 46% מסך עבודת הרכזים מתעסקת בחירום** (ישנם מחוזות בהם התעסקות הרכזים אף גבוהה מזה).

מברור מול מנהל תחום תגמול ותמרוץ נמצא שהיקף הפעילות בנושאי חירום של הרכזים לא נמדדה במסגרת בדיקת אחוזי התעסקות לשכר עידוד, והם אינם מקבלים שכר עידוד עבור פעילות זאת.

¹⁴ נספח 14

¹⁵ נספח 15

במסגרת שיחות שקיימנו עם כמה רכזי חירום נראה שעקב מחסור בזמן ומשאבים רכזי החירום אינם מבצעים את כל המוטל עליהם בכתב המינוי עקב עומס וריבוי משימות.

הביקורת ממליצה לבחון את היקף המשרה הדרוש לצורך ביצוע כלל המטלות הקבועות בכתב המינוי, לחליפין לשקול אמצעי תמרוץ לרכזי החירום לצורכי התייעלות בעבודה.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

האגף מסכים ומחזק את הערת הביקורת וממליץ לתקן בעל תפקיד ברמת המחוזות שהגדרת עיסוקו תהא בתחום החירום בלבד, וכן להוסיף בעל תפקיד נוסף ברמת המשרד הראשי שיעסוק בכשירות המחוזות וההכשרות של כ"א מהנדסים מגויסי חוץ.

הערות הביקורת:

תגובה מתקבלת- המלצת הביקורת נשארת בעינה.

כ. פתרונות דיור בחירום

טווח מיידי:

בבחינת אפשרויות הדיור בעת חירום הצטיירה תמונה על כך שלא יינתן מענה מיידי ע"י משרד הבינוי והשיכון למחוסרי דיור. מענה ראשוני יינתן ע"י הרשות המקומית ומשרד הפנים/ פס"ח.

בהתאם להחלטת הממשלה "מלון אורחים"¹⁶ הוטל על משרד השיכון והבינוי לדאוג ל"אתרים זמניים כגון מתחמי אוהלים או קרוואנים או דיור חלופי אחר"- חשוב לציין שבהתאם לנתונים שהועברו מאגף חירום וביטחון יכולת המשרד לסייע בנושא זה אינה בטווח המידי. כלומר סיוע ע"י מתחמי אוהלים במידה ויינתן בכל מקרה לא יהיה ע"י משרד הבינוי והשיכון.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

מענה ראשוני יינתן ע"י הרשות המקומית ומשרד הפנים/ פס"ח, ואיננו באחריות משרד הבינוי והשיכון. הערה בנושא הועברה לבחינה חוזרת בנושא "האוהלים ומלון אורחים" לראש רח"ל בדגש על הפער של עד הקמת אתרים זמנים.

הערות הביקורת:

תגובה מתקבלת, עם זאת הביקורת מדגישה שלא הוצג בפניה שום החלטה הפותרת את המשרד מהחלטת הממשלה "מלון אורחים" המטילה עליה את האחריות למתן פתרון דיור בטווח המידי.

טווח קצר:

בטווח הקצר ישנם שלושה מסלולי סיוע מרכזיים בהתאם לנוהל "איכלוס בדיור חלופי בשעת חירום"¹⁷:

1. סיוע בשכר דירה בגין הצגת חוזה שכירות- סיוע, הניתן לזכאים אשר מעוניינים לממשו בשכירת דירה בשוק החופשי, בכפוף להמצאת חוזה שכירות בתוקף. סה"כ הסיוע לא יעלה על 95% מתעריף שכר הדירה.
2. סיוע בשכר דירה ללא הצגת חוזה שכירות- סיוע מופחת, אשר מיועד לזכאים אשר בחרו במגורים עם קרובי משפחה או מכרים.
3. דיור ציבורי / ארעי- דירות פנויות בשיכון הציבורי, שתיועדנה למשפחות שדירתם נפגעה ולפי סדר הקדימות הבאה:
 - א. דיירי השיכון הציבורי.
 - ב. נכים רתוקים לכיסאות גלגלים, הנושאים אישור הוועדה למוגבלים בניידות של משרד הבריאות לפיו רתוקים לכיסא גלגלים לצמיתות ובעלי ליקוי בשיעור של 100%.
 - ג. עיוורים בעלי ליקוי המוגדר כעיוורון מוחלט ו 100% נכות רפואית.

¹⁶ נספח 16

¹⁷ נספח 17

מבדיקה שערכה הביקורת מול סמנכ"ל בכיר לאכלוס נמצא שישנו נוהל המסדיר את מתן הסיוע בחירום, לדבריו בעת חירום ישנו סיכוי גבוה שיוחלט שמי שיעביר את הכספים בפועל לתושבים לצורך דיור חליפי יהיה מס רכוש ולא משרד הבינוי והשיכון, עם זאת האגף ערוך להעברת כספים למחוסרי דיור העומדים בקריטריונים עד 7 ימים מעת הכרזת אירוע חירום.

מימוש נוהל זה דורש שיתוף פעולה מצד המחוזות והרשויות המקומיות. במידה והרשות המקומית ו/או המחוז לא תכיר ותפעל על פי הנוהל לא ניתן יהיה להעביר את הסיוע לתושבים. על כן הביקורת ממליצה לבצע דיוני הערכות עם כל הגורמים הרלוונטיים לנוהל לצורך הטמעתו ביחידות השונות.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

קיים נוהל אכלוס משרדי, אך הוא איננו מעודכן. האגף ממליץ לסמנכ"ל בכיר אכלוס להקים צוות חשיבה בשיתוף המחוזות, ולהגדיר שיטת עבודה סדורה בנושא. כמו כן, לטובת קידום הנושא, האגף ביקש סיוע מרח"ל שזאת הקצתה יועץ חיצוני שילווח את כתיבת הנוהל והטמעתו בגופים שונים (משרדי ממשלה, רשויות מקומיות).

תגובת סמנכ"ל בכיר לאכלוס:

מנהל הסיוע בדיור מספק סיוע בשכר דירה לכ 160,000 משקי בית בחודש. אנו יודעים להעביר בכל רגע נתון סיוע לכל בעל חשבון רק אם נקבל שם, מספר זיהוי ומספר חשבון ותקופת הסיוע הנדרשת. הובהר מספר פעמים כי הפער שיש לסגור מול המחוז והרשויות מי מוסמך להעביר אל המשרד את הפרטים.

הערות הביקורת:

המלצת הביקורת נשארת בעינה.

בהתאם לנוהל, ולטיוטת תקנות לשעת חירום ובינוי- פרק רביעי¹⁸, ניתנה אפשרות ל"רשות מוסמכת" (שר/ מנכ"ל הבינוי והשיכון) לתפוס חזקה בדירות על אף שבנייתן טרם הושלמה. אף על פי כן, שימוש בדיור הציבורי/ דיור שטרם הושלם בחירום נראה על פניו כאפשרות פחות ישימה כיוון שמרבית דירות אלה או כבר מאוכלסות או שע"פ הערכות מינהל לסיוע בדיור בעלי אותם דירות לא יאפשרו את כניסת מחוסרי הדיור, והדבר אף עלול להוביל לבעיות משפטיות הנובעות מעצם הלאמת דירות של אזרחים פרטיים.

מפגישה שקיימה הביקורת עם מנהל אגף נכסים וחברות בנושא איכלוס נפגעי רעש האדמה בדירות של הדיור הציבורי/ ארעי, נמסר שהפתרון הישים ביותר מבין אפשרויות האיכלוס העומדות ברשותו הינו אכלוס דיירים בשטחים ציבוריים של מבנים השייכים למשרד כגון- בבתי גיל הזהב, אך גם אפשרות זאת לא תאפשר אכלוס רב של דיירים ולא תאפשר שהות לזמן רב. על כן הביקורת ממליצה לשקול בחינה מחדש של שימוש בסעיף 3- "דיור ציבורי / ארעי" בנוהל אכלוס.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

מטרת העל לאחר קרות אירוע חירום הינה לשאוף לרציפות תפקודית. אכלוס האזרחים במבני ציבור ובבתי ספר מונעת את החזרה לשגרה, ועל כן פתרונות אלה אינם ישימים מעבר לטווח הזמן של חודש. מעבר לכך, ישנם פתרונות נוספים של סיוע בשכ"ד ואכלוס בתפיסת בדירות פנויות.

תגובת מנהל אגף נכסים וחברות:

השימוש ייעשה בדירות פנויות ולפי סדר הקדימויות המצוין בסעיף 3. דירות פנויות יכולות לשמש פתרון לטווח ארוך. מובהר בזאת, כי ללא קשר לקרות אירוע חירום, ישנו מחסור בדירות לדיוור הציבורי ועל כן, אין להסתמך על פתרון זה כעל פתרון ליבה במערכת מתן הפתרונות לשעת חירום.

הערות הביקורת:

הערות הביקורת נשארת בעינה.

טווח בינוני

לטווח הבינוני ארוך הכינה [REDACTED] נוהל בדבר הקמת אתרי קרוואנים זמניים¹⁹, כיום ישנו מיפוי של 91 אתרים זמניים, מתוכם כ-71 זמניים. את האתרים הזמניים ניתן לאכלס החל מ-9 חודשים ועד שנה ממועד קבלת החלטה על הקמת האתר הזמני. במהלך הזמן שונה יעד טווח שהות הדיירים באתרים הזמניים, מ-5 ל-10 שנים נוסף על דיבורים בע"פ של מנהלי המשרד על טווחי זמנים נוספים, דבר המצריך שינוי בנהלי בניית האתרים כיוון שתקנות הבנייה משתנות בהתאם לאורך החיים המיועד של המבנה.

נוהל המשרד להקמת אתרים זמניים מצריך שיתוף פעולה של מגוון רב של משרדים כגון משרד האנרגיה והמים, משרד התשתיות, משרד האוצר וכו'.

נמצא שבנוהל להקמת אתרים זמניים לא שותפו משרדים נוספים פרט למשרד הבינוי והשיכון, דבר המונע ממשרדים אלה להיערך בהתאם.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

קיימת הצעת מחליטים המפרטת את תחום אחריות כל משרד בפרויקט הקמת האתרים, אך היא בגדר טיוטה ובאחריות רח"ל ליישר קו בנושא עם כלל הגורמים.

הערות הביקורת:

הביקורת ממליצה להעביר הערה זו לידיעת רח"ל.

את בדיקת זמינות האתרים יש לבצע ע"פ הנוהל אחת ל 5 שנים, בפעם האחרונה שנערכה בדיקה של זמינות האתרים הייתה ב-2012.

¹⁹ נספח 19

הביקורת מציינת שעל פי הנוהל על המשרד לבצע בדיקה של האתרים הזמניים עד לסוף שנת 2017, נכון למועד בדיקת הביקורת טרם בוצע בדיקה כזאת.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

במהלך התקופה האחרונה נעשו בדיקות אתרים במחוזות חיפה והדרום, ואף הוצאה הנחיה כי על שאר המחוזות להעביר ממצאי בדיקותיהם לאגף בהקדם. תוקצבנו השנה ע"י רח"ל למשימת איתור אתרים חדשים.

הערות הביקורת:

תגובה מתקבלת.

לפתרון הדיור ע"י שכונות הקרוואנים קיים נוהל, אגף חירום וביטחון עמל בימים אלא על הכנת מכרז קנה לצורך רכישת מבנים יבילים בחירום, אך גם פתרון זה הינו פתרון מורכב המאפשר מענה רק לאחר מינימום 9 חודשים שגם הוא אינו מענה קבע, ועל כן ספק אם יבוצע.

אגף חירום וביטחון, המחוזות, ואגפים נוספים במשרד ממשיכים להשקיע משאבים בהערכות להקמת אתרי קרוואנים כגון מכרזי קנה למבנים יבילים, בזמן שניתן להשקיע משאבים אלה במחשבה אודות פתרונות דיור אחרים לחירום. הביקורת ממליצה לדרג מקבלי ההחלטות לשקול בשנית את יישום התוכנית להקמת אתרי קרוואנים זמניים.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

עבודת אגף החירום ואגפים נוספים במשרד על משימת הקמת אתרים זמניים, היא בהמשך להחלטת הממשלה ומקבלי ההחלטות.

הערות הביקורת:

המלצת הביקורת נשארת על כנה.

שיקום מבנים ואוכלוסיית האזור

כחלק מהחלטת ממשלה מס. 1623 רע/2, הוטל על משרד הבינוי והשיכון "גיבוש תכנית לאומית לשיקום האוכלוסייה בנושא הדיור ויישומה".

ישנו נוהל "שיקום נזקים בשעת חירום"²⁰ משנת 2002 המשותף למשרד הבינוי והשיכון ולרח"ל, נוהל זה מטיל אחריות על מחוזות המשרד לטפל באזורים פגועים שהרשות המקומית לא יכולה להתמודד איתם. בנוסף הנוהל מציין שישלחו צוותים מטעם המשרד "להכנת דו"ח נזק מבנה ותכולה לצורך שיקום הנזק".

אותו נוהל מטיל אחריות על המחוז לשקם אזורים פגועים בהם הרשות אינה מסוגלת לשקם את הנזק. בכל מהלך הביקורת לא נראה אף גורם במשרד המודע/ עוסק בנושא זה.

²⁰נספח 20

הובהר לביקורת ע"י אגף חירום וביטחון שנוהל זה ישן ואינו רלוונטי, על כן הביקורת מציינת שלא נמצא נוהל לשיקום מבנים ואוכלוסיית האזור.

תגובת אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר:

ההערה מתקבלת.

הערות הביקורת:

מומלץ לבחון סוגיה.

כא. סיכום והמלצות

רעש אדמה בעוצמה כזו או אחרת יכה באזורנו בשנים הקרובות בסבירות גבוהה, ועל כן הערכות המשרד לחירום נמשכת כל העת בהובלת אגף חירום ביטחון וסייבר.

לצורך ריכוז הנחיות ונהלי חירום הוציא האגף "אוגדן הערכות לשעת חירום" הסוקר בכלליות את תפקידי הגורמים בחירום. עם זאת, נדרש חידוד הנחיות וריענון נהלים באופן תדיר על מנת שבעת חירום יידעו כלל הגורמים מהו הנוהל הרלוונטי לפעילותם וכיצד עליהם לפעול.

חלקם הגדול של הליקויים המובאים בדו"ח זה תוקנו בעקבות הערות הביקורת או נמצאים בהליכי תיקון של אגף בכיר חירום ביטחון וסייבר. עם זאת ליקויים מרכזיים שהובאו בדו"ח זה כגון: תקציב לצורך קניית ערכות חירום למהנדסים, אופן קליטת המהנדסים בחירום, והיקף פעילות רכזי החירום- טרם טופלו, ואף שבעיות אלה ידועות לגורמים האמונים עליהם לא נמצא פתרון באופן.

הביקורת רוצה להודות במיוחד לאגף חירום וביטחון על שיתוף הפעולה והידע המקצועי שסייעו בכתיבת דו"ח זה.