

משרד הפנים

פעולות ביקורת

במטה רשות עליונה פס"ח (פינוי, סעד, חללים) ובארבע מחוזות — ירושלים, תל-אביב, המרכז והצפון — נבדקו סדרי ההתארגנות והכוננות, פעולות ההצטיידות וסדרי התירגול והתאום עם הג"א.

באגף לתפקידים מיוחדים נבדק תהליך הוצאת רשיונות כלל יריה והפיקוח על יבוא כלי יריה.

נסקרו פעולות המשרד בקשר לחברת פיתוח משותפת למועצה מקומית אחת ולגורמים פרטיים.

התארגנות מערך פס"ח לשעת חירום

בשנת 1960 הוקמה, על פי החלטת הממשלה רשות עליונה לפס"ח, שמתפקידה "לטפל בפינוי וסעד למפונים נפגעי הפגזה והפצצה, ובחללים בשעת חירום" (מכאן פס"ח: פינוי, סעד וחללים). קודם לכן היה הטיפול בנושא פס"ח בידי הג"א. רשות זו מורכבת לפי ההחלטה, מנציגי משרדי הממשלה: פנים, סעד, האוצר, הבריאות, הדתות, ומשטרה; מנציג השלטון המקומי ומנציג צה"ל שהוא ראש הג"א. בהחלטת הממשלה גם נקבע, שהרשות העליונה לפס"ח תכלול במערך ועדת המל"ח* (משק לשעת חירום). יושב ראש הרשות הוא המנהל הכללי של משרד הפנים; היא מופעלת על ידי ממלא מקום קבוע, שהוא סגן המנהל הכללי לאמרכלות שבמשרד. כן פועלת במשרד יחידת מטה, ובראשה מרכז רשות פס"ח עליונה (להלן "המרכז"). מערך פס"ח כולל: רשות עליונה לפס"ח, רשויות מרחביות הפועלות בששת המחוזות של משרד הפנים, ועודות משנה מקומיות הפועלות ב-76 רשויות מקומיות**. המערך מופקד על הטיפול באוכלוסייה, שנפגעה במלחמה; בהמשך לטיפול של הג"א, שיחידותיו פועלות במקום הפגיעה עצמו והן מופקדות על פעולות הצלה, ריכוז מפונים וריכוז חללים.

תקציב רשות פס"ח לשנת 1974 היה בסך של 1.3 מליון ל"י, וההוצאה הגיעה ל-1 מליון ל"י. נוסף על כך הוקצב סך של 3.1 מליון ל"י לרשויות המקומיות לצורך רכישת ציוד לפס"ח. ההקצבה לרשויות המקומיות לא נכללה בתקציב משרד הפנים.

בחודשים מאי-יולי 1975 ערך משרד מבקר המדינה לסירוגין ביקורת ברשות העליונה לפס"ח ובארבע שלוחות מרחביות — ירושלים, תל אביב, מרכז וצפון — על המבנה הארגוני התפקודי של רשויות פס"ח ועל פעולותיהן בשנים 1973-1975.

* בדבר המבנה והתפקידים של מלי"ח ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 674; ודו"ח שנתי 25, עמ' 777.

** פס"ח פועל בעיקר בעיריות ובמועצות מקומיות גדולות. רשויות מקומיות קטנות מאורגנות במסגרת המועצות האזוריות, שלגביהם קיים תכנון מרחבי של פס"ח.

מבנה ותפקידים

רשות עליונה לפס"ח.

תפקידיה העיקריים של הרשות העליונה לפס"ח לפי הגדרתה הם: קביעת המדיניות והדפוסים לתכנון וארגון של מערך פס"ח בעת רגיעה ושליטה על הפעלת מערך פס"ח בשעת חירום.

בפברואר 1972 פרסמה הרשות העליונה לפס"ח קובץ תדריך והנחיות "תכנון ארגון והפעלה". בנובמבר 1973 דנה הרשות העליונה לפס"ח בלקחי מלחמת יום הכיפורים והוחלט על שינויים ארגוניים ותפעוליים במסגרת מערך פס"ח. על פי הלקחים שהופקו ביצעה הרשות העליונה את השינויים במבנה הארגוני של פס"ח ועדכנה בהתאם לכך את הקובץ האמור.

— עוד לא הוצאו נהלים בכתב בכמה עניינים תפעוליים, כגון סעד וחללים.

רשויות מרחביות

בפברואר 1974 הוקמו — במקום 3 הרשויות הפיקודיות ו-12 המחוזיות שהיו קיימות עד אז — שש רשויות מרחביות שתחומיהן חופפים את ששת המחוזות של משרד הפנים. עד מועד השינוי הארגוני הנ"ל פעלו הרשויות הפיקודיות והמחוזיות רק מעט לארגון הדרג המקומי, מאז הוגברה פעילות זו במערך פס"ח בשלושה מישורים: הכנה ואיגון של מתקני פס"ח; ארגון והכשרת כוח האדם להפעלת המערך; והעלאת רמת הביצוע על ידי אימון ותדריך. בתקופה אפריל 1974 — מארס 1975 נערכו 134 תרגילים. רוב הרשויות המקומיות תורגלו לפחות פעם בשנה ונערכו ביקורות כוונות שוטפות ברשויות המקומיות.

ועדות משנה מקומיות

הרשות המקומית היא האחראית לפעולות פס"ח שבתחום שיפוטה. תכנון מערך פס"ח מבוסס על אומדן של מפונים חסרי קורת גג מכלל האוכלוסייה. במסגרת הרשות המקומית פועלת בזמן רגיעה ועדת משנה מקומית לפס"ח, הכפופה לוועדת מל"ח המקומית, שבשעת חירום מתארגנת כמרכז הפעלה. לפי הנחיות הרשות העליונה לפס"ח על ועדת המשנה המקומית לפס"ח לקיים דיונים פעם בשלושה חודשים לפחות ולדווח על תוצאות הדיונים למרכזי פס"ח המרחביים, וכן לדווח להם, אתת לחצי שנה, בפירוט על המשימות, שבוצעו בתחומי פס"ח מאז הדו"ח הקודם.

— בתיקי הרשויות המרחביות ירושלים, מרכז וצפון, אין סיכומים של ישיבות ועדות המשנה לפס"ח כנדרש, ואילו במתוו תל-אביב העבירו הוועדות למרכזי פס"ח המרחביים סיכומים מחלק מהישיבות בלבד.

הטיפול המעשי בנושאי פס"ח הוא בידי המרכזים של ועדות המשנה, שהם בדרך כלל עובדים של הרשויות המקומיות, העוסקים בענייני פס"ח, בנוסף לתפקידיהם הרגילים. דו"חות של המרכזים המרחביים מצביעים, שבכמה מהרשויות יש תחלופה של מרכזי ועדות המשנה בשכיחות גדולה למדי ובכמה רשויות מקומיות לא מונו מרכזים בהעדר אדם מתאים לתפקיד זה.

תיאום

1. רשות פס"ח פועלת במסגרת מל"ח כרשות ייעודית ארצית על פי תכנית, שהוצעה על ידה ואושרה על ידי ועדת המל"ח העליונה (להלן — ומ"ע). רשות פס"ח מעבירה

באורח סדיר לומ"ע תכניות עבודה דו"חות פעילות כדי לתאם את פעולותיה עם גורמי מל"ח בדרגים השונים. מערך פס"ח ברשויות המקומיות משתלב בתרגילי מל"ח.

— לא היה תיאום בין הדרגים הפקודיים של מל"ח ופס"ח, בתחום עריכת התרגילים והסיבה העיקרית לכך הייתה, שלא הוגדרו הסמכויות של שני הגופים בתכנון וביצוע של התרגילים. הממונים במל"ח קבעו את צורת התרגילים, שבמקרים רבים לא תאמו את ההנחיות של רשויות פס"ח בתחום זה, וכך נפגם הביצוע של תרגילי פס"ח.

2. לפי חוק התגוננות האזרחית, תשי"א—1951, מוטלים על אנשי הג"א, בעת חירום, תפקידי חילוץ, פינוי נפגעים והגשת עזרה ראשונה. באפריל 1972 קבעו ראש הג"א וממלא מקום יושב ראש רשות עליונה לפס"ח את תחומי האחריות בין הג"א לבין פס"ח, ואלה אושרו מחדש בינואר 1974. בנובמבר 1973 הוחלט, על פי לקחי מלחמת יום כיפור, שבהתחשב בזיקה שבין פעולות פס"ח לפעולות הג"א תיעשה פעולה במסגרת הג"א שתכליתה, להעמיק בה את המודעות לתפקידי פס"ח. בשנת 1974 ערכה רשות פס"ח כנסים לקציני קישור שבין הג"א לבין פס"ח. בסוף פברואר 1975 הוציא ראש הג"א חוזר אל כל מפקדי הנפות והחבלים של הג"א בנושא שיתוף פעולה הג"א—פס"ח.

— התיאום ומידת שיתוף הפעולה שבין שני הגופים היה עד למועד הביקורת מצומצם. בין הרמות הממונות של הג"א ופס"ח לא הוחלף מידע שוטף על תכניות העבודה של כל גוף ועל הפעולות שביצע. בשנת 1973 בוצע תרגיל אחד. בלבד של פס"ח בשילוב עם הג"א, ובשנת 1974 נערכו שני תרגילים כאלה, האחד בחיפה והשני בעכו.

פעולות פס"ח בשעת חירום הם המשך ישיר לפעולות הג"א. אעדר תיאום עלול לשבש את המשך פעולות ההצלה שהן באחריות הג"א בשעת חירום.

3. על פי החלטות הרשות מנובמבר 1973 נציגים של משרד הסעד, משרד הדתות ומשרד המשטרה ברשויות פס"ח צריכים לקבל עליהם אחריות מקצועית בנושאים שבטיפולם, ואילו האחריות הארגונית צריכה להיות בידי הסגל הסדיר של יחידת פס"ח.

משרד הסעד פרסם בספטמבר 1974 נוהלי חירום בנושא "הפעלת לשכות הסעד בשעת חירום". בתיאום עם נציגי משרד הסעד ארגנה רשות פס"ח, החל בשנת 1974, השתלמות בנושאי הסעד במערך פס"ח.

משרד הדתות מופקד במסגרת מערך פס"ח על הטיפול בחללים.

— עד 1973 היו פעולות הרשות העליונה בנושא זה מעטות מאוד, הן בארגון כוח אדם והן בהצטיידות. בתחום ההצטיידות לא נרכש כל ציוד לטיפול בחללים ובקבורתם. בישיבת רשות פס"ח עליונה מנובמבר 1973 הומלץ להכריז על חברות קדישא כמפעלים חיוניים כדי לאפשר בשעת חירום ריתוק כוח האדם המועסק בהן. כן הומלץ לפעול לאיתור מתנדבים לתגבור חברות קדישא בשעת הצורך, אולם במשך שנת 1974 לא נעשו בתחום זה כל פעולות של ממש.

בסוף דצמבר 1974 מינה ממלא מקום יושב ראש רשות פס"ח העליונה ועדה, והוטל עליה לבדוק מקדש את הנושא ולהגיש ממצאיה ומסקנותיה לרשות פס"ח העליונה.

— באמצע 1975 הגישה הוועדה דו"ח מסכם. אולם בשל חילוקי דעות בין חברי רשות פס"ח העליונה לא אושרו מסקנות הוועדה עד דצמבר 1975.

משטרת ישראל אחראית לזיהוי אותם החללים, שלא זוהו במקום התקרית על ידי הג"א. כדי לסייע למשטרה בפעולות הזיהוי הוקמה ברשות פס"ח עליונה יחידת מתנדבים מיוחדת המורכבת מבעלי מקצוע דרושים לזיהוי חללים.

אמצעים

ציוד

נקבעה תכנית ההצטיידות למערך פס"ח, הכוללת ציוד עתודה בעבור מחסן מרכזי לציוד ובעבור הרשויות המקומיות. לפי תקני ציוד למתקני פס"ח קבעה הרשות העליונה לכל רשות מקומית ערכות ציוד, ביניהם פריטים עיקריים, כגון שמיכות, מזרנים ומיטות מתקפלות. בשנת 1974 הסתכמה ההוצאה להצטיידות ב־3,129,000 ל"י — בעיקר על השלמת ערכות הציוד התקניות לרשויות המקומיות. ההוצאה לרכישת ציוד עתודה למחסן הארצי המרכזי שבתל אביב הייתה כ־1,000,000 ל"י. ההוצאה כללה גם רכישת ציוד בעבור שלוחה של המחסן הארצי, שהקמתו תוכננה לשנת 1975 בצפון.

— המצאי של ציוד פס"ח, בכללו — במחסן הארצי ובמחסני הרשויות המקומיות — הוא כשליש בלבד מהתקן, שנקבע על ידי הרשות העליונה לפס"ח.

לאחסון הציוד למערך פס"ח מחזיקה הרשות שלושה מחסנים בתל-אביב. ביוני 1975 היה הערך הכספי של הציוד במחסנים כ־2.5 מליון ל"י. לפי הוראות התכ"מ על החשבים והגזברים במשרדי הממשלה, בתיאום עם הנהלת משרדיהם, לבטח את הרכוש לכל שנת כספים ביטוח מלא.

— משרד הפנים לא ביטח את הציוד במחסני הרשות, כגדרש בתכ"מ.

לפי הוראות התכ"מ יש לערוך בדיקות מלאי לפחות פעם בשנה.

— בשנת 1974 לא נערכה ספירת מלאי בשום מחסן משלושת המחסנים. מבדיקת המחסנים על ידי משרד מבקר המדינה הועלה שהצפיפות בהם הייתה רבה, והמעברים היו חסומים.

בנובמבר 1973 החליטה הרשות העליונה שבשים לב למצב הבטחוני בקו העימות עם הצפון יש לקדם ככל האפשר את הפעלתו של מחסן ארצי של פס"ח בצפון. בתחילת אוגוסט 1975 הוחל בהקמת המחסן בצפון. כדי להבטיח אספקה של ציוד עתודה בשעת חירום לרשויות מקומיות מהמחסן הארצי מן הצורך לשקול הקמתן של שלוחות נוספות על הקיימות הן בתחום מחוז הצפון והן בתחום מחוז הדרום.

רכישת הציוד בעבור הרשויות המקומיות שבטיפול פס"ח נעשית במרוכז, באמצעות רשות פס"ח עליונה, כדי להבטיח אחידות הציוד, איכותו ואספקתו הסדירה. האחראי להצטיידות עורך ביקורות תקופתיות במחסני הרשויות המקומיות ומדווח על כך למרכזים המרחביים, לצורך פיקוח ומעקב.

— ברוב הרשויות המקומיות — לפי הדו"חות של האחראי להצטיידות — אין שטחי אחסנה מתאימים בעבור ציוד פס"ח, והצפיפות בהם רבה במיוחד. 11 רשויות מקומיות לא קלטו בשנת 1974 את תוספת ערכות הציוד, שהוקצבה להן, והציוד נותר במחסן הארצי.

פעם בשנה נדרשות הרשויות המקומיות לדווח לרשות העליונה על מצב האפסניה והמצאי. הדיווח צריך להיות מעודכן ליום 31 במארס של כל שנה.

— במועד הביקורת — ביוני 1975 — כשליש מהרשויות לא דיווחו על המצב לסוף מארס 1974.

מתקנים

מתקני פס"ח בשעת חירום כוללים מרכזי פינוי, מרכזי קליטה, מטבחים ציבוריים, לשכות מודיעין מקומיות ותחנות לריכוז חללים. בקשות לאישור המתקנים, לאחר שאותרו על

ידי פס"ח, מועברות לאגף לבינוי ונכסים שבמשרד הבטחון לבדיקה, כדי לוודא, אם מתקנים אלה אינם כלולים במערכת מתקני הג"א.

השוואה בין רשימת מתקני הג"א לבין רשימות מתקני פס"ח שברשויות המקומיות העלתה, שברשימת המתקנים של הג"א כלולים כ־60 מתקנים — מבני ציבור כגון בתי ספר — שכבר נמצאים בשימוש מערך פס"ח כמרכזי קליטה או פינוי על פי אישור, שקיבל מערך פס"ח ממשרד הבטחון. מצב זה חייב את מערך פס"ח לאתר מתקנים אחרים במקומם.

לפי נתונים לינואר 1975, שריכוזה הרשות העליונה של פס"ח היה הקיבול בפועל של מרכזי הפינוי גדול יותר מהקיבול הדרוש לפי התכנון ואילו במרכזי הקליטה היה הקיבול בפועל קטן מהקיבול הדרוש לפי התקן שנקבע.

כוח אדם

מקורות כוח האדם לאיוש מערך פס"ח מקומי הם עובדי הרשות המקומית ומתנדבים, הפטורים משירות בטחון. על מתנדבי פס"ח נמנים חברות של ארגוני נשים וארגון חברי "הגנה", שנציגיהם מיוצגים ברשות עליונה לפס"ח, ברשויות המרחביות ובוועדות המשנה המקומיות של פס"ח. חוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ו—1967, מאפשר לגייס לשירות עבודה ברשויות המקומיות כוח אדם זה.

הרשות העליונה לפס"ח קבעה לכל רשות מקומית תקן כוח אדם לשעת חירום, שהוא כ־20,000 איש בכל הארץ. מצבת כוח האדם על פי נתוני הרשות העליונה, שעודכנו לתחילת 1975, היא: תקן א' — סגל שלדי — מונה כ־3,000 איש; על סגל זה נמנים עובדי הרשות המקומית. תקן ב' — מתנדבים — מונה כ־10,000 איש.

נתונים אלה אינם משקפים את המצב במחוזות, ולמעשה החסר שבין התקנים לבין המצבות גדול יותר. הפער נובע בעיקר מתחלופה גבוהה של המתנדבים, שרבים מהם נושרים מחמת גיל גבוה או סיבות אחרות. בשנת 1974 הייתה ההשתתפות בפעולות פס"ח כ־50% מהמצבה הרשומה.

כדי להבטיח, שבכל עת יימצא מידע מעודכן על מצבת כוח האדם ועל השינויים בו וכן לצורך ריתוקו, יש לדעת הביקורת, לנהל באורח שוטף מערכת רישום ודיווח. לפי הוראות המפקח הכללי על כוח אדם שבמשרד העבודה מוטל על הרשויות המקומיות להעביר פעם בארבעה חודשים, באמצעות המפקחים המרחביים של משרד העבודה, רשימת שמיות של כוח האדם המאייש את תקן א' לצורך עדמונו וריתוקו. לגבי תקן ב', מתנדבים, אין רשימות שמיות אלא רק רשימות, שהוכנו על ידי ארגוני המתנדבים, ומציינות רק את מספר המתנדבים. הרשויות המקומיות מעבירות את הרשימות השמיות ישירות למפקחים המרחביים של משרד העבודה, בלא שהעתק מהרשימה יימסר למרכזי זים המרחביים של רשות פס"ח לצורך בדיקה והשוואה של הרשימות. לדברי המרכזים המרחביים בדיקה זו הכרחית, כיוון שרוב הרשויות המקומיות אינן מקפידות על רישומים עדכניים, ואף קיימים פיגורים אצל כמה מהן בהעברת הרשימות למשרד העבודה.

תרגול

אחת הפעולות החשובות בזמן רגיעה היא הכשרת כוח האדם בדרג המקומי ותרגולו. בתקופה אפריל 1974 — מארס 1975 נערכו 134 תרגילים, על פי רוב במסגרת עצמאית ולפעמים בשילוב עם מל"ח או עם הג"א. נערכו גם שמונה קורסים מרוכזים למגישות עזרה ראשונה ו־116 פעולות השתלמות.

עד 1974 התרכזו פעולות ההדרכה והתרגול בעיקר בנושא ה"פינוי", ואילו נושאי "הסעד" ו"חללים" לא תודרכו ולא אומנו. על פי לקחי המלחמה הוחל בשנת 1974 בעריכת השתל-מויות בנושאי הסעד והטיפול הנפשי באוכלוסייה בעת אסון. הדרכה בתחום הטיפול בחללים הייתה עד לסיום מועד הביקורת מצומצמת מאוד.

טיפול בנפגעים שלא יפנו

האחריות לטיפול באוכלוסייה המיועדת לפינוי מוטלת על הג"א ועל פס"ח. אולם לטיפול באוכלוסייה המתגוררת בסמוך לאיזורה של תקרית ועלולה להיפגע פגיעה שאינה דורשת פינוי, לא נקבע גוף, שיטפל בה לאחר הפיגוע. כיוון שמערך פס"ח מתוכנן להיקף מוגבל של נפגעים, יש לדעת הביקורת לתכנן ולקבוע דרכים להגשת עזרה לנפגעים, שאין צורך לפנותם. מבחינת צמצום היקף הפינוי רצוי לשאוף למתן סיוע ועזרה לאוכלוסייה כזאת במקום המגורים.

משרד הפנים הודיע למשרד מבקר המדינה, באוקטובר 1975, שמפקדת ראש הג"א החלה במבצע "הג"א בכל בית", שמטרתו להחדיר את תודעת הבטיחות בזמן מלחמה. לפי תכנית זו ייקבע פעיל בטחון בכל בית, והוא יקשר בין הדיירים לבין גורמי הבטחון. רצוי, לדעת הביקורת, שגורמי פס"ח אף ישתתפו בהדרכת פעילי הבטחון בנושאים שבתחום תפקידי פס"ח.



סיכום התארגנות מערך פס"ח לשעת חירום

משנת 1974 ואילך הוגברה הפעילות במערך פס"ח, שעד אז הייתה מועטת, אך עדיין נשארו כמה תחומי פעולה, שיש לשקוד על קידומם.

הרשות העליונה לפס"ח עוד לא הגיעה לתיאום עם כל הגורמים הממלכתיים, הנושאים באחריות לטיפול בחללים, ולא הכינה נהלים והוראות עדכניות בנושא זה.

ארגון כוח האדם, שיוכל לעמוד לרשות תפקידי פס"ח בשעת חירום, לא התקדם די הצורך; ואמנם אין זו בעייה קלה, שכן דרושים אנשים הפטורים משירות בטחון, שאינם משובצים לעבודה במפעלים חיוניים שהם חופשיים מדאגה לטיפול בילדים צעירים. יש להניח, שעל אף מגבלות אלו מצויים ביישוב אנשים רבים, שיהיו מסוגלים ואף מעוניינים לתרום את תרומתם בתחום הנדון. מן הצורך, שהאחראים למערך פס"ח גם יבחנו, אם יש בידיהם כל הכלים המשפטיים כדי להבטיח, שכוח האדם יהיה מוכן ומתורגל ושיהיה מצוי בשעת הצורך.

רישוי כלי ירייה

חוק כלי הירייה, תש"ט—1949 — על התיקונים שנוספו לו במרוצת השנים — בא להסדיר, לגבי כלי ירייה שאינם צבאיים, את ענייני הרישוי והפיקוח, ובעיקר: ייצור, יבוא, מסחר, החזקת כלי ירייה ורישוי מטווחים. שר הפנים ממונה על ביצוע החוק.

עקב המצב הבטחוני בארץ והתגברות פעולות חבלה, חלה בשנת 1974 עלייה ניכרת ברכישת כלי ירייה על ידי אזרחים ישראלים. על פי רישומי משרד הפנים ניתנו עד

לסוף שנת 1973 כ-57,000 רשיונות לכלי ירייה, ואילו בשנת 1974 בלבד נוספו כ-20,000 רשיונות. גידול ניכר במספר המחזיקים בכלי ירייה מגביר את הצורך בפיקוח נאות על מקבלי הרשיונות להחזקתם ועל תקינותם של כלים אלה.

בחודשים מארס ואוקטובר 1975 נערכה ביקורת במשרד הראשי של משרד הפנים על בדיקת האיכות של כלי הירייה המיובאים, ועל התיאום בין משרד הפנים לבין משרד הבריאות במתן רשיונות ובחידושם. כן נערכו בירורים במשרד הבריאות, במשרד הבטחון, במשרד המסחר והתעשייה ובמשרת ישראל.

1. כדי לקבל רשיון יבוא מגיש סוחר מורשה — המחזיק ברשיון לפי החוק — בקשה אל המפקח הארצי לכלי ירייה שבמשרד הפנים, והוא מעבירה למשרד הבטחון. משרד הבטחון ממליץ במרבית המקרים על אישור הבקשה, והוא נמנע מעשות כן רק אם המדובר בכלי ירייה צבאי. לאחר אישור משרד הבטחון מאשר גם משרד הפנים את הבקשה. עם אישור משרד הפנים פונה הסוחר אל משרד המסחר והתעשייה לקבלת רשיון יבוא.

— איכותו של כלי הירייה המיובא אינה נבדקת על ידי שום גורם מן הגורמים שהוזכרו לעיל. מן הראוי, שהרשויות המוסמכות יפקחו על איכותם של כלי הירייה ותקינותם כדי להבטיח את פעולתם התקינה ולמנוע מצב, שכלי ירייה מאיכות ירודה יגיעו לידו הציבור.

2. כדי למנוע שאנשים, שמבחינת בריאותם הנפשית אינם מתאימים להחזיק כלי ירייה, יורשו להחזיקם ויטכנו בכך את בטחון הציבור, תוקן בשנת 1971 חוק כלי הירייה על ידי תוספת סעיף 11א(א), שלפיו "פקיד רשוי שקיבל בקשה לרשיון לכלי ירייה יעבירנה למנהל הכללי של משרד הבריאות... והוא רשאי להודיע לפקיד הרשוי, אם המבקש סבל או סובל ממחלת נפש".

— עם תיקון החוק בשנת 1971 העבירו פקידי הרישוי במשרד הפנים למשרד הבריאות בקשות להחזקת כלי ירייה, אך לאחר שלא נתקבלו תשובות ממשרד הבריאות תוך זמן סביר נתנו פקידי הרישוי רשיונות למבקשים בלי להמתין לתשובות ממשרד הבריאות. ב-1972 סוכם בין משרד הפנים ומשרד הבריאות על דחיית ביצוע ההסדר של טיפול בבקשות על ידי משרד הבריאות. לפיכך הפסיקו פקידי הרישוי להעביר בקשות למשרד הבריאות. רק בסוף שנת 1974 חידשו פקידי הרישוי את העברת הבקשות למשרד הבריאות כנדרש, וכיום הנהוג הוא, שאין נותנים רשיונות להחזקת כלי ירייה עד קבלת תשובה חיובית ממשרד הבריאות. לדברי משרד הבריאות כלל מספר הבקשות, שנמצאו אצלו בסוף דצמבר 1975 היה יותר מאלפיים. מתיקי משרד הפנים מתברר, כי בשל כך מתעכב מתן הרשיונות, לעתים במספר חודשים.

במשרד הבריאות יש כרטסת ידנית המכילה שמות של אנשים שהיו מאושפזים תקופה מסוימת מאז קום המדינה וכן שמות של אנשים המאושפזים כיום בבתי חולים לחולי נפש. לגבי אלה, ששם מופיע בכרטסת, מודיע משרד הבריאות לפקידי הרישוי, אם המבקשים היו מאושפזים בבית חולים לחולי נפש, משך תקופת האשפוז והמועד שבו היו מאושפזים. הכרטסת אינה כוללת פרטים לגבי חולי נפש שאינם מאושפזים ואשר נזקקים לטיפול במרפאות או אצל רופאים פרטיים, שלגביהם אין רישום ארצי.

3. לפי סעיף 12(ג) לחוק כלי ירייה "פקיד הרישוי רשאי לדרוש, שמבקש רשיון ייבדק אצל רופא, שקבע המנהל הכללי של משרד הבריאות, לבדיקת בריאותו. תוצאות הבדיקה יועברו לפקיד הרישוי". היו מקרים, שהפונה לבקשת הרשיון היה מאושפז מסיבות

נפשיות תקופה קצרה — יום או יומיים — זמן רב לפני מועד הגשת הבקשה לרשיון. גם במקרים אלה לא ניתן רשיון, ופקיד הרישוי מודיע למבקש, שעליו לעבור בדיקה אצל רופא, שקבע משרד הבריאות.

— עד למועד סיום הביקורת לא נקבעו רופאים לעניין הבדיקות האלה. בינואר 1976 הודיע משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה, כי קבע ארבעה רופאים לעניין זה, ושומר תיהם נמסרו למשרד הפנים.

4. התהליך של קבלת רשיון לנשיאת כלי ירייה, כפי שתואר לעיל, מתייחס למגיש בקשה ראשונה לרשיון. חידוש הרשיון נעשה ללא בדיקות נוספות של בעל הרשיון.

5. על פי סעיפים 9 ו-10 לחוק, רשאי בעל מפעל או ממונה על כפר לקבל רשיון לכלי ירייה להגנת מפעלו או כפרו ולהרשות לאחד מעובדיו, או לאחד מבני הכפר להחזיק ולהשתמש בכלי ירייה. בתנאי שהמחזיק יורשה להחזיק את הנשק על פי אישור של מפקח המשטרה המחוזי או נציגו, כחלק מרשימת מורשים כוללת, או באופן אישי. לגבי האנשים המורשים להחזיק בנשק על פי הסדר זה, אין מקיימים את תהליכי הבדיקה, כפי שהדבר נעשה לגבי מבקשי הרשיונות הבודדים.

משרד הפנים הודיע בדצמבר 1975, שהכין תזכיר הצעה לתיקון לחוק כלי ירייה, שהופץ בין משרדי הממשלה ושהתזכיר יובא לאישור הממשלה בשבועות הקרובים. עד לתיקון החוק הוכנס לשימוש טופס רשיון חדש, הניתן על פי סעיפים 9 ו-10 לחוק כלי ירייה, ובו מודפסת פסקה המפנה את תשומת לבו של מחזיק הרשיון לכך, שמחובתו להיזהר ושלא למסור כלי ירייה אלא לאנשים, שהם כשירים מבחינה גופנית ונפשית, ובלי שתהיה בכך סכנה לזולת.

6. במשרד הפנים יש קובץ ממוכן של רשימת שמות של בעלי רשיונות לכלי ירייה; הקובץ כולל רשימה של בעלי רשיונות תקפים להחזקת כלי ירייה. חידוש הרשיון לכלי הירייה נעשה פעם בשנתיים. משרד הפנים שולח את הרשיון לבעל כלי הירייה, ולאחר תשלום האגרה מקבל הרשיון תוקף. בנובמבר 1974 הגיש הממונה על הביקורת הפנימית במשרד הפנים למנכ"ל משרדו דו"ח על מיכון הרישומים של כלי ירייה. בסיומו הדו"ח ציין המבקר הפנימי, כי "קובץ בעלי רשיונות כלי ירייה אינו משקף נאמנה את רשימת מחזיקי כלי הירייה" כיוון שהוא כולל גם שמות של אנשים שנפטרו או שעזבו את הארץ, אך הרשיון בכל זאת מתחדש, כיוון שאדם אחר משלם את האגרה. נוסף על כך כולל הקובץ רק את שמות בעלי הרשיונות התקפים, דהיינו אלה שחידשו את רשיונם תיהם על ידי תשלום האגרה. בעלי כלי ירייה, שאינם מחדשים את רשיונותיהם, שמותיהם מוצאים מן הקובץ.

— משרד הפנים לא הודיע על כך למשטרה כדי שהיא תנקוט צעדים נגד בעלי כלי ירייה, שלא הפקידו את כלי נשקם במשטרה, והם מחזיקים בכלי ירייה בלא רשיון. בר תוקף, בדצמבר 1975 הודיע המשרד, שבשיתוף עם המשטרה ינקטו פעולות כדי לאתר את כלי הנשק המוחזקים בלא רשיון.

בעקבות הביקורת הפנימית התוספו לקובץ האחרון של בעלי כלי הירייה רשימת השמות של כל מחזיקי כלי הירייה, שהיו צריכים לחדש את רשיונותיהם החל בשנת 1971 ואילך. ולא עשו כן. רשימות אלה הועברו לפקדי הרישוי לצורך עדכון.

— עד למועד סיום הביקורת לא נתקבלו דו"חות מפקדי הרישוי ירושלים, תל אביב, חיפה, רחובות ואילת. הממונה הארצי על כלי הירייה ביקש אפוא, מיחידת המיכון

רשימת שמות של בעלי כלי ירייה האמורים. באמצע ספטמבר 1975 פנה המפקח הארצי ישירות אל בעלי כלי ירייה אלה כדי לברר, מה עלה בגורל הכלים. בידי המפקח הארצי עוד אין נתונים על תוצאות המבצע. מן הראוי שהמשרד ינקוט צעדים מעין אלה גם לגבי בעלי כלי ירייה, שלא חידשו את רשיונותיהם לפני 1971.



הגידול הניכר בביקוש מצד הציבור לרשיונות לכלי ירייה מחייב את משרד הפנים להקפיד הקפדת יתר, שרשיונות לנשיאת נשק יינתנו רק לאנשים הכשירים להחזיק בהם ושיתקיימו פיקוח סדיר על חידוש הרשיונות. נוכח ההיקף הניכר, שבו מדובר, מן הצורך, שמשרד הפנים ומשרד הבריאות ישכללו את מערכות הרישום הדרושות לניהול תקין של הרישוי והפיקוח. ואמנם, כפי שעולה מן הממצאים, נקטו שני המשרדים לאתרונה כמה צעדים לשיפור ההסדרים.

חברת פיתוח מקומית

1. ביקורת, שערך משרד מבקר המדינה בשנת 1974 באחת מן המועצות המקומיות, העלתה, שהמועצה המקומית מחזיקה במניית יסוד של החברה, שהוקמה עוד בשנת 1964 בשיתוף עם שתי חברות השקעות, הקשורות באחד הבנקים, וכן עם גוף ציבורי, ששמה "החברה לפיתוח (שם הרשות המקומית) בע"מ". הקמת החברה אושרה בזמנו בצו של שר הפנים, ומטרתה העיקרית הייתה להקים מרכז מסחרי במקום. למעשה פעל משרד השיכון בהקמת המרכז המסחרי, ואילו החברה לא פעלה אי פעם במקום זה, ובמועד הביקורת לא ידע איש בהנהלת הרשות המקומית דבר עליה.

הואיל ואין זה ראוי, שלמועצה מקומית יהיה חלק בתאגיד, שאינו פועל ושאינו עוד הצדקה להמשך קיומו, דרש משרד מבקר המדינה שמשרד הפנים יתערב בעניין. בעקבות זה התברר, שעד שנת 1972 הועברו — במחיר של לירה אחת — כל המניות הרגילות של החברה, שהיו בידי שותפיה של הרשות המקומית להקמת החברה, לידי גורם פרטי, שלא היה לו קשר עם הרשות המקומית. החברה לא קיימה אסיפות כלליות שנתיות ולא הוגשו דוחות לרשם החברות עד לשנת 1972. באוגוסט 1972 פרסם רשם החברות הודעה על כוונתו למחוק את החברה מפנקס החברות, בהיותה חברה שאינה במצב של פעולה. באוגוסט 1973 הגיש הגורם הפרטי לרשם החברות מסמכים לשנים מ-1965 ועד ל-1972 שלפיהם קוימו אסיפות שנתיות בכל אחת מהשנים שבאותה תקופה ושהן נערכו במשרדי החברה שביישוב האמור. בדצמבר 1973 הגיש הגורם הפרטי מסמך נוסף לשנת 1973 על קיום אסיפה שנתית. הגורם הפרטי הודה בפני מבקר מטעם משרד הפנים ברשרי יות המקומיות, שהאסיפות שזוכרו במסמכים הנ"ל לא התקיימו.

בעקבות הביקורת פעל משרד הפנים — ובהכוונתו גם הרשות המקומית — לפירוק החברה. משרד הפנים ניהל משא ומתן עם הגורם הפרטי, שהעלה דרישה לקבל תמורה בסך 30,000 ל"י בעד מניותיו. משרד הפנים לא נענה לדרישה. בעת סיום הביקורת, בדצמבר 1975 עדיין לא פורקה החברה.

במקרה הנדון לא ידוע, אם מחמת השתלשלות הדברים המתוארת לעיל נגרם נזק ממשי לענייניה של הרשות המקומית. אף על פי כן ניתן על פיו לעמוד על התקלות העלולות להיגרם בשל קיומה של אישיות משפטית, הנושאת שמה של רשות מקומית, אם היא אינה ממלאת תפקיד של ממש לטובת הרשות המקומית, ואין לרשות לא השפעה ואף לא

מידע על פעולותיה. משרד הפנים אמנם הודיע, בעקבות הביקורת, שהוא יפעל לפירוק תאגידיים בלתי פעילים, שהוקמו על ידי רשויות מקומיות בעצמן, או בשיתוף עם גורמים נוספים, שאין להם זיקה ממשית לענייני המקום. ממצאים בדבר קיום תאגידיים בלתי פעילים, הקשורים ברשויות המקומיות, הובאו גם בדו"ח שנתי 24 (עמ' 903).

2. ביקורת, שנערכה במועצה המקומית אחרת העלתה, שגם שם הוקמה חברה בשם "החברה לפיתוח (שם הרשות המקומית), בע"מ". יוזם הקמתה של החברה היה קבלן פרטי, שביקש לבנות במקום דירות למכירה, והמועצה המקומית השתתפה בחברה בסכום סמלי. אף כי במקרה זה היה לרשות המקומית עניין לגיטימי בפעילות כלכלית כזאת בתחומה, והפעילות אמנם התקיימה, עדיף היה שלא לתת לחברה שם, המעורר רושם, שהמדובר הוא במפעל ציבורי.

דרוש אפוא שמשרד הפנים, בבואו לאשר הקמתו של תאגידי, שרשות מקומית משתתפת בו, יעיין היטב במטרותיו של התאגידי, במבנהו, במידת המעורבות של הרשות המקומית בו ובשם שהוא נושא. מן הראוי, שהמשרד גם יפעיל סדרי מעקב אחר תאגידיים קיימים כדי לקבוע באיזו מידה בכלל נעשה דבר להשגת מטרות התאגידי; ואם נעשה, לוודא, שמטרות התאגידי לא רוקנו מתכנון המקורי.

ממצאי מעקב

בחירות לכנסת השמינית ולרשויות המקומיות בשנת תשל"ד

דו"ח שנתי 24, עמ' 535

לפי חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב) תשכ"ט—1969, חוק הרשויות המקומיות (בחירות) תשכ"ה—1965 והתקנות שהותקנו על פיהם, מאוישות ועדות הקלפי על ידי נציגי סיעות, הנבחרים על ידי הסיעות עצמן. הביקורת על הבחירות לכנסת השמינית ולרשויות המקומיות, שנערכה במחצית השנייה של 1973 וכן הביקורת על בחירות קודמות*, הצביעו על תקלות באיושן של ועדות הקלפי ובמהלך עבודתן ביום הבחירות, שנבעו בין היתר מחוסר הכישרונים של חברי הוועדות והתאמתם לתפקיד, הדרכתם בסדרי הבחירות, התחלופה הגבוהה והנוכחות הנמוכה בחלק מהוועדות. נוכח הלקחים שהוסקו מההכנות לבחירות ובמהלכן, הביעו אישים, שנשאו באחריות מרכזית לקיום הבחירות ורכשו נסיון מעשי בתחום חשוב זה, את דעתם שיש לשנות באופן יסודי את סדרי הרכבן של ועדות הקלפי. מבקר המדינה המליץ, שהענין יידון במלוא תשומת-הלב, והעלה את האפשרות של הסדר שלפיו איוש ועדות הקלפי לא יהיה להבא מתפקידן של הסיעות, אלא בידי גורם ממלכתי, אשר יאייש את הוועדות בבעלי תפקידים ציבוריים — במיוחד עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות, ובכללם מורים. ההסדר יאפשר לבחור בעוד מועד באנשים המתאימים להיות חברי ועדות קלפי, וזאת מקרב ציבור מוגדר של עובדים הנתונים למרות משמעתית, ואשר לגביהם קיים מידע מרוכז על כישוריהם והשכלתם. כיוון שהמועמדים לתפקיד נמצאים בלא-הכי במסגרת מוגדרת, קל יותר להבטיח שתינתן לכולם הדרכה נאותה בידיעת החוק, התקנות וההוראות המינהליות הנוגעות לבחירות. יתרון נוסף בהקמת סגל כזה הוא בכך שזהו סגל קבוע ביסודו.

בדצמבר 1975 הגיש שר הפנים תזכיר-הצעת חוק: חוק הבחירות לכנסת (תיקון), תשל"ו—1975 ובה הסתמך על המלצות מבקר המדינה. לפי ההצעה יתמנו ועדות קלפי מתוך רשימה של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות, שתקבע על ידי הוועדה המרכזית.

* על ממצאי הביקורת בתחום זה ב"דו"ח שנתי 20 של מבקר המדינה, עמ' 517.