

## היערכות ותפעול העירייה במהלך שעת חירום - קורונה

2	מבוא
2	רקע
4	היערכות העירייה בעת שגרה
4	היערכות הרשות בשעת חירום
9	נגיף הקורונה - מידע וכלים להתמודדות ברשות
10	תקציב
12	כוח אדם
14	האגף לביטחון
19	מערכת החינוך
22	מערך ההסברה והדוברות
28	המחלקה לשירותים חברתיים
32	תחקירים אפידמיולוגיים
33	סיכום
37	נספחים

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקרת העירייה. פרסומו של המסמך או חלק ממנו לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ללא נטילת רשות מטעם מבקרת העירייה, אסור עפ"י הוראות סעיף 170ג(ו) ו-334א לפקודת העיריות.

המפרסם מסמך ביקורת כאמור דינו מאסר שנה.

## מבוא

מגפת הקורונה (covid - 19) אשר פרצה במדינת ישראל בפברואר 2020 טלטלה ועודנה מטלטלת את העולם ואת מדינת ישראל, משפיעה על חיינו באופן ניכר ומהווה מבחן לחוסננו האישי והלאומי. הביקורת עקבה אחר פעולות הרשות במהלך משבר הקורונה ממרץ 2020 ועד מרץ 2021 ובהם שלושת גלי התחלואה אשר פקדו את המדינה, ובדקה נושאים עיקריים הנוגעים לטיפול עת המשבר ובהשפעותיו על הרשות והתושב.

**בביקורת שנערכה בחודשים ינואר – מרץ 2021 הועלו ממצאים אשר תיקונם יוכל לשפר את תפקוד המערכת הרשותית בעת חירום ואת השירות לציבור בעתיד, כמו גם הועלו לחיוב פעולות יזומות אותן חרטה העירייה על דגלה.**

## רקע

### **המקורות המשפטיים והמנהליים לסמכויות הרשות**

בינואר 2020 חתם שר הבריאות על צו בריאות העם (שינוי רשימת מחלות מידבקות שבתוספת השנייה לפקודה) התש"ף - 2020, לפי פקודת בריאות העם 1940, המוסיף את נגיף קורונה החדש לרשימת המחלות בעלות חשיבות בין-לאומית המחייבות הודעה מיידית.

ביום ה - 2 לפברואר 2020 הגדירה הממשלה את המטה לביטחון לאומי כמתכלל את אירוע החירום, והושתו מגבלות (מגבלות עבודה, מגבלות תנועה) מכוח תקנות וחוקים. בהדרגה, הטילה הממשלה מגבלות שונות באמצעות תקנות שעת חירום למאבק בנגיף הקורונה<sup>1</sup>. במהלך התקופה המבוקרת, הוחלט פעמים מספר על סגירת כלל המשק, נאסרה התקהלות, לצד הגבלות נוספות וסגירת כל מערכת החינוך לסירוגין.

הרשות המקומית הינה לבנת יסוד לאומית באספקת שירותים חיוניים לתושב בשגרה ובעיקר בעתות חירום. בימי השגרה השלטון המקומי הוא ספק חיוני של שירותים, והמוסד השלטוני הקרוב ביותר לתושבים. בזמן חירום השלטון המקומי ממשיך להיות מחויב לאספקת השירותים החיוניים לחיי התושבים ולטיפול בתקלות המתגלות בתחום שיפוט, ובנוסף הוא גם המוציא אל הפועל של מדיניות החירום הלאומית והמוביל של תהליכי הביצוע, התיאום והעברת המידע בין כלל הגופים הממשלתיים לקהילת התושבים. השלטון המקומי הוא הרשות השלטונית האחראית על ההיבטים הלוגיסטיים הכוללים אספקת מצרכי מזון, תרופות ומחסה, והגורם האמון על מסירת מידע והוראות חיוניות לציבור התושבים. נגישותו המוגברת לציבור מחדדת את מסוגלותו לרתום את האזרחים לשתף פעולה עם הוראות החירום, להוריד את מפלס החרדה ולחזק את אמונם במערכות השלטון. חובתו להזרים מידע אמין איננה רק מלמעלה למטה – מהגורמים הממלכתיים לציבור התושבים, אלא גם מלמטה למעלה – מהתושבים לגורמי הרווחה, הבריאות והביטחון הרלוונטיים.

---

<sup>1</sup> **תקנות שעת חירום למאבק בנגיף הקורונה** הן סדרת תקנות שעת חירום שהותקנו על ידי ממשלת ישראל החל מ-15 במרץ 2020, מכוח סמכותה לפי סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה, לצורך התמודדות עם התפרצות נגיף הקורונה בישראל, למניעת התפשטות המגפה ולהגבלת והסדרת הפעילות בתחומים שונים. התקנות שתוקפן הוארך מעת לעת, היו המכשיר המשפטי העיקרי שבו השתמשה הממשלה לשם הגבלת המגע בין תושבי המדינה בניסיון להגביל את התפשטות המגפה עד לקבלת חוקי הוראת השעה ביולי 2020. הן קובעות מגבלות משמעותיות על חופש התנועה של הפרט ועל חופש העיסוק. התקנות הותקנו גם על מנת לסייע לציבור ולאפשר לו הקלות בעניינים כלכליים וסוציאליים שונים בתקופת המגפה על רקע הפגיעה בכלכלה במהלכה.

מלבד המטרה העיקרית במתן שירותים מוניציפליים לציבור, אחראית הרשות לצמצום התחלואה בתחום שיפוטה לכדי מינימום חולים ומינימום מבודדים, על מנת לאפשר חיי שגרה ככל הניתן.

**לרשות המקומית סמכויות המקנות לה כלים לשמירת הסדר הציבורי וביטחון התושבים, ובכללן:**

▪ סמכויות כלליות: על פי סעיף 249 (29) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), מסמכויותיה של עירייה לעשות כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחומה, על הביטחון בו ועל בריאות הציבור. סעיף 249 (33) לפקודת העיריות קובע, כי מסמכויותיה של עירייה להסדיר עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי בתחומיה "בנושאים, בתנאים ובסייגים שקבעו השר [שר הפנים] והשר לביטחון הפנים כאחד, בהסכמת שר המשפטים". בתקנות העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), התשע"ב-2011 נקבעו הנושאים שבהם מוסמכת הרשות המקומית להסדיר עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי: "(1) שמירה ואבטחה נייחת וניידת במרחב הציבורי ובמיתקני הרשות המקומית... (2) סיוע למשטרת ישראל בפעולותיה לשמירת שלום הציבור והסדר הציבורי... (3) מניעת פגיעה ברכוש של הרשות המקומית".

בפקודת העיריות (סעיפים 149 א' ו-248 א') נקבע בין השאר, כי "העירייה תעשה את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום ולהפעלתו אותו זמן".

- החלטות ממשלה 1716 (06.07.86) ו-1080 (13.02.2000) קבעו בין השאר, כי בשעת חירום "הרשות המקומית אחראית בתחום שיפוטה באמצעות ועדת מל"ח המקומית, לבצע את המשימות הדרושות להבטחת השירותים החיוניים לאוכלוסייה".
- חוק שירות עבודה בשעת חירום התשכ"ז – 1967 מסדיר את עבודתם של העובדים ב"מפעלים חיוניים" ומגדיר את הרשות המקומית כ"מפעל חיוני".
- קונטרסים (הנחיות) של משרדי ממשלה, מנחים מקצועית את הכנת תיקי החירום בנושאים עליהם הם מופקדים.

**עקרונות השליטה בעיר בחירום**

האחריות הכוללת על הפעילות במרחב העיר, הינה של רה"ע בנושאים שבתחום סמכותו ואחריותו ושל העירייה. המשמעות לעיר בחירום זהות לאלה שבשגרה, השוני העיקרי נובע ממידת המוכנות של העירייה לחירום. על העירייה להתאים עצמה להחלטות המתקבלות על ידי הגורמים המוסמכים ולפעול בשיתוף פעולה עם אותם גורמים. במצבי החירום, נדרשת העירייה להמשיך לפעול כבשגרה תוך התאמת המבנה והתפקידים לתפקוד הנדרש ממנה בהתאם למצב החירום. פעילות בחירום תתנהל על ידי "מטה חירום עירוני" בראשות רה"ע, ובהתאם לתכנית המענה העירוני הנגזרת מתרחיש הייחוס העירוני.

המשימות העיקריות של העירייה בשעת חירום: שמירה על רציפות תפקודית בכל הנושא המשקי ופתרון בעיות באספקת שירותים חיוניים (מים, חשמל, מזון, דלק, ייצור ע"י מפעלים, תחבורה, תשתיות דרכים, תשתיות תקשורת, חינוך, בנקים ומוסדות שירות נוספים); סיוע לארגוני הביטחון והחירום; העברת מידע לציבור התושבים; היערכות לפינוי ולקליטת אוכלוסייה מפונה תוך אספקת צרכים בסיסיים וסעד נפשי ופיזי; סיוע פיזי ותמיכה נפשית בפרטים וקהילות; טיפול באוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים; טיפול בחללים ובמשפחותיהם.

## מגפה

1. מאפייניו העיקריים של אירוע מגפה: מחלה מדבקת קשה המתפשטת במהירות על פני אזור נרחב ומדביקה אנשים רבים (פנדמיה). אירוע מסוג זה יטופל על ידי משרד הבריאות בשילוב כוחות רפואה ומשרדי ממשלה שונים, והמענה יינתן על פי סוג המגפה. התגלות האירוע היא על בסיס אבחון מספר מקרי נדבקים באמצעות בתי החולים, ומתן מענה לאוכלוסייה הוא בדרך כלל תרופתי וחיסוני על בסיס הרפואה בקהילה או בתי החולים ומשרד הבריאות.
2. המשמעויות העיקריות לעיר מאירוע מגפה: מתן מידע לציבור אודות המגפה ודרכי ההתנהגות של האוכלוסייה; העברת הדרכות והנחיות למוסדות חינוך ומוסדות ציבור של העירייה על אופן התנהגות בזמן המגפה; עוצר של לימודים ברמה הלאומית ואיסור על התכנסויות או על התקהלויות; מתן סיוע במענה נפשי לאוכלוסייה חרדה; ליווי משפחות הנפגעים והנפטרים; יידוש טיפול וקבורת נפטרים על פי הנחיות משרד הבריאות; התמגנות עובדי העירייה.

## היערכות העירייה בעת שגרה

ההיערכות בשגרה לקראת מצבי החירום היא תנאי הכרחי לתפקוד טוב ויעיל של העירייה במצבי החירום השונים ובכל עת שתידרש. במונח "היערכות" מגולמות כל פעולות ההכנה, ההצטיידות, ההדרכה, התיאומים והתרגול של מטה החירום העירוני, שיש לבצע בעת שגרה והיא קרויה **תכנית עבודה שנתית** המגלמת את היערכות העירייה לחירום בנושאים הבאים:

1. כתיבת תכנית מענה מותאמת לתרחיש הייחוס העירוני ביצוע פעולות ההיערכות הדרושות לפעולה תקינה של העיר למצבי החירום השונים (מלחמה, אסון טבע, חומרים מסוכנים, פנדמיה) מיפוי החולשות ונקודות החוזק של העיר והכנת תיקי מגרה לכל מצב.
  2. קיום דיונים תקופתיים בוועדת מל"ח עירונית, בוועדות החובה והוועדות המייעצות העירוניות בשיתוף הגורמים במרחב (פיקוד העורף – להלן פקע"ר, משטרת ישראל, הרשות לכבאות והצלה, מד"א).
  3. הכנת תיקי נתונים ומשאבים לשעת חירום בתחומים שונים (כוח אדם, רכב, צמ"ה, מקלטים, מים, נתוני אוכלוסייה, תקציב, הג"א, תשתיות, מפעלים, חינוך, הסברה, לוגיסטיקה וכו').
  4. תרגול מטה החירום העירוני, הצוותים הייעודיים והמתנדבים לתפקודם התקין בחירום.
- יצוין, כי לעירייה לא הייתה מדיניות בעת שגרה הדנה בנושא פנדמיה, ומשכך, היא לא ביצעה פעולות התגוננות ובכלל זה: תכנית מענה לתרחיש ייחוס פנדמיה; הכנת תיק נתונים ותיק משאבים לשעת חירום בנושא ותרגול מטה החירום העירוני על כל שלוחותיו.**

## היערכות הרשות בשעת חירום

### מטה חירום עירוני

הרשות נדרשת במצבי חירום לפעול כבשגרה תוך התאמה המבנה והתפקידים לפעילות הנדרשת ממנה בהתאם למצב, באמצעות גוף השליטה והביצוע של העיר בחירום - "מטה חירום עירוני" בראשות רה"ע ובהתאם לתוכנית המענה העירונית לתרחישים השונים.

בכפופות לרה"ע מאוגדים **מכלולים** המאפשרים ארגון מיוחד למצבי חירום לשיפור מוטת שליטה יעילה ותכלול אפקטיבי של המענה הנדרש מהעירייה, אם כי הם מורכבים ביסודם מהאגפים/מחלקות/מנהלים הקיימים בעירייה בשגרה.

**יצוין, כי העירייה פעלה בשיתוף נציגי המכלולים הקיימים במטה החירום העירוני:**

1. **מכלול הטיפול באוכלוסייה:** עיקר תפקידם בחירום - גיבוש תמונת מצב והערכת מצב האוכלוסייה בעיר; איתור ואבחון קבוצות אוכלוסייה הנזקקות לסיוע לאור המצב ומתן המענה הנדרש; תיאום עם הגורמים המקצועיים החיצוניים לעירייה בכל הקשור למתן שירותים לאוכלוסייה; ניהול והכוונה מקצועית של צוותי התערבות רב מקצועיים; מתן שירותי רווחה שוטפים לאוכלוסיות הנזקקות.
2. **מכלול חינוך:** עיקר תפקידם בחירום - הפעלת מערכת החינוך בהתאם למדיניות הממשלה, להוראות פק"ר ולהחלטות רה"ע; הפעלת מערכת חלופית/תכנית למידה מרחוק במקרה של החלטה על סגירת מוסדות חינוך; היערכות לקליטת אוכלוסייה במתקני חינוך בעיר.
3. **מכלול מידע לציבור:** עיקר תפקידם בחירום - מתן מענה לצורכי האוכלוסייה בתחום המידע לרבות הנחיות התגוננות והסברה; מענה לפניות הנוגעות לאספקת שירותים; פעולות הסברה בהתאם למסרי ההסברה של הגורמים המוסמכים; ייזום פרסומים והודעות לתקשורת.
4. **מכלול הלוגיסטיקה והתפעול:** עיקר תפקידם בחירום - תמיכה לוגיסטית בכוחות העירייה הפועלים בחירום; ניהול מחסני החירום ומלאי החירום; סיוע באמצעות הפיקוח בשמירת הסדר הציבורי ברחבי העיר.
5. **מכלול המינהל הכללי:** עיקר תפקידם בחירום - השלמות איוש/תגבור כוח האדם בגופי העירייה ע"י השמת עובדים ומתנדבים; מתן שירותי תברואה והגנת הסביבה לאוכלוסייה ולעסקים; הפעלת מחשבי העירייה ומערכות המידע התומכות בפעילות.
6. **אגף החירום והביטחון<sup>2</sup>:** עיקר תפקידם בחירום - הפעלת מערכי החירום לפי תפיסת ההפעלה ובכפוף להחלטת רה"ע; תיאום אופרטיבי מול גורמי החירום והביטחון; הפעלת מרכז ההפעלה ומערכי השליטה, הדיווח והבקרה.

**תיק חירום עירוני ונוהלים**

ארגון פעילות היערכות העירייה לחירום ואופן פעולתה יהיו בחירום לפי העקרונות המפורטים בתיק אב להיערכות העירייה לחירום ובתיק החירום העירוני הנגזר ממנו, ובהתאם למאפייניה הייחודיים של העירייה. תיק החירום העירוני כולל את כל המסמכים הדרושים לעירייה כך שתוכל לפעול ולהתנהל בחירום, ומציג את **תוכנית המענה העירוני לתרחיש הייחוס** הנגזרת לאחר תיאום עם גורמי החירום השונים. התוכנית מהווה מתאר של מאפייני איום ותסריטים אפשריים לצורך תכנון המענה בהיערכות ובמשאבים לקראת מצב החירום, ובכלל זאת קביעת רמות שירות שונות אותן על העירייה להעניק לתושבים.

1. לעירייה תיק חירום מסודר ומקצועי אשר עודכן באוקטובר 2020 המתייחס להשלכות יכולתה של העירייה לספק שירותים, באמצעות תפקודם של המכלולים (ביטחון, אוכלוסייה, מידע לציבור, הנדסה, חינוך, לוגיסטיקה וכלל), ובו סדר פעולות מעבר המכלולים משיגרה לחירום, התנהלות בשגרת חירום, ורשמת כוח אדם בכל מכלול.

<sup>2</sup> **אגף החירום והביטחון:** אינו חלק מאחד המכלולים לפי מודל פק"ר אלא בכפוף לרה"ע.

2. על תכנית המענה להתייחס לכלל האיומים שאליהם העיר נערכת לחירום כגון - מלחמה, פגיעת חומרי לוחמה כימיים, אסון טבע (לרבות רעידת אדמה ושריפות), מגיפה, טרור-טרור על ובלתי קובנציונלי, תקלה תפעולית (חומרים מסוכנים ורדיולוגית).

בעירייה קיימים תיקי חירום מוסדרים לתרחישי ייחוס של רעידת אדמה ושיטפון בלבד. העירייה לא קבעה מדיניות התגוננות למגוון תרחישי ייחוס, ובכלל זה מפני מגיפות, ולא עיגנה אותם בנוהלים הפנימיים לפעילותה הגוזרים את היערכותה והמענה לאוכלוסייה בשני אופנים: קביעת רמת השירות לאור האיומים, ותוכנית המענה העירוני לאיומים השונים.

על העירייה לכונן תיקי חירום לתרחישי ייחוס לחירום בשיתוף גופים סטטוטוריים רלוונטיים.

3. העירייה פרסמה הנחיות לעובדי העירייה בגין התנהלות בעת חירום בריאותית.

### תכנית עבודה

תכנית העבודה השנתית של אגף הביטחון (להלן האגף), וכפועל יוצא מכך של הגופים העירוניים הקשורים לחירום אמורות להיות מורכבות משלושה רבדים: תכנית שנתית הנגזרת ישירות מתוכנית העבודה של רח"ל ופקע"ר בעיקר תרגילים, אימונים, הכשרות וכד'; תכנית רב שנתית עירונית להיערכות לחירום; תכנית שנתית המותאמת לפרמטרים של היעד העירוני האסטרטגי.

בביקורת עולה, כי בסוף שנת 2020 לא נערך תיעוד בכתב של ממצאי הביצוע מול התכנון, לרבות הסבר במקרים של אי ביצוע.

יש להקפיד על אסמכתא תיעודית של בדיקת מידת ביצוע תכנית העבודה השנתית של אגף הביטחון, בתום כל שנה.

מנהל אגף הביטחון מסר, כי בשנת 2021 תכנית העבודה מבוקרת באופן תדיר.

### ועדות חובה וועדות מיעצות בחירום

לשם גיבוש תפיסת הפעלה עירונית רלוונטית בתחומים המקצועיים, על רה"ע למנות את הוועדות הבאות:

1. **ועדת חובה עירונית:** בהתאם לסעיף 149 א' לפקודת העיריות, על מועצת העיר לבחור ועדה להכנת המשק ולהפעלתו בשעת חירום שבראשה עומד רה"ע. מבנה הוועדה אינו כפוף ליחסי הכוחות במועצת העיר, ובשגרה תכונס הוועדה אחת לרבעון<sup>3</sup>.

א. ועדת מל"ח התכנסה בתקופה המבוקרת שש שפעמים (חמש פעמים בשנת 2020 ופעם אחת בשנת 2021 עד מרץ).

ב. תיעוד וסיכום הישיבות נמצא מפורט וממצא על נושאי ומופץ לגורמים הרלוונטיים.

ג. הנוכחות בישיבות הייתה ברובן מלאה, ומשקפת את רצינות ואחריות נושאי התפקידים בתקופת החירום.

<sup>3</sup> מקור סמכותה של ועדת מל"ח נובע מהחלטות ממשלה מס' 1716 ו- אשר בקביעתה הורתה, כי הרשות המקומית היא האחראית בתחום שיפוטה, באמצעות ועדת מל"ח המקומית, לבצע את המשימות הדרושות להבטחת האספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה, לטיפול באוכלוסייה ולמתן שירותי סעד ופינוי לפי הוראת החוק בהתאם לתכנית שקבעה הרשות המקומית ולתכנית משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות שאושרו על ידי ועדת מל"ח העליונה. החלטת ממשלה מס' 1080 הרחיבה את האפשרות להפעלת מערך מל"ח במצבי חירום שהינם גם תוצר של מגיפות.

2. **ועדות מיעצות:** כל ראש עיר רשאי להקים ועדות נוספות בהתאם לאופייה של העיר וצרכיה. תפקיד הוועדות המיעצות הוא ליעץ לרה"ע ולהנחות מקצועית את המכלולים בהתאם. החברים בוועדות ימונו על ידי רה"ע מקרב אנשי המקצוע בעירייה, גורמים מקצועיים הזמינים בחירום, נציגי המנהיגות המקומית וארגוני המתנדבים הרלוונטיים לוועדה מקרב תושבי העיר.

**בעתות משבר וחירום וביחוד ארוכי טווח, כגון משבר הקורונה, מומלץ לשקול ולהיעזר בוועדות מיעצות בתחומי הליבה כגון:**

א. **ועדה רב תחומית לטיפול באוכלוסייה** - ועדה מקצועית המיעצת לרה"ע בענייני אוכלוסייה. הצורך בוועדה זו נחוץ לשם שילוב כלל השירותים הניתנים לאוכלוסייה על ידי העירייה ושירותים הניתנים בדרך כלל על ידי גורמים אחרים בעיר במצבי משבר. מתפקידי הוועדה: גיבוש המלצות ודרכי פעול בכל הקשור לטיפול באוכלוסייה על בסיס הערכת מצב אוכלוסייה, החוסן הקהילתי ותמונת המצב של הקהילה; קביעת דרכי הטיפול והסיוע לאוכלוסייה ורמות השירות בחירום, בהתאם למדיניות רה"ע; ייזום פעולות לטיפול חוסנה של הקהילה לעמידה במצבי לחץ ומשבר; גיבוש הצעות, המלצות ומסרים למערכת המידע לציבור וההסברה.

ב. **ועדה לתיאום וארגון ההתנדבות בעיר** - ועדה מקצועית המיעצת לרה"ע בענייני מתנדבים. הצורך בוועדה זו נעוץ בריבוי הגופים והארגונים המטפלים במתנדבים, ובצורך לתאם ולתעל את היכולות בהתאם לצורכי העיר. מתפקידי הוועדה: תיאום בין כל הגורמים המפעילים מתנדבים וכיוון הפעלתם בהתאם למדיניות רה"ע; ייזום, תכנון ותיאום פעילות לעידוד ההתנדבות; תכנון פריסת מערך ההתנדבות בשגרה ובמצבי חירום שונים; תכנון היערכות הולמת לקליטת מתנדבים, הכשרתם ושמירת הקשר עמם; ייזום ותכנון פעולות התנדבות בעיר; קביעת מדיניות, יעדים וסדרי עדיפות להפעלת מתנדבים; פיקוח על פעילות המערך ויעילותו; ייזום ותכנון הפעולות לשימור מערך המתנדבים; תיאום הפעלת מערך ההתנדבות עם גורמי חוץ רלוונטיים.

**עבודת מטה החירום העירוני**

עבודת המטה העירונית מורכבת ממספר תהליכים בחירום: יצירת תמונת מצב; קיום הערכת מצב; קבלת החלטות על ידי קבוצות עבודה. פעילויות המטה מסונכרנות על ידי שעון פעילות עירוני, תוך שימוש במספר כלים: עזרי מטה, מערכת דיווח ונגישות למערכות מידע לאומיות.

1. **הערכת מצב** - תהליך חשיבה, עיבוד נתונים והפקת מסקנות הנובעות מכך, שתוצרה הינה תכנית פעולה או שורת החלטות שיקבל העומד בראש מטה החירום העירוני.

א. הערכת המצב ברשות נערכה בראשות מנכ"ל העירייה, והשתתפו בה קב"ט, מנהלי המכלולים, מפקד היקל"ר ונציגי ארגוני החירום הרלוונטיים.

ב. הערכת המצב נעשתה באופן סדור יומי בשל שגרת החירום, והבסיס בה היה תמונת המצב שהתגבשה לאורך כל מצב החירום.

ג. תהליך ביצוע הערכת המצב התקיים על פי סדר דוברים מובנה, וכל אחד מהנציגים נדרש להציג את תמונת המצב בתחומו בעיר.

ד. **תהליך הערכת המצב כלל: תיאור המצב העובדתי, קרי, תמונת מצב (ראה פירוט בהמשך); גיבוש המשמעויות העיקריות תיאור העובדות, כולל פערים והמלצות מקצועיות**

**כיצד לפעול כמענה; הסקת מסקנות וקבלת החלטות אופרטיביות להמשך פעולה על ידי מנכ"ל העירייה.**

ה. סדרי מינהל תקין מחייבים את העירייה לתעד את דיוניה ואת החלטותיה. התיעוד תורם לקיומם של הליכי חשיבה ותכנון סדורים, להבניה של שיקול הדעת, לעמידה בחובת ההנמקה, לפעילות על פי תכנון, לרציפות ולשימור הזיכרון הארגוני בטווח הקצר והארוך. כן, משמש התיעוד למעקב אחר השגת יעדים שנקבעו במסגרת התוכנית ולהפקת לקחים.

**הביקורת מציינת את העירייה על שברשותה תיעוד מפורט ומקצועי של כל ישיבות הערכות המצב וכן של ישיבות הפקת לקחים מחסמים ופערים, אשר התקיימו בתקופת החירום.**

2. **תמונת מצב עירונית - תמונת המצב מציגה את מכלול הנתונים הידועים בנקודת זמן מוגדרת ומשמשת כבסיס לקבלת החלטות.** בחירום תמונת המצב היא דינמית ומשתנה בהתאם לאירועים ולהשפעתם על הסביבה, משכך קיימת חשיבות רבה לשמירה על עדכונה בכל עת. תמונת המצב כוללת נתונים במגוון נושאים כגון: נתוני אוכלוסייה בחתך גילאים, בחתך סוציו אקונומי ובחלוקה לאזורי מגורים; התנהגות אוכלוסייה בחירום; נתוני מידע לציבור ופעולות הסברה שנקטו; נתוני פעילות מבנים, שטחים, מוסדות ומתקנים; משאבים-משאבי כוח אדם (עובדים ומתנדבים); אמצעים - רכב, צמ"ה, גנרטורים, מלאי חירום (מזון) ומערכות חיוניות; מדיניות והנחיות; גופי חירום יחידות צה"ל ופקע"ר מגויסות, משטרת ישראל ואחרים; אירוע ותוצאותיו עם תמונת המצב משתנה ומעודכנת בהתאם למציאות בכל התחומים ובאופן שוטף; שירותים חיוניים הניתנים לאוכלוסייה על ידי העירייה וגורמים אחרים.

א. תמונת המצב גובשה והוצגה בישיבות הערכות מצב בראשות מנכ"ל העירייה, בהתאם לריכוז הנתונים הרלוונטיים טרם הישיבה מהיחידות העירוניות והיקל"ר.

ב. תמונת המצב נמצאה מפורטת, וכללה נתונים בהתאם להתפתחויות בשטח כדלקמן:

- אוכלוסיות יומי בפיזור גיאוגרפי – מבודדים, נבדקים, חולים, חולים קשה ונפטרים.
- שירותי רפואה בקהילה – מיקומם של אתרי בדיקה.
- עובדי הרשות – במתקני הרשות, עובדים לא חיוניים, עובדים בבידוד, עובדים מהבית וכו'.
- התנדבות ברשות – תחום, סוג פעילות, מיקום הפעילות, משך הפעילות, פערי היצע וביקוש.
- הישמעות האוכלוסייה להנחיות ושמירה על סדר ציבורי.
- מסגרות הסגר פעילים ושאינם פעילים: פעילויות פורמליות – מסודות החינוך ציבורי ופרטי; פעילויות אה פורמליות – חוגים, מתנ"סים, תרבות וספורט.
- ג. ישיבות להערכות מצב התכנסו בתקופה המבוקרת עשרות פעמים באופן עקבי ובהתאם להרכב הנדרש הנקבע בתיק האב להיערכות הרשויות לחירום, הן מפאת החובה לכינוס והן בהתאם לצרכים המקצועיים לאור תקופת החירום.
- ד. תיעוד וסיכום הישיבות נמצא מפורט וממצא על נושאים ומופץ לגורמים הרלוונטיים.
- ה. הנוכחות בישיבות הייתה מלאה, ומשקפת את רצינותם ואחריותם של נושאי התפקידים בתקופת החירום.
- ו. מנכ"ל העירייה פעל בתיאום עם כל היחידות המעורבות בפעילויות החירום בעירייה, ועם כל גורמי החוץ הנוגעים בדבר.
- ז. **עזרי מטה** – ניהול תמונת מצב מתמשכת נשענת ברובה על ניהול עזרי מטה, ומוצגים באופן יעיל באמצעות פרוטוקולים המציינים בבהירות נתונים ואת עיקרי האירועים.



מומלץ לשאוף להציג את תמונת המצב בחירום גם באופן ממוכן על גבי מערכת תכנון גיאוגרפי (GIS) קיימת המכילה תשתית נתונים רחבה בה יתוכלו חתכי נתונים המותאמים לצורכי החירום, המאפשרים תצוגה של מפות, תצלומי אוויר, שרטוטי מערכות כגון מיפוי אוכלוסייה, מוסדות עירוניים, מרפאות וכיו"ב כתשתית שעליה יוצגו נתוני החירום.

- ח. הביקורת מעירה, כי לא בוצעה תמונת מצב לחוסן הקהילתי, המשפחתי והפרטני, ונמצא, כי נושא זה נבנה תוך כדי תהליך במשבר (כפי שיובא בהמשך).
- ט. יומן אירועים עיקריים - טבלת אירועים מרכזיים מיועדת להציג את האירועים העיקריים המשפיעים על מרחב העיר, ובכלל זה, הוראות שניתנו על ידי פקע"ר.

על העירייה לתעד באופן כרונולוגי את האירועים שהתרחשו בעת החירום ואבני הדרך בהם: תיאור האירועים, אופן הטיפול, הגורם המטפל, סטטוס ביצוע, תוצאה, חסמים ופערים ככל שקיימים (בכוח אדם, ציוד, תקציב וכיו"ב).

### נגיף הקורונה - מידע וכלים להתמודדות ברשות

התפרצות נגיף הקורונה והחשש מהתפשטותו, מחייב התייחסות ונקיטת אמצעים לצורך מניעת התפשטות המחלה בקרב הציבור. להלן התייחסות הרשות להנחיותיהם של גופים סטטוטוריים, ושיתוף הפעולה בינה ובין פקע"ר עת המשבר.

1. **המלצות מינהל פיתוח ברשויות המקומיות במשרד הפנים להיערכות הרשויות המקומיות בנושא הקורונה** – לצורך היערכות נכונה של הרשות המקומית תוך התאמת אופן התנהלותה לטיפול במשבר הקורונה, פרסם משרד הפנים מחודש מרץ 2020 ארבעה מדריכים המהווים קובצי המלצות לפעולה המבוססים על תובנות מהשטח. הביקורת מציינת בזאת לחיוב, כי הרשות פעלה במרבית המקרים בהתאם למתווה ההמלצות, וכפי הנראה נעזרה בהם כאבני בוחן בפעולות התמודדות עת משבר הקורונה.
  2. **מרכז השלטון המקומי** - מתחילת תקופת המשבר, הפיץ מנכ"ל מרכז השלטון המקומי אל ראשי הרשויות המלצות ודגשים רבים לפעולה, ליעול דרכי ההתמודדות ולקבלת החלטות, וכן לנקיטה בפעולות מניעה מחייבות לשם מניעת התפשטות הנגיף והתחלואה. בהחלט ניכר, כי הרשות הסתייעה בהנחיות מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, ופעלה באחריות לקידומן בעת המשבר.
  3. **שיתוף הפעולה בין הרשות לפקע"ר** - החל ממרץ 2020 גויס יקל"ר נהריה למשימה שתפקידה סיוע אזרחי לצורך התמודדות במשבר הקורונה. היקף הגיוס הגיע לשיאו בחודש אפריל 2020 שם גויס היקל"ר כמעט במלואו בשישה תקנים: מפקד, סגן, קצין תיאום, קצין התנהגות אוכלוסייה, קצין מידע לציבור ומש"ק מידע לציבור.
- א. משימות הרשות והיקל"ר במשבר והנהלים, נקבעו בשיתוף פעולה בין הצדדים תוך כדי תנועה, ודרכי הפעולה הותוו בהכוננת גורמים ממונים (משרדי ממשלה/צבא) ולעיתים תוך נקיטת יוזמה עצמית. ליקויים שהתגלו בתקופה הראשונה נלמדו ותוקנו בהמשך.
- ב. לאורך התקופה קטן בהדרגה כח האדם שהוצב ביקל"ר, ונכון לתקופה זו (מרץ 2021) נותר תקן אחד בלבד אותו מאייש קצין התיאום של היקל"ר. עם זאת עדיין קיימת מעורבות יומיומית של מפקד היקל"ר, הן בהערכות מצב, התייעצויות וכיו"ב.

ג. להלן התייחסותו של מפקד יקל"ר נהריה כפי שהועברה לביקורת בגין התנהלות העירייה בתקופת משבר הקורונה:

"הרשות פעלה בלמידה ויישום מהירים בכל תקופת משבר הקורונה ושיתפה פעולה עם גורמי חוץ לצורך סיוע...במהלך השנה האחרונה הרשות ביצעה הסתגלות ראויה לשבח והקדימה פעמים רבות את השלטון המרכזי בביצוע פעולות (חקירות, הסברה וכו'). יש רצון להקשבה ופתיחות מצד בעלי התפקידים ברשות כלפי אנשי מקצוע בפיקוד העורף ובכלל...בשנה החולפת נוצר שיתוף פעולה מעולה עם הרשות. הרשות קיבלה את היקל"ר בצורה מדהימה, פעלה בשיתוף פעולה ונתנה ליקל"ר את כל הכלים על מנת לסייע לה ולתושבים – נקודה זו ראויה לציון. ראש הרשות, מנכ"ל הרשות ומנהלי המחלקות ראו ביקל"ר ובפיקוד העורף חלק בלתי נפרד מהתמודדות הרשות עם משבר הקורונה, התייעצו, שיתפו עבדו ופעלו בשיתוף פעולה מלא, כאשר בסופו של יום ברור לכל הצדדים כי הרשות היא הגורם המכריע". מפקד יקל"ר נהריה הוסיף בתגובתו, כי "מאמצי בלימת הקורונה בוצעו תוך כדי טיפול בתקופת פגעי השיטפונות בעיר ובמקביל להם, וגם בשל כך יש לציין לטובה את התנהלות הרשות".

### תקציב

בעתות חירום אמורה העירייה לפעול לתכלול ולניתוב המערך הכספי שלה בהתאם לאתגרים המשתנים, לבנות תחזיות פיננסיות לתרחישים שונים ולבצע הערכות מוקדמת לשמירת חוסנה הכלכלי של הרשות והעיר.

שנת 2020 הינה שנה מורכבת מיסודה מבחינה תקציבית, גם בשל כניסתה של הרשות לתוכנית הבראה, השיטפון אשר פקד את העיר נהריה בינואר 2020 וכן גם בשל משבר הקורונה. הביקורת בדקה את הערכות העירייה ופעולותיה בתחום התקציבי בתקופת המשבר, ולהלן ממצאיה:

1. מנכ"ל העירייה פעל לקיום הערכות תקציביות בשיתוף גזבר העירייה לשם קידום השליטה על ההשפעות הכלכליות ולשם קביעת צעדי מנע בתקופת הקורונה; נערכה בחינה מחודשת של תקציב העירייה ונדרש לבצע את המוגדר כהכרחי וחיוני; כלל ההוצאות החיוניות של ספקים ומעניקי שירותים מופו והיקף הפגיעה בהכנסות נאמד.

### 2. תכנית הבראה:

- א. באוגוסט 2020 אישרה מועצת העיר בישיבתה מס' 8/2020 את תכנית הבראה הרשותית לשנים 2020-2021 שהוגשה למשרד הפנים, לשם איזון הגירעון התקציבי בקופת העירייה, אשר כלל גירעון נצבר בסך 97.3 מיליון שקלים, וגירעון סופי בתב"רים בסך 18.1 מיליון שקלים שהסתכם יחדיו בסך של 115.4 מיליון שקלים. שיעור הגירעון נצבר נעמד על כ- 27 אחוזים ביחס לתקציב העירייה, והיקשה על העירייה להתנהל בצורה תקינה ולעמוד בהתחייבויותיה השוטפות, ומשכך התבקשה תוכנית הבראה הכוללת מענקים ומלוות.
- ב. תכנית הבראה בנויה מאבני דרך להתייעלות, צמצום הוצאות ויישום כללי מינהל תקינים. מטרתה, להוביל את הרשות לאיזון, להקטנת הגרעון הנצבר עד לסך של 12.5 אחוזים מסך התקציב ולקבלת מענקים והלוואות ממשרד הפנים בסך של כ- 50.6 מ' ש.
- ג. במרץ 2021 אישרה מועצת העיר סגירת תב"רים היסטוריים משנים קודמות, בהיקף פעילות כולל של כ- 143.5 מיליון ש' עקב סיום הפעילות בהם.

ד. יודגש בזאת, כי הרשות מלווה על ידי חשב מלווה מכוח סעיף 142 ב' לפקודת העיריות המסמיך את שר הפנים למנותו לרשות הנמצאת במשבר הנובע מניהול כספי בשל הצורך במנגנון בקרה על הוצאת הכספים בה, וכן להנחיל בה דפוס התנהלות תקין. סמכויותיו ופעולות הטעונות אישורו נקבעו בסעיף 142 ג' לפקודת העיריות, ואלו עיקרן: ממונה על גביית מסי העירייה; ממונה על התחייבות כספית מטעם העירייה בכלל זה שכר ותנאי העסקת עובדים; בעל הסמכות להעברת כספים מסעיף אחד שבתקציב למשנהו.

ה. בהתאם לדוח הרבעוני האחרון לשנת 2020 מסתכם הגירעון הנצבר בסך של 83.4 מ' ₪ והגירעון סופי בתב"רים מסתכם בסך של 7.4 מיליון ₪, נתונים אלו מהווים ירידה של כ – 13.9 מיליון ₪ ושל כ – 5.6 מיליון ₪ מהגירעון של שנת 2019 בהתאמה. כן, שיעור הגירעון הנצבר קטן, נעמד על 21.7 אחוזים ביחס לתקציב העירייה, ומהווה ירידה של 5.3 אחוזים מתחילת 2020.

ו. בביקורת נמצא, כי קיים קושי לאפיין על פי סעיפי התקציב את השפעת משבר הקורונה ולנטרל בהם את השפעת תכנית ההבראה.

ז. בדיקת שינויי הביצוע התקציביים אותם ניתן לשייך לתקופת משבר הקורונה שחלו בשנת תקציב 2020 בהשוואה לשנת תקציב 2019, העלתה הפרשי ביצוע המסתכמים בחיסכון מצטבר של כ – 8.4 מיליון ₪ בעיקר בתחומי היסעים, אירועים וש"ע (ראה נספח 1).

ח. תכנית ההבראה כללה מתווה התמודדות פיננסית רשותית, תוך הצגת חסכון בהוצאות גם עקב הירידה בפעילות ובהכנסות עקב משבר נגיף הקורונה.

להלן סיכום עדכון סעיפי התקציב והביצוע לשנת 2020 (לפירוט נרחב ראה נספח 2):

הפרש בין תקציב מעודכן לביצוע	ביצוע 1-12.20	תקציב מעודכן 2020	תקציב מקורי 2020	
34,299	463,477	429,178	450,394	סה"כ הכנסות
27,427	466,659	439,232	450,394	סה"כ הוצאות
6,872	-3,182	-10,054	-	עודף (גרעון)

א. במהלך משבר הקורונה בשנת 2020 בשל המציאות המשתנה ביצעה הרשות התאמות בתקציב אשר הובילו להקטנה באומדן ההכנסות בכ – 21.2 מיליון ₪ ולהקטנה באומדן ההוצאות בסך של כ – 11.1 מיליון ₪. השינוי באומדנים האמורים הוביל לאומדן תקציבי גרעוני של כ – 10 מיליון ₪.

ב. ביצוע תקציב רשותי ביחס לעדכון התקציב בשנת 2020 העלה גידול בהכנסות בכ – 34.3 מיליון ₪ וקיטון בהוצאות בכ – 27.4 מיליון ₪ אשר הוביל לסיום שנת 2020 בגירעון תקציבי בסך של כ – 3.2 מיליון ₪.

ג. הכנסות שהתקבלו בעירייה ממקורות מימון חיצוניים עקב משבר הקורונה הסתכמו בסך של כ – 14.6 מיליון ₪ כפי המובא להלן (לפירוט נרחב ראה נספח 3):

גוף	יחידה	מטרה	
משרד הבטחון משרד הפנים מפעל הפיס	רווחה; הסברה; מוקד; פיקוח; ביטחון; כוח אדם; רכש	פעולות שוטפות - קורונה	1.3
פנים	ארנונה	שיפוי ארנונה-קורונה	10.4
פנים	תברואה	מענק טיפול בפסולת	2.9
סה"כ			14.6

**בדיקה מדגמית של ביצוע התקציבים שהתקבלו העלו ממצאים כדלהלן:**

- א. הוצאות שיצאו מכבר מקופת העירייה, לא נרשמו בסעיף התקציב הבלתי רגיל המיועד. לביקורת נמסר, כי אי הרישום נבע בשל פתיחת התב"ר שאושרה במועצת העיר לאחר קיומן של ההוצאות.
- ב. הוצאות שיצאו מכבר מקופת העירייה, נרשמו בסעיף תקציבי המשויך לתקציב השוטף, בעוד על הרישום להתבצע בתקציב הבלתי רגיל.
- ג. הוצאות הכרוכות לקורונה, נרשמו בסעיף תקציבי "הוצאות בלתי רגילות" (הכולל סעיפים כללים בהם הוצאות עבור שיטפון), במקום תחת סעיף הוצאות קורונה משרד הפנים.

גובר העירייה מסר בתגובתו, כי בשל משבר הקורונה נדרשה הרשות להעניק מענה מידי לצרכים באמצעות התקציב השוטף באופן זמני. לאחר קבלת המימון ממשרדי הממשלה בוצע מיון חלקי להוצאות בהתאם להנחיות, ואשר ביצעו יושלם.

**כוח אדם**

**1. עבודה במתכונת חירום:**

- א. ביום 23.07.2020 אושר בכנסת חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראות שעה) התש"ף – 2020 המעגן בחקיקה ראשית את סמכות הממשלה לנקוט באמצעים מיוחדים להתמודדות עם נגיף הקורונה. על מנת להתמודד עם התחלואה הגואה והעלייה בקצב התפשטות הנגיף, במטרה לצמצם את התפשטותו ולנוכח הסיכון בהתפשטות מוטציות לנגיף, החליטה הממשלה על החמרה של צעדי הסגר, עליהם הוחלט ביום 25.12.2020 בין היתר, על החמרת ההגבלות על התקהלות וכן החמרת ההגבלות על שהייה במקומות עבודה לתקופה שמיום 08.01.2021 ועד יום 21.01.21. לאור זאת החליטה הממשלה להתקין את תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראות שעה) (הידוק הגבלות) התשפ"א – 2021 הכוללות בין היתר, פרק המתייחס להחמרה בהגבלות על מקומות העבודה, ובעיקר על שהיית עובדים בהם.
- ב. בכל הנוגע לרשויות המקומיות נקבע, כי רשויות תעבודנה במתכונת חירום כפי שיורה הממונה, בהיקף כוח האדם המזערי הדרוש, ובלבד שלא תפגע אספקת שירותים חיוניים. עוד נקבע, כי הממונה בכל הנוגע לרשויות מקומיות הינו מנכ"ל משרד הפנים. מכוח סמכות זו, קבע מנכ"ל משרד הפנים ביום 06.01.2021 ככלל, כי הרשויות יעבדו במתכונת מצומצמת, כך שיתייצבו במקום העבודה רק עובדים שהגעתם נחוצה לצורך אספקת שירותים חיוניים או שמירה על רצף תפקודי נדרש ובלבד שסה"כ העובדים שיתייצבו

- למקום העבודה לא יעלה על 30% ממצבת העובדים ושנוכחותם במקום העבודה נדרשת, ולא ניתן לספק את השירות או לבצע את העבודה ממקום המגורים של העובד.
- במסגרת התקנות נקבע, כי ההגבלה לא תחול על תחומים שהוחרגו מהמכסה שנקבעה.
- ג. במקרים חריגים במיוחד ובמידת הצורך, קבע מנכ"ל משרד הפנים, תוכל רשות מקומית להגיש בקשה להחרגה באחוז העובדים המותר להתייצבות במקום העבודה, תוך שהאישור יינתן במקרים חריגים ביותר בהם נוכח מנכ"ל משרד הפנים כי מדובר בבקשה חריגה העומדת בתנאים שנקבעו בהנחיות התו הסגול ונדרש לצורך אספקת שירותים חיוניים.
- ד. בדיקה מדגמית של הקצאת מכסת עובדים בעת חירום ונוכחות העובדים בבניין העירייה העלתה, כי העירייה עברה את מכסת שיעור העובדים שהיו רשאים להיות נוכחים במקום העבודה שנקבעה על 30% וקבעה מכסה קבועה בשיעור של 34% ממצבת העובדים שנוכחותם במקום העבודה נדרשת, זאת מבלי שביקשה אישור החרגה ממשרד הפנים.
- ה. יתרה מכך, במהלך הסגר שיעור העובדים שנכחו בעירייה עוד עלה, דבר המצביע על חוסר יכולת מסוימת של הרשות לספק שירותים במכסה מצומצמת בעיתות חירום.

2. הביקורת ממליצה להתנהל כדלקמן:

- א. יש לאייש בעתיד מוסדות חוץ עירוניים אשר חדלו מפעילות, ובהם להוסיף מכסת עובדים לעבודה מרחוק בהתאם להנחיות הממשלה.
- ב. בעת רכישת מחשבים חדשים בעתיד, מומלץ לרכוש מחשבים ניידים אשר יחליפו את המחשבים הנייחים וישמשו את העובדים לעבודה מרחוק ו/או לעבודה מהבית.
- ג. לכל "פרויקט" בעת חירום, ימונה רכז מתכלל מטעם הרשות שיפעל לביצועו, ויפעיל תחתיו את הגורמים הרלוונטיים כקבוצת עבודה. קרי, רכז הסברה; רכז אכיפה; רכז בדיקות; רכז מבצע חיסונים וכיו"ב.

3. מענה טלפוני - ביום 07.01.2020 ערך מנכ"ל העירייה בקרה על המענה הטלפוני ב- 13 מחלקות בעירייה. ממצאיה מצביעים, כי בשבע מחלקות היה מענה, ולעומת זאת בשש מחלקות לא היה מענה. בעקבות ממצאי הבקרה, הנחה המנכ"ל את מנהלי המחלקות לציוות עובדים למענה טלפוני לאיוש עמדות מענה בכל שעות פעילות העירייה.

4. העירייה דאגה בהתאם לנדרש לקיומם של אמצעי בקרה ומיגון בבניין העירייה, בהם מד חום וחומרי חיטוי.

5. הדבקות וחולי בקרב עובדי עירייה -

א. הימצאותם של מספר עובדים מאומתי וירוס קורונה בבניין העירייה בינואר 2021 גרמה להשבתתן הכמעט מוחלטת של מספר מחלקות, היות ועובדיהן נשלחו לבידוד ביתי בהתאם לצו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף 2020- (אגף הכספים, אגף ההנדסה, המחלקה לפיקוח עירוני).

ב. הנהלת העירייה ראתה כחשיבות עליונה את התחסנותם של העובדים לשם קיום רציפות תפקודית במתן השירותים לתושבים. בשל מקרי הדבקה וחולי בבניין העירייה, ולאחר הערכת מצב שקיים רה"ע בשיתוף הנהלת העירייה, פורסמה ביום 27.02.2021 מדיניות הנוגעת לעובדי עירייה בלבד, ומבלי לפגוע בתנאי העסקתם כדלהלן:

(1) לבניין העירייה ולמוסדות העירייה הותרה כניסה שגרתית לעובדים/ות מחוסנים או מחלימים בלבד בהצגת תעודת מתחסן.

(2) עובדים שאינם מחוסנים, נדרשו להציג בדיקת קורונה שלילית בכל 72 שעות אשר תוצג ותועבר למחלקת כ"א.

(3) עובדים אשר אינם מחוסנים או שלא ביצעו בדיקת קורונה, ינוידו בהתאם להחלטת הנהלת העירייה לתפקידים בהם לא יבואו במגע עם קהל ו/או עובדים.

ג. הנהלת העירייה קראה פעמים מספר בפורמט המדיה לציבור וכן בכתב לעובדי העירייה, ליטול אחריות אישית להתחסן ולקחת חלק במאבק אל מול התפשטות נגיף הקורונה.

### **האגף לביטחון**

בימי רגיעה ובעת חירום ומשבר אגף הביטחון הינו הזרוע הביצועית של הרשות ומעניק מענה לביטחון אישי ולסדר ציבורי למען שמירה על איכות החיים של תושבי העיר.

**מתפקידי האגף:** מתן מענה וטיפול בביטחון מוסדות חינוך בעיר; מוסדות העירייה; אבטחת אירועים עירוניים; אחזקת מקלטים; ציוד לשעת חירום; אכיפת חוקי עזר; שמירה על הסדר במרחב הציבורי; רישוי עסקים; מוקד עירוני ומוקד מצלמות.

**ייעוד האגף:** לרכז את הכנות העירייה לחירום תוך מתן מענה בנושאים המקצועיים, ואת ההכנות להפעלת מערך החירום בעיר תוך שיתוף פעולה עם ארגוני החירום, הצבא והרשויות השונות.

**הנחות העבודה בעת החירום:** האגף אחראי לתיאום והובלת המענה המרכזי לתרחישי ייחוס, בין היתר פנדמיה, במטרה להעניק דרישה מוגברת לביטחון ופיקוח בעיר לשם שמירת הסדר הציבורי, האבטחה והגברת תחושת הביטחון, ומיצוי פעולות להקטנת הסיכונים לשם עמידה בהנחיות משרד הבריאות תוך אכיפת התקנות, והכל באמצעות הגברת הפעילות בשטח; אבטחת מוסדות עירייה בלתי פעילים; צמצום תנועה במרחב הציבורי; סיוע למשטרת ישראל באכיפת ההנחיות והתקנות.

**בין הגופים המרכזיים באגף המסייעים בביצוע תפקידיו נמנים המחלקה לפיקוח עירוני והמוקד העירוני. להלן עיקר ממצאי הביקורת על התנהלות גופים אלו עת משבר הקורונה.**

### **המחלקה לפיקוח עירוני**

המסגרת הנורמטיבית של עבודת הפקחים העירוניים, הינה חקיקה ראשית וחוקי עזר עירוניים. הפעילויות המתוכננות והיזומות בתחום המחלקה לפיקוח עירוני (להלן – המחלקה) מושפעות מתלונות תושבים, תלונות ציבור, גורמי עירייה וגורמי חוץ שונים. הפקחים מקבלים את התלונות יוצאים אל השטח לבדוק את מהות המפגע על מנת לסלקו, לעיתים באמצעות הודעת דרישה או לחילופין מתן דו"ח בהתאם לשיקול דעת הפקח לאור הסיטואציה בשטח. מנהלי החבלים נמצאים בקשר שוטף מול פקחי החבל בשטח ומבצעים בקרה על ביצוע משימות הפקחים.

1. המחלקה פועלת תוך קיום נוהלי עבודה מבוזרים, ויש לאגדם בתיק נוהלים מסודר.  
2. בעירייה לא קיימת מדיניות אכיפה מוסדרת בנושא רישוי עסקים בכלל ובתחום שעת חירום - קורונה בפרט. קיימת הנחת עבודה כללית של ביצוע ביקורות לעסקים, הגשת כתבי אישום או מתן קנסות והתראות.

מנהל אגף הביטחון מסר, כי בימים אלו מתגבשת מדיניות אכיפה בנושא רישוי עסקים.  
3. בתקופת הקורונה העיר מופתה ל"נקודות חמות", קרי, אזורים המועדים להתקהלות בהם פארקים ציבוריים, טיילות ברחבי העיר. הפקחים הונחו לאכוף את הנחיות התו הסגול

במוקדים חיוניים וברחבי העיר, לארגן ולתפעל את מרכז ההפעלה הרשותי, להשתתף במערך חלוקת המזון לתושבים ולסגור פארקים ומגרשים בעת השעה.

הפיקוח העירוני החל לעסוק בנושאים נוספים מעבר לנושאים שבשגרה בהם: ביקורת תו סגול בעסקים, ביקורת למבודדים, אכיפה של אי עטית מסיכה ופתיחת עסקים.

יודגש בזאת, כי המדיניות הבלתי פורמלית בתחום האכיפה, הייתה העדפה של הסברה על פני אכיפה אקטיבית בבתי עסק, ועיקר מיקוד הדוחות נסוב כלפי התושב (כפי המובא בנספח 5). במשך שנה (ממרץ 2020 ועד מרץ 2021) הוענקו 487 דוחות בתחום הקורונה בברירת תשלום בסך של 253,000 ₪ וכן הוענקו 63 התראות.

**מרבית הדוחות ניתנו בגין הפרה של אי עטית מסיכות, בגינה סכום הקנס היה נמוך יחסית, וניכר, כי לא הייתה אכיפה אקטיבית כנגד הפרת התקנות מצד בעלי עסקים בעיר, בגינן סכום הקנס היה גבוה באופן משמעותי.**

4. מכסת כמות השעות הנוספות המקסימלית עבור פקחי הרשות הינה 64 שעות נוספות, וכן מכסת שעות העבודה המקסימליות הינה עד 12 שעות עבודה רצופות ביום. יצויין, כי עובדי האגף עבדו שעות נוספות בתקופה המבוקרת, ובחודשי הסגרים אושר לפקחים לעבוד עד 90 שעות נוספות חודשיות ו- 14 שעות עבודה רצופות ביום.

**העלאת שעות הפעילות של פקחי הרשות בתקופת החירום הבריאותית, נבעה מהתייחסותה של הנהלת העירייה לצורך החד משמעי בשליטה לשם שמירה על שלום הציבור וביטחונו.**

5. נושא הפיקוח תלוי בגודל הישוב, אופי הישוב וגורמים נוספים כגון בנייה או אזורי מסחר. בהתאם להתייחסות משרד הפנים<sup>4</sup>, מספר הפקחים ברשות עד 20,000 תושבים יהא בין 3 ל- 4 במצב של עסקים רבים או בנייה מאסיבית.

א. יודגש, כי בשנת 2018 מצבת הפקחים ברשות עמדה על 5.5 עובדים בלבד, תקן שלעצמו אינו סביר, כי לא יכל היה לספק מענה ראוי לעיר אשר מנתה בזמנו עשרות אלפי תושבים.

משכך, תפקוד המחלקה לפיקוח עירוני, יעילות פריסת הכוחות בשטח והשגת יעדי המחלקה, לא מן הנמנע כי נפגעו ממצב שבו היו פעילים בה פחות מהעובדים שנקבעו לה.

ב. במהלך השנים האחרונות נהריה נמצאת בתנופת צמיחה משמעותית, בהתאם לה כמות התושבים גדלה ועתידה עוד לגדול, וכך גם גודלת מסת העבודה והדרישה לשמירה על הסדר הציבורי. בהתאם לנתוני הרשות, נכון למועד הביקורת נהריה מונה כ- 70,000 תושבים.

למצבת המחלקה נוספו פקחים, כך שהמצבה עומדת עתה על 9 פקחים (ללא שני מנהלי רובעים), ועדיין נמוכה מהתקן המומלץ על ידי משרד הפנים העומד על 10.5 פקחים

בהתאם לגודלה של הרשות.

יתרה מכך, בהתייחסותו של מנהל האגף בפני הביקורת הודגש המחסור בכוח האדם לשם למתן מענה ראוי בעת שיגרה ואחת כמה וכמה בעת חירום.

**במצב דברים זה, יש לתת את הדעת ולבחון את התכונות הגדלת מצבת הפקחים במחלקה.**

6. לביקורת נמסר, כי העירייה עתידה לפרסם מכרז לגיוס שני פקחים נוספים. לאחר קיומו של מכרז בספטמבר 2020 נבחר מנהל המחלקה לפיקוח כללי כמנהל אגף הביטחון. בפועל, משמש מנהל האגף בנוסף לתפקידו גם כמנהל המחלקה.

<sup>4</sup> מבנה ארגוני ותקינת הרשות המקומית, משרד הפנים, 2015.

מלבד לחיסכון הכספי, על העירייה לבחון את היעילות האופרטיבית לטווח הארוך באיוש של שתי משרות ביצוע מהותיות ע"י נושא משרה אחד, העשוי להוות לרועץ בשל עומסי עבודה בשגרה ובעיקר בחירום, וסביר, כי נכון יהא לפעול לפרסום מכרז כחוק לתפקיד מנהל המחלקה לפיקוח עירוני, כפי שחל ברשויות מתוקנות.

7. הכשרה:

- א. חמישה פקחים הוסמכו לאחר הכשרה ביולי 2020 באכיפת עבירות בתחום הקורונה.  
ב. בשולי הדברים אך לא בשולי חשיבותם, מזה שנים פקחי הרשות הוסמכו לשמש כפקחי האכיפה ורישוי עסקים ברשות מבלי שעברו כל קורס הכשרה.  
יצויין בזאת, כי תשעה פקחים הוכשרו בשנת 2019 כפקחי אכיפה ורישוי עסקים.  
8. תושבים פונים ישירות למחלקה בנושאים שונים בהם חנייה, פיקוח עירוני ורישוי עסקים.

מומלץ לנתב במחלקה קישור למערכת המוקד, בה מעניק המענה במחלקה יפתח קריאה ממוחשבת, ובכך יתבצע הליך מעקב ובקרה מפורט ורציף לפניית התושבים.

9. באוקטובר 2020 נקבעה ברשות תכנית עבודה ליציאה מהסגר, גם בתחום העסקים. יתרה מכך, החל האגף בשיתוף עם דוברות העירייה לפעול להענקת תמיכה לעסקים הקטנים והבינוניים, אשר כלל בין היתר, הקמת עמוד נחיתה במרשתת לכלל העסקים עם פרטיהם והטבות יצויין, כי עמוד הנחיתה כולל מידעים כללים, אך אינו מפרט את רשימת העסקים וההטבות הניתנות בבתי העסק כפי שנקבע בתוכנית העבודה.

10. שיטור משולב: בתחום המוניציפאלי פועלים במקביל שני גורמי אכיפה - משטרת ישראל ופקחי הרשות המקומית על פי סמכות שבדין. משנת 2019 מתבצע שיתוף פעולה בין הגורמים על מנת לתת מענה הולם ויעיל לאירועים בהם יש לרשות עניין, בעיקר לאירועים הנוגעים לאיכות החיים. לשם כך, הוחלט על שיתוף פעולה בין משטרת ישראל לרשות באמצעות הפעלת הסמכות ע"י שוטר וסמכויותיו על פי חוק ועל ידי פקח וסמכויותיו על פי חוק, כמעניקות פתרון יעיל למרבית האירועים במרקם העירוני במקרים הדורשים התערבות משטרה, ומסייעים במשימות המשטרה גם בנושא עמידה בתקנות בתחום נגיף הקורונה.  
החל מנובמבר 2020 החלה העירייה להפעיל מערך של שיטור משולב ובכלל זה, פיקוח ואכיפה בנושא הקורונה בארבע משמרות ביום.

- א. בעירייה אין נוהל עירוני להסדרת פעילות השיטור המשולב, כמו גם לא קיים הסכם בין העירייה לבין המשטרה בעבור שיתוף הפעולה בין הצדדים בשיטור המשולב.

**יש לעגן את נושא הפעלת השיטור המשולב בנוהל עירוני.**

- לביקורת נמסר, כי בהתאם לתוכנית העבודה של הפיקוח והצורך העולה בשטח, מתקיימת הערכת מצב אחת לשבוע עם נציג תחנת משטרת נהריה.  
ב. מלבד מידע על מספר הדוחות שרשם הפקח בניידת במסגרת אכיפת החוקים, אין בידי העירייה דוחות ביצוע מרוכזים בגין פעילות השיטור המשולב.  
ג. העירייה אינה מבצעת מדידה ובקרה של פעילות הפקחים בניידת השיטור המשולב, שיכולות לשמש בין היתר לבדיקת מימוש יעדיה בהפעלת הניידת במסגרת סיכום פעילות.  
11. שיטור עירוני: בשנת 2011 חוקק חוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראות שעה), התשע"א-2011 שמטרתו לייעל את יכולת הפיקוח והאכיפה של הרשויות המקומיות בעבירות שבתחום אחריותן לכן לאפשר להן לסייע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, והכל בלי לגרוע מתפקידיהן של משטרת ישראל ושל הרשות המקומית על פי



דין. לשם השגת מטרת חוק זה יוסמכו פקחים עירוניים בסמכויות לצורך פיקוח על ביצוע חוקי עזר, וברשויות מסוימות יפעל מערך אכיפה שסייע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות. **בעירייה אין הפעלה של שיטור עירוני, זאת בשל חוסר בהקצאה מהמשרד לביטחון פנים.** לביקורת נמסר, כי העירייה תבקש מהמשרד לביטחון פנים הקצאה לשיטור עירוני.

12. העירייה אינה מפעילה סיירת ביטחון באמצעות כלי רכב עירוניים ו/או חברת אבטחה וביטחון פרטית לשם ביצוע סיורים בריכוזי מוסדות חינוך, באירועים של ונדליזם והקמות רעש ובעברות בתחום איכות החיים.

**סיירת הביטחון משמשת כוח מניעה. לסיירים בה אין סמכויות אכיפה על פי חוקי העזר העירוניים או סמכויות של שוטר, אך הם משמשים כוח מרתיע מעצם העובדה שהם מייצגים את העירייה. מומלץ, כי הנהלת העירייה תשקול הפעלה של סיירת ביטחון כתגבור למחלקת הפיקוח העירוני, המתמודדת עם עומסי פעילות חריגים בחירום.**

### 13. המלצות כלליות:

- א. הפעלה של רחפנים כורזים: מרחבים פתוחים כמו פארקים, טיילות, וחופי הים מושכים אליהם התקהלות. מומלץ, כי בעתות חירום ככלל העירייה תעשה שימוש ברחפן המצלם וכורז מעל אזורי ההתקהלות. הרחפנים לא ישמשו לקניסת התושבים, אלא אך לשם הגברת הפיקוח ומוטת השליטה ברחבי העיר.
- ב. צוותי חוסן שכונתיים: מומלץ לבצע גיוס והדרכת מתנדבים נאמני חירום ברובעים למודיעים בזמן אמת, תוך שילוב מתנדבים ממגזרים שונים (ותייקם, צעירים, נערים ועולים). ניתן להסתייע בצוותים להעברת מסרים מהרשות ולהעלאת צרכים מהשטח, אשר במקביל השימוש בצוותים עשוי לסייע בהורדה משמעותית של כמות פניות התושבים למוקד.
- ג. מומלץ לפתח יכולות מדידה לאפקטיביות האכיפה בעתות חירום, בין אם מדובר באכיפה אקטיבית (קניסת התושבים) או אכיפה פאסיבית (התראה בעל-פה או בדוח התראה). יש לבחון את האפקטיביות של כל אחת מהן בנפרד על מנת לדעת מתי יש להשתמש בכל הליך אכיפתי ומתי לעבור מהליך אחד למשנהו.

### מוכנות המוקד העירוני

המוקד העירוני מהווה ערוץ הקשר המרכזי בשגרה ובחירום בין העירייה לאוכלוסייה. המוקד העירוני משמש, בין היתר, כתובת מרכזית לפניות התושבים בנושאים שבתחום טיפולה של העירייה, לרבות פניות בתחומי איכות החיים, הביטחון והחירום. המוקד מעביר את הפניות ליחידות הביצוע של העירייה, ומבצע מעקב אחר הטיפול בהן ובקרה על כך. כן משמש הוא כמוקד מידע, כמוקד להתרעות התושבים על מטרדים, מפגעים, בעיות ותקלות ברחבי העיר וכמוקד טכנולוגי (לשליטה במצלמות וחיישנים המותקנים בעיר). המוקד פועל במסגרת אגף הביטחון בעירייה, ופועל ומאויש 24 שעות ביממה בכל ימות השנה.

כחלק מההיערכות לחירום, על המוקד להיות ממוקם במרחב המכיל את מרחבי העבודה הדרושים ואת תשתיות התקשורת והמחשבים. המוקד בחירום מצריך שטח הפעלה גדול יותר מהשגרה, כך שיש להתכונן לנפח הפעילות באמצעות הגדלת כמות עמדות מחשבים וטלפונים; הגדלת ערוצי תקשורת (קווי טלפון) והגדלת מכסת נציגי שירות/מוקדנים לחירום. נדרש, כי במוקד ימצאו

העזרים והמידע הדרושים למתן מענה לציבור בחירום. כמו כן, נדרש להיערך למתן מענה בחתך שפות לתושבים על פי מאפייני העיר.

**הבדיקה בנושא פעילות המוקד העירוני בתקופת החירום העלתה ממצאים כדלהלן:**

1. העירייה הקימה מוקד קורונה הכפוף לאגף הביטחון, הפועל לצד המוקד העירוני, והוא מתכלל ומרכז את הטיפול בנושאי ביטחון וחירום בעיר בנושא הקורונה. הותקנו בו מערכות שליטה ובקרה לרבות מרכזיית טלפונים, מחשבים, קשר אלחוטי וסלולארי ומערכות תמיכה בחשמל, כך שלמוקד העירוני ולעזריו, קרי למוקד קורונה, יש אפשרות תפעול עצמאית וחלופית למקרה של הפסקה בחשמל.
  2. הוראות ונוהלים: המוקד פועל ללא הגדרת פעולות מוקד חירום קורונה, לרבות נוהלי עבודה למוקדנים המסדירים את תהליך העבודה ויחסי הגומלין בין המוקד אל מול הפיקוח העירוני, השיטור המשולב, משטרת ישראל, מד"א וכיו"ב לצורך הטיפול בפניות. לביקורת נמסר, כי הנחיות בנושא קורונה, הועברו בצורה שוטפת למוקדנים באמצעות יישום Watsapp על ידי מנהל אגף הביטחון, דוברות העירייה וגופי החירום השונים.
- על העירייה להסדיר את תהליך העבודה ואת העברת המידע בין המוקד העירוני/מוקד קורונה לבין כוחות הפיקוח והאכיפה ויחידות העירייה, ולוודא, כי ההוראות בנוהל יקוימו, זאת על מנת למנוע פגיעה אפשרית בהליך העברת המידע ביו גורמים אלה, בהליך תחקור אירועים ובדיקתם, בקביעת דרכי הפעולה ובהסקת המסקנות.**
3. מוקד הקורונה פעל בהתאם לתקופת הסגר אשר היו נהוגות במדינה, בין השעות 8:00 עד 20:00 ובהתאמה מספקת לכמות הפניות התושבים.
  4. לאחר שעלה, כי המוקד אינו ערוך למתן שירות לתושבים שאינם דוברי עברית, המוקד אויש ע"י דוברי השפה הרוסית.
  5. החל מינואר 2021 (גל תחלואה שני) הוטמעה מערכת ממוחשבת המתעדת את מספר השיחות הנכנסות, מספר שיחות ננטשות, זמן מענה לכל שיחה, זמן המתנה וכיו". כמו כן, לוח בקרת המערכת מוצג במוקד 106 ובלשכת המנכ"ל לשם פיקוח על הרציפות התפקודית. בנוסף, ביוני 2021 הוטמעה מערכת נוספת המאפשרת שיחה חוזרת לתושב. יצויין, כי לא קיימת מערכת להשארות הודעות במענה הקולי, אך יחד עם זאת, המוקד העירוני מאויש וזמין 24/7.
  6. פירוט מדגמי של תפקוד המוקד בחודשים יוני 2020 ועד פברואר 2021 ובכלל זה פניות בנושא קורונה (ראה נספח 6) מצביע על מכסה חודשית שהגיעה לכדי 11,311 שיחות, על סך כולל של כ- 65,000 שיחות נכנסות, ועל שיעור ממוצע למענה של 93.4% מכלל השיחות שהתקבלו. יתרה מכך, ממוצע שיעור השיחות שננטשו הסתכם ב-4.7% מכלל השיחות שהתקבלו, וממוצע שיעור השיחות שהועברו למענה חוזר נמצא נמוך ונעמד ב-0.35% מהשיחות הנכנסות.
  7. בתוקפה המבוקרת התקבלו במוקד 2,167 פניות, שעיקרן סיוע בקבלת מזון, תרופות ופינוי אשפה כדלקמן:

בקשה	פינוי אשפה	מזון/קניות	תרופות	שונות	סה"כ
מספר פניות	153	939	1,043	32	2,167

8. בדיקה מדגמית של זמני תקן לסגירה של מאות פניות תושבים העלתה, כי לפניות בנושא קורונה לא הוגדר זמן תקן, מאחר וכל הפניות שויכו לסטטוס עדיפות גבוה, משמע סגירת פניות וטיפול תוך שעה לכל היותר.

במרבית המקרים, העירייה בשיתוף מערך מתנדבים העניקה שירות מהיר לפניות התושבים אשר עיקרן, קניות מזון, קבלת סלי מזון, משלוח תרופות, איסוף אשפה ביתית. יחד עם זאת נמצאו מקרים בודדים בהם פניות ציבור נסגרו עד 13 יום מיום קבלתן.

9. בחדר השליטה של המוקד העירוני קיימת מערכת צפייה במצלמות האבטחה. הצפייה בהן מתבצעת, בין היתר, בשל פניות או התרעות שמקבלים במוקד ובעת אירועים עירוניים. המשרד לביטחון פנים קבע את מטרות הקמת מערך השליטה והבקרה ברשויות המקומיות כדלקמן: איתור גורמי סיכון ואירועי אלימות והפעלת גורמי תגובה למניעתם (למשל, פיקוח עירוני, שיטור משולב, משטרת ישראל וסיירת הורים); תחקור אירועים לצורך סיוע לגורמי האכיפה במיצוי הדין ובאיסוף ראיות; יצירת הרתעה ומניעה של אירועי ונדליזם ואלימות. עוד נקבע, כי התקנת המצלמות והצבת שלטים המציינים, כי האזור מצולם מסייעות בהגברת תחושת הביטחון של התושבים ותורמות להקטנה משמעותית של מספר אירועי הוונדליזם והאלימות במקומות שהוצבו בהם מצלמות.

א. המוקדנים אינם צופים במצלמות בהתאם לתכנית סריקה כתובה ותדירה, לאיתור תקלות או אירועים ולטיפול בהם בזמן אמת ועל בסיס "תכנון לפרטיות". צפייתם במצלמות האבטחה במתכונת המתוארת לעיל איננה עולה בקנה אחד עם המטרות שקבעו המשרד לביטחון פנים בהקמת מערך המצלמות, קרי, לאיתור וזיהוי של גורמי סיכון ואירועי אלימות והפעלת גורמי תגובה למניעתם.

ב. במוקד קורונה אין מערכת צפייה במצלמות אבטחה ואין אפשרות לצפות במצלמות, לעקוב אחר הנעשה בשטח ולהשיג שליטה, אלא רק להשתמש באמצעי קשר אחרים לצורך טיפול באירועים המדווחים.

ג. המוקדנים לא פעלו בעת הצפייה הבלתי מבוקרת במצלמות, לשם איתור מוקדי התקהלות בתקופת החירום, ולא שלחו פקחים לביצוע אכיפה.

מומלץ, כי בעתות חירום, יערך תגבור מוקד רואה לצורך בקרה, דיווח והפעלת כוחות האכיפה. על העירייה לבחון בחינה מקיפה את מתכונת הפעלת מערך המצלמות בעת שגרה ואת השימוש במידע המופק מהמצלמות בזמן אמת, זאת מתוך הקפדה על תכנון לפרטיות לצד מאמץ להגביר את הפוטנציאל הגלום בשימוש במצלמות למען שמירת הסדר הציבורי. ככל שהעירייה תפעיל סיירת ביטחון באמצעות כלי רכב עירוניים או באמצעות חברות אבטחה, מערכת המצלמות תשולבנה עם מערכת מעקב אחר צי הרכב (כלי הרכב של סיירת הביטחון והשיטור המשולב), כך שניתן יהיה לעקוב אחר הסיירות והניידות ולהפנות את כלי הרכב הקרוב ביותר לטפל באירוע.

### מערכת החינוך

מערכת החינוך על כלל מרכיביה, עלולה להיקלע, במפתיע, לאירועי חירום. אירועים אלה, קרוב לוודאי, יפגעו בשלומה ובתפקודה של אוכלוסיית ביה"ס. במרץ 2020, בעקבות התפשטות נגיף הקורונה, מערכת החינוך נסגרה ועברה למתכונת של למידה מקוונת שלאחריה הלימודים במוסדות

החינוך התחדשו בהגבלות מסוימות עפ"י צווים, הנחיות בריאותיות והנחיות משרד החינוך, אשר באו לצמצם הידבקות מנגיף הקורונה וחוזר חלילה. הביקורת התמקדה במתן הסיוע הרשומי ללמידה מקוונת ולשמירה על מיגון והיגיינה במוסדות החינוך.

### פעילות מערכת החינוך בתקופת משבר הקורונה

1. להלן עיקר פעילות מערכת החינוך בתקופת משבר הקורונה כפי שנמסרה על ידי ראש מינהל חינוך וקהילה בהתאם לשאלות הביקורת:

א. למידה מרחוק - הלמידה מרחוק התקיימה בכלל השכבות בעיר, החל מגני טרום חובה ועד לשכבת י"ב וזאת על פי המתווים וההנחיות של משרד החינוך.

ב. הערכות לבחינות הבגרות - כלל התלמידים בכל בתי"ס בעיר ניגשו לבחינות הבגרות של קיץ תש"פ וחורף תשפ"א על פי הנחיות משרד החינוך.

ג. במהלך הסגרים השירות הפסיכולוגי פעל לשמירה על קשר יזום עם אוכלוסייה מאותרת בתחום הריגשי והלימודי לאיתור צרכים מיוחדים, למתן סיוע בחינוך המיוחד, לתקשורת עם התלמידים והצוות החינוכי, ומתן מענה הדרכתי להורים. כן, הופעלו שמרטפיות לילדי צוותי החינוך המיוחד לשם שמירת הרציפות החינוכית של ילדי החינוך המיוחד בעיר.

ד. התנדבות - בוצעה פעילות מקוונת על ידי תנועות וארגוני הנוער לחניכים; התנדבות בקהילה ע"י בני נוער וסטודנטים בחלוקה של תרופות, סיוע בקניות למבודדים ובשמירת קשר עם האוכלוסייה הוותיקה.

ה. גבייה - ביטול פעילויות רבות בשל המשבר בהן: צהרונים, הצגות במסגרת סל תרבות, טיולים ואירועים, הוביל להפסקת רצף הגבייה ולביצוע החזר כספים להורי התלמידים.

ו. חינוך בלתי פורמלי לילדי עובדי מערכת הבריאות - במועדים בהם הושבתה מערכת החינוך לגיל הרך ולגיל היסודי, הפעילה הרשות בשיתוף בית החולים "המרכז הרפואי גליל", שמרטפייה לילדי עובדי בית החולים.

ז. הערכות מצב התקיימו לקראת החזרה ללימודים מספר פעמים, בניהולו של רה"ע בהשתתפות מינהל חינוך וקהילה ומנהלי מחלקות.

ח. נוהל טיפול בחולה מאומת במוסד חינוכי – הנוהל נקבע על מנת לייעל את תהליך התחקור בתוך ביה"ס ולצורך קטיעת שרשראות ההדבקה.

ט. בקרות על שמירת ההנחיות –

(1) ביצוע בקרות במוסדות החינוך וקביעת צבע רמזור בית ספרי.

(2) ביצוע בקרות בהסעות וחינוך ההנחיות אל מול חברות ההיסעים.

י. עידוד ביצוע בדיקות וחיסונים – בקרב עובדי מערכת החינוך ועריכת מיפוי שבועי של המתחסנים בקרבם; בקרב בני נוער בשיתוף מועצת התלמידים ובקיום מבצעי התחסנות ומתן פרסים לכיתות מתחסנות.

2. **בביקורת נמצאו פעולות שלא נעשו בזמן הנדרש, וכן פעולות שלא בוצעו כנדרש אך ביצוען תוקן בהמשך כדלהלן:**

א. לאחר תום הסגר הראשון הוחלט ברשות, כי תלמידי כיתות ה' - ו' ישונו לספסל הלימודים לשהות שבועית בת יומיים עקב מתכונת לימוד בקפסולות. לאור ביקורת נוקבת בגין מספר ימי הלימוד המצומצם, פעלה הרשות להרחבת מספר ימי הלימוד על ידי הקצאות של

- מרחבי למידה נוספים בצמוד לבתי"ס, במתנס"ים, בהכשרת מקלטים ובעיקר במציאת פתרונות יצירתיים בתחום בתי"ס.
- ב. חזרת מוסדות החינוך לשנת הלימודים החדשה, מחייבת היערכות מתאימה באורחות החיים ובנהלי העבודה. בהתאם להנחיות משרד הבריאות הנוכחיות, כלל המערכת (תלמידים ועובדי ההוראה והטיפול), נדרשים להגביר את הניקיון וההיגיינה לשם המשך לימודים סדירים תוך שמירה על בריאות הצוותים, הילדים ומשפחותיהם.
- משרד החינוך פרסם קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות בעלויות רכישת ציוד מיגון, ניקיון והיגיינה וכן תגבור שירותי ניקיון נוכח המגפה בשנת הלימודים תשפ"א.
- (1) עד תום הביקורת, הוצאות העירייה בגין מיגון והיגיינה הסתכמו בכ - 126,000 ₪.
- תוצאות בקרת שטח מטעם משרד החינוך בתחום ציוד ומיגון שנערכה בשני מוסדות חינוך בעיר בחודש דצמבר 2020 (ראה נספח 8) העלתה כי בתי"ס שנבדקו, לא עמדו בהנחיות משרד החינוך בכל הנוגע לקיום ציוד מיגון, ניקיון והיגיינה הממומן על ידו ממילא, שהסתכם בסך של 30,900 ₪.**
- (2) תקציבי המיגון הועברו מהעירייה אל בתי"ס רק לאחר קיום הבקורת מטעם משרד החינוך, וסביר, כי העברת התקציבים אל בתי"ס טרם פתיחת שנה"ל, הייתה מונעת העדר אמצעי המיגון שנדרשו.
- ג. פעילות השירות הפסיכולוגי – בתקופת הקורונה הרשות הרחיבה את מתן המענה שניתן על ידי השירות הפסיכולוגי לאוכלוסיות חדשות.
- יצוין, כי התקן הרצוי לעובדי השירות הפסיכולוגי מטעם משרד החינוך עבור עיריית נהריה, נעמד על 16.38 משרות, והתקן הקבוע אותו יכל לשפות משרד החינוך נעמד על 13.05 משרות ומהווה כיסוי תקינה בשיעור של 80%.
- יצוין, כי מצבת עובדי השירות הפסיכולוגי בעירייה נעמד על 10.5 משרות בלבד, ואומר, כי קיים מחסור של 5.88 משרות המהווה חסך בשיעור של 36% מהתקינה הרצויה.
- על העירייה לבחון את נכונות המצבה הקיימת אל מול התקינה הרצויה, נוכח פעילויותיו של השירות הפסיכולוגי בשגרה ובעיקר בעת חירום.**

### פרויקט תרומת מחשבים

- משבר הקורונה והמעבר המהיר ללמידה מרחוק, הציפו את הצורך ההכרחי והמידי לאפשר לכל תלמיד/ה שנותרו מחוץ לכיתות הלימוד, גישה למחשב אישי לצרכי למידה, היות והתלות הלימודית והחברתית בצג המחשב הפכה לכמעט מוחלטת.
- בדיקה אחר חלוקת מחשבים לתלמידים, בסיוע העירייה, העלתה את הממצאים הבאים:**
1. במטרה להיענות לצרכי התלמידים בשנת 2020 חילקה העירייה 2,212 מחשבים ניידים ומחשבי לוח (טאבלט) למורים ולתלמידים לשימוש בבית ובמוסדות החינוך בעלות של 922,203 ₪ אשר מומן בעיקר בידי מפעל הפייס, משרד החינוך והסוכנות היהודית (ראה נספח 7).
  2. כחלק מתוכנית התקשוב הלאומית במימון עיקרי של משרד החינוך ובניהול הרכישה מטעם משכ"ל, עד תום הביקורת (מרץ 2021) טרם סופקו לתלמידי העיר 252 מחשבים בעלות של כ - 460,000 ₪ בשל חוסר במלאי.
  3. להלן דוגמאות בהן התנהלות העירייה גרמה לעיכוב מה בחלוקת המחשבים לתלמידים:

- א. בהמשך לשיתוף הפעולה בין הרשות ויוזמת "מתחשבים", אושרה הקצאה של 100 מחשבים בעלות של 45,000 ₪ בשיפוי מפעל הפיס. ביום 11.10.2020 התקבלה דרישה לתשלום מטעם עמותה דרכה התבצע הפרויקט, בתנאי תשלום מידיים.
- יצויין, כי ועדת רכש אישרה את התשלום ביום 03.11.2020 שלושה שבועות לאחר קבלת דרישת התשלום, ומשכך גם העברת התשלום בוצעה כחודש וחצי לאחר מועד הדרישה (ביום 24.11.2020).
- ב. בהמשך לשיתוף פעולה בין העירייה ויוזמת "מחשב לכל ילד", אושרה הקצאה של 149 מחשבים בעלות של 137,080 ₪ בשיפוי מפעל הפיס. ביום 26.10.20 ביקשה דרישה לתשלום מטעם עמותה דרכה התבצע הפרויקט בתנאי תשלום מידיים.
- יצויין, כי הסכם התקשרות בין העירייה לבין העמותה נחתם ביום 12.11.20 והעברת התשלום בוצעה כחודש וחצי לאחר מועד הדרישה (ביום 10.12.20).

### מערך ההסברה והדוברות

מערך הדוברות וההסברה ברשות מהווה חלק מרכזי בהבאת פעילות הרשות והנחיותיה לידיעת הציבור. היערכות נכונה לצד הסברה נבונה לאוכלוסייה הן המענה ההולם. בשעת חירום מוצאת עצמה הרשות, שאחראיות לכל תחומי החיים של התושבים עם משימה חיונית נוספת: הכנת האוכלוסייה למצבי משבר, ניהול מערך ההסברה במהלכם והחזרה לשגרה בתקופה שלאחר מכן. חשיבותם של כלי התקשורת ומערכות ההסברה מתורגמת במצבי חירום לציפיות גוברות מצד התושב למידע עדכני, מקיף ואמין מידי הגורמים האחראים לאיכות חייו ולביטחונו. הסברה נכונה וממוקדת עשויה למנוע בלבול וחוסר ביטחון, להרגיע ולתמוך, ולספק הנחיות מדויקות לפעולה.

1. להלן פעולות מערך ההסברה בתקופת משבר הקורונה כפי שנמסרו לביקורת ע"י דובר העירייה:
- א. הנגשת המידע לציבור בוצעה בפלטפורמות הבאות:

(1) **מסורתיות** – עיתונות, מודעות על לוחות ברחוב ובמבני ציבור, פרסום הודעות

לעיתונות ומודעות בעיתונים המקומיים, עיצוב פלאיירים וחברות מידע למבודדים.

(2) **ניו מדיה** – שימוש באתר המרשתת העירוני, שימוש ביישומי "פייסבוק" (עברית + רוסית), "אינסטגרם", "וואצאפ" והודעות טקסט, באמצעותם הועברו פוסטים, קישורים וסרטונים רלוונטיים לציבור.

(3) **לוחות אלקטרוניים** - שימוש בלוחות לאורך שדרות הגעתון להם חשיפה נרחבת להעברת מסרים לציבור (נהגים והולכי רגל).

(4) **מוקד עירוני** – העברת מסרים לציבור במענה לפניות המגיעות למוקד העירוני 106.

(5) **הקמת אתר ייעודי** – לשם ריכוז מידע לציבור במגוון נושאים, הוקם אתר ייעודי המעניק מענה בתחומי: עסקים, מסחר, חינוך, תרבות וכו' בהקשר להנחיות הממשלה.

(6) **שימוש בתקשורת** – תיאום ראיונות עבור רה"ע ומנכ"ל העירייה בנושא הקורונה באמצעי התקשורת השונים: רדיו מקומי וארצי, אתרים במרשתת וערוצי טלוויזיה.

ב. מערך הדוברות וההסברה היה שותף פעיל בישיבות הערכת המצב יחד עם הנהלת העירייה, גורמי פקע"ר, משרד הבריאות, משרד החינוך וגורמי החירום וההצלה.

ג. כחלק ממבנה העיר, מערך ההסברה העניק מענה מגוון ומותאם לקהלים שונים: בני נוער וצעירים, עולים חדשים, בני הגיל השלישי, אוכלוסייה דתית וחרדית. לאורך התקופה הייתה התמודדות עם הפסקות בפעילות מערכת החינוך והפעלתה במתכונות שונות

- בהתאם לתוכנית הרמזור, ציון חגי תשרי ובכלל חגי ישראל במתכונות לא שגרתיות, מענה מצד הרשות לתפילות, התכנסויות וטקסים ועבור כך הופקו בהתאם עלונים ומודעות.
- ד. במסגרת שיתוף הפעולה עם פקע"ר, צוות מחלקת הפיקוח בשיתוף יחידת המתנדבים העירונית חולקו חומרי הסברה בעסקים שעיקרן הנחיות התו הסגול, לתושבים ברחבי העיר ולילדים מבודדים. כן, בשיתוף מחלקת תרבות והמרכזים הקהילתיים בוצעו פעילויות מקוונות בהן נמסר מידע עדכני לצד תכני העשרה לקהילה על כלל גווניה.
- ה. יוזמות משותפות של מערך הדוברות והסברה בשיתוף יחידות העירייה (מינהל חינוך, המחלקה לשירותים חברתיים, מחלקת תרבות, מרכז צעירים, יחידת הנוער, הספרייה העירונית) אפשרו לציבור לקבל את המידע הנדרש.
- ו. חלק ממערך הפרסום נעשה על פלטפורמות שאינן דורשות השקעה כספית, ולצידן נעשה שימוש בתקצוב ייעודי שמקורו ממשדד הביטחון עבור פעולות הסברה בקהילה.
- ז. לצרכי התייעלות ולמידה על דרכי ההתמודדות במשבר הקורונה, מערך הדוברות וההסברה השתתף בהכשרות ובמפגשי וויעוד בשיתוף דוברי רשויות מקבילים.
- ח. מערך הדוברות וההסברה יזם מספר מסעות פרסום בהם: "סיוע לשכן" להעלאת מודעות חסרי עורף משפחתי הגרים בקרבנו וזקוקים לסיוע; מיזם בשיתוף מתנדבי איחוד הצלה; הסעת מרותקי בית לקבלת חיסונים; עידוד התחסנות בקהילה - "נהריה מתחסנת" בדגש על צעירים וגיוס מובילי דעת קהל; עידוד ביצוע בדיקות לאלו שטרם חוסנו לשם קטיעת שרשראות ההדבקה; פרסום נתוני תחלואה, מבודדים, נבדקים ומחוסנים בנהריה ועוד.
2. **להלן ממצאי הביקורת בגין התנהלות מערך הדוברות וההסברה בתקופת משבר הקורונה:**
- א. העירייה מתנהלת ללא כל נוהלי עבודה סדורים ומפורטים עבור מערך הדוברות וההסברה.
- ב. תכנית עבודה שנתית:
- (1) ליחידת הדוברות תוכנית עבודה שנתית סדורה ובעלת יעדי תוצאה, אך לתוכנית לא מתבצעת בקרה ואין לגביה פירוט של מדדי תוצאה אותם ניתן לכמת ולבדוק את ביצועה ואת אפקטיביות פעולות ההסברה שבוצעו.
- (2) תכנית העבודה השנתית לא עודכנה נוכח תקופת הקורונה, אשר הובילה לשינויים ופעולות נוספות של יחידת ההסברה.
- לביקורת נמסר, כי החל משנת 2021 מערך הדוברות וההסברה מדווח למנכ"ל על היקפי הפעילות בהתאם למדדי הביצוע ואפקטיביות פעולות המערך במדיות השונות.
- ג. תכנית הסברה:
- (1) למערך הדוברות וההסברה קיימות תכניות הסברה רשותיות לסוגי משברים מובחנים (מלחמה, שיטפון, חומרים מסוכנים ורעידות אדמה), מלבד פנדמיה.
- לביקורת נמסר, כי תכנית כאמור תושלם.
- (2) מערך הדוברות וההסברה פעל ללא תוכנית הסברה רשותית סדורה בעת משבר הקורונה.
- דובר העירייה מסר, כי מאחר ומדובר במשבר אשר עדיין לא התנסו בו בעבר, תכנית ההסברה נבנתה באופן מודולארי והותאמה לצרכי העיר, למצב התחלואה ולהנחיות המשתנות מעת לעת על ידי הממשלה. מאחר ומדובר באירוע דינאמי ומתגלגל כמות ואופן הבחירה בדרכי ההפצה הותאמה לסיטואציה.

- ד. לביקורת נמסר, כי שיתוף הפעולה במלואו בין הדוברות לבין היחידות העירוניות השונות החל בחודש מאי 2020, כשלושה חודשים לאחר תחילת תקופת החירום הבריאותית.
- הביקורת סבורה, כי קיומה של תוכנית תקשורתית לתקופת חירום בריאותית להתמודדות ופעולות, הייתה מייצרת שיהוי כאמור.**
- ה. ניהול תיעודי של החומר ההסברתי על תצורותיו וזמני הפרסום (ארכיב), המשמש כאינדקס הודעות נצורות, החל להיערך רק בתחילת 2021.
- ו. האפקטיביות של פעולות ההסברה שבוצעו לשינויים תקופתיים במצב התחלואה, בחוסן הקהילתי וכיו"ב, וכן ניתוח לאסטרטגיה התקשורתית שנוהלה בכל תקופת המשבר, נערכה בידי גורם חוץ עירוני (יקל"ר), אשר ביצע הליך של פיקוח ובקרה על תפקוד מערך הדוברות וההסברה ברשות.
- ז. העלאת המודעות של מוקדי תחלואה – המלצות מינהל הפיתוח, במדריך הרביעי לצעדים להתמודדות הרשות המקומית עם נגיף הקורונה (מרץ 2020), הנחה את הרשויות להגברת המודעות של תושבי השכונה לקיומו של ריכוז הדבקה ולחידוד הנחיות משרד הבריאות בדגש על הימנעות יציאה מהבתים.
- ח. יצוין, כי מערך ההסברה ערך מסע תקשורתית מתחת לפני השטח להעלאת המודעות של מיקודי התחלואה בעיר בהתאם להמלצות האמורות.
- ט. הביקורת הבחינה בפרסומים על גבי לוחות מודעות ברחבי העיר מטעם ארגונים המתנגדים למתן חיסונים, הפונים לתושבי העיר לא להתחסן. יצוין, כי הרשות הייתה מודעת באופן חלקי לפרסומים אלו, ומשכך פעלה למיגור מסוים של התופעה בפאן ההסברתי בהתאם לנתונים שהובאו לידיעתה.
- ט. לא נעשה שימוש בפלטפורמת "טוויטר" עת המשבר.

3. **להלן המלצות הביקורת נוכח ממצאיה:**

- א. תכנון - על העירייה להכין תוכנית התמודדות ופעולות בנושא מידע לציבור, הסברה ודוברות לסוג משבר פנדמיה, אשר תכלול הנחות עבודה, עקרונות מענה ותוכניות בהן: מיפוי ואיתור מקומות ופלטפורמות פרסום והסברה ברחבי העיר והדיגיטל; בניית מתודולוגיה לאיסוף מידע והנגשתו לתושב בפלטפורמות ושנות; הפצת עדכון במגוון פלטפורמות, הכנת הודעות נצורות בשפות, מסרים לשליטה, הסברה, הכוונה והרגעה; הקמת "זירת חירום" להנגשת מידע כולל הנחיות עירוניות, סיכומי הערכות מצב, הנחיות ממשלה לתושבים ולעסקים; פיתוח תוכנית הסברה ומידע לציבור שוטפת למגזרי אוכלוסייה שונים; בניית מתודולוגיות, בחינת אפקטיביות ההסברה והמסרים, לרבות מודל להערכת התנהגות האוכלוסייה; זיהוי הפערים וסגירתם.
- ב. יש לבצע מערך של פיקוח ובקרה ליישום תוכנית העבודה השנתית, וכן יש להגיש להנהלת העירייה דיווח תקופתי עבור כלל הפעולות והפרסומים שנעשו, ובכלל זה עבור כל אחד מהם, את העלות בגינו ושם הספק. וכפי שהוסבר לביקורת, הנושא מתבצע החל מ- 2021.
- ג. יש להכשיר צוות פעולה למערך ההסברה והדוברות לשעת חירום בפרט ובשגרה בכלל. בעתות חירום ניתן לגייס נאמני תקשורת - מתנדבים בעלי השפעה ו/או דוברים אזוריים מתוך הארגון אשר ישמשו כנציגים בשכונות. היות וסביר, כי גורמים אלו הינם חסרי רקע בתקשורת, יש צורך להכשירם בהתאם.



ד. יש לבחון שימוש בכלל פלטפורמות המדיה החדשה המנגישה את המידע לקהלי יעד נוספים ושונים.

ה. יש להרחיב את מסד הניהול התיעודי עבור פעילות מערך הדוברות וההסברה, אשר יכלול את כלל הפעולות והפרסומים במדיות התקשורתיות השונות, ובכלל זה תיעוד זמני הפרסום וכן את הפרסום עצמו ולא רק את הקישור אליו.

ו. היות והעיר ממשיכה להתפתח ופלטפורמות התקשורת בדגש על מדיה חדשה מתעצמות אף הן, ומנגד מצבת עובדי מערך הדוברות וההסברה הינה מצומצמת ביותר, נדרשות התאמות עירוניות במערך זה בהתאם. הביקורת ממליצה בזאת לעבות ולהרחיב את מערך ההסברה והדוברות בימות שגרה באופן שימשש אותו גם בעתות חירום אסטרטגית ותפעולית.

4. אתר המרשתת העירוני - מטרת האתר הינו להוות פלטפורמה נוספת למתן שירות לתושב, ולהעניק לו נגישות נוספת לשירותים ולמידע הנחוץ לו מבלי שיאלץ להגיע פיזית אל המחלקות המעניקות את השירות הנדרש. האתר מהווה תשתית חיונית להעברת מידע רציף, אמין ועקבי בשעת חירום, נדרש להיות מותאם לצורכי הרשות ולכלול את פעילות המידע וההסברה הנגזרת מהמוקד העירוני ומיחידת הדוברות.

א. כחלק מסיוע תוך כדי מהלך החירום, ומבדיקה שערכה הביקורת בחודש מרץ 2020 בגין המידע המופיע באתר העירוני, נמצא, כי למרות מפורטים בו מהלכים עירוניים אותן מבצעת הרשות מתוקף הנחיות ממשלתיות, עדיין האתר חסר במידע חשוב ורלוונטי.

ב. במסמכי המלצות אותם הגישה הביקורת להנהלת העירייה ב - 19 וב - 22 למרץ 2020 הובאו פעולות שעל הרשות לבצע בפלטפורמות הדיגיטליות לשם שיפור המידע המוגש לתושבי העיר.

ג. **בדיקה חוזרת של האתר העירוני בנושא קורונה מעלה, כי העירייה פעלה בהתאם להמלצות הביקורת בכל הנוגע להנגשת המידע הרלוונטי לתושב ועיקרם הינם כדלהלן:**

(1) עריכת פורטל חירום ייעודי בתוך אתר העירייה בתחום חירום - קורונה ובו מוצג לתושב מידע נחוץ, שמטרתו להקל על שמירת הרלוונטיות ועדכניות התכנים בנושא.

(2) הדף מעודכן בהתאם להנחיות ממשלתיות ובהתאם להנחיות עירוניות.

(3) נערך קישור לפורטל חירום לאומי של פקע"ר.

(4) הדף הייעודי בתחום חירום - קורונה, בעל קישור לאתר העירוני בו יכל התושב לקבל מידע עדכני של כל מחלקות העירייה.

(5) קיימת רשימת קישורים ובהם מידע המסיע בדרכי התמודדות עם התקופה; קישורים לאתרי תעסוקה מעשירה וללא תמורה; חלק מהמידע מוגש בשפות שונות.

(6) עדכון בעלי עסקים אחר ההקלות והפטורים לאור התפשטות נגיף הקורונה, שהובילו לפגיעה נרחבת בעסקים ברחבי העיר, והקלות בתשלומי הארנונה; אפשרות מקוונת להצטרפות עסקים מקומיים למאגר כעסקים העומדים בהנחיות משרד הבריאות.

(7) קישור לפנייה מקוונת למוקד 106.

(8) יחד עם זאת, נמצא כי:

▪ לא בוצעה הזנה של תוכן באופן רציף ומתמשך, היות ונמצאו באתר פעילויות

דיגיטליות שאינן עדכניות בתחום התרבות.

**יש לעדכן את האתר באופן שוטף ובהלימה משיקית לאירועים המתרחשים ברשות.**

▪ **מומלץ לערוך קישור לאתר משרד הבריאות בנושא נגיף הקורונה.**

ד. העירייה כבעלת האתר הינה האחראית הבלעדית לתוכן המוצג בו ולהתאמתו לדרישות חוק הנגישות ו/או לכל דין בנושא נגישות, וזאת בהתאם לתקנות שוויון זכויות לאנשים בעלי מוגבלויות (התאמת נגישות לשירות) התשע"ג – 2013<sup>5</sup>. על מנת שציבור בעלי מוגבלויות יוכל לקבל שירות באמצעות האינטרנט כשאר הציבור, יש לבצע התאמות באתרים וביישומים המספקים את השירות או המידע אודותיו לפי סימן ג' לתקנות הנ"ל. התאמות הנגישות מאפשרות לאנשים בעלי מוגבלויות שונות כגון – עיוורים ומוגבלי ראייה, בעלי מוגבלויות קוגניטיביות, בעלי מוגבלויות שמיעה ומוגבלויות אחרות, לעשות שימוש אפקטיבי בשירותים ובמידע המוצעים באתר. שירותי המרשתת החייבים בנגישות כוללים תכנים בכל תצורה ובכלל זה כתב (טקסט), מסמכים, תמונות או וידאו, והמוצגים למשתמש באמצעות האתר והיישומים.

עבור תכנים שנוצרו ע"י צד שלישי, אין לעירייה חובה בהנגשת תכנים שלא נערכו ושלא הופקו על ידה, ושלא נערכו או הופקו עברה.

מאחר והשירותים והמידע במרשתת מתעדכנים ומשתנים בתדירות גבוהה, יתכן כי יימצאו מפעם לפעם סטיות מהוראות הנגישות לשירותי האינטרנט. מקרה כזה לא יחשב כהפרה אלא אם הועברה הודעה לחייב בנגישות על סטייה זו.

**לאור בדיקה שנערכה באתר העירוני ובדף ה"פייסבוק" העירוני, ביום 22.03.2020 הגישה מבקרת העירייה להנהלת העירייה המלצות לשיפור המידע המונגש לתושב העיר כדלקמן:**

(1) עבור בעלי לקויות – שמיעה (חרשים וכבדי שמיעה) וראייה (עיוורים וכבדי ראייה), יש להנגיש את כלל הסרטונים המועלים לאתר ומכאן גם לרשתות החברתיות המופקים והנערכים ע"י העירייה.

(2) אלטרנטיבות סאונד: יש לספק כתוביות המחליפות קריינות ודיבור המוטמעות בתוך הסרטון, כולל תיאור טקסטואלי של צלילים במהלך הסרטון (בתוך הכתוביות יש לספק התרחשויות בסאונד בסוגריים); ניתן לספק לסרטון מסמך טקסטואלי המתאר את הסרטון.

(3) אלטרנטיבות לוודאו: יש לספק תיאורי אודיו עבור מידע ויזואלי.

(4) שילוב אלטרנטיבות: יש לסנכרן את שתיהן על מנת שיופיעו יחדיו עם הערוץ המשלים. **בדיקה מדגמית חוזרת בנושא ההנגשה עבור בעלי לקויות מעלה, כי העירייה בפעלה בהתאם להמלצות הביקורת, בעוד הסרטונים שהועלו בפלטפורמות היו מונגשים לבעלי לקויות בהתאם לדרישות החוק.**

ה. שירותים דיגיטליים וטפסים מקוונים: התקנות מחייבות להנגיש מסמכים, ובכללם טפסים מקוונים בתנאי שהם משמשים לקבלת שירות.

שירותים עירוניים שלקבלתם נדרש מהתושב מילוי טפסים ו/או צילום מסמכים, יינתנו באמצעות העלאת טפסים דיגיטליים. הומלץ, כי כל מחלקה תנפיק טפסים שיהפכו

<sup>5</sup> תיקון לתקנות העוסקות בנגישות האינטרנט פורסם ברשומות ביום 26 באוקטובר 2017.

למקוונים, אשר דרכם תוכל העירייה לקבל באופן ממוחשב את כל המידע הדרוש לה מהתושב על מנת לשרתו בבקשות ובשירותים שונים.

**בדיקה חוזרת לנושא הנגשת מסמכים מקוונים העלתה, כי העירייה פעלה בהתאם להמלצת הביקורת, והעלתה לאתר המרשתת העירוני טפסים מקוונים בנושאים שונים בהם: תשלומים עירוניים; מגוון רחב של שירותים דיגיטליים לתושב; תאומי תור דיגיטליים מראש לבאים בבניין העירייה לשם מניעת התקהלות.**

1. **מומלץ לפרסם את כל פרטי ספקי שירותי החירום הקיימים בתחום השיפוט העירוני באתר המרשתת העירוני (קופות חולים; בתי מרקחת, מד"א, שירותי כבאות, משטרה) בשולי הדברים אך לא בשולי חשיבותם, הביקורת ממליצה לשקול הקמה או שדרוג של האתר העירוני הקיים, ולהתאימו למערך האתרים המתקדמים של רשויות מובילות.**

לביקורת נמסר, כי העירייה פועלת בימים אלו להקמת אתר עירוני חדש.

#### 5. דיגיטציה<sup>6</sup>

להלן המערכות אותן הפעילה העירייה במערך תקופת החירום<sup>7</sup>:

א. מערכת לשליחת מסרונים (s.m.s) לתושבים וניהול רשומות - הוקמה המערכת כפלטפורמה נוספת ליידוע, דיוור ושקיפות לתושבים, והחל ממאי 2020 נעשה בה שימוש.

ב. מערכת זימון תורים - המערכת נועדה למנוע התקהלויות בבניין העירייה, ולהמשיך להעניק שירות לתושב גם בימי הסגר הארוכים. באמצעות המערכת, ניתן לזמן תור באופן מקוון ביישום ייעודי או באתר המרשתת העירוני. המערכת מעניקה אפשרות לזמן תור לחזרה טלפונית בידי נציג, או להגעה פיזית בהתאם למתווה הממשלתית.

**יצוין, כי המערכת לא כללה את כל המחלקות המעניקות שירות, כגון המחלקה לקליטת עלייה, אגף הגזברות (לספקים) ומינהל חינוך וקהילה, ומשכך לא ניתן לתושב מענה מלא.** בחודש ינואר נפתחה אפשרות לזימון תורים לרישום למוסדות החינוך.

ג. מערכת "היטו" לניהול מידע - המערכת מסייעת בניהול מערך פניות לתושבים באמצעות הזמנת נתונים ממשד הפנים, ועושה בכך שימוש בשני אופנים עיקריים:

(1) **כלי לביצוע חקירות - יצוין חיוב, כי העירייה השכילה להיעזר במערכת ככלי לביצוע חקירות אפידמיולוגיות עצמאיות טרם משרד הבריאות תמך בנושא. תחילה בוצעו תחקירים, נבנו מעגלי הדבקה ותושבי העיר יודעו על היותם בסביבת מאומת טרם קיבלו עדכון על כך ממשד הבריאות.**

(2) מודול ניהול שיחות טלפון לשם איסוף צורכי האוכלוסייה, מתן מענה ובקרה - איסוף הנתונים עבור אוכלוסיית +65 המונה כ- 12,000 תושבים, חסרי עורף משפחתי ומבודדים, זיקק את צורכי האוכלוסייה בשלהי גל התחלואה הראשון, והיווה בסיס איתן לניהול הצרכים בכלי התחלואה הבאים.

יצוין, כי תחילה התהווה קושי באיסוף הנתונים בשל ריבוי מערכות וביזור המידע. כן, חל קושי באיסוף מידע חסוי הנמצא בידי המחלקה לשירותים חברתיים, כך שמצד אחד הייתה דרישה מהמחלקה בהצלבת נתונים ומנגד הייתה חסימה של העברת נתוני תושבים המקבלים שירות במחלקה.

<sup>6</sup> דיגיטציה - יצירת עותק ממוחשב של תכנים שלא היו בפורמט ממוחשב קודם לכן. לרוב התהליך יוצר קובצי מחשב דיגיטליים ומכאן מגיע שמו של התהליך.

<sup>7</sup> הנושא אינו תחת אחריות דובר העירייה. הנושא מתוכלל בפרק זה כחלק ממערך הדיגיטלי העירוני.

(3) הביקורת ממליצה על הטמעת מודולים נוספים במערכת ניהול המידע, כגון חלוקת סלי מזון, שוברים וציוד.

### **המחלקה לשירותים חברתיים**

החשיפה למשבר החל מפברואר 2020 הציבה לראשונה בפני שירותי הרווחה אתגרים שונים. שירותי הרווחה המשיכו במתן השירותים הטיפוליים והתמיכה בקבוצות הלקוחות הקיימים, תוך יצירת מערך סיוע חדש בהתמודדות האוכלוסייה עת המשבר, ביצוע פעולות איתור ומיפוי קהלי יעד חדשים הזקוקים לסיוע, וכן התמקדות באיתור חלופות לשמירה על רצף השירותים.

#### **1. כוח אדם –**

א. הגדרת העובדים הסוציאליים כעובדים חיוניים, לא בוצעה באופן מידי. רק באפריל 2020 הוחרגו כלל העובדים הסוציאליים ממכסת כוח האדם החיונית כפי שהוגדרה ע"י משרד הפנים. עד לתקופה האמורה, הוכנו מידי יום רשימות עובדים כחלק ממכסת כוח האדם החיונית, כך שחלק מעובדי המחלקה אף הוצאו לחופשה ללא תשלום.

ב. בפברואר 2020 הונפקו ע"י הרשות לעובדים הסוציאליים אישורי עבודה מהבית. בסגר שנערך בספטמבר 2020, הונפקו לעובדים הסוציאליים אישורי עובד חיוני, אשר אפשרו להם הגעה לעבודה גם בעת הסגר, ובכך נשמרה הרציפות התפקודית של המחלקה.

**מאפריל 2020 המחלקה פעלה באופן רציף ומוגבר במתן שירותיה לאורך כל תקופת החירום.**

2. **ניהול המידע – הביקורת מדגישה על כשל בניהול המידע העירוני כפי המובא להלן, בעוד העדר במסד נתונים אחד ומעודכן הקשה על ביצוע המיפוי העירוני והצורך עבודה מכופלת של חיפוש נתוני אמת, מציאתם, עדכוןם במערכת ויצירת קשר מחדש עם תושבים:**

א. מאגרי המידע ברשות העירייה שהיו מבוזרים בתוכנות מחשוב שונות, היו חסרים בנתוני התקשרות ובעלי נתוני התקשרות שגויים (כתובות ומספרי טלפון), וכן בעלי נתונים שאינם מעודכנים (נפטרים).

ב. מידע ונתונים על אוכלוסיית הגיל השלישי בהם מקבלי קצבאות, לא קיים בידי העירייה בעת שגרה. על פי נוהל חירום המכונה "כספת נצורה", מועברים קבצי מידע אודות האזרחים הוותיקים המתגוררים בשטחי הרשות המקומית אל המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות מאת המוסד לביטוח לאומי ומאת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן משרד הרווחה). המידע כולל אוכלוסיות מרותקות בית עקב מצבם הרפואי – תפקודי (בני 75 ומעלה, זכאי קצבאות ניידות, סיעוד, נכויות ומקבלי קצבת שירותים מיוחדים מאת המוסד לביטוח לאומי)<sup>8</sup>.

(1) המוסד לביטוח לאומי התיר לכלל הרשויות המקומיות להשתמש במידע המועבר אליהן על אודות התושבים המתגוררים בשטחן אשר בשל זכאותם לקצבאות שונות זכאים להנחות בארנונה, גם למטרות טיפול וסיוע לאוכלוסיות אלו בעת החירום.

**יודגש בזאת, כי האישור האמור תקף במשך תקופת החירום הזמנית בלבד ולאחר סיומו יהיה על הרשות למחוק את המידע ממערכות שאינן קשורות במטרה המקורית לשמה הועבר המידע (הנחות בארנונה).**

<sup>8</sup> הנחיות מנכ"ל משרד העבודה והשירותים החברתיים ומנכ"ל המוסד לביטוח לאומי אל ראשי הרשויות המקומיות ומנהלי המחלקות לשירותים חברתיים מיום 7 באפריל 2020 בנושא: "שימוש במידע המועבר מהמוסד לביטוח לאומי לטובת טיפול באזרחים ותיקים בעת משבר הקורונה".

2) המוסד לביטוח לאומי העביר רשומות של כלל האזרחים הוותיקים אל משרד הרווחה לטובת מיפוי הצרכים של האזרחים הוותיקים במסדרת מבצע "משמרות זהבי". במסדרת זו, אפשר משרד הרווחה לרשויות לבצע את מיפוי הצרכים של האזרחים הוותיקים המתגוררים בשטחיהן באמצעות מערכת לאומית ללא צורך בהשקעת תשומות של הרשויות.

**יודגש, כי הרשות תוכל להשתמש במידע לצורך כלל הסיוע הדרוש לאזרחים הוותיקים בתקופת החירום אך תתחייב למחוק את המידע מכל מערכות המידע שלה לאחר תום התקופה, אלא אן יוחלט אחרת.**

ג. לאורך שנת הקורונה נוצר מסד נתונים עדכני, המאפשר יצירת תמונת מצב נכונה, שהוביל לדיוק במתן מענה לאוכלוסייה והיערכות נכונה יותר של המשאבים הנדרשים. כך, על מנת לסייע למחלקה בתכלול המידע, הרשות העמידה לרשותה רפרנטית לנושא מערכות מידע. 3. הכלת כמות נתונים, עיבוד המידע במקביל לפניית שהתקבלו מהמוקד, פניות שהתקבלו ישירות במחלקה, הכנת רשימות לאספקת מזון, צרכים רפואיים ואחרים, הציפו את הפער במידע הטכנולוגי והמחשובי של העובדים הסוציאליים ביחס לצורך השעה. בהקשר זה, לביקורת נמסר, כי למחלקה היה קושי לעמוד ביעדים אלו.

**ככל שקיים צורך, יש לערוך לעובדי המחלקה הכשרה בתחום יישומי המחשב הרלוונטיים.**

4. חלופות דיגיטליות למרכזי קשר, מטופלים ומשפחות – משרד הרווחה, מפעל הפייס וארגונים בקהילה פעלו למתן מענה בתחום חלופות דיגיטליות על פי תבחינים: באפריל 2020 חילקו שירותי הרווחה מחשבים עבור משפחות וילדים בסיכון המקבלים שירות במרכז קשר; בספטמבר 2020 חולקו מחשבים נוספים לילדים חשופים ונפגעי אלימות במשפחה; חולקו מחשבי לוח (טאבלט) לבני 65+ לשם יצירת קשר בשיחת וידאו עם בני משפחותיהם.

**יצויין, כי האמצעים הדיגיטליים שסופקו על ידי גופים חיצוניים היו מעטים ביחס לצורכי האוכלוסייה, עובדה אשר גרמה לתסכול שהופנה כלפי המחלקה והרשות.**

5. חלופות לשמירה על קשר עם תושבים בודדים, חסרי עורף משפחתי ומבודדים – שמירה על קשר עם האוכלוסיות האמורות חיונית לשם שמירה על החוסן הקהילתי ונועדה לחזק את פלח האוכלוסייה הפגיעה. יצויין, כי מלבד מיפויים והתקשרויות יזומות שהתקיימו במהלך השנה, התקיימו באמצעות שירותי הרווחה שיחות יזומות קבועות עם חברי קהילה תומכת, אזרחים וותיקים, נכים, מאומתים לקורונה ומבודדים לקוחות רווחה; ניתן דגש לחשיבות שמירת הקשר עם קשישים חסרי עורף משפחתי, וכמענה פורסם "נוהל שכך" המעודד את הציבור ליטול חלק בשמירה על קשר עם שכך מבוגר והעברת מידע לרשות במידה ועולים צרכים. "נוהל שכך" פורסם בעת חירום כאמצעי נוסף למתן מענה לאוכלוסיית תשומת לב מיוחדת (ת.ל.מ.).

**הביקורת מעלה חשיבות לפעול גם בעיתות שיגרה להמשך עידוד האוכלוסייה בפיתוח האחריות הקהילתית בנושא ולהטמעת הנוהג.**

6. חלוקת מזון וחלוקת תלושים – מתחילת המשבר בלט הצורך במתן מענה לצרכים קיומיים בעת חירום לאוכלוסיות מוחלשות, לבעלי מוגבלויות ולאזרחים ותיקים. הצרכים נעו מצורך באספקת מזון מבושל, תווי קנייה, רכישת מזון, סיוע במימון תרופות, עזרים רפואיים, מוצרי חשמל, אספקת סלי מזון ועוד. המשבר העמיק את המצוקה הכלכלית בקרב לקוחות הרווחה, והוסיף לה פונים רבים שנקלעו למצוקה. איגום המשאבים ממקורות הסיוע השונים סיפק

מענה רחב לתושבים שפנו לסיוע לרבות כאלו שאינם נכללים באוכלוסיית היעד של שירותי הרווחה.

**יחד עם זאת יצויין כדלהלן: עיסוקם של שירותי הרווחה במתן מענים שוטפים ונוספים בשעת החירום, בדגש על מתן מענה לביטחון התזונתי, גבה תשומות ומשאבי זמן גבוהים בשל ריבוי המשימות מהעובדים הסוציאליים. יודגש, כי שירותי הרווחה התקשו לשמש בפועל כגורם מוביל על אף הציפייה והדרישה מהם, ומשכך בשל חוסר המסוגלות הפכו להיות גורם שותף.**

7. מדיניות עירונית בנושא חלוקת מזון: הרשות תפעלה את הפן הלוגיסטי בחלוקת המזון בסיוע עובדי הרשות ומערך מתנדבים.

חוזרי מנכ"ל משרד הרווחה הינם נגזרת המדיניות בנושא ביטחון תזונתי והם המכוונים את פעילות שירותי הרווחה, והכל בהתאם לאמות מידה קבועות וכאלו ברות אפשרות לשיקול דעת.

א. יצויין, כי חלוקת מנות מצוננות ע"י הרשות, גרם לגל ולשטף של פניות מצד אזרחים ותיקים ויצר מעין תלות ברשות.

ב. בדיקת עומק נקודתית במחלקה העלתה כי לעיתים, מנות מזון מצוננות וסלי מזון חולקו לתושבים בעלי עורף משפחתי אשר לטענתם לא קיבלו מענה באמצעות משפחותיהם.

יודגש, כי לא בוצע זיקוק של האוכלוסייה המוחלשת בגילאי 65+ ככזו שאינה ברת אמצעים לרכישת מזון, כך שמתן מנות מזון וסלי מזון ניתנו גם לבעלי עורף משפחתי וגם לבעלי יכולת כלכלית.

ג. לביקורת נמסר, כי לעיתים התהוו כשלים בעת חלוקת סלי המזון, היות וחלוקתם נעשתה מספר פעמים באותה כתובת.

**הביקורת מדגישה, כי לכל מצב חירום עתידי על הרשות לזקק מבעוד מועד את האוכלוסייה חסרת העורף המשפחתי והכלכלי, אשר תתוכלל במאגר מידע אחד והמעודכן באופן שוטף.**

8. מערך מתנדבים - מערך המתנדבים מהווה אבן יסוד ביכולת להשלים משימות חיוניות. בחירום רשאית העירייה להפעיל מתנדבים, בשכר או שלא בשכר, לאחר שיירשמו כחוק או לאחר שיגויסו כחוק לשירות עבודה כדי שיחולו עליהם זכויות וחובות של מגויסי מערך מל"ח. על העירייה לתכנן מראש את צרכיה בתחום ההתנדבות בהתאם לפערים הצפויים ובהתאם להערכת צרכיה לביצוע משימותיה בחירום. מערך מתנדבים יפעל ביעילות, אם הוקם ותודרך מראש בתקופת שגרה, טופח והוכן לחירום תוך שמירה על קשר תקופתי עם העירייה.

א. החל מינואר 2020 אוישה לראשונה משרה של רכז התנדבות רשותי במחלקה לשירותים חברתיים, במחצית משרה. יחד עם זאת, מערך המתנדבים הרשותי לא היה מבוסס דיו, כמו גם, תחום המתנדבים התנהל במספר מוקדים ברשות כדלקמן:

(1) בסיכום ישיבת מתנדבים מיום 12 באוקטובר 2020 הודן בדרכי פעולה הנוגעים לאחריות בתחום, נקבע בין היתר, כי האחריות לבניית מאגר מתנדבים עד ליום 15.11.20 וכן הגדרת קבוצה לעת חירום ובכלל זה ניהול הכלים והאמצעים, הוטלה על עובד במרכז הצעירים.

לאחר בדיקה יודגש בזאת, כי העובד האמור אינו בעל ידע מקצועי לתכלל את תחום המתנדבים ברשות בעת חירום על כל המשמעותיות הנובעות מכך.

(2) לשם שיפור הניהול והבקרה של מערך המתנדבים ברשות, הנחה מנכ"ל העירייה בתכתובת מיום 25.10.2020 על ניהולו (הכולל גיוס, הדרכה, שימור, ניהול מאגר והגדרת משימות) בידי אגף הון אנושי בעתות שגרה וחירום, על ניהול והפעלת מאגר

- המתנדבים בידי קב"ט מוסדות חינוך עירוני, ועל בניית פלטפורמה לניהול פרטי המתנדבים בידי עוזרת מנכ"ל לפיתוח כלכלי.
- ב. בנוהל מיום 24.09.2020 מטעם משרד העבודה והשירותים החברתיים בנושא התנדבות בצל נגיף הקורונה, נקבע בין היתר, כי יש לוודא שבהתנדבות עם אוכלוסיות חסרות ישע על פי הגדרתן בחוק למניעת העסקה של עברייני מין במקומות מסוימים, תשס"א - 2001 כולל התנדבות מרחוק, יציגו מתנדבים גברים מעל גיל 18, קודם לתחילת ההתנדבות, אישור ממשטרת ישראל על היעדר עבירות מין, לפי החוק האמור.
- יצוין, כי העירייה לא דרשה מהמתנדבים אישור בגין העדר עבירות מין בנדרש בהוראות הממשלה.**
- ג. רק באוקטובר 2020 לאחר תקופה ארוכה בה הרשות נעזרה במערך מתנדבים, הופץ נוהל התנעה וניהול של פרויקט התנדבותי, שמטרתו הסדרת ניהול תחום המתנדבים ברשות לצד יצירת מתווה אחיד ותכנית פעולה לתפעול פרויקטים התנדבותיים.

- ד. **להלן המלצות הביקורת:**
- (1) **קיים צורך לבנות הליך סדור לשם ייעול ומקסום מערך המתנדבים, שינוהל ויתופעל בידי גורם מקצועי אחד אשר יוגדר כרכז מתנדבים בעת שגרה וחירום על כל המשמעויות הנלוות לכך.**
- (2) **מערך המתנדבים ינוהל בפועל באמצעות מערכת ממוחשבת ייעודית ויישום (אפליקציה) לקידום ההתנדבות, לשם גיוס מתנדבים, שימורם והפעלתם.**
- (3) **יש לבנות מערך ייעודי להכשרת מתנדבים, כגון נאמני רעידות אדמה, לשיחות הפגת בדידות, לחלוקת מזון וציוד לבתים וכיו"ב.**

9. **חוסן קהילתי:** משבר מהווה הזדמנות לבחינה מחודשת ולמינוף התמודדות משותפת לטיפול החוסן הקהילתי על ידי חיזוק תחושת הסולידריות והשייכות.
- א. המחלקה ביסודה מכוונת בעתות שגרה למתן שירותי רווחה ובעלת מתודולוגיה טיפולית, ופחות קהילתית.
- יודגש, כי המחלקה פועלת ללא תכנית לחיזוק החוסן הקהילתי.**
- לביקורת נמסר, כי המחלקה עברה שינוי לתפיסת עבודה יזומה, ובמהלך תקופת המשבר בוצע מיפוי קהילתי והתקבלה תמונת מצב לכל משפחה ולבודדים.
- ב. במחקר שהוגש לוועדה המיוחדת להתמודדות המדינה עם משבר הקורונה בנושא "התמודדות עם מצב החירום עקב מגיפת הקורונה: ממצאים על חוסן והמלצות לאופנים להגברת החוסן החברתי"<sup>9</sup> נבדקה מידת החוסן של התושבים, בין היתר במעגל החוסן הקהילתי, קרי, תפיסת התושבים את תפקוד הרשות המקומית, ארגונים חברתיים והתארגנויות אזרחיות בקהילה, והיכלת לסמוך עליהם ועל תושבים הגרים בשכונת כגורמים המסייעים להתמודדות עם התאוששות מהמצב המשברי.

- ג. **להלן עיקרי המלצות הנוגעים לחוסן הקהילתי:**
- (1) **מוצע למנף את ההכרה בחשיבות שיתוף הפעולה וברמת הסולידריות הגבוהה יחסית המדווחת במשבר הקורונה לשיפור היחסים החברתיים בין קבוצות אוכלוסייה, ולחיזוק המסוגלות לשיתוף פעולה בין קבוצות חזקות וקבוצות מוחלשות לטיפול עתידי טוב יותר במשבר הקורונה ובמשברים דומים.**

<sup>9</sup> ד"ר רן קוטנר ד"ר ענת אברהמי מרום; אפריל 2020.

(2) המצב המשברי הינו הזדמנות להעלאת מודעות לצורך בהיערכות טובה יותר למצבי חירום ופוטנציאל לבניית שיתוף פעולה בין קבוצות סביב הערכות למצבי משבר ובכך לחיזוק יכולות שיתוף הפעולה והסולידריות. מוצע לפתח פרוטוקולים להיערכות והתמודדות עם מצבי חירום המבוססים על שיתוף פעולה בין קבוצות חזקות וקבוצות מוחלשות.

(3) משבר הקורונה מנכיח את ההשפעות ההדדיות של הרשויות אחת על השנייה ואת פוטנציאל שיתוף הפעולה ביניהן. מומלץ לפעול לחיזוק האפשרויות וההזדמנויות הטמונות ביחסי שכנות עם רשויות סמוכות כגורם מסייע ומרגיע בתקופת משבר, ולפתח בכך את החוסן האזורי, קרי, את התודעה האזורית, את יחסי השכנות בין רשויות ואת יכולות הסיוע ביניהן. מוצע במיוחד לשים דגש על היערכות ומוכנות אזורית משותפת ובניית פרוטוקולים לחירום, להן משמעות רבה לחיזוק החוסן והלכידות האזורית בייחוד עצם היותה של נהריה מטרופולין<sup>10</sup> אזורי בגליל המערבי.

### **תחקירים אפידמיולוגיים**

החל מאוקטובר 2020, מינתה העירייה לתפקיד "פרויקטורית קורונה" (להלן – פרויקטורית) עובדת עירייה, תחת כתב מינוי. מתוקף תפקידה, אחראית הפרויקטורית על שש חוקרות אפידמיולוגיות – עובדות רשות, המבצעות תשאולים אפידמיולוגיים, ומעניקות מענה לשאלות מקצועיות. לצורך ביצוע המטלות, לפרויקטורית גישה למערכות המחשוב הרלוונטיות של משרד הבריאות, פקע"ר ומערכת ביצוע החקירות.

במסגרת תפקידה אמונה הפרויקטורית על עדכון יומי להנהלה הבכירה בגין נתוני תחלואה; שיחות למאומתים חדשים לשם ויזוא שמירת הנחיות הבידוד; ניפוי מחלימים מרשימות החולים; תשאולים אפידמיולוגיים; איתור מאומתים שאינם שומרים על הנחיות הבידוד, ושליחת שיטור משולב לבקורות בבתים; העברת שמות מאומתים ומבודדים לקוחות רווחה לבירור צרכים; בקורות קורונה במוסדות חינוך ומתן "ציון רמזור"; בקורות במפעלים לשמירה על ההנחיות (בשיתוף פקע"ר); מענה שוטף לרכזי קורונה/קב"טים; אפיון מגמות ומוקדי הדבקה ותחלואה.

1. **עת הסגר השני וכאשר מונתה פרויקטורית קורונה ברשות, ניתן היה להבחין בשיפור הפעולות וקיצור לוחות הזמנים בטיפול בתחומי הקורונה.**
2. תחום בקרת התפשטות הקורונה בבתי הספר ובגני הילדים, הינו ייחודי לעיר נהריה.
3. ניכר, כי צוות התחקירניות ברשות שולט היטב בנתונים ובמידע אודות המאומתים והמבודדים בעיר, וכן במדדי ההדבקות.
4. לביקורת נמסר, כי שיעור המתחסנים בעיר גבוה יותר ביחס לערים שכנות (נכון במרץ 2021).
5. היות ונמצא, כי מוקד ההדבקה העיקרי היה בקרב בני המשפחה, נעשה מאמץ בעת ביצוע התחקירים להוביל לניוד מאומתים ממקום מגוריהם אל מלונות קורונה.

<sup>10</sup> מטרופולין - אוסף גדול של יישובים עירוניים וכפריים המקיימים זיקות בעוצמות שונות אל עיר אם, שעל שמה קרויה לרוב המטרופולין. עיר האם מספקת לערי ויישובי הלוויין שירותים בתחומי התעסוקה, החינוך, התרבות, ושירותים נוספים. הזיקות לעיר הראשית מתבטאות בין השאר בנסיעות תדירות אליה.



בהתאם למידע קיים וכפי שנמסר לביקורת, רמת מלונית הקורונה שהופעלה בעיר נהריה (שלא ע"י העירייה) הייתה נמוכה במספר היבטים עקרוניים לכאורה, וגרמה לחוסר שיתוף פעולה בקרב תושבים מאומתים אל מול התחקירניות להתפנות למלונית. סביר, כי חוסר שיתוף הפעולה בקרב תושבים מאומתים להתפנות למלונית, הוביל להמשך המגמה של הגברת שיעורי ההדבקות במשפחות.

6. מרבית החוקרות העדיפו שלא לעבוד ביום מנוחה חרף תגמולך ונמצא, כי קיים קושי בביצוע חקירות אפידמיולוגיות בסופי שבוע.

תקופות בהן ניכר עומס חקירות רב בימי מנוחה כאשר מנגד לא בוצעו בהם תחקירים אפידמיולוגיים באופן שוטף, פגע באפקטיביות ניהול התחקירים האפידמיולוגיים והוביל לעיכוב מה בביצועם.

### סיכום

העירייה מהווה יחידת שלטון מקומי, שתפקידה לדאוג לרווחת התושבים בעת שיגרה ובעיקר בעתות חירום ומשבר. מגפת הקורונה (COVID-19) אשר פרצה במדינת ישראל בפברואר 2020 השפיעה ועודנה משפיעה על חיינו באופן ניכר. הביקורת שנערכה בחודשים ינואר – מרץ 2021 עקבה אחר פעולות הרשות במהלך המשבר ממרץ 2020 ועד מרץ 2021, ובדקה נושאים עיקריים בטיפול עת המשבר ובהשפעותיו על הרשות והתושב.

לצד ביקורת חיובית שצוינה בדוח, אשר במרכז פעולות יזומות אותן הובילה הרשות, צוינו מספר ליקויים המובאים להלן אשר הטיפול בהם בהתאם להמלצות שהובאו בגוף הדוח, יוכל לשפר את תפקוד המערכת הרשותית בעת חירום ואת מתן השירות לציבור בעתיד.

1. היערכות העירייה בעת שיגרה: לעירייה אין מדיניות בעת שגרה הדנה בנושא פנדמיה, ומשכך, היא לא ביצעה פעולות התגוננות טרם המגיפה ובכלל זה: תכנית מענה לתרחיש, תיק נתונים ומשאבים ותרגול מטה החירום בנושא; מלבד לתרחישי ייחוס של רעידת אדמה ושיטפון, העירייה לא כוננה תיקי חירום למגוון תרחישי ייחוס נוספים.
2. ועדות: ועדת מל"ח התכנסה בתקופה המבוקרת שש שפעמים, תיעוד וסיכום ישיבותיה שהופץ לגורמים הרלוונטיים נמצא מפורט וממצה על נושאי; הנוכחות בישיבות הוועדה הייתה ברובן מלאה, ושיקפה את רצינות ואחריות נושאי התפקידים בתקופת המשבר; מומלץ לשקול ולהיעזר בוועדות מייצעות בתחומי הליבה בעת חירום ומשבר כפי שצויין בדוח.
3. עבודת מטה החירום העירוני: העירייה פעלה בשיתוף ובתיאום עם נציגי המכלולים במטה החירום ועם גורמי חוץ רלוונטיים; ישיבות הערכת המצב התקיימו באופן סדור, בהתאם להרכב הנדרש ועל פי סדר דברים מובנה, תוך תיעוד מפורט שלהן ושל ישיבות הפקת לקחים; לא תועדו באופן כרוניולוגי אירועים שהתרחשו בעת החירום ואבני הדרך בהם; לא בוצעה תמונת מצב לחוסן הקהילתי, המשפחתי והפרטני, ונמצא, כי נושא זה נבנה תוך כדי תהליך; בעתות חירום מומלץ להיעזר במערכת תכנון גיאוגרפית GIS; לא בוצע תיעוד לביצוע תכנית העבודה השנתית של אגף הביטחון לשנת 2020.
4. מידע וכלים להתמודדות ברשות: הרשות פעלה באחריות לקידום ההמלצות מטעם משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי להיערכות הרשויות המקומיות בנושא הקורונה; החל ממרץ 2020 גויס יקל"ר נהריה למשימה לשם סיוע אזרחי. בהתייחסותו של מפקד יקל"ר נהריה לפניית הביקורת, צוינה באות כבוד התנהלותה של הרשות בתקופת המשבר.

5. **תקציב:** שנת 2020 אופיינה כשנה מורכבת בשל כניסתה של הרשות לתוכנית הבראה, בשל השיטפון אשר פקד את העיר בינואר 2020 וכן בשל משבר הקורונה. היערכות העירייה ופעולותיה בתחום התקציבי בתקופה האמורה, כללה בחינה ועדכון של התקציב בהתאם.
- א. שנת 2020 הסתכמה בגירעון נצבר של 83.4 מ' ₪ ובגירעון סופי בתב"רים של 7.4 מ' ₪. נתונים אלו מהווים ירידה של כ- 13.9 מ' ₪ ושל כ- 5.6 מ' ₪ בהתאמה בהשוואה לשנת 2019. כן, שיעור הגירעון הנצבר קטן, נעמד על 21.7 אחוזים ביחס לתקציב העירייה ומהווה ירידה של 5.3 אחוזים מתחילת 2020<sup>11</sup>.
- ב. קיים קושי לאפיין את השפעת משבר הקורונה בסעיפי התקציב, יחד עם זאת בדיקה מדגמית של שינויי ביצוע תקציביים בשנת 2020 אותם שייכה הביקורת למשבר הקורונה העלתה הפרשי ביצוע בהשוואה לשנת תקציב 2019 המסתכמים בחיסכון מצטבר של כ- 8.4 מ' ₪ שעיקרם בתחומי היסעים, אירועים ושפ"ע.
- ג. בדיקת ביצוע התקציב ביחס לעדכונו בשנת 2020 העלתה גידול בהכנסות בכ- 34.3 מ' ₪ וקטון בהוצאות בכ- 27.4 מ' ₪ אשר הובילו לסיום שנה זו בגירעון בסך של כ-3.2 מ' ₪.
- ד. בדיקה מדגמית של ביצוע הכנסות מימון בסך של כ- 14.6 מ' ₪ שהתקבלו בשל המשבר העלתה, רישום הוצאות בסעיפי תקציב שונים שאינם מיועדים לנושא הקורונה.
6. **כוח אדם:** רישום שיעור העובדים שנכחו במקום העבודה חרג מהנקבע ע"י משרד הפנים, זאת מבלי שהתבקש אישור החרגה. יתרה מכך, שיעור העובדים שנכחו בפועל חרג עוד מעבר, ומצביע בכך על חוסר יכולת מסוימת של הרשות לספק שירותים במכסה מצומצמת בעת חירום; נוכחות עובדים מאומתי וירוס קורונה בבניין העירייה בינואר 2021 גרמה להשבתתן הכמעט מוחלטת של מספר יחידות ליבה. עם זאת, ברשות הופעלה מדיניות בעלת חשיבות רבה שנועדה להגביר את התחסנותם של עובדיה לצורך קיום רציפות תפקודית במתן השירות.
7. **אגף הבטחון:** להלן הממצאים בגופים המרכזיים באגף זה בעת משבר הקורונה:
- א. **המחלקה לפיקוח עירוני:** פועלת תוך קיום נוהלי עבודה מבוזרים, וללא קיומה של מדיניות אכיפה בנושא רישוי עסקים בכלל ובתחום שעת חירום קורונה בפרט; מדיניות האכיפה הבלתי פורמלית הינה העדפה של הסברה על פני אכיפה אקטיבית; במשך שנה (3/2020-3/2021) הוענקו 487 דוחות בתחום הקורונה בברירת תשלום בסך 253,000 ₪ וכן 63 התראות. מרבית הדוחות ניתנו בגין הפרה של אי עטית מסיכות, בגינה סכום הקנס נמוך יחסית, וניכר, כי לא הייתה אכיפה אקטיבית כנגד הפרת תקנות מצד בעלי עסקים, בגינן סכום הקנס גבוה באופן משמעותי; הגברת שעות פעילות הפקחים נבעה מהתייחסות הרשות לשמירה על שלום הציבור וביטחון; בשנת 2018 מצבת הפקחים עמדה על 5.5 עובדים בלבד והייתה פחותה משמעותית מהנקבע, וכשלעצמה אינה סבירה למתן מענה ראוי לעיר המונה עשרות אלפי תושבים; מזה שנים פעלו פקחים מבלי שעברו קורס הכשרה. עתה מונה המצבה 9 פקחים בעלי הכשרה, ועדיין חסרים תקנים בהתאמה לגודל הרשות; החל מספטמבר 2020 משמש מנהל אגף הבטחון בנוסף לתפקידו גם כמנהל המחלקה. יש לבחון את היעילות לטווח הארוך באיוש שתי משרות ביצוע מהותיות ע"י נושא משרה אחד, העשוי להוות לרועץ בשל עומסי עבודה בשגרה ובעיקר בחירום.

<sup>11</sup> בהתאם לדוח הכספי הרבעוני האחרון לשנת 2020.

- ב. סיור: החל מנובמבר 2020 מפעילה העירייה בשיתוף משטרת ישראל שיטור משולב ובכלל זה, פיקוח ואכיפה בנושא הקורונה, ללא נוהל עירוני להסדרת הפעילות וללא הסכם בין הצדדים; אין בידי העירייה דוחות ביצוע מרוכזים בגין פעילות השיטור המשולב ולא מתבצעת מדידה ובקרה של פעילות הפקחים לשם בדיקת מימוש היעדים בהפעלת הניידת; הרשות אינה מפעילה שיטור עירוני בשל חוסר בהקצאה ממשלתית כפי שנמסר, ואינה מפעילה סיירת בטחון בריכוזי מוסדות ובעבירות בתחום איכות החיים.
- ג. המוקד העירוני: לצידו, הקימה העירייה מוקד קורונה המנוהל ללא הגדרת פעולות לרבות נוהל המסדיר תהליכי עבודה. בשנת 2021 הוטמעו מערכות מחשוב המתעדות שיחות נכנסות, ננטשות, זמן מענה והמתנה ושיחה חוזרת לתושב, המוצגות במקביל בלשכת המנכ"ל כפיקוח על הרציפות התפקודית; תפקוד מדגמי של המוקד לאורך מחצית שנה, הצביע על מכסה של 65,000 שיחות נכנסות, מתוכן, ממוצעי שיעורי המענה היה 93.4%, שיחות ננטשות היה 4.7% ושיחות למענה חוזר נמצא נמוך ונעמד ב-0.35% מהשיחות; לפניות בנושא הקורונה לא הוגדר זמן תקן, מאחר והן סווגו כעדיפות עליונה; לרוב, העירייה בשיתוף מתנדבים העניקה שירות מהיר לפניות שעיקרן, קניות מזון, קבלת סלי מזון, משלוחי תרופות ואיסוף אשפה ביתית; המוקדנים אינם צופים במסכי מצלמות אבטחה בהתאם לתכנית סריקה לאיתור גורמי סיכון ואירועים. כך המוקדנים לא פעלו בעת צפייה בלתי מבוקרת במצלמות, לאיתור מוקדי התקהלות בתקופת החירום, ומימלא לא שלחו פקחים לביצוע אכיפה.
8. מערכת החינוך: בקרה מטעם משרד החינוך העלתה, כי בתיה"ס לא עמדו בהנחיות בגין אי קיום ציוד מיגון, ניקיון והיגיינה; עת המשבר הרשות הרחיבה את המענה לאוכלוסיות חדשות הניתן בידי השירות הפסיכולוגי, שמצבת עובדי נעמדת על 10.5 משרות בלבד, ופחותה ב- 5.88 משרות מהתקינה הרצויה; פרויקט תרומת מחשבים – הרשות חילקה 2,212 מחשבים ניידים ומחשבי לוח למורים ולתלמידים בעלות של 922,203 ₪ אשר מומנו בעיקר בידי גורמי חוץ. נכון למרץ 2021 טרם סופקו 252 מחשבים בעלות של כ- 460,000 ₪ בשל חוסר במלאי, וכן התנהלות בירוקרטית ברשות גרמה לעיכוב מה בחלוקת מחשבים.
9. דוברות והסברה: ככל שנעשה שיפור בהליכי ההסברה, עדיין המערך מנוהל ללא נהלים מפורטים; ללא עדכון תכנית עבודה שנתית בנושא הקורונה; ללא אפשרות לעריכת בקרה על ביצועה לשם בדיקת אפקטיביות פעולות ההסברה שבוצעו<sup>12</sup>; ללא קיומה של תכנית הסברה בנושא פנדמיה בכלל ובנושא הקורונה עת המשבר בפרט, אשר קיומה הייתה בין היתר מייתרת שיהוי בשיתוף הפעולה בין הדוברות לבין יחידות עירוניות כפי שנמצא; ניהול תיעודי של חומר הסברתי על תצורותיו וזמני הפרסום החל רק בתחילת 2021; לא נעשה שימוש בכל פלטפורמות המדיה החדשה; הביקורת ממליצה לעבות ולהרחיב את מערך ההסברה והדוברות בימות שגרה, באופן שישמש אותו גם בעתות חירום אסטרטגית ותפעולית.
10. דיגיטציה:
- א. אתר המרשתת העירוני ודף הפייסבוק העירוני - כחלק מסיוע עת המשבר, ערכה מבקרת העירייה במרץ 2020 בדיקות של המידע המופיע בפלטפורמות אלו, ובהם נמצא כדלקמן:

<sup>12</sup> האפקטיביות של פעולות ההסברה שבוצעו לשינויים תקופתיים במצב התחלואה, בחוסן הקהילתי וכיו"ב, וכן ניתוח לאסטרטגיה התקשורתית שנוהלה בכל תקופת המשבר, נערכה בידי גורם חוץ עירוני (יקל"ר).

- (1) האתר היה חסר במידע חשוב ורלוונטי. כן, נדרש להתאים את פרסומי העירייה לדרישות הדין בנושא נגישות, וזאת בהתאם לתקנות שוויון זכויות לאנשים בעלי מוגבלויות (התאמת נגישות לשירות) התשע"ג – 2013.
- (2) במסמכי המלצות אשר הוגשו להנהלת העירייה, הובאו פעולות שעל הרשות לבצע לשם שיפור רמת המידע והנגשתו. בדיקה חוזרת מעלה, כי העירייה פעלה בהתאם להמלצות הביקורת, עם זאת, לא בוצעה הזנה של תוכן באופן רציף ומתמשך ע"י הדוברות או מי שהוסמך לכך מטעם מערך הדוברות.
- (3) בשולי הדברים אך לא בשולי חשיבותם, מומלץ לשקול הקמה או שדרוג של האתר העירוני הקיים. לביקורת נמסר, כי העירייה פועלת בימים אלו בנושא.
11. מערכות ממוחשבות - לשם מניעת התקהלות בבניין העירייה, הוטמעה מערכת לזימון תורים, אך היא אינה כוללת את כל יחידות השירות; העירייה השכילה להיעזר במערכת לניהול מידע ככלי לביצוע חקירות אפידמיולוגיות עצמאיות, טרם התערבות משרד הבריאות.
12. המחלקה לשירותים חברתיים – פעלה באופן רציף ומוגבר במתן שירותיה עת המשבר; כשל בנייהול המידע העירוני בשל ריבוי מערכות וביזור המידע והעדר מסד נתונים אחד ומעודכן, הקשה על ביצוע מיפוי האוכלוסין והצריך עבודה מכופלת בחיפוש נתוני אמת, מציאתם, עדכונם במערכת ויצירת קשר מחדש עם תושבים. מסד זה נבנה תוך כדי תהליך לאורך שנת הקורונה; נמצא פער במידע הטכנולוגי והמחשובי של העובדים הסוציאליים בייחס לצורך השעה; אמצעים דיגיטליים שסופקו ע"י גורמי חוץ לטובת התושבים היו מעטים ביחס לצרכים, ותסכולם הופנה כלפי הרשות; מודגשת החשיבות לפעול גם בשגרה להמשך עידוד האוכלוסייה בפיתוח אחריות קהילתית בשמירת הקשר עם תושבים בודדים וחסרי עורף משפחתי ולהטמעת הנוהג כפי שנעשה בחירום; חלוקת מנות מצוננות ע"י הרשות, גרם לגל ולשטף פניות מצד אזרחים ותיקים ויצר מעין תלות ברשות; לא בוצע זיקוק של האוכלוסייה המוחלשת בגילאי 65+ ככזו שאינה ברת אמצעים לרכישת מזון, כך שמזון ניתן גם לבעלי עורף משפחתי ולבעלי יכלת כלכלית; לעיתים התהוו כשלים בעת חלוקת סלי המזון שניתנו מספר פעמים באותה הכתובת; המחלקה פועלת ללא תכנית לחיזוק החוסן הקהילתי.
13. מערך המתנדבים - מהווה אבן יסוד ביכולת להשלים משימות חיוניות. מינואר 2020 אוישה משרת רכז התנדבות רשותי במחלקה לשירותים חברתיים במחצית משרה. מערך זה לא היה מבוסס דיו, כמו גם, הוא נוהל במספר מוקדים ברשות ללא גורם מתכלל; העירייה לא דרשה מהמתנדבים אישור בגין העדר עבירות מין בנדרש בהוראות הממשלה.
14. תחקירים אפידמיולוגיים: באוקטובר 2020 אויש תפקיד "פרויקטורית קורונה", כן מונו שש חוקרות אפידמיולוגיות עובדות רשות, בעטיין ניכר שיפור בפעולות ובקיצור זמני הטיפול בתחומי הקורונה; סביר, כי חוסר שיתוף הפעולה מצד תושבים מאומתים להתפנות למלונית, הוביל להמשך מגמת העלייה בשיעורי ההדבקות במשפחות, זאת על אף המאמץ העירוני שהושקע בכך; עומס חקירות רב בימי מנוחה כשמנגד ניכר קושי בביצוע תחקירים אפידמיולוגיים בהם, פגע באפקטיביות ניהול התחקירים והוביל לעיכוב מה בביצועם.

## נספחים

נספח 1 - שינוי הביצוע התקציביים אותם ניתן לשייך לתקופת משבר הקורונה שחלו בשנת תקציב 2020 בהשוואה לשנת תקציב 2019

הפרש ביצוע	2019		2020		שם חשבון	חשבון
	ביצוע שנתי	תקציב שנתי	ביצוע שנתי	תקציב שנתי		
<b>הכנסות ארנונה</b>						
	153,582,199	153,500,000	140,904,441	136,597,066	ארנונה כללית	1111000110
	17,494,857	17,000,000	13,918,168	14,000,000	ארנונה פיגורים	1111200120
	-	-	13,500,000	13,588,000	מענקים מיוחדים קורונה	1191000917
<b>2,754,448</b>	<b>171,077,056</b>		<b>168,322,609</b>		<b>סה"כ הכנסות</b>	
<b>הוצאות הסעות</b>						
	3,566,676	3,305,000	-	-	ליווי הסעת	1811122110
	6,893,670	5,400,000	6,490,778	5,610,000	הסעות ת"מ	1813300510
	-	-	3,418,004	3,150,000	שכר ליווי הסעות	1817800110
	-	-	1,152	-	ליווי הסעות גמר חשבון	1817800320
	4,469,029	2,800,000	2,612,209	3,825,000	הסעות ילדים	1817800510
<b>-2,407,232</b>	<b>14,929,375</b>		<b>12,522,143</b>		<b>סה"כ</b>	
<b>הוצאות תרבות ואירועים</b>						
	922,124	800,000	85,166	100,000	יום העצמאות ויום הזיכרון	1751000780
	-	100,000	-	100,000	חגיגות ומופעים עירוניים	1751000781
	1,331,283	1,400,000	483,819	600,000	אירועים עירוניים	1752000720
	266,568	-	64,350	100,000	אירועי נוער	1752000721
	104,885	100,000	-	-	תרבות ומורשת	1752000780
	31,917	100,000	31,323	50,000	הסעות והשתתפות במסיבות	1752000781
	1,198,739	1,400,000	262,673	300,000	אירועי חגים	1752000782
	130,000	130,000	129,006	130,000	השתתפות ועד עובדים	1752000783
	50,460	50,000	18,316	30,000	פרסום אירועים	1752000784
	356,800	350,000	-	-	פעולות תורניות	1752000789
	275,202	65,000	121,613	180,000	אירועים אבטחה	1752000820
	50,258	-	-	100,000	אירועים מול הכנסות (מותנה)	1752000821
<b>-3,521,970</b>	<b>4,718,236</b>		<b>1,196,266</b>		<b>סה"כ</b>	
<b>הוצאות פעילות תזמורת</b>						
	1,751,311	1,700,000	1,210,990	1,481,000	שכר תזמורת עירונית	1825200110
	-	-	251,937	-	תזמורת עירונית גמר חשבון	1825200320
	73,341	55,000	63,016	65,000	בטוח כלי נגינה	1825200440
	301	5,000	413	5,000	תזמורת טלפון	1825200540
	41,920	220,000	12,279	80,000	תזמורת חומרים	1825200720
	351,652	180,000	324,278	555,000	פעולות תזמורת	1825200780
<b>-355,611</b>	<b>2,218,524</b>		<b>1,862,913</b>		<b>סה"כ</b>	
<b>הוצאות ניקיון בתי ספר</b>						
	2,465,395	1,400,000	2,231,416	2,285,000	ניקיון ב"ס	1813200434
<b>-233,979</b>	<b>2,465,395</b>		<b>2,231,416</b>		<b>סה"כ</b>	
<b>הוצאות שפ"ע וחזות העיר</b>						
	17,996,706	18,500,000	16,814,896	16,550,000	ניקיון רחובות	1712300755
	4,137,464	4,000,000	3,598,969	3,800,000	תאורת רחובות חשמל ומים	1743000760
	5,126,027	4,600,000	4,987,627	4,650,000	הוצאות גינון	1746000756
<b>-1,858,705</b>	<b>27,260,197</b>		<b>25,401,492</b>		<b>סה"כ</b>	
<b>- 8,377,497</b>	<b>51,591,727</b>		<b>43,214,230</b>		<b>סה"כ הוצאות</b>	

נספח 2 – עדכון בסעיפי התקציב והביצוע בפועל בשנת 2020:

הכנסות	תקציב 2020	ביצוע 1-12.20	הפרש בין תקציב לביצוע	תקציב 2020 לפני תוכנית ההבראה
ארנונה כללית	176,780	155,616	-4,919	
מפעל המים	45,160	42,144	-344	
עצמיות חינוך	14,640	6,679	5,006	
עצמיות רווחה	1,486	1,090	-54	
עצמיות אחר	25,792	24,727	1,201	
<b>סה"כ עצמיות</b>	<b>263,858</b>	<b>230,256</b>	<b>890</b>	
תקבולים ממשד החינוך	63,572	68,681	-5,678	
תקבולים ממשד הרווחה	40,882	42,414	-3,032	
תקבולים ממשלתיים אחרים	4,705	16,006	2,264	
מענקים מיועדים (מענק כללי)+מענקים מיוחדים	42,127	46,139	-4,012	
תקבולים אחרים (כולל הכנסות חד פעמיות)	1,000	958	42	
הנחות בארנונה	34,250	46,561	-12,311	
<b>סה"כ הכנסות</b>	<b>186,536</b>	<b>220,759</b>	<b>-22,727</b>	
<b>סה"כ הכנסות כולל מותנה</b>	<b>450,394</b>	<b>429,178</b>	<b>-21,837</b>	
הוצאות				
שכר כללי	82,439	78,404	1,493	
פעולות כלליות	114,607	114,201	11	
הוצאות לרכישת מים	25,100	25,767	-1,067	
<b>סה"כ כלליות</b>	<b>222,146</b>	<b>218,809</b>	<b>437</b>	
שכר עובדי חינוך	54,680	52,210	1,520	
פעולות חינוך	62,588	56,720	1,480	
<b>סה"כ חינוך</b>	<b>117,268</b>	<b>108,930</b>	<b>3,000</b>	
שכר עובדי רווחה	9,574	8,938	636	
פעולות רווחה	49,132	49,625	-3,093	
<b>סה"כ רווחה</b>	<b>58,706</b>	<b>58,563</b>	<b>-2,457</b>	
<b>סה"כ הוצאות</b>	<b>398,120</b>	<b>386,845</b>	<b>980</b>	
פרעון מלוות אחרות כולל מים וביוב	16,649	15,939	710	
<b>סה"כ פרעון מלוות</b>	<b>16,649</b>	<b>15,939</b>	<b>710</b>	
הוצאות מימון	1,630	2,005	-375	
הוצאות ח"פ ובגין שנים קודמות	195	3,105	-2,797	
הנחות בארנונה(הוצאות)	33,800	46,203	-12,403	
<b>סה"כ הוצאות כולל מותנה</b>	<b>450,394</b>	<b>439,232</b>	<b>-13,885</b>	
עודף (גרעון)	-	-3,182	-6872	

נספח 3 - הכנסות שהתקבלו בעירייה ממקורות מימון חיצוניים עקב משבר הקורונה:

תקציבי קורונה ממשרד הבטחון, משרד הפנים ומפעל הפיס				
משרד	סעיף תקציבי	מחלקה	פרטים	סכום התקציב
בטחון	תב"ר 27	רווחה	תווי/סלי מזון סל א'	63,000
בטחון	תב"ר 27	רווחה	תווי/סלי מזון סל ב	10,800
בטחון	תב"ר 27	רווחה	תווי/סלי מזון סל ג'	49,000
בטחון	תב"ר 27	רווחה	תווי/סלי מזון סל גמישות	18,000
בטחון	תב"ר 27	רווחה	רכז	12,000
בטחון	תב"ר 27	רווחה	פעיל 1	9,500
בטחון	תב"ר 27	רווחה	פעיל 2	9,500
בטחון	תב"ר 27	רווחה	פעיל 3	9,500
בטחון	תב"ר 27	הסברה	הסברה כללית	150,000
בטחון	תב"ר 27	בטחון ומוקד	מוקדן 1	7,000
בטחון	תב"ר 27	בטחון ומוקד	מוקדן 2	7,000
בטחון	תב"ר 27	בטחון ומוקד	מוקדן 3	7,000
בטחון	תב"ר 27	פיקוח	רכב פיקוח 1	4,000
בטחון	תב"ר 27	פיקוח	רכב פיקוח 2	4,000
בטחון	תב"ר 27	פיקוח	רכב פיקוח 3	4,000
בטחון	תב"ר 27	פיקוח	פקח/סייר 1	9,500
בטחון	תב"ר 27	פיקוח	פקח/סייר 2	9,500
בטחון	תב"ר 27	פיקוח	פקח/סייר 3	9,500
בטחון	תב"ר 27	פיקוח	פקח/סייר 4	9,500
בטחון	תב"ר 27	פיקוח	פקח/סייר 5	9,500
בטחון	תב"ר 27	פיקוח	פקח/סייר 6	9,500
בטחון 1	1996000982	הסברה	הסברה כללית	150,000
בטחון 3	תב"ר 48	כ"א ורכבים לחודשיים	כ"א ורכבים	79,000
מפעל הפיס	1342240740	תקציב קורונה - מפעל הפיס		136,000
	1342240740	תקציב קורונה - מפעל הפיס		174,155
פנים	1729998100	הסברה	קשר רשות עם תושב	94,000
פנים	1729999910	משאבי אנוש	מתשאלים	18,000
פנים	1729999932	רכש	ציוד ומיגון והצטיידות	88,000
פנים	1729998100	פיקוח	תגבור פיקוח וסדר עירוני	79,000
פנים	1729999931	בטחון ומוקד	תגבור מוקד ומש"ט	48,000
פנים		ארנונה	שיפוי ארנונה -קורונה	10,444,496
פנים		תברואה	מענק טיפול בפסולת	2,881,920
<b>סה"כ</b>				<b>14,613,871</b>



נספח 4 – פירוט דוחות קנס והתראות שניתנו בתקופה המבוקרת:

סה"כ לתשלום ב – ש"ח	סה"כ דוחות והתראות	התראות	דוחות	סכום התקנה ב – ש"ח	תיאור
1,000	1	0	1	1,000	צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש)(בידוד בית והוראות שונות)(הוראות השעה), תש"ף - 2020 תיאור: חובת חבישת מסיכה
221,500	494	51	443	500	חוק לתיקון ולקיום תוקפן של תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש אכיפה) תש"ף - 2020 תיאור: אי עטית מסיכה
2,000	1	0	1	2,000	תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות), תש"ף - 2020 תיאור: מפעיל מקום ציבורי או עסקי בדרך של פתיחתו לציבור בעצמו או באמצעות אחר, בלא שמסר הצהרת בעל עסק של תו סגול
8,000	4	0	4	2,000	תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה)(הגבלת השהייה במרחב הציבורי והגבלת פעילות) תש"ף - 2020 תיאור: מפעיל מקום ציבורי או עסקי בדרך של פתיחתו לציבור בלי שהתקין מחיצה
2,000	2	0	2	1,000	תיאור: מפעיל מקום ציבורי או עסקי בדרך של פתיחתו לציבור שהכניס למקום או נתן שירות לאדם שאינו עוטה מסיכה.
1,000	1	0	1	1,000	תיאור: מפעיל מקום ציבורי או עסקי בדרך של פתיחתו לציבור בלי שתלה שלט לעניין חובת עטית מסיכה
17,500	47	12	35	500	פקודת בריאות העם 1940 תיאור: אי עטית מסיכה במקום שאינו בית מגורים
<b>253,000</b>	<b>550</b>	<b>63</b>	<b>487</b>		<b>סה"כ</b>

נספח 5- פירוט מדגמי של תפקוד המוקד בחודשים יוני 2020 ועד פברואר 2021 ובכלל זה פניות בנושא קורונה:

שיחות מועברות למענה חוזר	שיחות ננטשות בעת צלצול	% שיחות ננטשות	שיחות ננטשות	% שיחות נענות	שיחות נענות	שיחות נכנסות	זמן ותאריך
23	47	5.08%	190	93.02%	3,478	3,739	06/2020
18	97	2.8%	199	95.59%	6,804	7,118	07/2020
44	74	8.02%	464	89.95%	5,207	5,789	08/2020
10	51	3.75%	187	95.02%	4,735	4,983	09/2020
19	131	3.3%	278	94.92%	8,000	8,428	10/2020
59	155	5.1%	464	92.54%	8,418	9,097	11/2020
4	150	2.32%	203	95.92%	8,402	8,759	12/2020
40	165	6.66%	753	91.54%	10,354	11,311	01/2021
13	104	5.84%	342	92.12%	5,399	5,861	02/2021
<b>230</b>	<b>974</b>	<b>4.73%</b>	<b>3,080</b>	<b>93.41%</b>	<b>60,797</b>	<b>65,085</b>	<b>סה"כ</b>

## נספח 6 - פירוט הפרויקטים של חלוקת המחשבים בעיר נהריה:

השתתפות הורים ב - ש	מקורות מימון	עלויות ב - ש	סה"כ	חלוקה
	מפעל הפיס	397,144	239	ניידים למורים - 2/20
	מפעל הפיס	19,074	11	ניידים למורים בנות אסתר-5/20
	מפעל הפיס	44,200	26	ניידים למורים-השלמה-2/21
	מפעל הפיס	65,459	66	מחשב לוח למורים
40,230	מפעל הפיס	137,080	149	מחשב לכל ילד 12/20
20,790	מפעל הפיס	77,025	77	מחשב לכל ילד 6/20
	מפעל הפיס	45,000	100	פרויקט מתחשבים
	מפעל הפיס	132,070	163	מחשבי לוח לבתי ספר
תכנית תקשוב - קול קורא				
הרכישה בוצעה אך במחשבים טרם סופקו לבתי"ס	מימון משרד החינוך - 97% השתתפות עירייה - 3% באמצעות מפעל הפיס	432,198	190	מחשבים ניידים
		13,179	45	מחשבים ניידים מיני
		14,170	17	מחשבי לוח
	עמותת רוח טובה		300	מחשבי לוח
	עמותת קציר אשר		14	מחשבים ניידים לצד"ל
	תרומה		15	חלוקה רווחה
	הסוכנות היהודית		15	פותחים עתיד
	משרד החינוך		1037	השאלת מחשבים בבתי הספר
<b>61,020</b>		<b>1,376,600</b>	<b>2464</b>	<b>סה"כ</b>

נספח 7 - תוצאות בקרת שטח מטעם משרד החינוך בתחום ציוד ומיגון שנערכה בשני מוסדות  
חינוך בעיר בחודש דצמבר 2020:

השפעה כספית ב - ₪	ביה"ס רמז	השפעה כספית ב - ₪	בי"ס אבן שוהם	
7,357	לא	4,954	לא	האם תוגברה תדירות הניקיון
6,689	לא	4,505	לא	ציוד מסוג סטריליזטור
1,170	לא	1,170	לא	שלטי הדרכה ומדבקות בנושא מסיכות, ריחוק חברתי והיגיינה
3,000	לא	-	-	מדחום
2,055	לא	-	-	מסיכות מגן שקופות עבור המורים
<b>20,271</b>		<b>10,629</b>		<b>סה"כ</b>