

ההיערכות להגנת העורף  
מפני איום טילים ורקטות  
(מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה)



# תקציר

## רקע כללי

במבצע "צוק איתן" שהחל ב-7.7.14 ונמשך 50 יום, נורו לעבר ישראל כ-3,800 טילים ורקטות, מתוכם כ-3,300 לעבר אזורים מיושבים. על פי איום הייחוס של צה"ל<sup>1</sup>, בעימות עתידי צפוי ירי על העורף האזרחי של מדינת ישראל על ידי מדינות וגורמים עוינים במשך מספר שבועות, בהיקף רחב יותר במידה ניכרת מאשר במבצע "צוק איתן", והוא נאמד בעשרות אלפי טילים ורקטות.

מדינת ישראל וצה"ל נוקטים מספר פעולות משולבות בתחום ההתגוננות האזרחית<sup>2</sup> להגנה מפני איום טילים ורקטות: קביעת תקנים למיגון האזרחים; קביעת הנחיות התנהגות בעת התקפה (להלן - מדיניות ההתגוננות<sup>3</sup>); היערכות לפינוי אוכלוסייה מאזורים מסוימים; הפעלת מערך לגילוי טילים ורקטות הנורים לעבר ישראל; הפעלת מערך של צופרים והודעות באמצעי התקשורת למתן התרעה לכלל האוכלוסייה על המקום הצפוי של נפילת האיום; והפעלת מערכות הגנה אקטיבית ליירוט האיומים והתקפה שנועדה לנטרל איום זה<sup>4</sup>. במסגרת הפעולות המשולבות להגנה מפני איום טילים ורקטות, פועלים, בין היתר, הגופים הבאים: משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) ובתוכו רשות חירום לאומית (להלן - רח"ל); צה"ל ובתוכו פיקוד העורף (להלן - פקע"ר), חיל האוויר והחלל (להלן - ח"א) ורוע היבשה; משרד הפנים; ורשויות מקומיות.

- 1 איום הייחוס הוא החלטה פיקודית המגדירה את האיומים המרכזיים בשנות התר"ש (תכנית רב-שנתית), שלקראתם יועמד המענה של צה"ל בבניין הכוח, והוא מבטא את סדרי העדיפויות לבניין הכוח. איום הייחוס משקלל בתוכו, בין היתר, את סבירות התממשות האיום, חומרתו ושיקולי בניין כוח כמו עלויות ומשך בנייה (מתוך "איום הייחוס הכללי לתר"ש 'תעוזה' 2014-2018", שפרסם אגף התכנון בצה"ל באוגוסט 2013).
- 2 חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א), מגדיר התגוננות אזרחית כ"האמצעים הנקטים לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת".
- 3 מדיניות ההתגוננות כוללת, בין היתר, הנחיות לגבי קיום פעילות במוסדות חינוך, במרכזי קניית ובמקומות עבודה, הנחיות לגבי הגבלה של התכנסויות והנחיות התגוננות הקובעות את פרק הזמן המרבי שבו על התושב להגיע לאמצעי המיגון, בחלוקה לאזורים גיאוגרפיים. פקע"ר אחראי לקביעת מדיניות ההתגוננות, והוא מפרסם אותה לידיעת הציבור בישראל.
- 4 יובהר, כי דוח זה אינו עוסק במערך ההגנה האקטיבית, ובתכניות ההתקפה של צה"ל כנגד מערך הטילים והרקטות של האויב.

## פעולות ביקורת

לאחר סיום מבצע "צוק איתן" החליט מבקר המדינה על עריכת ביקורת מקיפה בנושאים הקשורים למבצע. במסגרת זו, בחן משרד מבקר המדינה בחודשים ספטמבר 2014 - אוקטובר 2015, לסירוגין, את נושא ההיערכות לשם הגנה על העורף האזרחי מפני איום טילים ורקטות באמצעות המיגון הפיזי (מקלטים, מרחבים מוגנים, פתרונות מקלוט); מערך הגילוי וההתרעה; ופינוי אוכלוסייה. הביקורת נערכה בצה"ל ובמשהב"ט. בדיקות השלמה נערכו, בין היתר, במטה לביטחון לאומי (להלן - המ"ל); במשרד הפנים, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד החינוך ובמועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב; וברשויות המקומיות אשקלון, בני ברק ומעלות. יצוין כי חלק מהנתונים עודכנו עד יולי 2016.

## הליקויים העיקריים

### מעורבות הדרג המדיני

ביוני 2014 החליטה הממשלה (החלטה מס' 1661) כי "שר הביטחון, בשיתוף עם המשרדים והגורמים הרלוונטיים, יגבש ויציג לממשלה עד ליום 1.11.14, תכנית עבודה שנתית ורב-שנתית בכל היבטי הכנת העורף למצבי החירום למיניהם. בכלל זה יציגו שר הביטחון והשר לביטחון פנים, עד ליום 1.11.2014, הצעה להסדרת סמכויות בתחום האמור בין משרד הביטחון לבין המשרד לביטחון הפנים, לרבות הסדרה של סמכויות השר לביטחון הפנים באירועי חירום שלגביהם לא חל חוק ההתגוננות האזרחית". באוקטובר 2014 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2108) לדחות את מועד הצגת תכניות העבודה השנתית והרב-שנתית ל-1.2.15. יצוין, כי דחייה זו לא חלה על הסדרת הסמכויות. עד יולי 2016 לא הוצגו תכניות העבודה לממשלה ולא הושלמה הסדרת הסמכויות וחלוקתן בין המשרד לביטחון הפנים למשרד הביטחון. נוכח היעדרן של תכניות עבודה שנתית ורב-שנתית להכנת העורף האזרחי לחירום, משהב"ט לא הקצה משאבים לצורך זה בראייה כוללת וארוכת-טווח, ועל כן נפגעת מוכנות העורף לחירום. אי-הסדרת הסמכויות בין משרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים עלולה אף היא לפגוע בהיערכות העורף ובטיפול בו בשעת חירום, כפי שהעיר משרד מבקר המדינה בדוח על ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף<sup>5</sup>, כי היעדר הסדרה של תשתית נורמטיבית המתייחסת למאמצי הטיפול בחירום "פוגע בשעת מבחן בניהול האירוע על ידי הגופים הרלוונטיים ובמתן מענה מיטבי לבעיות בעורף".

הממשלה וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט) לא דנו בסדרי עדיפויות לשיפור מוכנות העורף לחירום. היעדר הדיונים בנושאים אלה בקבינט פוגע ביכולתו של הדרג המדיני להבין את תמונת המצב המלאה של הסיכונים

5 מבקר המדינה, דוח מיוחד "ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף", 2015, עמ' 9.

שבפניהם יעמוד העורף, ולקבל את ההחלטות הנדרשות כדי להתמודד עם סיכונים אלו.

הממשלה ה-33 החליטה באפריל 2013 על הקמת ועדת שרים זמנית<sup>6</sup> למוכנות הזירה האזרחית, אשר נועדה לעסוק בהכנת העורף האזרחי למצבי חירום למיניהם. מאז מינוי שר הביטחון דאז, מר משה יעלון, ליו"ר הוועדה ביוני 2014 ועד תום תקופת כהונתה של הממשלה ה-33 כונסה הוועדה פעם אחת בלבד. לאחר מועד סיום הביקורת החליטה הממשלה ה-34 באוקטובר 2015 להקים מחדש ועדה זו. ממועד הקמתה ועד יולי 2016 כונסה ועדה זו פעם אחת בלבד. היעדר פעילות הוועדה פוגע בקבלת ההחלטות לקידום מוכנות העורף לחירום ובבקרה של הממשלה ושל הקבינט על כך.

## המל"ל

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בנושא ההגנה על העורף האזרחי המל"ל אינו ממש חלק מהתפקידים שהוטלו עליו בחוק המל"ל, ובכלל זה הכנת הערכות מצב לקבינט בתחומים משיקים למצב המדיני-ביטחוני שיאפשרו להעריך את האיומים ואת רמת המוכנות מולם. אי-הביצוע האמור יש בו כדי לפגוע בהכנה מיטבית של העורף לחירום.

נציגי מערכת הביטחון אינם מתייזבים לכל הדיונים שאליהם הם מוזמנים על ידי המל"ל בנושא העורף האזרחי, ואינם מוסרים מידע מלא בכל הקשור למוכנות העורף והיערכותו לחירום לפי דרישת המל"ל. חוסר שיתוף הפעולה של משהב"ט עם המל"ל מנוגד לחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 (להלן - חוק המל"ל), ופוגע ביכולת המל"ל להציג תמונת מצב נכונה בפני הדרג המדיני בכל הנוגע למוכנות העורף לחירום. דבר זה עלול לפגוע ביכולת לתת מענה אשר יצמצם את מספר הנפגעים בעורף בעת מלחמה. למרות הישנות המקרים של אי-התייבות נציגי מערכת הביטחון בדיונים הנערכים במל"ל, ראש הממשלה (להלן - ראה"ם), המופקד על יישום חוק המל"ל, ושר הביטחון לא הסדירו את חלוקת העבודה בין המל"ל ומשהב"ט בנוגע לעריכת עבודות מטה בתחום הטיפול בעורף.

## מיגון פיזי

חלק מאמצעי המיגון האמורים להגן על הציבור מפני ירי טילים ורקטות, בכלל זה ממ"דים (מרחב מוגן דירתי), מקלטים פרטיים משותפים ומקלטים ציבוריים, אינם כשירים, דבר העלול למנוע את האפשרות להתגונן באמצעותם בעת הצורך. בנוסף לכך, בעת לחימה יידרשו תושבים אשר יתקשו להגיע אל אמצעי המיגון בתוך פרק הזמן שקבעו פקע"ר והפיקודים המרחביים בהנחיות ההתגוננות ותושבים אשר יהיו תחת ירי רציף, במיוחד באזורים הסמוכים לגבולות עם לבנון

וסוריה, לשהות שהייה ארוכה במקלטים. למרות זאת, חלק ניכר מהמקלטים הציבוריים והמקלטים הפרטיים המשותפים אינו ערוך לכך.

פערי המיגון אמורים להשפיע על החלטות הגורמים המדיניים והצבאיים לפני פתיחה במבצעי לחימה ובמהלכם, על החלטות בדבר פינוי אוכלוסייה, ועל היערכות הרשויות המקומיות לחירום. פקע"ר אינו מצביע בפני מקבלי החלטות, שהוא כולל בחישוב פערי המיגון אמצעי מיגון שאינם כשירים ואשר לא יוכלו לשמש כמחסה מיגוני ראוי בעת הצורך וכי חישוביו בנוגע להיקף המתמגנים באמצעות המקלטים הציבוריים והמקלטים הפרטיים המשותפים מתעלמים מהצורך בשהייה ממושכת במקלטים, הצפויה להידרש באזורים גיאוגרפיים רבים ברחבי הארץ.

מאז שנת 2005 קיבלה הממשלה החלטות שונות שנועדו לצמצם את פערי המיגון שנוצרו עקב היעדר מקלטים מתאימים במבנים שנבנו לפני שנת 1992, השנה שבה החלו לחייב בניית ממ"דים. תכניות אלה בחלקן לא מומשו כלל ובחלקן מומשו חלקית בלבד, ולכן לא הביאו לצמצום משמעותי של פערי המיגון, במיוחד באזורי הפריפריה.

בשנת 2007 פסק בג"ץ כי על מוסדות החינוך ביישובי עוטף עזה להיות ממוגנים באופן מלא, ובשנת 2011 החליט ראה"ם, בנימין נתניהו, למגן את מוסדות החינוך ביישובים הנמצאים בטווח של 7-15 ק"מ מגבול עזה. למרות זאת, קיימים עדיין ביישובי עוטף עזה וביישובים בטווח 7-15 ק"מ מגבול עזה מוסדות חינוך שאינם ממוגנים כנדרש.

## גילוי לצורך התרעה לתושבים

הנחיות ההתגוננות שמפרסם פיקוד הדרום (להלן - פד"ם) לתושבים, ושהיו תקפות אף במהלך מבצע "צוק איתן", לא תואמות את יכולות הביצוע של מערכות הגילוי<sup>7</sup> וההתרעה שבדי צה"ל נכון למועד סיום הביקורת, דבר החושף את התושבים לסכנת פגיעה.

## התרעה לתושבים

התרעה אמינה וממוקדת תורמת לביטחון התושבים הנקראים להתמגן בשגרה ובחירום בעת הצורך, תוך כדי שהיא מאפשרת קיום של שגרה ברמה כלשהי, ובכך היא תורמת לצמצום הפגיעה ברציפות התפקודית בעתות חירום. במאי 2013 אישר ראה"ם, בנימין נתניהו, תקציב רב-שנתי לפקע"ר לצורך שדרוג מתמשך של

7 מערך הגילוי בח"א אחראי לגילוי הטילים והרקטות הנורים לעבר ישראל לצורך מתן התרעה לתושבים ולצורך יירוט של מטרות נבחרות. הגילוי נעשה באמצעות מכ"מים וחיישנים מסוגים שונים.

מערך ההתרעה. החלטה זו לא מומשה. היעדר תקציב רב-שנתי מגביל את יכולת התכנון של פקע"ר, עלול לייקר את עלויות הפרויקטים, ופוגע ביכולת לפתח את מערך ההתרעה ביעילות ובמועילות.

## פינוי אוכלוסייה

ביולי 2012 החליטה הממשלה (החלטה מס' 4877) (הגנ/9) על אישור תכנית "מלון אורחים" לפינוי המוני מאורגן של אוכלוסייה בשל סיכון המאיים עליה, וקליטתה במקומות מוסדרים מראש, נכון לפברואר 2016, לאחר שחלפו יותר משלוש שנים מאז קיבלה הממשלה את ההחלטה על תכנית "מלון אורחים", אולם תכנית זו אינה בת-ביצוע בשל אי-השלמת היערכותם של חלק ממשרדי הממשלה ושל צה"ל.

בעת מלחמה צפויים אזרחים רבים הגרים בסמוך לגבול להתפנות עצמאית. בהחלטת הממשלה על אישור תכנית "מלון אורחים" נקבע, כי יש "להטיל על המשרד להגנת העורף<sup>8</sup> לגבש תפיסה לאומית כוללת לטיפול במתפנים עצמאיים". המשרד להגנת העורף לא גיבש עד מועד סגירתו תפיסה לאומית כוללת לטיפול במתפנים עצמאית. נכון לפברואר 2016, גם משהב"ט טרם השלים את בחינת נושא זה.

במהלך מבצע "צוק איתן", בחודשים יולי - אוגוסט 2014, עזבו תושבים רבים מיישובי עוטף עזה את בתיהם ועברו למקומות יישוב אחרים. חלק מהתושבים התפנו עצמאית וחלק התפנו בפינוי שארגנו המועצות האזוריות ללא תיאום עם צה"ל ועם מערכת הביטחון. הקבינט לא דן במהלך מבצע "צוק איתן" בפינוי האוכלוסייה, זאת אף על פי שלצה"ל לא הייתה יכולת התרעה כנגד חלק מהטילים והרקטות אשר נורו לעבר היישובים בקרבת הגבול, ואף על פי שחלק ניכר מהתושבים התפנה עצמאית.

במהלך מבצע "צוק איתן" המליץ המל"ל למערכת הביטחון לפנות חלק מתושבי עוטף עזה, אך הוא לא הציג לקבינט את המלצתו זו. החלטתו של המל"ל שלא להציג את עמדתו בפני הקבינט בנושא פינוי האוכלוסייה אינה עולה בקנה אחד עם תפקידו, כפי שנקבע בחוק המל"ל, בדבר הצורך להציג חלופות, אם לדעתו הן קיימות, בתחום שבו נדרשת החלטה של הדרג המדיני, ואף ימליץ על החלופה הנבחרת.

8 המשרד להגנת העורף נסגר ביולי 2014, והאחריות לפעילות בעורף שהוטלה עליו בעבר הועברה למשהב"ט.

## הגנה על תושבי הצפון

לפי תרחישי צה"ל, בעת לחימה בגזרת הצפון ישוגרו אלפי טילים ורקטות לעבר היישובים הסמוכים לגבול הצפון. למרות זאת, יכולת ההגנה על תושבי הצפון בכלל ועל תושבי הערים בפרט מוגבלת מאוד, נוכח פערי המיגון הניכרים ויכולות הגילוי וההתרעה המצומצמות. למרות יכולת ההגנה המוגבלת, לא גיבשו צה"ל ומשהב"ט תכניות לפינוי אוכלוסייה, הכוללות את ערי הצפון, ולא התקיימו דיונים ברמת הדרג הצבאי או המדיני בנושא הפערים באמצעי ההגנה האזרחית והשלכותיהם על הגנת תושבי יישובי הצפון.

## ההמלצות העיקריות

על שר הביטחון, מתוקף היותו האחראי לטיפול בעורף, לקיים עבודת מטה שתבחן את איום הטילים והרקטות ואת מידת פגיעתם האפשרית בעורף האזרחי וברציפות התפקודית, ותבחן את אמצעי ההגנה הקיימים ואת אלו הנדרשים. בהתאם לכך, ראוי שעבודה זו תמליץ על סדרי עדיפויות להשקעת משאבים באמצעי ההגנה השונים, ותוצג לקבינט לצורך אישורה. נוסף על כך, על שר הביטחון לכנס את ועדת השרים למוכנות הזירה האזרחית בתדירות שתאפשר לה לשמש כלי עזר לעבודת הממשלה בנושא זה. כמו כן, ראוי שראה"ם יטיל על המל"ל לקיים עבודת מטה שתבחן את הפערים שהוצגו בעבודת המטה שקיים שר הביטחון בהיבטים השונים של הגנת העורף בחירום. בהמשך לכך, על המל"ל ליזום דיונים בקבינט בעניין זה, ולהציג בפניו את הפערים ומשמעויותיהם, לגבש ולהציג חלופות לתכניות פעולה שונות לשיפור הטיפול בהגנה על העורף האזרחי, והמלצה על סדרי עדיפויות לטיפול בפערים הקיימים.

על ראה"ם להנחות את שר הביטחון לפעול בהקדם למימוש החלטה 1661, ולהציג לממשלה תכנית עבודה שנתית רב-שנתית בכל היבטי הכנת העורף למצבי החירום למיניהם, ובכלל זה הסדרת הסמכויות בין משהב"ט למשרד לביטחון הפנים בתחום האמור.

על ראה"ם, בשיתוף שר הביטחון, להסדיר את חלוקת העבודה בין המל"ל ומשהב"ט בנוגע לביצוע עבודות מטה בתחום הטיפול בעורף, אשר תעלה בקנה אחד עם חוק המל"ל.

על ראש המל"ל לבחון את האמצעים לשיפור הבקרה שלו אחר החלטות ראה"ם, ואת תדירות ואופן הדיווח לראה"ם על אופן המימוש של החלטותיו ושיעורו.

על שר הביטחון להנחות את פקע"ר לקיים תהליך לטיוב המידע בדבר פערי המיגון באופן שישקף נאמנה את יכולת ההתמגנות בפועל של תושבי ישראל. עם קבלת תמונת מצב מלאה של פערי המיגון, על שר הביטחון לפעול להצגת פתרונות אפשריים למתן מענה מיגוני לכלל התושבים, תוך שימת דגש על יכולתם של פתרונות אלו לאפשר שהייה ממושכת, בעיקר באזורים אשר צפויים להיות תחת אש רציפה בעת לחימה או באזורים שבהם יכולת ההתרעה מוגבלת.



על רח"ל לבחון את כלל האיומים, הפערים והפתרונות האפשריים להגנה על התושבים ביישובי גבול הצפון, ולגבש פתרון שיספק להם הגנה מיטבית.

על פקע"ר, בשיתוף פד"ם ומשרד החינוך, למפות בהקדם את פערי המיגון הקיימים במוסדות החינוך בעוטף עזה וביישובים הנמצאים בטווח של עד 15 ק"מ מגבול עזה, ולפעול להשלמת המיגון הנדרש.

על משהב"ט ועל צה"ל לקיים עבודת מטה שבה יבחנו את הפערים בגילוי ובהתרעה, יבחנו את מידת ההתאמה של הנחיות ההתגוננות ליכולת הקיימת למתן התרעה באזורים השונים ויעדכנו אותן במידת הצורך, ויציגו חלופות להתמודדות עם ההשלכות שיש לפערים האמורים על העורף האזרחי.

על המל"ל לרכז את הפערים הקיימים להשלמת מימושה של התכנית לפינוי אוכלוסייה "מלון אורחים" ולהביאם לידיעת הממשלה, או לחלופין, להמליץ לממשלה לאשר תכנית לפינוי אוכלוסייה בהיקף קטן יותר.

## סיכום

במבצע "צוק איתן" שהחל ב-7.7.14 ונמשך 50 יום, נורו לעבר ישראל כ-3,800 טילים ורקטות, מתוכם כ-3,300 לעבר אזורים מיושבים. על פי איום הייחוס של צה"ל, בעימות עתידי צפוי ירי על העורף האזרחי של מדינת ישראל על ידי מדינות וגורמים עוינים במשך מספר שבועות, בהיקף רחב יותר במידה ניכרת מאשר במבצע "צוק איתן", והוא נאמד בעשרות אלפי טילים ורקטות.

ההגנה על העורף האזרחי מפני ירי טילים ורקטות כוללת שימוש במגוון אמצעים בתחום ההגנה האזרחית שבהם עוסק דוח זה, כדוגמת מיגון פיזי, גילוי והתרעה ופינוי אוכלוסייה. משרד מבקר המדינה מודע לכך כי לצה"ל יכולות התקפיות ויכולת יירוט, אשר נועדו לצמצם את הירי לעבר ישראל, להקטין את נזקיו ואף להוות גורם מרתיע. למרות יכולות אלה, על פי איום הייחוס על צה"ל להיערך לתרחיש הכולל שגיורים של אלפי ואף עשרות אלפי טילים ורקטות לעבר ישראל במהלך תקופת הלחימה, מספר טילים שספק רב אם יש בידי צה"ל מענה מספק להגנה מפניהם. לכן עולה החשיבות בבחינת מוכנות העורף האזרחי בתחום המיגון, הגילוי, ההתרעה ופינוי האוכלוסייה, שעשויים להציל חיים.

אמנם בשנים האחרונות נעשתה כבדת דרך בתחום מוכנות והגנת העורף האזרחי, אך בביקורת עלו פערים, חלקם משמעותיים, בהיערכות בתחום המיגון הפיזי, הגילוי וההתרעה ואף פינוי אוכלוסייה, אשר יש בהם כדי להגדיל את הסיכון לחיי התושבים בעת אירוע לחימה. פערים אלה גדולים במיוחד ביישובי גבול הצפון בכלל ובערי הצפון בפרט, הצפויים על פי תרחיש הייחוס להיות תחת ירי רצוף ומתמשך. בנוסף לכך, עלו בביקורת ליקויים בטיפול בעורף הנובעים מהיעדר תיאום בין הגורמים השונים העוסקים בנושא הטיפול בעורף, ובכלל זה משהב"ט, צה"ל והמל"ל. כל אלה יש בהם כדי לפגוע בהכנת העורף לחירום.

יתרה מכך, בביקורת עלה, כי למקבלי החלטות אין מידע מלא בנוגע למוכנות העורף, מאחר שפקע"ר מציג חלקי על אודות פערי המיגון הקיימים. כמו כן, אין גורם המרכז מידע בדבר כשירות אמצעי ההגנה הקיימים להתמודדות עם כלל האיומים על העורף האזרחי, וסקירת המל"ל בנושא העורף האזרחי המוצגת בפני הקבינט אינה משקפת נאמנה את מוכנות העורף לחירום, ואינה יכולה לשמש כלי עזר בגיבוש תכנית פעולה ובקביעת סדרי עדיפויות לצמצום הפערים לשם מתן מענה הולם להגנה על התושבים.

בהתאם להחלטת ממשלה 1661, היה על שר הביטחון לגבש תכנית שנתית ותכנית רב-שנתית כוללת לטיפול בעורף האזרחי, ולהציגן בפני הממשלה עד פברואר 2015. נכון ליולי 2016, החלטה זו לא מומשה. על ראה"ם לדרוש משר הביטחון לממש את החלטת הממשלה, ולהנחותו לגבש תכניות המתבססות על האיומים הניצבים בפני העורף ועל אמצעי ההגנה העומדים לרשותו ולרשות מערכת הביטחון, ולהציגן בהקדם בפני הממשלה.

## מבוא

על פי איום הייחוס של צה"ל, בעימות עתיד צפוי ירי של אלפי טילים על העורף האזרחי של מדינת ישראל על ידי מדינות וגורמים עוינים במשך מספר ימים ועד מספר שבועות. הערכות מודיעין קובעות כי ירי נרחב כנגד אוכלוסייה אזרחית יהפוך לכלי מרכזי בעיצוב המערכה הבאה.

חוק הג"א מגדיר התגוננות אזרחית כ"אמצעים הנקטים לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזו". בחוק נקבע, כי האחריות לביצועו מוטלת על שר הביטחון.

ממשלת ישראל וצה"ל נוקטים מספר פעולות משולבות בתחום ההתגוננות האזרחית להגנה מפני איום טילים ורקטות אשר מטרתן להגן על האוכלוסייה האזרחית ולמנוע פגיעה בנפש; למזער נזקים לרכוש; למזער את הפגיעה בתחושת הביטחון של האוכלוסייה; לאפשר לאוכלוסייה האזרחית קיומה של שגרת חיים; ולמזער את הפגיעה בפעילות המשקית (להלן - רציפות תפקודית). הפעולות המשולבות שאותן נוקטים ממשלת ישראל וצה"ל הן: קביעת תקנים לאמצעי המיגון הפיזי; קביעת מדיניות התגוננות; היערכות לפינוי אוכלוסייה מאזורים מסוימים; הפעלת מערך לגילוי הטילים והרקטות הנורים לעבר ישראל; הפעלת מערך של צופרים והודעות באמצעי התקשורת למתן התרעה לכלל האוכלוסייה על המקום הצפוי של נפילת הטיל או הרקטה. פעולות נוספות להגנה על העורף האזרחי מפני איום הטילים והרקטות הן הפעלת מערכות להגנה אקטיבית ליירוט האיומים והתקפה שנועדה לנטרל איום זה.

במסגרת הפעולות המשולבות בתחום ההתגוננות האזרחית כנגד איום טילים ורקטות פועלים, בין היתר, הגופים הבאים:

1. פקע"ר - בנובמבר 1991 החליט הקבינט להקים בצה"ל את פקע"ר, כדי שיארגן וינהל את שירות ההתגוננות האזרחית (להלן - הג"א) במדינה כמשמעותה בחוק הג"א. פקע"ר מהווה גם סמכות מקצועית ראשית בנושאי חילוץ והצלה. לפי חוק הג"א, פקע"ר מוסמך להכין ולבצע תכניות של הג"א; להדריך "ארגוני עזר"<sup>9</sup> במילוי תפקידם בתחום הג"א ולהפעילם בעת "מצב מיוחד בעורף"<sup>10</sup>, "שעת

9 לפי חוק הג"א, "ארגון עזר" הוא "כל אחד מאלה: אגודת מגן דוד אדום, הרשות הארצית לכבאות והצלה וגוף שעיקר עיסוקו הצלת חיי אדם ושעזרתו נדרשת באופן מיידי לשם הצלת חיי אדם בעת התקפה, אשר שר הביטחון הכריז עליו ברשומות, בהסכמת השר שנקבע כאחראי על אותו גוף, ככל שנקבע, או השר הממונה על תחום פעילותו של אותו גוף, שהוא ארגון עזר, בהתאם לאמות מידה לעניין יכולותיו הארגוניות והמבצעיות ששר הביטחון הורה עליהן".

10 לפי חוק הג"א, אם "שוכנעה הממשלה כי קיימת סבירות גבוהה שתתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית, רשאית היא להכריז, במדינה כולה או בשטח מסוים, על מצב מיוחד בעורף". כמו כן, אם "שוכנע שר הביטחון כי קיימות נסיבות המצדיקות הכרזה על מצב מיוחד בעורף, והממשלה טרם הכריזה על כך, רשאי הוא להכריז על מצב מיוחד בעורף... תוקפה של ההכרזה לפי סעיף קטן זה יפקע בתום 48 שעות משעה שניתנה... הממשלה רשאית להאריך את תוקפה של ההכרזה".

התקפה<sup>11</sup> או "שעת תמרוני הג"א"<sup>12</sup>; לתאם את פעולותיהם של משרדי ממשלה, של רשויות מקומיות ושל מפעלים פרטיים בענייני הג"א; לקבוע את אופן מתן ההתרעה לאוכלוסייה; ולהדריך את האוכלוסייה בענייני הג"א. עוד קובע חוק הג"א, כי פקע"ר מוסמך לפעול באישור שר הביטחון ובתיאום עם הרשויות הנוגעות בדבר להצלת חיי אדם ורכוש "שאינה כרוכה בהתגוננות אזרחית". פקע"ר הוא גוף צבאי, ומפקד פקע"ר, שהוא קצין בדרגת אלוף, כפוף לרמטכ"ל בנושאי הצבא, ולשר הביטחון בנושאי הג"א, מכוח חוק הג"א.

2. ח"א - הוא הגוף האחראי לגילוי זיהוי של כלי טיס העלולים לחדור לתחומה של מדינת ישראל, ולגילוי זיהוי של טילים אשר נורים לעבר מדינת ישראל ושערוך מקום פגיעתם הצפוי, וזאת באמצעות מגלי כיוון ומרחק (להלן - מכ"מים) וחיישנים מסוגים שונים.

3. זרוע היבשה - מפעילה את מערך מכ"מי ר"ז<sup>13</sup>, המשמשים, בין היתר, לגילוי ירי טילים ומרגמות.

4. רח"ל - בדצמבר 2007 החליט הקבינט (החלטה מס' ב/43) להקים במשהב"ט את רח"ל, אשר תשמש "גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון ותסייע בידו לממש את אחריות-העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום". באוגוסט 2009 החליטה הממשלה (החלטה מס' 706) לשלב את מטה משק לשעת חירום ארצי בתוך רח"ל. תפקידיה של רח"ל כוללים, בין היתר: להגדיר את תרחישי הייחוס לעורף; לגבש תפיסות הפעלה בנוגע למצבי חירום שונים בעורף; לרכז את עבודת המטה לקביעת ההיערכות והמענה הנדרשים של הגופים השונים ומשרדי הממשלה הפועלים בעורף במצבי חירום שונים; להכין הצעות חקיקה לחזית האזרחית; ולהיות הגורם המתאם בין משרדי הממשלה הפועלים בעורף במצבי חירום שונים.

## פעולות הביקורת

לאחר סיום מבצע "צוק איתן" החליט מבקר המדינה על עריכת ביקורת מקיפה בנושאים הקשורים למבצע, ובהם הטיפול בעורף האזרחי, בדגש על הגנת העורף האזרחי מפני איום טילים ורקטות. במסגרת זו בחן משרד מבקר המדינה בחודשים ספטמבר 2014 - אוקטובר 2015, לסירוגין, את התחומים הבאים הקשורים בהגנת העורף: מערך הגילוי וההתרעה; מיגון פיזי (מקלטים, מרחבים מוגנים, פתרונות

11 לפי חוק הג"א, "שעת התקפה" היא "הזמן שבו מתנהלת בשטח מסוים התקפה, מתחילתה או ממתן אות אזעקה, לפי המוקדם, ועד מתן אות ארגעה או עד תום עשרים וארבע שעות מתחילת ההתקפה, לפי המוקדם".

12 לפי חוק הג"א, "תמרוני הג"א" הם "אימונים של הג"א או של ארגוני עזר שראש הג"א הכריז עליהם כעל תמרוני הג"א".

13 מכ"ם ר"ז הוא מכ"ם רב-זרועי המיועד למגוון גדול של משימות, בכלל זה גילוי לצורכי איכון וטיווח ירי ארטילרי ולצורכי התרעה על שיגורי רקטות קרקע-קרקע וירי וירטון.

מקלוט); והיערכות הגורמים הממשלתיים לפינוי אוכלוסייה<sup>14</sup>. הביקורת נערכה בצה"ל: בפקע"ר, באגף המבצעים במטה הכללי (להלן - אמ"ץ), בפד"ם, בפיקוד הצפון (להלן - פצ"ן) ובח"א; ובמשהב"ט לרבות ברח"ל. בדיקות השלמה נערכו במל"ל; במשרד הפנים; במשרד החינוך; במשרד הבינוי והשיכון; בשירות בתי הסוהר; במועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב; וברשויות המקומיות אשקלון, בני ברק ומעלות. יצוין כי חלק מהנתונים עודכנו עד יולי 2016.

14 ביקורת זו לא בחנה את מערך ההגנה האקטיבית ואת התכניות המבצעיות ההתקפיות של צה"ל, אשר נועדו גם הן לתרום להגנת העורף האזרחי מפני איום טילים ורקטות.

## מעורבות הדרג המדיני בטיפול בעורף האזרחי

### טיפול הדרג המדיני בתכנית העבודה לטיפול בעורף

ביוני 2014 החליטה הממשלה (החלטה מס' 1661) לבטל את המשרד להגנת העורף ולהעביר לשר הביטחון את הסמכויות שהוקנו לשר להגנת העורף. עוד נקבע בהחלטה, כי "שר הביטחון, בשיתוף עם המשרדים והגורמים הרלוונטיים, יגבש ויציג לממשלה... תכנית עבודה שנתית ורב-שנתית בכל היבטי הכנת העורף למצבי החירום למיניהם". המועד להצגת התכנית נקבע ל-1.11.14, ובאוקטובר 2014 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2108) לדחות את מועד הצגת תכנית העבודה השנתית והרב-שנתית ל-1.2.15.

תכנית העבודה לטיפול בעורף אמורה להתבסס על הערכת המצב בנוגע לאיומים הניצבים אל מול העורף האזרחי והפערים בהתמודדות עימם, ועל סדרי העדיפויות לטיפול בפערים אלו. משרד מבקר המדינה בחן את תהליך הגיבוש של תכנית העבודה לטיפול בעורף על ידי שר הביטחון ואת הבקרה של הדרג המדיני על כך. להלן הפירוט:

1. **אישור תרחיש הייחוס לעורף:** תרחיש הייחוס לעורף<sup>15</sup> נכתב על ידי אגף התכנון בצה"ל ועל ידי פקע"ר, והוא נגזר מתוך איום הייחוס. תרחיש זה אמור להוות בסיס לתכנית העבודה ולהיערכות מערכת הביטחון בהיבטי מיגון, גילוי, התרעה ופינוי אוכלוסייה. בהקשר זה מסר במרץ 2016 שר הביטחון דאז בתשובתו לממצאי הביקורת, כי "רק לאחר שיאושרו איום הייחוס המצרפי ותרחיש האיום המצרפי לעורף... ניתן יהיה... לגזור את מרכיבי תכנית העבודה הרב שנתית למוכנות העורף במעבה"ט [מערכת הביטחון] ובמשרדים הרלוונטיים".

בביקורת עלה, כי רק בספטמבר 2015 אישר שר הביטחון דאז, רב-אלוף (מיל') משה יעלון, את תרחיש הייחוס לעורף, ורק ביוני 2016, לאחר מועד סיום הביקורת, אישר הקבינט את תרחיש הייחוס לעורף<sup>16</sup>. בהחלטה זו נקבע, כי "איום הייחוס המצרפי ותרחיש הייחוס המצרפי לזירה האזרחית יהוו הבסיס להכנת תכניות העבודה של משרדי הממשלה להיערכות למצבי חירום".

15 תרחיש הייחוס לעורף הינו קביעה פיקודית להכוננת מענה צה"לי בבניין כוח בהיבטי הגנת העורף האזרחי והצבאי, ומהווה בסיס לקבלת החלטות.

16 החלטה ב/120 של הקבינט מ-15.6.16.

עד יוני 2016 הקבינט לא קיים אף לא דיון אחד בשיתוף צה"ל ומשרדי הממשלה הרלוונטיים לבחינת המוכנות הכוללת של העורף לחירום

משרד מבקר המדינה מעיר, כי שר הביטחון אישר את תרחיש הייחוס לעורף, שהוא הבסיס להכנת תכנית העבודה נשוא החלטת הממשלה מספר 1661, רק בספטמבר 2015, שבעה חודשים לאחר המועד המעודכן להגשת התכנית האמורה. רק תשעה חודשים לאחר מכן, הציג שר הביטחון את תרחיש הייחוס לעורף בפני הקבינט. העיכוב באישור תרחיש הייחוס מעכב את גיבוש התכניות האמורות לשיפור מוכנות העורף לחירום ואת איתור המקורות התקציביים למימושו.

עוד עלה בביקורת, כי קודם לדיון שערך הקבינט בנושא תרחיש הייחוס לעורף ביוני 2016, הפעם האחרונה שנושא זה נדון בקבינט היה בשנת 2007.

ביולי 2016 מסר משרד ראה"ם בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "על שר הביטחון להציג את תרחיש הייחוס בקבינט... חשוב להדגיש כי לאורך השנים היו מקרים שבהם שר הביטחון אישר את תרחיש הייחוס מבלי שזה הובא לממשלה... אף שתרחיש הייחוס לא אושר על ידי הקבינט בשנים 2008-2015 הוא אושר על ידי שר הביטחון שמהווה חלק מהדרג המדיני ואחראי מטעמו על שמירת הביטחון המדינה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי תרחיש הייחוס לעורף מהווה בסיס להיערכות כלל משרדי הממשלה לחירום, ומשכך משפיע על תכניות העבודה ועל התקציבים של כלל המשרדים. על כן, יש להציג בפני הקבינט. זאת ועוד, יש אף לשקול את הצגתו בפני הממשלה כולה.

2. **גיבוש תמונת מצב כוללת למוכנות העורף לחירום וקביעת סדרי עדיפויות לטיפול בפערים:** לאחר אישור תרחיש הייחוס לעורף, שבו נקבעים האיומים הניצבים בפני העורף האזרחי, יש לעמוד על הפערים במוכנות העורף לחירום מבחינת כלל אמצעי ההגנה העומדים לרשות התושבים, צה"ל, משרדי הממשלה השונים והרשויות המקומיות, כדוגמת מיגון פיזי, גילוי והתרעה, פינוי אוכלוסייה והגנה אקטיבית, ודרכי התמודדות עם הפערים האמורים. כל זאת לצורך גיבוש תמונת מצב למוכנות העורף.

עד יוני 2016 הקבינט לא קיים אף לא דיון אחד בשיתוף צה"ל ומשרדי הממשלה הרלוונטיים לבחינת המוכנות הכוללת של העורף לחירום, ובכלל זה סקירת האיומים באזורים השונים ברחבי ישראל אל מול מצב המיגון, יכולת הגילוי של סוגי חימוש שונים וההתרעה מפניהם, האמצעים לפינוי אוכלוסייה והיערכות כלל הגופים הממשלתיים לחירום. בהתאם לכך, נוכח היעדר תמונת כוללת של צרכי העורף בחירום והפערים ביכולת ההגנה עליו, לא גובשו סדרי עדיפויות להשקעה כספית באמצעי ההגנה השונים לעורף.

במרץ 2016 מסר שר הביטחון דאז בתשובתו לממצאי הביקורת, כי "הגם שהקבינט המדיני-ביטחוני לא דן עדיין באופן ממוקד בתכנית להגנת העורף

לחירום במובנים ובמרכיבים המצוינים בטיוטת הדו"ח [מיגון פיזי, גילוי והתרעה ופינוי אוכלוסייה]... דן הקבינט מספר פעמים בתכניות ההתקפה של צה"ל, גם אל מול פוטנציאל ירי הטילים והרקטות... בנוסף, הקדיש הקבינט זמן לא מבוטל לדיונים הנוגעים לתכניות ופרויקטים בתחום ההגנה האקטיבית".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אף על פי שלצה"ל יכולות התקפיות ויכולת יירוט, אשר עשויות לצמצם את הירי לעבר ישראל, להקטין את נזקיו ואף להוות גורם מרתיע, עדיין על פי איום הייחוס על צה"ל להיערך לתרחיש הכולל שיגורים של אלפי ואף עשרות אלפי טילים ורקטות לעבר ישראל במהלך תקופת הלחימה, מספר טילים שספק רב אם יש בידי צה"ל מענה מספק להגנה מפניהם. על כן יש לראות בחומרה את העובדה שהקבינט לא דן בנושאי המיגון, הגילוי, ההתרעה ופינוי האוכלוסייה.

במרץ 2016 מסר משרד ראה"ם בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "קביעת סדרי העדיפויות באשר למוכנות העורף לחירום נעשית על בסיס שוטף על-ידי שר הביטחון, ונדונה במסגרת ישיבות של ועדת השרים לעניין מוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום ששר הביטחון עומד בראשה" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ועדת השרים לעניין מוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום הוקמה רק באוקטובר 2015 (ראו להלן), ומאז ועד יולי 2016 התכנסה פעם אחת בלבד.

עוד מסר במרץ 2016 משרד ראה"ם בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "תקציב מספר 16 של משרד הביטחון<sup>17</sup> מאושר במסגרת חוק התקציב. בהתאם לכך, ולפי שתקציב משקף סדר עדיפויות, ברי כי סדרי העדיפויות בעניין העורף האזרחי מאושרים במסגרת חוק התקציב".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי עד מועד השלמת הביקורת, יולי 2016, לא נערכה בחינה של כלל האיומים, המענה הנדרש לשם הטיפול בהם וקביעת סדרי עדיפויות לטיפול. לדעת משרד מבקר המדינה, ישנה חשיבות רבה לדון בהקדם בנושא זה בקבינט, כדי להבטיח שהמענה הניתן להגנת העורף באמצעות התקציבים המושקעים לצורך זה הוא אכן המענה המיטבי.

3. **תכנית עבודה רב-שנתית לטיפול בעורף:** כאמור, ביוני 2014 העבירה הממשלה לשר הביטחון את הסמכויות שהוקנו לשר להגנת העורף, וקבעה כי "שר הביטחון, בשיתוף עם המשרדים והגורמים הרלוונטיים, יגבש ויצג

17 סעיף מס' 16 מתקציב המדינה כולל את הוצאות החירום האזרחיות, לרבות מרכיבי מיגון האוכלוסייה.



  
נכון ליולי 2016, לא  
הציג שר הביטחון  
לממשלה תכנית  
שנתית ורב-שנתית  
לטיפול בהיערכות  
להגנה על העורף כפי  
שהנחתה אותו  
הממשלה ביוני 2014

לממשלה עד ליום 1.11.14 תכנית עבודה שנתית ורב-שנתית בכל היבטי הכנת העורף למצבי החירום למיניהם". עוד נקבע בהחלטה, כי "יציגו שר הביטחון והשר לביטחון פנים... הצעה להסדרת סמכויות בתחום האמור בין משרד הביטחון לבין המשרד לביטחון פנים, לרבות הסדרה של סמכויות השר לביטחון הפנים באירועי חירום שלגביהם לא חל חוק ההתגוננות האזרחית".

באוקטובר 2014 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2108) לדחות את מועד הצגת תכניות העבודה השנתית והרב-שנתית ל-1.2.15. נכון ליולי 2016, לא הציג שר הביטחון לממשלה תכנית ורב-שנתית לטיפול בהיערכות להגנה על העורף כפי שהנחתה אותו הממשלה ביוני 2014.

בספטמבר 2015 מסר ראש מטה שר הביטחון דאז לצוות הביקורת, כי "רח"ל גיבשה תכנית רב-שנתית ומגבשת מדי שנה תכנית שנתית אינטגרטיבית על בסיס היעדים שנקבעו בתר"ש. התכנית הרב-שנתית לא אושרה בממשלה עד כה. בימים אלה החלה הכנת תר"ש לשנים 2016-2020 לאור תרחיש הייחוס המעודכן". במרץ 2016 מסר שר הביטחון דאז בתגובתו לממצאי הביקורת, כי **"חשוב להדגיש כי תכנית עבודה שנתית ורב שנתית באשר היא, הופכת לממשית באם היא מגובה במשאבים"** (ההדגשה במקור).

במרץ 2016 מסר השר לביטחון הפנים דאז, מר גלעד ארדן, למשרד מבקר המדינה, כי "מורכבות הטיפול בזירה האזרחית במצבי החירום השונים ואי הבהירות בחלוקת הסמכויות ותחומי האחריות בין משרדי הממשלה וכל אחד מהגופים המטפלים בעורף בחירום, מקשים על מדינת ישראל להיערך כראוי למתן מענה אפקטיבי למצבי החירום השונים... **לאור החלטת הממשלה** [החלטה מספר 1661 מיוני 2014], **נערכה במשרד לבט"פ** [ביטחון הפנים] **עבודת מטה מקיפה וגובשה הצעה להסדרת הסמכויות ויחסי הגומלין בין המשרדים, לרבות 'הצעת מחליטים' בעניין אירועי החירום שלגביהם לא חל חוק הג'א... המשרד לבט"פ העביר במועד הנדרש מסמך מפורט ובו הצעה להסדרת סמכויות לרבות טיוטת הצעת מחליטים, הן למשרד הביטחון והן למל"ל. לצערי, על אף פניותיי (לרבות מכתבי לראש הממשלה בנושא מיום 28.5.15) ופניות הגורמים המקצועיים במשרדי, עד למועד זה לא חלה כל התקדמות בהסדרת הסמכויות ואף לא קוימו דיונים בממשלה ובמל"ל לקידום הנושא... עד היום, ובחלוף המועד שנקבע, **טרם הוצגה לממשלה תכנית העבודה השנתית והרב שנתית לעורף...** העדרה של תכנית רב שנתית לאומית המגובה בתקציב רב שנתי מהווה פער משמעותי שנדרש להשלימו בהקדם המרבי" (ההדגשות במקור).**

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אמנם לטענת ראש המטה של שר הביטחון דאז, רח"ל גיבשה תכנית שנתית ורב-שנתית לטיפול בעורף, אך מתשובת השר לביטחון הפנים עולה, כי התכנית גובשה ללא התייעצות עם כל משרדי הממשלה והגופים הרלוונטיים כנדרש, וללא שנקבעה כאמור חלוקת הסמכויות בין המשרד לביטחון הפנים למשהב"ט, האחראים למימושה.

במרץ 2016 מסר משרד ראה"ם בתגובתו לממצאי הביקורת, כי אכן, תכניות העבודה נשוא החלטת הממשלה מספר 1661 טרם הוצגו לממשלה. נוכח האמור, שלח ראה"ם ב-17.1.16 מכתב לשר הביטחון ולשר לביטחון הפנים בדרישה ליישם את החלטת הממשלה מספר 1661, ובהמשך לכך זימן המל"ל פגישה ל-7.3.16 עם נציגי המשרדים האמורים לצורך הכנה לדיון עם ראה"ם בעניין הסדרת הסמכויות לטיפול בעורף והצגת תכניות עבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי פנייתו של ראה"ם לשר הביטחון ולשר לביטחון הפנים לפעול למימושה של החלטת הממשלה מספר 1661 נעשתה רק כשמונה חודשים לאחר פנייתו של השר לביטחון הפנים בנושא, וכשנה לאחר המועד שנקבע בהחלטת הממשלה לסיום העבודה והגשתה לממשלה, זאת לאחר דחייה מהמועד המקורי שנקבע לנובמבר 2014.

ביולי 2016 מסר משרד ראה"ם בתגובה נוספת לממצאי הביקורת, כי בחודש יוני 2016 "ביצע המל"ל עבודת מטה מקיפה שנועדה להביא ליישום החלטת הממשלה מספר 1661... עבודת מטה זו הסתיימה ובמסגרתה גובשה טיוטת הצעת החלטה לממשלה שנועדה להסדיר את הסמכויות בין משרד הביטחון לבין המשרד לביטחון פנים... ראש הממשלה הנחה את המל"ל להכין מספר דיוני קבינט לצורך הצגת מוכנות ופערים של משרדי ממשלה על בסיס תרחיש הייחוס שאושר בקבינט. במסגרת הדיונים הללו, **שבהם תוצגנה תכניות העבודה**, אף תובא לדיון הצעת ההחלטה... דיוני הקבינט צפויים להתקיים **במהלך החצי השני של שנת 2016**" (ההדגשות במקור). עוד מסר משרד ראה"ם בעניין זה, כי "יש לשים דגש על העובדה שהממשלה הנוכחית מגבשת פתרון מיטבי לנושא סבוך זה... [ואין להתמקד] רק בחריגה טכנית מלוחות זמנים כאלו או אחרים שנקבעו על ידי הממשלה עצמה".

  
מאז כינון הממשלה  
ה-34 במאי 2015 ועד  
יולי 2016 התכנסה  
ועדת השרים למוכנות  
הזירה האזרחית, פעם  
אחת בלבד

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כבר בדוח על ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף<sup>18</sup> העיר משרד מבקר המדינה, כי היעדר הסדרה של תשתית נורמטיבית המתייחסת למאמצי הטיפול בחירום "פוגע בשעת מבחן בניהול האירוע על ידי הגופים הרלוונטיים ובמתן מענה מיטבי לבעיות בעורף". אי-השלמת הסדרת הסמכויות וחלוקתן בין המשרד לביטחון הפנים למשהב"ט, ואי-הצגת התכניות השנתית והרב-שנתית להכנת העורף לחירום לממשלה, וזאת כשנה וחצי לאחר המועד שנקבע בהחלטת הממשלה, הינן ליקוי מהותי. הסדרת הסמכויות בין משהב"ט למשרד לביטחון הפנים ואישור התכניות להכנת העורף לחירום על ידי הממשלה הם תנאים להקצאת משאבים למימושן של התכניות וליישומן בפועל. על כן, חריגה מלוחות הזמנים שנקבעו בהחלטת הממשלה 1661, משמעה עיכוב בהיערכות העורף לחירום, דבר אשר בוודאי אינו בגדר עניין טכני.

4. **ועדת השרים לעניין מוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום:** בחוק יסוד הממשלה נקבע, כי הממשלה רשאית למנות ועדות שרים קבועות, זמניות או לעניינים מסוימים. מינויה של ועדה זמנית תקף רק למשך כהונתה של הממשלה שמינתה אותה. מונתה ועדה, רשאית הממשלה לפעול באמצעותה.

הממשלה ה-33 החליטה באפריל 2013 על הקמת ועדה זמנית - "ועדת שרים לעניין מוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום". הוועדה נועדה לעסוק בהכנת העורף האזרחי למצבי חירום למיניהם, לרבות לחימה, רעידות אדמה ואסונות טבע. בראשות הוועדה עמד השר להגנת העורף דאז, מר גלעד ארדן. מאז הקמתה ועד יוני 2014 התכנסה הוועדה מספר רב של פעמים.

בעקבות סגירת המשרד להגנת העורף החליטה הממשלה ב-1.6.14 כי שר הביטחון דאז, רב-אלוף (מיל") משה יעלון, יהיה יושב ראש הוועדה במקומו של השר להגנת העורף. בביקורת עלה, כי מאז שמונה ליו"ר הוועדה עד לתום כהונת הממשלה ה-33, במאי 2015, כינס שר הביטחון את הוועדה פעם אחת בלבד.

הממשלה ה-34, אשר החלה בתפקידה במאי 2015, הקימה מחדש את הוועדה האמורה לאחר מועד סיום הביקורת, באוקטובר 2015 (בהחלטת ממשלה מספר 595). בביקורת עלה, כי הוועדה התכנסה כאמור בדצמבר 2015 לצורך הצגת איום הייחוס המצרפי ותרחיש הייחוס המצרפי לעורף, ונכון ליולי 2016 - לא התכנסה מאז.

ביולי 2016 מסר משרד ראה"ם בתגובתו לממצאי הביקורת, כי ועדת השרים למוכנות הזירה האזרחית צפויה להתכנס במהלך המחצית השנייה של 2016.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אמנם יש לברך על הקמתה מחדש של ועדת השרים למוכנות הזירה האזרחית, אולם העובדה כי התכנסה פעם אחת בלבד עד יולי 2016, במהלך תשעה חודשי פעילות, מעלה ספק רב אם אכן ועדה זו מהווה כלי עזר לעבודת הממשלה בנושא זה. פעילותה הדלה של הוועדה אשר כללה שני דיונים בלבד מאז יוני 2014, המועד שבו מונה שר הביטחון ליושב ראש הוועדה, פוגעת בקבלת ההחלטות לקידום מוכנות העורף לחירום ובבקרה של הממשלה ושל הקבינט על כך. בין היתר, עקב כך לא דנה הוועדה במוכנות העורף לחירום, ובכלל זאת במוכנות משרדי הממשלה והרשויות המקומיות לחירום, ולא עקבה אחר ביצוען של החלטות ממשלה הנוגעות לתחום העורף, כדוגמת ההחלטות בנושא צמצום פערי המיגון ויישום החלטה 1661 לחלוקת הסמכויות בתחום העורף בין משהב"ט והמשרד לביטחון הפנים, והצגת התכניות לטיפול בעורף.



משרד מבקר המדינה מעיר, כי הממשלה והקבינט לא דנו בתמונת המצב הכוללת בנוגע לאיומים העומדים בפני העורף האזרחי ורמת מוכנותו להתמודדות עימם, לא קבעו סדרי עדיפויות לשיפור מוכנות העורף לחירום ולא דנו בתכניות העבודה השנתית והרב-שנתית להכנת העורף לחירום ובהסדרת הסמכויות בין הגופים האחראים למימושן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על שר הביטחון, מתוקף היותו האחראי לטיפול בעורף, לקיים עבודת מטה אשר תבחן את כלל האיומים העומדים בפני העורף האזרחי בגזרות השונות, בשילוב עם מגוון אמצעי ההגנה השונים העומדים לרשות התושבים ולרשות מערכת הביטחון בכל גזרה. בהתבסס על כך, על שר הביטחון לגבש תכנית כוללת לטיפול בעורף אשר תוצג בפני הקבינט, בהתאם להחלטת הממשלה 1661, אשר תכלול המלצות לסדרי עדיפויות להשקעת משאבים באמצעי ההגנה השונים

## טיפול המל"ל בהגנת העורף האזרחי

בחוק המל"ל נקבע, כי "המל"ל ישמש גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל". עוד נקבע בחוק המל"ל, כי על המל"ל (1) לרכז את עבודת המטה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת, בענייני החוץ והביטחון; (2) להכין את דיוני הממשלה וועדותיה... להציג את החלופות לגבי נושאי הדיון, נוסף על הצגתן על ידי הגופים הנוגעים בדבר... וכן את המלצתו המנומקת לחלופה הנבחרת; (3) לעקוב אחר ביצוע החלטות הממשלה וועדותיה; ... (5) להיות אחראי מטעם ראש הממשלה על עבודת

המטה הבין-ארגוני והבין-משרדית בענייני החוץ והביטחון... להציג... את המלצתו לראש הממשלה על מדיניות בעניינים אלה; (6) להכין ולהגיש לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, אחת לשנה לפחות, הערכה שנתית ורב-שנתית של המצב המדיני-ביטחוני וכן להכין הערכות מצב לגבי עניינים המשיקים להן...; (7) להכין את עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, וכן כל סעיף תקציב אחר ששר הביטחון, או מי שהוא מינה לכך, ממונה עליו... לרבות גיבוש חלופות, על פי סדרי עדיפויות מנומקים בראיה כוללת".

משרד מבקר המדינה בחן את מימוש אחריות המל"ל בגיבוש מדיניות הטיפול בעורף והעלה את הממצאים הבאים:

1. **הערכת המצב שעורך המל"ל בנושא מוכנות העורף האזרחי:** כאמור, חוק המל"ל קובע שהמל"ל אחראי מטעם ראה"ם על עבודת המטה הבין-ארגוני והבין-משרדית בענייני החוץ והביטחון. עוד קובע חוק המל"ל, כי המל"ל אחראי להכין ולהגיש לקבינט הערכה שנתית ורב-שנתית של המצב המדיני-ביטחוני ושל תחומים משיקים.

החל משנת 2014, מוצגת בפני הממשלה "הערכת מצב הביטחון הלאומי" על ידי המל"ל, שכוללת פרק ייעודי לנושא "הזירה האזרחית". בהקדמה לפרק זה שכתב המל"ל במסגרת "הערכת מצב הביטחון הלאומי" לשנת העבודה 2016, ציין סגן ראש המל"ל לענייני ביטחון פנים ועורף, כי "מתפקדיה המרכזיים של הערכת המצב היא לבחון את המוכנות הקיימת לציין את הפערים המרכזיים אל מול האיומים ותרחישי הייחוס, ולהצביע ולהמליץ על כוונת פעולה וסדרי עדיפויות למימוש".

בהערכת המצב קבע המל"ל, כי "הזירה האזרחית" עלולה לעמוד בפני מאות רבות של שיגורי טילים ורקטות בטווחים שונים בכל יום לחימה. רוב הירי תלול המסלול יהיה אמנם בטווחים הקצרים, אולם הירי לטווחים הארוכים יותר הינו בעל פוטנציאל נזק רחב ביותר... הערכת מוכנות הזירה האזרחית... כפי שבא לידי ביטוי בהערכת מוכנות מערך ההתרעה, המיגון האישי והמיגון הפיסי של האוכלוסייה, מוכנות משרדי הממשלה והרשויות המקומיות - בינונית-טובה". המל"ל ציין בסקירתו, כי קיימים פערים ב"מוכנות האוכלוסייה לשגרת חירום לאורך זמן, לכלל מצבי החירום בדגש על מלחמה במתאר בעצימות גבוהה", וכן ב"התמודדות עם רצון של אוכלוסייה לעזוב אזורים מאוימים, ובתוך כך... עיסוק בפינוי של אוכלוסיות חלשות בלבד (קשישים, ילדים, חולים כרוניים ונכים)". בסיום הסקירה המליץ המל"ל, על "גיבוש והשלמת תכניות לפינוי וקליטת אוכלוסייה מאזורי האיום ותרגולן... תקצוב ומימוש מערך גילוי להתרעה והפצת ההתרעה... קידום תהליכי מיגון אוכלוסייה בדגש על אזורי האיום וע"פ סדרי עדיפויות ביניהם".

יצוין, כי הערכת המצב אינה מציגה פילוח של הירי הצפוי לפי גזרות גיאוגרפיות, כך שהיא אינה מגדירה מהם האזורים המאוימים<sup>19</sup>. נוסף על כך, אין הערכה של

19 ציון למשל, כי לפי תרחישי צה"ל, מספר הטילים והרקטות אשר ישוגרו לעבר יישובי הצפון בעת לחימה בגזרה צפונית גדול באופן ניכר מאשר אלו שישוגרו לעבר יישובי "עוטף עזה" בסבבי לחימה קודמים או שישוגרו לעברם בלחימה עתידית.



הסקירה שמציג  
המל"ל בפני  
הממשלה בנושא  
מוכנות העורף האזרחי  
אינה מציגה את  
נקודות התורפה ואינה  
מסייעת בגיבוש סדרי  
העדיפויות לשיפור  
מוכנות העורף

משך זמן הירי ותדירותו, וכנגזרת מכך, הערכת זמן השהייה במקלטים ופירוט הצרכים הנלווים אל הישיבה הממושכת במקלטים. כמו כן, אין הערכה למידת הפגיעה בשטחים בנויים, המשפיעה על היקף הצורך בקליטת תושבים שבתיהם נפגעו.

עוד יצוין, כי למרות הקביעה כי קיימים פערים במוכנות העורף ללחימה ממושכת, לא פורטו בסקירה פערים אלה ולא צוין מהו משך הלחימה אשר מביא את אותם פערים לידי ביטוי. כמו כן, הסקירה אינה מתייחסת לפערים הקיימים בפינוי זום של אוכלוסייה מאזורי סיכון, כמו היעדרן של תכניות לפינוי זום של ערים והיכולת המוגבלת לממש פינוי אוכלוסייה תחת ירי שוטף ומאסיבי, זאת אף על פי שהמלצות הסקירה דווקא מתייחסות לצורך להשלים תכניות לפינוי אוכלוסייה. נוסף על כך, הסקירה אינה מציעה מדרג כלשהו ליישום ההמלצות, וכלל אינה עוסקת בסדרי עדיפויות לקידום מוכנות העורף לחירום.

לדעת משרד מבקר המדינה, הסקירה שמציג המל"ל בפני הממשלה בנושא מוכנות העורף האזרחי מתעלמת מהיבטים חיוניים המשפיעים על היכולת להעריך את האיומים ואת רמת המוכנות מולם, ואינה מציעה חלופות לשיפור ופתרון הפערים במוכנות.

ביולי 2016 מסר משרד ראה"ם בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "הערכת המצב השנתית נועדה להציג תמונת מצב כללית באשר למוכנות העורף ואת המשמעויות הנגזרות מכך... הערכת המצב לא כוללת פילוחים שונים... התייחסות לתרחישים השונים בעורף לרבות בחינת המשמעויות וביצוע פילוחים שונים, נעשית בגדר תהליך אישור תרחיש הייחוס... **יוטעם כי זוהי עמדתו המקצועית של המל"ל**" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי קיימת שונות גבוהה בין האזורים השונים בישראל מבחינת רמת האיום על התושבים, וכפי שיתואר בהמשך, גם ביכולת מערך ההתרעה לאפשר להם התרעה מספקת, בזמניות המיגון הפיזי העומד לרשותם וביכולתו לאפשר להם שהייה במרחבים מוגנים לפרק זמן ממושך. על כן, הצגת רמת המוכנות של העורף ברמה הארצית בלבד אינה מציגה את נקודות התורפה במוכנות העורף, ואינה מאפשרת לקבוע באופן מיטבי את כיווני הפעולה ואת סדרי העדיפויות בגיבוש תכנית אופרטיבית לשיפור מוכנות העורף, ועל כן מחטיאה את מטרתה. יתרה מכך, אי-ניתוח של אמצעי ההגנה הקיימים ורמת החלופיות שלהם, עלולי לפגוע בקבלת החלטות בדבר התמהיל המיטבי של האמצעים השונים בכל גזרה לצורך השגת הגנה מרבית.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח המספר הרב של הגופים העוסקים בהגנת העורף ונוכח הנזקים לעורף ברכוש ובנפש העלולים להיגרם עקב היעדר הגנה מספקת, ראוי שראה"ם יטיל על המל"ל לקיים עבודת מטה רחבה וכוללת המתבססת על עבודת רח"ל ומשהב"ט, בשיתוף כלל הגורמים הנוגעים בדבר. במסגרת עבודה זו, יש לבחון את הפערים הקיימים בהיבטים השונים של הגנת העורף בחירום, וזאת בהתייחס לאיומים הקיימים ולתכניות צה"ל ורח"ל. בהמשך לכך, על המל"ל ליזום דיונים בקבינט בעניין זה ולהציג בפניו את הפערים ומשמעויותיהם, לגבש ולהציג חלופות לתכניות פעולה שונות לשיפור הטיפול בהגנה על העורף האזרחי, כולל המלצה על סדרי עדיפויות לטיפול בפערים הקיימים, כפי שיגובשו בעקבות עבודת המטה.

2. **השתתפות משהב"ט בדיוני המל"ל:** על פי חוק המל"ל, "מי שהוזמן [לדיונים שמזמן המל"ל]... חייב להתייצב לדיון, אלא אם כן שוכנע ראש המטה כי הדבר אינו אפשרי בנסיבות העניין". עוד קובע חוק המל"ל, כי "מי שנדרש למסור מידע... ימסור למטה לביטחון לאומי את המידע המלא בלא דיחוי".

בהקשר זה יצוין, כי כבר במאי 2010, על רקע אי-הגעת נציגי מערכת הביטחון לדיונים שזימן המל"ל, שלחה היועצת המשפטית של משרד ראה"ם מכתב ליועץ המשפטי למערכת הביטחון ולפרקליט הצבאי הראשי, ובו הבהירה כי הנחיות מצד גורמים במערכת הביטחון למוזמנים לדיוני המל"ל שלא להשתתף בדיונים אלה "מהווה הפרה של הוראות חוק המל"ל וסיכול אפשרותו של המל"ל לבצע את תפקידיו". לפיכך, ביקשה היועצת המשפטית של משרד ראה"ם, כי הנמענים יאשרו שנתנו הוראות מתאימות שיבטיחו את קיומן של הוראות החוק. בעקבות כך, השיבו היועץ המשפטי למערכת הביטחון וסגן הפרקליט הצבאי הראשי, כי הנושא לובן בין ראש המל"ל לבין לשכת שר הביטחון, וכי הם חידדו את המצב המשפטי בפני הגורמים הרלוונטיים<sup>20</sup>.

בדוח מבקר המדינה מיוני 2012 נכתב<sup>21</sup>, כי "אי-התייצבות נציגי צה"ל בדיון הינה הפרה חמורה של כללי עבודת המטה לנושאים ביטחוניים ומדיניים, כפי שעלה כבר בוועדת וינוגרד<sup>22</sup>. היא מנוגדת לחוק המל"ל, והיה בכך כדי לפגוע ביכולת המל"ל למלא את התפקיד המוטל עליו בכל הקשור לעבודת המטה הנדרשת כבסיס לקבלת החלטות בדרג המדיני". עוד נכתב בדוח, כי "הדרת המל"ל מעיסוק בעבודת המטה, ככל שהיא נוגעת בהתמודדות עם המשט הטורקי, אינה מתיישבת עם הצורך לשפר את תהליך קבלת ההחלטות בנושאים מדיניים וביטחוניים בהתאם להמלצות ועדות וינוגרד וליפקין-שחק; אינה עולה בקנה

20 מבקר המדינה, דוח מיוחד "יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי", יוני 2012, עמ' 89.

21 שם, עמ' 89, 91.

22 בהמלצות ועדת וינוגרד נקבע, כי "כאשר קביעת המדיניות בדרג המדיני מבוססת על המלצות של גוף אחד (כגון צה"ל או המערכת הביטחונית), יש לדאוג כי תהיה בפני הפורום המחליט גם 'דעה שניה' מטעמו של גוף אחר, וכי יתבצע בפני הגוף המחליט תהליך מסודר של אתגור המציעים לגבי המלצותיהם" (הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 - ועדת וינוגרד, דין וחשבון חלקי, אפריל 2007, עמ' 146).

## נציגי משהב"ט לא הגיעו לדיונים רבים שזימן המל"ל בנושאי העורף

אחד עם תפקידי המל"ל, כפי שהוגדרו בחוק המל"ל; והיא אינה מביאה לידי ביטוי את התרומה האפשרית של המל"ל כגוף המטה לנושאים ביטחוניים-מדיניים של ראה"ם.

בביקורת עלה, כי נציגי משהב"ט לא הגיעו לדיונים רבים שזימן המל"ל בנושאי העורף בשנים 2013-2015, וביניהם דיון בנושא הצגת תרחיש הייחוס הלאומי לעורף (בספטמבר 2014), דיון בנושא התחקיר המסכם בנוגע להיערכות העורף במבצע "צוק איתן" (בספטמבר 2014), ודיונים בנושא היערכות ומוכנות הזירה האזרחית לתרחיש מלחמה צפוני (בדצמבר 2014 וביוני 2015).

במרץ 2015 מסר שר הביטחון דאז, רב-אלוף (מיל') משה יעלון, לצוות הביקורת, כי "המל"ל לא צריך לעשות עבודה חוזרת על דברים שצה"ל כבר עשה, ועל רקע זה יש חיכוכים בין המל"ל למשהב"ט... נכון שמשהב"ט לא הסכים להשתתף בחלק מהדיונים שקיים המל"ל בעניין העורף, אך זאת רק כאשר מדובר בדיונים לגביהם סבור משהב"ט, כי המל"ל חורג מסמכותו ועוסק בפעולות אופרטיביות או מנסה להחליף את סמכותו של משהב"ט". במרץ 2016 מסר שר הביטחון דאז בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "לרוב הדיונים שקיים המל"ל בנושאים הקשורים בעורף, התייצבו נציגיו, עם זאת, המחלוקת באשר לדיונים האחרים היא מחלוקת עקרונית הנוגעת לתחומי הסמכות והאחריות של המל"ל ושל משהב"ט [שר הביטחון]".

במרץ 2016 מסר משרד ראה"ם בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "ראש המל"ל ולא משרד הביטחון הוא הגורם שמוסמך להחליט האם נדרשת נוכחותו של גורם כלשהו בישיבות שמומן המל"ל". ביולי 2016 מסר המל"ל בתשובה נוספת לממצאי הביקורת כי "ככל שראש המל"ל יגיע בהמשך למסקנה כי נושא זה לא נפתר, ודורש את התערבות ראש הממשלה, חזקה עליו שיפנה לראש הממשלה בהתאם".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה, כי אי-התייצבות נציגי משהב"ט וצה"ל לדיונים במל"ל בנושא העורף, וזאת בהנחיית שר הביטחון, ואי-מסירת מידע שדרש המל"ל, מנוגדות לחוק המל"ל, ויש בהן כדי לפגוע בעבודת המל"ל. אם לדעת שר הביטחון המל"ל חורג מתחומי אחריותו וסמכויותיו, עליו לפנות לראה"ם, המופקד על יישום חוק המל"ל, כדי ליישב את המחלוקת.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח המחלוקת העקרונית הקיימת בין שר הביטחון ובין המל"ל בנוגע לתחומי הסמכות והאחריות של המל"ל בטיפול בעורף, ונוכח הישנות המקרים שבהם נציגי מערכת הביטחון אינם מגיעים לדיונים המתקיימים במל"ל, ראוי שהנושא יובא לידיעת ראה"ם כדי שינקוט צעדים שיאפשרו למל"ל לבצע את תפקידו.

3. **הבקרה של המל"ל על יישום החלטות ראה"ם:** כאמור, אחד מתפקידי של המל"ל הוא לעקוב אחר ביצוע החלטות הממשלה וועדותיה. בדוח מבקר



המדינה מיוני 2012 בנושא יישום חוק המל"ל<sup>23</sup> צוין, כי ב-14.9.11 אישר ראש המל"ל נוהל לבקרה ומעקב על כל החלטות הממשלה, הקבינט וכל ועדת שרים אחרת או הרכב שרים אחר בענייני חוץ וביטחון, אשר הוגדרו על ידי ראש המל"ל כהחלטות אשר נדרש לבצע בקרה ומעקב אחר יישומן.

במאי 2013 אישר ראה"ם העברת תקציב בהתאם לתכנית רב-שנתית לשנים 2015-2020 לשדרוג מערך ההתרעה. בביקורת עלה, כי החלטה זו לא בוצעה. למרות זאת, המל"ל לא התריע בפניו על כך.

במרץ 2016 מסר משרד ראה"ם בתשובתו לממצאי הביקורת, כי "המל"ל מקיים בקרה עתית ומסודרת אחר החלטות ראש הממשלה, לרבות בתחום מוכנות העורף", וכי "**בהערכת מצב הביטחון הלאומי של המל"ל לשנת 2016, שהוצגה בפני הממשלה ביום 7 בפברואר 2016, קיים סעיף שמציג את הפערים המערכתיים המרכזיים ביחס לתרחיש הייחוס...** הצגת הפערים במסגרת הערכת המצב השנתית של המל"ל, מאפשרת לדרג המדיני מעקב אחר הפערים שטרם נסגרו ובהכרח אחר החלטות אשר טרם בוצעו במלואן" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הצגת פערים באופן כללי בהערכת המצב השנתית של המל"ל אינה בגדר בקרה מספקת על ביצוע החלטות ראה"ם, ואינה מאפשרת לראה"ם, אשר מקבל בכל שנה החלטות רבות, להיות מודע לאי-ביצוע החלטותיו. משכך, על ראש המל"ל לבחון את האמצעים לשיפור הבקרה של המל"ל אחר החלטות ראה"ם, ואת תדירות ואופן הדיווח לראה"ם על אופן המימוש של החלטותיו.



משרד מבקר המדינה מעיר, כי בנושא ההגנה על העורף האזרחי המל"ל אינו מממש חלק מהתפקידים שהוטלו עליו בחוק המל"ל, ובכלל זה הכנת הערכות מצב לקבינט בתחומים משיקים למצב המדיני-ביטחוני שיאפשרו להעריך את האיומים ואת רמת המוכנות מולם. אי-הביצוע האמור יש בו כדי לפגוע בהכנה מיטבית של העורף לחירום.

## ההגנה על העורף האזרחי באמצעות מיגון פיזי

כאמור, ההגנה על האוכלוסייה מפני איום טילים ורקטות כוללת, בין היתר, מספר אמצעי מיגון פיזי: מקלטים ציבוריים הבנויים באזורי מגורים ומשמשים תושבים המתגוררים בסמוך להם; מקלטים פרטיים משותפים הבנויים בקומת הקרקע או במרתף של בנייני מגורים משותפים ונועדו לשמש את תושבי הבניין; מקלטים פרטיים הבנויים בבתיים ומשמשים את דיירי הבית בלבד, ברובם כמרחבים מוגנים<sup>24</sup> דירתיים (להלן - מ"ד); מרחבים מוגנים קומתיים (להלן - מ"ק); ומחסות המוניים תקינים<sup>25</sup>.

באוגוסט 2012<sup>26</sup> פרסם פקע"ר "תמונת מצב עתית לפוטנציאל המיגון הארצי", ובה נתונים בדבר אמצעי המיגון הקיימים בקרב האוכלוסייה בישראל ומספר המתמגנים בכל אמצעי מיגון (להלן - טבלת פערי המיגון). לצורך חישוב פער המיגון קבע פקע"ר תקן לכל סוג מיגון, אשר מגדיר את השטח המוקצה לכל מתמגן. פקע"ר חישב את מספר המתמגנים במקלטים הציבוריים ובמקלטים הפרטיים המשותפים באמצעות הערכת השטח הכולל של כל אחד מסוגי המקלטים ברחבי הארץ, וחלוקתו בתקן השטח לאדם שנקבע לאותו סוג מקלט. חישוב מספר המתמגנים במ"דים נערך באמצעות הכפלה של מספר הנפשות הממוצע במשפחה (לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) במספר הדירות עם מ"ד. להלן הנתונים בדבר פער המיגון לשנת 2012:<sup>27</sup>

- 24 מרחב מוגן הוא מקלט הנבנה בתוך מעטפת המבנה שאת יושביו היא נועדה לשרת. על פי תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים) (תיקון), התשנ"ב-1992, יש לבנות מרחב מוגן דירתי (מ"ד) או קומתי (מ"ק) או מוסדי (מ"ם) בבניינים חדשים, ולהוסיף מרחבים מוגנים בבניינים ישנים בעת ביצוע שינויים מהותיים המחייבים היתרי בנייה.
- 25 מחסה המוני הוא מרחב ציבורי גדול העומד בתקני מיגון. במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015, קיים בישראל מחסה המוני תקני יחיד (חניון "הבימה" בתל אביב). ראש מחלקת מיגון בפקע"ר מסר לצוות הביקורת ביוני 2015, כי קיימות תכניות להקים מחסות המוניים נוספים ב-10 תחנות הרכבת הקלה בתל אביב ובחניון האומה בירושלים, אשר צפויים להיבנות במהלך 10 השנים הקרובות.
- 26 לפי מסמכי פקע"ר, החישובים התבססו על נתונים מעודכנים לשנת 2012, כאשר גודל האוכלוסייה לחישוב פערי המיגון התבסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) לשנת 2011, ומתייחס בעיקר לאוכלוסיית הקבע בארץ.
- 27 נכון למועד סיום הביקורת, יולי 2016, לפקע"ר אין נתונים מעודכנים יותר בדבר פער המיגון.

לוח 1: נתונים בדבר פער המיגון לשנת 2012

שיעור המתמגנים מתוך האוכלוסייה	מספר מתמגנים	מספר יחידות	אמצעי מיגון תקני
5%	426,280	10,657	מקלוט ציבורי
37%	2,873,597	107,223	מקלוט פרטי משותף
31%	2,458,666	733,930	מרחבים מוגנים*
0.02%	1,920	1	מיגון המוני תקני
73%	5,760,463		בעלי מיגון תקני
27%	2,098,837		תושבים ללא מיגון תקני
<b>100%</b>	<b>**7,859,300</b>	<b>ס"ה תושבים</b>	

\* מתוכם 1% ממ"קים. מספרם מועט ביחס לממ"דים בשל כדאיות כלכלית פחותה מבחינת תוספת אחזי הבנייה המאושרים בבניין מגורים.  
 \*\* לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכון ליולי 2015, אוכלוסיית ישראל מונה כ-8.388 מיליון נפש.

מנתוני הלוח עולה, כי נכון לשנת 2012, לכ-2 מיליון תושבים לא היה מיגון תקני בסמיכות למקום מגוריהם. בשנה זו הם היוו כ-27% מתושבי ישראל. שיעור זה מוגדר כ"פער המיגון".

## השפעת מדיניות המיגון

בביקורת עלה, כי פער המיגון משפיע על מדיניות ההתגוננות הכוללת, אשר משפיעה על החלטות הגורמים המדיניים והצבאיים לפני פתיחה במבצעי לחימה ובמהלכם, והם אף נלקחים בחשבון בתכנון הפעלת הכוח הצבאי. כמו כן, הוא משפיע על הצורך בהפעלת אמצעים נוספים, כגון פינוי אוכלוסייה, ועל ההיערכות הנדרשת של הרשויות המקומיות לחירום.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי פער המיגון הוא נתון חיוני בתהליך קבלת ההחלטות של הדרג המדיני והדרג הצבאי באירועים מלחמתיים. על שר הביטחון, בהיותו הממונה על חוק הג"א, ליזום דיון בוועדת השרים לעניין מוכנות הזירה האזרחית או בקבינט כדי להציג את פער המיגון ואת השלכותיו, ואת דרכי הפעולה שנוקטת מערכת הביטחון כדי להתגבר על השלכות אלה, ולפעול לצמצומן.

## חישוב פער המיגון

פקע"ר אינו מתחשב ברמת כשירותם של אמצעי המיגון בבואו לחשב את פער המיגון

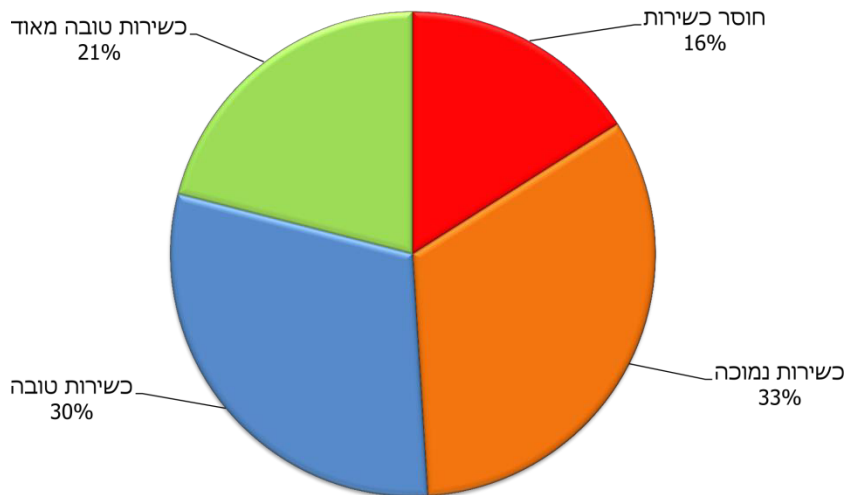
נוכח חשיבות הנתונים בדבר פער המיגון, בחן משרד מבקר המדינה את האופן שבו קובע פקע"ר את פער המיגון בישראל, והעלה את הממצאים הבאים:

1. **רמת הכשירות של אמצעי המיגון:** בביקורת עלה, כי חלק מאמצעי המיגון ובכללם מקלטים ציבוריים, מקלטים פרטיים משותפים וממ"דים, אשר אמורים להגן על הציבור מפני ירי טילים ורקטות, אינם כשירים. להלן פירוט:

א. רבים מהמקלטים הפרטיים המשותפים צרים מלהכיל את כלל דיירי הבניין, לרובם אין שירותים ומים זורמים, רבים מהם הזנחו, בעיקר בשל בעיות כלכליות של הדיירים וסכסוכי שכנים, והם לא יוכלו לשמש את הדיירים למטרה לשמם הוקמו. יצוין, כי לפקע"ר ולרשויות המקומיות אין מידע בדבר כשירותם של הממ"דים והמקלטים הפרטיים המשותפים.

ב. על פי נתוני פקע"ר המעודכנים ל-1.1.15, כ-16% מהמקלטים הציבוריים אינם כשירים כלל, ו-33% ברמת כשירות נמוכה. משמעות הדבר היא שלכ-209,000 איש לא תהיה יכולת, או שתהיה יכולת פחותה, להתגונן באמצעות המקלטים הציבוריים שאמורים לעמוד לרשותם. יצוין, כי ביישובים המצויים במרחק של עד 15 ק"מ מגבול לבנון, אשר חלקם צפויים להיות מטווחים במידה רבה בעת לחימה וללא התרעה, כ-16% מהתושבים אמורים להתמגן באמצעות מקלטים ציבוריים, אולם 20% מהמקלטים הציבוריים באזור זה אינם כשירים או מצויים ברמת כשירות נמוכה.

תרשים 1: התפלגות המקלטים הציבוריים לפי רמת כשירות (מתוך נתוני פקע"ר ל-1.1.15)



בביקורת עלה, כי פקע"ר אינו מתחשב ברמת כשירותם של אמצעי המיגון בבואו לחשב את פער המיגון.

במרץ 2016 מסר צה"ל בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "פערי המיגון נועדו להציג את הפוטנציאל של המיגון בישראל, קרי אותם מבנים קיימים אשר יש בהם כדי לתת מענה מיגוני. אכן, קיים פער בפועל בין כמות המבנים למענה אשר ניתן לקבל מהם, אולם פער זה אינו פער מבני, אלא פער תפעולי הניתן לפתרון ע"י תחזוק הולם ע"י הרשות המקומית, האמונה על הנושא מכוח חוק הג"א... בהינתן שכלל המקלטים הציבוריים והמשותפים הפרטיים בעלי פוטנציאל למתן מענה מיגוני הולם, הרי שניתן להסתמך עליהם, ובלבד שייעשו המאמצים הנדרשים על ידי הגורמים המוסמכים לעניין (הרשות המקומית) לוודא את כשירותם בכל זמן ועת".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה, כי כאשר פקע"ר כולל בחישוב פער המיגון אמצעי מיגון שאינם כשירים, ואשר לא יוכלו לשמש כמחסה מיגוני ראוי בעת הצורך בלי להצביע על כך במפורש, הוא מציג בפני מקבלי ההחלטות תמונת מצב שגויה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהצגת פער המיגון למקבלי ההחלטות, על פקע"ר להתייחס למספר המתמגנים בפועל, בהתחשב בכשירות הנוכחית של אמצעי המיגון. נוסף על כך, על פקע"ר להציג בפני מקבלי ההחלטות את ההשקעה הנדרשת בשיקום אמצעי המיגון לצורך מיצוי הפוטנציאל המיגוני וצמצום פערי המיגון.

2. **הצורך בשהייה ממושכת במרחבים המוגנים:** ממסמכי צה"ל עולה, כי בעת לחימה יידרשו התושבים לשהות שהייה ארוכה במקלטים. בעניין זה נקבע במסמך הטייטה של איום הייחוס לעורף לתר"ש "תעוזה" לשנים 2014-2018 שאישר סגן הרמטכ"ל באוקטובר 2013<sup>28</sup> (להלן - טייטת איום הייחוס לעורף), כי "מרחבים רבים (בדגש לאזור הצפון) יהיו תחת ירי נרחב ומתמשך, אשר יחייב שהייה ממושכת באזור ממוגן". יצוין, כי תכניות צה"ל ומשהב"ט בנוגע לפינוי אוכלוסייה (ראו פרק בנושא פינוי אוכלוסייה) אינן כוללות פינוי של תושבי ערים. כלומר, תושבי הערים הנמצאות בסמוך לגבולות עלולים להידרש בזמן לחימה לשהייה רצופה במקלטים לפרקי זמן ארוכים.

נוסף על כך, תושבים בעלי מגבלות נגישות, כדוגמת נכים וקשישים, לא רק שעלולים להתקשות להגיע אל אמצעי המיגון בפרק הזמן שנקבע בהנחיות ההתגוננות, אלא עלולים להתקשות לפעול על פי הנחיות "הכי מוגן שיש"<sup>29</sup>, ולהגיע אל חדר המדרגות או להשתטח על הרצפה. גם עבור תושבים אלו, הפתרון הוא שהייה רצופה במקלטים.

כבר בדוח מבקר המדינה משנת 2007 בנושא היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה נכתב, כי "לאור הצורך בשימוש במקלוט גם בשהייה

28 יצוין, כי תר"ש "תעוזה" לא אושרה, ולכן איום הייחוס לעורף לתר"ש זה לא אושר על ידי הרמטכ"ל ושר הביטחון.

29 הנחיות פקע"ר לאוכלוסייה שנועדו לאפשר לתושב לזהות את המיגון המיטבי העומד לרשותו בכל רגע נתון. ההנחיות כוללות מדרג של מרחבים מוגנים בהתאם לרמת המיגון שהם מעניקים, ומגדירות דרכי התנהגות אשר מצמצמות את הסיכוי להיפגע.


  
 לפי חישובי צוות תמ"א 40, פער המיגון הוא כ-50%, בהשוואה ל-27% על פי חישובי פקע"ר

ממושכת, יש להעריך מחדש את השטח הדרוש לכל אדם<sup>30</sup>. גם צוות תמ"א 40<sup>31</sup>, בסקר שערך בשנים 2009 ו-2010 בנוגע לפערי המיגון בקרב האוכלוסייה האזרחית, סבר, כי יש לעדכן את תקן שטח המקלוט הפרטי המשותף שנקבע ליחידת דיור מ-2 מ"ר ל-5 מ"ר, בדומה לתקן הראשוני שנקבע עבור שטח ממ"ד<sup>32</sup>, משום "שחלק מהאוכלוסייה תשהה בהם [במקלטים הפרטיים המשותפים] בדרך קבע במצב מלחמה (כפי שאכן קרה במלחמת לבנון השנייה ובעופרת יצוקה)... [כיוון ש] לפי הנחיות המיגון העדכניות לא תהיה אפשרות לכלל החוסים להגיע למקלט בזמן<sup>33</sup>".

מתשובת משרד הבינוי והשיכון לממצאי הביקורת עולה, כי במסגרת עבודת הצוות שהוקם על פי החלטת ממשלה מספר 2025 (ראו להלן), רח"ל ומשרד הבינוי והשיכון קבעו עקרונות מנחים לתכנית המיגון הארצית שגיבשו. להלן הפירוט:

- א. פתרון המיגון הבלעדי הוא ממ"ד, "לאור אופי האיומים הצפויים ותדירותם".
  - ב. יש לעדכן את תקני הממ"דים כך שיאפשרו "שהייה של משפחה בת 4 נפשות לאורך זמן (שהיית לילה ללא הפרעות)". לצורך כך יש להגדיל את שטח הממ"ד ל-12 מ"ר ומומלץ כי הממ"ד יכלול שירותים.
- יצוין, כי לפי חישובי צוות תמ"א 40 פער המיגון הוא כ-50% (בהשוואה ל-27% על פי חישובי פקע"ר), וזאת בשל ההגדלה האמורה של תקן שטח המקלוט הפרטי המשותף ליחידת דיור מ-2 מ"ר ל-5 מ"ר.

30 מבקר המדינה, דוח מיוחד "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה" (2007), עמ' 460.

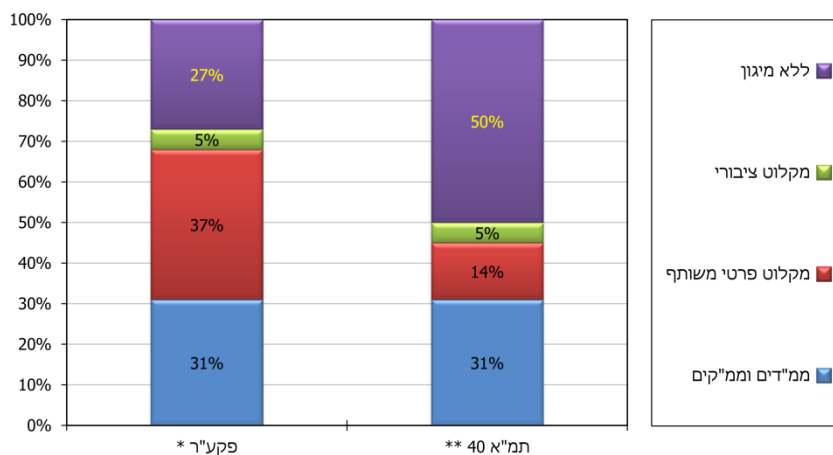
31 בשנת 2009 הקים מינהל התכנון במשרד הפנים צוות עבודה למימוש תכנית מתאר ארצית למיגון ולפיתוח המרחב התת-קרקעי (להלן – צוות תמ"א 40). התכנית נועדה, בין היתר, "לקבוע הסדרים תכנוניים... אשר יסייעו לפתח ולשפר את הבינוי הפיזי הנדרש למיגון האוכלוסייה ולקיום הפעילויות החיוניות, בכל שטח המדינה, במצב חירום" (מתוך מצגת "תמ"א 40 - למיגון ולפיתוח המרחב התת-קרקעי, הצגת התכנית לשר להגנת העורף" מ-12.5.13).

32 בשנת 1992 קבע פקע"ר כי שטח הממ"ד בכל דירה יהיה 5 מ"ר. בשנת 2007 עדכן פקע"ר את תקן שטח הממ"ד ל-9 מ"ר.

33 מתוך טיוטה שהוגשה ב-11.1.10 לשיבה מס' 4 של ועדת ההיגוי של צוות תמ"א 40 (עמ' 60, 64).

יכולתם של אמצעי המיגון לאפשר למתמגנים שהייה ממושכת, אינה באה לידי ביטוי בחישוב פער המיגון

תרשים 2: התפלגות המתמגנים באמצעי המיגון לפי נתוני פקע"ר ולפי נתוני צוות תמ"א 40.



\* לפי נתוני פקע"ר לשנת 2012 (אין בנמצא נתונים מעודכנים יותר).  
 \*\* לפי נתוני צוות תמ"א 40 שפורסמו בינואר 2010.

עוד עלה בביקורת, כי יכולתם של אמצעי המיגון לאפשר למתמגנים שהייה ממושכת, אינה באה לידי ביטוי בחישוב פער המיגון, וכי היעדרם של מים זורמים ושירותים במקלטים, אשר חיוניים לצורך שהייה ממושכת, אינם פוסלים מקלט מלהיחשב כאמצעי מיגון פוטנציאלי.

משרד מבקר המדינה מעיר לפקע"ר, כי חישוביו בנוגע להיקף המתמגנים באמצעות המקלטים הציבוריים והמקלטים הפרטיים המשותפים מתעלמים מהצורך בשהייה ממושכת במקלטים. שהייה ממושכת תידרש הן בעת ירי מסיבי ורציף, בעיקר ביישובי הצפון, והן כתוצאה מחוסר היכולת של חלק מהתושבים להגיע למקלטים בפרק הזמן הנדרש, ועל כן הם יצטרכו לשהות במקלטים ברציפות, כפי שאכן קרה באירועי לחימה קודמים. שהייה רצופה מחייבת שטח גדול יותר לכל אדם, ולכן מצמצמת את מספר המתמגנים הכולל בתוך שטח מיגון נתון, ומחייבת אמצעים שיאפשרו שהייה ממושכת במקלטים כדוגמת שירותים ומים זורמים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על פקע"ר לבחון האם יש מקום לעדכון התקן הקיים לכשירותם ולגודלם (מבחינת שטח נדרש לאדם) של מקלטים, בעיקר באזורים שבהם צפויה שהות ממושכת במקלטים (לדוגמה בשל זמן התרעה קצר או בשל ירי מסיבי לאותו אזור).

במרץ 2016 מסר צה"ל בתגובתו לממצאי הדוח, כי "התרחיש בו אזרחים בעוטפי הגבולות יידרשו לשהייה ממושכת מוכר למשרדי הממשלה האחראים ולרשויות המקומיות האמונות על הנושא. האחריות בהכשרת המקלטים לשהייה ממושכת

הינה של משרדי הממשלה והרשות המקומית, פקע"ר יסייע ככל שהנדרש במתן מענה נקודתי ועל פי הצורך". עוד מסר צה"ל, כי "באשר למרחב המוקצה לאדם במקלט, הרי שהמרחב עודכן לאחרונה ועומד כיום על 1.25 [מ"ר] לאדם. בשים לב לטיטוט הביקורת, תבצע עבודה נוספת במחלקת מיגון על מנת לוודא את המפתחות הנ"ל".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי עדכון התקן ל-1.25 מ"ר לאדם קיבל ביטוי בנתוני פקע"ר רק ביחס למספר המתמגנים במקלטים הציבוריים ולא ביחס למספר המתמגנים במקלטים הפרטיים המשותפים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הצורך הצפוי בשהייה ממושכת במקלטים כאמור, על פקע"ר לבחון את עדכון התקן לכשירותם של מקלטים כך שיתייחס ליכולתם לאפשר שהייה ממושכת, בנוסף לבחינה של המרחב המוקצה לאדם. בהתאם לקביעות אלה, על פקע"ר למפות את כלל המקלטים באותם אזורים שבהם צפויים תושבים לשהות שהייה ממושכת במקלטים, לקיים עליהם בקרה ולעדכן את נתוני פער המיגון בהתאם.



משרד מבקר המדינה מעיר, כי חלק מהמקלטים הציבוריים הפרטיים המשותפים והפרטיים אינו כשיר, דבר העלול להגביל את האפשרות להתגונן באמצעותם בעת התקפת טילים ורקטות. כמו כן, נוכח האיומים הצפויים באזורים מסוימים על פי תרחישי צה"ל, תושבים רבים צפויים לשהות ממושכות במקלטים. אולם, חלק ניכר מהמקלטים הציבוריים ומהמקלטים הפרטיים המשותפים אינם ערוכים לשהייה כזו. יוצא אפוא, שפער המיגון בפועל גדול בהרבה מכפי שמציג פקע"ר למקבלי ההחלטות.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות הנתון בדבר פער המיגון, ראוי שפקע"ר, בשיתוף הרשויות המקומיות, יפעל לקבלת מלוא המידע בנוגע לכשירות אמצעי המיגון, יציגו בפני דרג מקבלי ההחלטות וימליץ על פתרון עבור אותם תושבים שאין להם פתרונות מיגון ראויים, ובעיקר כאלה שיאפשרו שהייה ממושכת במרחבים המוגנים. נוכח חשיבות הנושא, ראוי ששר הביטחון, מתוקף היותו ממונה על חוק הג"א, ינחה על קיום תהליך לטיוב המידע בדבר פערי המיגון ולהצגת פתרונות אפשריים שיתנו מענה מיגוני לתושבים.



## הפיקוח על המקלטים הפרטיים ועל המקלטים הפרטיים המשותפים

בחוץ הג"א נקבע, כי האחריות לתחזוקת המקלטים הפרטיים והמקלטים הפרטיים המשותפים מוטלת על בעליהם. על הדיירים להחזיק את המקלט במצב כשירות המאפשר שימוש בו בכל עת, ולצורך כך על המקלט להיות פנוי מכל ציוד שאינו משמש להתגוננות. להבטחת חובה זו ניתנו לרשות המקומית סמכויות לפעול אל מול בעלי הבתים שאינם מתחזקים את המקלטים שברשותם ואף לבצע את התחזוקה בעצמה.

עוד נקבע בחוק, כי רשות מוסמכת<sup>34</sup> רשאית להורות לכל רשות מקומית להבטיח את תחזוקתם התקינה של המקלטים על ידי בעלי הבתים. בביקורת עלה, כי מפקד פקע"ר, המשמש כראש הג"א, לא הורה לרשויות המקומיות להבטיח את תחזוקתם התקינה של המקלטים על ידי בעלי הבתים. יתר על כן, הוא לא בחן את קיומו של פיקוח מצד הרשויות המקומיות על המקלטים הפרטיים ועל המקלטים הפרטיים המשותפים, ולא אסף נתונים מהרשויות המקומיות בדבר כשירותם. בעניין זה צוין באתר פקע"ר במרשתת, כי "פיקוד העורף אינו גוף פיקוח או אכיפה בנושא אחזקת מקלטים פרטיים או משותפים". גם ראש מחלקת מיגון בפקע"ר מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי תקינות הממ"דים הינה באחריותם הבלעדית של האזרחים, ובנושא המקלטים הפרטיים המשותפים מסר, כי "אין בקרה [של פקע"ר] על הרשומ"ק [רשויות מקומיות] מבחינת מימוש אחריות הפיקוח שבדיהן".

יצוין, כי מפקדי הפיקודים המרחביים (מפקד פד"ם, מפקד פיקוד מרכז ומפקד פצ"ן) אחראים לתחום הג"א באזורים הסמוכים לגבול. בביקורת עלה, כי בדומה לפקע"ר, מפקדי הפיקודים המרחביים לא הורו לרשויות המקומיות המצויות באזורים שבהם יש להם אחריות לתחום הג"א להבטיח את תחזוקתם התקינה של המקלטים על ידי בעלי הבתים, לא בחנו את קיומו של פיקוח מצד הרשויות המקומיות על המקלטים הפרטיים ועל המקלטים המשותפים, ולא אספו נתונים מהרשויות המקומיות בדבר כשירותם של מקלטים במרחבם. בעניין זה מסר גם ראש ענף עורף בפצ"ן לצוות הביקורת ביולי 2015, כי "לפצ"ן אין מידע בנוגע לרמת הכשירות של המקלטים הפרטיים המשותפים".

בדוח מבקר המדינה משנת 2010 שבחן את מוכנות הרשויות המקומיות לחירום<sup>35</sup> נמצא, כי כל הרשויות שנבדקו, שבע במספר, לא פיקחו כראוי על תחזוקת המקלטים הפרטיים המשותפים. בדוח זה נקבע, כי הממצאים מעידים על "הזנחה חמורה של הרשויות המקומיות ושל השלטון המרכזי בכל הנוגע לתחום המיגון והמקלוט". גם בביקורת הנוכחית עלה, כי חלק מהמקלטים הפרטיים המשותפים אינם מפוקחים כלל על ידי הרשות המקומית, וגם בקרב הרשויות הממשות את חובת הפיקוח, קיימים מקלטים פרטיים משותפים שאינם תקינים.

34 רשות מוסמכת - ראש הג"א, מפקד הג"א מחוזי או כל אדם שהוסמך בכתב על ידי ראש הג"א לעניין זה.

35 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010**, בפרק על "ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום", עמ' 67.

היעדר מידע מלא  
ומבוסס בדבר  
כשירותם של אמצעי  
המיגון עלול לפגוע  
באמינותה של תמונת  
מצב המיגון, החיונית  
לתכנון ההגנה על  
העורף האזרחי  
ולמימושה

במרץ 2016 מסר צה"ל בתגובתו לממצאי הדוח, כי "פיקוד העורף מסייע לאורך שנים לרשויות המקומיות בכתיבת חוק עזר עירוני. כיום בלמעלה ממאה רשויות מקומיות קיים חוק עזר עירוני שנועד לקבוע את אחריותן וסמכותן לפקח על מקלטים פרטיים משותפים. בביקורות הג"א המתבצעות על ידי פקע"ר ורח"ל ניתן ציון לרשות בהתייחס, בין היתר, לקיומו של חוק עזר כאמור". עוד מסר צה"ל בתשובתו, כי "לא קיימת כיום יכולת אכיפה מול הרשויות המקומיות בכל הנוגע לתחזוקתם של מקלטים [ציבוריים]... בפיקוד העורף מקודמת הצעה לתיקון חקיקה אשר תיתן בידי הרשויות המקומיות סמכויות יתר ותחייבן לממש את אחריותן בתחום זה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על פי חוק הג"א, רשאי מפקד פקע"ר מתוקף היותו ראש הג"א, להורות לרשות המקומית להבטיח את תקינותם של אמצעי המיגון שבתחומה. על כן, מן הראוי שמפקד פקע"ר ומפקדי הפיקודים המרחביים האחראים לתחום הג"א באזורים מסוימים במרחבם, יממשו את הסמכויות שניתנו להם מתוקף החוק, ויקיימו פיקוח ובקרה על האופן שבו הרשויות המקומיות מממשות את סמכויותיהן בנושא המקלטים הפרטיים המשותפים, וזאת כדי להבטיח את כשירותם לצורך הגנת התושבים בחירום. במסגרת הפיקוח והבקרה, על פקע"ר לקבל מהרשויות המקומיות נתונים שוטפים בדבר כשירות אמצעי המיגון, לעדכן בהתאם את נתוני פער המיגון, ולהציג בפני הגורמים הרלוונטיים בצה"ל ובמשהב"ט, לשם עדכון התכניות הנגזרות מכך.

היעדר מידע מלא ומבוסס בדבר כשירותם של אמצעי המיגון עלול לפגוע באמינותה של תמונת מצב המיגון, החיונית לתכנון ההגנה על העורף האזרחי ולמימושה.

נוכח ההשקעה הכבדה בהתקנת ממ"דים בכל בנייה חדשה הנעשית מאז שנת 1992, ונוכח ההשלכות העלולות לנבוע ממיגון שאינו תקין בממ"דים, ראוי ששר הביטחון באמצעות רח"ל ובשיתוף פקע"ר והרשויות המקומיות, יבחן את הצורך בפיקוח על תקינות הממ"דים, ואת הדרך למימוש פיקוח כזה. את המסקנות שיעלו מבחינה זו יש להציג בקבינט.

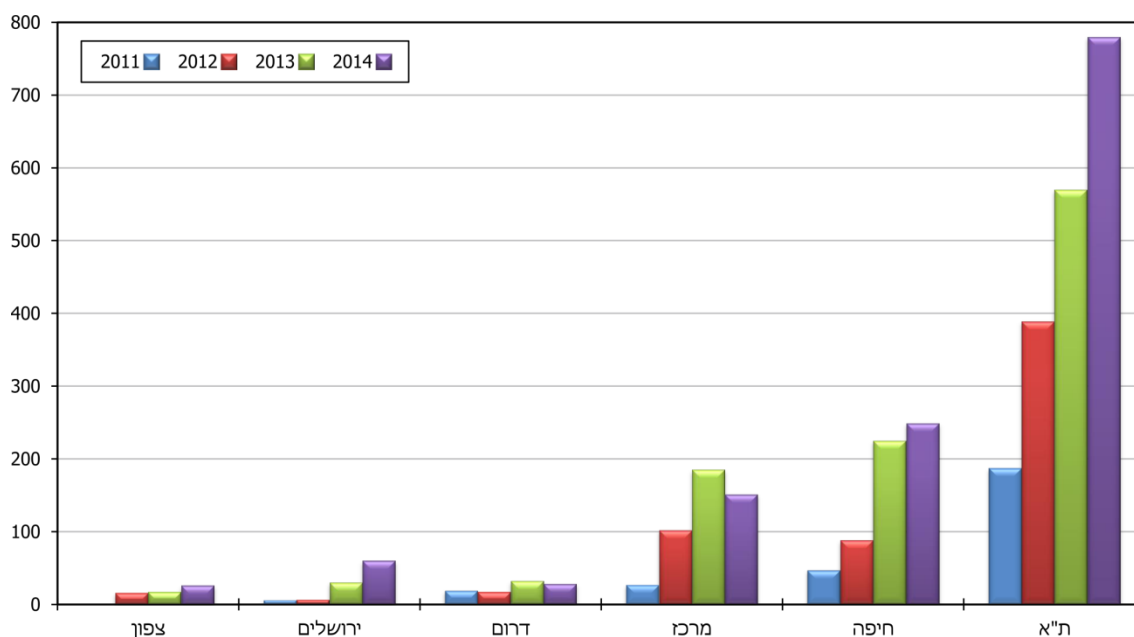
## תכניות לצמצום פערי המיגון

נוכח פערי המיגון גיבשו במהלך השנים גורמים שונים תכניות לצמצום פערי המיגון. להלן סקירה של תכניות אלה:

1. **תמ"א 38:** באפריל 2005 קיבלה הממשלה החלטה 3537 (מס' פש/38), שאישרה את תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (להלן - תמ"א 38), ושמטרתה לקבוע הסדרים תכנוניים לחיזוק מבנים קיימים מפני רעידת אדמה. התכנית כוללת גם קבלת זכויות בנייה תמורת הוספת ממ"דים בבניין ללא ממ"דים לשם חיזוקו.

כפי שעולה מנתוני מינהל התכנון<sup>36</sup>, "תמריצי התמ"א לביצוע חיזוק המבנים, אינם כדאיים כלכלית באזורים בהם ערך הקרקע נמוך באופן יחסי, ועל כן, תכנית תמ"א 38 אינה תורמת לצמצום פערי המיגון ביישובי הפריפריה, ובכלל זה ביישובים הסמוכים לגבולות מדינת ישראל. מנתוני מינהל התכנון עולה, כי החל ממועד אישור תמ"א 38 באפריל 2005 ועד דצמבר 2014 אושרו כ-1,900 בקשות להיתר בנייה על פי תמ"א 38, המייצגות כ-18,000 יחידות דיור<sup>37</sup>. מתוך כלל הבקשות שאושרו בשנים אלו, רק כ-3% במחוז צפון וכ-4% במחוז דרום (לעומת כ-70% במחוזות מרכז ותל אביב לדוגמה)<sup>38</sup>.

**תרשים 3: אישור בקשות להיתר בנייה לפי תמ"א 38 בחלוקה למחוזות.**



ב-14.7.13 התקבלה החלטת ממשלה (מספר 551) שקבעה קריטריונים לתמיכה בפרויקטי תמ"א 38 במבנים הנתמכים כלכלית על ידי המדינה, ועל הקמת קרן למתן הלוואות מדינה לפרויקטים של תמ"א 38 כדי לייצר תמריצים למימוש תמ"א 38 באזורים שבהם שווי הקרקע נמוך, קרי באזורי הפריפריה. נכון למועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015, הקרן למתן הלוואות לא הוקמה.

36 מינהל התכנון פועל כגוף מטה של משרד הפנים, וצפוי להפוך ליחידת סמך של משרד האוצר בהתאם להחלטת ממשלה מ-19.5.15 (מס' 16) ולהחלטת ועדת השרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודיור מ-8.6.15.

37 לפי דוח יישום תמ"א 38 לשנת 2014 שפרסם מינהל התכנון בספטמבר 2015.

38 להלן התפלגות לפי מחוזות משרד הפנים של הבקשות להיתר בנייה לפי תמ"א 38 שאושרו עד שנת 2014: צפון 2.6%; ירושלים 2.2%; דרום 4.1%; מרכז 22.2%; חיפה 20.3%; תל אביב 48.6%.

**תכנית תמ"א 38 אינה תורמת לצמצום פערי המיגון ביישובי הפריפריה, ובכלל זה ביישובים הסמוכים לגבולות מדינת ישראל**

בפברואר 2016 מסר מינהל התכנון בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "בעניין האפקטיביות של התמ"א [38] באזורים בעלי ערכי קרקע נמוכים, המועצה הארצית לתכנון ולבניה ציינה כבר בעת אישור התמ"א שעבור אזורים אלו נדרש לפתח כלים משלימים לעידוד חיזוק המבנים, שאינם בתחום סמכותו של מינהל התכנון". עוד נמסר, כי "במסגרת הוראה לעריכת שינוי 4 לתמ"א 38 בשנה האחרונה נכלל הנושא של שדרוג המנגנון הקיים בתמ"א למתן זכויות במגרש אחר בתמורה לחיזוק, בין היתר כך שיעודד חיזוק בפריפריה. בנושא זה נערך במרץ 2015 שולחן עגול בראשות שר הפנים, והמסקנות מבחינת הנושא ידונו במפגש עם נציגי הגופים הרלוונטיים לרבות ועדת ההיגוי להערכות לרעידת אדמה, משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר. ניתן לציין כבר בשלב זה כי הועלו במפגש קשיים ראשוניים ליישום הצעה זו במיוחד בשל הצורך בהקמת מנגנונים וגופים חדשים שינהלו אותו".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015, לא יושמו אמצעים לעידוד מימוש תמ"א 38 באזורי הפריפריה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח תרומתה הפוטנציאלית של תמ"א 38 לצמצום פערי המיגון, ראוי שמינהל התכנון ינקוט בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים את כל הצעדים הנדרשים לשם מימוש התכנית ביישובי הפריפריה.

2. **תמ"א 40:** ביולי 2007 הורתה המועצה הארצית לתכנון ובנייה על הכנת תכנית המתאר הארצית למיגון ולפיתוח המרחב התת-קרקעי (להלן - תמ"א 40). בין היתר, מטרתה של תמ"א 40 היא לקבוע "כללים ותמריצים להקמה ולשיפור המיגון של האוכלוסייה ושל הפעילויות החיוניות מול תרחישי ייחוס בחירום"<sup>39</sup>. במסמך המדיניות למיגון ולפיתוח תת-קרקע<sup>40</sup> נכתב, כי תמ"א 40 תסייע לשפר את המיגון הפיזי לאוכלוסייה באמצעות "קביעת תנאים לפיהם הקמה ושימוש בחללים תת-קרקעיים במרחב הציבורי יהיו דו-תכליתיים, וישמשו גם כמקלטים ציבוריים בעתות חרום". זאת על ידי התניית היתר הבנייה בהקצאת שטחים למיגון "בהתאם לפערי המיגון הקיימים באזור". משרד הפנים נקבע כעורך התכנית, ומינהל התכנון נקבע כמרכז העבודה. בהוראה להכנת תמ"א 40 נקבע, כי היא תובא לאישור המועצה הארצית עד דצמבר 2008 ותובא לאישור הממשלה עד יולי 2009.

ביוני 2011 הגיש צוות תמ"א 40 למועצה הארצית מסמך מדיניות שבו נקבעו העקרונות האמורים להוות בסיס לכתיבת התכנית. במרץ 2012 החליטה הממשלה על האחדה ותמצות תכניות מתאר ארציות רבות, ובכללן תמ"א 40, לתכנית מתאר ארצית אחת (להלן - תמ"א 1).

39 מתוך ההוראה להכנת תכנית מתאר ארצית למיגון ולפיתוח המרחב התת-קרקעי (תכ 2007-10385).

40 מסמך המדיניות נכתב על ידי צוות תמ"א 40 ואושר ב-22.2.11 על ידי ועדת המשנה לנושאים טכנוניים עקרוניים של משרד הפנים, המשמשת כוועדת ההיגוי של פרויקט תמ"א 40.

## העיכוב בגיבוש ובאישור תכנית תמ"א 40 הוא אחד החסמים בהקמת מחסות המוניים, האמורים לשמש כאמצעי מיגון ציבוריים

ביוני 2015 מסר ראש מחלקת מיגון בפקע"ר לצוות הביקורת, כי העיכוב בגיבוש ובאישור תכנית תמ"א 40 הוא אחד החסמים בהקמת מחסות המוניים, האמורים לשמש כאמצעי מיגון ציבורי. עוד הוסיף, כי "הבעיה המרכזית מבחינת פקע"ר היא שאין תקנות המחייבות את הזימים לממש את המבנים כמחסות המוניים, וההיענות לדרישות פקע"ר תלויה ברצון הרשות המקומית והזים".

בתגובת רח"ל לדוח מבקר המדינה בנושא "ההיערכות למיגון המתקנים הרגישים במדינת ישראל כנגד איום רקטות וטילי קרקע"<sup>41</sup> נמסר, כי רח"ל תפעל להקמת ועדה בין-משרדית ייעודית לנושא המיגון בתת-קרקע. עד מועד סיום הביקורת הנוכחית, אוקטובר 2015, לא הוקמה ועדה כזו.

בפברואר 2016 מסר מינהל התכנון בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "נושאים שטופלו במסגרת תמ"א 40 נכללו בהוראת המועצה הארצית לעריכת שינוי 4 לתמ"א 38. במסגרת זו ועדת העורכים בחנה אפשרות למתן היתרי בניה לחידוש והרחבת מקלטים ציבוריים קיימים בתת-קרקע בשטחים פתוחים ומתחת למבני ציבור, לתוספת זכויות בניה בתת-הקרקע, וכן לשימוש בשטח לצרכי מיגון כתכלית משנית בכל מקום בו מוצעת בנייה בתת-הקרקע בשטח העולה על 1,000 מ"ר ותנאים להקמת מיגוניות לטובת המיגון בעת חרום".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נכון למרץ 2016, שינוי 4 בתמ"א 38 טרם אושר, ואין כל תכנית ממשלתית לשימוש בתת-קרקע לצורכי מיגון. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי נוכח הפוטנציאל הגלום בשימוש בתוך התת-קרקעי לצורך מיגון, ונוכח חשיבות צמצום פערי המיגון, על שר הביטחון, מתוקף היותו הממונה על חוק הג"א, לבחון ביסודיות את רעיון השימוש בתוך התת-קרקע.

במרץ 2016 מסר ראש רח"ל בתגובתו לממצאי הדוח, כי "הערת המבקר מקובלת. בתוך מס' חודשים עתיד להתמנות עובד ברח"ל שחלק משמעותי מעיסוקו יהיה תחום המקרקעין (כולל ההיבטים הסטטוטוריים והרגולטוריים), וכן גם קידום תמ"א 40".

3. **מיגון בתי מגורים בעוטף עזה:** במהלך השנים 2008-2012 החליטה הממשלה מספר החלטות<sup>42</sup>, ובהן נקבע כי יש למגן את כל בתי המגורים ביישובים המצויים בטווח של עד 7 ק"מ מגדר המערכת הגובלת בעזה (להלן - עוטף עזה). המיגון יתבצע על ידי בניית ממ"דים או פתרונות מיגון חלופיים. האחריות הכוללת לביצוע התכנית הוטלה על משרד הבינוי והשיכון.

משרד מבקר המדינה מצייין בחיוב, כי בביקורת עלה שתכנית זו הושלמה.

41 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2014**, אוקטובר 2014, עמ' 53-55.  
42 החלטה מס' 3192 מ-24.2.08, החלטה מס' 4316 מ-7.12.08, החלטה מס' 2834 מ-6.2.11 והחלטה מס' 5187 מ-28.10.12.

4. **החלטת ממשלה להרחיב את טווח אפשרויות המיגון והקמת צוות בין-משרדי בראשות השר להגנת העורף:** ב-26.5.13 החליטה הממשלה (החלטה מספר 280) "לפעול באורח נחוש ונחרץ בכל המערכות הממשלתיות, לרבות באמצעות תיקוני חקיקה והסרת החסמים במטרה להגדיל את אפשרויות המיגון של אזרחי ישראל".

כחודש מאוחר יותר, ב-16.6.13, החליטה הממשלה (החלטה מספר 387) על הקמת צוות בין-משרדי לגיבוש תכנית לצמצום פערי המיגון בעורף האזרחי "נוכח קיומו של מיגון חסר במבנים רבים ברחבי המדינה, ולאור טיבם של האיומים הביטחוניים על העורף הישראלי". על הצוות הבין-משרדי, שבראשו עמד השר להגנת העורף דאז, השר גלעד ארדן, הוטל לגבש תכנית התמגנות ארצית "שמטרתה להביא לשדרוג של רמת המיגון של מבני מגורים קיימים" בתוך 120 יום. עוד נכתב בהחלטה, כי "הצעת הצוות על כל היבטיה תובא לאישור הממשלה".

במסקנות הצוות הבין-משרדי נכתב, בין היתר, כי כל מבנה ללא מיגון תקני יחויב בחיזוק חדר המדרגות (בבנייה רוויה) או בחיזוק חלל פנים-דירתי (בבתים צמודי קרקע). כלומר, הצוות המליץ לחייב מבנים קיימים בהוספת מיגון, כאשר במקרה שכזה רמת המיגון הנדרשת נמוכה יותר מדרישות המיגון התקני הקיימות עבור מבני מגורים חדשים, שעל פיהן נדרש כיום ממ"ד לכל דירה. כמו כן, הצוות הבין-משרדי המליץ על מתן סיוע לפריפריה ולשכבות החלשות באמצעות מענקים ממשלתיים לצורך מימוש החובה להוספת מיגון. הצוות הגדיר שלוחות הזמנים לביצוע התכנית יהיו חמש שנים באזורי האיום ו-10 שנים ביתר חלקי הארץ, והעריך כי התקציב למימושה של התכנית יהיה כ-10 מיליארד ש"ח.

באוקטובר ובדצמבר 2013 התקיימו דיונים שבהם הוצגו המלצות הצוות הבין-משרדי לראה"ם. במהלך הדיונים הציג הצוות לראה"ם, לנציגי משרדי הממשלה, למל"ל ולפקע"ר את עקרונות תכנית ההתמגנות שגיבש, והציג אומדן של עלויות התכנית. יצוין, כי שר הביטחון ומנכ"ל משהב"ט לא נכחו בדיונים האמורים אף על פי שהוזמנו ואף על פי שנושא המיגון נמצא באחריות שר הביטחון מתוקף היותו אחראי לחוק הג"א.

במהלך הדיונים הציג פקע"ר את התנגדותו לפתרונות שיפור המיגון שהעלה הצוות הבין-משרדי, בטענה שאלו מספקים הגנה לא מספיקה מפני ירי טילים, אינם מספקים הגנה מפני נשק לא קונבנציונאלי, ועלולים להחליש את עמידות המבנה בפני רעידות אדמה.

במפגש האחרון הנחה ראה"ם את מנכ"ל משרדו "לבחון ולהציג בפניו את המשמעויות שבאימוץ תכנית המיגון על מחירי הנדל"ן בארץ", וכי יש "לתאם דיון שלישי ומסכם לנושא".

בביקורת עלה, כי לא נערך דיון מסכם לנושא.

במרץ 2016 מסר משרד ראה"ם בתגובתו לממצאי הדוח, כי "בהתאם לדיון מיום 19.12.13 בו הוטל על מנכ"ל משרד רה"מ לבחון את המשמעויות שבאימוץ תכנית המיגון על מחירי הנדל"ן בארץ - התקיימה עבודת מטה בהובלת מ"מ

  
נכון לאפריל 2016,  
טרם גובשה תכנית  
ארצית הכוללת  
פתרונות מימון  
להקלה על בניית  
ממ"דים, וזאת כ-15  
חודשים לאחר המועד  
המקורי להגשתה

סמנכ"ל פנים, תכנון ופיתוח ובהשתתפות אגף התקציבים ואגף החשבת הכללית; עבודת המטה העלתה כי חיוב התמגנות הוא בעל השלכות שליליות על ענף הבניין, שווקי הנדל"ן והאשראי; בהמשך לעבודת מטה זו התקבלה החלטת ממשלה מס' 2025 [שעיקרה גיבוש תכנית להסרת חסמים ולקיצור תהליכים בבניית ממ"דים]... וזאת חלף האמור בהחלטת ממשלה מס' 387... בדבר הקמת צוות לגיבוש תכנית להתמגנות העורף. בכך באה לידי סיום עבודת הצוות".

5. **גיבוש תכנית להקלה על בניית ממ"דים:** בספטמבר 2014 קיבלה הממשלה החלטה (מספר 2025) בנושא "תכנית רב-שנתית לפיתוח הדרום", ובה נקבע, בין היתר, "להטיל על מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון וראש רשות החירום הלאומית, בתיאום עם החשבת הכללית והממונה על התקציבים במשרד האוצר, נציג היועץ המשפטי לממשלה ומנהלת מינהל התכנון במשרד הפנים לגבש, בתוך 120 יום, תכנית להסרת חסמים ולקיצור תהליכים במטרה להקל על בניית ממ"דים ופתרונות מיגון אחרים בבתי מגורים... סעיף זה יחול על כלל הארץ". כלומר, היה על הצוות לגבש את התכנית עד ינואר 2015.

ראש רח"ל, תת-אלוף (מיל) בצלאל טרייבר, מסר לצוות הביקורת באוגוסט 2015, כי "מאז ההחלטה על הבחירות לכנסת העשרים [בדצמבר 2014] הוקפאה העבודה [עבודת הצוות למימוש החלטה מס' 2025] בפועל", כשלושה חודשים אחרי קבלת ההחלטה.

משרד מבקר המדינה מצוין, כי בביקורת לא נמצא מי החליט על הקפאת עבודת הצוות למימוש החלטה מס' 2025, ומדוע.

בפברואר 2016 מסר מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מר אשל ארמוני, בתגובתו לממצאי הביקורת, כי לאחר מועד סיום הביקורת התחדשה עבודת הצוות, ובחודשים ינואר ופברואר 2016 ערכו משרד הבינוי והשיכון, החשבת הכללית, רח"ל ופקע"ר מספר פגישות בנושא תכנית המיגון הארצית לצורך גיבוש סדרי עדיפויות למיגון בהתאם למפת האיומים. כמו כן, בינואר 2016 הגיש מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון בקשה למזכירות הממשלה לדחיית המועד לגיבוש התכנית ל-1.4.16. בביקורת עלה, כי בקשה זו אושרה בפברואר 2016<sup>43</sup>.

באפריל 2016 מסרה החשבת הכללית במשרד האוצר, כי טרם גובשו פתרונות מימון ליישום התכנית; ממלא מקום מזכיר הממשלה, מר אריה זהר, מסר למשרד מבקר המדינה, כי עד אותו מועד לא התקבלו במזכירות הממשלה המלצות הצוות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נכון לאפריל 2016, טרם גובשה תכנית ארצית הכוללת פתרונות מימון להקלה על בניית ממ"דים, וזאת כ-15 חודשים לאחר המועד המקורי להגשתה.



  
 לרוב תושבי רמת  
 הגולן וגזרת גבול  
 הלבנון, אין מיגון תקני  
 בסמוך למקום  
 מגוריהם

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אמנם על פי החלטת הממשלה, החל משנת 1992 כל בנייה חדשה כרוכה בבניית ממ"ד, דבר שהביא לצמצום בפערי המיגון. עם זאת, החלטות שונות שקיבלה הממשלה מאז שנת 2005, שמטרתן צמצום פערי המיגון בבנייה שנבנתה לפני 1992, בחלקן לא מומשו כלל ובחלקן מומשו חלקית בלבד, ולכן לא הביאו לצמצום משמעותי בפערי המיגון, במיוחד באזורי הפריפריה.

## תמונת מצב המיגון ביישובי הצפון

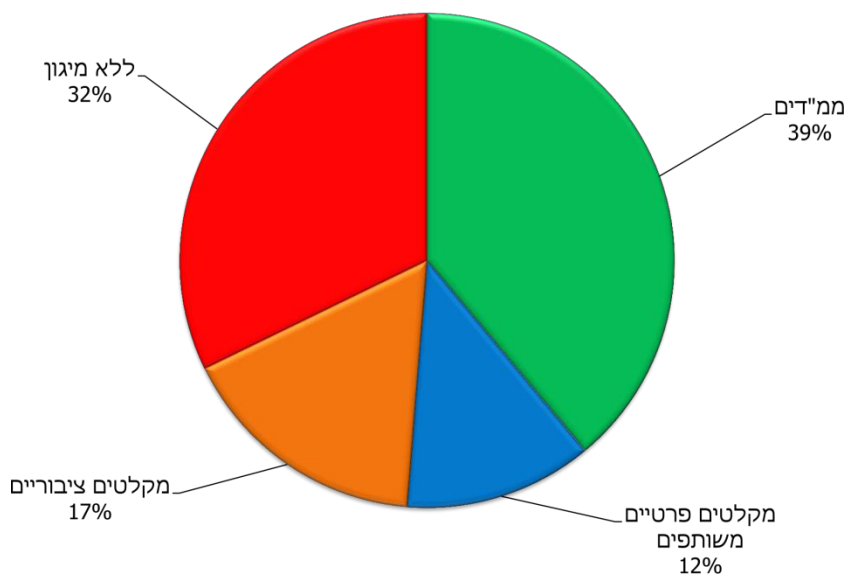
כאמור, לפי תרחישי צה"ל, בעת העימות הבא באזור הצפון צפוי ירי נרחב ומתמשך של טילים ורקטות לעבר העורף האזרחי אשר יחייב שהייה ממושכת במרחבים מוגנים, בדגש על היישובים הנמצאים עד 15 ק"מ מהגבול (טווח השיגורים של הירי לטווח קצר ובינוני)<sup>44</sup>.

במהלך 2014, במסגרת היערכות צה"ל לחזית לחימה צפונית, ערך פקע"ר סקר מיגון ראשוני בגבולה הצפונית של ישראל (הגבול עם סוריה ולבנון) שבחן את רמת המיגון בבתי מגורים ביישובי רמת הגולן וביישובים הנמצאים עד 15 ק"מ מגבול לבנון. על פי נתוני הסקר, רוב תושבי רמת הגולן מוגנים באמצעות מקלטים ציבוריים ומקלטים פרטיים משותפים, ולכמחצית מבתי-האב ברמת הגולן אין ממ"דים. בגזרת גבול לבנון, לרבים מהתושבים אין מיגון תקני בסמוך למקום מגוריהם. יצוין, כי בחלק מערי הצפון ישנם פערי מיגון משמעותיים. כפי שיובהר בהמשך, תכניות לפינוי אוכלוסייה של צה"ל אינן כוללות פינוי של ערים.

44 לפי איום הייחוס לעורף לתר"ש 'תעוזה' (לשנים 2014-2018) שאישר סגן הרמטכ"ל. כאמור, תר"ש 'תעוזה' לא אושרה, ולכן התרחיש לא אושר על יד הרמטכ"ל ושר הביטחון.



**תרשים 4: התפלגות בתי האב ביישובי הצפון הנמצאים בטווח של עד 15 ק"מ מגבול לבנון, לפי אמצעי המיגון העומדים לרשותם:**



בינואר 2015 דיווח פקע"ר על נתוני הסקר לראש רח"ל, תת-אלוף (מיל) בצלאל טרייבר, ולמנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מר שלמה בן-אליהו. בהמשך לכך החלה עבודת מטה בראשות ראש רח"ל בנושא שיפור מערך החירום בצפון, ובכלל זה שיפור המיגון הפיזי. במסגרת עבודת המטה, ב-23.6.15 החליט ראש רח"ל כי "רח"ל תקים בתקופה הקרובה מנהלת לצורך העמקת הכנת היישובים בצפון לחירום". עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015, המנהלת האמורה לא הוקמה.

בנובמבר 2015 כתב ממלא מקום ראש חטיבת מדיניות ברח"ל לצוות הביקורת, כי ראש רח"ל הודיע בעבר "כי כל עוד הוא בסטאטוס ממלא מקום הוא לא ימנה גורם קבוע מטעם רח"ל לנושא זה"<sup>45</sup>. עוד כתב, כי לאחר מינויו של ראש רח"ל ב-1.11.15, הנושא טרם סוכם, ו"בשלב זה כל משרד מנהל את פעילותו והמעקב מתבצע בדיוני הסטאטוס המתקיימים מעת לעת ברח"ל".

ביולי 2015 פרסם ראש רח"ל "תכנית אינטגרטיבית לשיפור מערך החירום בצפון" (להלן - התכנית האינטגרטיבית), ובה הוגדרו סדרי עדיפויות לשיפור המוכנות בחירום לפי גזרות, כאשר בעדיפות ראשונה הוגדרו יישובי רמת הגולן המצויים בקרבת הגבול. התכנית האינטגרטיבית כוללת פעולות לרכש ציוד לחירום. בנוסף לכך, הוגדרה ההיערכות הנדרשת ביישובי העדיפות הראשונה, ובכלל זה השלמת מרחבים מוגנים מוסדיים בכל המעונות והגנים ביישובי המועצה האזורית גולן והמועצה המקומית קצרין. בתכנית נקבע שתאריך היעד לסיום עבודות המיגון

45 מר טרייבר שימש ממלא מקום ראש רח"ל מיוני 2014 עד 1.11.15, אז מונה לראש רח"ל באופן קבוע.

עבודות המיגון  
במעונות ובגני ילדים  
שתוכננו להסתיים  
בסוף 2015, לא החלו  
נכון למרץ 2016

במעונות ובגנים הנזכרים הוא סוף 2015. בביקורת עלה, כי נכון למרץ 2016 עבודות המיגון טרם החלו.

בפברואר 2016 מסר משרד החינוך בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "משרד החינוך נדרש לסייע בנתוני המוסדות למח' מיגון של פקע"ר, לצורך תכנון ומיפוי פערי המיגון לקראת סקר מיגון. תהליך סקר המיגון נמצא בתחילת עבודת מטה באחריות פקע"ר וטרם נסתיים". עוד מסר, כי "תקצוב פערי המיגון אינו באחריות משרד החינוך".

יצוין, כי התכנית האינטגרטיבית אינה כוללת צעדים לצמצום פערי המיגון בקרב התושבים, כגון מיגון בתי מגורים, שיפוץ מקלטים קיימים והקמת מחסות המוניים תקינים.

בפברואר 2016 מסר ראש רח"ל בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "האחריות למיגון בתי מגורים מוטלת על האזרח, וביחס למבנים בהם שוהים עובדים ו/או מבקרים בהיקפים הקבועים בחוק הג"א - מוטלת האחריות להקמת מקלט על המחזיק במבנה". עוד מסר, כי "במהלך 2015 יזמה רח"ל תכנית מיידית בהיקף של למעלה מ-70 מש"ח [מיליון ש"ח] שמימושה החל וכן גם בשנת 2016 מופעלת תכנית בהיקף של עשרות מיליוני שקלים".

לדעת משרד מבקר המדינה, על שר הביטחון באמצעות רח"ל לבחון את ההשלכות של פערי המיגון ביישובי הצפון על יכולת ההגנה על התושבים. בהתאם לכך, עליו לגבש מענה הולם תוך התחשבות בתרחיש הייחוס ובאמצעי הגנה נוספים, כדוגמת פינוי אוכלוסייה, אשר יעמדו לרשות תושבי יישובי הצפון בעת הצורך.

במרץ 2016 מסר ראש רח"ל בתשובתו לממצאי הביקורת, כי "על פי הדין החל האחריות למיגון בתי מגורים מוטלת על האזרח". גם צה"ל בתגובתו לממצאי הביקורת מסר במרץ 2016, כי "החוק קובע כי בראש ובראשונה מוטלת האחריות למיגון על הפרט".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי החובה לבניית ממ"דים מוטלת על האזרח החל משנת 1992. בבניינים שנבנו בין שנת 1970 לשנת 1992 חלה חובת בניית מקלט פרטי משותף, אשר כאמור אינו מתאים לשהייה ממושכת הצפויה להידרש ביישובי הצפון. תושבים אשר מתגוררים בבניינים ישנים יותר, אינם בהכרח בעלי מיגון. הוספת ממ"ד לבית מגורים באופן עצמאי אינה תמיד אפשרית נוכח מגבלות תכנוניות ונוכח העלות הגבוהה של הממ"ד, כ-100,000 ש"ח לכל הפחות, השווה לכ-11 משכורות ממוצעות וכ-15 משכורות חציוניות<sup>46</sup>.

46 לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכון לשנת 2014 ההכנסה הממוצעת לשכיר הייתה 9,317 ש"ח וההכנסה החצינית לשכיר הייתה 6,707 ש"ח.

## מיגון יישובי הבדואים בנגב

אוכלוסיית הבדואים בנגב מונה כ-200,000 איש, ולמעלה ממחציתם בני פחות מ-18. כשני שלישים מכלל אוכלוסייה זו מתגוררת ביישובים מוכרים, קרי, יישובים שהמדינה הכירה בהם והצהירה על מחויבות להסדרתם, מבחינה תכנונית ומבחינת שירותים לאוכלוסייה. זאת להבדיל מיישובים שאינם מוכרים, המכונים "פזורה", אותם אין כוונה למסד, והם אינם כלולים בתכניות מתאר ארציות ובתכניות אחרות.

בדוח מבקר המדינה משנת 2010<sup>47</sup> עלה, כי רק בחלק מהיישובים המוכרים קיימות תכניות מפורטות אשר מכוחן ניתן לקבל היתרי בנייה. בדוח נוסף משנת 2016<sup>48</sup> שב ועלה היעדרן של תכניות מפורטות. בנוגע ליישובים בתחום המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום, אשר מונות כ-100,000 תושבים, עלה, כי "על רקע תביעות בעלות על קרקעות שנמצאות בתוך יישובים שבמועצות אזוריות אלה ובגלל היעדר תכניות מפורטות לחלק מן השכונות ביישובים, כמעט שלא ניתן היה להוציא בהם במהלך השנים היתרי בנייה".

בביקורת עלה, כי ביישובים המוכרים יש פערי מיגון ניכרים בבתי המגורים, ואף במוסדות ציבור כגון מרפאות, בתי ספר וכדומה. ביישובי הפזורה אין כל מיגון בבתי המגורים, אשר חלקם מבנים ארעיים.

במהלך מבצע "צוק איתן", הגישו מספר תושבים בדואים מאזור הנגב הצפוני, יחד עם עמותות שונות ובהן האגודה לזכויות האזרח, עתירה לבג"ץ<sup>49</sup> נגד מפקד פקע"ר, שר הביטחון והמועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום<sup>50</sup> (להלן - המשיבים), בדרישה לספק לתושבי הפזורה הבדואית ביישובים המוכרים ובאלו שאינם מוכרים פתרונות מיגון מידיים מפני ירי טילים ונשק תלול מסלול, וכן לקבוע הנחיות ולתת הוראות בהתאם לרשויות המקומיות, כולל לוחות זמנים לביצוע, בדבר "הקמתם של מרחבים מוגנים ואמצעי הגנה מתאימים בכפרים, וזאת באופן שמקיים את הזכות להגנה על חייהם ועל שלמות גופם של תושבי הכפרים".

בתגובתן ציינו המועצות האזוריות, בין היתר, כי רבים מתושביהן, גם אלו המתגוררים ביישובים המוכרים, אינם רשאים לבנות מבנה בעל ממ"ד נוכח היעדר תכניות מתאר או נוכח בעיות בנושא היתרי הבנייה.

בפסק דין חלקי שנתן בג"ץ בעתירה האמורה נקבע, כי "אין חולק כי על המדינה מוטלת חובה עליונה להגן על חייהם ועל שלמות גופם של אזרחיה ותושביה... חובה זו חלה גם - וניתן לסבור כי אף בעיקר - בעיתות מלחמה וחירום. חובה זו חלה ביחס לכל אדם, בין אם ישיבתו באזור בו נשקפת סכנה לחיו היא 'מוכרת' ובין אם לאו". עוד נקבע בפסק הדין החלקי, כי "טענות העותרים בנוגע למצבן של תשתיות המיגון

47 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010**, בפרק על "המועצה האזורית אבו בסמה".

48 מבקר המדינה, **דוח שנתי 166ג**, בפרק על "היבטים בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב", עמ' 917.

49 בג"ץ 5019/14 **אבו עפאש נ' מפקד פיקוד העורף** (פורסם בתקדין 20.7.14).

50 מועצות אזוריות אשר בשטחן יישובים מוכרים של הפזורה הבדואית.

**ביישובי הבדואים  
שאינם מוכרים כמעט  
שאינן בנמצא מבנים  
שלודים, כך שיכולת  
המיגון של תושבי  
יישובים אלו נמוכה  
משמעותית מזו של  
תושבי מרבית  
היישובים בישראל**

בכפרים הבדואים ראויות להמשיך ולהתברר, והורה למשיבים למסור בתוך 30 יום את התייחסותם בנוגע לתשתיות המיגון ביישובים.

לאחר מספר דחיות, במרץ 2015 הגישו המשיבים מטעם המדינה, מפקד פקע"ר דאז, האלוף (מיל) אייל איזנברג, ושר הביטחון דאז, רב-אלוף (מיל) משה יעלון, לבית המשפט, הודעה מעדכנת ובה הציגו תכנית לשיפור מיגון האוכלוסייה הבדואית. התכנית כוללת, בין היתר, פתרון זמני של הקמת מחסני חירום ביישובים שאינם מוכרים, שיכילו אמצעים להקמה מיידית של מחסות זמניים ברמת מיגון נמוכה. בתכנית צוין, כי "פתרון מיגון הכולל **קיבוע תשתיתי** כמקלט או ממ"ד... אינם עולים בקנה אחד עם תכניות ממשלתיות אחרות שנועדו להסדיר את התיישבותם העתידית של בני אוכלוסייה זו" (ההדגשה במקור). בנוגע ליישובים המוכרים, נקבע בתכנית, כי ההתייחסות אליהם זהה לכל יישוב אחר, כלומר, "על הפרט מוטלת החובה על הקמתו של מיגון תקני... בהיעדר מענה מיגון תקני, מונחית האוכלוסייה לפעול על פי כללי 'הכי מוגן שיש' לצאת לחדרי מדרגות או לתפוס מחסה בתוך מבנה קרוב". עוד נכתב בהודעה המעדכנת, כי "נוכח היעדר תקציב לשנת 2015 טרם הוקצו לתכנית המיגון הפיזי משאבים, וכן נציין כי מדובר בתכנית רב-שנתית. לאחר שיוגשו לממשלה המלצות ועדת לוקר בעניין תקציב הביטחון, ולאחר שהממשלה הבאה תאשר למשרד הביטחון תכנית תקציבית רב-שנתית (תר"ש), תתקצב תכנית המיגון הפיזי במסגרת התר"ש, בהתחשב בכלל צרכי הביטחון והעורף"<sup>51</sup>.

ביולי 2015, כשנה לאחר הגשת העתירה, קבע בג"ץ כי על שר הביטחון ועל מפקד פקע"ר "לשקול, בהמשך למדיניותם העקרונית, להציב אמצעי מיגון הנמצאים כיום בידי פיקוד העורף ליד מקומות ציבוריים כמו בתי ספר ומרפאות בפזורה הבדוית". בהחלטתם ציינו השופטים, כי "ככל שניתן לשתף בכך, במקומות הרלבנטיים, את המועצות האזוריות... מה טוב, אך עיקר הפניה היא אל המדינה".

במועד סיום הביקורת הצבת אמצעי המיגון במרכזי שירות ציבוריים נדונה עדיין בבית המשפט אשר טרם הכריע בעניין.

שר הביטחון דאז, רב-אלוף (מיל) משה יעלון, וצה"ל ציינו בתגובתם לממצאי הביקורת, כי ישנם יישובים נוספים, חלקם ברמת איום זהה או גבוהה ביחס ליישובי הבדואים בנגב, אשר קיימים בהם פערי מיגון, וכי יש חשיבות במתן גמישות למקבלי החלטות להקצות את אמצעי המיגון בשעת חירום בהתאם להערכת המצב הרגעית. עוד מסר צה"ל בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי "שהייה במבנים שלודים [מבנה בעל שלד מבטון מזוין] בעת התקפת טילים על העורף הינה מצילת חיים... אדם שיימצא במבנה שלוד מוגן ברמה של 90% ועל בסיס זה נבחנו הנחיות המיגון - 'הכי מוגן שיש'".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ביישובי הבדואים שאינם מוכרים כמעט שאין בנמצא מבנים שלודים, כך שיכולת המיגון של תושבי יישובים אלו נמוכה משמעותית מתושבי מרבית היישובים בישראל, גם אלו שאינם בעלי ממ"ד, אשר נמצאים לרוב בקרבת מבנים שלודים.

51 המלצות ועדת לוקר הוגשו לממשלה ביולי 2015. במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015, טרם אושר תקציב הביטחון, וממילא טרם אושרה תכנית רב-שנתית למשהב"ט.

בחלק מהיישובים המוכרים, חובת המיגון המונחת לכאורה בידי האזרח, אינה ניתנת למימוש על ידי חלק ניכר מהאזרחים תושבי היישובים הבדואים

במרץ 2016 מסר שר הביטחון דאז בתגובתו לממצאי הדוח, כי "יזכר כי על פי הדין החל בישראל החובה לבניית פתרונות מיגון מונחת בידי האזרח ולא בידי הרשויות, משהב"ט או פקע"ר" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בחלק מהיישובים המוכרים, נוכח בעיות תכנוניות, אין לתושבים אפשרות לקבל היתר בנייה, לא כל שכן ביישובים שאינם מוכרים. על כן, חובת המיגון המונחת לכאורה בידי האזרח, אינה ניתנת למימוש על ידי חלק ניכר מהאזרחים תושבי היישובים הבדואים.

## מיגון מוסדות חינוך

### תקן שטח המיגון במוסדות חינוך

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מאוקטובר 2014 נקבע, כי בשעת חירום ימשיכו מוסדות החינוך לפעול "בהתאם לאפשרויות ולתנאים המשתנים. לצורך זה יש להבטיח קיום אמצעי מיגון מתאימים". עוד נקבע בחוזר המנכ"ל, כי בשעת חירום יש להגביר את פעולות מינהל החברה והנוער<sup>52</sup> בפעילות חברתית ולימודית פורמאלית ובלתי-פורמאלית.

פקע"ר הגדיר תקן הקובע את שטחם המזערי של המרחבים המוגנים במוסדות חינוך<sup>53</sup>. כעולה מתקן זה, שטח המיגון האישי לתלמיד בגן ילדים הוא 0.342 מ"ר ולתלמיד בכיתות א'-י - 0.375 מ"ר<sup>54</sup>. תקן זה נמוך משמעותית מתקן השטח לאדם במקלט ציבורי שקבע פקע"ר (1.25 מ"ר). יצוין, כי התקן מתייחס לתלמידים בלבד, ואין בו התייחסות לאנשי הצוות החינוכי שסביר שיימצאו אף הם במרחב המוגן, דבר המקטין עוד יותר את שטח המיגון האישי במרחב המוגן במוסדות החינוך.

52 מינהל החברה והנוער שייך למשרד החינוך ואחראי על החינוך הערכי-חברתי-קהילתי בקרב בני נוער.

53 שטח המרחב המוגן הנדרש בגני ילדים הוא 12 מ"ר לכיתה גן (תקן מספר התלמידים המרבי הוא 36 תלמידים בכיתה), בכיתות א'-י התקן הוא 15 מ"ר לכיתה-אם (תקן מספר הילדים הוא 40 תלמידים בכיתה) ובכיתות י"א-י"ב התקן הוא 7.5 מ"ר לכיתה-אם (תקן מספר הילדים הוא 38 תלמידים בכיתה).

54 התקן בכיתות י"א-י"ב הוא 0.197 מ"ר לאדם. מהמסמכים עולה שהנחת העבודה של פקע"ר ושל משרד החינוך שבשעת חירום התלמידים בכיתות אלו לא ישהו בבית הספר אלא יעסקו במשימות התנדבות.

למרות פסיקת בג"ץ  
והחלטות הממשלה,  
חלק ממוסדות החינוך  
באזור עוטף עזה,  
עדיין אינם ממוגנים  
בשיטת המיגון המלא

משרד מבקר המדינה מעיר, כי שטח המיגון המצומצם בבתי הספר עלול שלא לאפשר שהייה ממושכת במקלטים המצויים במוסדות החינוך, ובכך לפגוע ביכולת לקיים בהם פעילות חברתית ולימודית פורמאלית ובלתי-פורמאלית בשעת חירום, כפי שקבע משרד החינוך. משרד מבקר המדינה מצוין, כי אם תצומצם יכולתם של התלמידים לשהות בבתי הספר, עלול הדבר להשפיע על האפשרות של הורי התלמידים לצאת לעבודה, שכן הם יידרשו לשהות עם ילדיהם בבית, ובכך תיפגע הרציפות התפקודית במשק.

## מיגון מוסדות חינוך בעוטף עזה

במאי 2007 פסק בג"ץ<sup>55</sup>, כי על משרד החינוך ומשהב"ט למגן את כל בתי הספר ביישובי עוטף עזה בשיטת המיגון המלא ההופך את המבנה כולו לממוגן מפני פגיעת טילים ורקטות. בפסיקה זו ציינה נשיאת בית המשפט העליון, השופטת דורית בייניש, כי "באשר לגני הילדים ב'עוטף עזה', לא מצאנו לנכון ליתן צו מוחלט, רק משום שאין מחלוקת, כי יש למגנם במיגון מלא והעבודות למיגונם מתבצעות בקצב סביר"<sup>56</sup>. יצוין, כי גם לפני פסיקה זו וגם לאחריה, קיבלה הממשלה מספר החלטות בדבר הקצאת מימון לצורך עבודות המיגון במוסדות החינוך ביישובי עוטף עזה<sup>57</sup>.

במהלך מבצע "צוק איתן" החליטה הממשלה, במסגרת החלטה מספר 1846 מ-13.7.14 בנושא "תכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי 'עוטף רצועת עזה' לשנים 2015-2016, ומענה לצרכים מידיים עקב מבצע 'צוק איתן'", כי על משרד הכלכלה ומשרד האוצר "לגבש תכנית סדורה, הכוללת לוחות זמנים ותקצוב מוגדרים, להרחבת היצע מעונות היום בשדרות ובמועצות האזוריות באזור עוטף עזה, בהתאם למיפוי הצרכים הנוכחיים והעתידים באזור".

בביקורת עלה, כי במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015, למרות פסיקת בג"ץ והחלטות הממשלה, ועל אף שחלפו כשמונה שנים מאז, חלק ממוסדות החינוך באזור עוטף עזה, ובהם בתי ספר, גני ילדים ומעונות יום, עדיין אינם ממוגנים בשיטת המיגון המלא, אלא ממוגנים חלקית (בחלקם קיים מיגון של הגג בלבד, בחלקם קיים ממ"ד וחלקם כלל אינם ממוגנים).

בפברואר 2016 מסר מנכ"ל משרד הכלכלה בתגובתו לממצאי הדוח, כי במהלך מבצע "צוק איתן" העביר משרד הכלכלה למשרד הבינוי והשיכון תקציב לצורך מיגון שלושה מעונות יום שלא היו ממוגנים ביישובי עוטף עזה, וכי בעקבות החלטת הממשלה מספר 1846, אושרה תוספת תקציבית לצורך מיגון ארבעה מעונות יום חדשים שמקימות הרשויות המקומיות ביישובי עוטף עזה. עוד מסר, כי "מי שאמון על מיגון מעונות היום ומוסדות החינוך הקיימים, הינו פיקוד העורף".

55 בג"ץ 8397/06, ווסר נ' שר הביטחון, ובג"ץ 8619/06, ועד ההורים העירוני בשדרות נ' משרד הביטחון ואח', פ"ד סב(2) 198 (2007).

56 מתוך פסק-הדין בבג"ץ 8397/06 ווסר נ' שר הביטחון.

57 החלטה מס' 154 שהתקבלה ב-18.6.06, החלטה מס' 219 שהתקבלה ב-2.7.06, החלטה מס' 1528 שהתקבלה ב-1.4.07, החלטה מס' 1185 שהתקבלה ב-3.1.10 והחלטה מס' 1846 שהתקבלה ב-13.7.14.

בפברואר 2016 מסר משרד החינוך בתגובתו לממצאי הדוח, כי "גזרת עוטף עזה 0-7 בהתאם להחלטת בג"צ, משרד החינוך, עפ"י הודעתו לביהמ"ש, השלים את הקמת מוסדות החינוך בגזרה זו, מוסדות החינוך **ממוגנים מיגון מלא כנדרש**" (ההדגשה במקור). עוד מסר, כי "מיגון גנים ובתי"ס קיימים בוצעו ע"פ תכנית עבודה של פקע"ר ובאחריותם".

לעומת זאת, בפברואר 2016 מסרה המועצה האזורית שדות נגב, כי בשוקדה פועל מעון יום ממוגן אשר "צר מלהכיל את כל ילדי היישוב". תכנון המעון התלת-כיתתי טרם אושר על ידי משרד הכלכלה וטרם תוקצב. עוד מסרה המועצה, כי בישיבה התיכנית בית יהודה בכפר מימון פועלות ארבע כיתות במבנים ממוגנים חלקית. נוסף על כך, בתושייה פועלים מעון יום וארבע כיתות בית ספר יסודי במבנים ממוגנים חלקית עד להשלמת המיגון הצפויה בספטמבר 2016.

במרץ 2016 מסר צה"ל בתגובתו לממצאי הדוח, כי "פרויקט מיגון מוסדות החינוך בטווח ה-0-7 ק"מ מרצועת עזה נמצא בשלבי סיום. הפרויקט נחלק למוסדות חינוך שנבנו/מוגנו ע"י פיקוד העורף/משרד הביטחון ואלו שמבוצעים ע"י הרשות המקומית. כיום נותרו בפרויקט 2 גני ילדים: האחד בקיבוץ יד מרדכי, אשר לא בוצע בשל התנגדות התושבים למגן מבנה קיים ודרישתם לבנייה חדשה. לאחרונה אושרה הן ע"י משרד החינוך והן ע"י משרד הכלכלה בניית גן חדש ממוגן מלא ובימים אלו המועצה יוצאת למכרז. הערכתנו שבניית הגן תסתיים תוך שנה. הגן השני נמצא ביישוב זמרת ומבוצע ע"י המועצה. למיטב ידיעתנו, עדיין אין היתר בנייה לגן".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בניגוד לפסיקת בג"ץ ועל אף שחלפו כשמונה שנים מאז ניתנה, למרות החלטות הממשלה בדבר מיגון מוסדות החינוך בעוטף עזה ולמרות הירי המתמשך לעבר יישובי עוטף עזה, קיימים עדיין מוסדות חינוך שאינם ממוגנים במלואם, דבר המסכן את חיי התלמידים הלומדים בהם, ועלול להביא להפסקת הפעילות בהם במצבי לחימה ולפגיעה ברציפות התפקודית.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הנתונים השונים המצויים בידי פקע"ר, משרד החינוך, משרד הכלכלה והמועצות האזוריות בעוטף עזה, על פקע"ר, בשיתוף פד"ם, משרד החינוך ומשרד הכלכלה, למפות בהקדם את פערי המיגון הקיימים במוסדות החינוך בעוטף עזה ולפעול להשלמת המיגון, תוך התייחסות לתחזיות הגידול במספר התלמידים, כדי להבטיח שתוספת המיגון תהיה אפקטיבית לאורך זמן.

## מיגון מוסדות חינוך ביישובים סמוכים לעוטף עזה

בביקורת עלה, כי בשנת 2011 החליט ראה"ם למגן את מוסדות החינוך ביישובים המצויים במרחק של 7-15 ק"מ מרצועת עזה. ראש מחלקת מיגון בפקע"ר מסר לצוות הביקורת ביוני 2015, כי בעקבות החלטת ראה"ם החל פקע"ר בפרויקט שנועד "להשלים מיגון תקני במוסדות חינוך של משרד החינוך ומשרד הכלכלה (גנים ובתי ספר) הנמצאים בטווח 7-15 ק"מ מגבול עזה, כך שלכל תלמיד יהיה שטח מרחב

## למרות החלטת ראה"ם בנדון, עדיין קיימים מוסדות חינוך ביישובים המצויים בטווח של 7-15 ק"מ מגבול עזה אשר אינם ממוגנים כנדרש, ואין תכנית למגנם

מיגון תקני באמצעי מיגון תקני (מקלטים, ממ"דים וכדומה) (להלן - פרויקט המיגון). לצורך כך ערך פקע"ר מיפוי של פערי מיגון בקרב מוסדות החינוך באזור האמור, והגדיר את אלו שיש להשלים בהם את המיגון.

במרץ 2016 מסר צה"ל את תגובתו לממצאי הדוח, ובה נטען כי "פרויקט מיגון מוסדות החינוך בטווח ה-7-15 ק"מ נמצא... לקראת סיום. לכלל מוסדות החינוך שנתרו ישנן תוכניות ואנו בשלב פרסום מכרז. צפי לסיום הפרויקט דצמבר 2016".

בביקורת עלה, כי במסגרת המיפוי שערך פקע"ר עבור פרויקט המיגון ושעל פיו נקבעו עבודות המיגון לביצוע הצפויות להסתיים בסוף 2016, לא נבחנה כשירות המקלטים ויכולת התלמידים להגיע אל אמצעי המיגון בפרק הזמן שנקבע בהנחיות ההתגוננות. ראש מחלקת מיגון בפקע"ר מסר לצוות הביקורת ביוני 2015, כי נוכח הפערים שאותרו במהלך עבודות המיגון בין מצב המיגון הקיים בפועל למצב המיגון שהשתקף במיפוי, החליט פקע"ר במהלך 2014 לקיים מיפוי חדש של מצב המיגון במוסדות החינוך ביישובים הנמצאים בטווח 7-15 ק"מ מגבול עזה, אשר ייקח בחשבון את יכולת התלמידים להגיע לאמצעי המיגון בפרק הזמן שהוקצב להם על פי הנחיות ההתגוננות, ואת רמת כשירות אמצעי המיגון, ועל פיו יוחלט על ביצוע עבודות מיגון נוספות.

בביקורת עלה, כי עד למועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015, טרם החל פקע"ר בעבודת המיפוי החדשה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נכון למועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015, ולאחר שחלפו כארבע שנים מאז החלטת ראה"ם בנדון, עדיין קיימים מוסדות חינוך ביישובים המצויים בטווח של 7-15 ק"מ מגבול עזה אשר אינם ממוגנים כנדרש, ואין תכנית למגנם במסגרת פרויקט המיגון שגיבש פקע"ר. יש לראות בחומרה, שפקע"ר, שפערים אלה ידועים לו, משתהה בביצוע מיפוי חדש, ובכך אינו מממש במלואה את החלטת ראה"ם למגן את כל מוסדות החינוך ביישובים האמורים. על פקע"ר ועל משרדי הממשלה הרלוונטיים לפעול בהקדם האפשרי להשלמת המיגון במוסדות החינוך ביישובי אזור עוטף עזה וביישובים הסמוכים, על מנת לאפשר רציפות תפקודית בשעת חירום תוך שמירה על חיי התלמידים.

## מסגרות חינוך פרטיות לגיל הרך

לפי הנחיות פקע"ר, שמעניק אישור הג"א במסגרת תהליכי הרישוי, על כל הגנים הפרטיים<sup>58</sup> חלה חובת מיגון (מרחב מוגן של 12 מ"ר לכיתה גן). בביקורת עלה, כי פקע"ר נוקט מדיניות של מתן פטור ממקלוט לכלל הגנים הפרטיים שבהם לומדים עד 25 ילדים, כאשר הרשויות המקומיות מחויבות לסגור מוסדות אלו עם קבלת הוראה

58 מסגרות חינוך פרטיות לגיל הרך כוללות את כל מסגרות החינוך לילדים עד גיל חמש, שאינן שייכות למשרד הכלכלה והתעשייה או למשרד החינוך.



מפקע"ר בשעת חירום. במועד סיום הביקורת פקע"ר מעניק פטור ממקלוט בכפוף לביצוע שיפורי מיגון בגנים שבהם לומדים יותר מ-25 ילדים.

בספטמבר 2014 כתב ראש לשכת מפקד פקע"ר למשהב"ט ולראש רח"ל, כי "בהיעדרו של מיגון תקני, נבצר מגני ילדים ופעוטונים רבים לקיים פעילות חינוכית בחירום - מצב [זה] גם מאלץ הורים רבים להיעדר ממקום עבודתם בזמני לחימה כגון, מבצע 'צוק איתן'... במהלך השנים שולבו במסגרת תהליכי רישוי שונים הסדרים לצורך אכיפתם של דיני המקלטים על מבנים קיימים המשמשים כבתי ספר, מעונות יום לטיפול בקשישים, וסוגי מוסדות נוספים<sup>59</sup>. יחד עם זאת, למרבה הצער, עד היום טרם שולבו הסדרים דומים בתהליכי הרישוי של גני ילדים ופעוטונים".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היעדר מיגון בגני הילדים עלול להביא לסגירתם בעתות חירום, וכתוצאה מכך ההורים לא יוכלו להתייצב במקום עבודתם. לכן ראוי שרח"ל, האחראית לאפשר למשק האזרחי לתפקד ולפעול נוכח תקיפות האויב על העורף, ובשיתוף פקע"ר, משרד החינוך והרשויות המקומיות, יבחנו פתרונות לשמירה על הרציפות התפקודית במשק בעת לחימה.

במרץ 2016 מסר ראש רח"ל בתגובתו לממצאי הדוח, כי "נוהל בינמשרדי בנושא הפעלת שמרטפיות לילדי עובדים, שגובש על ידי רח"ל ומתואם עם כלל הגופים, נותן לכך מענה. יחד עם זאת, על הרשויות המקומיות ומשרד החינוך להמשיך ולטפל בנושא המיגון".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ניהול זה מתייחס לילדי עובדים חיוניים בלבד<sup>60</sup>, ולא לילדי כלל ציבור העובדים. כמו כן, גם לשם הפעלת ה"שמרטפיות" יש צורך במבנה ממוגן, כך שנוהל זה אינו בגדר פתרון לבעיית המיגון בגני הילדים.



59 במסגרת מסמך המפרט הצעות לתיקוני חקיקה בנושא העורף האזרחי בעקבות מבצע "צוק איתן". במסמך פקע"ר נקבע, כי ההסדרים בנושאים אלו קבועים בחיקוקים הבאים: ס' 9(א)(4) לחוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969; ס' 6 לתקנות מעונות יום שיקומיים (רישוי, סל שירותים לפעוטות עם מוגבלות ותנאי טיפול בהם), התשס"ח-2008; ס' 38 לתקנות הפיקוח על מעונות (תנאי קבלה ושהיה של מטופלים במעון שהוא מוסד לטיפול סוציאלי), התשנ"ד-1994; ו-ס' 15 לתקנות הפיקוח על מעונות (מעון משפחתי לזקנים עצמאיים ותשושים), התשנ"ו-1996.

60 נוהל בין-משרדי מס' 154 בנושא "הפעלת 'שמרטפיות' לילדי עובדים חיוניים בשע"ח [שעת חירום]" קובע, כי "הגופים / מוסדות אשר לילדי עובדיהם יוקמו שמרטפיות בשע"ח: (א) משרדי הממשלה (ב) רשויות מקומיות (ג) בתי חולים כלליים, פסיכיאטריים וגריאטריים (ד) קופות חולים ולשכות בריאות (ה) רשתות מזון ומרכולים (ו) בנקים".



הנתונים שמציג  
פקע"ר בדבר שיעור  
האוכלוסייה הממוגנת  
מוטים כלפי מעלה,  
דבר שיש בו כדי  
לפגוע בטיב  
ההחלטות שיקבלו  
צה"ל והדרג המדיני  
בעת לחימה, ולפגוע  
בהיערכות הרשויות  
המקומיות לחירום

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הנתונים שמציג פקע"ר בדבר שיעור האוכלוסייה הממוגנת מוטים כלפי מעלה, דבר שיש בו כדי לפגוע בטיב ההחלטות שיקבלו צה"ל והדרג המדיני בעת לחימה, ולפגוע בהיערכות הרשויות המקומיות לחירום. זאת ועוד, חלק ניכר מהמקלטים העומדים לרשות הציבור אינו כשיר לשהייה ממושכת, אף על פי שתרחישי הלחימה של צה"ל וסבבי הלחימה בשנים האחרונות מעידים על צורך בשהייה ממושכת באמצעי המיגון, נתון המחריף את פערי המיגון בפועל.

אמנם גורמים שונים עסקו בגיבוש תכניות שונות לצמצום פערי המיגון בבתי המגורים בישראל, אך מרביתן לא מומשו במלואן, ולא הביאו לצמצום משמעותי של פערי המיגון. בעיה זו משמעותית במיוחד ביישובים בקרבת גבול הצפון בכלל, אשר צפויים להיות תחת ירי כבד ומתמשך וללא התרעה, ובערי הצפון בפרט, אשר לגביהן אין תכניות לפינוי אוכלוסייה. נוכח עובדות אלה ראוי, כי שר הביטחון מתוקף היותו הממונה על חוק הג"א יפעל לצמצום פערי המיגון בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים. עוד ראוי, כי המל"ל, המהווה את גוף המטה של הממשלה בנושאי חוץ וביטחון, ייזום דיון בקבינט בנושא מצב המיגון בגזרות השונות ברחבי הארץ, השפעותיו האפשריות על היקף הפגיעה בתושבים הצפוי בעת לחימה, והדרכים לצמצם פגיעה שכזו.

## גילוי והפצת התרעה מפני ירי טילים ורקטות

ח"א אחראי לגילוי טילים ורקטות המשוגרים לעבר ישראל. מערך הגילוי להתרעה בח"א (להלן - גיל"ה) משתמש במכ"מים מסוגים שונים לשם גילוי הטילים, ולאחר גילויים, מערכת שליטה ובקרה מחשבת את נקודת הפגיעה הצפויה שלהם.

לאחר הגילוי ועיבוד המידע בידי מערך גיל"ה, מערך ההתרעה בפקע"ר מקבל מח"א את המידע על נקודת הפגיעה הצפויה, ומפיץ התרעה באזורים המיושבים המועדים לפגיעה, וזאת באמצעות אזעקות הנשמעות במערך הצופרים, מסרונים במכשירי הטלפון הנייד ואמצעים נוספים<sup>61</sup>. בו-בזמן מופצות הודעות לכלל הציבור ברדיו ובטלוויזיה. יצוין, שככל שההתרעה אמינה יותר, היא תורמת לצמצום מספר הנפגעים, וככל שההתרעה ממוקדת יותר, היא תורמת למזעור הפגיעה בפעילות המשקית בעת לחימה. בעניין זה נכתב בסיכום סגן הרמטכ"ל לשעבר, האלוף (מיל") יאיר נוה<sup>62</sup>: "ככל שהסלקטיביות [בהפעלת ההתרעה] תגדל, הטראומה של האזרח תפחת ויכולת תפקוד המשק באירוע מתמשך תעלה".

צוות הביקורת בחן את יכולתם של ח"א ופקע"ר לעמוד במשימותיהם בתחום הגילוי להתרעה והפצת ההתרעה. להלן הממצאים שנמצאו בתחומים אלו.

## פערים בגילוי ובהפצת התרעה מפני ירי קצר טווח

### גזרת עוטף עזה

הנחיות ההתגוננות בעוטף עזה נקבעות על ידי פד"ם, מתוקף היותו אחראי הג"א ביישובים הנמצאים בטווח של עד 7 ק"מ מהגבול. במהלך מבצע "צוק איתן" שוגרו לעבר ישראל כ-2,600 פריטי חימוש קצרי טווח<sup>63</sup> (להלן - קצ"ט), מתוכם כ-600 לעבר אזורים מיושבים או בקרבתם. בהתאם להנחיות ההתגוננות שפרסם פד"ם לתושבי עוטף עזה בעת מבצע "צוק איתן", היה על התושבים להגיע למרחב מוגן בתוך 15 שניות מרגע הישמע ההתרעה (להלן - זמן להתגוננות).

61 אמצעי התרעה נוספים הם דיווחיות (ביפרים), המיועדות בעיקר לכבדי שמיעה, וכוחיות, שהן מעין צופרים ביתיים המיועדים לאזורים שאינם מחוברים למערך הצופרים המרכזי או מרוחקים ממנו.

62 סיכום סגן הרמטכ"ל, האלוף יאיר נוה, להצגת פרויקט הצופרים מילי 2012.

63 ירי קצר טווח כולל שיגורים של טילים, רקטות ופצצות מרגמה שטווח המעוף שלהם הוא עד 10 ק"מ.

במהלך מבצע "צוק איתן" מערכות הגילוי וההתרעה שהיו בידי צה"ל לא היו מסוגלות לתת התרעה שתאפשר לאזרחים להגיע בתוך 15 שניות למרחב המוגן לחלק ניכר מתוך כלל השיגורים של חימוש קצ"ט שנורו לעבר אזורים מיושבים.

מאז מבצע "צוק איתן" השקיעה מערכת הביטחון בשיפור מערך הגילוי וההתרעה. בהקשר זה כתבה באפריל 2015 ראשת לשכת מפקד פקע"ר לראש מחלקת הגנה ועורף באמ"ץ, כי לאור התפתחויות טכנולוגיות באמצעי הגילוי של ירי לטווח קצר (הכוונה להתקנת מכ"מים טקטיים ברצועת עזה), קיים מפקד פקע"ר הערכת מצב בדבר ההמלצה לזמני התגוננות במרחב עוטף עזה, וכי "המלצת מפקד הפיקוד אל מול הנתונים שהוצגו לשיפור כשירות הגילוי עד אוקטובר [2015] והערכת מצב נוכחית, להישאר במצב הקיים, קרי, לא לבצע שינוי זמן התגוננות במרחב העוטף".

במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015, השיפור שהשיגה מערכת הביטחון התבטא בקיצור הזמן להתרעה במספר שניות בהשוואה לזמן להתרעה במבצע "צוק איתן"<sup>64</sup>. יצוין, כי שיפור זה כרוך בהצבתם של מכ"מים טקטיים לאורך הגבול עם רצועת עזה. נכון למועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015, הותקנו רק חלק מהם.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המאמצים שמשקיעה מערכת הביטחון בשיפור יכולת הגילוי ובקיצור זמן הפצת ההתרעה ביישובי עוטף עזה. עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר, כי במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015, מערך הגילוי וההתרעה בצה"ל עדיין אינו יכול לספק התרעה שתאפשר את קיום הנחיות ההתגוננות שנקבעו ליישובי עוטף עזה. על כן, הנחיות ההתגוננות עבור יישובי עוטף עזה המפורטות לעיל, שפד"ם המשיך לדבוק בהן במהלך מבצע "צוק איתן" ולאחריו, אינן משקפות את יכולות הביצוע של מערכות הגילוי וההתרעה, ויש בחוסר התאמה זה כדי לסכן את חיי התושבים ביישובים אלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח איום הירי המוחשי על אזור עוטף עזה, אשר מתממש מדי פעם בפעם, מן הראוי שפד"ם בשיתוף פקע"ר יבחנו את היכולת המבצעית העדכנית של מערך הגילוי וההתרעה אל מול זמן המעוף המשוער של סוגי החימוש הנמצאים בידי האויב, ויעדכנו את הנחיות ההתגוננות בהתאם.

## גזרת גבול הצפון<sup>65</sup>

כאמור, על פי תרחיש הייחוס, במקרה של מלחמה ישוגרו אלפי טילים ורקטות לעבר יישובי הצפון. ממסמכי ח"א עולה, כי במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015, ח"א מעריך, כי מערכות הגילוי לא יגלו חלק ניכר מהחימוש קצ"ט שישוגר לעבר יישובי גבול הצפון, ומשכך לא תופעל התרעה.

64 קיצור הזמנים נעשה, בין היתר, באמצעות קיצור זמן הגילוי של החימוש ושערוך מקום הפגיעה, ובאמצעות קיצור זמן הפצת ההתרעה לתושבים על ידי הצופרים.

65 רצועה בשטח ישראל בטווח של עד כ-9 ק"מ מהגבולות עם לבנון ועם סוריה.

**מערכות הגילוי לא יגלו חלק ניכר מהחימוש קצ"ט שיסוגר לעבר יישובי גבול הצפון, ומשכך לא תופעל התרעה**

במרץ 2016 מסר צה"ל בתגובתו לממצאי הדוח, כי "במהלך שנת 2016 עתידים להיכנס במרחב פצ"ן ופד"ם, [אמצעי גילוי חדשים ומתקדמים יותר] שלהם תרומה משמעותית ליכולת הגילוי". עוד נמסר, כי בחירום ניתן לפרוס סוללות "כיפת ברזל" במרחב הצפון, אשר ישפרו את שיעורי הגילוי. יצוין, כי בניגוד לעמדה זו, מסרה לצוות הביקורת במרץ 2015 ראש מחלקת הגנה ועורף באמ"ץ אשר אחראי להקצאת אמצעי הגילוי, כי מערכת "כיפת ברזל" אינה הפתרון לגילוי ירי קצ"ט.

במרץ 2016 מסר משרד ראה"ם בתגובתו לממצאי הביקורת, כי סגן ראש המל"ל לענייני ביטחון פנים ועורף קיים דיון אחד עם הגורמים הרלוונטיים בנושא "מענה לאיום פצמ"רים ורקטות קצרות טווח", וכי "במסגרת פעילות המטה לביטחון לאומי העוסק במיזמים בטחוניים לא התקיימו דיונים נוספים בכל הקשור לגילוי והתרעה מפני תמ"ס [תלול מסלול] קצר טווח".

## מערך ההתרעה בפקע"ר

מערך ההתרעה בפקע"ר אחראי להפצת ההתרעה לתושבים עם קבלת מידע בדבר איום פוטנציאלי רלוונטי שהתגלה על ידי מערך הגילוי של ח"א. התרעה אמינה וממוקדת תורמת לביטחון התושבים הנקראים להתמגן בעת הצורך, בשגרה ובחירום, תוך כדי שהיא מאפשרת קיום של שגרה ברמה כלשהי, ובכך היא תורמת לצמצום הפגיעה ברציפות התפקודית של המשק בעתות חירום.


צוות הביקורת בחן את יכולתו של פקע"ר לעמוד במשימותיו וביעדי בתחום הפצת ההתרעה. להלן הממצאים שנמצאו בתחומים אלו:

### היעדר תקציב רב-שנתי

במאי 2013 התקיים דיון בנושא מוכנות "הזירה האזרחית" לשעת חירום בראשות ראה"ם בנימין נתניהו. בסיכום הדיון הנחה ראה"ם להקצות 60 מיליון ש"ח לשנה למשך כחמש שנים, החל משנת 2015, לטובת שדרוג מערך ההתרעה. ראה"ם הטיל את האחריות לביצוע הנחיה זו על המל"ל, בתיאום עם צה"ל, על המשרד להגנת העורף ועל משרד האוצר.

בפברואר 2016 מסר אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי במסגרת אישור תקציב המדינה לשנים 2014-2015 נחתם סיכום רב-שנתי בין משרד האוצר למשהב"ט בנושא העורף והוצאות החירום האזרחיות. בהתאם לתעודף שהציג משהב"ט, עבור מערך ההתרעה הוקצו 47 מיליון ש"ח בשנת 2015 ו-17.7 מיליון ש"ח ב-2016. יצוין, כי התקציבים שאושרו לשנים 2015 ו-2016 לשימוש מערך ההתרעה מהווים כ-78% וכ-30% בהתאמה מהתקציב השנתי שנקבע בתכנית הרב-שנתית שאישר ראה"ם בשנת 2013.

בפברואר 2015 מסר ראש ענף התרעה בפקע"ר לצוות הביקורת, כי "לקראת סוף כל שנה רח"ל מעבירה למערך ההתרעה בפקע"ר כספים שלא נוצלו מתקציבי גופים

  
**התקציבים שאושרו**  
**לשנים 2015 ו-2016**  
**לשימוש מערך**  
**ההתרעה מהווים**  
**כ-78% וכ-30%**  
**בהתאמה מהתקציב**  
**השנתי שנקבע**  
**בתכנית הרב-שנתית**  
**שאישר ראה"ם בשנת**  
**2013**

אחרים, ועם קבלת כספים אלה מערך ההתרעה חותם על הסכמים מול הספקים ומתחיל במימוש הפרויקטים. בשנת 2014 לדוגמה, סך התוספות התקציביות שניתנו לענף התרעה במהלך השנה היו כ-50 מיליון ש"ח". להלן דוגמה לפרויקט באחריות ענף התרעה בפקע"ר שקידומו נפגע כתוצאה מהיעדר תקציב:

הצופרים הקיימים במועד סיום הביקורת מקבלים את האנרגיה הנחוצה להפעלתם באמצעות מצברים. צופרים אלה מוגבלים למספר צפירות בשעה בשל הצורך לטעון את המצברים מחדש. על פי תרחיש הייחוס, אזורים שונים בארץ עלולים לספוג מספר רב של מטחים בשעה, ולכן על חלק מהירי לא ניתן יהיה להתריע באמצעות צפירות.

באוקטובר 2015 מסר סגן ראש המל"ל לענייני ביטחון פנים ועורף למשרד מבקר המדינה, כי התקציב לפתרון בעיה זו לא הועבר ממשרד האוצר לפקע"ר, וכי תקציב תר"ש התרעה לשנת 2015 "טרם הועבר בשל אי-אישור תקציב המדינה... הנמשא לא הועבר לידיעת ראש הממשלה, אולם הוצג במסגרת מסמך פערים לעורף". עוד מסר, כי מסמך הפערים האמור הוגש לראש המל"ל, וצפוי להיות נדון בקבינט בדיון הבא, שמועדו טרם נקבע. בביקורת לא נמצא, כי נכון ליולי 2016 נמשא זה נדון בקבינט.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הנחיית ראה"ם ממאי 2013 לתקצוב מערך ההתרעה לא קוימה, ולא נמצא כי המל"ל הביא זאת לידיעת ראה"ם.

במרץ 2016 מסר משרד ראה"ם בתשובתו לממצאי הביקורת, כי "המל"ל מקיים בקרה עתית ומסודרת אחר החלטות ראש הממשלה, לרבות בתחום מוכנות העורף", וכי **"בהערכת מצב הביטחון הלאומי של המל"ל לשנת 2016, שהוצגה בפני הממשלה ביום 7 בפברואר 2016, קיים סעיף שמציג את הפערים המערכתיים המרכזיים ביחס לתרחיש הייחוס... הצגת הפערים במסגרת הערכת המצב השנתית של המל"ל, מאפשרת לדרג המדיני מעקב אחר הפערים שטרם נסגרו ובהכרח אחר החלטות אשר טרם בוצעו במלואן"** (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הצגת פערים באופן כללי בהערכת המצב השנתית של המל"ל אינה בגדר בקרה מספקת על ביצוע החלטות נקודתיות, ואינה מאפשרת לראה"ם, אשר מקבל בכל שנה החלטות רבות, להיות מודע לאי-ביצוע החלטותיו.

## איתור מתקנים להתקנת צופרים

**איתור מתקנים מתאימים להתקנת צופרים:** לפי חוק הג"א, "רשות מקומית חייבת להעמיד לרשות הגא לצרכי התגוננות מקרקעין שבידיה", ולפי התקנות<sup>66</sup>, "רשאי המפקד [מפקד הגא מחוז] להורות בכתב על ביצוע עבודות במקרקעין אלה

## נכון לאוקטובר 2015, פקע"ר לא התקין צופרים בעשרות רבות של אתרים ברחבי הארץ

והרשות המקומית חייבת לבצע עבודות אלה מייד ולפי ההוראות". משמעות הדבר היא שבאחריות הרשויות המקומיות לספק מתקן מתאים להתקנת צופר בהתאם להנחיות מפקד הג"א המחוזי.

משרד מבקר המדינה מציין, כי לפקע"ר אין אמצעים לכפות על הרשויות המקומיות מימוש אחריות זו.

ממסמכי פקע"ר עולה, כי נכון לאוקטובר 2015, פקע"ר לא התקין צופרים בעשרות רבות של אתרים ברחבי הארץ. על פי טענת פקע"ר, הצופרים לא הותקנו עקב העובדה שהרשויות המקומיות הרלוונטיות לא הקצו לפקע"ר מתקנים מתאימים להתקנת צופרים<sup>67</sup>. בעניין זה מסר ראש ענף עורף בפצ"ן לצוות הביקורת ביולי 2015, כי "כל המידע בדבר הפערים הועבר לרשויות המקומיות הרלוונטיות, שבאחריותן לספק מבנה מתאים". על פי מסמכי פקע"ר, בערים חולון, תל אביב-יפו, אשקלון, חיפה וטבריה, בין היתר, חסרים צופרים בעקבות היעדר מתקנים מתאימים להתקנה.

בפברואר 2016 מסר משרד הפנים בתשובתו לממצאי הביקורת, כי "לא קיבל מעולם דיווח פורמאלי כלשהו מפיקוד העורף על ליקויים כלשהם הקשורים בהיעדר שיתוף פעולה של הרשויות המקומיות לעניין התקנת צופרים ברשויות המקומיות. קרוב לדאי שאם היה מתקבל דיווח כזה היה מינהל החירום פועל על מנת לסייע בקידום התקנת הצופרים על אף העובדה שאין זה מתחום אחריות משרד הפנים". גם עיריית תל אביב-יפו, אשקלון, חולון וחיפה מסרו בתגובתן לממצאי הביקורת, כי לא ידוע להן על פערים בהתקנת צופרים. בפברואר 2016 מסר מפקד מחוז חיפה של פקע"ר, כי לא ידוע לו על פערים בצופרים בעיר חיפה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הפער הקיים בין דיווחי מחלקת ההתרעה בפקע"ר, שתפקידה לרכז את הפעילות הקשורה במתן התרעה לתושבי ישראל בנוגע לליקויים בהתקנת צופרים הנובעים מהיעדר שיתוף פעולה של רשויות מקומיות, לבין דיווחי הרשויות המקומיות ונציגי פקע"ר המחוזיים למשרד מבקר המדינה בדבר פערים אלה, מחייב בדיקה של עדכניות המידע המצוי בידי מחלקת ההתרעה בפקע"ר והסיבה לקיומו של מידע שגוי. אם יתברר כי אכן קיימים פערים במתן ההתרעה הנובעים מהיעדר שיתוף פעולה של הרשויות המקומיות עם פקע"ר, מן הראוי כי פקע"ר יציף זאת באמצעות משהב"ט בפני משרד הפנים, המופקד על פעילויותיו של השלטון המקומי, למען פתרון העניין.



במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015, האמצעים הקיימים בידי ח"א ופקע"ר אינם מספקים התרעה לכלל תושבי ישראל מפני חלק מסוגי האיומים המצויים בידי האויב. משרד מבקר המדינה מעיר, כי יכולת מערך הגילוי וההתרעה חייבת להוות שיקול מהותי בקביעת מדיניות ההתגוננות על ידי המטכ"ל ועל ידי פקע"ר והפיקודים המרחביים האחראים על נושא הג"א באזורם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משהב"ט לערוך ניתוח של כלל הפערים בתחום הגילוי וההתרעה, ולבחון, באמצעות רח"ל, את השפעתם של פערים אלו על הגנת העורף האזרחי. בהמשך לכך, על משהב"ט, שקיבל את סמכויות המשרד להגנת העורף, לגבש לתוצאות ניתוח הפערים תכנית להגנת העורף שתיתן מענה לפערים אלה, בהתייחס לאיומים ולאמצעי ההגנה הקיימים. במסגרת התכנית יש לשים דגש על יכולת שהייה ממושכת במרחבים המוגנים, המתחייבת במקרים של היעדר התרעה, כמו ביישובי גבול הצפון.



## פינוי אוכלוסייה

בדוח מבקר המדינה על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה נכתב, כי "בעת המלחמה עזבו תושבים רבים את אזור הצפון באופן עצמאי. מפקד פיקוד העורף העריך ב-6.8.06 לפני הממשלה, כי מדובר בכ-200,000 עד 300,000 איש". עוד נכתב בדוח זה, כי "יש לראות בחומרה את העובדה ששר הביטחון דאז לא העלה את הנושא [פינוי אוכלוסייה] בפני הממשלה בזמן המלחמה וכן את העובדה שהממשלה לא דנה בנושא ולא קבלה שום החלטה בעניינו במהלך המלחמה כולה; עקב כך... עזבו מאות אלפי תושבים את בתיהם עצמאית ובעזרת ארגוני מתנדבים"<sup>68</sup>.

## תכנית מלון אורחים

ביולי 2012 החליטה הממשלה (החלטה מס' 4877) (הגנ/9)<sup>69</sup> על אישור תכנית "מלון אורחים - פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים" (להלן - תכנית "מלון אורחים"), שהינה תכנית לפינוי המוני מאורגן של אוכלוסייה בשל סיכון המאיים עליה, בין היתר, בשל פעולות איבה שפגעו או שעומדות לפגוע במרכזי אוכלוסייה או בשל אירוע אסון המוני, וקליטתה במקומות מוסדרים מראש. התכנית מיועדת לפינוי אוכלוסייה בהיקף של עד 300,000 איש. ההחלטה מפרטת את פרטי התכנית.

בהחלטה נקבע, כי "החלטה על פינוי מאורגן של אוכלוסייה תתקבל על ידי הממשלה. לא הייתה אפשרות מעשית לכנס הממשלה, תתקבל ההחלטה על ידי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי. לא הייתה אפשרות מעשית לכנס גם את ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי - תתקבל ההחלטה על ידי ראש הממשלה בהתייעצות עם שר הביטחון, השר להגנת העורף, השר לביטחון הפנים, שר האוצר ושר הפנים... במקרה קיצוני, שבו נשקפת סכנה ברורה ומיידית לאוכלוסייה... רשאי מפקד בכיר בשטח<sup>70</sup> להורות על פינוי אוכלוסייה". עוד נקבע בתכנית, כי "על המשרד להגנת עורף<sup>71</sup> לרכז את עבודת המטה הבינמשרדית לצורך מתן מכלול השירותים הנדרשים לאוכלוסייה המפונה".

בנושא האחריות לביצוע הפינוי נקבע בהחלטה כי "על צה"ל/הרשויות המקומיות להכין, תוך תיאום ביניהם תכניות מגירה לפינוי אוכלוסייה", וכי "פינוי אוכלוסייה מאורגן יבוצע בידי צה"ל או הרשויות המקומיות בהתאם לאופי האירוע". עוד נקבעו

68 מבקר המדינה, דוח מיוחד "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה", 2007, עמ' 6.

69 שנתנה תוקף להחלטה הגנ/9 - של ועדת שרים להכנת העורף לשעת חירום מ-18.6.12.

70 בתכנית "מלון אורחים" נקבע, כי "מפקד בכיר בשטח - קצין בדרגת סגן אלוף ומעלה או קצין משטרה בדרגת סגן ניצב ומעלה בשטח הטעון פינוי".

71 ביוני 2014 החליטה הממשלה (החלטה מס' 1661) לבטל את המשרד להגנת העורף ולהעביר את שטח הפעולה של רח"ל למשהב"ט. משכך, האחריות לביצוע סעיף זה, חלה על משהב"ט נוכח עיקרון שמירת הרציפות השלטונית.



צה"ל וחלק  
מהמשרדים  
הממשלתיים טרם  
השלימו את  
היערכותם לפינוי  
אוכלוסייה בהיקף  
שנקבע

בתכנית תפקידיהם במהלך הפינוי של משרדי הממשלה השונים, של צה"ל, של המשטרה ושל שירות בתי הסוהר.

משרד מבקר המדינה בחן את יישום תכנית "מלון אורחים" על ידי הגופים הרלוונטיים. בביקורת עלה, כי עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015, רק חלק מהגופים הכינו נהלים המסדירים את אופן הפינוי של המוסדות שבאחריותם בעת הצורך, וביניהם משרד הרווחה ושירות בתי הסוהר. בנוסף לכך, רשות פינוי, סעד, חללים (להלן - פס"ח) שבמשרד הפנים, בתיאום עם משרד החינוך, מיפתה למעלה מ-1,200 בתי ספר, אשר יחד עם המתקנים הארציים נותנים מענה פוטנציאלי לקליטת למעלה מ-300,000 נפש בתנאי מיגון כמתחייב מהנחיות פקע"ר. גם משרד החינוך קבע נהלים המסדירים את הריתוק המשקי של סגלי ההוראה בבתי הספר לצורך סיוע בקליטת האוכלוסייה שתפונה לבתי ספר אלה. כמו כן, בתרגיל העורף הלאומי "נקודת מפנה 15" שהתקיים בחודשים מאי-יוני 2015, תורגל נושא פינוי אוכלוסייה, כולל תרגול של קליטת המפונים בבתי הספר.

בביקורת עלה כי נכון למועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015, צה"ל וחלק מהמשרדים הממשלתיים טרם השלימו את היערכותם לפינוי אוכלוסייה בהיקף שנקבע בתכנית "מלון אורחים". בעניין זה מסר ראש רח"ל, תת-אלוף (מיל') בצלאל טרייבר, לצוות הביקורת בינואר 2015, כי "תכנית 'מלון אורחים' שמטרתה פינוי של עד כ-300,000 איש, לא תוכל להתבצע במציאות ברמת המוכנות שלה כיום". להלן פירוט הממצאים שעלו בביקורת בנושא היערכות המשרדים הממשלתיים למימוש התכנית:

עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015, לא הכין צה"ל פקודה לפינוי אוכלוסייה הנגזרת מהחלטת הממשלה "מלון אורחים"<sup>72</sup>. בעניין זה מסר בנובמבר 2014 ראש מטה פד"ם, תא"ל אודי בן-מוחה, לצוות הביקורת, כי "קיימת תחושה בצה"ל ובציבור שפינוי יישוב כמוהו ככישלון ולכן לעיתים נמנעים מצעד זה, ומשום כך לפני מבצע 'צוק איתן' לא הייתה בפד"ם תכנית לפינוי אזרחים ולמפקדי הפיקוד גם היה ברור שאין צורך בתכנית שכזו".

על פי החלטת הממשלה, הרשות המקומית הקולטת תדאג למילוי צורכי המתפנים למשך שבוע ימים. הארכת תוקף התכנית מעבר לשבוע ימים תהא באישור משרד הפנים ובתיאום משרד האוצר. כפי שעלה בביקורת, הטיפול של הרשויות המקומיות במפונים אשר ישהו בתחומן כאשר תופעל תכנית "מלון אורחים" צפוי להגדיל את ההוצאות של אותן רשויות. בדיון שנערך בראשות מנכ"ל המשרד להגנת העורף במרץ 2013, נקבע בסיכום הדיון, כי "היועץ המשפטי של מערכת הביטחון ינסח סעיף של מתן מקדמה לרשויות המקומיות". בנוסף לכך, נקבע בתכנית "מלון אורחים", כי על משרד האוצר להעניק סיוע כספי לכל אדם "אשר פונה ממקום מגוריו על ידי הרשויות המוסמכות". בביקורת עלה, כי עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015, טרם השלימו משרד הפנים, משהב"ט ומשרד האוצר את הסדרת השיפוי של הרשויות המקומיות שיקלטו את המפונים.

72 שר הביטחון הגיש לשר להגנת העורף בשנת 2013 ערעור על החלטה הגנ/3 שקבעה שפינוי אוכלוסייה בכל מתארי החירום יהיה באחריותו של משהב"ט. צה"ל גיבש את תכנית "מרחק בטוח" (פירוט בהמשך), אשר נועדה לפינוי 88,000 איש בלבד ולא לפינוי של 300,000 איש, כפי שנקבע בתכנית "מלון אורחים".

**חוסר היערכותן של הרשויות המקומיות להספקת שירותים שיבטיחו תנאי מחיה בסיסים למתפנים, עלול לפגוע קשות ביכולתם של המתפנים לשהות לאורך זמן מחוץ לבתיהם**

בפברואר 2016 מסר משרד הפנים בתגובתו לממצאי הביקורת, כי חלק משמעותי מהסוגיות (בנושא שיפוי הרשויות המקומיות) הגיעו לכדי סיכום, ואף הופץ נוהל בין משרדי (נוהל 26) שטרם קיבל אישור סופי של משרד האוצר.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אף על פי שהגורמים הרלוונטיים היו מודעים כבר בשנת 2013 לבעיית אי-מתן השיפוי לרשויות המקומיות האמורות לקלוט את האוכלוסייה, בעיה זו טרם הגיעה לכדי פתרון עד מועד סיום הביקורת.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד הפנים ומשרד האוצר ישלימו את עבודת המטה הנדרשת לפתרון עניין זה לאלתר.

בהחלטת הממשלה נקבע, כי על הרשות המקומית הקולטת לספק למתפנים תנאי מחיה בסיסיים (כדוגמת מקלחונים והחזר הוצאות כביסה). בהחלטה גם נקבע היקף הסיוע שיקבלו המתפנים בנושאים אלה. יוצא אפוא, כי ברשויות המקומיות שאליהן יגיעו המתפנים צריכה להיות תשתית מתאימה להספקת השירותים הנדרשים.

בפברואר 2016 מסרה רח"ל בתשובתה לממצאי הביקורת כי ברח"ל נעשית עבודת מטה בשיטות פקע"ר, משרד הפנים ומשרד הממשלה האחרים לצורך חיזוק יכולתן של הרשויות המקומיות להמשיך לספק את כלל השירותים המוניציפאליים ואחרים, וביניהם נושא קליטת האוכלוסייה המפונה. נושא זה מתורגל באופנים שונים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי חוסר היערכותן של הרשויות המקומיות להספקת שירותים שיבטיחו תנאי מחיה בסיסים למתפנים, עלול לפגוע קשות ביכולתם של המתפנים לשהות לאורך זמן מחוץ לבתיהם. על כן ראוי היה שפס"ח ומשהב"ט, האחראים על המוכנות בנושא זה, ישלימו בהקדם את עבודת המטה לבחינת היערכות הרשויות המקומיות להספקת השירותים שיאפשרו תנאי מחיה סבירים למתפנים.

בתכנית "מלון אורחים" נקבע, כי על "משרד הבינוי והשיכון להכין תכנית להקמת אתרים זמניים כגון מתחמי אוהלים וקרוואנים או דיור חלופי אחר". משרד הבינוי והשיכון כתב לצוות הביקורת ביוני 2015, כי "הקמת אתרי חירום [הכוונה לאתרים הזמניים המוזכרים בהחלטת הממשלה] איננה יכולה להתקבל בלעדית ע"י משרד הבינוי אלא במסגרת החלטת ממשלה ייעודית. הבסיס החוקי להקמת האתרים הינו במסגרת תקנות לשעת חירום... אשר יאושרו על ידי הממשלה לעת התרחש אירוע. הוכנה טיוטה מתקדמת לתקנות אלו ע"י המשרד והיא נמצאת בדיונים לנוסח סופי מול משרד הפנים ומשרד המשפטים".

בכל הקשור להקמת האתרים כתב משרד הבינוי והשיכון לצוות הביקורת ביוני 2015, כי "אותו כ-90 אתרים בפרישה ארצית... לבניית כ-60,000 יח"ד [יחידות דיור] זמניות. הופעל צוות תכנון לביצוע הליך תכנון מפורט לשניים מבין האתרים (חולון ושדרות) הליך זה נועד לגבש את הפרוגרמה הנדרשת להקמת האתר, למפות קשיים וחסמים לעת הקמת אתרי החירום וכן לסייע בגיבוש הסטנדרט הנדרש להקמת האתר... נבחר צוות יעודי חיצוני לבחינת הפעילויות המשלימות ובכללן: איתור פתרונות דיור פוטנציאליים להקמה מהירה באזורי חירום והתשתית הנדרשת


  
 המל"ל לא התריע
   
 בפני הממשלה
   
 והקבינט על יישום
   
 חלקי בלבד של
   
 ההיערכות, הנדרשת
   
 ממשרדי הממשלה
   
 השונים, לביצוע
   
 תכנית "מלון אורחים"

להקמתם; איתור ספקים ויצרנים פוטנציאליים לפתרונות הדיור השונים בארץ ובעולם... במהלך התקופה הקרובה יפנה המשרד לקבלת מידע (RFI) מהשוק המקומי. עם קבלת התוצאות תתקיים פניה לקבלת מידע ליצרנים ולספקים מחו"ל... הכנת תיק של נוהל משרדי להקמת האתר (תיק אב) - הושלם על ידי המשרד".

יוצא אפוא, שעד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015, הצוות הייעודי של משרד הבינוי והשיכון טרם השלים את בחינת ההיערכות הנדרשת להקמת האתרים הזמניים, ומשרד הבינוי והשיכון בשיתוף משרד הפנים ומשרד המשפטים טרם השלימו את הכנת התקנות לשעת חירום הנדרשות לשם הקמת אתרי חירום.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי והשיכון, כי אף שחלפו למעלה משלוש שנים מאז נקבע כי באחריותו לטפל בנושא הקמת האתרים הזמניים, במועד סיום הביקורת טרם הושלם הטיפול בנושא זה.



משרד מבקר המדינה מעיר, כי במועד סיום הביקורת חלפו יותר משלוש שנים מאז קיבלה הממשלה את ההחלטה על תכנית "מלון אורחים", ואולם תכנית זו אינה בת-ביצוע בשל אי-השלמת היערכותם של חלק ממשרדי הממשלה ושל צה"ל, כפי שתואר לעיל.

בעניין זה יש להדגיש, כי אמנם צה"ל ומשהב"ט יזמו בעצמם תכניות לפינוי אוכלוסייה, אך אלו נותנות מענה להיקף אוכלוסייה קטן בהרבה (כפי שיפורט להלן) מאשר ההיקף לו נותנת מענה תכנית "מלון אורחים", שליישומה, כאמור, לא נערכו. על כך מעיר משרד מבקר המדינה, כי משהב"ט לא עדכן את הממשלה בדבר אי-השלמת ההיערכות הנדרשת לתכנית "מלון אורחים".

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי המל"ל, כאחראי לקיים בקרה על יישום החלטות הממשלה בתחום המדיני-ביטחוני, לא התריע בפני הממשלה והקבינט על יישום חלקי בלבד של ההיערכות הנדרשת ממשרדי הממשלה השונים לביצוע תכנית "מלון אורחים" שאותה אישרה הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המל"ל לרכז את הפערים הקיימים להשלמת מימושה של תכנית "מלון אורחים", ולהביאם לידיעת הממשלה, או לחלופין, להמליץ לממשלה לאשר תכנית לפינוי אוכלוסייה בהיקף קטן יותר, כפי שמגבשים, נכון למועד סיום הביקורת, משהב"ט וצה"ל (תכנית "מלונית").

## תכנית לטיפול במתפנים עצמאית

מלבד התושבים שאמורים להתפנות במסגרת תכנית "מלון אורחים", צפויים אזרחים רבים שגרים בסמוך לגבול להתפנות עצמאית. בתכנית "מלון אורחים" נקבע, כי יש

יש לראות בחומרה את אי-גיבושה של תפיסה לאומית כוללת לטיפול במתפנים עצמאית על ידי המשדל להגנת העורף עד לסגירתו, ולאחריה גם על ידי משהב"ט

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

בביקורת עלה, כי המשדל להגנת העורף, אשר נסגר על פי החלטת הממשלה ביוני 2014, לא גיבש עד מועד סגירתו תפיסה לאומית כוללת לטיפול במתפנים עצמאית. עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015, גם משהב"ט, שקיבל לאחריותו את תחום ההגנה על העורף, טרם עשה זאת.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח היקף האוכלוסייה שהתפתחה עצמאית במהלך מלחמת לבנון השנייה ובמהלך המבצעים "עמוד ענן" ו"צוק איתן" (כפי שיוברה בהמשך), יש לראות בחומרה את אי-גיבושה של תפיסה לאומית כוללת לטיפול במתפנים עצמאית על ידי המשדל להגנת העורף עד לסגירתו, ולאחריה גם על ידי משהב"ט.

במרץ 2016 מסר ראש רח"ל בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "רח"ל בוחנת עם משרדי הממשלה האחרים את המשמעויות לטיפול במתפנים עצמאית. רח"ל תשלים עד סוף חציון א' [המחצית הראשונה] של 2016 את הבחינה של המשמעויות להקל על מתפנים עצמאית והאם ניתן לראות בהם 'סוג של מפונים' והמשמעויות מהגדרה זו".

## פינוי אוכלוסייה במבצע "צוק איתן"

בביקורת עלה, כי בחודשים יולי-אוגוסט 2014 במהלך מבצע "צוק איתן" עזבו תושבים רבים מיישובי עוטף עזה את בתיהם ועברו למקומות יישוב אחרים. חלק מהתושבים התפנו עצמאית, וחלקם התפנו בפינוי שארגנו המועצות האזוריות. עוד עלה בביקורת, כי משהב"ט וצה"ל לא היו מעורבים בהתפנות האוכלוסייה בעת המבצע.

בעניין זה מסר שר הביטחון דאז, רב-אלוף (מיל') משה יעלון, לצוות הביקורת במרץ 2015, כי במהלך המבצע "ראה"ם ושר הביטחון החליטו שלא לפנות את היישובים והנושא עלה בדיון קבינט ב-2.7.14. בשלב מסוים במהלך מבצע 'צוק איתן' נכנסה רח"ל לסוגיית הפינוי, לאחר שהחל פינוי עצמי על ידי התושבים. גם השר הודיע ליישובי העוטף, שכל מי שרוצה לעזוב, משהב"ט יסייע לו... לאחר 'צוק איתן' התקיים דיון בנושא פינוי אוכלוסייה והובן שבמקומות בהם אין התרעה נכון יהיה להציע פינוי מצומצם... בכניסה למבצע, מאחר ולא ידעו שהמבצע יימשך כ"כ הרבה זמן, נושא הפינוי לא זוהה כנושא שיש להציע אותו". ואילו ראש רח"ל, תת-אלוף (מיל') בצלאל טרייבר, מסר לצוות הביקורת בינואר 2015, כי "במהלך מבצע 'צוק איתן'... [הוא גילה, כי] מי שרצה להתפנות מהאוכלוסייה, כבר התפנה. מספר ימים לאחר תחילתו של מבצע 'צוק איתן', ולאחר שהבין [ראש רח"ל] את תמונת המצב בשטח, החליט לקחת אחריות ניהולית על קליטת המתפנים מהעוטף".

במבצע "צוק איתן"  
לא דן הקבינט בפינוי  
האוכלוסייה, זאת אף  
על פי שלצה"ל לא  
הייתה יכולת התרעה  
כנגד חלק מהטילים  
והרקטות, ולמרות  
ההתפנות העצמאית  
של חלק ניכר  
מהתושבים

כאמור, בהמלצות ועדת וינוגרד נקבע כי "כאשר קביעת המדיניות בדרג המדיני מבוססת על המלצות של גוף אחד (כגון צה"ל או המערכת הביטחונית) יש לדאוג כי תהיה בפני הפורום המחליט גם 'דעה שניה' מטעמו של גוף אחר וכי יתבצע בפני הגוף המחליט תהליך מסודר של אתגור המצעים לגבי המלצותיהם".

בעניין פינוי האוכלוסייה מסר סגן ראש המל"ל לענייני ביטחון פנים ועורף לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "המל"ל המליץ למערכת הביטחון לפנות את חלק מהתושבים מעוטף עזה (בעיקר נשים וילדים), אולם ההמלצה לא נדונה בקבינט עקב התנגדותו הנחרצת של שר הביטחון, שטען שזה נושא הנמצא באחריות משרד הביטחון". באוקטובר 2015, במענה לשאלות הביקורת, כתב סגן ראש המל"ל לענייני ביטחון פנים ועורף, כי "המל"ל לא הציג לקבינט את המלצתו בנוגע לפינוי אזרחים ממרחב 'עוטף עזה' במבצע 'צוק איתן' בשל העובדה כי לבקשת המל"ל, שר הביטחון דן בנושא וקיבל את החלטתו כפי שבוצעה בפועל".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי החלטתו של המל"ל שלא להציג את עמדתו בפני הקבינט בנושא פינוי האוכלוסייה אינה עולה בקנה אחד עם תפקידו, כפי שנקבע בחוק המל"ל, בדבר הצורך שיציג חלופות, אם לדעתו הן קיימות, בתחום שבו נדרשת החלטה של הדרג המדיני, ואף ימליץ על החלופה הנבחרת.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח היעדר מענה מספק לאוכלוסייה בתחום ההתרעה, ראוי היה שהמל"ל יזום דיון עומק בקבינט בעניין פינוי יזום של האוכלוסייה מיישובי עוטף עזה, ולא יסתפק בעמדתו ובהנחיותיו של שר הביטחון, כדי שהקבינט שהוא הגוף המוסמך יקבל החלטה בנושא מהותי זה.

יצוין, כי בדוח מבקר המדינה על "היערכות העורף במלחמת לבנון השנייה" נכתב, כי "יש לראות בחומרה את העובדה ששר הביטחון לא העלה את הנושא [פינוי אוכלוסייה] בפני הממשלה בזמן המלחמה וכן את העובדה שהממשלה לא דנה בנושא ולא קיבלה שום החלטה בעניינו במהלך המלחמה כולה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי גם במבצע "צוק איתן" לא דן הקבינט בפינוי האוכלוסייה, זאת אף על פי שלצה"ל לא הייתה יכולת התרעה כנגד חלק מהטילים והרקטות אשר נורו לעבר היישובים בקרבת הגבול ולמרות ההתפנות העצמאית של חלק ניכר מהתושבים.

## גיבוש תכניות פינוי אחרי מבצע "צוק איתן"

כאמור, עד מבצע "צוק איתן" התפיסה המקובלת במערכת הביטחון הייתה שאין צורך בגיבוש תכניות לפינוי אוכלוסייה. ב-8.3.15 פרסמה רח"ל את טיוטת תכנית "מלונית - תכנית לקליטת אוכלוסייה במצבי ביניים" (להלן - תכנית "מלונית")

(עודכנה ב-10.5.15) שגובשה בשיתוף הרשות העליונה לפס"ח שבמשרד הפנים. תכנית "מלונית" נועדה לתת מענה לפינוי של עד כ-60,000 איש. בתכנית נקבע, כי היא מתבססת על מספר החלטות ממשלה<sup>73</sup> ומטרתה "מתן מענה לצורך התפנות, קליטת אוכלוסייה ושהייתה בריחוק מאזורי סכנה באמצעות רח"ל, משרד הפנים/רשות פס"ח, צה"ל (פקע"ר/פקמ"ר) בשיתוף הרשויות המקומיות (מתפנות וקולטות) ומשרדי הממשלה הרלוונטיים". עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015, משהב"ט טרם אישר את התכנית, וממילא היא לא הובאה לאישור הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ראוי שהמל"ל יבחן בשיתוף משהב"ט את הצורך בקיומה של תכנית "מלונית", נוכח העובדה שניתן להפעיל את תכנית "מלון אורחים" במתכונת מצומצמת.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לפי תכנית "מלון אורחים" נדרשת החלטת ממשלה או החלטת קבינט כדי להפעיל את תכנית הפינוי. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שכל פינוי אוכלוסייה, קטן כגדול, עלול ליצור בעיות תדמית של איתנות העורף, ראוי כי כל פינוי יאושר בממשלה או בקבינט הביטחוני.

בפברואר 2016 מסר משרד הפנים בתגובתו לממצאי הביקורת, כי משרד הפנים סבור כי תכנית זו מחייבת אישור ממשלה. גם רח"ל בתגובתה לממצאי הביקורת מסרה בפברואר 2016, כי תכנית "מלונית" הינה מודל להפעלת שלב א' בתכנית "מלון אורחים" כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, והיא תופעל על פי החלטת הגורם המוסמך לכך.

בסוף 2015 אישר צה"ל את תכנית 'מרחק בטוח' (מטכ"ל) - תכנית לפינוי יישובי גבול לבנון, רמת הגולן ועוטף עזה (להלן - טיטת תכנית "מרחק בטוח"). תכנית זו עוסקת רק בפינוי תושבים ממקום מגוריהם ולא בהיערכות הרשויות ומשרדי הממשלה השונים לטיפול במתפנים.

בתכנית נקבע, כי "התכנית הנוכחית תגדיר את המענה המבצעי של צה"ל למשימת פינוי אוכלוסייה, על פי החלטת הדרג המדיני וכתוצאה מאירוע מלחמתי בגבול הצפוני או הדרומי... צה"ל יערך לפינוי של עד כ-88,000 אזרחים מגזרת הצפון (רמת הגולן ו/או יישובי גבול לבנון עד קו 4 ק"מ מהגדר), או לכ-39,000 אזרחים מגזרת הדרום (עוטף עזה עד קו 4 ק"מ מהגדר)... מתפנים עצמאית - לא יטופלו בתכנית זו". בתכנית פורטו כל היישובים המתוכננים לפינוי. יצוין, כי הערים הנמצאות בגזרת הצפונית והדרומית, כדוגמת קריית שמונה ושדרות, אינן נכללות בתכנית הפינוי. בתגובת צה"ל לטיטת הדוח ממרץ 2016 נכתב שאמ"ץ הנחה את הפיקודים לתכנן אפשרות של פינוי הערים שדרות וקריית שמונה.

סגן ראש המל"ל לענייני ביטחון פנים ועורף מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "פינוי אוכלוסייה מתקיים בכמה תצורות: אוכלוסייה מתפנה בעצמה, על פי שיקול

73 החלטת הממשלה מס' 4877 "מלון אורחים" מ-24.6.12 המתבססת על החלטת ועדת השרים להכנת העורף הגנ/9 מ-18.6.12; החלטת הממשלה מס' 515 "הקמת רשות עליונה לפינוי סעד וחללים בשעת חירום" מ-14.8.60; החלטת הממשלה הגנ/2 "ארגון מערך פס"ח הרשויות המקומיות" מ-13.6.11.

קיימות שלוש תכניות  
לפינוי אוכלוסייה, לא  
ברור אם תכניות אלו  
מתואמות כדי  
שהגורמים המעורבים  
בפינוי יוכלו לבצעו  
ביעילות בעת הצורך

דעתה... אוכלוסיית פיקוד צפון - תפונה על פי החלטה של אלוף הפיקוד על פי תכנית "מרחק בטוח". תכניות "מלון אורחים" ו"מלונית" - באחריות משהב"ט ורח"ל... בבדיקה [שביצע המל"ל] עלה, כי אין אינטגרציה בין כלל התכניות, אין איגום משאבים לביצוע התכניות, ולהערכתו [של ס' ר' המל"ל] המצב בתחום זה עדיין לא ברמה שניתן לממש את התכניות. ... כל נושא הפינוי נדרש לארגון מחדש, מתואם ומשולב עם משרדי הממשלה והרשויות המקומיות. יש לתרגלו ולבחון ישימותו, בדגש על האמצעים למימושו". לעומת זאת, במרץ 2016 מסר צה"ל בתשובתו לממצאי הביקורת, כי תכנית "מרחק בטוח הצה"לית" נכתבה ותואמה באופן מלא עם רח"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015, קיימות שלוש תכניות לפינוי אוכלוסייה: תכנית "מלון אורחים" שאותה אישרה הממשלה אך ההכנות למימושה טרם הושלמו, תכנית "מלונית" של רח"ל העוסקת בפינוי של עד כ-60,000 איש, ופקודת "מרחק בטוח" של צה"ל העוסקת בפינוי של עד כ-88,000 איש. נוכח קביעותיו של סגן ראש המל"ל, ראוי לבדוק אם תכניות אלו מתואמות כדי שהגורמים המעורבים בפינוי יוכלו לבצעו ביעילות בעת הצורך.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי, כי משהב"ט, האחראי לריכוז עבודת המטה הבין-משרדית לצורך מתן מכלול השירותים הנדרשים לאוכלוסייה המפונה, יבחן בשיתוף כלל הגורמים הנוגעים לעניין פינוי אוכלוסייה כיצד ניתן לתאם בהקדם את התכניות השונות, וזאת כדי למנוע פגיעה ביכולת לבצע פינוי אוכלוסייה בעת הצורך ולמנוע בזבוז משאבים מיותר בהיערכות לכך.



## סיכום

במבצע "צוק איתן" שהחל ב-7.7.14 ונמשך 50 יום, נורו לעבר ישראל כ-3,800 טילים ורקטות, מתוכם כ-3,300 לעבר אזורים מיושבים. על פי איום הייחוס של צה"ל, בעימות עתידי צפוי ירי על העורף האזרחי של מדינת ישראל על ידי מדינות וגורמים עוינים במשך מספר שבועות, בהיקף רחב יותר במידה ניכרת מאשר במבצע "צוק איתן", והוא נאמד בעשרות אלפי טילים.

ההגנה על העורף האזרחי מפני ירי טילים ורקטות כוללת שימוש במגוון אמצעים בתחום ההגנה האזרחית שבהם עוסק דוח זה, כדוגמת מיגון פיזי, גילוי והתרעה ופינוי אוכלוסייה. משרד מבקר המדינה מודע לכך כי לצה"ל יכולות התקפיות ויכולת יירוט, אשר עשויות לצמצם את הירי לעבר ישראל, להקטין את נזקיו ואף להוות גורם מרתיע. למרות יכולות אלה, על פי איום הייחוס על צה"ל להיערך לתרחיש הכולל שיגורים של אלפי ואף עשרות אלפי טילים ורקטות לעבר ישראל במהלך תקופת הלחימה, מספר טילים שספק רב אם יש בידי צה"ל מענה מספק להגנה מפניהם. לכן עולה החשיבות בבחינת מוכנות העורף האזרחי בתחום המיגון, הגילוי, ההתרעה ופינוי האוכלוסייה, שעשויים להציל חיים.

אמנם בשנים האחרונות נעשתה כבדת דרך בתחום מוכנות והגנת העורף האזרחי, אך בביקורת עלו פערים, חלקם משמעותיים, בהיערכות בתחום המיגון הפיזי, הגילוי וההתרעה ואף פינוי אוכלוסייה, אשר יש בהם כדי להגדיל את הסיכון לחיי התושבים בעת אירוע לחימה. פערים אלה גדולים במיוחד ביישובי גבול הצפון בכלל ובערי הצפון בפרט, הצפויים על פי תרחיש הייחוס להיות תחת ירי רצוף ומתמשך. בנוסף לכך, בביקורת עלו ליקויים בטיפול בעורף הנובעים מהיעדר תיאום בין הגורמים השונים העוסקים בנושא הטיפול בעורף, ובכלל זה משהב"ט, צה"ל והמל"ל. כל אלה יש בהם כדי לפגוע בהכנת העורף לחירום.

יתרה מכך, בביקורת עלה, כי למקבלי ההחלטות אין מידע מלא בנוגע למוכנות העורף, מאחר פקע"ר מציג מידע חלקי על אודות פערי המיגון הקיימים. כמו כן, אין גורם המרכזי מידע בדבר כשירות אמצעי ההגנה הקיימים להתמודדות עם כלל האיומים על העורף האזרחי, וסקירת המל"ל בנושא העורף האזרחי המוצגת בפני הקבינט אינה משקפת נאמנה את מוכנות העורף לחירום, ואינה יכולה לשמש ככלי עזר בגיבוש תכנית פעולה ובקביעת סדרי עדיפויות לצמצום הפערים כדי לתת מענה הולם להגנה על התושבים.

בהתאם להחלטת ממשלה 1661, היה על שר הביטחון לגבש תכנית שנתית ותכנית רב-שנתית כוללת לטיפול בעורף האזרחי, ולהציג בפני הממשלה עד פברואר 2015. נכון ליולי 2016, החלטה זו לא מומשה. על ראה"ם לדרוש משר הביטחון לממש את החלטת הממשלה, ולהנחותו לגבש תכנית אשר מתבססת על האיומים הניצבים בפני העורף ועל אמצעי ההגנה העומדים לרשותו ולרשות מערכת הביטחון, ולהציג בהקדם בפני הממשלה.