



דו"ח ביקורת פנימית 2022

מוגש ע"י עו"ד ויסאם פלאח אלהיב מבקר הפנים

הדו"ח מוגש ע"י המבקר הפנימי, הדו"ח התייחס לנתונים נכון לשנת 2020 - 2021, בתחום תפקוד הרשות במהלך התפשטות נגיף הקורונה, לפי הנחיות הממשלה והדינים הרלוונטיים לתקופה. הממצאים שעלו בדו"ח הסתמכו על נתונים שנאספו ע"י הביקורת במהלך עבודתה, וחלק מהממצאים החריגים הועלו אומתו מול היחידות המבוקרות באמצעות שאלונים ופגישות. הביקורת תעקוב אחר תיקון הליקויים ותפעל ליישום הדו"ח עלפי הנהלים המקובלים.



מבוא:

ב-20.11.2013 הכריז ארגון הבריאות העולמי על מחלת הקורונה כמגפה כלל-עולמית. בישראל נרשמה לראשונה התפרצות מחלת נגיף הקורונה בשלהי פברואר 2020. מתחילת מרץ 2020 פורסמו בקרב הציבור הנחיות משרד הבריאות אשר החילו על האזרחים בישראל הגבלות שונות, בכללן הוראות בידוד וריחוק חברתי למניעת הידבקות, שנועדו למיגור נגיף הקורונה. נמצא כי להוראות אלו השפעות נרחבות הן במישור הפרט והן במישור הקהילה; הן מההיבט הרגשי-נפשי והן מההיבט החומרי-כלכלי. בתקופה של אי-ודאות היו הרשויות המקומיות בעלות תפקיד חשוב מאין כמותו - לשמש עוגן עבור התושבים ועבור הקהילה - ובתוך כך לפעול להמשך אספקת השירותים הדרושים לתושבים ולצמצום נזקים, במידת האפשר.

הרשויות המקומיות קיבלו מהממשלה הנחיות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה, בהיבט הארגוני ובהיבטי מתן שירות לתושבים ומענה לתרחישי התפשטות של הנגיף בישובים. בגל הראשון והשני פעלו הרשויות בסיוע גופי חירום כגון פיקוד העורף, מד"א משרד הבריאות, ומשטרת ישראל, לעיתים תוך התמודדות בפעם הראשונה ללא ידע או היערכות מוקדמת, יחד עם זאת, הממשלה הקצתה לרשויות המקומיות, משאבים וכוחות סיוע באמצעות משרת הביטחון ופיקוד העורף כדי להעלות את יכולותיהן לתת מענה להתפשטות הנגיף ולהציל חיי אדם.

הרשויות המקומיות נדרשו לבצע תפקידי פיקוח ואכיפה על חולים ומבודדים, ולעיתים להוצאתם למלוניות בידוד, בהמשך נדרשו הרשויות לבצע חקירות אפידמיולוגיות לאיתור חולים ובידודם מוקדם ככל האפשר, כמו גם נדרשו הרשויות להתמודד עם חלוקת מזון למשפחות מבודדות ונזקקות.

הרשויות השתמשו במשאבים הקיימים לרשותם והסתייעו במשאבים נוספים מהממשלה, בתחומי ההסברה, הרווחה, הפיקוח והאכיפה. כמו כן הפעילו הרשויות מתחמי בדיקות לאיתור חולים, ובלב מאוחר יותר מתחמי חיסונים למיגור הנגיף.



כללי

ביקורת פנימית - הינה פעילות בלתי תלויה ואובייקטיבית של הבטחה (assurance) וייעוץ, אשר מיועדת להוסיף ערך ולשפר את פעולות הארגון. היא מסייעת לארגון להשיג את מטרותיו בהבאת גישה שיטתית וממוסדת, לשם הערכה ושיפור האפקטיביות של תהליכי ניהול סיכונים, בקרה, פיקוח ושליטה (governance)

מטרת הביקורת

לסייע לחברי הארגון בביצוע תפקידם שבתחום אחריותם. למטרה זו הביקורת הפנימית מספקת להם ניתוחים, הערכות, המלצות, ייעוץ ומידע הנוגעים לפעולותיהם.

הביקורת הפנימית במועצה המקומית זרזיר, מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת המועצות המקומיות להעסיק בכל מועצה מקומית ומועצה אזורית מבקר פנימי לביצוע עבודת הביקורת (הוחל בינואר 2008).

בכל רשות מקומית תוקם ועדה לענייני ביקורת המורכבת מחברי מליאת המועצה, שמתפקידה לדון בדוחות הביקורת על הרשות ולעקוב אחר תיקון הליקויים ויישום ההמלצות שהעלתה הביקורת.

תכליתה של ביקורת זו היא להצביע על האתגרים, הליקויים בהתמודדות הרשות עם נגיף הקורונה, לרבות יישום החלטות והנחיות הממשלה, מיצוי המשאבים שהוקצו לרשות ע"י הממשלה ביעילות, ותוך שמירה על ייעודם.



הרשות המקומית אחראית בתחום שיפוט, באמצעות וועדת מל"ח מקומית, לבצע את המשימות הדרושות להבטחת האספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה, לטיפול באוכלוסייה ולמתן שירותי סעד ופינוי על פי הוראת החוק בהתאם לתוכניות שקבעה הרשות המקומית ולתוכניות משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות שאושרו ע"י וועדת מל"ח עליונה. בראשות וועדת מל"ח מקומית עומד ראש המועצה.

ב"תקופת ההפעלה" של מל"ח מוגדרת הרשות המקומית כ"מפעל חיוני" המנוהל ע"י וועדת מל"ח מקומית. יחידת מל"ח מטפלת ומרכזת את כל ההכנות לשעת חירום בתיאום עם פיקוד העורף, ובהנחיית ראש המועצה.

הרכב הוועדה והנושאים המטופלים על ידה הם:

יו"ר מל"ח (ראש המועצה), נושא באחריות כוללת לכל נושאי מל"ח במרחבי הרשות, כולל ההכנות לשעת חירום.

מנכ"ל המועצה, מתאם את כל המערכות, בהתאם למדיניות ראש המועצה.

ראש המטה (מנהל אגף ביטחון וחירום), מתכלל עבודת הוועדה, אחראי לתיקי הנתונים והנהלים לשעת חירום, עזרי המטה והציוד הנדרש לפעילות הוועדה.

יו"ר וועדת המשנה לפינוי סעד חללים (פס"ח) (מנהל אגף שירותי רווחה או סגן ראש המועצה), מטפל בכל הנושאים הקשורים לאוכלוסייה המפונה ובנושא זיהוי קורבנות וקבורתם.

גורמי ונציגי ביטחון נוספים משתתפים בוועדה והם: נציגי כיבוי אש, משטרה, מד"א, זק"א וצה"ל (פיקוד העורף). הוועדה מרכזת ומטפלת בכל הנושאים המקצועיים הייעודיים של הרשות.

נושאים בטיפול הוועדה

מידע לציבור- הפעלת מרכזי מידע לאוכלוסייה והעברת מידע חיוני ועדכני לאוכלוסייה ולמפעילים במרחבה הרשות לצורך התמודדות יעילה עם מצבי החירום השונים.



מים וביו-ב הבטחת זמינות המים, באיכות ובכמות הכרחיים, שיספיקו לכלל הצרכנים במרחב הרשות, לפחות למילוי צרכים קריטיים של קיום שוטף.

כוח חשמל- תחזוקת מערכות התאורה, תוך הימצאות בקשר תמידי עם חברת חשמל.

חינוך- הפעלת מערכת החינוך בעיתות חירום, כמו כן הפעלת מרכזי הפעלה לילדים, על מנת לאפשר להוריהם החינוכיים, להגיע למקום עבודתם. **כוח אדם**- גיוס ושיבוץ כ"א, מתנדבים ותלמידים, בהתאם לצרכים. **בריאות**- הפעלת המרפאות ובתי המרקחת החינוכיות, תוך דאגה לבריאות האוכלוסייה.

בנייה והנדסה- שיקום ראשוני של מבנים ותשתיות שניזוקו, שיקום שכונות והחזרת תושבים.

תברואה ואיכות הסביבה- טיפול בכל נושא התברואה קרי: פינוי אשפה ופסולת, וטיפול בכל נושא איכות הסביבה קרי: זיהום, גורמים מסכנים ומזיקים, במרחב הרשות.

שיטת הביקורת

הביקורת בחנה את תפקוד המחלקות השונות ברשות המקומית זרזיר, רמת תפקוד ועדת המל"ח המקומית על כל מרכיביה, מידת מיצוי המשאבים ויישום הנחיות הממשלה, באמצעות שאלונים לבעלי התפקידים הרלוונטיים, עיון בתיקי חירום ודוחות כספיים. כמו כן פעלה הביקורת להשלמת בדיקתה באמצעות הפניית שאלות לגורמים בארגוני חירום שותפים ומשרדי ממשלה.

הביקורת אפשרה ליחידות השונות להגיב לממצאים שיעלו בטיוטה ראשונית לפני עריכת הדו"ח הסופי. הביקורת ערכה השלמות בדיקה באמצעות תשאול ביחידות הרלוונטיות והגיעה לתובנות וממצאים מבוססים עובדות ואינם משתמעים לשתי פנים או ניתנים לפרשנות.



ממצאים והמלצות:

1. עלה מהבדיקה כי ועדת המל"ח המקומית התכנסה לפעם אחת בלבד במשך תקופת הקורונה, ולא נמצאו פרוטוקולים המתעדים את ישיבות הועדה או מי השתתף בה. הביקורת ממליצה לרענן את נוהל התכנסות ועדת המל"ח המקומית, ואף לערוך תרגיל חירום המדמה התפשטות נגיף מסוכן, ואימון המכלולים של הרשות.
2. עלה גם כי הרשות לא עבדה במכלולים, לפי הנחיות גופי החירום, ובעלי התפקידים לא ידעו את מסגרת אחריותם בחירום. הביקורת ממליצה, כי יש לחדד את הנחיות פיקוד העורף, ולהגדיר מחדש את המכלולים בחירום, ולמנות את בעלי התפקידים בראש המכלולים תוך הגדרת תפקידים ושיטת עבודתם בחירום.
3. מכלול אוכלוסייה פעל באופן עצמאי, ללא שיתוף מכלולים אחרים, לא היה נציג מכלול אוכלוסייה במשל"ט (מרכז שליטה) הרשות שהופעל בהנחיית פיקוד העורף. מכלול אוכלוסייה הוא עוגן משמעותי בהתנהלות הרשות המקומית, היה צורך בשת"פ בין המכלולים. הביקורת ממליצה לחדד נוהל הפעלת מכלול האוכלוסייה ולתאם את פעילותו מול שאר המכלולים, כמו כן לאמן את הרשות כיצד מקימים משל"ט רשות ובו נציגים מכלל המכלולים.
4. עלה מהביקורת כי רשימת החולים היומית שהתקבלה ממשרד הבריאות, הגיעה לשולחן ראש הרשות, ולא למכלול אוכלוסייה, כמו כן לא היה נוהל ברור כיצד לנהוג ברשימה ומי הגורמים הרשאים לעיין בא בהתאם לחוק ולהנחיות משרד הבריאות. הביקורת ממליצה לחדד את נוהל קבלה ושימוש ברשימת חולים, לרבות מי רשאי לעיין ברשימה, ועל מי האחריות לשימוש בה, על מנת להימנע ממקרים של הפרת צנעת הפרט, והבטחת שימוש יעיל שתכליתו טיפול בחולים.



5. מהתשובה עלה כי ברוב תקופת הקורונה לא הופעל מערך מתנדבים,

על אף שמשרד הרווחה הקצה תקן למשרת רכז מתנדבים.

הביקורת ממליצה להכין נוהל הפעלת מתנדבים, ובניית מערך קבוצות מתנדבים בכלל זה מתנדבי השירות האזרחי, לפי צרכים של הרשות בשגרה ובחירום, על מנת להבטיח הפעלה אפקטיבית ומועילה של מתנדבים שמהווים כוח סיוע משמעותי לרשות המקומית בעיקר בחירום.

6. עלה מהבדיקה ואימות הממצאים כי מכלול אוכלוסייה לא קיבל את רשימת החולים באופן יומי, מכאן מכלול אוכלוסייה ובכלל זה תא רווחה לא עמד בקשר עם החולים, ולא ידע להגיש סיוע למשפחות חולים.

הביקורת ממליצה, להעמיק את אימון מכלול אוכלוסייה ותא רווחה להעלות כשירותו ומוכנותו להתמודד עם מספר רב של חולים במגפה דומה לגלים הראשונים של הקורונה.

7. מהביקורת עלה כי הרשות לא ידעה בזמן אמת מספר המתחסנים לפי הנחיות משרד הבריאות מכאן גם לא הפעילה מנגנון הסרת חסמים, ועידות האוכלוסייה להתחסן.

הביקורת ממליצה להגדיר במשימות הפעלת תרחיש מגפה נוהל מעקב אחר מתחסנים ופעולות עידוד חיסון והסרת חסמים בפני מתחסנים.

8. עלה מהביקורת כי רכזת המתנדבים שנקלטה בתקן ממשרד הרווחה יצאה לחופשת לידה בזמן המגפה מבלי שגויס במקומה ממלא מקום, עד לחזרתה מחופשת הלידה, בחלוף שלושה חודשים, דבר שפגע בניהול מערך המתנדבים הרשותי.

הביקורת ממליצה לחדד את נהלי מילוי המקום במחלקת משאבי אנוש, בשגרה ובחירום, כדי להימנע ממצבים שמחלקה חיונית לא תוכל לתפקד בחירום עקב היעדרות אחד העובדים או המנהלים.

9. מהבדיקה עלה כי הרשות לא מיצתה את מלוא התקציב שהועמד לרשותה ממשרד הביטחון לצרכי אכיפה והסברה בזמן הקורונה, וכל התקציב שהגיע ממשרד הביטחון היה עבור שכר נאמני קורונה בבתי הספר.



הביקורת ממליצה כי הרשות תחדד את נהלי מיצוי המשאבים, ותפנה למשרדים בזמן אמת לקבלת סיוע כספי בחירום, כדי להימנע מאי ניצול תקציב והישענות על התקציב השוטף בשלבים מאוחרים כדי לשלם עבור פעולות מתקצבות ממילא.

10. עלה מהביקורת כי לא ייושמו הנחיות משרד הפנים במלואן כגון הוצאת עובדים לחופשות עקב צמצום כוח אדם, כמו כן עלה כי עובדות סוציאליות הוצאו לחופשה בזמן חירום בעוד כל מחרך השירותים החברתיים ברשויות המקומיות הוגדר כחיוני ועבד במתכונת חירום.

הביקורת ממליצה לחדד את נהלי העסקת כוח אדם בחירום, לרבות צווי ריתוק והגדרת עובדים חיוניים, ולקבוע נוהל ברור בעניין זה.

סיכום הביקורת:

לאור הממצאים הנ"ל ניקר כי על הרשות להפיק את לקחי משבר הקורונה, ולהיערך לתרחיש דומה בעתיד, בכלל זה על הרשות למנות ועדה לתיקון ליקויים, ובהמשך לקיים אימונים לתרחישי מגפה, בשיתוף ארגוני חירום ונציגי משרדי ממשלה, להגדיר תפקידי ועדת המל"ח כאמור בהנחיות משרד הביטחון ופיקוד העורף, לתרגל את מכלול האוכלוסייה ומכלולים נוספים, להגביר את שיתוף הפעולה בין המכלולים בחירום.

על הרשות להגדיר את תפקיד מנהלי המכלולים בחירום, לרבות תחומי אחריות, הכנת תיקי מודיעין אוכלוסייה בחירום לכל מחלקה.

בכבוד רב,

ויסאם פלאח, עו"ד

מבקר פנים ונציב תלונות הציבור