

פרק ראשון

נושאים מערכתיים

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

תקציר

בעתות חירום אמורה הרשות המקומית למלא משימות מיוחדות וכן להמשיך ולספק את מרבית צורכי התושבים שהיא מספקת בעת רגיעה.

הרשות המקומית נערכת לעת חירום באופן שיאפשר להפעיל בתיאום מערכים תפקודיים רבים שנקבעו בחוקים, בהחלטות ממשלה ובנהלים. מדובר בין היתר במערכים להקמת תשתית ארגונית בתחומים אלה: אספקת השירותים החיוניים, ובכללם מזון; טיפול באוכלוסייה נזקקת; העברת מידע לציבור, הסברה ודוברות; מתן שירותים חיוניים בתחום ההנדסה והתשתיות (מים, ביוב ובינוי); פינוי אוכלוסייה למרכזי פינוי; הפעלת מערכת החינוך בהתאם למדיניות הממשלה.

לצורך הפעלת המערכים נדרשת הרשות להקים ולהפעיל מרכזים, מוקדי מידע וחפ"ק (חבורת פיקוד קדמית). לשם מילוי המשימות הללו נדרשת היערכות נרחבת בתחום כוח האדם (ריתוק עובדי הרשות המקומית¹, הקמת מערך מתנדבים והסתייעות בכוח אדם צבאי) ובתחום הלוגיסטי (הסדרת ענייני ההצטיידות באמצעים שונים ובכלי רכב). פעילות הרשות המקומית דורשת אף תיאום רב עם הגופים הממלכתיים המופקדים על הטיפול באוכלוסייה בשעת חירום, בעיקר משק לשעת חירום (להלן - מל"ח), פיקוד העורף, יחידות ההגנה המרחבית בפיקודים המרחביים בצה"ל (להלן - ההגמ"ר), משטרת ישראל והאגף לשירותי חירום במשרד הפנים (להלן - האגף לחירום).

סמוך לאחר סיום מלחמת לבנון השנייה החליט מבקר המדינה לעשות ביקורת מקיפה על כמה נושאים הקשורים למלחמה, ובהם נושא ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום ונושא המיגון והמקלוט ברשויות המקומיות בצפון. ממצאי הביקורת פורסמו בדוח מיוחד על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (להלן - הדוח המיוחד)².

1 בנהלים נקבע, בין היתר, כי רשות המקומית תתכנן ותארגן את תקן כוח האדם הנדרש בעת חירום; העובדים הנדרשים, אשר אוישו על פי התקן, ירוחקו בעת חירום, דהיינו ייאסר עליהם להיעדר מעבודתם.

2 מבקר המדינה, דוח מיוחד בנושא היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, (2007).

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2010-מרץ 2011 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על היערכותן ומוכנותן של הרשויות המקומיות לעתות חירום ושם בה דגש על בחינת הנושאים שפורסמו בדוח המיוחד. הביקורת נעשתה בשש עיריות: אופקים, אור יהודה, הוד השרון, טמרה, יבנה וקריית מלאכי וכן במועצה המקומית מג'ד אל-כרום. בדיקות השלמה נעשו באגף לחירום וביטחון במשרד הפנים, ברשות החירום הלאומית (להלן - רח"ל) ובפיקוד העורף. ואלו הנושאים העיקריים שנבדקו: אופן חלוקת הסמכויות ותחומי האחריות של הגופים הממלכתיים לעניין הכנת הרשויות המקומיות לעת חירום, היערכות הרשויות לטיפול באוכלוסייה, ההקמה והארגון של המערכים התפקודיים לשם כך, תרגול עובדי הרשויות והביקורת שנעשו ברשויות בנושא האמור ומצב המקלוט והמיגון ברשויות.

עיקרי הממצאים

בביקורת הועלו ליקויים מהותיים באופן פעולותיהם של הגופים הממלכתיים המופקדים על הטיפול באוכלוסייה בשעת חירום: רח"ל, פיקוד העורף ומשרד הפנים, כלהלן:

1. במועד סיום הביקורת, מרץ 2011 - כמעט חמש שנים לאחר תום מלחמת לבנון השנייה ולמעלה משלוש שנים לאחר שהחליטה הממשלה להקים את רח"ל כדי שתשמש גוף מטה מתאם שבאמצעותו יממש שר הביטחון את אחריות-העל שלו לטיפול בעורף במצבי חירום - עדיין לא הוסדר, על ידי מקבלי ההחלטות, באופן מחייב וחד משמעי נושא חלוקת תחומי האחריות בין משרד הפנים, פיקוד העורף ורח"ל להכנת ולהיערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום.

זאת ועוד, מתעורר חשש כי בין הגופים האחראים להכנת הרשויות המקומיות לעת חירום - תפקיד חשוב מאין כמוהו - יש כאלה המנסים להתנער מאחריותם בנושא, לרבות בנוגע להקצאת המשאבים הכספיים הניכרים וכוח האדם הנדרש בנושא. מכיוון שהזמן קצר, המלאכה מרובה והמחדל מתמשך, על מקבלי ההחלטות לקבוע בהקדם האפשרי איזה גוף יהיה אחראי להכנתן של הרשויות המקומיות לעתות חירום, ובכלל זה לאשר את המשאבים והסמכויות הנדרשים לשם כך, על מנת שתושבי הרשויות המקומיות לא יהיו פגיעים וחשופים לסכנה בכל עת חירום ממשית.

2. עד מועד סיום הביקורת, כחמש שנים לאחר תום מלחמת לבנון השנייה, הכין פיקוד העורף רק תרחישי ייחוס כלליים וכמעט אפילו לא כלל הרשויות המקומיות.

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

התרחישים שהוכנו אינם עוסקים באיומים נקודתיים ובאופן שבו כל אחד מהמכלולים שברשות המקומית נדרש להיערך לאיומים כאלה.³

3. רח"ל טרם גיבשה את המדדים שלפיהם תוכל להעריך כיאות את מידת המוכנות של הרשויות המקומיות לעת חירום.

5. בתכנית השנתית שהכין האגף לחירום במשרד הפנים לא נקבעו הצרכים וסדרי העדיפויות שלפיהם יחולק הסיוע לרשויות המקומיות בהתבסס על מאפיינים כגון קרבת הרשות לאזורי עימות, מספר התושבים, גודל השטח ודירוג חברתי-כלכלי.

6. בסוף שנת 2010 עדיין לא היו ל-27 רשויות מקומיות מכלל 256 הרשויות המקומיות מרכזי הפעלה, ומשרד הפנים עדיין לא שרין תקציב להשלמת בנייתם. בידי האגף לחירום גם לא היה מידע על המועדים שבהם נבנו מרכזי הפעלה ברשויות המקומיות, על שטחם (מידע שלפיו נבחן אם יש צורך לשפצם ולחדשם או להרחיבם) ועל הציוד הנמצא בהם.

7. בידי משרד הפנים אין נתונים על הרשויות המקומיות שבהן התבצעו תרגולים בשנים 2008-2010, על הנושאים שתורגלו ועל תוצאות התרגולים, אף כי הדבר נדרש כדי לקבל תמונה כללית על מידת היערכותן ומוכנותן של הרשויות המקומיות לעתות חירום.

8. משרד הפנים לא עשה בשנת 2010 ביקורות מוכנות לעת חירום, אף שלפי תכנית העבודה שלו היו אמורות להתבצע ביקורות כאלה, בין היתר, ב-85 רשויות מקומיות.

9. משרד הפנים לא יזם את הכנתו של נוהל פינני ושל מערך ממוחשב לניהול מעקב וקשר עם המתפנים, בשיתוף הרשויות המקומיות.

10. במרץ 2008 החליט פיקוד העורף להקים מדור שתפקידו לארגן ולהכשיר מתנדבים מקרב האוכלוסייה וארגוני מתנדבים למשימות סיוע אזרחי ברשויות המקומיות ולהיות אחראי לאימוני הגנה אזרחית (להלן - הג"א). במועד סיום הביקורת, מרץ 2011, טרם סיים פיקוד העורף את עבודת הכנתו של הנוהל העוסק בקשרים ההדדיים - ובכלל זה בשיטות הפעולה ובגורמים המשתתפים - בין משרדי הממשלה, הצבא, הרשויות המקומיות והגופים ההתנדבותיים ("שולחן עגול"). בידי רח"ל ובידי משרד הפנים לא היו נתונים מרוכזים על מספר המתנדבים בכל רשות מקומית ועל פילוחם לפי תחומי ההתנדבות.

11. בפיקוד העורף אין נתונים מרוכזים של כלל הרשויות המקומיות בנוגע למידת כשירותם של מקלטים ציבוריים בתחומי שיפוטן, וכן אין בידי נתונים על המקלטים הפרטיים ועל המקלטים בבתים משותפים; בידי רח"ל ומשרד הפנים אין נתונים על

3 לפי תיקי האב (ראו להלן), המבנה הארגוני של הרשות המקומית לעתות חירום מבוסס על שישה מכלולים. מכלול מוגדר כ"איגוד של מחלקות ו/או תחומי עיסוק בעלי מכה משותף במצבי חירום, המאפשר שליטה ותכלול אפקטיביים של המענה הנדרש מהוועדה לטיפול באירועים". ששת המכלולים שנקבעו מקיפים את התחומים העיקריים שבאחריות הרשות: הטיפול באוכלוסייה; הנדסה ותשתיות; תפעול ולוגיסטיקה; מינהל כללי; חינוך; מידע לציבור, הסברה ודוברות.

מספר המקלטים, על מקומם ומצבם בכל אחת מהרשויות המקומיות - לרבות מקלטים ציבוריים, מקלטים הנמצאים במוסדות ציבור, מקלטים בבתים פרטיים ומקלטים הנמצאים בבתים משותפים. כמו כן אין בידי משרד הפנים נתונים שאפשר ללמוד מהם על מצב המיגון והמקלוט בישראל. בפועל עולה כי חסרים מקלטים ציבוריים, מקלטים פרטיים, מקלטים במוסדות חינוך ומקלטים במוסדות ציבור. עקב כך למאות אלפים מתושבי הרשויות האלה אין מקלטים לעתות חירום.

בביקורת הועלו גם ליקויים מהותיים בהיערכותן ובמוכנותן של הרשויות המקומיות שנבדקו למצבי חירום:

1. לפי ספריהן של הרשויות המקומיות שנבדקו בשנים 2007 ו-2008, הסכומים שהן ייעדו למימון צרכים שונים בתחומי ההיערכות והמוכנות לעתות חירום היו קטנים מכפי שקבע ואישר מנהל מחוז משרד הפנים, והסכומים שהם ניצלו למטרות אלה בפועל היו קטנים אף יותר. רשויות מקומיות רבות אחרות לא מימשו את תקציב הג"א⁴.

2. במועד סיום הביקורת, מרץ 2011, נמצא כי רק לאחת מהרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית הוד השרון - הוכן תרחיש ייחוס מקומי.

3. בחלק מהרשויות שנבדקו נמצאו ליקויים שונים במרכזי ההפעלה (כגון היעדר אמצעי תקשורת והיעדר מערכת מיזוג אוויר). בחלק מהרשויות שנבדקו אין כלל מרכזי הפעלה.

4. בחלק מהרשויות שנבדקו נמצאו ליקויים בהפעלת המוקד הטלפוני (כגון אי-שיבוץ מוקדנים הדוברים שפות שונות, אי-הכנת נהלים לשעת חירום והיעדר תרגול של צוות המוקד). בחלק מהרשויות לא פעל כלל מוקד מידע טלפוני.

5. ב-23 רשויות מקומיות (מהן 19 במגזר הלא יהודי) מאיישים את משרת הקב"ט עובדים שלא נבחרו במכרזים, שלרובם אין את הכישורים המתאימים לכהן כקב"ט ושמשד הפנים לא אישר את העסקתם בתפקיד. בידי משרד הפנים אין נתונים על ההשכלה, ההכשרה והרקע הביטחוני של כלל הקב"טים ברשויות המקומיות.

6. בכמה מהרשויות שנבדקו נמצאו ליקויים חמורים בכל הנוגע לאחסון הציוד לעת חירום, לכוח האדם שנדרש לטפל בציוד זה או למצב המחסנים, ונמצא כי בחלקן יש מחסור רב בציוד לשעת חירום.

7. מרבית הרשויות לא הכינו נוהל בנושא ההתנדבות, לא הקימו מערך מתנדבים, לא הקימו ועדה לתיאום ארגון ההתנדבות, לשכה להכוונת מתנדבים ומוקד מידע למתנדבים.

4 בחוק הג"א נקבע כי רשות מקומית תכלול בתקציבה "סכום לכיסוי ההוצאות לצורכי ההתגוננות האזרחית בתחומה שיקבע מדי שנה שר הפנים לפי הצעת ראש הג"א, בשים לב ככל האפשר לצרכי ההתגוננות האזרחית [שלה] ולאפשרויותיה הכספיות לשאת באותו סכום". תקציב זה נועד לתחזוקה של המתקנים והציוד של הג"א ברשויות המקומיות.

8. במועד סיום הביקורת הרשויות המקומיות עדיין לא הכינו תכנית הקובעת לוח זמנים לביצוע היערכות הרשות לפי תיקי האב⁵ ולמעקב אחר שלביה, אף שתיקי האב הופצו לרשויות כבר בדצמבר 2002.

9. (א) מתוצאות התרגולים הארציים השנתיים של רח"ל ופיקוד העורף עולה כי תפקודן של הרשויות המקומיות במהלך ביצוע התרגילים בנושא לקה בחסר; כי הרשויות לא תרגלו די מכלולים, וכי יש מקום לשפר את הממשקים שבין המכלולים השונים; חלק מהאירועים ש"הוזרמו" במהלך התרגילים הארציים לא טופלו כנדרש או לא טופלו כלל.

(ב) בתרגולים המקומיים שהתבצעו לפרקים ברשויות המקומיות שנבדקו לא תורגלו העניינים המהותיים האלו: הפעלה של צוותי התערבות רב-מקצועיים לטיפול באוכלוסייה במצוקה; הפעלת לשכות מידע במטות האזוריים; הפעלת כלל מערך המתנדבים; הפעלה ותרגול של מערך עובדי הרשות המרותקים; תרגול מערך של חלוקת מזון לתושבים.

(ג) בביקורת מוכנות לשעת חירום שעשו מל"ח ורח"ל הועלו ליקויים רבים בציוד ובאמצעים של הרשויות בנושאים שונים. לדוגמה, במועצה המקומית מג'ד אל-כרום נמצא, בין היתר, כי אין למועצה גנרטור חשמל לעת חירום והועלו ליקויים בנושאים אלה: מתקני פינוי וקליטה, תפקוד צוות רב-מקצועי, מוקד עירוני והסברה. בעיריית טמרה הועלו ליקויים רבים בתחום ההיערכות לטיפול בחללים ו"משק כללי", וגם נמצא כי העירייה לא מטפלת כמעט בנושאי בריאות, מזון, חינוך, מים וביוב, חשמל, בנייה ומידע לציבור.

10. בידי הרשויות לא היה מידע על המחסור במקלטים לא ציבוריים בתחומי שיפוטן.

11. הועלה כי לא הועסקו די עובדים לתחזוקת המקלטים הציבוריים, וכי לא הוקצו הסכומים הנדרשים לתחזוקתם.

12. נמצאו ליקויים מהותיים במצב המקלטים הציבוריים. חלק מהמקלטים הציבוריים לא מחובר לרשת החשמל, ובחלק מהמקלטים יש רטיבות.

13. יש מחסור רב בציוד כיבוי אש במקלטים הציבוריים שברשויות המקומיות שנבדקו.

14. (א) תפוסת המקלטים המוגנים היא הקובעת את מספר התלמידים שילמדו בעת חירום. הבדיקה העלתה כי חלק מבתי הספר אינם ממוגנים כנדרש. כך לדוגמה במרבית בתי הספר באופקים יש מיגון חלקי בלבד. חלק מהרשויות שנבדקו לא תיעדו את מעקבן בדבר מצב המקלטים ולא תכננו מקום לימוד חלופי עבור התלמידים במוסדות אלו.

5 במשך השנים נקבעה המסגרת הנורמטיבית להיערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום לא רק בחקיקה, אלא גם בהחלטות ממשלה ובנהלים שונים של מערך המשק לשעת חירום. בדצמבר 2002 ובפברואר 2004 משרד הפנים, המרכז לשלטון מקומי, פיקוד העורף ומל"ח הסכימו על מסגרת נורמטיבית שגובשה לשני תיקי אב להפעלה בעת חירום - האחד לעיריות והשני למועצות המקומיות.

- (ב) בשלוש מהרשויות אין מקלטים ברוב הגנים או בכולם.
- (ג) בארבע עיריות לא היה מידע לגבי אמצעי המיגון של מוסדות החינוך ה"לא פורמאלי"⁶, ולפיכך לא ניתן לדעת אם ניתן יהיה להפעילם בעת חירום.
- (ד) במרבית הרשויות לא נמצאו נתונים חיוניים על מוסדות לבעלי צרכים מיוחדים בתחום שיפוטן, כגון גודלם, מספר אנשי הצוות שלהם, מספר המטופלים בהם, המיגון בהם. חלק מהמוסדות גם אינם מנהלים תיקים לשעת חירום והעובדים בהם לא השתתפו בהדרכה או בקורס ממוני הג"א, שלא כנדרש.
15. הרשויות גם לא הכינו מחסות ציבוריים או מיגון אחר שיותאמו לבעלי מוגבלויות; הן אף לא הכינו תכנית שתאפשר לניידים למקומות מקלט בעתות חירום.
16. מרבית הרשויות לא הכינו, בשיתוף משרד הפנים, נוהל פינוי המגדיר את תפקידו של כל גורם בתהליך הפינוי, את הדרך שבה הרשויות המקומיות יבצעו את הפינוי, את סדרי העדיפויות לעניין הפינוי של סוגי אוכלוסיות שונים ואת הכנתו של מערך ממוחשב לניהול מעקב אחר המתפנים וליצירת קשר אתם.
17. ברוב הרשויות עלו ליקויים מהותיים לגבי היערכותן להפעלת כל אחד מהמכלולים, ובכלל זה בנושא הטיפול באוכלוסייה בשעת חירום, בעיקר לא נאסף די מידע על האוכלוסיות בעלי צרכים מיוחדים; בנושא הפעלת מכלול המידע לציבור, ההסברה והדוברות בעתות חירום בעיקר לא הוקמו צוותי מסבירים מקומיים ובנושא התפעול והלוגיסטיקה בעיקר לא תוכנן מערך אספקת המזון.

סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת בדבר היערכותן ומוכנותן לחירום של הרשויות המקומיות שנבדקו מעלים תמונה עגומה המצביעה על מחדל מתמשך שהיה ראוי לתקנו, לאחר כחמש שנים מתום מלחמת לבנון השנייה. זאת ועוד, מתעורר חשש כי בין הגופים האמונים על היערכות הרשויות המקומיות - תפקיד חשוב מאין כמוהו - יש כאלה המנסים להתנער מאחריותם וטרם התקבלו כלל ההחלטות הנדרשות וטרם הוחל בביצוען.

רח"ל, בהיותה הגוף המוביל והמנחה את משרדי הממשלה ובכללם משרד הפנים, נדרשת להיות מעורבת יותר באיסוף המידע על מידת מוכנותן של הרשויות המקומיות לעתות חירום; לשם כך עליה להשלים את גיבוש המדדים שלפיהם תיקבע רמת מוכנותן של רשויות מקומיות ולנתב את הסיוע וההכוונה שהקצו גורמי השלטון המתאימים עבור רשויות שאינן ערוכות כנדרש לעת חירום. על רח"ל לדאוג גם לשיתוף רב יותר של משרדי הממשלה הרלוונטיים בתרגול הרשויות המקומיות ובהכוונתן, בייחוד בתחומים הנוגעים לפעולות משרדי הממשלה הרלוונטיים בנוגע לענייני רווחה, מתנדבים, חינוך ודוברות. רח"ל גם צריכה להנחות את פיקוד העורף ואת הרשויות המקומיות להכין תרחישי ייחוס לכל אחת מהרשויות המקומיות

6 פעילות חינוכית שמחבצעת שלא במסגרת בית-ספרית, אלא במסגרות כדוגמת מועדוני נוער, מתנ"סים, תנועות נוער.

שישקפו את מוקדי האיום השונים של כל רשות ואשר ישקללו את כל המרכיבים שפורטו בדוח. ראוי שר"ל אף תפעל לשלב את כלל מערכות הרשות המקומית בעת ביצוע תרגיל בתחום שיפוטן ולדמות את תפקידיהן ופעילותן של הרשויות המקומיות במצבי כוננות שונים; לשקול את האפשרות לנסות להגדיל את מספר הרשויות המקומיות שבהן מתבצעות ביקורות וכן לבצע מעקב בנושא תיקון הליקויים שהועלו.

כעיקרון, משרד הפנים הינו הגוף המאסדר והאחראי לתפקודן של הרשויות המקומיות, וזאת כל עוד לא קבע המחוקק במפורש שתוטל על גוף אחר האחריות לתפקודן של הרשויות המקומיות בתחום זה או אחר. בנושא של מוכנות העורף, חלק מהידע המקצועי והמשאבים הדרושים אכן נמצאים בידי גופי הביטחון והחירום, ואף מוקנות להם סמכויות בנושאים שונים, לרבות הסמכות להכין הנחיות לרשויות המקומיות בעניינים מוגדרים. ואולם, כל עוד המחוקק לא קבע מסגרת חקיקתית ממצה שבאמצעותה הוגדרו סמכויותיהם של הגופים הרלוונטיים השונים בנוגע לתחום חשוב זה, ונוכח העדר מסגרת כזו, על משרד הפנים ליטול אחריות גם בעניינים הנוגעים לנושא של מוכנות העורף - ובמיוחד בהיבטים תקציביים שלו. המחוקק הטיל על משרד הפנים חובות וסמכויות שונות, שעל מנת למלאן כראות על המשרד להיות מעורה ומעודכן בפעולות הנדרשות מהרשויות המקומיות בנושא ובמידת עמידתן בדרישות הרלוונטיות לעניין. אשר על כן, ועד שיקבע המחוקק אחרת, גם למשרד הפנים תפקיד חשוב למלא בנוגע לתפקוד הרשויות בתחומים הללו ובהתאם להנחיות המחייבות בנושא.

כדי שיוכל משרד הפנים למלא את תפקידו באופן המיטבי, בייחוד בתחום מימון התקציבים וניתובם לרשויות הנזקקות לכך, עליו לקבל באופן שוטף מידע מקיף וכולל בכל הנוגע למידת ההיערכות והמוכנות של הרשויות לעתות חירום. הדבר יסייע לו גם לקבל החלטות בכל הנוגע להיקף הסיוע שניתן לרשויות המקומיות כדי להכין באופן המיטבי לעתות חירום. גם ר"ל נדרשת לקבל באופן שוטף את המידע לעיל כדי למלא את תפקידה כראות גם בעת חירום. משרד הפנים נדרש גם לקבוע אמות מידה וסדרי עדיפויות שלפיהם יוכנו התכניות השנתיות ויוקצה הסיוע שהוא מספק לרשויות; לפנות אל הרשויות המקומיות בדרישה לאיש את כל התפקידים ביחידת הביטחון, ולהעמיד בראשה ממונה על הביטחון בשעת חירום בעל כישורים מתאימים שימלא את תפקידו במשרה מלאה; להקצות את המשאבים הנדרשים להקמתם ולהכשרתם של צוותי חירום, להקמת מחסני חירום ולרכישת ציוד חירום, וכן עליו לאשר ללא דיחוי לכלול בתקן ייעודי משרת מחסנאי שיטפל בצידוד לעת חירום.

על פיקוד העורף להמשיך בטיפולו בארגון ובהכשרה של מתנדבים מקרב האוכלוסייה למשימות הסיוע האזרחי בעת חירום. לנוכח הממצאים החמורים של הבדיקות שעשה פיקוד העורף בתחום התחזוקה והכשירות של המקלטים הציבוריים, עליו לדאוג לכך שביקורות המוכנות יתבצעו בתדירות הנדרשת ושהיקפן יהיה רחב כנדרש; ועליו גם לדרוש מהרשויות המקומיות להציג תכנית לתיקון הליקויים.

על הרשויות המקומיות לשפר את מכלול פעולותיהן בנוגע להיערכותן ולמוכנותן בשעת חירום, ובכלל זה להעמיד בראש יחידותיהן העוסקות בחירום ממונה על

הביטחון שיידרש להפעיל את כל המערך העירוני בעת חירום; על חלקן לקבוע נוהלי הפעלה, ליישם חלק מנוהלי משרד הרווחה, לאסוף מידע במתכונת הנדרשת על האוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים, להקים צוותי התערבות רב-מקצועיים. עליהן גם להגדיל, בדרכים שנקבעו בתיקי האב, את מספר המתנדבים שיעמוד לרשותן בעת חירום ולהכשירם בדחיפות לתפקידם; כדי להפעיל את מערך המידע וההסברה בצורה מיטבית עליהן להקים מכלולי מידע לציבור, להיערך להפעיל את מוקדי החירום במתכונת שנקבעה בתיקי האב, להפעיל לשכות מידע וצוותי מסבירים; עליהן לשפר את הפעלת מערך התפעול והלוגיסטיקה שלהן לעניין מתן שירותים שוטפים לתושבים בעת חירום; כמו כן עליהן לטפל בהקדם בתחום תחזוקת המקלטים, שיפוצם וההצטיידות בציוד חירום חיוני; להכין בשיתוף משרד הפנים, נוהל שיסדיר את אופן טיפולם של הגורמים השונים - ובכללם הרשויות המקומיות - בתהליך הפינוי וכן את המעקב בנושא. עליהן גם לתקן, בהקדם האפשרי, את הליקויים שהועלו לגבי הקמתם והפעלתם של המכלולים השונים בעת חירום.



מבוא

בעתות חירום⁷ אמורה הרשות המקומית למלא משימות מיוחדות וכן להמשיך ולספק את מרבית צורכי התושבים שהיא מספקת בעת רגיעה.

הרשות המקומית אמורה להיערך לעת חירום באופן שיאפשר להפעיל בתיאום מערכים תפקודיים רבים שנקבעו בחוקים, בהחלטות ממשלה ובנהלים. מדובר בין היתר במערכים להקמת תשתית ארגונית בתחומים אלה: אספקת השירותים החיוניים, בכללם מזון; טיפול באוכלוסייה נזקקת; העברת מידע לציבור, הסברה ודוברות; מתן שירותים חיוניים בתחום ההנדסה והתשתיות (מים, ביוב ובינוי); פינוי אוכלוסייה למרכזי פינוי; הפעלת מערכת החינוך בהתאם למדיניות הממשלה.

במשך השנים נקבעה המסגרת הנורמטיבית להיערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום לא רק בחקיקה, אלא גם בהחלטות ממשלה⁸ ובנהלים⁹ שונים של מערך המשק לשעת חירום (להלן -

7 עת חירום - מצב של סכנה חמורה למדינה מחמת מלחמה או אסון טבע (כגון רעידת אדמה), שבעטיו מפעיל השלטון הסדרים ייחודיים כדי להתגבר על הסכנה.

8 החלטת ממשלה מס' 1716 מיולי 1986 ולפיה "הרשות המקומית אחראית בתחום שיפוטה, באמצעות ועדת המל"ח המקומית, לבצע את המשימות הדרושות להבטחת האספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה, לטיפול באוכלוסייה ולמתן שירותי סעד ופינוי על פי הוראת החוק, בהתאם לתוכניות שקבעה הרשות המקומית, ולתוכניות משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות שאושרו ע"י ועדת המל"ח העליונה. ועדת המל"ח העליונה תקבע בכפוף לחוק את תפקידי הוועדות המקומיות, והיא רשאית לאצול להן מסמכיותיה ולהוסיף להן בתקופת הפעלת מערך מל"ח משימות על המשימות הקבועות בחוק."

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

מל"ח⁹. בדצמבר 2002 ובפברואר 2004 משרד הפנים, המרכז לשלטון מקומי, פיקוד העורף ומל"ח הסכימו על מסגרת נורמטיבית שגובשה לשני תיקי אב להפעלה בעת חירום - האחד לעיריות והשני למועצות המקומיות (להלן - תיקי האב)¹⁰. בדצמבר 2004 קבע מל"ח נוהל שעניינו תכנון, ארגון ותפעול של מערך מל"ח ברשות המקומית (להלן - הנוהל הכללי) שהוא תמצית עקרונות ההיערכות והפעולות המפורטים בתיקי האב. בתיקי האב ובנוהל הכללי נקבעו דרכי הארגון, ההיערכות והתפקוד של הרשות המקומית בעת חירום ומפורטים בו המערכים הארגוניים והתפקודיים הנדרשים לשם כך.

לצורך הפעלת המערכים נדרשת הרשות להקים ולהפעיל מרכזים, מוקדי מידע וחפ"ק (חבורת פיקוד קדמית). למילוי המשימות הללו נדרשת היערכות נרחבת בתחום כוח האדם (ריתוק עובדי הרשות המקומית)¹¹, הקמת מערך מתנדבים והסתייעות בכוח אדם צבאי) ובתחום הלוגיסטי (הסדרת ענייני ההצטיידות באמצעים שונים ובכלי רכב). פעילות הרשות המקומית דורשת אף תיאום רב עם הגופים הממלכתיים המופקדים על הטיפול באוכלוסייה בשעת חירום, בעיקר מל"ח, פיקוד העורף, יחידות ההגנה המרחבית בפיקודים המרחביים בצה"ל (להלן - ההגמ"ר), משטרת ישראל והאגף לשירותי חירום במשרד הפנים.

סמוך לאחר סיום מלחמת לבנון השנייה עשה מפקד המדינה ביקורת מקיפה על כמה נושאים הקשורים למלחמה, ובהם ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום והמיגון ומקלות ברשויות המקומיות בצפון. ממצאי הביקורת פורסמו בדוח מיוחד על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (להלן - הדוח המיוחד)¹².

בחדשים אוגוסט 2010 - מרץ 2011 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על היערכותן ומוכנותן של הרשויות המקומיות לעתות חירום ושם דגש על בחינת הנושאים שפורסמו בדוח המיוחד לגבי הרשויות המקומיות בצפון. הביקורת נעשתה בשם עיריות: אופקים, אור יהודה, הוד השרון, טמרה, יבנה וקריית מלאכי, וכן במועצה המקומית מגיד אל-כרום. בדיקות השלמה נעשו באגף לשירותי חירום במשרד הפנים (להלן - האגף לחירום), ברשות החירום הלאומית (להלן - רח"ל) ובפיקוד העורף. ואלו הנושאים העיקריים שנבדקו: סמכויותיהם ותחומי אחריותם של הגופים הממלכתיים לעניין הפעלת המערך לעת חירום, היערכות הרשויות המקומיות לטיפול באוכלוסייה, להקמתם ולארגונם של המערכים התפקודיים הנדרשים לשם כך, תרגול עובדי הרשות, הביקורת שנעשו ברשויות בנושא האמור ומצב המקלות והמיגון ברחבי הרשויות המקומיות.

- 9 נוהלי מל"ח נחלקים לשניים: נהלים בין-משרדיים למערך מל"ח; וקבצי הנחיות לבעלי תפקידים בוועדות מל"ח המקומיות (להלן - קונטרסים). מדובר בעשרות נהלים והנחיות המהווים מכלול מקיף של נורמות, בין היתר, להיערכותה ולתפקודה של הרשות המקומית בעתות חירום. נוהלי מל"ח כוללים אף הוראות בדבר יחסי הגומלין שבין הרשויות המקומיות ובין יחידות ההגמ"ר (ראו להלן) ויחידות פיקוד העורף (נהלים מס' 143 מיולי 1999 ו-146 מדצמבר 2000).
- 10 בסעיף 4 למבוא של תיקי האב נכתב כלהלן: בתיק זה מרוכזות כלל המשימות והאחריות של הרשות המקומית, כפי שהן מוכנות ומוכרות כיום לכל העוסקים בנושא, וזאת על פי חוקים, תקנות, החלטות ממשלה, נוהלי מל"ח, משימות ההתגוננות של פיקוד העורף, החלטות צוות ההיגוי לנושאי תפקידים ברשות המקומית שרוכזו בידי פיקוד העורף וכל הנהלים המשותפים וההסכמות שאליהן הגיעו כל הגורמים הנוגעים בדבר בשנים האחרונות.
- 11 בנהלים נקבע, בין היתר, כי רשות המקומית תתכנן ותארגן את תקן כוח האדם הנדרש בעת חירום; העובדים הנדרשים, אשר אוישו על פי התקן, ירותקו בעת חירום, דהיינו ייאסרו עליהם להיעדר מעבודתם.
- 12 מבקר המדינה, דוח מיוחד בנושא היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, (2007).

משרד מבקר המדינה העביר ב-27.10.10 לתגובת ראש עיריית אור יהודה את ריכוז הממצאים שהועלו בביקורת בעירייה. תגובת העירייה בנושא הממצאים נמסרה למשרד מבקר המדינה כמעט שישה חודשים לאחר המועד שבו ביקש ממנה משרד מבקר המדינה למסור את התגובה. גם פיקוד העורף השתתף במסירת תגובתו על ריכוז הממצאים שהועלו בביקורת בפיקוד העורף, ותגובתו האמורה נמסרה למעלה משלושה חודשים לאחר שקיבל את הממצאים הללו, כחודשיים וחצי לאחר המועד שבו התבקש להעביר את התגובה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את השיהוי של עיריית אור יהודה ושל פיקוד העורף במסירת תגובותיהם על ממצאי הבדיקה, זאת לנוכח העובדה ששיהוי זה אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין ושהיה בכך כדי לפגוע בהשלמת עבודתו של משרד מבקר המדינה בתחום חשוב מאין כמותו.

סמכויותיהם ותחומי אחריותם של הגופים הממלכתיים בנוגע להיערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום

מאז קום המדינה שר הפנים הוא השר האחראי מטעם השלטון המרכזי לכך שהרשויות המקומיות יפעלו כנדרש למילוי חובותיהן ולהפעלת סמכויות המוקנות להן¹³. בין יתר החובות והסמכויות של הרשויות המקומיות על פי חוק, מוטל עליהן לפעול לשמירת ביטחונן ובריאותו של הציבור המתגורר בתחום שיפוטן ולעשות את כל הדרוש להכנת המשק לשעת חירום ולהפעלתו בעת כזאת "הכל בכפוף להוראות השר הממונה על הפעולות בתחום הנוגע בדבר"¹⁴. זאת ועוד, נוכח חשיבות העניין, הקנה המחוקק לגורמים במשרד הפנים סמכויות ייחודיות בתחום זה, ובכלל זה הוסמך הממונה על המחוז להורות, בשעת חירום, לראש הרשות או לחבר אחר של מועצת הרשות לבצע פעולה שלדעת הממונה הכרחית לביטחונם או לבריאותם של תושבי הרשות¹⁵. על מנת שהרשויות המקומיות יהיו מוכנות מבעוד מועד לעתות חירום, הטיל המחוקק על שר הפנים להכין, לפני כל שנה ובהתייעצות עם הרשויות המקומיות, תכנית לשנת הכספים לרכישת ציוד ולהקמת מבנים לפי צורכי המשק לשעת חירום¹⁶.

גורם נוסף הממלא תפקיד מרכזי בהיערכות לעתות חירום הוא פיקוד העורף. בעקבות מלחמת המפרץ הראשונה הוקנו לפיקוד העורף הסמכויות של שירות ההתגוננות האזרחית המפורטות בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א)¹⁷. לפי חוק הג"א, מוטל על הרשויות המקומיות לשאת בתשלומים שונים הנוגעים להתגוננות האזרחית, לרבות השתתפות

-
- 13 ביוני 1948 אצלה הממשלה את סמכויותיה לשר הפנים על פי פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות. ראו עיתון רשמי מס' 5, התש"ח, עמ' 22.
- 14 ראו בין היתר: סעיפים 248א(א) ו-249(29) לפקודת העיריות וסעיף 146 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 שנכלל לאחר מכן גם בצו המועצות המקומיות [ב], התשי"ג-1953.
- 15 ראו סעיף 142 לפקודת העיריות וסעיף 37 לפקודת המועצות המקומיות.
- 16 סעיף 248א(ב) לפקודת העיריות. ראו גם סעיפים 10(ה) ו-10א לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, המסמיכים את שר הפנים לקבוע את תקציב הג"א המקומי של כל רשות מקומית ואת סכום ההשתתפות שלה בתקציב השנתי של הג"א.
- 17 לפי החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מ-13.11.91 והוראת הפיקוד העליון של צה"ל. ראו גם פירוט בנושא בדוח המיוחד, עמ' 15.

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

בתקציב השנתי של הג"א. מלבד זאת, הקשר בין פיקוד העורף ובין הרשויות המקומיות לפי חוק הג"א מתמקד בעיקר בנושא מקלטים ומחסים ציבוריים¹⁸. אולם החוק אינו מסמיך את פיקוד העורף להנחות את כלל הרשויות המקומיות בדבר היערכותן לשעת חירום ואף אין בידי פיקוד העורף הכלים הנדרשים על מנת לחייב את הרשויות המקומיות להיערך למצבי חירום כאמור. למשל, אף על פי שבשנת 2007 השלים פיקוד העורף את הכנתו של תיק נהלים המיועד לרשויות מקומיות, אין לו הסמכות החוקית לחייב רשות מקומית לפעול לפיו.

מלבד שני הגופים הללו, בעקבות מלחמת לבנון השנייה הוקם גוף נוסף שנועד לפעול בתחום זה. בדצמבר 2007 הקימה הממשלה את רשות החירום הלאומית והחליטה כי "רח"ל תשמש גוף מטה מתאם לידו של שר הביטחון ותסייע בידו לממש את אחריות-העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום". בהחלטה נקבע כי בזמן רגיעה יהיו תפקידי רח"ל, בין היתר, "לתאם בין משרדי הממשלה וגופים אחרים את אלה: (1) פעילות הסברה, מידע לצורך הנחייה והדרכת הציבור במצבי החירום בעורף; (2) אימונים ותרגילים משולבים לכלל הגורמים הפועלים בעורף; (3) פעילות במצבי החירום השונים". באוגוסט 2009 החליטה הממשלה¹⁹ לאחד את מטה מל"ח ורח"ל לגוף אחד. באפריל 2010, לאחר שקיבלה רח"ל את הערות גופי העורף בנושא, היא הכינה מסמך (להלן - תכנית רח"ל) ובו ניסחה את תפיסת היסוד ויחסי הגומלין בין כלל גורמי העורף ואת פעילותם הנדרשת במסגרת ההיערכות למצבי החירום השונים. לפי תכנית זו, תפקידה של רח"ל הוא לתאם ולהסדיר - בעתות שגרה ובעתות חירום - את כלל הגורמים הפועלים בעורף וליצור שפה משותפת ומוסכמת ביניהם ותכניות עבודה משולבות. התכנית טרם אושרה סופית.

מסיכומי דיונים שהתקיימו בלשכת מר מתן וילנאי, סגן שר הביטחון דאז²⁰ מיוני 2009 עד דצמבר 2010 עולה כי פיקוד העורף נועד לשמש - בתיאום עם רח"ל - כגוף הציבורי המוביל את היערכות העורף לעת חירום, ובכלל זה עליו להכין את הרשויות המקומיות לכך שיוכלו להתמודד ולתפקד כראוי בשעת חירום, ונוסף על כך יישא פיקוד העורף באחריות לכל הפעילויות שנקבעו על פי חוק הג"א²¹. בדיון שהתקיים בדצמבר 2010 סיכם סגן השר כי "גבול הגזרה בין רח"ל ופקע"ר מתעצב ומתייצב בין רשויות מקומיות - פקע"ר, ומשרדי ממשלה - רח"ל".

בד בבד קודמו שתי יזמות חקיקה בתחום. ביולי 2010 עברה בקריאה ראשונה בכנסת הצעת חוק ממשלתית לתיקון חוק הג"א (תיקון מס' 16), אשר במסגרתה הוצע כי תוקנה לפיקוד העורף סמכות מפורשת להנחות ולהדריך את הרשויות המקומיות בנושאי הג"א וכן תיקבע חובה על הגורמים הרלוונטיים לבצע בקרה בנושא מוכנותן בעניינים אלה. באוגוסט 2011 חוקק חוק

18 כך, בין היתר, מוסמך פיקוד העורף להורות לרשות מקומית להתקין ולתחזק מקלטים ציבוריים, להבטיח את התקנתם ותחזוקתם של מקלטים פרטיים, ולפעול להפיכת מקום פלוני מחסה ציבורי. ראו סעיפים 12 ו-13 לחוק הג"א.

19 החלטה מס' 706 מ-23.8.09.

20 על פי החלטת ממשלה 2745 מ-19.1.11, השר מתן וילנאי יהיה השר להגנת העורף. בעקבות קבלתה של החלטה זו החליטה הממשלה ב-27.3.11 (בהחלטה מס' 3048) "להעביר את שטח הפעולה של רשות החירום הלאומית (רח"ל) ממשרד הביטחון למשרד להגנת העורף".

21 ובכלל זה: גיבוש מדיניות המיגון הלאומית, הנחיית מפעלים, הנחיית משרדי הממשלה בנושא ההתגוננות בעת חירום, הנחיית מפעלי חומרים מסוכנים בנושא המיגון, מתן הנחיות לבנייה ממוגנת, רכישה וחלוקה של ציוד מיגון אישי (ערכות המגן), הדרכת אוכלוסייה, התרעה, הצלת הנפש והרכוש בשעת חירום, מתן הנחיות לגבי הפעולות שיש לנקוט לאחר שמוכרז על מצב מיוחד בעורף, על פי החוק, ונשיאה באחריות לכך, ניהול תקציב הג"א, פיקוח על תחזוקת המקלטים, הכשרת ארגוני העזר, הפעלת מערך הג"א ומתנדביו.

ההתגוננות האזרחית (תיקון מס' 16), התשע"א-2011 (להלן - חוק ההתגוננות)²² אשר בסופו של יום לא כלל את ההוראות הללו.

כמו כן, בתחילת שנת 2011 הופץ "תזכיר חוק היערכות העורף לשעת חירום", התשע"א-2011, שמטרתו לחייב את הממשלה וגורמים אחרים לנקוט את הפעולות הדרושות להכנת העורף לשעת חירום ולהביא לפעולה מתואמת ביניהם בנושא. הדבר יבוצע באמצעות הכנת תכנית לאומית שתכלול יעדים להכשרתם ולהיערכותם של גופי העורף השונים לעת חירום ובכלל זה פירוט סכומי התקציבים הנדרשים למימושה של התכנית ופירוט של כמויות המוצרים החיוניים שיש להחזיק במלאי בכל עת. לפי תזכיר החוק יידרשו כל אחד מגופי העורף - ובכלל זה הרשויות המקומיות - להכין תכנית פעולה המפרטת את הצעדים שבכוונת הגוף לנקוט ואת התקציבים שיוקצו כדי שגוף זה ייערך לביצוע התפקידים המוטלים עליו בשעת חירום וכדי שהוא יוכל לספק לציבור שירותים חיוניים. את תכנית הפעולה יש להעביר לשר הממונה על אותו גוף עורף - למשל שר הפנים, האחראי על הרשויות המקומיות - אשר רשאי לדרוש מאותו גוף "מידע אודות היערכותו ואודות יישום תכנית פעולה שהוא חייב בביצועה, ורשאי הוא לתת הוראות בקשר לכך..."²³.

מכל האמור עולה כי נכון למועד סיום הביקורת, ולפי המצב החקיקתי הקיים²⁴, למשרד הפנים תפקיד חשוב למלא בנוגע לעניין היערכותן של הרשויות המקומיות לעת חירום כדי להבטיח שהן ייערכו לכך באופן המיטבי.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מוטלת עליו החובה, בין היתר, לממן ולנתב תקציבים שיאפשרו לרשויות המקומיות להתארגן ולהצטייד בכל הנדרש לעת חירום, כגון מרכזי הפעלה, מוקדי חירום ומחסני חירום - ולהכשיר צוותי חירום בכל יישוב, לרבות בנושאים שהדגיש המחוקק שמוטלים בלעדית על שר הפנים, כגון הנושא התקציבי. רק כך ימלא את תפקידו בנושא כיאות.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2011 כי "מכלול ההוראות שנקבעו בחקיקה ובהחלטות ממשלה בעניין היערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום, נקבעו על רקע תפיסה שלפיה הידע המקצועי והמשאבים לקביעת מכלול הדרישות לטיפול בתחום החירום מצויים בידי גורמי הביטחון, ולכן בידיהם החובה והיכולת המקצועית לוודא ביצוע ואכיפה. בפרט לאור החלטת הממשלה להקים את רח"ל שבין היתר תערוך אימונים ותרגילים משולבים עם כל הגורמים בעורף. לעניין זה לא בכדי בסעיף 248א לפקודת העיריות תוחם תפקידו של שר הפנים רק לאשר את תקציב הג"א ולא לנהל את מערך החירום... משרד הפנים אינו הגוף שעליו הוטלה החובה ולפיכך גם לא הוקנו לו הסמכויות הישירות הנגזרות ממנה, לפעול להכנת הרשויות המקומיות לשעת חירום. יתרה מכך, משרד הפנים אינו מוסמך לקבוע הנחיות ודרישות בנושא הכנת הרשויות המקומיות לשעת חירום ומקל וחומר, אינו אחראי לפיקוח ואכיפה של הנחיות אלו ככל שנקבעו ע"י הגורמים המוסמכים לכך על פי דין". משרד הפנים הוסיף כי בשנת 2011 הוקם במסגרתו מחדש מינהל לשירותי חירום לצורך מילוי משימותיו הקבועות בחוק.

22 פורסם בספר החוקים 2313, עמ' 1052, ב-15.8.11.

23 סעיף 11(ב) לתזכיר החוק.

24 עוד בטרם אומץ תזכיר החוק.

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובה נוספת באוקטובר 2011 כי לעובדי משרדו אין את הידע המקצועי ואת הכלים כדי להיות מאסדר בתחום זה והוסיף עוד כי "התשתית הנורמטיבית בנושא היערכות הרשומ"ק לחירום אינה בהירה דיה בכל התחומים ויש לחדדה בהחלטות ממשלה ברורות. יחד עם זאת, כל עוד המחוקק אינו מייחס חובה מפורשת למשרד הפנים, אין לראות בו כמי שנושא באחריות לתפקודן של הרשויות המקומיות והיערכותן לשעת חירום".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים שכעיקרון, נכון להיום הוא מתפקד בתור הגוף המאסדר והאחראי להסדרת תקציבן ולתפקודן של הרשויות המקומיות בתחומי סמכויותיהן השונים, וזאת כל עוד לא קבע המחוקק במפורש שתוטל על גוף אחר האחריות לתפקודן של הרשויות המקומיות בתחום זה או אחר. בנושא של מוכנות העורף, חלק מהידע המקצועי והמשאבים הדרושים אכן נמצאים בידי גופי הביטחון והחירום, ואף מוקנות להם סמכויות בנושאים שונים, לרבות הסמכות להכין הנחיות לרשויות המקומיות בעניינים מוגדרים. ואולם כל עוד המחוקק לא קבע מסגרת חקיקתית ממצה שבאמצעותה הוגדרו סמכויותיהם של הגופים הרלוונטיים השונים בנוגע לתחום, ונוכח העדר מסגרת כזו, אל לו למשרד הפנים להתנער מאחריותו גם בעניינים הנוגעים לנושא של מוכנות העורף - ובמיוחד בהיבטים תקציביים שלו. על משרד הפנים גם להיות מעורה ומעודכן בפעולות הנדרשות מהרשויות המקומיות הנוגעים לנושא ובמידת עמידתן בדרישות הרלוונטיות לעניין.

אשר לחלוקת הסמכויות בין הגופים השונים, פיקוד העורף מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2011 כי אכן ההסדרים הראויים לעניין יחסי הגומלין בינו ובין הרשויות המקומיות אינם מקבלים ביטוי חוקי מלא במצב המשפטי הקיים, ולכן נודעת חשיבות להצעת החוק לתיקון חוק הג"א (תיקון מס' 16), אשר תעניק להג"א סמכות מפורשת להנחות ולהדריך את הרשויות המקומיות בנושאי הג"א ולעשות בקרה כדי לבדוק אם הן אכן נערכו לנושא כנדרש. עוד מסר פיקוד העורף כי "בימים אלו ממש החלו הדיונים בועדת החוץ והביטחון לשם הכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית", ועל כן הוא סבור שלאחר שתתקבל הצעת החוק יוסדרו כראוי יחסי הגומלין בינו ובין הרשויות המקומיות ותובהר מהי התשתית המשפטית הרלוונטית לפעילותם המשותפת.

רח"ל מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2011 כי "עפ"י החלטת השר להגנת העורף (בתפקידו הקודם סגן שר הביטחון) האחריות הכוללת להכנת הרשויות המקומיות לחירום הוטלה על פיקוד העורף". לעומת זאת, מתגובתה של רח"ל עולה כי היא אחראית לקביעת המדיניות בנושא היערכותן של הרשויות המקומיות לעת חירום, לקביעת תרחיש הייחוס שלפיו הרשות נדרשת להתאמן ולהיערך לשעת חירום ולקביעת ההישגים הנדרשים מהאימון; רח"ל גם מכינה - אם ניתן לה אישור לכך מהשר להגנת העורף - מערך הנחיות עבור גופי הביצוע ובכללם משרדי הממשלה, פיקוד העורף וגופים אחרים, והיא גם מקיימת בקרה כדי לוודא שהנחיותיה מתקיימות. רח"ל הוסיפה כי "פעילות זו איננה מתבצעת עם פיקוד העורף כיון שזה האחרון אינו משתף פעולה (ההדגשה במקור)".

הביקורת העלתה כי במסגרת הנורמטיבית הקיימת אין חלוקה ברורה של סמכויות ותחומי אחריות של הגופים הנדרשים להכין את הרשויות המקומיות לשעת חירום, וכי היזמות השונות שנועדו ליצור מערך ברור יותר בנושא כוללות הוראות והצעות שונות, ולעיתים אף סותרות, בנוגע לחלוקת הסמכויות בתחום בין הגופים השונים. מכל מקום, במועד סיום הביקורת טרם הושלמה ולו אחת מהיזמות הללו וטרם אושרה סופית תכניתה של רח"ל בדבר תפיסת היסוד להפעלת העורף במצבי

חירום. כמו כן, טרם התקבלה הצעת החוק לתיקון של חוק הג'א בנוגע לתחום המקלוט וההגנה האזרחית, ותזכיר החוק בדבר ההיערכות לשעת חירום עדיין נמצא בשלבי חקיקה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח העובדה שבמועד סיום הביקורת, מרץ 2011, כחמש שנים לאחר תום מלחמת לבנון השנייה, טרם התקבלו ההערות של כל משרדי הממשלה הייעודים שתזכיר החוק נשלח להם, ובהתחשב בכך שהמסמך שהכינה רח"ל טרם אושר סופית, וכן בהתחשב בכך ששר הביטחון קבע כי האחריות להכנת הרשויות לעת חירום תוטל על פיקוד העורף דווקא, עדיין לא הוסדר באופן מחייב וחד משמעי נושא חלוקת תחומי האחריות בין משרד הפנים, פיקוד העורף ורח"ל להכנת ולהיערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום.

השר להגנת העורף מסר למבקר המדינה באוקטובר 2011 כי "חשוב ונכון להציג את אשר נעשה ולא את שלא נעשה [ההדגשה במקור] ... במהלך ה-4 השנים האחרונות, בעקבות עבודה מתוכננת, שיטתית ואינטנסיבית, נעשה מהפך דרמטי במוכנות המדינה למצבי חירום. מהפך זה, עם כל הצניעות, נעשה בראשותי, כאשר הבסיס המנחה היה דו"ח המבקר ... מיולי 2007 - מועד כניסתי לתפקיד סגן שר הביטחון. עד מלחמת לבנון השנייה, כל נושא הגנת העורף והיערכותו במצבי חירום היה תחום שרשויות המדינה עסקו בו באופן שולי וזניח. מלחמת לבנון השנייה הייתה 'קו פרשת המים' בה המציאות טפחה למדינת ישראל בפנים ולא ניתן היה עוד להמשיך ולהתעלם מנושא חשוב ומהותי זה... כחלק מלקחי מלחמת לבנון השנייה, החליטה ממשלת ישראל, באפריל 2007, כי 'אחריות-העל' במצבי החירום ... תהיה בידי שר הביטחון ... החלטת הממשלה, קובעת כי במצבי חירום כל גוף ממשיך לעסוק בתחומים עליהם הוא מופקד בשעת רגיעה, ואולם האחריות לתכנון, לתיאום והסדרת הפעולות בראיה מרכזית וכוללת נתונה בידי גוף מרכזי אחד - בידי משרד הביטחון"²⁵.

השר להגנת העורף פירט את שעשתה רח"ל, הנמצאת בתחום אחריותו, במהלך ארבע השנים האחרונות, בכל הנוגע במישרין להיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום, כלהלן²⁶: נעשתה עבודת מטה לבחינת מעמד הקב"ט והקמת אגפי חירום ברשויות המקומיות;

25 מדובר בהחלטת ממשלה מס' 1577 מ-15.4.07 הקובעת כי "האחריות הכוללת לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום תהיה בידי שר הביטחון".

26 השר להגנת העורף פירט גם את שנעשה על ידי רח"ל, בתחומים נוספים - אשר אינם נוגעים במישרין להיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום, נשוא דוח זה - ובכלל זה: הוכן תרחיש הייחוס הלאומי לחזית הכוללת ניתוח איום מלחמתי למתקני תשתית לאומית נבחרים; גובשה והופצה תפיסת היסוד בהגנת העורף, שבמסגרתה גיבשו הארגונים השונים ומשרדי הממשלה את התוכנית וההיערכות המקצועית הרלוונטיות להם; גובשה ויושמה תפיסה כוללת, המסדירה את תהליכי קבלת ההחלטות במצבי חירום ברמה הלאומית, באמצעות ניהול מטה לאומי מרכזי, המאפשר קבלת תמונת מצב כוללת ואחידה של 'החזית האזרחית'; מתקיים תהליך של מיון מערך מפעלים ושירותים חיוניים, אשר אמורים להמשיך ולתפקד במצבי החירום; לרבות קביעת תקני כ"א וריתוק אנשים ואמצעים נדרשים לצורך המשך תפקודם בחירום; הוחל בהקמת מערך של תשתיות מידע, שליטה ובקרה מרכזיים והפעלת רדיו לאומי; הונהגה הצגה שנתית בפני הממשלה של היערכות והמוכנות בעורף למצבי החירום השונים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות; הוקם מנגנון לשיתוף פעולה ותיאום בין גופים תורמים והתנדבותיים ובין הממשלה; תוכנו ובוצעו תרגילים ומשחקי מנהלים לאומיים רחבי היקף; הוקמה ועדת מיגון לאומית, אשר גיבשה המלצות לממשלת ישראל בתחום המיגון; נבנית ומגובשת תפיסה בנושא אופן קבלת סיוע מחו"ל במצבי משבר בחירום; נעשית עבודת מטה להקמת אגפי חירום במשרדי הממשלה.

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

גובשה ויושמה תפיסה אסטרטגית על פיה הרשות המקומית הינה המרכזית ודומיננטית בטיפול במצבי חירום, "על אף שהרשויות המקומיות הן בתחום אחריותו של משרד הפנים". כפועל יוצא מכך, קבע השר כי "האחריות הכוללת להכנת הרשות מוטלת על פיקוד העורף. הפיקוד הקים לכל הרשויות מפקדות צבאיות-יקל"ר - יחידת קישור לרשות על מנת לממש אחריותו לרשות. ... קביעה זו מספקת לראש הרשות כתובת אחת מרכזית - היא פיקוד העורף - בכל הקשור להכנת הרשות לחירום".

עוד ציין השר, כי הוא מקדם עבודת מטה לקביעת תקן סטטוטורי לאגף חירום בכל רשות, תוך שדרוג מעמד הקב"ט והפיכתו למנהל אגף חירום וביטחון ברשות המקומית; הוקם פיילוט להכשרת יחידת חילוץ אזרחיות על בסיס הרשות המקומית; רשויות מקומיות רבות שולבו בתרגילים שוטפים ובתרגיל הלאומי השנתי "נקודת מפנה"; מקודמת בניית תוכנית מיגון רשותית (תמ"ר), באמצעות פיקוד העורף, לכלל הרשויות המקומיות ומיושם "פיילוט" בנושא פיתוח "תכנית חוסן לרשות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על פי תשובותיהם של רח"ל, פיקוד העורף ומשרד הפנים, מצב ההיערכות של הרשויות לעת חירום עגום ביותר, ומצביע על מחדל מתמשך. זאת ועוד, מתעורר חשש כי בין הגופים האחראים להכנת הרשויות המקומיות לעת חירום - תפקיד חשוב מאין כמוהו - יש כאלה המנסים להתנער מאחריותם, לרבות בנוגע להקצאת המשאבים הכספיים הניכרים ולכוח האדם הנדרש בנושא, אף על פי שמדובר בנושא שנודעת לו חשיבות יתרה. מכיוון שהזמן קצר והמלאכה מרובה, על מקבלי ההחלטות לקבל בהקדם האפשרי את ההחלטות המתחייבות איזה גוף יוביל את הכנתן של הרשויות המקומיות לעתות חירום, ובכלל זה לאשר את המשאבים והסמכויות הנדרשות לשם כך, על מנת שלא להותיר את תושבי הרשויות המקומיות חשופים לסכנה ופגיעים בעת חירום.

פעולות הגופים הממלכתיים מול הרשויות המקומיות

קביעת תרחישי ייחוס

תרחיש ייחוס כולל מאפייני איום ותשריטים אפשריים שלפיהם מתוכננים ההיערכות לעתות חירום והמשאבים שיוקצו לכך. קביעת תרחיש הייחוס היא תנאי ראשוני והכרחי להיערכות הרשות המקומית לעת חירום. לפי תיקי האב, החובה להכין תרחיש ייחוס מוטלת על הרשות המקומית עצמה, אולם בפועל - עקב המידע והידע המקצועי שלו בתחום - היה פיקוד העורף במשך שנים הגוף המוביל בתחום הכנת התרחישים. מכל מקום, מאחר שמוקדי האיום של כל רשות ורשות נבדלים זה מזה, על ראש הרשות המקומית וממלאי המשרות הרלוונטיות ברשות להיות מעורבים אישית בהכנת תרחיש הייחוס הספציפי לרשות שלהם.

בתרחיש הייחוס יש להגדיר גם את השפעותיהם הצפויות של אירועים שונים (כגון תקיפה קרקעית, תקיפה אווירית, רעידת אדמה, פגיעה באספקת החשמל) על תחומי הפעילות של כל אחד מששת המכלולים²⁷ ברשות המקומית. יש גם לנתח אם מדובר באירוע חד-פעמי או באירוע

27 ראו הערה 3.

מתמשך (שאוורכו ימים ואף שבועות), בהשפעתו על הסביבה (הגאוגרפית) הקרובה והרחוקה ועל אוכלוסיות שונות (ילדים, קשישים, נכים וכו'). כמו כן יש לנתח את השפעת האירוע על גורמים נוספים (למשל, הפסקת חשמל, שעלולה "להפיל" את כל מערכת המחשוב של אותו אזור; חוסר באספקת מזון). נוסף על כך יש לקבוע אם הרשות המקומית היא האמורה לטפל באירוע בעצמה ושמה יש לתת לה סיוע חיצוני, למשל באמצעות הקצאת משאבים שונים. אם האירוע עלול לגרום לפגיעה ברשויות רבות, על הרשות המקומית להיערך לכך שהיא תידרש להסתדר בכוחות עצמה לפרק זמן לא ידוע.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, מרץ 2011, כחמש שנים לאחר תום מלחמת לבנון השנייה, הכין פיקוד העורף רק תרחישי ייחוס כלליים וכמעט אחרים לכלל הרשויות המקומיות. התרחישים שהוכנו כללו אמנם נתונים על היקף הירי הצפוי לרשות, היקף הנפגעים, היקף בתי אב שייפגעו ובאם הרשות תקלוט אוכלוסיה שהתפתה באופן עצמאי אך הם אינם מתייחסים לאיומים נקודתיים ולאופן שבו על כל אחד מהמכלולים השונים ברשות המקומית לטפל בנושא ההיערכות לאותם איומים.

משרד מבקר המדינה העיר כי חשוב מאוד להכין תרחישי ייחוס העוסקים באופן פרטני בכל רשות ורשות ובמוקדי האיום עליה, שבמסגרתם ישוקללו כל המרכיבים שפורטו לעיל. כמו כן על רח"ל, בהיותה גוף המטה, להנחות את פיקוד העורף ואת הרשויות להכין תרחישי ייחוס כאמור.

רח"ל מסרה בתשובתה כי "בימים אלה" היא כותבת תרחישי ייחוס על פי מודל שקבע ואישר ראש רח"ל בשיתוף הרשויות המקומיות, וכי בחלק מהרשויות מצטרפים גם מחוזות פיקוד העורף להכנת התרחיש. בגמר כתיבת התרחיש לרבות המענה שתתן לו הרשות, נדרש ראש הרשות לחתום על המסמך, ולאחר מכן נחשב המסמך לנייר עבודה רשמי שנעשה בו שימוש במסגרת גיבוש מערך הכוחות והטיפול במצבי החירום.

תרחישי ייחוס ברשויות המקומיות שנבדקו

במועד סיום הביקורת, מרץ 2011, עדיין לא הוכן תרחיש ייחוס מקומי לעיריות אור יהודה, אופקים, טמרה, יבנה, קריית מלאכי והמועצה המקומית מגיד אל-כרום.

רח"ל המציאה לעיריית אור יהודה באוקטובר 2009 "תרחיש ייחוס למשק האזרחי במתאר מלחמה למחוז דן", ובו צוין כי הוא מנתח את מתארי החירום מנקודת המבט של כלל המשק ומטרתו לשמש נקודת מוצא משותפת להכנת "תרחישי ייחוס מקומיים (רשויות מקומיות)".

עיריית אור יהודה מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2011 כי "לדברי פיקוד העורף תרחיש הייחוס אמור להיבנות על ידם ועל כן...דרישה זו הועלתה בפני פיקוד העורף".

באוקטובר 2010 המציאו פיקוד העורף ורח"ל ליו"ר ועדות המל"ח של עיריות אופקים, יבנה וקריית מלאכי תרחישי ייחוס שהכינה ועדת המל"ח המקומית. במכתבי הלוואי לתרחישים התבקשו העיריות למסור את תגובתן על התרחישים ולבחון אם לאשרם.

עיריית קריית מלאכי סיימה באפריל 2011 את ההתאמות שלה, וביוני 2011 היא המציאה למשרד מבקר המדינה תרחיש ייחוס כנדרש. עיריית אופקים מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

מדצמבר 2010 כי ההתאמות שהיא תבצע בתרחיש יסתיימו בינואר 2011, אך ביוני 2011 נמצא כי עדיין אין בידה תרחיש ייחוס. עיריית טמרה מסרה בתשובתה מינואר 2011 כי היא טרם סיימה את התאמתה לתרחיש.

עיריית הוד השרון הכינה תרחיש ייחוס מקומי לעת מלחמה שדן בירי קונוונציונלי בלבד. בתרחיש צוין כי אין בהוד השרון ובסביבותיה מפעלים או גורמים פרטיים המחזיקים בחומרים מסוכנים.

הבדיקה העלתה כי בתרחיש הייחוס לא נכללו דרכי התמודדות עם איומים אחרים הנשקפים לרשות המקומית; לא פורטו מפעלים אשר משרד התעשייה המסחר והתעסוקה הגדיר כחיוניים לשעת חירום; לא פורטו היקף האוכלוסייה החלשה ומקומה וגם לא הוזכרו שלושה מפעלים המחזיקים בחומרים רעילים, מתקן לטיפול בשפכים ומפעל ביטחוני וכו' חומרים מסוכנים.

עיריית הוד השרון מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2011 כי בכוונתה למפות כנדרש את אזורי הסיכון ואת מרחבי האוכלוסייה ולעדכן את תרחיש הייחוס בהתאם לכך.

קביעת מדדים לבחינת מוכנותה של הרשות המקומית למצבי חירום

על מנת לבחון את מוכנותן של הרשויות המקומיות למצבי חירום חשוב שייקבעו מדדים במגוון רב של נושאים. מדובר בתקן ובפרמטרים שייקבעו לנושאים כגון אלו: רמות השירות שקבעה הרשות המקומית לעניין מתן שירותים ומוצרים לאוכלוסייה בעת חירום; קיומם של מרכז הפעלה, נוהלי עבודה, מנגנון ריתוק משקי וכוח אדם מתאים לביצוע המשימות של הרשות; מיפוי מידע על אוכלוסיות מיוחדות, תשתיות, מפעלי חומ"ס, ציוד חירום וכו'; קיום תכניות לקליטת אוכלוסייה; מידת הצלחתה של הרשות בביצוע אימונים ותרגולים.

לפי מסמך תפיסת היסוד שגיבשה רח"ל עצמה, היא הגוף אשר אמור לרכז את המדדים שיכינו היא עצמה, פיקוד העורף ומשרדי הממשלה הייעודיים. ואולם נמצא כי במועד סיום הביקורת טרם גיבשה רח"ל את המדדים שלפיהם תוכל לבחון אם הרשות המקומית ערוכה כנדרש למצבי חירום.

משרד מבקר המדינה העיר לרח"ל כי ראוי היה שתגבש מדדים אלה לנוכח העובדה שהיא הוקמה יותר משלוש שנים לפני כן, וכי בהיעדרם של המדדים אי-אפשר להעריך כיאות את מידת המוכנות של הרשויות לעת חירום.

רח"ל מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מיוני 2011 כי "בספר תפיסת היסוד קיימים מדדים ברורים שעל פיהם אנו פועלים ומבצעים ביקורות ברשויות המקומיות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראש רח"ל אישר במרץ 2011 לפני עובד משרד מבקר המדינה כי המדדים טרם נקבעו משום שהוא עדיין בוחן את התקנים והפרמטרים שעליהם יש לבסס מדדים אלה.

האגף לחירום במשרד הפנים

האגף לחירום וביטחון במשרד הפנים (להלן - האגף לחירום) הוא הגוף המופקד בעת שגרה על כך שהרשויות המקומיות ייערכו כראות לפעילות עצמאית ושוטפת בעת חירום. לפי משרד הפנים, האגף לחירום מסייע לרשויות המקומיות להיערך לשעת חירום, הן מבחינת ההצטיידות וההתארגנות והן מבחינת הדרכת עובדיהן לפעולה בשעת חירום²⁸.

בסוף שנת 2010 מנה האגף לחירום ארבעה עובדים בלבד (אחד מהם "הושאל" מפקוד העורף ואחד מהמשרה).

תקציבים

לצורך הפעלת המערכים לשעת חירום נדרשת הרשות המקומית להקים ולהפעיל מרכזי הפעלה, מוקדי מידע, וחפ"ק (חבורת פיקוד קדמית).

כפי שצוין לעיל, בסעיף 248א לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), נקבע כי "לפני שנת כספים יכין שר הפנים, בהתייעצות עם הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, תכנית לשנת הכספים הבאה לרכישת ציוד ולהקמת מבנים לצרכי המשק לשעת חירום". עוד נקבע כי שר הפנים יחליט כיצד הסכום שיעביר לו משרד האוצר²⁹ יחולק בין הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר.

ברוח המיוחד העיר מבקר המדינה למשרדי האוצר והפנים כי לא היה די בסכומי התקציבים שהן העמידו לרשות הרשויות המקומיות בשנים 2004-2006 כדי לאפשר להן להיערך כנדרש לעתות חירום³⁰.

מתן הסיוע לרשויות מקומיות ואופן הקצאתו

נתונים שונים על הסכום שתוקצב לסיוע

משרד הפנים באמצעות האגף לחירום סייע בשנים 2008-2010 לרשויות מקומיות לרכוש ציוד חירום ולהקים מחסני חירום, מרכזי הפעלה ומוקדים טלפוניים לשעת חירום.

במהלך הבדיקה מסר משרד הפנים כמה פעמים למשרד מבקר המדינה נתונים בנוגע להיקף הסיוע שתוקצב לרשויות מקומיות בשנים 2008-2010 ואשר נועד להשגת היעדים שפורטו לעיל. בכל פעם נמסרו נתונים שונים, כלהלן (הסכומים במיליוני ש"ח):

28 כך לפי האתר הרשמי של משרד הפנים באינטרנט.
29 לפי סעיף 248א(ג), סכום התשלום המועבר מאוצר המדינה לשר הפנים שווה למחצית מסכומם הכולל של אומדני ההוצאות המאושרות בתכנית השנתית שהכין שר הפנים בנושא.
30 הדוח המיוחד, עמ' 447.

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

מועדי המצאת הנתונים והסכומים שדווחו

השנה	11.10.10	23.2.11	23.6.11	*28.6.11
2008	4.1	4.6	2.0	3.4
2009	8.0	10.1	7.5	7.6
2010	5.3	10.0	9.5	8.8
ס"ה	17.4	24.7	19.0	19.8

* הסכומים כוללים סיוע להקמת בסיסי משמר אזרחי.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי לנוכח העובדה שבכל פעם נמסרו נתונים שונים על היקף הסיוע לרשויות המקומיות, יש כדי לעורר ספק כבד במהימנותם של הנתונים.

היקף הסיוע בפועל

בטבלה שלהלן יוצגו הנתונים שהמציא משרד הפנים ב-28.6.11 על תקציבי האגף וההוצאה בפועל (במיליוני ש"ח) לשנים 2008-2010 שיועדו לסיוע כספי לרשויות מקומיות ברכישת ציוד חירום ובהקמת מרכזי הפעלה ומוקדים עירוניים:

השנה	התקציב(*)	הסכום שהועבר בפועל
2008	3.4	3.2
2009	7.3	4.9
2010	7.6	1.9

* לא כולל סיוע להקמת בסיסי משמר אזרחי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הנתונים שהוצגו לעיל מלמדים כי אף שתקציב הסיוע לרשויות המקומיות הוכפל (ואף יותר מכך) בשנים 2009 ו-2010 לעומת שנת 2008, החלק שהועבר בפועל לרשויות המקומיות הלך וקטן במידה ניכרת בכל שנה; בשנת 2010 ניתן לרשויות המקומיות סיוע בהיקף של כרבע מהתקציב שיועד לכך.

ראש תחום חירום וביטחון באגף לחירום מסר למשרד מבקר המדינה כי הרשויות המקומיות לא מנצלות את התקציב בשל עיכובים הנובעים בהקצאת קרקע להקמת מבנים למחסנים ולמרכזי הפעלה ובשל אי הצלחתן לקדם את הפרויקטים מסיבות פנימיות שלהן.

משרד מבקר המדינה מעיר על כך, כי הסיוע שהועבר לרשויות המקומיות לא נועד אך ורק להקמת מחסנים ומרכזי הפעלה וכי הקטנת הסכומים שהועברו בפועל מנעה מהרשויות המקומיות אף רכישתו של ציוד חירום כגון: מיכלי מים וגנרטורים ואת הכשרתם של צוותי חירום.

אמות מידה לחלוקת הסיוע לרשויות מקומיות

באוגוסט 2009 אסף האגף לחירום מהרשויות המקומיות מידע על מחסור באמצעים ובציוד חירום, בהתייחס לחמשת המרכיבים האלה בלבד: מרכזי הפעלה, מוקד עירוני, מחסן חירום, גנרטור למרכז הפעלה וערכת תאורה לנגרר חפ"ק.

חלוקת כספי הסיוע לרשויות מקומיות צריכה להינתן על פי אמות מידה ברורות הכוללות בין היתר בחינה של קרבת הרשות לאזורי עימות, מספר תושבים, גודל השטח, היקף הסיוע הכולל שניתן עד כה לתגמול רשויות שמייחסות לנושא חשיבות רבה, ציוד חירום הנמצא ברשות, דירוג חברתי-כלכלי ועוד³¹.

בשנים 2008-2010 נתן האגף לחירום סיוע כספי לכ-200 רשויות מקומיות.

נמצא כי בתכנית השנתית שהכין האגף לחירום לא נקבעו הצרכים וסדרי העדיפויות שלפיהם יחולק הסיוע לרשויות המקומיות, אשר יתחשבו, בין השאר, גם במאפיינים האלו.

להלן ארבע דוגמאות למתן סיוע החירום, שאפשר ללמוד מהן על הבעיות הנוצרות כאשר המשאבים מוקצים שלא על סמך אמות מידה ברורות:

1. למועצה האזורית הערבה התיכונה, שבה כ-3,000 תושבים ושרמת האיום הביטחוני עליה נמוכה, הקציב משרד הפנים סיוע כספי בסך כ-460,000 ש"ח בשנים 2008-2010. רק לרשות מקומית אחת הוקצב באותן שנים סיוע בסכום גדול יותר.

2. למועצה המקומית מיתר, שדירוגה החברתי-כלכלי גבוה (באשכול³² 9), והמונה כ-7,400 תושבים בלבד, הקציב משרד הפנים סיוע כספי בסך 221,500 ש"ח בשנים שנסקרו, יותר מפי שניים מהסכום שהקציב לעיריית מודיעין עילית מאשכול 2, המונה כ-41,000 תושבים (108,500 ש"ח).

3. לעיריית רעננה הקצה משרד הפנים באותן שנים תקציב סיוע בסך 130,000 ש"ח, סכום דומה לזה שהקציב באותן שנים לעיריית צפת, שרמת האיום הביטחוני עליה גבוהה יותר.

31 נקבעו בכתב - בתכנית העבודה של האגף לחירום - רק סדרי עדיפויות להקמה ולשדרוג של מרכזי הפעלה ברשויות מקומיות (החל מספטמבר 2009) ולהקמת מוקדים עירוניים (משנת 2010), וסדרי עדיפויות אלה לא פורסמו.

32 היישובים בארץ נחלקים לעשרה אשכולות לפי רמתם החברתית-כלכלית (יישובים המשתייכים לאשכול 1 - מצבם הוא הקשה ביותר).

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

4. המועצה המקומית עומר, המדורגת באשכול 10, קיבלה ממשרד הפנים סיוע כספי בסך כ- 58,000 ש"ח בשנת 2009, ואילו המועצה המקומית כפר שמריהו, המדורגת באותו אשכול, אמרה לקבל (לפי תכנון משרד הפנים) סיוע כספי בסך 140,000 ש"ח בשנת 2011.

במהלך הביקורת מסר ראש תחום חירום וביטחון באגף לחירום למשרד מבקר המדינה כי הסיוע הוקצה לפי רמת האיום הביטחוני ולפי מצב ציוד החירום ברשות המקומית, כפי שהתרשם בסיורים ובפגישות עבודה שקיים ברשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי אם לא ייקבעו אמות מידה ברורות מראש, לא ניתן להגיע להחלטות מושכלות בדבר אופן חלוקת הסיוע הכספי בין הרשויות המקומיות ולמנוע הקצאות שגויות או בלתי ראויות. על משרד הפנים לקבוע אמות מידה וסדרי עדיפויות שלפיהם יוכנו התכניות השנתיות ויוקצה הסיוע הנדרש לרשויות, בייחוד לנוכח העובדה שמדובר בסכומים לא מבוטלים (בשנים 2005-2009 הסתכם הסיוע בכ- 28.5 מיליון שקל).

סקר לבחינת ציוד החירום

ביולי 2010 פנה הממונה על האגף לחירום ללשכה המשפטית של משרד הפנים וציין כי משנת 2011 יתבצע בכל שנה סקר בכל הרשויות המקומיות שרמתן החברתית-כלכלית אינה עולה על אשכול 7, וכי "פריטי הציוד שיבדקו בסקר יהיו... מיכלי מים, משאבות, מוקדים, גרוד כיבוי... כל פריט יבחן על פי התקן הדרוש, מיכלי מים על פי גודל אוכלוסייה, משאבות על פי מספר מקלטים, מוקדים 1 לכל רשות, כל בקשה של רשות מקומית תבחן על פי הקריטריונים שיקבעו ובהתאם לציון שינתן לכל פרמטר".

נמצא כי במועד סיום הביקורת עדיין לא נעשה סקר כזה, וכי הבקשות של הרשויות המקומיות שהוגשו למתן סיוע בשנת 2011 עדיין לא נבחנו סופית ולא נקבעו אמות מידה לבחינת בקשותיהן של הרשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי נקבעו קריטריונים ואמות מידה לחלוקת התקציב על פי צרכים בתיאום עם רח"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שסדרי עדיפויות יתבססו על המאפיינים שהוזכרו לעיל, ובהם מידת קרבתה של הרשות לאזורי עימות, מספר תושבים, גודל השטח ועוד; שאם לא כן מדובר בסקר צרכים המחטיא את המטרה שלשמה בוצע.

ניצול תקציבי הג"א (הגנה אזרחית)

בחוק הג"א נקבע כי רשות מקומית תכלול בתקציבה "סכום לכיסוי ההוצאות לצורכי ההתגוננות האזרחית בתחומה (להלן - תקציב הג"א מקומי) שיקבע מדי שנה שר הפנים לפי הצעת ראש

הג"א, בשים לב ככל האפשר לצרכי ההתגוננות האזרחית [שלה] ולאפשרויותיה הכספיות לשאת באותו סכום^[33]. תקציב זה נועד לתחזוקה של המתקנים והציוד של הג"א ברשויות המקומיות.

משרד הפנים מפרסם מדי שנה בשנה הנחיות להכנת תקציב הג"א מקומי. ההנחיות מפרטות את תקני כוח האדם הנדרשים לתחזוקת מקלטים על פי מספרם בכל רשות וכן מפתחות להכנת התקציבים. כל רשות מקומית נדרשת להכין הצעת תקציב על פי ההנחיות האמורות ולהגישה לאישור מנהל המחוז של משרד הפנים, האחראי, בין היתר, לקבוע אם לאשר את תקציב הרשות המקומית.

האגף לחירום איגד נתונים (על סמך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות) בעניין התקציב שהוכן על פי ההנחיות ואשר אושר על ידי מנהלי המחוזות של משרד הפנים, בעניין התקציב בפועל שנרשם בספרי הרשויות המקומיות ובעניין מידת ניצול התקציב שנרשם בספרים. בינואר 2011 היו בידי אגף החירום נתונים כאמור לשנים 2006-2008 בלבד (במיליוני שקלים), כלהלן:

הוצאות בפועל	תקציב הג"א מקומי בפועל	תקציב שאושר על ידי מנהלי מחוזות משרד הפנים	
72.0	77.3	77.3	2006
59.8	67.7	81.9	2007
54.8	57.4	64.9	2008

מהטבלה עולה כי בשנים 2007 ו-2008 נהגו רשויות מקומיות לתקצב בספריהן סכומים קטנים מאלה שקבע ואישר מנהל מחוז משרד הפנים, והסכומים שניצלו בפועל היו אף קטנים מכך. עוד עולה כי בשנת 2007 הקצו הרשויות המקומיות להג"א תקציבים בסכום קטן מזה שהקצו לכך בשנת 2006. הפחתת היקפי התקצוב אף החריפה בשנת 2008. רשויות מקומיות רבות לא העמידו את תקציב הג"א, כלהלן:

שנת 2008	שנת 2007	שנת 2006	פרטים על הרשויות המקומיות
252	252	178	מספר הרשויות שמהן נאסף מידע על התקציב
96	89	39	מספר הרשויות שכלל לא העמידו בספריהן תקציב להג"א
84	36	-	מספר הרשויות שלא תקצבו בספריהן תקציב כנדרש על פי ההנחיות להכנת תקציב הג"א

ביולי 2009 התקיימה בלשכת מנכ"ל משרד הפנים ישיבה בהשתתפות נציגי פיקוד העורף בנושא היערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום, ובה הנחה מנכ"ל המשרד את מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים לדרוש מהרשויות דיווח רבעוני על ניצול תקציב הג"א וכן הנחה את מנהלי המחוזות במשרד הפנים לדווח בכל רבעון על השימוש שעשו הרשויות בתקציב זה. המנכ"ל הודיע כי לא יאושר תקציב שנתי כולל לרשות מקומית שלא תדווח על שימושים שעשתה בתקציב הג"א.

משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה כי שר הפנים מוסמך, לפי חוק הג"א³⁴ "להורות כי סכום התקציב שלא הוצא [ע"י רשות מקומית חרף הכללתו בתקציבה לצרכי הג"א] יירשם בפנקסיה, כולו או מקצתו, כחוב המגיע להג"א".

הביקורת העלתה כי באגף החירום לא נמצאו דיווחים רבעוניים בעניין ניצול תקציב הג"א שהרשויות ומנהלי המחוזות נדרשו למסור ולא בוצעה בקרה של האגף כמתחייב.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בהיעדר דיווחים עדכניים על השימושים שעשתה הרשות המקומית בתקציב הג"א מקומי לא ניתן לדעת אם היא ניצלה אותו בהתאם ליעדים שהותוו לו. בהיעדר דיווחים כאמור גם נבצר ממשרד הפנים - בהיות ה"מאסדר" של הרשות המקומית - לקיים בקרה על מידת ניצול התקציב.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בכוונתו לבדוק את ניהול תקציב הג"א, במסגרת בדיקות רואי חשבון שתתקיים ברשויות המקומיות בשנת 2012. כמו כן, מתוכנן להתקיים לקראת סוף שנת 2011 כנס בשיתוף פיקוד העורף ומשרד הפנים "להידוק שיתוף הפעולה והאכיפה על הרשויות".

מרכזי הפעלה ברשויות מקומיות

מרכז הפעלה הוא המקום שבו פועל מטה החירום של הרשות, ובעת חירום הוא משמש צומת השליטה והבקרה של הרשות ומאפשר לה להמשיך לתת לתושבים את השירותים שהיא נותנת להם בעת שגרה, באמצעות הפעלת מטה החירום שלה.

בתיקי האב נקבע כי במרכז ההפעלה ירוכז ציוד עזר לניהול ולשליטה המיועד לסייע לרשות מקומית לפעול בשעת חירום כגון: אמצעי תקשורת, מערכות מיזוג וסינון אויר וכן מפה בקנה מידה של 1:5,000, ובה יצוינו מקומם של המוסדות והמתקנים העיקריים הנמצאים בתחום שיפוטה של הרשות המקומית³⁵, עוד נקבע כי במרכז ההפעלה תהיה גם מפה שתציג בפירוט רב את הרכב האוכלוסייה של הרשות בחתך גילים לפי אזורים, רבעים ושכונות וכמו כן מפת מיגון

34 סעיף 10א'(ב).

35 ואלו הם: מרכז ההפעלה, מוסדות העירייה, מוסדות החינוך, מתקנים המיועדים לשמש מרכזי שהייה ופינוי, מרכזי קליטה, מוסדות שבהם שוהה אוכלוסייה מיוחדת, בתי אבות, מעונות ופנימיות, תחנות ריכוז חללים, תחנות משטרה, תחנות מגן דוד אדום ושירותי הכבאות וכן אופן פריסתן של יחידות צה"ל ופיקוד העורף.

בקנה מידה של 1:5,000 המציגה את רמת המיגון לאוכלוסייה ברשות³⁶. בתיקי האב גם נדרש שבמרכז ההפעלה יימצאו טבלאות שליטה שימולאו בעת חירום³⁷.

הועלה כי בסוף שנת 2010 עדיין לא היה ל-27 רשויות מקומיות³⁸ מרכז הפעלה. משרד הפנים לא שריין תקציב להשלמת בניית מרכזי הפעלה ברשויות אלו.

משרד הפנים מסר בתשובתו באוקטובר 2011 כי בהחלטת ממשלת ישראל מינואר 2011³⁹ צוין במפורש כי חלוקת התקציב לתחומים השונים (מרכזי הפעלה, מרכזי חוסן, אימון וכ"ו) תבוצע על ידי משרד הביטחון בתיאום עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר. משרד הביטחון אמור היה להעמיד 40 מלש"ח בשנת 2011 להקמת ושדרוג מרכזי הפעלה ברשויות, אך בפועל הוא לא עמד בתוכנית לבניית מרכזי הפעלה כפי שסוכמה בתחילת השנה.

בסיכום שנערך בין משרד הפנים לרח"ל מספטמבר 2009 נקבע סדר עדיפויות לסיוע להקמת מרכזי הפעלה ושדרוגם ברשויות המקומיות:

1. רשויות השוכנות באזורי קו העימות שאין בהן מרכז הפעלה.
2. רשויות שאינן שוכנות באזורי קו העימות ואין בהן מרכז הפעלה.
3. רשויות באזורי קו העימות שמרכז ההפעלה שנמצא בהן אינו מתאים לייעודו.
4. רשויות שאינן באזורי קו העימות ומרכז ההפעלה הנמצא בהן אינו מתאים לייעודו.

סדרי העדיפויות שנקבעו התחשבו רק במקומן של הרשויות ולא במאפיינים נוספים, כגון מספר תושביהן, איתנות כלכלית של הרשות וכ"ו, ומכאן שבהתחשב בסדרי העדיפויות האמורים עשוי להינתן סיוע גם לרשויות מקומיות שאינן זקוקות לו.

נמצא כי בידי האגף לחירום אין מידע על המועדים שבהם נבנו מרכזי ההפעלה ברשויות המקומיות, על שטחם (מידע הדרוש כדי לבחון אם יש צורך לשפצם ולחדשם או להרחיבם)⁴⁰ ועל הציוד הנמצא בהם.

36 מפת המיגון מתבססת על הנתונים הללו: נתונים על האוכלוסייה לפי אזורים גאוגרפיים סטטיסטיים, שטחי מרחבים מוגנים ומקלטים פרטיים בכל אזור, המחסור במקלטים בכל אחד מהאזורים, מספר המקלטים הציבוריים, מספר המקלטים המרחביים המוגנים במוסדות, מרכזי קניות, מתקנים ציבוריים ומתקנים אחרים העשויים לשמש את האוכלוסייה בעת חירום. כמו כן יוצגו במפת המיגון דרכים מתוכננות או אפשריות להתגברות על המחסור במקלטים.

37 ואלו הם הנושאים שימולאו בהם: כוח אדם (תקן, מצבת עובדי הרשות, מתנדבים, תלמידים); האמצעים הדרושים לקליטת מפונים (פריט, כמות, מקום); מרכזי שהייה, פינוי או קליטה (קיבולת, מספרי הטלפון, הכתובת, שם המתקן, סוג המתקן); טבלאות נפגעים, חללים מקרב האזרחים וחללים מקרב החיילים.

38 אבו גוש, אלונה, בני שמעון, בסמ"ה, גבעת זאב, גייסר א-זרקא, הר אדר, חוף הכרמל, חורה, טייבה, יואב, כסיפה, כעביה-טבאש-חג'אג'רה, מג'ד אל-כרום, מודיעין-מכבים-רעות, מודיעין עילית, מעלה אדומים, עוספאי, ערערה, ערערה בנגב, קריית יערים, ראמה, רהט, רמת נגב, שעב, תל שבע, תמר. החלטה מס' 2699 מ-9.1.11.

39 בעניין זה יצוין כי כבר בשנת 2002 קבע האגף לחירום אפיון והנחיות לתכנון מוקדים ומרכזי הפעלה, ובכלל זה נקבעו, בין היתר, שטחם של מרכזי הפעלה וייעודיהם.

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

משרד מבקר המדינה העיר בעניין זה כי על משרד הפנים, בהיותו הגוף ה"מאסדר", לאסוף מהרשויות המקומיות מידע בסיסי זה, אשר עשוי גם לסייע בידו לקבוע סדרי עדיפויות להקצאת משאבים לצורך הגדלתם ושיפוצם של מרכזי הפעלה שכבר הוקמו.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בשנת העבודה 2011 הוכנה תכנית נוספת - בהיקף של כ-70 מיליון ש"ח לשדרוג 45 מרכזי הפעלה - אשר תבוצע לאחר שיתקבל תקציב מתאים מהאוצר.

השר להגנת העורף מסר בתשובתו כי הושלמה תוכנית עבודה להקמת ושדרוג מרכזי הפעלה ברשויות המקומיות, כולל תקצוב הפרויקט באופן משמעותי והוא מקווה כי "בתחילת שנת העבודה 2013 - בעוד שנה וחצי לערך - יהיו לכל 254 הרשויות בישראל מרכזי הפעלה - חמ"לים - ראויים ומתורגלים להפעלה, לראשונה מאז הקמת המדינה".

להלן ממצאים שהועלו לגבי מרכזי הפעלה ברשויות המקומיות שנבדקו:

המועצה המקומית מגיד אל-כרום

במועצה המקומית מגיד אל כרום המונה כ-14,000 תושבים, לא היה במועד הביקורת מרכז הפעלה.

המועצה המקומית מגיד אל-כרום מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2011 כי כשנה לפני כן היא הקצתה מקום להקמת מרכז הפעלה והעבירה לאישורה של רח"ל תכנית הנדסית והצעת תקציב להקמתו, אך התקציב שהוגש טרם אושר.

עיריית טמרה

לעיריית טמרה המונה כ-29,000 תושבים קיים מרכז הפעלה ובו פועל מטה החירום של הרשות וממנו היא מנהלת את ענייניה בעתות חירום.

נמצא כי במרכז הפעלה לא הותקנו כלל אמצעי תקשורת (תקשורת אלחוטית: מכשירי קשר, תחנת תקשורת קבועה ומכשירים ניידים) וכמו כן חסרים בו גם מערכת מיזוג אוויר ומערכת סינון אוויר.

עיריית טמרה מסרה למשרד מבקר המדינה כי אין לה תקציבים, וכי היא אמורה לקבל סיוע ממשרד הפנים לעניין זה. עד מועד סיום הביקורת טרם הוקצה לה סיוע ממשרד הפנים.

עיריית אופקים

בעיריית אופקים המונה כ-24,000 תושבים קיים מרכז הפעלה. נמצא כי במרכז הפעלה חסרות מערכת מיזוג אוויר ומערכת סינון אוויר וכמו כן במרכז הפעלה אין תקשורת אלחוטית (מכשירי קשר), תחנת תקשורת קבועה ומכשירים ניידים.

הממונה על הביטחון בעיריית אופקים מסר למשרד מבקר המדינה כי התקבלה הצעת מחיר לרכישת ציוד התקשורת, אך בפועל ציוד זה לא נרכש בגלל היעדר מקורות תקציביים.

לדעת משרד מבקר המדינה נוכח היות אופקים שוכנת במעגל האיומים ובעימות מול עזה, ראוי למצוא את המקורות התקציביים הנדרשים להשלמת ציוד החירום במרכז ההפעלה שלה.

עיריית אור יהודה

בעיריית אור יהודה המונה כ-35,000 תושבים יש מרכז הפעלה. נמצא כי עזרי המטה האלו אינם מעודכנים: במפה שבמרכז ההפעלה לא צוינו נתונים חיוניים, כגון: מקום מוסדות החינוך, המקום שבו שוכנים מתקנים המיועדים לשמש כמרכזי שהייה ופינוי, וכן מקומם של מרכזי קליטה, מקלטים ציבוריים, מוסדות שבהם שוהה אוכלוסייה מיוחדת, בתי אבות, מעונות ופנימיית.

עיריית אור יהודה מסרה בתשובתה כי היא פועלת להעלאת נתונים הנוגעים למיפוי האוכלוסייה באמצעות הקמת מערכת G.I.S.⁴¹.



מרכזי הפעלה הם צומת הבקרה והשליטה של הרשות המקומית בעת חירום וככאלה הם צריכים להיות מאורגנים עם אמצעי שליטה ובקרה הכוללים עזרי מטה חיוניים המשמשים לצורך כך. מן הראוי שהאגף לביקורת ברשויות מקומיות במשרד הפנים ינחה את עובדיו לבחון את מוכנות מרכזי ההפעלה מידי שנה.

מוקדי חירום טלפוניים

המוקד העירוני מושתת על המוקד הטלפוני (מוקד 106) הפועל בעת רגיעה ברוב הרשויות המקומיות. בתיקי האב נקבע כי בעת חירום יוגדל מספר העמדות המאוישות במוקד העירוני, וכי הוא יאויש במוקדנים דוברי שפות שונות, במומחים בתחום ההתגוננות האזרחית, בעובדי רווחה ובפסיכולוגים, בנציגי המשטרה ובקצין קישור מהיקל"ר⁴². על צוות המוקד העירוני לקבל פניות תושבים הזקוקים לסיוע ולהפנות את הטיפול בהם לגורם הסיוע העירוני או המקצועי המתאים הפועל במערך החירום וכן לרכז את המידע על הבעיות השונות שהועלו בפניות התושבים.

נמצא כי בידי רח"ל אין מידע שאפשר ללמוד ממנו לאילו רשויות מקומיות אין מוקדים טלפוניים לעת חירום, אף שבהיותו גוף המטה הוא נדרש, בין היתר, לוודא שגופי העורף, ובכללם הרשויות המקומיות, ייערכו כנדרש לעת חירום וכמו כן באגף לחירום אין מידע בדבר הרשויות המקומיות שאין בהן מוקדים טלפוניים לעתות חירום.

41 Geographic Information Systems או GIS היא מערכת מידע ממוחשבת המאפשרת ניהול, אחזור וניתוח של מידע גאוגרפי.

42 יחידת קישור לרשות המקומית היא הגוף שמקשר בעת חירום בין הרשות המקומית ובין צה"ל או פיקוד העורף.

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

בשנת 2010 ביצע אגף החירום (במשרד הפנים) סקר ב-59 רשויות מקומיות הנמצאות בסמוך לגבול או לקו התפר ומהבחינה החברתית-כלכלית מדורגות באשכול נמוך מאשכול 7. מטרת הסקר הייתה לאסוף מידע כדי לשדרג את המוקדים הטלפוניים לעת חירום. 39 רשויות בלבד מסרו את המידע המבוקש, והן דורגו לפי שלוש אמות מידה: מהו מצבן החברתי-כלכלי, האם עומד לרשותן מוקד טלפוני וכיצד מופעל המוקד (מהו מקומו ביחס למרכז ההפעלה, מה היקף השימוש בו והאם יש אמצעים להפעלתו בשעת חירום). עוד עלה כי בשנת 2010 נתן משרד הפנים סיוע בסכום כולל של כ-550,000 ש"ח לצורך שדרוג המוקד הטלפוני, ל-14 הרשויות המקומיות שדרוגן כזקוקות ביותר לשדרוג (כ-40,000 ש"ח בממוצע לכל רשות)⁴³.

הבדיקה העלתה כי המטרה העיקרית של הדירוג הייתה לשדרג מוקד שכבר הוקם ולא להקים מוקדים חדשים. לכן עשר רשויות מקומיות שבהן כלל לא היה מוקד טלפוני לעת חירום⁴⁴ קיבלו ניקוד נמוך ונותרו אפוא ללא מוקד כזה. עוד יצוין כי ארבע מרשויות אלו מדורגות באשכולות 1-4 (הרמות הנמוכות ביותר).

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא אינו אחראי להקמת מוקדים ברשויות מקומיות; וכי משום שהקמת מוקד כרוכה בעלויות שנתיות גבוהות של תחזוקה והפעלה, והמשרד אינו מממן עלויות אלה. עם זאת, בשנת 2008 לאחר שרשויות מקומיות הגישו לו בקשות לסיוע בהקמה ובשדרוג של מוקדים מוניציפליים (שמסייעים גם בעת חירום) הוחלט לבצע סקר בין כל הרשויות המקומיות בארץ, "על מנת לקבוע סדרי עדיפות להקמה ושדרוג, ולחלוקה כספית צודקת".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לאחר שיינתן לרשויות מקומיות השוכנות בסמוך לגבול או לקו התפר סיוע להקמת מוקד טלפוני לעת חירום, על משרד הפנים לברר לאילו רשויות מקומיות עדיין אין מוקדים טלפוניים לעת חירום, כדי לסייע להן להקים מוקד כזה.

בדיקת המוקדים העירוניים ברשויות שנבדקו העלתה את הממצאים האלו:

עיריית טמרה, המועצה המקומית מג'ד אל-כרום

ברשויות אלה לא קיים כלל מוקד מידע טלפוני (מוקד עירוני 106) על אף שמתפקידם גם לתת שירות לאזרח לאירועים חריגים.

עיריית אופקים

לעיריית אופקים קיים מוקד עירוני הפועל בשגרה. נמצא כי בעירייה לא שובצו מוקדנים דוברי שפות שונות לשעת חירום, לא הוכנו משמרות לשעת חירום ולא הוכן מאגר שאלות ותשובות

43 ואלו הן: בית אל, ביתר עילית, גולן, חורפיש, מבואות החרמון, מגידו, מטה בנימין, מטה יהודה, מעלה אפרים, מעלות-תרשיחא, עמק המעינות, קדומים, קריית ארבע, שלומי.

44 ואלו הן: בית אריה, ג'ש (גוש חלב), הגליל העליון, הר חברון, חבל אילות, מודיעין עילית, מזרעה, עמק הירדן, שער הנגב, תמר.

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

לפונים. בעקבות קבלת הערותיו של משרד מבקר המדינה שיבצה העירייה דוברי שפות זרות במערך החירום של המוקד העירוני.

עיריית אור יהודה

בעת רגיעה מפעיל את המוקד העירוני בעירייה קבלן הנותן שירות לכמה רשויות מקומיות. לעת חירום הוא מופעל על ידי העירייה, הוקצו בו 11 קווים ושובץ כוח אדם.

במשרדי העירייה לא נמצאו מסמכים שאפשר ללמוד מהם אם הפעלת המוקד וצוותו תורגלו בשנים 2008 ו-2009; המעקב אחר הפניות הוא ידני (הוא מתבצע באמצעות יומני אירועים, והשיחות אינן מועברות לבעלי תפקידים), ומאחר שאין תכנת מחשב לניהול מעקב אחר פניות אי-אפשר לעקוב אחר הטיפול בהן; בתרגילים המערכתיים של היקל"ר שהתקיימו בשנים 2009 ו-2010 כלל לא תורגל המוקד בשעת חירום; בשנת 2010 צוין כי בתרגיל השתתפו שלושה נציגי מוקד, אולם בסיכום התרגיל לא צוין אם תורגל המוקד ומה הייתה מידת כשירותו. עוד צוין כי ברוח שיכוין כוח אדם של העירייה למוקד בעת חירום לא צוינו ליד שמות העובדים אם הם דוברים שפות זרות ואם כן - אילו שפות.

העירייה מסרה בתשובתה כי המוקד העירוני נמצא בשלבי התפתחות מתקדמים, וכי הוקם צוות גדול של 24 מוקדנים, לרבות מנהל מוקד ומידע לציבור וסגן, הוגדרו בעלי תפקידים דוברי רוסית ואמהרית ונקבע כי פיקוד העורף יארגן השתלמות שתימשך יומיים.

עיריית הוד השרון

1. בעיריית הוד השרון המונה כ-48,000 תושבים קיים מוקד עירוני בשיגרה. נמצא כי העירייה לא הכינה עבור המוקד העירוני נוהל לשעת חירום שיכלול הנחיות בהתאם לתיקי האב. לעת חירום שיבצה העירייה למוקד העירוני שמונה מעובדיה (עובדי מחלקות אחרות שאינם בקיאים בעבודת המוקד), אך שמותיהם לא נכללו ברשימות המוקד העירוני לעת חירום.

2. העירייה הקצתה למוקד לעת חירום עשרה קווי טלפון ושמונה עמדות טלפוניות במרכז ההפעלה. הבדיקה העלתה כי בכוח האדם של המוקד משובצים בעת חירום תשעה מוקדנים, שכלל לא רותקו לשעת חירום; העירייה גם לא קבעה צוותי מוקדנים לפי משמרות בעת חירום ולא ציוותה דוברי שפות זרות.

3. נמצא כי בשנת 2010 תרגל רק סגל אנשי המוקד השוטף (שאינו מרותק לשעת חירום) את הפעלת המוקד לשעת חירום, ושמונת עובדי העירייה המרותקים בשעת חירום למוקד העירוני לא תורגלו.

עיריית יבנה

בעיריית יבנה המונה כ-33,000 תושבים קיים מוקד עירוני הפועל בשיגרה. נמצא כי במוקד העירוני בעירייה מועסקות רק שתי עובדות דוברות רוסית. אמנם העירייה גייסה מתנדבים הדוברים שפות נוספות כגון: צרפתית, ערבית, רומנית ופולנית, אך אין בהם די לאיוש שלוש משמרות כנדרש בתיקי האב.



משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות כי המוקד העירוני מהווה נדבך מרכזי של הרשות המקומית בעת חירום, בקבלת מידע על התחומים בהם נדרש מתן סיוע לתושבים. לפיכך על הרשויות המקומיות לוודא כי הם יכללו את כל המרכיבים הנדרשים על פי תיקי האב לצורך כך.

הממונה על הביטחון ברשויות המקומיות

יחידת הביטחון ברשות המקומית (להלן - היחידה) שבראשה עומד הממונה על שירותי החירום והביטחון (להלן - קצין ביטחון או קב"ט) עוסקת באופן שוטף בהיערכות הרשות לשעת חירום. ההוראות בדבר תפקידי הקב"ט ויחידת הביטחון ברשות המקומית נקבעו בנוהלי מל"ח, כתיקי האב ובחוזר מיוחד של מנכ"ל משרד הפנים מספטמבר 2001.

לפי ההוראות האמורות לעיל, תפקידי הקב"ט בעת רגיעה הם, בין היתר: ריכוז עבודתה של ועדת מל"ח המקומית, הכנת מרכז ההפעלה של הרשות, קביעת נהלים לעתות חירום, פיקוח על הכנת מלאים ועל אחסונם, ייצוג הרשות המקומית בנושאי חירום וביטחון לפני גופי החירום הממלכתיים, ביצוע בדיקות, ביקורות ותרגילים באגפי הרשות.

בעת חירום הקב"ט משמש בדרך כלל גם ראש המטה של ועדת מל"ח המקומית, ובין יתר תפקידיו: לתאם את עבודת האגפים, המחלקות והמדורים ברשות המקומית; לרכז ולהפעיל את צוות מרכז ההפעלה לחירום של הרשות המקומית; לקיים קשר עם גורמים בצה"ל, במשטרה ובגופי חירום אחרים; לקיים קשר שוטף עם מרכז ההפעלה האזורי של מל"ח.

לפי נתוני משרד הפנים, ב-23 רשויות מקומיות (מהן 19 במגזר הלא יהודי)⁴⁵ מאיישים את משרת הקב"ט עובדים שלא נבחרו במכרזים אף שלרובם אין את הכישורים המתאימים לכהן כקב"ט ומשרד הפנים לא אישר להעסיקם בתפקיד זה.

כך לדוגמא, בסיכום פגישה שהתקיימה במועצה אזורית בדרום הארץ ב-8.12.10 רשם הממונה על הביטחון באגף לחירום שבמשרד הפנים (להלן - הממונה על הביטחון) כי "על פי דברי ראש [המועצה המקומית] קיים [במועצה] קב"ט שמונה לפני 15 שנה אולם בפועל מבצע עבודות אחרות ואינו פועל בהכנות הרשות לחירום. בהתאם להתרשמות החברים הקב"ט אינו מתאים לתפקידו מאחר והנ"ל אינו מבצע את תפקידו בפועל מחוסר הכשרה או יתכן שאינו עומד בכשרות הנדרשת. וכי על מנת להתרשם מהמועמד, מקובל על ראש [המועצה] ש... נתוני הקב"ט יבדקו על ידי צוות, במידה ולא יעמוד בכשרות הנדרשת ראש [המועצה] ימצא פתרון עבור העובד וימונה במכרז עובד אחר במקומו".

45 ואלו הן: אום אל-פחם, אעבלין, בויעינה-נוג'ידאת, בסמ"ה, דיר אל-אסד, דיר חנא, זרויר, טובא-זנגרייה, טייבה, כסיפה, כפר קאסם, מג'ד אל-כרום, משהד, עין קנייא, עראבה, קלנסווה, שעב, תמרה, ובמועצות האזוריות אבו בסמה, אשכול, באר טוביה, מבואות החרמון, תמר.

נמצא כי בידי משרד הפנים אין נתונים על ההשכלה, ההכשרה והרקע הביטחוניים של הקב"טים בכלל הרשויות המקומיות.

בעניין זה מסר ראש רח"ל כי מעמד קצין הביטחון ברשויות המקומיות הלא יהודיות נמוך ביותר; אין לו רקע מתאים והוא גם לא השתתף בהכשרה מתאימה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הנושא מחייב שינוי בתפיסת תפקידו של הממונה על החירום והביטחון ברשות המקומית; על פי חוק, אין חובה למנות "ממונה חירום וביטחון" ברשות המקומית, לכן יש לא מעט רשויות (בעיקר במגזר הערבי) שבגלל בעיות תקציב לא ממנות אחראי לנושא. עוד מסר משרד הפנים כי "בימים אלו מתבצעת עבודת מטה בשיתוף המשרד, רח"ל, פיקוד העורף וגורמים נוספים להפוך את המשרה לסטטוטורית" ובמסגרת זו ייקבעו גם תחומי האחריות והעיסוק של קצין הביטחון, המבנה הארגוני ברשות המקומית ודרישות התפקיד.

המועצה המקומית מגיד אל כרום

העובדת האחראית לשירותי החירום של המועצה, המשמשת בתפקיד זה מיוני 2010, משמשת בפועל כקב"טית, אף שהיא לא מונתה לתפקיד זה באמצעות כתב מינוי או על סמך החלטת המועצה; היא גם לא השתתפה בהכשרה מקצועית למילוי תפקידה זה. היא עובדת כקב"טית במשרה חלקית בלבד, כיוון שהיא מועסקת גם במחלקת הנדסה, כאחראית לבטיחות ולפיקוח על עסקים. ביוני 2011, מועד מתן תשובת המועצה, טרם מינתה המועצה קב"ט מקצועי.

עיריית טמרה

משנת 2004 מכהן מנהל מחלקת כוח אדם בעירייה גם כקב"ט העירייה, אף שלא הוצא לו כתב מינוי לתפקיד זה, ואף שהמועצה לא החליטה למנותו לתפקיד זה.

הממונה על האגף לחירום מסר בתשובתו למשדר מבקר המדינה כי בתקן של מרבית הרשויות המקומיות במגזר הלא יהודי - המשתתפות בתכניות הבראה - לא נכללת משרה של קצין ביטחון, מכיוון שמשרד הפנים נוהג שלא לאשרה בגלל מצבה הכלכלי של הרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כבר בדוח המיוחד נקבע כי יש לראות בחומרה את העובדה שתפקיד הקב"ט אינו מאויש בעובד במשרה מלאה, שכן יש בדבר כדי לפגוע ביכולת הרשות למלא את תפקידה בעת חירום. על כל רשות מקומית לאייש את כל התפקידים ביחידת הביטחון, ולהעמיד בראשה ממונה על הביטחון בשעת חירום בעל כישורים מתאימים העומד בתנאי סף גבוהים שמתפקידו להפעיל את כל המערך העירוני בעת חירום.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מחובתו של משרד הפנים לדרוש מהרשויות המקומיות לאייש את כל התפקידים ביחידת הביטחון ולמנות קב"ט בעל כישורים מתאימים ולא להתנות את איוש התפקיד במצב הכלכלי שבו נתונה הרשות. איוש תפקיד הקב"ט חיוני וחשוב במיוחד לנוכח התפקיד המרכזי שהוא ממלא במסגרת היערכותה של הרשות לעתות חירום ובתפקודה בעת חירום בפועל.

הכשרת צוותי חירום יישוביים במועצות האזוריות

צוותי החירום היישוביים במועצות אזוריות נועדו לסייע במילוי הצרכים הבסיסיים של התושבים בתחומי המזון, הרווחה, ההסברה והמידע בעת חירום. רוב חברי הצוותים הם בעלי תפקיד בכיר במועצה.

לפי נתוני משרד הפנים, 51 מ-53 מועצות אזוריות מפעילות צוותי חירום. בידי המשרד אין נתונים שאפשר ללמוד מהם כמה מצוותי החירום האלה הוכשרו כנדרש.

בשנת 2008 לא היקצה משרד הפנים תקציבים להכשרת צוותי חירום יישוביים. לפי נתוני האגף לחירום, בשנת 2009 הקציב משרד הפנים ל-16 מועצות אזוריות סכום כולל של 250,000 ש"ח, אולם בפועל הוא העביר לתשע מהרשויות⁴⁶ סכום כולל של 105,710 ש"ח בלבד להכשרת צוותי חירום שיופעלו בהן (בשנים 2008 ו-2010 לא הועברו כספים למטרה זו). ביולי 2010 פנה ראש תחום חירום וביטחון באגף לחירום למנהל המינהל לשירותי חירום במשרד הפנים וביקש להקצות לו 300,000 ש"ח בשנת 2010 כדי להכשיר צוותי חירום יישוביים (צח"י).

בישיבה שהתקיימה במשרד הפנים ביולי 2009⁴⁷ התעורר צורך להכשיר חלק גדול מצוותי החירום ברשויות המקומיות, אך נאמר כי בגלל מחסור תקציבים "המערכת התקציבית במשרד קוצצה בכ-60% ומערכת ההדרכה במשרד הפנים לא יכולה ליזום פרויקטים למעט סיוע בהדרכות ברשויות מקומיות". מנהלת האגף למינהל מוניציפלי במשרד המליצה בישיבה "לפעול מול מנהלי המפע"מים⁴⁸ והרשויות המקומיות על מנת להעמיד תקציבים להכשרות, יש לקדם נושאים אלה בשיתוף גורמים נוספים".

ממסמך סיכום תכנית עבודה לשנת 2010 שהכין המינהל לשירותי חירום ב-6.12.10 עולה כי בגלל היעדר תקציב לא הוקצו, בין השאר, כספים למימון הקמתם של צוותי חירום ביישובים הכפריים ולהכשרתם.

46 ואלו הן: דרום השרון, הערבה התיכונה, חבל יבנה, חוף הכרמל, יואב, מודיעין עילית, נחל שורק, רמת נגב, שומרון.

47 בישיבה השתתפו מנהלת האגף למינהל מוניציפלי במשרד הפנים (האחראית לנושא ההדרכה); ראש תחום חירום וביטחון באגף לחירום; יועץ ארגוני.

48 מרכזי הדרכה שמפעיל משרד הפנים.

מהאמור לעיל עולה כי רק ב-16 מועצות אזוריות הוכשרו צוותי חירום לתפקידם כנדרש, וכי ביישובים הכפריים האחרים לא הוכשרו כלל צוותי חירום⁴⁹, לפחות בחמש שנים האחרונות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הנושא אינו בתחום אחריותו. לרבירו, רח"ל היא שקיבלה תקציב לנושא, והיא מתכננת להכין במהלך שנת 2011, בשיתוף עמו, תכנית הכשרה תלת-שנתית לרשויות המקומיות, ובכלל זה ליישובים השוכנים במועצות אזוריות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין די בצוותי חירום הפועלים ברוב המועצות האזוריות. גם אם רח"ל קיבלה תקציב לנושא זה, על משרד הפנים, בהיותו הגוף ה"מאסדר", מוטלת האחריות, כפי שאכן נהג בשנת 2009, להקצות משאבים נוספים להכשרת הצוותים הפועלים במועצות - שאין חולק על חשיבותם בעת חירום. מכל מקום, על משרד הפנים להקצות משאבים רבים יותר כדי להקים צוותי חירום ביישובים הכפריים ולהכשירם.

הכשרות בעלי תפקידים בכירים לעתות חירום

בידי המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים מאגר שמות של נבחרים ועובדים בכירים לשעבר בשלטון המקומי (בעיקר ראשי רשויות לשעבר, אך גם מנכ"לים וגזברים) שהתנדבו לתרום מזמנם ולנצל את ניסיונם וכישוריהם כדי לסייע לראשי רשויות מקומיות בעת חירום.

באוקטובר 2008 פנה ראש רח"ל למנהל המינהל לשלטון מקומי וביקש לקבל ממנו את "רשימת הבכירים וכן לבחון במשותף עם משרד הפנים כיצד אנו מכשירים אותם לנושאי חירום ומשלבים אותם בתרגילים שונים".

נמצא כי במועד סיום הביקורת, כשנתיים וחצי לאחר הפנייה האמורה, עדיין לא הועברה רשימת הבכירים כאמור, וכי רח"ל ומשרד הפנים לא בחנו במשותף את עניין הכשרתם ושילובם בעתות חירום.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי רשימת בעלי תפקידים תועבר לרח"ל בתיאום עם המינהל לשלטון מוניציפלי עד סוף ספטמבר 2011. עוד מסר משרד הפנים כי הוא הקים צוותים המונים 28 בעלי תפקידים בתחום הסיוע המוניציפלי לרשויות המקומיות שיופעלו על פי קריאה, וכי האגף המוניציפאלי אף קיים הכשרה בנושא, אולם הצוותים לא תורגלו.

49 לא הוקצו כלל תקציבים להקמתם ולהכשרתם של צוותי חירום בעיריות (חוץ מעיריית מודיעין) ובמועצות מקומיות.

מחסני חירום ברשויות מקומיות

על פי הנחיות הג"א ונוהלי פס"ח, מחסן חירום ברשות מקומית אמור להכיל ציוד המיועד למלחמה ולמצבי חירום, ובכלל זה: ציוד ליחידות פיקוד עורף, ציוד לפס"ח ולמל"ח (משק לשעת חירום).

לפי נתוני משרד הפנים המעודכנים לפברואר 2011, ל-17 רשויות מקומיות (13 מהן מהמגזר הלא יהודי)⁵⁰ אין כלל מחסני חירום. עוד העלתה הבדיקה כי לרשויות רבות אין ציוד חירום בסיסי, כלהלן: ל-47 רשויות מקומיות⁵¹ אין גנרטור במרכז ההפעלה, ול-52 רשויות מקומיות⁵² אין ערכת תאורה לערכת נגד חפ"ק, אשר בהיעדרה לא ניתן להפעילו בחשכה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בשנת 2011 יתוקצבו עשרה מחסנים בסכום של 1.3 מיליוני ש"ח, ובשנת 2012 יתוקצבו הנותרים; בשנת 2013 יהיו לכל הרשויות המקומיות בארץ מחסנים לציוד חירום. עם זאת הוסיף משרד הפנים כי הקמת המחסנים מותנית במציאת קרקע מתאימה לנוכח העובדה כי יש מחסור בקרקעות להקמת המחסנים, בעיקר ברשויות הערביות, ויש צורך בטיפול מול מינהל מקרקעי ישראל בהקצאת קרקע למחסנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בהיותו הגוף ה"מאסדר", עליו להקצות את המשאבים הנדרשים להקמת מחסני חירום ב-17 הרשויות שבהן אין מחסן כזה, מתוך מתן עדיפות ליישובים הנמצאים בקו הסכנה, ולאחר מכן להקצות כספים לרשויות המקומיות שיש להן מחסור באמצעים אלו כדי שהן יוכלו לקנות ציוד חירום, לפי סדרי עדיפויות שיתחשבו, בין היתר, באזור שבו שוכנות הרשויות ובמצבן החברתי-כלכלי.

מחסני ציוד חירום

הרשות המקומית היא האחראית לטפל בציוד לשעת חירום שברשותה.

בתקנים שנקבעו בהנחיות השנתיות של משרד הפנים לתקציב ההגנה האזרחית (ראו לעיל) נכללה משרת מחסנאי, שתפקידו העיקרי לתחזק את הציוד על מנת שיהיה מוכן לשימוש בעתות חירום.

- 50 ואלו הן: אום אל-פחם, בוקעתא, ג'ולס, דבורייה, זרזיר, טייבה, טירת כרמל, כעביה-טבאש-חג'אג'רה, כפר שמריהו, מג'אר, מג'ד אל-כרום, משהד, סביון, עוספיא, עראבה, ראש פינה, רהט.
- 51 ואלו הן: אבו סנאן, באקה אל-ג'רבייה, בסמ"ה, חבל מודיעין, בית דגן, ביתר עילית, גן יבנה, דיר חנא, הר חברון, טורעאן, ראש פינה, קדומים, שגב שלום, שומרון, אום אל-פחם, בוקעתא, דיר אל-אסד, טייבה, ירוחם, מבשרת ציון, מג'ד אל-כרום, מעלה עירון, משהד, עוספיא, עילוט, עין מאהל, עין קנייא, עראבה, פרדסייה, ראמה, שעב, אבו בסמה, בסמת טבעון, ג'לג'וליה, זמר, חוף השרון, חורה, כסיפה, כעבייה-טבאש-חג'אג'רה, לב השרון, מג'ד אל-שמש, נהרייה, ערערה, ערערה בנגב, קלנסווה, תל מונד.
- 52 ואלו הן: אבו בסמה, אבו סנאן, אעבלין, אל בטוף, בויעינה-נוג'ידאת, ביר אל-מכסור, בוסתן אל-מרג', בסמ"ה, בענה, ג'יסר א-זרקא, גן רווה, דבורייה, דיר אל-אסד, דאליית אל-כרמל, דרום השרון, זמר, זרזיר, חוף השרון, חורה, טורעאן, טייבה, יבנה, ירכא, כסיפה, כעביה-טבאש-חג'אג'רה, כפר ברא, כפר מנדא, כפר קאסם, כפר קרע, כפר שמריהו, לקייה, מבשרת ציון, מג'ד אל-כרום, מג'ד אל-שמש, מעלה עירון, משהד, נתניה, סביון, עוספיא, עין מאהל, עין קנייא, עראבה, ערערה, ערערה בנגב, פקיעין, קריית ים, קריית יערים, ראמה, ריינה, שגב שלום, שיבלי, שעב.

ראש תחום חירום וביטחון באגף לחירום פנה בעניין זה בספטמבר 2009 לסגן ראש רח"ל וציין כי "הטיפול בציווד החירום באחריות הרשות המקומית. ברוב הרשויות המקומיות לא מתוקנן מחסנאי".

משרד הפנים מסר בתשובתו כי משנת 2008 הועתקו המחסנים של ציווד פיקוד העורף (במחוזות צפון, חיפה, מרכז ודרום) למחנות צה"ל ובוטלו תקני המחסנאים שמומנו מתקציב הג"א מקומי. משרד הפנים אינו מתקנן תקן ייעודי לטיפול בציווד החירום של מערך מל"ח פס"ח ומתבסס על מחסנאי של הרשות המקומית המטפל בכל אינוונטר הרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי ברשויות המקומיות שבהן לא הועתקו המחסנים של ציווד פיקוד העורף ושאינן בהן מחסנאי שהוא עובד הרשות המקומית המטפל בציווד החירום, עליו לאשר לכלול בתקן משרה ייעודית של מחסנאי בהתאם להנחיות שהוא עצמו פרסם בעניין תקציב הג"א לעתות חירום. כשירותה ומוכנותה לעתות חירום של רשות מקומית שבה אין מחסנאי המטפל בציווד החירום נפגעת במישרין.

בשלוש רשויות מקומיות שנבדקו הועלו ממצאים בעניין מחסני חירום ומחסנאי ציווד חירום:

המועצה המקומית מג'ד אל-כרום

במועצה המקומית אין מחסן חירום עירוני ואף אין ברשותה הציווד הדרוש לעת חירום, כגון מזרנים, מכלי מים לשתייה וגנרטורים. בתקן המועצה המקומית גם לא נקבעה משרת מחסנאי לעת חירום.

המועצה המקומית מסרה למשרד מבקר המדינה כי במאי 2011 עדיין לא אישר משרד הפנים את הבקשה לתקצב את הקמתו וציוודו של מחסן חירום עירוני; וכי עדיין לא נקבעה בתקן משרת מחסנאי שיעבוד במבנה הארגוני שאישר לה משרד הפנים (לאחר פירוקה) בסוף שנת 2008.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית כי מוטלת עליה החובה לדאוג לעובד שיאיש את תפקיד המחסנאי ולהצטייד בציווד הדרוש לה לעת חירום.

עיריית אור יהודה

בעירייה מחסן ובו מאוחסן ציווד לעת חירום, כגון מזרנים, מכלי מים לשתייה וגנרטורים, אך העירייה לא אישה משרה של מחסנאי לעת חירום.

בדיקת מחסן הציווד לעת חירום של העירייה העלתה כי הציווד מפוזר על רצפת המחסן, כי הוא עדיין לא נספר, וכי עדיין לא נעשה רישום של מצאי הציווד, ולכן לא ידוע אם יש מחסור בציווד. במחסן נמצאו גם גרוטאות שאין להן כל שימוש בעת חירום.

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום



המחסן לשעת חירום של עיריית אור יהודה (תצלום מספטמבר 2010)

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אור יהודה כי עליה לאייש משרה של מחסנאי לעת חירום, לפנות את המחסן מצידוד הגרוטאות, לערוך רשימת מצאי הצידוד לעת חירום ולדאוג להשלמתו באם קיימים חוסרים.

עיריית טמרה

בעיריית טמרה קיים מחסן חירום עירוני אשר אינו מאויש ואינו מטופל באופן שוטף; הוא שוכן בקומת קרקע של מבנה שבבעלות הרשות. המחסן אינו אטום כנדרש (אבק ולכלוך חודרים לתוכו), ואין בו די נקודות חשמל. בתקן העירייה גם לא נכללת משרת מחסנאי לשעת חירום.

עוד עולה כי קיים מחסור רב בצידוד לשעת חירום: חסרים 300 מזרונים ו-400 שמיכות, אין כלל ערכות בישול, יש מחסור במכלי מים לשתייה, ואין עוקב (מכל גדול הנישא על גלגלים) לחלוקת מים.

עוד יצוין כי בכניסה למחסן אין רשימה של תכולת הצידוד במחסן ואין תיק מעקב אחרי מועדי הטיפול בצידוד.



המחסן לשעת חירום של עיריית טמרה (נובמבר 2010)



המחסן לשעת חירום של עיריית טמרה (נובמבר 2010)



המחסן לשעת חירום של עיריית טמרה (נובמבר 2010)

גנרטור החשמל שבבעלות העירייה הוא בעל הספק של 24 כ"ס, אף שלפי הוראות חשמלאי מוסמך ההספק הנדרש של הגנרטור המתאים לתפעול מערכות העירייה הוא 40 כ"ס. עקב כך אין לגנרטור שבבעלות העירייה הכוח הדרוש לתפעול המערכות של בניין העירייה ומרכז ההפעלה בעת חירום.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טמרה כי עליה לאייש משרת מחסנאי לשעת חירום, לרכוש את הציוד החסר לה לעת חירום, ובכלל זה גנרטור העונה לצרכיה בעת חירום ולתחזק אותו באופן שוטף כדי שניתן יהיה להשתמש בו כראוי בעת חירום.



הממצאים לעיל מלמדים על מציאות עגומה בחלק מהרשויות המקומיות בכל הנוגע לקיום מחסן חירום, לרבות הציוד החיוני הנדרש לעת חירום, איוש משרת מחסנאי לטפל במחסן ובציוד המצוי בו. על הרשויות המקומיות לתקן לאלתר את הליקויים שהועלו בתחום זה ובכלל זה להקים מחסן חירום, לדאוג שיכיל את ציוד החירום הנדרש ולאייש משרת מחסנאי אשר יטפל בציוד באופן שוטף כדי שניתן יהיה להשתמש בו בצורה מיטבית בעת חירום.

מתנדבים

רשויות מקומיות מסתייעות בעת חירום בארגוני מתנדבים הפועלים בשיגרה בקרב האוכלוסייה ומסתייעים לה בתחומים שונים, כגון: רווחה, חינוך, תרבות, אספקת מזון וכן במתנדבים בודדים מקרב האוכלוסייה. בעת חירום מיועדים המתנדבים לסייע לעובדי הרשות המקומית ולחייילי צה"ל במילוי משימותיהם בתחומים שונים, כפי שיפורט להלן.

פעולות פיקוד העורף בתחום זה

במרץ 2008 החליט מפקד פיקוד העורף להקים מדור שתפקידו לארגן ולהכשיר מתנדבים מקרב האוכלוסייה ומארגוני מתנדבים ולשאת באחריות לאימוני הג"א.

כדי להשיג את היעדים וליישם את ההחלטות בתחום המתנדבים מיפה פיקוד העורף עשרה ארגוני מתנדבים גדולים שכל אחד מהם מפעיל מעל 1,000 איש⁵³. פיקוד העורף והארגונים הללו החלו לגבש יחד טיוטת נוהל לשיתוף פעולה בין כל אחד מהארגונים ובין הרשות המקומית שאליה הוא ישתייך. בטייטה גם נקבע כי פיקוד העורף ישמש גוף מקשר בלבד בין הרשות המקומית לארגון המתנדבים.

טיטת הנוהל, שבה מוסדרים דרכי הפעולה של כל ארגון מול מפקדת פיקוד העורף והמחוזות, כוללת נושאים כגון: הכנת האוכלוסייה, הרשויות המקומיות, משרדי ממשלה וגופי תשתית למצבי חירום בתחומים אלו: מיגון אישי וקיבוצי, הסברה והדרכה, טיפול באוכלוסיות מיוחדות ושילובן בתרגילים; היערכות פיקוד העורף לסייע לרשויות מקומיות לבצע את תפקידן בתחומי ההתגוננות האזרחית; חיזוק מערך יחידות קישור לרשות (היקל"רים); הכנה ומימוש של תכניות להפעלת מתנדבים ברשות; תגבור ארגוני מתנדבים במישור הארצי; סיוע באמצעות סד"כ צה"ל.

ביוני 2011 נמצא כי פיקוד העורף הסדיר נוהל שיתוף פעולה כזה רק עם ארבעה מהארגונים.

פיקוד העורף מסר למשרד מבקר המדינה כי עד סוף שנת 2011 צפויים להיכתב נוהלי שיתוף פעולה עם שמונה ארגונים נוספים: עדיין לא הסתיימה עבודת המטה לגיבוש הנהלים לשיתוף פעולה עם חמישה ארגונים והם טרם סוכמו, והמגעים עם שלושת הארגונים הנותרים "נמצאים בפעילות ראשונית". עוד מסר פיקוד העורף כי מלבד הנהלים הוא ארגן הכשרות למתנדבים, מבוגרים ובני נוער⁵⁴, לעת חירום וגם שילב אותם בתרגילי הרשויות המקומיות.

עוד הועלה כי באותו מועד פיקוד העורף טרם סיים את הכנת הנוהל העוסק בקשרים ההדדיים - ובכלל זה בשיטות הפעולה ובגורמים המשתתפים - בין משרדי הממשלה, הצבא, הרשויות המקומיות והגופים ההתנדבותיים ("שולחן עגול").

53 ואלו הם: החברה למתנ"סים, יד שרה, עזר מציון, זק"א, שירות לאומי, מכינות קד"ץ, ישיבות הסדר וישיבות גבוהות (ובכלל זה ישיבות של המגזר החרדי), "צוות" - ארגון גמלאי צה"ל.

54 לגבי בני נוער מבוצעות ההכשרות בשיתוף פעולה עם משרד החינוך במסגרת סמינר הקיץ של המד"צים (מדריכים צעירים).

ראש מדור (להלן - רמ"ד) ממונה הג"א ומתנדבים בפיקוד העורף מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2010 כי עד אותו מועד מונו רכזי מתנדבים רק ב-103 מ-252 הרשויות המקומיות. אשר לרשויות שמינו רכזי מתנדבים - ברובן מונו רכזים שלא הוכשרו לתפקיד, ובחלקן הוטל התפקיד על אחד מעובדי מחלקת הרווחה או מחלקת החינוך, והטיפול בנושא זה נדחק הצדה. בשאר הרשויות המקומיות (שבהן לא מונה רכז מתנדבים) הנושא הוזנח כמעט לחלוטין. עקב כך במרבית הרשויות המקומיות בדרום הארץ אין מערך התנדבות, והטיפול בנושא זה נמצא בשלב התחלתי. עוד מסר הרמ"ד כי ברוב הרשויות המקומיות עדיין לא מופו ארגוני מתנדבים ולא גובשה תכנית הפעלת מתנדבים.

משרד מבקר המדינה העיר לפיקוד העורף כי עליו להמשיך בטיפולו המבורך בארגון ובהכשרה של מתנדבים מקרב האוכלוסייה למשימות הסיוע האזרחי בעת חירום ובכלל זה לחתום הסכמים עם כל ארגוני המתנדבים המשמעותיים, לדאוג כי ימונו ויוכשרו רכזי מתנדבים בכל הרשויות המקומיות ולזרז את הרשויות המקומיות לפעול למיפוי ארגוני המתנדבים הפועלים בתחומי שיפוטן ולגבש תכנית להפעלתם בעתות חירום.

פעולות רח"ל ומשרד הפנים בתחום זה

נתונים על מספר המתנדבים בכל רשות מקומית ועל אופן פילוחם לפי תחומי ההתנדבות הם אחד המדדים החשובים המלמדים על מידת מוכנותה של רשות מקומית לעת חירום. הבדיקה העלתה, כי אין בידי משרד הפנים, ואף לא בידי רח"ל, נתונים מרוכזים על מספרם הכולל של המתנדבים ברשויות המקומיות בכלל ובכל רשות בפרט וגם לא על תחומי התנדבותם בכל רשות.

רח"ל מסרה בתשובתה כי היא עוסקת בתיאום פעילות המגזרים השני והשלישי⁵⁵ וכי האחריות הבלעדית לארגון המתנדבים ברשות מקומית נתונה בידי הרשות המקומית, המקבלת מפיקוד העורף הנחיות בנושא. לפיכך, מסרה רח"ל, אין זה מתפקידה לנהל מעקב ורישומים אחר מתנדבים ברשויות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא אינו אחראי למערך המתנדבים ברשויות המקומיות, ולכן המידע היחיד שברשותו הוא רשימת מתנדבי פס"ח. עוד מסר כי הייתה כוונה להוסיף לתקן משרה של עובד שתפקידו היחיד יהיה לטפל בריכוז המתנדבים בארץ, "אולם כרגע אין כוח אדם לנושא".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי מן הראוי שיימצאו בידו נתונים על מספר המתנדבים בכל רשות לפי תחומי התנדבותם; מכיוון שנתונים כאלה הם אחד המדדים המלמדים על מידת היערכותה של רשות מקומית לעת חירום, רצוי גם שיימצאו בידי רח"ל בהיותו הגוף המקצועי המתאם והמסדיר את כלל הגורמים הפועלים בעורף.

55 המגזר השני הוא המגזר העסקי, הכולל חברות עסקיות ציבוריות ופרטיות; המגזר השלישי - ארגונים פרטיים הפועלים ללא כוונת רווח, דוגלים בהתנדבות ותרומה לקהילה, ההצטרפות אליהם והפרישה מהם רצונית, והם אינם נשלטים בידי גורם חיצוני כלשהו.

פעולות הרשויות המקומיות בתחום זה

על הרשויות המקומיות לגייס מתנדבים שיסייעו לעובדיהן ולחיילי צה"ל במילוי משימותיהם בעת חירום. בתיקי האב נקבע כי על הרשות לחשב מראש כמה מתנדבים דרושים לה ובאילו תחומים. עוד נקבע כי כדי שמערך המתנדבים יהיה יעיל יש להקימו ולתדרכו מראש.

בנוהל העוסק בארגון הפעלת מתנדבים ברשות המקומית בשעת חירום (להלן - נוהל ההתנדבות)⁵⁶ נקבע כי ההתנדבות תעוגן בכל רשות מקומית בנוהל חירום, וכי מערך ההתנדבות שלה יכלול "ועדה לתיאום ארגון ההתנדבות"⁵⁷, "לשכה להכוונת מתנדבים"⁵⁸ ומוקד מידע למתנדבים.

נמצא כי במרבית הרשויות המקומיות שנבדקו לא הוכן נוהל בנושא ההתנדבות, לא הוקם מערך מתנדבים, ולא הוקמה ועדה לתיאום ארגון ההתנדבות, לשכה להכוונת מתנדבים ומוקד מידע למתנדבים.

מבקר המדינה כבר העיר בדוח המיוחד⁵⁹ כי הליקויים שמצא בנושא טיפולן של הרשויות המקומיות באוכלוסייה בעת חירום במלחמת לבנון השנייה מקורן בכך שהן לא פעלו כנדרש להסדרת הנושא, ובכלל זה לא פעלו כלל להפעלת מתנדבים למילוי המשימות בתחום זה.

להלן מפורטות פעולות הרשויות המקומיות שנבדקו בתחום זה:

עיריית אופקים: לא הוכנו תכניות לשעת חירום בנושא ההתנדבות, לרבות תכניות לצורך איסוף מידע שישמש לזיהוי ולתיאום של צרכים, ולשכה להכוונת מתנדבים הוקמה רק בעקבות קבלתן של הערות משרד מבקר המדינה. במתנ"ס העירוני פועלת יחידת מתנדבים עירונית ובראשה רכזת, והיא מסייעת לתושבי אופקים בעת שגרה. במועד סיום הביקורת טרם הוכנו נהלים פנימיים להסדרת פעילות מערך המתנדבים בעת חירום, אף שפעילותו של המערך אמורה להתבסס על נהלים אלה.

עיריית אור יהודה, הוד השרון ויבנה: במועד שנעשתה הביקורת בעיריות אלה הן עדיין לא הקימו ועדה לתיאום בנושא ארגון ההתנדבות. נוסף על כך לא הוכנו תכניות לשעת חירום בנושא ההתנדבות, לרבות תכניות לאיסוף מידע שישמש לזיהוי צרכים ולתיאום; לא הוקמו לשכות להכוונת מתנדבים; ולא הוכן נוהל מתנדבים לשעת חירום.

56 נוהל בין-משרדי (מס' 98) שקבע מל"ח בנובמבר 2002, והוא משותף לו, לפיקוד העורף, למשרד הרווחה ולמועצה להתנדבות.

57 תפקידי הוועדה לתיאום ארגון ההתנדבות יהיו, בין היתר, לתכנן את פריסת ארגוני ההתנדבות ואת הפעלתם בעת חירום, ולפעול לגיוס ולקליטה של מתנדבים בעת רגיעה. בנוהל נקבע כי חברי הוועדה יהיו האחראי להתנדבות ברשות, רכז התנדבות של מחלקת הרווחה ונציגים ממועצת ארגוני המתנדבים המקומית, מפיקוד העורף, מהמטרה, ממד"א ומכוחות הכיבוי וההצלה.

58 ועדת שרים משנת 1981 (ראו החלטת ועדת שרים מס' 774 [הר/25]) קבעה כי חובה להקים בכל רשות מקומית לשכה להכוונת מתנדבים אשר תשתלב בשעת חירום עם לשכת מתנדבים של מל"ח. בראש הלשכה יעמוד האחראי למתנדבים ברשות המקומית או נציג שירות התעסוקה. עוד נקבע בהחלטה כי הלשכה תפעל גם בעת רגיעה במתכונת מצומצמת ותעסוק בהכנת תכניות לשעת חירום, תקלוט מתנדבים, תמיינם ותכוונם למשימות הנדרשות. בלשכה יפעלו נציגי הרשות המקומית וכן נציג מכל אחד מהגופים האלה: לשכת התעסוקה, משרד התמ"ת, השירותים החברתיים והקהילתיים ברשות המקומית וארגוני המתנדבים ברשות.

59 ראו הערה 9.

בתחום גיוס מתנדבים לשירותיה קיבלה עיריית הוד השרון את הסכמתם של 71 תושבים להתנדב לסייע למכלולים הפועלים בשעת חירום, אך היא זימנה רק ארבעה מהם להשתתף בתרגיל שהתקיים בשנת 2010.

בעקבות קבלת הערות הביקורת הכינה עיריית הוד השרון בפברואר 2011 נוהל מתנדבים לעת חירום המפרט את הרכב הוועדה לתיאום התנדבות והקימה לשכה להכוונת מתנדבים ובה שוכצו בעלי התפקידים לעת חירום. בנוהל נכלל מיפוי חלקי של צרכים עירוניים לפי מכלולים, אולם במסגרת המיפוי לא נקבע כי נדרשים בעלי מקצועות שיסייעו למחלקות העירייה בעת חירום אם עובדי עירייה לא יוכלו למלא את התפקידים שנדרשו לבצע בעת חירום, אף שהיה צורך בכך.

עיריית יבנה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, בינואר 2011, כי זה זמן מה היא מפעילה ועדת מתנדבים בהשתתפות מנכ"לית העירייה, מנהל משאבי אנוש ומנהלת הרווחה, כי גיוס המתנדבים מתבצע במישור העירוני, באמצעות רכז מתנדבים, וכי דרך זו יעילה ומאפשרת לקיים בקרה אישית על המתנדבים ועל האופן שהם ממלאים את משימותיהם. העירייה גם קיבלה מ-65 מתנדבים את הסכמתם לסייע למכלולים הפועלים בשעת חירום. עם זאת הועלה כי לא נקבעו נהלים לפעולות הוועדה לתיאום ארגון התנדבות, ובוועדה גם חסרים נציגים מארגוני מתנדבים, מפיקוד העורף, ממד"א וכיבוי אש והצלה.

עיריית קריית מלאכי: העירייה לא הכינה נוהל ותכניות לשעת חירום בנושא ההתנדבות, ובכלל זה לא נאסף מידע שימשם לזיהוי ותיאום של צרכים ולא הוקמה לשכה להכוונת מתנדבים לעתות חירום.

עיריית קריית מלאכי מסרה למשרד מבקר המדינה כי בעת תרגיל "נקודת מפנה 4" במאי 2010 תורגלו כ-100 מתנדבים ונעשתה בדיקה מדגמית כדי לעמוד על שיעור המתייצבים לתרגיל. העירייה הוסיפה כי "ישנה רשימת ארגונים מתנדבים ומתנדבים בודדים אשר פועלים בשגרה וחלקם מגויסים לחירום". בעקבות קבלת הערות משרד מבקר המדינה התחילה העירייה בהקמת לשכה להכוונת מתנדבים שתשמש גם מרכז מידע למתנדבים בעת חירום; כמו כן, ביצעה העירייה מיון מחדש בקרב אוכלוסיית המתנדבים המעוניינים להתגייס בעת חירום כדי לברר באילו תחומים מעוניינים המתנדבים לסייע בעת חירום ואף הוכן טופס להחתמת המתנדב במסגרת התחייבותו להתגייס בעת חירום.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות אור יהודה והוד השרון כי עליהן להקים ועדה לתיאום בנושא ההתנדבות. כמו כן הוא העיר לעיריות אופקים ויבנה כי עליהן להשלים את הקמתה של ועדת התנדבות; ולעיריות אור יהודה, הוד השרון ויבנה הוא העיר כי עליהן להקים לשכת התנדבות במתכונת שנקבעה בנוהל ההתנדבות. אלו הן פעולות ראשוניות והכרחיות הנדרשות להגדלת מספר המתנדבים שיעמדו לרשותן בעת חירום ולהכשרתם בדחיפות למילוי הצרכים בשעת חירום. על עיריות אור יהודה ואופקים להסדיר בכתב עם ארגוני המתנדבים את אופן הסיוע שייתנו בעת חירום, לרבות את מספר המתנדבים, את תחומי עיסוקם, ואת ניסיונם הרלוונטי לעת חירום.

הכנה ותרגולים של רשויות מקומיות

בתיקי האב ובנוהל הכללי של מל"ח, נקבעו, בין היתר: המדרג הניהולי של הרשות בעת חירום; מערך המכלולים; מערך כוח האדם שבאמצעותו תבצע הרשות את משימותיה בעתות חירום⁶⁰; המערך שבאמצעותו תחולק הרשות המקומית למטות אזוריים; חפ"ק (חבורת פיקוד קדמי) של הרשות שלאחר הקמתו ישמש לה מוקד שליטה באירועים; מערך למינוי ועדות מייעצות לטיפול באוכלוסייה, להסברה, לפעולות פס"ח (פינוי, סעד וחללים) ולארגון התנדבות ברשות⁶¹.

כפי שהועלה בדוח המיוחד, תיקי האב הופצו בדצמבר 2002 לרשויות המקומיות. למרות זאת, שבע הרשויות שבדק משרד מבקר המדינה לא הכינו תכנית הקובעת לוח זמנים להיערכות הרשות לפי תיקי האב ולמעקב אחר שלביה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, לפיקוד העורף ולרח"ל כי עליהן לדרוש מהרשויות המקומיות, באמצעות מחוזותיהן, לקבוע לאלתר לוח זמנים להיערכות הרשות לעתות חירום, לפי המתכונת שנקבעה בתיקי האב.

כדי ליישם את מה שנקבע בתיקי האב יש צורך לתרגל מדי פעם בפעם את הרשויות המקומיות.

לתרגול הרשויות המקומיות תפקיד מרכזי בהתכוננות העורף לעת חירום בכלל ובהכנת הרשויות לתפקד כנדרש וביעילות בעתות חירום בפרט. חשיבותם של התרגילים רבה נוכח העובדה שבדרך כלל בעת רגיעה לתחום ההיערכות חשיבות פחותה מזו של משימותיהן השוטפות של הרשויות המקומיות.

השותפים העיקריים למערך התרגול של הרשויות המקומיות לעת חירום הם: ועדות מל"ח מקומיות, המטות המחוזיים של רח"ל ופיקוד העורף. ועדות מל"ח המקומיות נושאות באחריות לתרגול שלהן עצמן, אולם המטה המחוזי של רח"ל הוא שיוזם ומלווה את ביצוע התרגילים בוועדות מל"ח המקומיות.

הדוח המיוחד שפרסם משרד מבקר המדינה, כאמור, ביולי 2007 העלה כי בחמש השנים שקדמו לפרסומו לא בוצעו תרגילים ב"רמת השטח" (תרגיל משולב), וכי בתרגילים שביצעו הרשויות המקומיות שנבדקו אז לא ניתן ביטוי לחלק ניכר מן המרכיבים הארגוניים והתפקודיים שאמורים לפעול בעת חירום שנקבעו בתיקי האב ובנוהל הכללי.

פיקוד העורף מסר בתשובה נוספת באוקטובר 2011 כי הרשויות המקומיות מבצעות אחת לשלוש שנים אימון בן יומיים למנהלי מכלולים וסגניהם, הכולל הדרכה ותרגול מעשי על פי מאפייני הרשות; כי אחת לשלוש שנים הרשות משתתפת בתרגיל עורף לאומי במתכונת של יומיים (תרגול מעשי). אחת לשלוש שנים הרשות מבצעת אימון מכלולים ואחת לשלוש שנים מתבצעת ביקורת

60 רבות עובדי הרשות שירותקו בשעת חירום; מערך המתנדבים שיארגן מראש ויפעל בעתות חירום וכוחות הסיוע של פיקוד העורף או יחידות ההגמ"ר.

61 עוד נקבע בתיקי האב (ובנוהל הכללי) כי יוקם מערך ארגוני למילוי צורכי האוכלוסייה ונוסף על כך יוקמו צוות התערבות רב-מקצועי שחבריו הם עובדי רווחה, עובדים קהילתיים, פסיכולוגים ועובדים טכניים וצוות תשתיות שחבריו הם נציגי יחידות ההנדסה, התשתית והביצוע, והוא יעסוק בתחומים הפיזיים. עוד נקבע כי ירוכזו מידע בתחומים אחדים, כגון בתחומי "מודיעין אוכלוסייה", מערך המקלטים, מערך המתנדבים, בתי חולים ומרפאות, עובדים מרותקים ומתקנים שאמורים לשמש מרכזי שהייה, פינוי וקליטה.

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

מוכנות לחירום ברשות המקומית; כי משנת 2007 ביצעו מרבית הרשויות אימון בן יומיים לתרחיש מלחמתי וכי בשנת העבודה 2012 הדגש בחלק גדול מהאימונים יושם על תרחיש רעידת אדמה.

בדיקת נושא התרגולים ברמות השונות העלתה את הממצאים הבאים:

תרגולים ארציים

בשנת 2009 החלו רח"ל ופיקוד העורף לתרגל את הרשויות המקומיות. לפי נתוני רח"ל, נוסף על התרגיל הארצי "נקודת מפנה 4", שהתקיים בשנת 2010, השתתפו באותה שנה 105 רשויות מקומיות ב-116 תרגילים בסך הכול (חלקן השתתפו ביותר מתרגיל אחד), כלהלן:

שם המחוז (רח"ל)	מס' הרשויות המקומיות שתורגלו
דן	11
הרום	23
חיפה	14
ירושלים	12
מרכז	10
צפון	35
ס"ה	105

לרשויות המקומיות שתורגלו ניתנו הערכות בנושא ביצוע התרגילים לגבי שני סוגי אימונים: האימון המשולב של ועדת מל"ח לכלל מכלולי הרשות, על פי תרחיש מסוים (כגון תרחיש מלחמה, רעידת אדמה), ואימון עומק שמבצע מכלול אחד ברשות (מרכז מידע, רווחה, מתנדבים וכו').

עיון בהערכות שניתנו לרשויות מעלה כי הציון שניתן ל-38 מ-105 הרשויות המקומיות שביצעו את התרגילים היה בינוני ומטה.

נמצא כי בידי משרד הפנים אין נתונים על הרשויות המקומיות שבהן נעשו תרגולים בשנים 2008-2010, על הנושאים שתורגלו ועל תוצאות התרגולים. לדעת משרד מבקר המדינה יש צורך שנתונים כאלה יימצאו בידי משרד הפנים כדי שתהיה בידו תמונה כללית על מידת היערכותן ומוכנותן של הרשויות המקומיות לעתות חירום.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי האחראיות לתרגול הרשויות המקומיות מוטלת על פיקוד העורף ועל רח"ל, כל גוף בתחומו, אך "יחד עם זאת ובכפוף לשינויים במבנה הארגוני ובתוספת המשאבים הדרושים ישקול המשרד ניהול מאגר של מידע ונתונים בנוגע לתרגול הרשויות המקומיות".

להלן תוצאות התרגולים שהתקיימו ברשויות המקומיות שבדק משרד מבקר המדינה:

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

עיריית אור יהודה: במסמך שבו סיכם היקל"ר את התרגילים הארציים שהתקיימו בשנים 2009 ו-2010 צוין כי הייתה "הצלחה מוגבלת בהגעת ראשי מדורים בעירייה". בסיכום התרגיל משנת 2009 לא צוין אילו מנהלי מכלולים נעדרו, ואילו בסיכום התרגיל משנת 2010 צוין כי נעדרו מהתרגיל מנהל אגף החינוך, מנהל מרכז מידע המשמש גם כדובר העירייה, והמנהלים האחראים לנושאי דלק, מזון ומים. מהמסמכים גם לא ניתן היה ללמוד אילו נושאים תורגלו במסגרת המכלולים השונים ובאילו תחומים היו ליקויים; נוסף על כך לא צוינו הפערים שבין המערך הארגוני הקבוע בתיק האב ובין המערך הקיים. העירייה לא סיכמה את התרגילים שאירעו, לרבות את המכלולים שתורגלו, את תוצאות התרגילים, את הליקויים שהועלו בהם ואת הדרכים לתיקונם.

עיריית אופקים: העירייה לא סיכמה את תוצאות התרגיל הארצי שהתקיים בשנת 2009, ובכלל זה את תוצאות התרגול של המכלולים, את הליקויים שהועלו בהם ואת הדרכים לתיקונם. נוסף על כך לא סוכמו תוצאותיהם של תרגילים שהתקיימו בשנים האחרונות - התרגיל לחלוקת מים בעת משבר, תרגיל פינוי אוכלוסייה ממבנים גגועים ותרגיל פריסת חפ"ק בעקבות ירי טילים.

עיריית הוד השרון: מיומן האירועים שנוהל במהלך התרגיל הארצי בשנת 2010 עולה כי הוזרמו 45 אירועים במהלך התרגיל. 16 מהם לא טופלו או ניתנו להם פתרונות כלליים, לא משמעותיים ולא ממוקדים.

עיריית טמרה: במסמך סיכומי התרגילים הארציים (שהכין היקל"ר) שהתקיימו גם בטמרה במרץ 2008, בנובמבר 2009 ובמאי 2010 צוין כי הייתה "הצלחה מוגבלת בהגעת ראשי מדורים בעירייה". בסיכומי התרגילים שבוצעו בשנים 2008 ו-2010 לא צוין אילו מנהלי מכלולים נעדרו, ואילו בסיכום התרגיל משנת 2010 צוין כי "יש צורך בשיפור המימשים הבין מכלולים, ... יש חוסר התנסות במצבים אמיתיים ... יש לצבור מלאים מסוימים לשעת חירום וכן ליצור קשר עם קופות חולים ובתי מרקחת וכן קיימת בעיית תקשורת גדולה חוסר קומוניקציה מידית".

המועצה המקומית מג'ד אל-כרום: במסמך שהכין היקל"ר ובו סוכם התרגיל הארצי שהתקיים במרץ 2010 בשיתוף מג'ד אל-כרום צוין כי יש צורך להקים צוותים מתנדבים ומרכז חירום, כי יש חוסר בציוד חירום נדרש, וכי אין תקשורת פנימית ועדיין לא הוקם מוקד 106.

עיריית קריית מלאכי: סיכום בכתב של לקחי תרגיל ופרוטוקול המסכם את מהלך התרגיל נמצא רק לגבי התרגיל שהתקיים במאי 2010 ובו תורגלה פגיעה במבנה בית ספר וקליטת מפונים. מהפרוטוקול עולה כי ועדת מל"ח בעירייה לא בדקה את האפשרות או הצורך לנהל חפ"ק בשיתוף פיקוד העורף, המשטרה ומד"א, ולא ניתן דיווח לרמ"ט רח"ל מחוזי. מנהלי המכלולים לא התבקשו לרכז מידע ונתונים נחוצים כדי לעמוד על חומרת האירוע (היקף הנפגעים והחללים, היקף פניות הציבור, הצורך בתגבור כוח אדם והתחומים שבעניינם נדרש מידע). לגבי תרגיל קליטת המפונים לא צוין בפרוטוקול מה היה מספר המפונים, כיצד סופק להם מזון ואילו מכלולים וצוותים השתתפו בתרגיל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על הרשויות המקומיות לנהל רישום מדויק לגבי פעולותיהן ותפקודן במהלך התרגיל, אשר יאפשר הפקת לקחים בדבר מוכנותן של הרשויות והכנת תכנית עבודה לשיפור התרגילים והאמצעים האחריים הנדרשים לשם הכנתן לעת חירום וממילא יאפשר היערכות עתידית טובה יותר.

תרגולי הרשויות המקומיות ב"רמת השטח"

בנוהל התרגילים⁶² מפורטים ארבעה סוגי תרגילים. באמצעות אחד מאותם תרגילים - "התרגיל המשולב" - אמורה להיבחן יכולתה של הרשות המקומית לטפל באירוע ב"רמת השטח", על ידי הפעלת כלל המערכות.

בדוח המיוחד כבר העיר מבקר המדינה כי לא תורגלו העניינים האלו: הפעלה של צוותי התערבות רב-מקצועיים לטיפול באוכלוסייה במצוקה; הפעלת לשכות מידע במטות האזוריים; הפעלת כלל מערך המתנדבים; הפעלה ותרגול של מערך עובדי המועצה המרותקים; תרגול מערך חלוקת מזון לתושבים. עוד הוער כי גם לא התקיימו תרגילים "משולבים", שידמו את תפקודה ופעילותה של הרשות במצבי כוננות שונים⁶³, וכי המאפיינים של תפקוד הרשות שונים בכל מצב וכן במעברים שבין כל מצב למשנהו.

הבדיקה העלתה כי בשבע הרשויות המקומיות שנבדקו לא תורגלו הרשויות המקומיות ב"רמת השטח" עניינים אלה.

עיריית יבנה מסרה למשרד מבקר המדינה כי רח"ל קבעה את מתווה התרגיל, וכי תורגלו בו, באופן מדגמי ומצומצם, רק אופן היערכותה של העירייה בפריסת תחנת חלוקת מים ובפריסת חפ"ק אחד ומרכז קליטה, אך לא יצאו כוחות לשטח. עוד מסרה העירייה כי בינואר 2011 ביצעה רח"ל בעיר תרגיל ובמסגרתו הופעלו צוותים בשטח.

משרד מבקר המדינה מעיר לרח"ל כי להכרזה על כל אחד מהמצבים שצוינו לעיל יש השפעה ניכרת על פעולת הרשות המקומית בעת חירום. המאפיינים של תפקוד הרשות במצבים שבהם מל"ח מופעל באופן מלא נבדלים ממאפייני מצבים שבהם הוא אינו מופעל. כמו כן, מטבע הדברים, הרשות מתפקדת באופן שונה בכל אחד ממצבי הכוננות של מל"ח. לפיכך חשוב להטמיע ולתרגל מצבי חירום שונים, ולא רק בתרחיש של מלחמה כוללת; ראוי אפוא לשלב את כלל מערכות הרשות המקומית בעת ביצוע תרגיל בתחום שיפוטן ולדמות את תפקידן ופעילותן של הרשויות המקומיות במצבי כוננות שונים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לרח"ל ולפיקוד העורף כי ליקויים אלה, שכבר הועלו בדוח המיוחד, טרם תוקנו במועד סיום הביקורת, מרץ 2011.

ביקורת על היערכותן של הרשויות המקומיות לשעת חירום

מבקר המדינה המליץ בדוח המיוחד כי מטה מל"ח, צה"ל ומשרד הפנים חייבים לקיים יחד הערכות תקופתיות בדבר מידת המוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום, ובמידת הצורך להעביר מידע רלוונטי בנושא זה לדרג המדיני.

62 נוהל תרגולים במערך מל"ח, נוהל בין-משרדי מס' 15 של מל"ח, פברואר 2005.
63 לפי נוהל מל"ח "מערך מל"ח - מצבי כוננות" (מנובמבר 1998), מל"ח יפעל בארבעה מצבי כוננות: מצב כוננות א' המתקיים בעת רגיעה; מצב כוננות ב' המתקיים במצב של הגברת כוננות; מצב כוננות ג' שבו תבצע הפעלה חלקית של מל"ח; ומצב כוננות ד' שבו יופעל מערך מל"ח במלואו. בנוהל מל"ח "היערכות מערך מל"ח במלחמה מוגבלת" (מינואר 2004), העוסק בעיקר במצב מיוחד בעורף בעקבות הכרזה של הממשלה, נכתב כי להפעלת מערך מל"ח במלחמה מוגבלת יש צביון ומאפיינים מיוחדים הדורשים לעתים תכנון והיערכות שונים מאלה שנקבעו לקראת מלחמה כוללת.

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

ביקורות כוננות שוטפות ברשויות המקומיות נמנות עם האמצעים לבריקת מידת ההיערכות של הרשויות לעתות חירום. בנוהל מס' 18 של מל"ח - נוהל ביצוע ביקורות מאפריל 2004 (להלן - נוהל ביקורות) - נקבע כי במסגרת ההיערכות לעת חירום יקיים מל"ח אחת לשנתיים ביקורות כוננות ברשויות באמצעות ראשי המטה של מחוזות רח"ל⁶⁴.

הביקורות, לפי הנספח לנוהלי מל"ח, עוסקות ב-23 נושאים הנוגעים להיערכות הרשות המקומית. בממצאי הביקורת מדורגת רמת הכוננות ברשויות לגבי כל אחד מאותם נושאים (1. מלאה 2. חלקית 3. לא קיימת) וגם ניתנות הערכות מילוליות בעניינם.

בנוהל הביקורות נקבע כי דוח הביקורת שמסכם רמ"ט מל"ח (רח"ל) מחוזי יכלול דרישה לתיקון הליקויים שהתגלו בביקורת ולוח זמנים לתיקונם, וכי הרשות המקומית המבוקרת תגיש לרמ"ט מל"ח (רח"ל) מחוזי דוח תיקון ליקויים.

ברוח המיוחד העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים⁶⁵ כי אחריותו הכוללת לפעילותן ולתפקודן של הרשויות, מגלמת בתוכה זיקה גם לפעילותן בנושאי חירום. לפיכך היה על משרד הפנים לבחון אם פעולות ההיערכות של הרשויות המקומיות נעשו בהתאם לנורמות שנקבעו בהשתתפותו. קיום בחינה כזאת היתה מאפשרת לו לגלות פערים מהותיים בין הנורמות לבין רמת כשירותן והיערכותן של הרשויות, שעלולה להיות להם השפעה על יכולתן למלא את המשימות המוטלות עליהן בעת חירום.

בשנים 2008 ו-2009 ביצע מטה מל"ח את הביקורות. בשנת 2010 החלה רח"ל לשתף בנושא את משרדי הממשלה, ופיקוד העורף החל לבצע ביקורות משולבות על מכלול הנושאים הקשורים לפעילות הרשות המקומית לחירום. להלן נתונים שהתקבלו מרח"ל על תוצאות הביקורות שנעשו ב-79 רשויות מקומיות שבהן בוצעה ביקורת בשנת 2010:

שיעור הרשויות שקיבלו הערכה "בינונית ומטה" מכלל הרשויות שנבדקו	שיעור הרשויות שנבדקו מכלל הרשויות במחוז	סך הרשויות שנבדקו	ההערכה			מספר הרשויות המקומיות	מחוז
			טובה מאוד	טובה	בינונית ומטה		
20%	42%	5	1	3	1	12	דן
33%	31%	12	4	4	4	39	דרום
71%	24%	7	1	1	5	29	חיפה
29%	33%	7	-	5	2	21	ירושלים
43%	23%	14	-	8	6	60	מרכז
41%	36%	34	6	14	14	94	צפון
41%	31%	79	12	35	32	255	ס"ה

64 לאחר שילוב מל"ח ברח"ל, על פי החלטת ממשלה 706 משנת 2009.
65 ר' פרק "ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעיתות חירום", עמ' 446; 449.

מהטבלה עולה כי רק בכשליש מהרשויות המקומיות בוצעו ביקורות מוכנות בשנת 2010, כי 32 (41%) מהרשויות המקומיות שנבדקו קיבלו ציון בינוני ומטה, וכי רק 12 (15%) מהרשויות שנבדקו קיבלו ציון טוב מאוד.

רח"ל מסרה בתשובתה כי הביקורת ברשויות מתבצעת במחזוריות תלת-שנתית: בשנה אחת מתבצעת ביקורת, בשנה שלאחר מכן מתבצע אימון, ובשנה שלאחריה מתבצע תרגול, נוסף על כך אחת לשנה מבוצע תרגיל ארצי, וכי לדעתה די בכך.

משרד מבקר המדינה מעיר לרח"ל כי אף שיש היגיון רב בתכנית התלת-שנתית שקבעה, וכל שינוי בה עלול לפגוע באחד ממרכיביה, הרי שלנוכח הציונים הנמוכים שהתקבלו בביקורות המוכנות, המלמדים כי הרשויות לא נערכו כנדרש לעתות חירום, עליה לבדוק אם הליקויים שהועלו אכן תוקנו, וכן עליה לשקול האפשרות הגדלת מספר הרשויות המקומיות שבהן מתבצעות ביקורות.

ברשויות המקומיות שנבדקו הועלה כי בעיריית קריית מלאכי לא בוצעו ביקורות מל"ח בשנים 2008-2010 ובעיריית אופקים לא בוצעו ביקורות אלה בשנים 2008 ו-2009. בעיריות אור יהודה, הוד השרון וטמרה ובמועצה המקומית מג'ד אל-כרום נעשו ביקורות לגבי חלק מהנושאים בלבד, כלהלן:

עיריית אור יהודה: בשנת 2008 נבדקו רק תשעה מ-20 הנושאים שהיו אמורים להיבדק על פי מתכונת תיקי האב. בדיקתם העלתה כי הרשות המקומית לא טיפלה כנדרש או לא טיפלה כלל בנושאי מתנדבים, רווחה, חינוך, תרבות, שיכון ורווחה. הבדיקה העלתה גם ליקויים רבים בתחום ההיערכות לטיפול בחללים ומשק כללי; בשנת 2009 נבדקו שבעה נושאים ונמצא שוב כי נושא המתנדבים אינו מטופל כלל, וכי נושא החשמל כמעט אינו מטופל, וכן נמצאו ליקויים בנושאי הסברה וטיפול בחללים. בשנת 2010 לא נעשתה שום ביקורת.

המועצה המקומית מג'ד אל-כרום: בביקורות כוננות שעשו מל"ח ורח"ל בשנים 2009-2011 במועצה נמצאו ליקויים וחוסרים בצידוד ובאמצעים של המועצה המקומית הנדרשים לפעילותה בבתחומים אלו: עבודת מטה ושגרת פעילות, הפעלת מערך מל"ח, טיפול בתשתיות מים, ביוב, חשמל וכבישים לרבות חלוקת מים בשטח, הפעלת מוקד מענה טלפוני ופרסום הודעות לציבור, וכן חלוקת ציוד ומזון ותרופות לאוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים. עוד הועלה כי אין למועצה גנרטור חשמל לעת חירום וכן הועלו ליקויים בנושאים אלה: מתקני פינוי וקליטה, התפקוד של הצוות הרב-מקצועי, של המוקד העירוני ושל מערך ההסברה.

עיריית טמרה: בביקורות כוננות שעשו בעירייה על ידי רח"ל ומל"ח בשנת 2008 נבדקו טיפולה של העירייה בשמונה נושאים. הביקורות האמורות העלו כי העירייה כמעט לא מטפלת בנושאי בריאות, מזון, חינוך, מים וביוב, חשמל, בנייה ומידע לציבור. עוד הועלו בביקורות אלה ליקויים רבים בתחום ההיערכות לטיפול בחללים ו"משק כללי". למרות הליקויים האלו נבדק בשנת 2009 אופן טיפולה של העירייה בארבעה נושאים בלבד, ונמצא שוב שהיא לא טיפלה כנדרש בנושאי הבנייה והרווחה וכן נמצאו ליקויים באופן טיפולה בנושאי מים וביוב. העירייה גם לא תיקנה את הטעון תיקון בתחומי החשמל, הבנייה ובשאר הנושאים שהועלו בבדיקת רח"ל ומל"ח בשנת 2008.

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

עיריית הוד השרון: בשנת 2008 נבדקו 13 מ-20 נושאים שנכללו במתכונות, והבדיקה העלתה כי העירייה אינה מטפלת כלל בנושא מתנדבים. כמו כן העלתה הבדיקה ליקויים רבים בתחום החינוך. בשנת 2009 לא נעשתה ביקורת, ואילו בשנת 2010 נבדקו 13 נושאים בלבד.

עלה כי תכנית העבודה של האגף לחירום במשרד הפנים לשנת 2010 כללה, בין השאר, ביקורת מוכנות לעת חירום שתיעשה ב-85 רשויות מקומיות, אך ביקורת אלה לא נעשו. במסמך פנימי מדצמבר 2010 שכותרתו "סיכום תכנית עבודה 2010 תכנון מול ביצוע" ציין האגף לחירום כי "לא בוצעו ביקורות ברשויות מקומיות עקב חוסר יכולת לבצע".

משרד הפנים מסר בתשובתו כי האחריות לעשות ביקורות בתחום מוכנות של הרשויות המקומיות לעת חירום של הרשויות המקומיות מוטלת על רח"ל, פיקוד העורף ומשרדי ממשלה שונים, כל אחד בתחום אחריותו; בשנת 2009 החליט מנכ"ל המשרד דאז לבצע באמצעות המחוזות ביקורות לבדיקת מוכנותה של הרשות לעת חירום, אך תכנית זו לא יצאה לפועל בשל היעדר משאבים לנושא.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי לנוכח העובדה שהוא לא עשה ביקורות בשנים 2008-2010, הוא לא ביצע את תפקידו כ"מאסדר" (רגולטור) וכמפקח על ביצועי הרשויות המקומיות.

הכשרות והשתלמויות לחירום

כל עובדי הרשות המקומית המיועדים למלא תפקידים בעת חירום יוכשרו למילוי תפקידים אלה. לפי תיקי האב, יש לקיים השתלמויות שבמסגרתן יוכשרו העובדים בנושאים הקשורים לעבודת הרשות בעתות חירום, ובכלל זה בנושא נוהלי הרשות הנוגעים לכך. ההכשרות אמורות להתקיים לפי שיבוץ החירום של עובדי הרשות בתכנית עבודה שנתית באופן שכל ממלא תפקיד יוכשר לכך בתוך שנה מיום מינויו לתפקיד.

עוד נקבע בתיקי האב כי השתלמויות יבוצעו לפי תכנית דו-שנתית שבמסגרתה כל עובדי הרשות המיועדים לפעול בעת חירום יקבלו את ההדרכה הדרושה.

רח"ל ארגנה בשנת 2010 השתלמות לווועדות המל"ח של הרשויות המקומיות כדי לשפר את יכולתם של מנהלי המכלולים לבצע את תפקידם בעתות חירום. ההשתלמות כללה הצגה של תרחיש ייחוס של תפקודי המכלולים בעת חירום ובעת המעבר משגרה לחירום, וכן הצגה של תרחישים בעייתיים ותרגול אופני הטיפול בהם.

הועלה כי בשנת 2010 קיימה רח"ל 39 השתלמויות בנושאים אלו: 32 מההשתלמויות התקיימו במחוזות מרכז וצפון, ארבעה במחוז דן, שתיים במחוז דרום ואחת במחוז חיפה. על פי הערכת רח"ל, הרמה של הישגי המשתלמים ב-14 מהן הייתה בינונית ומטה.

נמצא כי לרח"ל אין מידע מרוכז על ההכשרות שביצעו משרדי הממשלה הייעודיים ובעיקר על פערים בהכשרת עובדי הרשויות המקומיות בנושאים יסודיים כגון רווחה, הסברה, חינוך ובינוי.

משרד מבקר המדינה מעיר לר"ל כי מכיוון שבמרבית הרשויות המקומיות לא התקיימה השתלמות ומכיוון שהרמה של הישגי המשתלמים - על פי הערכת רח"ל - הייתה בינונית ומטה, אין די בהיקף ההשתלמויות של מנהלי המכלולים, ועליה להגדיל את תדירותן.

נתונים על מיגון ומקלוט ברשויות המקומיות

פיקוד העורף, משרד הפנים, רח"ל

פיקוד העורף הוא בעל הסמכויות העיקריות לעניין הכנתן וביצוען של תכניות ההתגוננות האזרחיות של המדינה. בפקודת ההקמה של פיקוד העורף נקבעו יעדיו, תפקידיו ואופן ארגונו של פיקוד העורף וכן יחסי הכפיפות בינו ובין גורמים אחרים. אחד מתפקידי פיקוד העורף על פי פקודות אלו הוא לשמש "רשות מוסמכת" כמשמעותה בחוק הג"א בנושא המקלוט. הנושאים האמורים אף הוסדרו בהוראות הפיקוד העליון של צה"ל⁶⁶ מספטמבר 2003.

על פיקוד העורף, בהיותו רשות מוסמכת, להנחות מהבחינה המקצועית את הגורמים העוסקים בהקמתם ובהתקנתם של מקלטים ולקבוע את הקריטריונים להתאמת המקלטים ל"יעוד הבניין וסיווג היישוב". בחוק הג"א גם נקבע, בין היתר, כי פיקוד העורף מוסמך להכין ולבצע תכניות של התגוננות אזרחית, להתקין מתקנים ומבנים ולהדריך את האוכלוסייה בענייני הג"א. בהוראות הפיקוד העליון נאמר כי פיקוד העורף הוא המוסמך לקבוע את מדיניות ההתגוננות האזרחית והאחראי לגיבוש ולפרסום של אותה מדיניות.

לשם קביעת סדר עדיפויות נאות ולשם ניצול יעיל של המשאבים השנתיים המוקצים להכנת תכנית אב שתספק מקלוט ומיגון לכל התושבים, על פיקוד העורף להתבסס, בין היתר, על נתונים בדבר מקלטים ציבוריים, שטחי מרחבים מוגנים, מקלטים פרטיים ומרחבים מוגנים במוסדות ציבוריים וכן נתונים על חוסרים בתחום המקלוט. במסגרת הדיון בנתונים אלה יש להביא בחשבון את האופן שבו יש לטפל בתושבים שלא נמצא להם כל פתרון בתחום המיגון וכן את רמת ההגנה אשר תשתיות המקלוט שכבר הוקמו יכולות לספק לתושבים.

בתיקי האב נכתב גם כי לכל רשות מקומית צריכים להיות נתונים בדבר מקלטים ציבוריים, שטחי מרחבים מוגנים, מקלטים פרטיים ומרחבים מוגנים במוסדות ציבוריים, וכן נתונים על חוסרים ופערים בתחום המקלוט והמיגון. על סמך נתונים אלה על כל רשות להכין תכנית בנושא המקלטים הציבוריים שאליהם יופנו תושבים שאין ברשותם מרחב מוגן.

גם בסעיף 12 א להצעת חוק ההתגוננות האזרחית (תיקון מס' 16), הודן בקביעת חובת הבקרה והדיווח על הרשויות המקומיות בנוגע למוכנות המקלטים צוין כי "רשות מקומית תדווח לממונה [על המחוז במשרד הפנים] ולמפקד הג"א מחוזי... על מילוי תפקידיה... להבטיח את התקנתם של מקלטים ואת החזקתם התקינה על ידי בעלי בתים ובעלי מפעלים, בהתאם לדיני ההתגוננות האזרחית", וכי הדיווח יכלול, בין השאר, את הפרטים להלן: "מספר המקלטים הציבוריים בשטח הרשות המקומית, מצבם והפעולות שנקטו לתיקון הליקויים שנתגלו בהם; מספר המקלטים המשותפים בשטח הרשות המקומית, הביקורות שערכה בהם הרשות המקומית..., מצבם והפעולות שנקטו לתיקון הליקויים שנתגלו בהם לרבות פעולות אכיפה נגד החייבים בהחזקתם.

66 הוראות כלליות שמוציא הרמטכ"ל באישור שר הביטחון והקובעות עקרונות הנוגעים לארגון הצבא, למינהל, למשטר ולמשמעת בו.

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

רשות מקומית תביא לידיעת תושביה את תמצית הדוח כאמור בסעיף זה, בדרך ובהיקף שיקבע שר הפנים, בהתייעצות עם ראש הג"א".

הבדיקה העלתה כי אמנם יש בידי מדור רשויות מקומיות של פיקוד העורף נתונים לגבי מצאי המקלטים הציבוריים, אך אין בידו נתונים מרוכזים של כלל הרשויות המקומיות בנוגע לליקויים ולחוסרים בנושא המיגון והמקלוט בתחומי שיפוטן ובכלל זה בנושא המקלטים הפרטיים והמקלטים שבבתים משותפים ומקלטים הנמצאים במוסדות ציבור. עוד העלתה הבדיקה כי אין בידי רח"ל ומשרד הפנים נתונים על מספר המקלטים בכל אחת מהרשויות המקומיות, על מקומם ועל מצבם. כמו כן, אין בידי משרד הפנים נתונים על הליקויים והחוסרים הכוללים בתחום המיגון והמקלוט בישראל.

רח"ל מסרה בתשובתה כי פיקוד העורף והרשויות המקומיות הם בעלי האחריות הבלעדית לנושא המיגון והמקלוט.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי פיקוד העורף מטפל בנושא המקלטים ומחזיק בנתונים על המקלטים שבמדינה. עוד מסר משרד הפנים כי הוא אחראי רק להקצאת תקציבים לרשויות המקומיות לנושא זה.

פיקוד העורף מסר בתשובתו באוקטובר 2011 כי בשנה האחרונה הוא מבצע, ביחד עם הרשויות המקומיות, מיפוי של האזורים המוגנים בשטח הרשויות המקומיות במסגרת תכנית מיגון רשותית, אשר נותן תמונת מצב טובה על פערי המקלוט וכי "עד כה יש מיפוי ל-71 ערים".

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר מאגר מידע שלם ומדויק בדבר הליקויים והחוסרים בתחום המיגון והמקלוט בכל אחת מהרשויות, עלולה להיפגע יעילות קבלת ההחלטות של משרד הפנים, רח"ל ופיקוד העורף בנושא הקצאת משאבים להקמת מקלטים, לשדרוגם או לשיפוצם.

עוד יצוין כי מבקר המדינה כבר העיר בדוח המיוחד כי מידע מלא על הליקויים והחוסרים בתחום המקלוט דרוש גם לשם הערכת המצב הלאומית בנושא עמידות העורף במצבי לחימה שונים.

הרשויות המקומיות שנבדקו

1. אין בידי עיריית יבנה וקריית מלאכי מידע שאפשר ללמוד ממנו אם יש מחסור במקלטים שאינם ציבוריים (מקלטים פרטיים ומקלטים בבתים משותפים).

עיריית יבנה מסרה כי לפי הערכתה ב-66% מבתי האב, שבהם כ-20,000 תושבים, יש חוסרים וליקויים במיגון.

2. אמנם עיריית אופקים הכינה סקר למיפוי מקלטים ברחבי העיר וסימנה על מפה את המקלטים שכבר הוקמו, אך אין בידיה מידע על קיבולת המקלטים שאינם ציבוריים, ולפיכך אין בידיה מידע על תושבים שאין להם מיגון בשל המחסור במקלטים שאינם ציבוריים.

3. בידי עיריית טמרה והמועצה המקומית מג'ד אל-כרום לא היו נתונים מלאים על המקלטים הפרטיים⁶⁷; אמנם הרשויות המקומיות עשו סקר למיפוי המחסור במקלטים בעיר, אך במועד סיום הביקורת הן עדיין לא תכננו את אופן חלוקת התושבים למקלטים ציבוריים, למרחבים מוגנים ולמקלטים שהוקמו במוסדות החינוך.

4. עיריית הוד השרון הכינה פתרון מיגון לסוגיית התושבים חסרי המקלט.

תחזוקת מקלטים ציבוריים

בנוהל הפעלת מקלטים ומחסות ציבוריים ברגיעה ובמלחמה תחומי אחריות פיקוד העורף - רשויות מקומיות⁶⁸ שפורסם באוקטובר 2007 נקבע כי בעת שגרה יפקח פיקוד העורף על מצב המקלטים ועל הציוד בהם. אם המקלטים לא יתוחזקו כראוי, עליו לפנות לראש הרשות המקומית בבקשה לתיקון המצב; אם בעקבות כך לא יחול שיפור במצב, יפנה פיקוד העורף לממונה על המחוז במשרד הפנים, והממונה יחייב את ראש הרשות לתקן את הנדרש.

לפי המפתח לתקציב הג"א מקומי משנת 2004⁶⁸, יהיו עלויות תחזוקת המקלטים הציבוריים⁶⁹ כדלהלן:

1. לכל 80 מקלטים ציבוריים ברשות המקומית יהיו אחראים שלושה עובדים שימונו על כך (עובד אחד לכל 20 מקלטים או שלושה עובדים ל-80 מקלטים; לפי המספר הקטן שבהם) ולצורך כך יוקצה לכל עובד תקציב בסך כ-124,000 ש"ח.

2. ייקבע תקציב לרכישת חומרים וחלפים ולכיסוי הוצאות שוטפות של מקלטים בסך 836 ש"ח למקלט רגיל ו-50% מזה למקלט דו-תכליתי (כלומר - מקלט המשמש בימי שגרה למטרות שלא נועד להן מלכתחילה, כמו בית כנסת או מועדון).

להלן הממצאים בעניין זה שהועלו בשבע הרשויות המקומיות שנבדקו:

1. לפי הנחיות תקציב הג"א, עיריית אופקים הייתה צריכה למנות חמישה עובדים כדי לטפל בתחזוקת המקלטים בתחום שיפוטה. בפועל הקצתה עיריית אופקים רק עובד אחד לשם כך.

נמצא כי בעיריית אופקים לא מועסקים עובדים המטפלים בתחזוקת המקלטים. מתקציב הביטחון ברשות משולם שכר למזכירה שאינה מועסקת במחלקת הביטחון. בירור העלה שהמזכירה מועסקת במשמר האזרחי בתחנת המשטרה. עוד הועלה כי על פי נתוני מחלקת השכר של העירייה, משרתו של עובד המועסק שנים רבות באגף שיפור פני העיר בעירייה תוקצבה בסעיף תחזוקת מקלטים ושכרו שולם אפוא מתקציב החירום של העירייה.

עיריית אופקים מסרה למשרד מבקר המדינה כי בתחזוקה השוטפת של המקלטים מטפלת המחלקה הטכנית (באגף שפ"ע) אשר בה מועסק העובד. עוד מסרה העירייה כי היא מתקצבת את

67 עיריית טמרה מסרה למבקר המדינה כי אין בתחום שיפוטה מקלטים משותפים.
68 באפריל 2004 מינה מנהל המינהל לשירותי חירום במשרד הפנים ועדה לבדיקת תקציב הג"א מקומי כדי לבצע שינויים בכמה תחומים בתקציב. בוועדה השתתפו נציגים ממשרד הפנים, מפיקוד העורף ומרשויות המקומיות. ההמלצות הוגשו לשר הפנים ולמפקד פיקוד העורף ופורסמו באוגוסט 2004. בין היתר אושרו סיכומי הסעיפים שהם המפתח לתקציב הג"א מקומי.
69 בהמלצות הוועדה נאמר כי לפי חוות דעת משפטית הוחלט שהרשות המקומית אחראית לתחזוקתם של מקלטים במוסדות חינוך, וכי הוצאות התחזוקה ייכללו בתקציב הג"א מקומי של הרשות.

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

מזכירת המשמר האזרחי במסגרת תכנית "שיטור קהילתי", וכי לנוכח הקשיים הכספיים שהיא נתונה בהם בעשר השנים האחרונות - שבגינם, בין היתר, פוטרו עובדים במסגרת תכנית הבראה - לא היה באפשרותה להקצות יותר ממשרה אחת לתחזוקת מקלטים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אופקים כי שני העובדים אינם מועסקים בפועל במחלקת הביטחון, ולפיכך היה עליה לתקצב אותם בסעיפים המתאימים (שפ"ע ומשמר אזרחי); כך גם יתאפשר לאייש את התקנים הנחוצים לתחזוקת מקלטים מתקציב הביטחון.

2. לפי הנחיות תקציב הג"א, עיריית אור יהודה הייתה צריכה למנות שלושה עובדים כדי לטפל בתחזוקת המקלטים בתחום שיפוטה. בפועל עיריית אור יהודה לא הקצתה שום עובד לצורך כך.

עיריית אור יהודה מסרה למשרד מבקר המדינה כי עד שנת 2010 היא השתתפה בתכנית הבראה, ועל כן בשנת 2011 כבר אין לה תקן לכוח אדם לצורך תחזוקת מקלטים כפי שנדרש בתקציב הג"א, ואולם היא מתכננת לתקצב כוח אדם למטרה זו החל משנת 2012.

3. עיריית יבנה לא הקצתה תקציב לתחזוקת המקלטים בעיר בשנים 2007-2009.⁷⁰

עיריית יבנה מסרה כי הוצאות תחזוקת המקלטים מתוקצבות בסעיף התחזוקה הכללי שלה; העירייה הוסיפה כי אף על פי שלפי הנוהל היא הייתה צריכה להחזיק שני עובדים לתחזוקת המקלטים, תחזוקת מקלטים מצריכה יותר מאשר שני בעלי מקצועות, ולכן העירייה נעזרת לצורך כך במחלקת התחזוקה שלה, המעסיקה בעלי מקצועות נוספים כגון: חשמלאים, מסגרים, נגרים ושרברים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מאחר שהתקציב נוהל באופן האמור אי-אפשר לדעת אילו סכומים הושקעו בפועל בתחזוקת המקלטים, אם אכן הושקעו.

4. עיריית אור יהודה וקריית מלאכי אמנם תקצבו בשנים 2007-2009 את תחזוקת המקלטים אך הקצו לכך סכומים זניחים בלבד. בפועל, עיריית קריית מלאכי לא הוציאה שום סכום מתקציבים אלו. גם עיריית הוד השרון הקצתה סכומים זניחים בלבד לתחזוקת המקלטים בשנים 2007 ו-2008. לעומת זאת, במאי 2010 תקצבה העירייה במסגרת התקציב הבלתי רגיל סך של מיליון ש"ח לשיפוץ ולשדרוג של המקלטים הציבוריים.

5. בעיריית טמרה ובמועצה המקומית מג'ד אל-כרום אין מקלטים ציבוריים. עם זאת, בעיריית טמרה נמצאים שמונה מקלטים במוסדות חינוך, ובמג'ד אל-כרום - עשרה. תחזוקת המקלטים מתבצעת במסגרת השיפוצים הכלליים בבית הספר שבו נמצא המקלט. המועצה המקומית מג'ד אל-כרום לא תקצבה את תחזוקת המקלטים השוכנים במוסדות החינוך שלה בשנים 2009-2011.

70 הוצאותיה של העירייה בשנים 2008 ו-2009 בסעיף "הוצאות שונות" בתקציב הג"א היו כ-910,000 ש"ח (התקציב באותן שנים היה 60,000 ש"ח בלבד). בחלק מן הסכום נעשה שימוש גם לשיפוץ מקלטים.

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

ביקורות פיקוד העורף

פיקוד העורף נהג לעשות מדי שנה ביקורות ברשויות מקומיות בתחום התחזוקה והכשירות של מקלטים, ועל פי תוצאות הביקורת הוא נהג לתת הערכה לגבי מצב הכשירות והתחזוקה של המקלטים בהן. ההערכה הגבוהה ביותר שנהג לתת היא "טוב מאוד", והנמוכה ביותר - "גרוע". בטבלה שלהלן מובאים נתונים על מצב תחזוקת המקלטים הציבוריים בכלל הרשויות המקומיות על פי ביקורות שביצע פיקוד העורף בשנים 2006-2009⁷¹:

רשויות ללא מקלטים כלל	ס"ה רשויות מקומיות	טוב מאוד	טוב	בינוני	גרוע
8	76	10	23	17	5
61	125	2	13	13	9
2	54	2	5	18	16
71	255	14	41	48	30
28%		11%	31%	36%	23%

* מכלל 184 הרשויות שיש בהן מקלטים.

מהנתונים אפשר ללמוד על שלוש תופעות מרכזיות:

ב-28% מהרשויות המקומיות אין כלל מקלטים; פיקוד העורף לא ביצע בדיקות בכ-28% מהרשויות המקומיות שיש בהן מקלטים בשנים אלו; בכמעט 60% מהמקלטים שנבדקו היה מצב השירותים בינוני או גרוע.

הועלה גם כי בדוחות תחזוקת המקלטים שהמציא פיקוד העורף לחמש עיריות⁷² שבדק משרד מבקר המדינה לא נקבע לוח זמנים לתיקון הליקויים, והן לא נדרשו לדווח לפיקוד העורף אם הן תיקנו את הליקויים שהועלו בביקורות.

עיריית קריית מלאכי: פיקוד העורף עשה בכל אחת מהשנים 2007 ו-2008 ביקורות ב-33 מקלטים, ואלה העלו כי מצב המקלטים היה גרוע; למרות זאת בשנים 2009 ו-2010 נבדקו רק 10 ו-12 מקלטים, בהתאמה.

עיריית יבנה: פיקוד העורף עשה בכל אחת מהשנים 2007-2009 ביקורות ב-39-45 מקלטים. הביקורות העלו כי כמעט כל המקלטים היו במצב בינוני או גרוע. למרות זאת עשה פיקוד העורף בשנת 2010 ביקורות ב-15 מקלטים בלבד.

71 במועד סיום הביקורת עדיין לא ריכז פיקוד העורף נתונים על שנת 2010.

72 אור יהודה, אופקים, הוד השרון, יבנה וקריית מלאכי.

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

עיריית הוד השרון: פיקוד העורף עשה בכל אחת מהשנים 2007 ו-2008 ביקורות ב-33 מקלטים. הביקורות העלו כי כולם היו במצב גרוע. בשנת 2009 נבדקו עשרה מקלטים בלבד, ונמצא כי כולם היו במצב גרוע. בשנת 2010 נבדקו 12 מקלטים בלבד.

פיקוד העורף מסר למשרד מבקר המדינה כי במסמך הליקויים המופץ לרשות לאחר ביצוע ביקורת אכן לא מצוין פרק זמן המרבי להשלמת תיקון הליקויים, אך מצוין בו כי יש לתקן את הליקויים באופן מיידי; וכי במסגרת תכנון הביקורות השנתיות נקבע כי יש לקיים ביקורות חוזרות במקלטים שנמצאו בהם ליקויים כדי לוודא שהם טופלו. עוד מסר פיקוד העורף בתשובתו כי על פי תכנית העבודה שלו אחת לשלוש שנים נבדקים כל המקלטים במדינה, וכי בסוף שנת 2011 יוכן דוח סופי בנושא כלל המקלטים ותגובש תכנית לתיקון הליקויים, ותכנית זו תועבר לרשויות.

פיקוד העורף מסר בתשובתו בעניין זה כי "ביצוע ביקורות תכופות יותר אינו משפר את מצב כשירות המקלטים. רשות מקומית שאינה מבינה את חובתה באחזקת המקלטים ולא הקצתה תקציב וכ"א למשימה לא תתקן את הליקויים גם אם הביקורות יהיו תכופות יותר."

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח הממצאים החמורים של הבדיקות שעשה פיקוד העורף, עליו להגדיל את תדירות הביקורות ואת היקפן, וכן עליו לדרוש מהרשויות המקומיות להציג תכנית לתיקון הליקויים בהתאם למגבלות תקציבן ולפי לוח זמנים קצוב. משרד מבקר המדינה מדגיש כי קביעת ביקורות חוזרות אין בה כדי לייתר את חובתו של פיקוד העורף לדרוש מהרשויות המקומיות לדווח על פעולותיהן לתיקון הליקויים.

מצב תחזוקת המקלטים ברשויות המקומיות שנבדקו

בחמש העיריות שבדק פיקוד העורף (כאמור, בעיריית טמרה ובמועצה המקומית מג'ד אל-כרום אין מקלטים ציבוריים) נמצאו ליקויים מהותיים במצב המקלטים, כגון: מחסור בדלתות, בחלונות, בגומיות איטום, במשאבות ביוב ובתשתיות מים וחשמל, וכן נמצא כי חלק מהמקלטים אינו מחובר לרשת החשמל וכי יש בהם רטיבות, כלהלן⁷³:

מקלטים שבהם יש ליקויים מהותיים	מספר		הרשות המקומית
	שיעורם מכלל המקלטים הציבוריים	מספרם	
100%	87	87	אופקים
60%	33	55	אור יהודה
59%	23	39	יבנה
49%	21	43	קריית מלאכי
30%	10	33	הוד השרון

73 לפי נתונים מעודכנים לסוף שנת 2010 שנמצאו בידי הממונים על הביטחון בעיריית האלה.

מהטבלה עולה כי בארבע מחמש הערים שנבדקו שיעור המקלטים שבהם יש ליקויים מהותיים גדול משיעור המקלטים התקין; וכי המצב גרוע במיוחד בעיריית אופקים. להלן פירוט בנושא מצב המקלטים בחמש הרשויות האלו:

עיריית אופקים: בתשעה מ-61 מקלטים שיש לעירייה נתונים עליהם נמצאו ליקויים הנוגעים לדלתות - הדלת במקלט חסרה, אינה תקנית או שבורה; ב-25 מ-66 המקלטים שיש לעירייה נתונים עליהם אין פתח חירום או יש פתח מרותך או פרוץ; סולם חירום חסר ב-26 מ-50 המקלטים שלגביהם יש נתונים; גומיות איטום חסרות ב-14 מ-86 מקלטים; אסלות, ברזים וכיורים חסרים ב-10 מ-42 מקלטים; מכל מים חסר ב-43 מ-46 מקלטים; משאבת ביוב חסרה ב-13 מ-44 מקלטים; שקע חשמל חסר בשמונה מ-44 מקלטים; תאורת חירום חסרה ב-41 מ-85 מקלטים; ממסר פחת⁷⁴ יש רק בשניים מ-87 המקלטים, ובדיקות חשמל תקופתיות לא נעשו בשום מקלט.

במרבית המקלטים יש בעיות וליקויים רבים שדי בכל אחד מהם כדי לשלול את האפשרות להשתמש בו כמקלט. עוד יצוין כי העירייה אינה מתחזקת כלל את המקלטים הציבוריים בעיר.



ביוב פרוץ באותו מקלט (אוקטובר 2010)

שקעי חשמל חשופים במקלט ברח' בצלאל
פינת רח' הרתך (אוקטובר 2010)



מדרגות שבורות בכניסה למקלט
ברח' שרת 24 (אוקטובר 2010)

חיבור חשמל מנותק במקלט ברח' הרתך
פינת רח' ברזילי (אוקטובר 2010)

74 מפסק המונע התחשמלות.

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום



מקלט ברח' בצלאל פינת רח' הרתך מכוסה
כולו בחול (אוקטובר 2010)

רטיבות בקירות פנימיים במקלט
ברח' היוגב 37 (אוקטובר 2010)

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את מצבם העגום של המקלטים באופקים, עיר הנמצאת בקו עימות, ולדעתו על העירייה לפעול בהקדם לגיוס משאבים ולתקן את הטעון תיקון.

עיריית אופקים מסרה בתשובתה כי היא החליטה להקצות 150,000 ש"ח מתקציבי הפיתוח של משרד הפנים כדי לשפר את מצב המקלטים הציבוריים בעיר.

עיריית אור יהודה : 33 (כ-60%) מהמקלטים הציבוריים חסרים מערכות בסיסיות (כגון: ביוב, מים או חשמל) או אינם ראויים לשימוש משום שהם משמשים כמחסן, מלאים בציוד של דיירים הגרים בסמיכות או מוצפים במים. העירייה תקצבה את תחזוקת המקלטים בשנים 2007-2009 בסכום קטן מאוד.



מדרגות - מקלט ברח' כצנלסון 15
(אוקטובר 2010)

כניסה למקלט ברח' דרך שלמה 11
(אוקטובר 2010)



מערכת חשמל חשופה במקלט ברח' החלוצים 5 (ספטמבר 2010)

פתח מקלט פתוח ברח' שפרינצק 1 (אוקטובר 2010)

עיריית אור יהודה מסרה בתשובתה כי אגף הביטחון ברשות הוקם רק כשנתיים וחצי קודם לכן; וכי מאז היא השקיעה משאבים רבים בפינוי מקלטים מידי תושבים, בפינוי ציוד אשר גורמים שונים שמו במקלטים ובשיפוץ הדרגתי של המקלטים באמצעות החלפת דלתות ומנעולים ותחזוקה שוטפת.

עיריית הוד השרון יש עשרה מקלטים ציבוריים שאינם מחוברים לרשת החשמל; בסיוור שקיימה הביקורת בשישה מקלטים בינואר 2011 נמצא כי בחמישה מהם אין אורור.



רטיבות במקלט ברח' השומר פינת סיני (ינואר 2011)

רטיבות במקלט ברח' החשמונאים (ינואר 2011)

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום



חשמל חשוף ותלוש במקלט ברח' יהונתן (ינואר 2011)

עיריית יבנה : ב-23 מ-34 המקלטים יש סולמות לא תקינים או סולמות שאינם צמודים לפתחי החירום; בעשרה מקלטים חסרים אמצעי אוורור; בחמישה מהמקלטים יש בעיות רטיבות וחדירת מים; ב-26 מקלטים אין תאורת כניסה; בשישה מקלטים משאבת המים לפינוי מי ביוב מהשירותים אינה פועלת.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה, בדצמבר 2010, בחמישה מקלטים נמצא כי בשניים מהם יציקות הבטון של הקיר החיצוני מתפוררת ויש סיכון ממשי ליושבי המקלט. בכל החמישה לא נמצא שילוט הכוונה למקלט ציבורי.



הצפה בתוך אותו מקלט

הצפה בכניסה למקלט
ברח' החרמון פינת התבור



חלודה בדלת כניסה של אותו מקלט

בטון מתפורר בקיר החיצוני של מקלט
ברח' הנשיאים 3



משאבת מים מנותקת במקלט
באזור המלאכה

מערכת חשמל חשופה במקלט
ברח' הגלבווע 22

עיריית קריית מלאכי: בקריית מלאכי יש 42 מקלטים ציבוריים (לא כולל מוסדות חינוך). בידי העירייה, ובכלל זה בידי הקב"ט, לא היה מידע מרוכז מעודכן על כשירותם ורמת תחזוקתם ועל הציוד שבהם.

בסיור במקלטים שקיים עובד משרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 נמצא כי לא היו בידי העירייה מפתחות לחמישה מקלטים ציבוריים. קב"ט העירייה הסביר כי המפתחות נמצאים בידי מתנדבים או תושבים המתגוררים סמוך למקלטים, אך בסיור לא ניתן היה לאתר אותם. כמו כן אותרו מקלטים במצב גרוע. להלן תמונות המעידות על כך:

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום



רטיבות באותו מקלט (נובמבר 2010)

מעטה בטון חיצוני- מתפורר
ברח' החרושת 11 (נובמבר 2010)



מעטה בטון חיצוני של מקלט
ברח' המלאכה 3 (נובמבר 2010)

מעטה בטון חיצוני מתפורר של מקלט
ברח' עמל 8 (נובמבר 2010)



מקלט שרוף ברח' עזרא ונחמיה 13
(נובמבר 2010)

בעיית גישה למקלט ברח' הכרמל 5
(נובמבר 2010)



חסימת גישה למקלט שבונים בניין מעליו
ברח' משה שרת 6 (נובמבר 2010)

צינור מים שבור בשירותים של מקלט
ברח' המלאכה 7 (נובמבר 2010)

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את מצבם העגום של המקלטים בקריית מלאכי, עיר שנמצאה באיום ממשי. מצב המקלטים מעיד כי הם אינם מתוחזקים כראוי, וכי לא נעשה שימוש נאות בצוות עובדי המקלטים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית מלאכי כי עליה לפעול בהקדם האפשרי לתקן את הטעוץ תיקון ולהשתמש לשם כך בתכנית עבודה מסודרת ומקיפה שבמסגרתה ייבדק מדי פעם בפעם כל אחד מהמקלטים הציבוריים בעיר. זאת ועוד, על העירייה להחזיק ברשותה את כל מפתחות המקלטים הציבוריים כדי שיהיו זמינים בכל מצב חירום שעלול להתרחש.

עיריית קריית מלאכי מסרה למשרד מבקר המדינה כי כחמש שנים לפני כן היא השתתפה בתכנית הבראה וכי במועד סיום הביקורת היא משתתפת בתכנית התייעלות נוספת עקב מצוקתה הכלכלית, אך עם זאת היא תעשה כמיטב יכולתה כדי שהנושאים יטופלו ויתוקנו, בתיאום עם רח"ל או פיקוד העורף.



משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית מלאכי כי הקמת צוות מקצועי לתחזוקת המקלטים לפי הנחיות תקציב הג"א⁷⁵ עשויה לפתור בחלקה את בעיית הטיפול במקלטים, ויפה שעה אחת קודם.

75 הנחיות תקציב הג"א קובעות: "בכל רשות יורכבו צוותי עובדים, כאשר כל צוות יכלול חשמלאי, שרברב / מסגר ועובד כללי לאחזקת המקלטים הציבוריים".

ציוד חירום במקלטים

על פי מפרט לתחזוקת מקלטים שקבע פיקוד העורף בפברואר 1998 וההנחיות לתחזוקת מקלטים מינואר 2003 שקבע פיקוד העורף, על מקלטים להכיל, בין היתר, מטפים לכיבוי אש (מספרם נקבע לפי שטח המקלט), ציוד חילוץ ועזרה ראשונה (תחבושות אישיות, תחבושות בינוניות ותחבושות נגד כוויות, חוסם עורקים ומסכה או מגן פנים להנשמה), סד עץ מרופד, מכל מי שתייה בקיבולת 40-320 ליטר, פנסי זרקור ניידים ואלונקות. הציוד האמור חיוני להגנת התושבים במקלטים.

בידי משרד הפנים אין נתונים על הציוד החיוני להגנת התושבים במקלטים שנמצא בידי הרשויות המקומיות, לרבות מספר המטפים וכן כמויות ציוד החילוץ והעזרה הראשונה, מספרם של מדי הלחץ, מכלי השתייה, פנסי הזרקור והאלונקות. נתונים כאלה דרושים בהיותם אחד המדדים המעידים על מידת מוכנותה של הרשות המקומית לעת חירום.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי בהיותו הגוף ה"מאסדר" של הרשויות המקומיות עליו לאסוף את הנתונים החיוניים האלה כדי שיוכל להעמיד לרשותן, לפי סדרי עדיפויות שייקבעו, את האמצעים להשלמת המחסור בציוד במקלטיהן.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הרשות המקומית אחראית לציוד המקלטים; אמנם בעבר התקין המשרד תקנה מיוחדת שמטרתה לסייע לרשויות קו העימות בצפון ברכישת ציוד, אולם בשנת 2004 בוטלה התקנה. עוד מסר כי שום גוף ממשלתי או חיצוני אינו מסייע לרשות לרכוש ציוד למקלטים או לרענן ציוד שיש לרעננו; וכי אם יוקצה תקציב לנושא ניתן יהיה להכין תכנית הצטיידות לישובי קו העימות בצפון ובעוטף עזה.

בבדיקת ציוד החירום הנמצא ברשויות המקומיות שנבדקו הועלו הממצאים האלה:

1. ברשות עיריית אור יהודה אין ציוד כיבוי אש כלל; ברובם חסרים גם אלונקות, פנסי זרקור מיטלטלים ומכלי מי שתייה וגם ציוד עזרה ראשונה.
 2. בעיריית קריית מלאכי יש ערכות עזרה ראשונה, תאורת חירום וציוד חירום נוסף רק לציודם של 20 מ-42 המקלטים הציבוריים ו-15 מ-69 המקלטים של מוסדות החינוך. בבדיקה נמצאו גם 12 מכלי מים ללא תושבות אשר לא ניתן להשתמש בהם בעת חירום.
 3. בידי עיריית טמרה חסרים עשרה מכלי מים נייחים, ובמועצה המקומית מג'ד אל-כרום אין כלל מכלי מים. כמו כן יש מחסור בציוד כגון: תחבושות אישיות, תחבושות בינוניות ותחבושות נגד כוויות, חוסמי עורקים ומסכות, שמיות, מזרנים וערכות בישול, וגם אין קווי תקשורת במקלטים במוסדות החינוך ובמוסדות לבעלי צרכים מיוחדים.
- קב"ט עיריית טמרה וקב"טית המועצה מג'ד אל-כרום מסרו לעובד משרד מבקר המדינה כי אין להן די מקורות תקציביים לרכישת ציוד חירום כנדרש בתיקי האב.

מקלטים במוסדות חינוך

בתי ספר

ההיערכות של מוסדות החינוך לעת חירום ותכנונה מושתתים בעיקר על תפוסת המקלטים המוגנים בהם. בבית ספר שיש בו מקלט (או מרחב) מוגן לכל התלמידים - ילמדו כולם; בבית ספר שיש בו מקלט מוגן רק לחלק מהתלמידים, ילמדו לפי תפוסת המקלטים, ואילו את הלימודים בבית ספר שאין בו מקלט יש לקיים במבנה ציבור אחר.

בטבלה שלהלן מובאים נותנים על מצב המיגון בבתי הספר ברשויות המקומיות שנבדקו:

מס' בתי הספר שאינם ממוגנים כנדרש	מצב המיגון		סך בתי הספר שברשות המקומית	הרשות המקומית
	מיגון חלקי	ללא מיגון בכלל		
21	18	3	24	אופקים
1	1	-	16	אור יהודה
5	4	1	22	הוד השרון
6	-	6	15	טמרה
3	1	2	17	יבנה
1	-	1	10	מג'ד אל-כרום
4	-	4	12	קריית מלאכי

1. מהטבלה עולה כי במרבית בתי הספר באופקים יש מיגון חלקי בלבד; מיגון כנדרש ניתן רק לכ-1,700 (37%) מ-5,200 התלמידים הלומדים בבתי הספר באופקים.

במסמך מינואר 2009 העוסק בסיכום לקחי מבצע "עופרת יצוקה" כתב מנהל מכלול חינוך של עיריית אופקים כי "מערכת החינוך ערוכה לתת מענה לכ-30% מסך התלמידים במוסדות החינוך על פי הנחיית פיקוד העורף". מנהל מכלול החינוך פנה בינואר 2009 ליקל"ר אופקים בעניין פערי המיגון במוסדות החינוך וציין כי הליקויים והחוסרים במיגון באופקים "צמצמו עד למינימום את יכולתה של מערכת החינוך לתת מענה הולם וראוי לתלמידים בשעת חירום ולמעשה מערכת החינוך פעלה בהיקף של 25% מיכולתה".

2. עיריות הוד השרון וטמרה והמועצה המקומית מג'ד אל-כרום לא ניהלו מעקב אחר מצבם של המקלטים ולא תכננו מקום לימוד חלופי עבור התלמידים במוסדות אלו. גם עיריית יבנה לא תכננה מקומות לימוד חלופיים עבור תלמידי אחד מבתי הספר שבו לומדים 955 תלמידים.

3. עיריית קריית מלאכי לא תכננה לימודים במשמרות לארבעת בתי הספר הלא ממוגנים. בעקבות קבלתה של הערת משרד מבקר המדינה הכינה העירייה תכנית משמרות לשעת חירום.

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

4. כל תשעת המקלטים שבבתי הספר בטמרה אינם תקינים⁷⁶, ורובם דו-תכליתיים; בשמונה בתי ספר במגיד אל-כרום המקלטים או המרחבים המוגנים, שרובם דו-תכליתיים, קטנים מכפי שנקבע בתקן.

5. במסמך של עיריית קריית מלאכי ממאי 2009 צוין כי יש לשפץ סולמות חירום ב-13 מקלטים, לשפץ גופי תאורה ב-24 מקלטים, להסדיר את הארקות החשמל ב-15 מקלטים ולתקן בעיות רטיבות בשישה מקלטים. במסמך הוסבר כי ביצוע העבודות דרוש בגלל חוסרים או אי-תקינות של הפריטים שצוינו. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2010, טרם הוסדרה בעיית המקלטים.

גני ילדים

להלן מובאים נתונים על מצב המיגון בגני הילדים (חובה וטרם חובה):

מס' גני ילדים שבהם אין מידע על מצב המיגון	מצב המיגון			ס"ה גנים שברשות	הרשות המקומית
	ס"ה מקלטים שאינם ממוגנים כנדרש	מיגון חלקי	ללא מיגון בכלל		
	55	32	23	60	אופקים
50	16	-	16	66	הוד השרון
	11	-	11	11	טמרה
44	8	-	8	52	יבנה
	22	-	22	22	מגיד אל-כרום

מהטבלה עולה כי בטמרה ומגיד אל-כרום אין מקלט באף גן⁷⁷, וגם באופקים רובם המכריע של גני הילדים לא ממוגן; באופקים רק ל-430 (כ-28%) מ-1,545 מהתלמידים, הלומדים ב-32 גני ילדים, יש פתרון מיגון.

עיריית הוד השרון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2011 כי בגני הילדים שבהם אין מיגון לא יתקיימו לימודים, מאחר שלא ניתן להתגבר על הבעיה הלוגיסטית של ניווד ילדי הגן למקומות חלופיים.

76 אין במקלט דלתות וחלונות ממתכת; המקלט אינו סגור הרמטית; אין בו שירותים והוא אינו מאפשר מיגון לכלל תלמידי בית הספר.

77 במגיד אל-כרום הגנים שוכנים במבנים שכורים, והמועצה אינה מפעילה אותם.

מוסדות חינוך ה"לא פורמלי"

בבדיקת תיקי התכנון של החינוך ה"לא פורמלי" בארבע עיריות הועלה כי לא היה בהם מידע על אמצעי המיגון של המוסדות, ולפיכך לא ניתן לדעת לגבי המוסדות שבהם לומדים ילדים אם ניתן להפעילם בעת חירום ולחלופין מה מספר המתנדבים הנדרש כדי להפעילם בעת חירום כלהלן:

1. באופקים יש שלושה מעונות יום ומתנ"ס. ברשימה בתיק התכנון שבמכלול החינוך לא פורטו אמצעי המיגון בהם;

2. בהוד השרון פועלים שבעה מוסדות: פנימייה, חמישה מרכזי למידה (שבהם פועלים חוגים ומועדוניות) ומכללה. לגבי שישה מהמוסדות לא פורטו אמצעי המיגון בהם, ואילו לגבי השביעי אמנם פורטו אמצעי המיגון בו, אך לא נמצא מידע על רמות מלאי דלק ומים, כנדרש על פי תיקי האב;

3. עיריית אור יהודה לא מיפתה את אמצעי המיגון ב-23 מעונות יום וצהרונים שמפעיל המתנ"ס, ובכלל זה לא ציינה את מספר הילדים בהם (למעט חמשה מעונות יום); בתיק התכנון בעירייה גם לא היה מידע על מועדוניות שהמתנ"ס אינו מפעיל;

עיריית אור יהודה מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא ביצעה סקר של כלל מוסדות החינוך בעיר, לרבות של מערכת החינוך ה"לא פורמלי".

4. ביבנה פועלים 14 מועדונים ומרכזי תרבות. בתיק התכנון שבאגף החינוך לא פורטו אמצעי המיגון ולא צוין אם הם יופעלו בעת חירום.

מוסדות לבעלי צרכים מיוחדים

1. בתחומי אופקים פועלים עשרה מוסדות לבעלי צרכים מיוחדים. בתיק התכנון במחלקת הרווחה אין נתונים חיוניים על מוסדות אלה ובכלל זה נתונים על שטחם, על מספר אנשי הצוות שלהם, על מספר המטופלים בהם, על המיגון בהם (אם אכן יש בהם מיגון), ועל תכניות הפינוי של המוסד בעת חירום.

2. בטמרה יש שבעה מוסדות (שניים מהם בבעלות העירייה) לבעלי צרכים מיוחדים, ובמג'ד אל-כרום יש שלושה מוסדות כאלה, כולם בבעלות המועצה. המוסדות אינם מנהלים תיקים לשעת חירום, והעובדים בהם לא השתתפו בהדרכה או בקורס בנושא הג"א. כמו כן, העירייה והמועצה לא הכינו תכניות לתגבור כוח האדם העובד בהם בעת חירום.

3. באור יהודה אין כלל מיגון לשלושה משבעת המוסדות המיועדים לבעלי צרכים מיוחדים. לגבי שני מוסדות אחרים אין בתיקי החירום של העירייה מידע בנוגע למידת המיגון בהם, אם אכן יש בהם מיגון כלשהו. במוסד אחר יש מקלט קטן מהנדרש שיש בו מקום לעמידה בלבד לאוכלוסייה השוהה במוסד.

משרדי המועצה המקומית

בבניין משרדי המועצה במג'ד אל-כרום אין מקלט; גם לא סומן בו מרחב מוגן שיספיק לשוהים בבניין בשעת חירום.

מקלטים בבנייני מגורים

על פי חוק הג"א, על פי נוהל הפעלת מקלטים ועל פי ההנחיות לתחזוקתם שפרסם פיקוד העורף וכן על פי נוהלי תיקי האב - האחראיות לתחזוקה תקינה של מקלטים בבנייני מגורים או מקלטים המשמשים קבוצת בתים (להלן - מקלטים פרטיים) מוטלת על בעליהם. בחוק הג"א נקבע כי אסור להשתמש במקלט שלא לשם מחסה אלא על פי אישור מאת הרשות המוסמכת לכך; הדיירים נדרשים לפנות את המקלט ממיטלטלין שאינם משמשים לצורך התגוננות אזרחית ולהחזיקו במצב המאפשר את השימוש בו בכל עת; הרשות המקומית מוסמכת להפעיל את סמכותה על בעלי בתים שאינם מתחזקים את המקלט שברשותם, ואם אותם בעלים לא ביצעו את העבודה הנדרשת במקלט, רשאית הרשות המקומית לעשות את העבודה במקומם ולחייב את הבעלים בעלויות העבודה; אם לא פונה המקלט ממיטלטלין רשאית הרשות המקומית לפנותם בעצמה.

בתיקי האב נקבע כי הרשויות המקומיות יפעלו לאכיפת הוראות פיקוד העורף בנושאי התגוננות אזרחית ובהן ההוראות בנושא הכנת מקלטים פרטיים לשעת חירום. כמו כן על הרשות המקומית לסייע לתושבים להכין מקלטים פרטיים לעתות חירום ולהדריכם בכך.

באוקטובר 1975 פורסם חוק עזר לדוגמה לעיריות ולמועצות מקומיות בדבר החזקת מקלטים (להלן - חוק העזר). בחוק העזר נקבע כי בעליו של נכס יחזיק את המקלט שברשותו במצב נקי ותקין המאפשר להשתמש בו כל אימת שיהיה צורך בכך, וכי ייעשה כל תיקון או שינוי הנחוץ לשם מילוי החובה האמורה, כפי שיידרש בכתב לפי חוק הג"א. בחוק העזר נכללה גם האפשרות להטיל עונש (קנס) על בעלים שאינם ממלאים את החובה האמורה.

1. עיריית טמרה והמועצה המקומית מג'ד אל-כרום לא אימצו את חוק העזר בנושא החזקת מקלטים ולא אכפו את האיסור להשתמש במקלטים שלא לצורכי חירום (חוץ מאשר מסמך בנושא שהפיצה עיריית טמרה).

2. גם עיריות אופקים, אור יהודה, יבנה וקרית מלאכי לא אכפו את האיסור להשתמש במקלטים שלא לצורכי חירום (חוץ מאשר מסמך בנושא שהפיצו עיריות אור יהודה ויבנה). עיריית הוד השרון אכפה בשכונה אחת בלבד את האיסור להשתמש במקלטים שלא לצורכי חירום.

עיריית אור יהודה מסרה בתשובתה כי היא מבצעת פעולות אכיפה במקלטים משותפים רק בעקבות תלונות תושבים.



הממצאים המתוארים לעיל מלמדים על הזנחה חמורה של הרשויות המקומיות ושל השלטון המרכזי בכל הנוגע לתחום המיגון והמקלוט, שבגינה חסרים מקלטים ציבוריים, מקלטים פרטיים, מקלטים במוסדות חינוך ומקלטים במוסדות ציבור ואף המקלטים שהוקמו אינם ראויים לשימוש. עקב כך לעשרות אלפים מתושבי הרשויות האלו אין מקלטים לעתות חירום.

האחריות לפתרון הבעיות האלו מוטלת על הממשלה, משרד האוצר, משרד הפנים, פיקוד העורף, הרשויות המקומיות הנוגעות לעניין ורח"ל.

מיגון פיזי לבעלי מוגבלויות

אוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים זקוקה לפריטי מיגון מתאימים. בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, נקבע כי "אדם עם מוגבלות זכאי לנגישות של כלל השירותים הניתנים לציבור בקשר להתגוננות אזרחית ובקשר למצב חירום, לרבות אמצעי מחסה ופינוי... ולרבות נגישות לאמצעי הגנה מיוחדים המותאמים לאנשים עם מוגבלות ולסוגי המוגבלות". בתיקון משנת 2005 לחוק הג"א נקבע כי על מקלט פרטי או ציבורי שהיתר לבנייתו יינתן לאחר 1.4.07 להיות נגיש לבעלי מוגבלויות לפי הוראות שר הביטחון וברוח עקרונות היסוד והמטרות של חוק שוויון זכויות לבעלי מוגבלויות. דיני התכנון והבנייה מחייבים להתקין בבניינים ציבוריים סידורי גישה מיוחדים לבעלי מוגבלויות.

אין בידי רח"ל ומשרד הפנים נתונים המלמדים אילו רשויות מקומיות הכינו מחסות ציבוריים או כל מיגון אחר והתאימו אותם לבעלי מוגבלויות ואילו רשויות הכינו תכניות לעתות חירום עבור בעלי מוגבלויות. רח"ל זקוקה לנתונים האלו כדי לברר מהי מידת המוכנות של הרשות לעת חירום; משרד הפנים זקוק לנתונים האלו בהיותו הגוף ה"מאסדר" של הרשויות המקומיות.

רח"ל מסרה בתשובתה כי פיקוד העורף והרשויות המקומיות אחראים לנושא זה במסגרת תכנית המיגון של הרשות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי מאחר שמשרד הרווחה הוא האחראי לנושא זה, יש להפנות אליו את הסוגיה האמורה.

הגישה למקלטים הציבוריים שאינם עיליים באופקים, באור יהודה, הוד השרון, טמרה, יבנה, מג'ד אל-כרום וקריית מלאכי והתנאים הפיזיים ששוררים בהם אינם מתאימים לבעלי מוגבלויות. לדוגמה, 38 מקלטים ציבוריים באופקים אינם נגישים לנכים, ואילו לגבי 47 מקלטים אחרים לא נמצא בידי העירייה מידע שאפשר ללמוד ממנו אם הם נגישים לבעלי מוגבלויות.

עיריית אופקים השיבה כי בשלב זה היא אינה יכולה להנגיש את המקלטים לבעלי מוגבלויות, בשל קשיים כספיים, אולם היא תכין תכנית לניודם למקומות מוגנים בעת חירום.

עיריית הוד השרון השיבה כי בעלי הצרכים המיוחדים יופנו לבתי הספר שברובם מופעל מקלט עילי.

עיריית יבנה מסרה כי המקלטים שבעיר נבנו בשנות החמישים של המאה העשרים, וכי מקלטים תת-קרקעיים העשויים משכבת בטון יצוקה אינם יכולים להיות מותאמים לאוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים. העירייה הוסיפה כי "ברע במיעוטו צוות הסיוע בפינוי אוכלוסיות אלה למקלטים ישא את הנזקים מביניהם אל תוך המקלט והחוצה, מאחר ואין לנו פתרון מיקלוט לאוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים".

הרשויות המקומיות שנבדקו גם לא הכינו מחסות ציבוריים או אמצעי מיגון אחר שיותאמו לבעלי מוגבלויות; הן אף לא הכינו עבורם תכנית שתאפשר לניידם למקומות מקלט לעתות חירום.

פיקוד העורף מסר בתשובתו כי מרחבים מוגנים שנבנים בשנים האחרונות הם נגישים לבעלי מוגבלויות. עם זאת, "סוגיית המיגון לאוכלוסיה עם מוגבלויות מורכבת, נדרש לקיים חשיבה ולבנות תוכנית רב שנתית המייצרת מיגון לאוכלוסיה זו".

ציוד ומיגון אישי לעובדים

לפי תיקי האב, על הרשויות המקומיות להעמיד צוותי חירום מטעמן לעבודות ולפעילויות דחופות, כגון תיקון פגיעה בתשתיות, תיקון תקלות באספקה של חשמל ומים, אספקת מוצרים חיוניים בעת מחסור, מתן סיוע לבעלי מוגבלויות וטיפול בהם ובכל מי שזקוק לסיוע. בעלי תפקידים כמו מהנדסים, אנשי תחזוקה, קב"טים, עובדי תחזוקת מקלטים, עובדי רווחה וגם קבלני הרשות המועסקים בתיקונים דחופים פועלים בשעת חירום בתנאים לא קלים, לעתים תוך סיכון חייהם. למשל, בזמן התקפת רקטות הם נאלצים לשהות באזורים פתוחים, מחוץ למרחבים מוגנים. כדי להגן עליהם בעת מילוי תפקידם יש לציידם במיגון אישי הכולל אפוד, מגן וקסדה.

ב-5.7.09 הפיץ משרד הפנים חוזר הנחיות לתכנון תקציב הג"א מקומי לשנת 2010, ובו צוין כי משרד הפנים יאשר לרשויות מקומיות לרכוש אמצעי מיגון אישי לעובדים מתקציב הג"א המקומי.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בעקבות הפקת לקחי מלחמת לבנון השנייה ו"עופרת יצוקה" הועלתה סוגיה זו ונקבעו מפתחות שלפיהם יירכש ציוד לצוותי החירום ברשות, והמפתחות הללו פורסמו בחוזר מנכ"ל. אך מכיוון שרכישת ציוד המיגון מומנה מכספי הרשות המקומית, הרי שרשויות בעלות גירעונות או במצב כלכלי קשה לא השלימו את רכישת ציוד המיגון לעובדים. משרד הפנים הוסיף כי הוא יבחן כיצד ניתן לסייע לרשויות אלו לרכוש מיגון לעובדיהן.

הבדיקה בשבע הרשויות שנבדקו בנושא זה העלתה כלהלן:

1. בתקציב הג"א של עיריית קריית מלאכי תוקצב רכישת ציוד מיגון אישי בכ-48,000 ש"ח בשנת 2009 ובכ-30,000 ש"ח בשנת 2010, אך בדיקת תקציב החירום שבספרי העירייה העלתה כי היא לא הקצתה אף תקציב ולא הוציאה שום הוצאה למטרה זו.
 2. עיריית הוד השרון לא ייעדה תקציב לרכישה של ציוד מיגון אישי ולא רכשה את הציוד בשנים 2007-2009. בשנת 2010 הקצתה העירייה 40,000 ש"ח לרכישת 27 ערכות מגן, אך רכשה בשנה זו שש ערכות בלבד.
 3. עיריית טמרה לא ייעדה תקציב לציוד מיגון אישי של עובדי הרשות לשעת חירום באותן שנים.
- בידי עיריית טמרה ובידי המועצה המקומית מג'ד אל-כרום היו בסוף שנת 2010 רק 12 אפודי מגן ו-12 קסדות (בכל אחת מהן). יצוין כי בעת חירום אמורים לעבוד בשטח בכל אחת מהרשויות המקומיות כ-60 איש. הרשויות המקומיות האלה לא רכשו אפוא ערכות מיגון לכל העובדים שאמורים להימצא בשטח בשעת חירום.
4. עיריית אופקים לא ייעדה בתקציב הרשות לשנים 2007-2010 כספים לרכישת ציוד מיגון אישי לעובדיה. עד אוקטובר 2010 רכשה העירייה רק 20 ערכות מיגון אישי לעובדים. יצוין כי במהלך מבצע "עופרת יצוקה" לא אישר ראש העירייה את בקשתו של הממונה על הביטחון בעירייה לרכוש 20 ערכות מיגון אישי לעובדים (למעט שני אפודים).

עיריית אופקים מסרה למשרד מבקר המדינה כי מצבה התקציבי אינו מאפשר בשלב זה רכישה נוספת של ערכות מיגון אישי לעובדים.

5. עיריית אור יהודה רכשה עד מאי 2011 רק 48 מ-72 הערכות הדרושות לה, ולפי תשובתה למשרד מבקר המדינה הוקצה תקציב מתאים בשנה זו להשלמת יתרת המיגון האישי הנחוץ בהתאם לדרישות פיקוד העורף.



משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות כי המחסור בערכות מיגון לעובדיהן פוגע פגיעה ממשית ביעילות התפקוד של עובדיהן בשעת חירום, ולפיכך עליהן להשלים בדהיפות את החסר.

פינוי אוכלוסייה

פינוי יזום הוא אחת השיטות להגן על אוכלוסייה באזור סכנה. במצבי חירום הממשלה וגופי החירום והביטחון אחראים לשלומה של האוכלוסייה הנתונה בסכנה, אולם הגוף המקיים קשר ישיר ושוטף עם האוכלוסייה הוא הרשות המקומית, ולכן מעורבותה בטיפול באוכלוסייה ובפינויה הכרחית.

מביקורת שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי עיריית אופקים, אור יהודה, יבנה, הוד השרון וקריית מלאכי לא הכינו בשיתוף משרד הפנים נוהל פינוי המגדיר את תפקידו של כל גורם בתהליך הפינוי, ובכלל זה את אופן ביצוע הפינוי על ידי הרשויות המקומיות, לרבות תערוך סוגי האוכלוסיות המיועדות לפינוי והכנת מערך ממוחשב לניהול בנושא מעקב וקשר עם המתפנים.

עיריית הוד השרון קבעה כי שלושה בתי ספר יסודיים ישמשו מתקני פינוי. בנוהל חירום לחינוך נקבע כי בתי ספר המשמשים מקומות קליטה ופינוי יכינו תכנית לפיזור התלמידים (לפי שכבות גיל) וסגל ההוראה לבתי ספר קרובים. נדרש מהם גם להכין תכנית לימודים פרטנית לאותם בתי ספר. בתיק התכנון של ועדת החינוך בעיריית הוד השרון אין תכנית לפיזור התלמידים וסגל ההוראה, ולא הוכנה תכנית לימודית פרטנית בבתי הספר הללו.

כבר ברוח המיוחד העיר משרד מבקר המדינה בעניין פינוי אוכלוסייה בעת חירום, בין היתר, כי תכניות הפינוי שהיו תקפות באותה עת לא היו מעשיות ובנות ביצוע, וכי תכניות "שעת פינוי"⁷⁸ ופתרונות פס"ח לא היו רלוונטיים בנסיבות שבהן כמחצית יישובי המדינה היו נתונים לאיום הרקטות. לפיכך המליץ מבקר המדינה לרשויות המקומיות כי במסגרת היערכותן לפינוי

78 תכנית מינואר 2005 שמטרתה לפנות עד 25,000 תושבים מאזור סיכון למתקנים מוגדרים ואשר הסמכות להורות עליה היא בידי הממשלה או בידי השר שהאירוע שבגיניו מתבקש הפינוי נמצא בתחום אחריותו, באישור הממשלה.

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

אוכלוסייה בעת חירום הן יכינו בשיתוף משרד הפנים נוהל פינוי המגדיר את תפקידו של כל גורם בתהליך הפינוי, את הדרך שבה הרשות המקומית תבצע את הפינוי, לרבות את אופן התערוף של סוגי האוכלוסיות המיועדות לפינוי, וכן יכינו מערך ממוחשב לניהול מעקב וקשר עם המתפנים.

הועלה, כי משרד הפנים לא יזם את הכנתו של נוהל פינוי ושל מערך ממוחשב לניהול מעקב וקשר עם המתפנים, בשיתוף הרשויות המקומיות.

ועדת שרים להכנת העורף לשעת חירום החליטה במאי 2011, בין היתר, להטיל על משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות להיערך לקליטת אוכלוסייה, באמצעות הקצאת תשתית ושירותים בסיסיים וכן להקצות מתקנים מתאימים גם לקליטת אוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים. המתקנים יופעלו על ידי הרשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי המערכת הממוחשבת לניהול מעקב וקשר עם המתפנים לא כשירה, ואגף המחשוב פועל לפיתוח מערכת חדשה, אשר תופעל "כפי הנראה עד סוף שנת 2011".



משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עקב אחריותו הכוללת לתפקודן של הרשויות המקומיות ונוכח סמכויותיו הנרחבות בעניין, עליו למלא תפקיד מרכזי בהליכי התכנון והבקרה הנוגעים להיערכות ולמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום.

כדי שיוכל משרד הפנים להפעיל באופן המיטבי את סמכויותיו, בייחוד בתחום המימון והניתוב של תקציבים לרשויות הנזקקות לכך, עליו לדרוש ולקבל באופן שוטף מידע מקיף וכולל בכל הנוגע למידת ההיערכות והמוכנות של הרשויות לעתות חירום, לרבות פרטים על כלל הרשויות הנוגעים לנושאים שפורטו לעיל (מוקדים טלפוניים לעת חירום; מספר המתנדבים ואופן פילוחם; מספר המקלטים, מקומם ומצבם; מחסות ומיגון פיזי לבעלי מוגבלויות, מצב המיגון והציוד האישי לעובדים וכו'). הדבר יסייע לו גם בהליך קבלת החלטות בכל הנוגע להיקף הסיוע שיינתן לרשויות המקומיות כדי להכנין כנדרש לעתות חירום. גם רח"ל צריכה לדרוש ולקבל באופן שוטף את המידע לעיל כדי למלא את תפקידה כיאות גם בעת חירום.

משרד מבקר המדינה מעיר לרח"ל כי בהיותה גוף המטה המופקד גם על משרדי הממשלה, ובכלל זה על משרד הפנים, עליה לסיים לדרג ולהגדיר את המדדים שלפיהם תיקבע רמת מוכנותן של רשויות מקומיות לעתות חירום ולנתב עבור רשויות בעלות רמת מוכנות נמוכה את הסיוע וההכוונה הדרושים מאת הגורמים השלטוניים המתאימים.

הפעולות שביצעו הרשויות המקומיות שנבדקו במסגרת היערכות לחירום

הכנת נוהל חירום רשותי

בתיקי האב⁷⁹ מפורטות הנחיות להכנת נוהלי חירום פנימיים ברשות המקומית בהתאם למבנה הרשות ולמאפייניה; את הנהלים יש להכין על בסיס המבנה הארגוני ותפיסת ההפעלה של הרשות.

בתיקי האב נקבע כי יוכנו נוהלי חירום פנימיים בתחומים האלה: נוהלי הפעלה למטה החירום של הרשות ולמרכז ההפעלה; נוהלי עבודת המכלולים; נוהלי עבודה לאגפים ולמחלקות בתוך המכלולים ונוהלי עבודה לצוותי ההתערבות, לגורמים המטפלים בתשתיות וללשכת המידע. נוהלי החירום האלה יופצו לכל האגפים והמחלקות ברשות ולבעלי התפקידים לשעת חירום.

נמצא כי עיריות אור יהודה, אופקים, טמרה והמועצה המקומית מג'ד אל-כרום לא הכינו את נוהלי החירום הללו, וכי מבין כל הרשויות האמורות רק עיריית אופקים הקימה צוות היגוי שתפקידו לעסוק באותם נהלים.

עיריית אופקים מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא הקימה ועדת נהלים בנובמבר 2009 אשר מתפקדה להכין את נוהלי העירייה ובהם נוהלי חירום. נמצא כי ביולי 2011 עדיין לא הוכנו כאמור נוהלי החירום באופקים.

עיריות אור יהודה וטמרה הציגו למשרד מבקר המדינה טיוטות נוהלי חירום חלקיות שאינן תואמות את תפיסת ההפעלה והרכיבים שנקבעו בתיק האב לעיריות, שחסרו בהן מרכיבים מהותיים רבים⁸⁰. טיוטות הנהלים האמורים אינם מאפשרים להנחות את הרשויות בנושא הפעולות שעליהן לנקוט בעת חירום. הצעות הטיוטה לא נדונו לפני צוות היגוי ולא הופצו בקרב גורמים בעירייה המיועדים למלא תפקידים שונים בעת חירום.

המועצה המקומית מג'ד אל-כרום מסרה בתשובתה כי הבטיחה לר"ל להשלים את הכנתם של נוהלי חירום עד יולי 2011.

עיריות הוד השרון, יבנה, וקריית מלאכי הכינו נוהל חירום פנימי, אך הם לא כללו בו מרכיבים חיוניים כלהלן:

עיריית הוד השרון

1. בנוהל לא נכללו מקצת הנושאים הנדרשים האלו: הקמת ועדות רב-תחומיות (ועדה מייעצת לטיפול באוכלוסייה, ועדה להסברה, ועדה לתיאום ארגון ההתנדבות ברשות מקומית) והקמת צוותי התערבות וצוותי תשתיות.

79 בדצמבר 2002 ובפברואר 2004 רוכזו במסגרת שני תיקי אב כל הנורמות שנכללו לפני כן בעשרות נהלים והנחיות וכן הסכמות בין מל"ח, פיקוד העורף, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי. אחד מתיקי האב יועד להפעלת העיריות בעת חירום, והשני יועד להפעלת המועצות המקומיות בעת חירום.

80 לדוגמה, טיוטת הנוהל אינה מתייחסת לכל לאירועים אפשריים, כגון: אירוע רב-נפגעים, פינוי אוכלוסייה, פגיעה בתשתיות וטרור כימי וביולוגי, ואינה קובעת מה יהיה אופן הטיפול באוכלוסייה בנושאים רבים אחרים. טיוטת הנוהל מקיפה רק את מקצת המרכיבים שיש לכלול בתיקי האב.

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

2. נושאים רבים הועתקו לנוהל מתיקי האב בלא שהותאמו לצורכי העירייה. למשל, הנוהל אינו עוסק באזורי סיכון הנמצאים בתחום שיפוטה של הוד השרון או הגובלים בה, אף שבאותם אזורים נמצאים מפעלים ובהם חומרים מסוכנים; הנוהל אף אינו עוסק במדיניות העירייה בנוגע לתכניות ולמתכונת של הלימודים בשעת חירום.

עיריית יבנה

1. הנוהל הרשומי לא הוכן על בסיס תרחיש הייחוס הרשומי; הוא אינו עוסק באופן הטיפול באירוע רב-נפגעים או באסון המוני, אינו עוסק בחלוקת מזון בשעת חירום ואף לא בפעילות ועדות רב-תחומיות.

2. כמה פרקים מהנוהל הועתקו מנהלים כלליים בלי שהותאמו לצורכי העירייה. למשל, לא צוינו בנוהל הגורמים בעירייה שיטפלו באירוע והאופן שהרשות תפעל מול היקל"ר בעת חירום; לא נקבעה תדירות התכנסותה של ועדת מל"ח בעת רגיעה; לא צוינה תדירות התרגולים. לא נקבע כי על הרשות להחזיק ברשימות ובהן נתונים על המרותקים לרשות⁸¹ וברשימת הגורמים החוץ-עירוניים שעמם ניתן לעמוד בקשר בזמן חירום; לא צוין היקף כוח האדם הנדרש בעת חירום במחלקת משאבי אנוש, ובכלל זה לא צוין אופן חלוקת תפקידים בין עובדי הרשות.

קריית מלאכי

הנוהל אינו עוסק בנושאים מהותיים שפורטו בתיקי האב כגון התמודדות עם האיומים השונים הנשקפים לרשות המקומית (נפילות טילים לסוגיהם) ואירוע רב-נפגעים. חסרה בו גם התייחסות פרטנית לעבודת מטה החירום בתחומים מספר; בנוהל לא פורטו הגורמים המופקדים על הפיקוד והשליטה, על תפקיד המטה בשעת חירום ועל דרכי עבודת המטה בעת חירום.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אור יהודה, אופקים וטמרה ולמועצה המקומית מג'ד אל-כרום כי הן לא מילאו את חובתן הבסיסית בתחום ההיערכות לשעת חירום: קביעת נהלים למטה החירום ולכל היחידות ברשות שאמורות לספק תשתית להמשך ההיערכות ולתפקיד היטב בשעת מבחן. בהיעדר נוהלי חירום כאלה נפגעת יכולתה של הרשות לספק את צורכי תושביה במצב חירום.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולרח"ל כי בהיעדר תרחיש ייחוס מותאם לכל רשות מקומית התקשו הרשויות המקומיות שנבדקו להתאים את הנהלים שבתיקי האב לצורכיהן ולהכין נהלים ברורים וממוקדי מטרה בנוהלי החירום הפנימיים שלהן.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי רח"ל היא הגוף האחראי לגיבוש תפיסת הפעולה של הרשויות המקומיות בהיעדר תרחיש ייחוס.

נוהלי כוח אדם לעת חירום

בנוהלי כוח אדם לשעת חירום נקבע כי על רשות המקומית לתכנן, לארגן ולרתק את כוח האדם לשעת חירום. על האחראי לענייני כוח האדם ברשות המקומית להכין את הצעת איוש התקן ועדכון התקן לכוח האדם הנדרש בשעת חירום. נתוני התקן והאיוש השמי של כוח האדם המרותק לרשות המקומית נכללים בדוח שמפיץ משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) לכל אחד מהמפעלים החיוניים (הרשויות המקומיות נחשבות מפעל) לצורך עדכון הרישומים.

לפי דוח "תקן ואיוש" של עיריית הוד השרון המעודכן לנובמבר 2010, לא אוישו 23 (כ-16%) מ-143 המשרות שנקבעו בתקנים לשעת חירום. לדוגמה, בתקני מחלקת מידע לציבור נקבעו משרות של מסבירים שכונתיים ושל סגני מנהל לשכה, אולם אוישו ארבע מהן בלבד; תקן הממונה על התכנון הממוחשב במחלקת הנדסה לא אויש; תקן סגן ממונה על שירותים חברתיים לא אויש.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית הוד השרון כי עליה לעשות להשלמת המחסור בתקני כוח אדם לעת חירום ולדאוג לאיושו בבעלי מקצוע ובמנהלים.

מערך מכלולים

המבנה הארגוני של הרשות המקומית לעתות חירום מבוסס כאמור⁸² על שישה מכלולים: טיפול באוכלוסייה; הנדסה ותשתיות; תפעול ולוגיסטיקה; מינהל כללי; חינוך; מידע לציבור, הסברה ודוברות.

טיפול באוכלוסייה

1. בנוהל הבין-משרדי משנת 1990 של מל"ח בנושא "התארגנות השירותים ההתנהגותיים - חברתיים ברשות המקומית לטיפול באוכלוסייה בשעת חירום" נקבע כי יש לארגן במסגרת ועדת מל"ח המקומית צוות לתיאום הטיפול באוכלוסייה במצבי לחץ ברשות המקומית בשעת חירום, אשר יכול נציגים קבועים מכל הגופים המקצועיים הטיפוליים של קהילה כגון שירותי רווחה (שירותים חברתיים), שירותי בריאות הנפש והשירות הפסיכולוגי.

(א) עיריות אופקים ואור יהודה והמועצה המקומית מגיד אל-כרום לא קבעו נוהלי עבודה להפעלת מכלול הטיפול באוכלוסייה בשעת חירום, כנדרש בתקני האב.

(ב) המועצה המקומית מגיד אל כרום לא הקימה צוות מתאם לטיפול באוכלוסייה במצבי לחץ בשעת חירום.

(ג) אמנם עיריית קריית מלאכי הקימה צוות לטיפול באוכלוסייה במצבי לחץ בשעת חירום, אך בהרכב הצוות לא נכלל נציג בריאות נפש. אמנם מכלול הרווחה שבעירייה כלל ארבעה צוותי

82 ראו הרחבה בהערה 3.

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

משימה, צוות מחלקה, צוות לטיפול בחללים, צוות בית חולים וצוות הודעות, אך לא הוכנו נהלים המסדירים את עבודתם ואת סדר פעולותיהם של הצוותים לעיל בעת חירום.

(ד) עיריות אופקים, הוד השרון ויבנה הקימו צוותים לטיפול באוכלוסייה במצבי לחץ בשעת חירום, אך הצוותים לא כללו נציג של שירותי בריאות הנפש. בעקבות הערת משרד מבקר המדינה מינתה עיריית אופקים, בדצמבר 2010, נציג בריאות הנפש לצוות לטיפול באוכלוסייה במצבי לחץ.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות כי בהיעדר צוות מתאם לטיפול באוכלוסייה במצבי לחץ בשעת חירום, כנדרש בתיקי האב, נפגעת היכולת של הרשות לספק את הצרכים של אוכלוסיות נזקקות בעת חירום.

2. בתיקי האב נקבע כי על הרשות המקומית להכין תיק מודיעין אוכלוסייה ובו נתונים על האוכלוסייה לפי גילים, מיפוי אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים ומיפוי מוסדות לאוכלוסיות אלו. כמו כן נקבע כי הרשות תכין מסד נתונים שיאפשר לשלוף מהמערכת הממוחשבת שלה מידע על האוכלוסייה באזור שקרה בו האירוע שבעטיו יש להגיש לה סיוע. מידע זה אמור לשמש בסיס להכנת מסד נתונים שיימסר לגורמים חיצוניים בעת אירוע באזור. הרשות המקומית גם נדרשת לקיים הערכת מצב בנושא האוכלוסייה, שבמסגרתה יאותרו ויאובחנו קבוצות אוכלוסייה מיוחדות והסיוע הנדרש להן.

(א) עיריות אופקים ואור יהודה והמועצה המקומית מג'ד אל-כרום לא ריכזו מידע בנוגע לאוכלוסייה. אמנם היו בידי מחלקות הרווחה ברשויות אלו רשימות של תושבים בעלי צרכים מיוחדים ומוגבלות שונות (כגון קשישים ונכים) שהן טיפלו בהם, אך הם מוינו לפי סוג המוגבלות, מספר זהות ושם ולא לפי כתובת מגורים. גם לא היה בידיהם מידע על אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים שאינן בטיפול מחלקת הרווחה.

(ב) בעיריית הוד השרון לא נמצאו רשימות של אוכלוסיות מיוחדות שאינן בטיפול מחלקת הרווחה. בעיריית יבנה וקריית מלאכי לא נמצאו רשימות של קשישים שאינם בטיפול מחלקת הרווחה.

3. בתיקי האב נקבע כי הרשויות המקומיות יקימו ויכשירו צוותי התערבות רב-מקצועיים שיפעלו בעתות חירום; הם יכללו עובד רווחה בכיר, עובדים סוציאליים, פסיכולוג, רופא, אחות, רכז קליטה ורכז חברתי. הצוותים נדרשים בשלב ההיערכות למפות את האוכלוסיות הנזקקות ולנתח את נתונין, להכין תכניות פעולה לעתות חירום לפי קבוצות אוכלוסייה שונות, לשבץ כוח אדם בצוות ולתרגל אותו.

(א) עיריות אופקים והוד השרון לא הקימו צוותי התערבות רב-מקצועיים.

(ב) עיריית קריית מלאכי לא שיבצה בעלי תפקידים בצוות ההתערבות הרב-מקצועי, שלא כפי שעשתה בצוותי המשימה, אף שבנוהל הרשות נקבעו התפקידים שחברי הצוות נדרשים למלא.

(ג) עיריות אור יהודה וטמרה והמועצה המקומית מג'ד אל-כרום, שהקימו צוותי התערבות רב-מקצועיים, לא כללו בצוותים רופא ואחות; עיריית טמרה והמועצה המקומית מג'ד אל-כרום לא כללו בצוותים גם רכז קליטה ורכז חברתי.

(ד) בנוהל של עיריית יבנה צוין כי במסגרת מטה משימתי פועל צוות "רב-תחומי" לטיפול באוכלוסייה, אך בנוהל לא פורטו אילו בעלי מקצוע נכללים בו וגם לא נמצאה בעירייה רשימת העובדים ובעלי המקצוע ששובצו לצוות זה.

משרד מבקר המדינה העיר כי אם פועל ברשות צוות שאין בו נציג שירותי בריאות הנפש תתקשה הרשות לספק את הצרכים של אוכלוסיות נזקקות בעתות חירום.

4. בנוהל משרד הרווחה לשעת חירום נקבע כי על הרשות המקומית למפות את המפעלים החיוניים בתחומי הרווחה, ובהם מוסדות לבעלי צרכים מיוחדים, ולרכז את המידע החיוני המפורט להלן שבהיעדרו מתקשה המחלקה להיערך לעת חירום: כתובותיהם ומספרי הטלפון שלהם, שם הבעלים, תיאור מפורט של שעות פעילות, אנשי קשר, מספר אנשי סגל, מספר לקוחות, מספר המתנדבים שיידרשו בשעת חירום, תיאור המיגון, מועדי פגישות שהתקיימו עם הנהלת המוסד, קשר עם רשויות ממשלתיות, קיום או אי-קיום תיק חירום במוסד, קיום או אי-קיום קורס ממוני הג"א.

(א) המידע החיוני הזה - הנוגע למיגון ולמוכנות לחירום של עשרה מוסדות לבעלי צרכים מיוחדים שבתחום השיפוט של עיריית אופקים, וכן למיגון ולמוכנות לחירום של מוסד אחד בתחום עיריית הוד השרון ושל מוסד אחד בתחום עיריית יבנה - לא נמצא בתיקי התכנון של העיריות הללו.

(ב) לחמישה מוסדות שבתחום השיפוט של עיריית אור יהודה אין תיק חירום, ולמוסד אחר יש תיק שאינו מעודכן. רוב המוסדות האמורים אינם מקיימים קשר עם הרשות המקומית. בכל המוסדות לא התקיימה הדרכה לעובדים וגם לא התקיים קורס ממונה הג"א לעובד המרכז נושא זה.

5. בעניין בדיקת מוכנותה של מחלקת הרווחה בעיריית הוד השרון בעת חירום הועלו הממצאים האלה:

(א) 11 עובדים מקצועיים של מחלקת הרווחה בעיריית הוד השרון לא נכללו ברשימת דוח תקן ואיוש של משרד הרווחה, לפיכך הסדרת ריתוקם לעירייה בשעת חירום לא הייתה מלאה.

(ב) לא נקבע מספר העובדים הנדרש לכל משמרת. כמו כן נמצא כי חלק מאותם עובדים שובצו בכמה צוותים ולפיכך לא ניתן לדעת אם די יהיה במספר העובדים בכל צוות כדי לאיישם בשלוש משמרות.

(ג) לא מופה מצב המיגון במוסדות הרווחה, לא הוכנו תכניות הפעלה אלטרנטיביות, לא שובץ כוח אדם שיערך להפסקת פעילותן של מסגרות יומיות (מועדוני רווחה לדוגמה), לא הוכנו רשימות של צורכי זימוניות לאנשים בעלי לקויות שמיעה, לא נעשתה הערכת מצב בנושא צורכי אוכלוסיית הרווחה ולא נקבע נוהל אזעקה מהבית. יצוין כי כל הפעולות האלו נדרשות לפי נוהל משרד הרווחה לשעת חירום.

(ד) לא הוכנו די מתורגמנים לאיוש שלוש משמרות כדי שיסייעו לאוכלוסיית עולים בעלי צרכים מיוחדים.

(ה) לא אורגנו השתלמויות בנושא עזרה ראשונה ובנושא רעידות אדמה לעובדי מחלקת הרווחה כנדרש בתיקי האב.



היערכות הרשויות המקומיות שנבדקו לטיפול באוכלוסייה בשעת חירום הייתה לקויה. בחלק מהרשויות כלל לא נקבעו נוהלי הפעלה; לא יושמו חלק מנוהלי משרד הרווחה; לא נאסף מידע במתכונת הנדרשת על האוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים; לא כל הרשויות הקימו צוותי התערבות רב-מקצועיים, ובצוותים שהקימו רוב הרשויות היו חסרים גורמים מקצועיים משמעותיים.

מידע לציבור, הסברה ודוברות

בתיקי האב נקבע כי בשל אופי השירות בתחומים אלו והיקפו נדרשת הרחבה ניכרת של הפעילות במכלול המידע לציבור, ההסברה והדוברות, לעומת הפעילות המתבצעת בעתות רגיעה. לפי תיקי האב יופעלו בעת חירום המוקד העירוני, לשכות מידע קבועות, לשכות מידע נפרסות, גוף הסברה ופרסומים, דוברות, לשכת מידע מיוחדת ואתר אינטרנט. לצד המכלול יפעלו גם שני גופים מסייעים: הוועדה המייעצת להסברה והיקל"ר של פיקוד העורף.

1. עיריות אור יהודה וטמרה והמועצה המקומית מגיד אל-כרום לא קבעו נוהלי הפעלה של מכלול המידע לציבור בעתות חירום כנקבע בתיקי האב; אמנם בנוהל ההפעלה שהוכן בעיריית קריית מלאכי נקבע כי יש להקים צוותי התערבות לעת חירום אך לא הוגדרו תפקידיהם, מלבד תרשים כללי ובו צוין כי מידע יועבר לציבור רק בכפוף לאישור צוות הטיפול באוכלוסייה.

בנוהל להפעלת מכלול המידע לציבור בעתות חירום שקבעה עיריית הוד השרון אין התייחסות לנושאים יסודיים הכלולים בתיקי האב כמו: מטרות מערכת ההסברה בחירום; עקרונות ההפעלה, לרבות הערכות להעברת מידע בכמה שפות, קליטת מידע על המתרחש לרבות הלכי רוח, בעיות ודאגות המטרידות את הציבור; תחומי פעילות שהיקפם יורחב בעת חירום; הגורמים שיפעילו את מערכת המידע בשעת חירום ותפקידו של כל אחד, לרבות כפיפות ותחומי אחריות; הפעלת מרכזי מידע; איסוף נתונים; ושיטת דיווח ליו"ר ועדת מל"ח.

2. בנוהל המידע לציבור⁸³ נקבעו פריטי המידע שאמורים להימצא ברשות המקומית בעת חירום: רשימות של מרפאות ושירותי בריאות שאושרו כמפעלים חיוניים, וכן רשימות של בתי מרקחת, של תחנות דלק וספקי דלק, של בעלי מקצוע וכן של פרסומים.

(א) בעיריית אופקים לא נמצא המידע האמור. הרשימות הנדרשות הוכנו רק בעקבות קבלת הערות של משרד מבקר המדינה.

(ב) עיריית הוד השרון לא הכינה רשימה של מרפאות ושירותי בריאות ובה פירוט של סוגי המרפאות, המעבדות ותחנות החלוקה של כרטיסי מזון אשר נותנות שירותים בעת חירום. העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה כי תחנות חלוקת כרטיסי מזון ייפתחו במרכזי קליטה והפינוי העירוניים; עם זאת היא לא קבעה זאת בנוהל העירוני ולא שיבצה בעלי תפקידים לכך.

83 נוהל שהפיץ מל"ח בנובמבר 1995. הנוהל כלל מידע בנושא תכנון, ארגון ותפעול של מידע לציבור ברשות המקומית.

(ג) עיריות אור יהודה וקריית מלאכי לא הכינו רשימות של תחנות דלק וספקי גז שיפעלו בעת חירום, רשימות של תחנות לחלוקת כרטיסי מזון ורשימת שמות של בעלי מקצוע לחירום ושל אחיות ומטפלות אשר נותנות לנזקקים לכך טיפול בבתייהם.

(ד) עיריות אור יהודה, הוד השרון, יבנה וקריית מלאכי לא הסדירו עם בתי הדפוס הפועלים בתחום שיפוטן, באמצעות הסכם או חוזה, קבלת שירות לעת חירום כנדרש על פי נוהל המידע לציבור; בעיריות יבנה וקריית מלאכי לא צוין אם משרד התמ"ת אישר כי בתי הדפוס הם מפעלים חיוניים.

בעקבות הערות משרד מבקר המדינה הסדירה עיריית הוד השרון אספקת הדפסות לעת חירום עם ארבעה מעשרה בתי דפוס הפועלים בתחום שיפוטא.

3. בתיקי האב נקבע כי יש לתכנן מראש את האמצעים שיהיו ברשות בעת חירום, לרבות אתר אינטרנט מקומי, ערוץ רדיו אזורי או מקומי, "מסבירים מקומיים", מתנדבים מסבירים ומודעות ופרסומים לשעת חירום, לפי הנוסח שנקבע בתיקי האב.

(א) עיריית אופקים לא תכננה באילו אמצעים תשתמש בעת חירום ולא הדפיסה חומרי הסברה בנושא. בעקבות קבלת הערה של משרד מבקר המדינה קבעה העירייה את אמצעי התקשורת להעברת מידע לציבור ומינתה מנהלת מכלול מידע לציבור; עם זאת היא לא הכינה תכנית להפצת אמצעי ההסברה.

(ב) לעיריות אור יהודה והוד השרון לא הייתה תכנית להפצת אמצעי הסברה בעת חירום באמצעות אמצעי התקשורת הפועלים בתחום שיפוטן (לרבות אתר האינטרנט המקומי).

(ג) בידי עיריית הוד השרון גם לא היה מידע לגבי מספר העותקים שמפיצים 11 עיתונים מקומיים הפועלים בתחום שיפוטא.

(ד) עיריות אור יהודה וקריית מלאכי הסתפקו בהכנת דוגמאות פרסומים, ולא הדפיסו פרסומים לעת חירום בכמות הנדרשת, אף על פי שייעדו בתקציבן לשנים 2007-2009 סכומים להוצאה זו; עיריית קריית מלאכי מסרה למשרד מבקר המדינה שלדעתה אין טעם להכין הודעות מסודרות כי הנושא משתנה ולא ניתן לדעת מראש מה אופי ההודעה שתידרש. עיריית הוד השרון אף לא ייעדה בתקציבה לשנים 2007-2009 שום סכום למימון הוצאה זו.

4. בנוהל המידע לציבור נקבע כי כל רשות מקומית תקים בתחום שיפוטא לשכות מידע מקומיות שיפועלו בעתות חירום, יאוישו בדוברי שפות זרות ויהיו אמצעי עיקרי להעברה ולהפצה של כל סוגי המידע לציבור ואשר גם יקלטו מידע מהאוכלוסייה על המתרחש בשטח (בנוהל גם נקבע כמה לשכות יהיו בהתחשב בכך שהמרחק המרבי ביניהן יהיה קילומטר וחצי; פורטו גם הציוד והאמצעים שיהיו בכל אחת מהן).

(א) המועצה המקומית מג'ד אל-כרום לא מינתה אחראי לנושאי הסברה ודוברות לעת חירום ולא הכינה נוהל הפעלה להסברה ומידע להפצה בעת חירום.

(ב) אמנם בפברואר 2009 מינתה עיריית טמרה אחראי להסברה ולדוברות לעת חירום (ללא כתב מינוי) אבל תחום עבודתו הרגיל הוא תחום הרכש, אין לו שום ידע בתחום ההסברה, והוא לא השתתף בשום הדרכה והשתלמות בתחום הדוברות. העירייה גם לא הכינה עבורו נוהל הפעלה, וגם לא הוכנו תיקי הפעלה ובהם חומר והנחיות להסברה ומידע להפצה.

(ג) עיריות אופקים וקריית מלאכי לא הקימו לשכות מידע מקומיות.

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

עיריית קריית מלאכי מסרה בתשובתה כי בעקבות מבצע עופרת יצוקה נפתחו חמש לשכות מידע נוספות בנקודות שונות בעיר המופעלות על ידי רכזות השכונות ובכלל זה צוותי מתנדבים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בנוהל העירייה לשעת חירום לא פורטו תפקידיהם, שמותיהם, מספרם ותפקידם של הצוותים הללו.

(ד) עיריית אור יהודה קבעה כי בתחום שיפוטה יפעלו שש לשכות מידע, אך מהמסמכים שבידה לא ניתן ללמוד אם די במספר זה על פי הנדרש בתיקי האב; כמו כן הלשכות לא אוישו כלל בצוותים, לא הוכן להן נוהל הפעלה ולא הוכנו תיקי הפעלה שיכללו חומר והנחיות להסברה ומידע להפצה. כמו כן לא תורגלה פריסת הלשכות.

(ה) עיריית הוד השרון קבעה כי יפעלו בתחום שיפוטה 11 לשכות מידע, אך לא הכינה נוהל להפעלתן ואיישה אותם רק בעשרה עובדים. העירייה גם לא תרגלה את פריסת הלשכות.

5. תיקי האב ונוהל המידע לציבור ממליצים לרשויות המקומיות לגייס, לארגן ולהכשיר במסגרת מערך ההסברה של הרשות צוות מסבירים מקומיים שחבריו יהיו אנשי ציבור מוכרים - רבנים, מנהיגים קהילתיים ועדתיים, ראשי ועדים שכונתיים, מנהלי בתי ספר, חברי מועצת העיר וכיו"ב. בתיקי האב נאמר כי הצוות יהיה כפוף לראש המכלול, וכי אנשיו יוכשרו לתפקידיהם באמצעות השתתפות בהשתלמויות ובתרגילים.

שום רשות מהרשויות המקומיות שנבדקו לא הקימה צוות מסבירים מקומי.



כבר בדוח המיוחד העיר משרד מבקר המדינה לרשויות המקומיות כי להפעלת מערך המידע וההסברה נודעת חשיבות רבה בקיום הקשר בין הרשות המקומית לתושב. הבדיקה העלתה כי ברשויות המקומיות שנבדקו לא הוקמו מכלולי המידע לציבור, לא בוצעה היערכות להפעלת מוקדי החירום במתכונת שנקבעה בתיקי האב ולהפעלת לשכות מידע ויצוותי מסבירים. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול בהקדם האפשרי בעזרת מל"ח ופיקוד העורף להקמת מכלול המידע לציבור כפי שנדרש בתיקי האב ובנוהל המידע לציבור. ראוי שמכלול זה יתורגל בלא דיחוי.

תפעול ולוגיסטיקה

1. בתיקי האב נקבע כי על מכלול זה מוטלת האחריות לתכנן ולהכין את הפתרון הלוגיסטי לבעיות המתעוררות במצבי חירום, לרבות נוהלי עבודה לפעולת המכלול בשעת חירום כדי לספק פתרון לוגיסטי לכל הסוגיות הנוגעות למרכיבי הרשות בתחומי הרכש, האספקה, התחבורה, הציוד, הדלק, המזון והתחזוקה וכן לתכנן ולהסדיר באמצעות חווה עם ספקים את אספקת המזון

למרכזי קליטה ולעובדי הרשות ואת אספקת הציוד, הדלק והאמצעים האחרים הדרושים לפעילותה של הרשות.

(א) עיריות אופקים, אור יהודה וטמרה והמועצה המקומית מגיד אל-כרום לא הכינו נוהלי עבודה לפעולת המכלול בעת חירום וגם לא הסדירו בכתב את אופן אספקת השירות עם נותני השירותים (למעט קבלן פינוי הריסות שהתחייב לספק שתי משאיות, "שופל" ומחפרון לעיריית אופקים).

(ב) עיריות הוד השרון וקריית מלאכי לא הסדירו באמצעות חוזים עם הספקים ונותני השירותים השוטפים שלהן את העניינים האלה: פינוי האשפה, טיאוט מכני, תחזוקת מרכוזות הטלפונים, תחזוקת תאורת הרחובות, פינוי הפסולת הביתית. עיריית קריית מלאכי גם לא הסדירה את עניין תחזוקת מכוני השאיבה ותיקוני הצנרת.⁸⁴

(ג) אמנם הרשימה שבידי מכלול הנדסה בעיריית יבנה כללה 34 בעלי מקצוע, אך נכללו בהם רק מעט בעלי מקצוע בכל תחום, כגון: נגרייה אחת, ארבעה חשמלאים ושני מסגרים. העירייה מסרה כי חתמה על חוזה מסגרת עם קבלנים העוסקים בכמה תחומים ובהם בנייה, זגגות, ומסגרות, וכי יש בידיה די אמצעים שיאפשרו לה לעמוד בדרישות שהוצבו לה.

מבדיקת חוזה שצירפה העירייה לתשובתה ובו נכללו כתבי כמויות ועבודות שמבצע הקבלן במסגרת שירותיו לעירייה ומנוסח התחייבות הקבלן עולה כי אין בהם התחייבות לספק בעלי מקצוע שימלאו את צורכי החירום של העירייה בכל הנוגע לשיפוץ מבנים שניזוקו.

עוד הועלה כי חלק מהקבלנים הנותנים שירותים למכלול הנדסה בעתות שגרה מסרו פירוט של השירות שיתנו לעירייה בשעת חירום ללא התחייבות בכתב. במועד סיום הביקורת טרם הסדירה העירייה בחוזים עם שמונה קבלני עבודת פיתוח ושיפוצים העובדים עמה את האופן שתקבל מהם שירותים גם בעת חירום.

2. בשעת חירום מגייס צה"ל חלק גדול מרכבי התובלה שבמשק האזרחי, לרבות הנהגים הרגילים של הרכב. המשק האזרחי נאלץ להסתפק ברכבי התובלה הלא מגויסים. משום כך יש צורך בתכנון קפדני ובארגון מראש של אמצעי התובלה, המצומצמים יחסית, שימשיכו לפעול במשק האזרחי בשעת חירום, כדי לוודא שהם ינוצלו ביעילות וכראוי. לשם כך על הרשות המקומית לנהל תיק תכנון מקומי לתחבורה לעת חירום שיכיל מידע על חברות הובלה והסעה ועל מערך התחזוקה (מוסכים וכו') שבתחומה.⁸⁵

עיריות אופקים, הוד השרון וקריית מלאכי לא ניהלו רשימה ובה מידע על המוסכים שבתחום שיפוטן, ובכלל זה שם הבעלים, כתובת, מספר הטלפון ותחום ההתמחות. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה הכינו עיריות אופקים והוד השרון רשימת מוסכים.

3. עוד נקבע בתיקי האב כי הרשות המקומית תפעל בעת רגיעה לריתוק כלי הרכב שבבעלותה לצורכי חירום ותכין תכניות להקצאתם לאגפים ולמחלקות בעת חירום; כמו כן היא תיערך לשריין כלי רכב ממשרדי הובלה ומספקים בעת חירום.

84 יצוין כי עיריית קריית מלאכי הסדירה באמצעות הסכמים עם חברות להסעות תלמידי בתי הספר בתחום שיפוטה את המשך אספקת השירות בעת חירום, כנדרש.

85 בעניין זה ראו גם "היערכות משרד התחבורה למתן שירותי תובלה למשק האזרחי והיערכות צה"ל", דוח מבקר המדינה 60א', מאי 2010, עמ' 5-23.

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

(א) אמנם עיריית אופקים הכינה רשימה של כלי רכב שבבעלותה כדי לרתום אותם לשירותה בעת חירום, אולם רק בעקבות הערת משרד מבקר המדינה היא פנתה לקבלת אישור מראש מטה מחוזי של משרד התחבורה (המחלקה לשעת חירום) בבקשה לרתק כלי רכב שברשותה לשעת חירום.

(ב) עיריית אופקים, הוד השרון ויבנה לא הכינו תכניות להקצאת כלי רכב שברשותן לאגפים ולמחלקות, וגם לא נערכו לאפשרות לשכור כלי רכב לעת חירום.

עיריית יבנה מסרה בתגובה למשרד מבקר המדינה כי "הצורך לקבוע איזה רכב יעשה איזו משימה, תפיסה מופרכת, חסרת גמישות תפעולית והיתכנות. מנהל הרכב ישגר על פי סדר העדיפות הנגזר משיקולי זיקה את הנדרש לשגר ועוד".

בעקבות קבלת הערות משרד מבקר המדינה הכינה עיריית אופקים תכנית להקצאת כלי הרכב למחלקות העירייה.

(ג) עיריית קריית מלאכי הכינה רשימה של שש חברות הסעה שבתחום שיפוטה, אך עם שתיים מהן לא הסדירה את מתן השירות בשעת חירום באמצעות חוזה.

עיריית הוד השרון לא ריתקה נהגים לעת חירום (למעט נהג משאית לצוות כוננות ונהג טיאוס), ורק בעקבות הערת משרד מבקר המדינה היא הכינה רשימת נהגים לריתוק.

4. בשעת חירום קשה לספק דלק בעיקר מחמת מחסור באמצעי הובלה (צה"ל מגייס את מרבית מכליות הדלק של המשק האזרחי לשעת חירום). כדי לספק דלק לתושבים באופן סדיר בעת חירום, על הרשות המקומית להכיר את המפעלים החיוניים לדלק הנמצאים בתחום שיפוטה, מאחר שהיא עשויה להתבקש להושיט להם סיוע בכל הנוגע לכוח אדם (מתנדבים), רכב, ציוד מכני הנדסי, גנרטורים וכו'. בנהלים לשעת חירום נקבע כי הרשות תנהל תיק תכנון ובו נתונים על הצריכה והקיבול של מתקנים ומוסדות חיוניים שבתחום שיפוטה, על מכלי דלק ניידים שבבעלותה, על תחנות דלק בתחום שיפוטה ועל ספקים למוצרי דלק וגו הפועלים בתחום זה.

(א) עיריית אופקים לא קבעה נוהל פנימי לתחום הדלק; יתרה מזו, אין בידה (בידי מכלול לוגיסטיקה) נתונים על נפח הקיבול והצריכה היומית של דלק של מתקנים ומוסדות חיוניים, ואין בידיה גם רשימת ספקי גז במרחב המקומי. בעקבות הביקורת השלימה העירייה את הנתונים שבידיה על הדלק הנדרש למתקנים חיוניים ולספקי גז מקומי, אולם ברשימות תחנות הדלק לא נכללו נתונים על הקיבולת של תחנות הדלק, ובנתוני הצריכה של מתקנים חיוניים היא לא כללה מרכולים כנדרש.

(ב) גם בידי עיריית הוד השרון וקריית מלאכי אין נתונים על צריכה וקיבול של הדלק של מתקנים ומוסדות חיוניים שבתחום השיפוט שלהן.

(ג) בידי עיריית הוד השרון לא היו פרטים חיוניים על מספר מכלי הגז שברשות ספקי הגז הפועלים בתחום שיפוטה. בעקבות הערת משרד מבקר המדינה הכינה העירייה רשימה חלקית הכוללת בתי עסק בלבד שבהם נתונים על צריכת דלק של גנרטורים.

5. בתיקי האב נקבע כי יש לתכנן, לתאם ולהסדיר באמצעות חוזה את אופן אספקת המזון על פי צורכי הרשות בעת חירום ולהכין מאגר מידע בנושא מפעלים וקמעונאים המיועדים לספק מזון. לשם כך על הרשות המקומית להכין תיק תכנון בתחום המזון. בעת חירום יש לנהל עבור התושבים מאגר מידע על מפעלי מזון, חנויות, מרכולים ורשתות שיווק הפועלים ברשות, לתאם אספקת מזון למרכז קליטה שבאחריות הרשות ולתאם את הסיוע המוניציפלי הנדרש למפעלי מזון ולקמעונאים.

(א) שבע הרשויות המקומיות שנבדקו לא הסדירו באמצעות חוזים עם ספקים את עניין אספקת המזון על פי צורכי הרשות בעת חירום.

(ב) עיריות אור יהודה, הוד השרון, יבנה וקריית מלאכי גם לא נערכו בשיתוף פיקוד העורף - באמצעות כוח אדם, כלי רכב ואמצעים אחרים הדרושים לכך, כאמור בנוהל מל"ח - להסדרת חלוקת המזון לאוכלוסייה אם תהיה התקפת רקטות מתמשכת על העורף⁸⁶.

(ג) בתיק תכנון המזון של עיריות הוד השרון וקריית מלאכי לא נמצאו נתונים בדבר צריכת המזון השבועית של מוסדות ציבור ומוסדות מיוחדים (פנימיות, בתי אבות וכו').

בעקבות הביקורת הכינה עיריית הוד השרון נוהל לשינוע חלוקת מזון, ציוותה צוותים לחלוקת מזון והקצתה לכך ארבעה כלי רכב עירוניים.

(ד) בתיק תכנון המזון של עיריות אור יהודה, טמרה וקריית מלאכי והמועצה המקומית מג'ד אל-כרום לא נמצאו רשימות של מפעלי מזון טרי הניתנים להפעלה על ידי הרשות בעת חירום (שם, כתובת, טלפון, תפוקת) (למעט חברת קייטרינג אחת בעיריית אור יהודה).

עיריית קריית מלאכי צירפה לתשובתה מסמכים ובהם רשימות מפעלי מזון הכוללות שמות, כתובות ומספרי טלפון. חלקן אינו נושאת תאריך עדכון, והשאר מעודכנות לשנת 2002.

(ה) רשימה של מפעלי המזון הטרי הניתנים להפעלה הנמצאת בידי אחראי המזון בעיריית יבנה אינה כוללת כתובות ומספרי טלפון. עיריית יבנה מסרה למשרד מבקר המדינה מסמכים ולפיהם יעמוד לרשותה מלאי מזון (מחנות שבבעלותו) ל-24 שעות בלבד, וגם לכך לא ניתנה התחייבות בכתב. יצוין כי חנויות המזון הללו לא רותקו על ידי רשות המזון - חירום (במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה).

עיריית יבנה מסרה בתשובתה כי שום ספק או קבלן לא יהיה מוכן לחתום על חוזה ללא תמורה כספית, ולא יעלה על הדעת כי היא תחתום על חוזים שבמסגרתם היא תידרש לשאת בעלויות שונות, אלא אם כן יתעורר צורך דחוף לעשות כן. עוד מסרה העירייה כי חלוקת מזון לאוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים תוסיף להתבצע על ידי ארגון התנדבותי הפועל בתחום זה בעתות שגרה, בתוספת מתנדבים שיתגברו את מערך החלוקה.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שנבדקו כי עליהן להיערך מהבחינה הלוגיסטית לאפשרות שיהיה עליהן לסייע לחלוקת מזון לתושבים השוהים במקלטים בעת שהעורף יותקף במשך פרק זמן ממושך.

6. בנוהל בניה ושיכון בסעיף שיקום נזקים למבנים בשעת חירום (להלן - נוהל שיקום נזקים) נקבע כי על הרשות המקומית לתכנן, בתיאום עם הרשות המחוזית לבנייה בשעת חירום של המשרד לבינוי ושיכון ועם הממונה על מיסוי מקרקעין באזור, את הקמתם של מוקדים משותפים

⁸⁶ בנוהל 146 של מל"ח, שחל על הרשויות שאינן בקו העימות, נקבע כי "במצב של תקיפה מתמשכת על יישובים בתחום הגזרה של פיקוד העורף, שבעטיה משתנה שגרת החיים באופן מהותי, שאינו מאפשר יציאת התושבים מבתיהם או מהמקלטים לרכישת מוצרים חיוניים או קבלת שירותים חיוניים, ואינו מאפשר לרשויות האזרחיות לממש את אחריותן, יסייע פיקוד העורף באמצעות יחידותיו גם למשימות שבאחריות הרשויות האזרחיות, לרבות: חלוקת מצרכי מזון ומים, שיסופקו ע"י המערכות האזרחיות".

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

שיפעלו בעת חירום כדי לסייע לאזרחים שרכושם נפגע להגיש תביעות; גם נקבע אילו אמצעים יועמדו לרשות המוקד המשותף (קווי טלפון, מפות וכו'), ונקבע שהרשות המקומית תכנן את אופן איוש המוקד בנציגיה לצורך קבלת קהל ולשמירה על הסדר.

עיריות הוד השרון וקריית מלאכי לא תכננו הקמת מוקדים משותפים.

7. בנוהל שיקום נזקים נקבע כי על הרשות המקומית להכין רשימה של בעלי מכולות לאחסן ציוד שניתן להתקשר אתם בשעת חירום; רשימה של משרדי הובלה הפועלים בעת חירום שניתן להתקשר אתם לצורך הובלת מכולות וכן רשימת אחראי בנייה ברשויות מקומיות שכונות.

עיריות הוד השרון וקריית מלאכי לא הכינו את הרשימות האמורות.

8. בנוהל כוח (חשמל) של מל"ח נקבע כי על אחראי החשמל של הרשות המקומית לאסוף נתונים ולהכין תיק תכנון לכוח (חשמל) לשעת חירום הכולל מידע חיוני כגון רשימת מתקנים חיוניים שבבעלות הרשות המקומית ובבעלות אחרים ודרישותיהם בנוגע לחשמל במתקנים בתחום השיפוט של הרשות המקומית שהפעלתם חיונית לצורכי התושבים בשעת חירום (מקלטים ציבוריים, משרדי הרשות המקומית, מתנ"סים, מרפאות, חנויות לממכר מזון, תאורת ביטחון); מלאי הדיוזל (לגנרטורים שבבעלות הרשות המקומית) ורשימת מוסכים וסוכנויות שירות במרחב המקומי שעשויים לסייע בשעת חירום בתיקון או בהשכרה של יחידות דיוזל; רשימת קבלני חשמל פטורי גיוס בתחום השיפוט של הרשות המקומית שהרשות תוכל להיעזר בהם לביצוע עבודות גדולות ולקבלת ציוד חשמל, ולחלופין תוכל להסדיר אתם שהם יספקו לה שירותים דחופים בהתראה קצרה.

(א) בעיריות אופקים וקריית מלאכי אין המידע המפורט בנוהל כוח חשמל לשעת חירום⁸⁷. בעקבות קבלת הערתו של משרד מבקר המדינה הכינה עיריית אופקים מידע זה.

(ב) בעיריית הוד השרון אין שום מסמכים המפרטים את דרישות החשמל של מתקני החשמל בתחום שיפוטה. העירייה לא קבעה עם קבלן החשמל המספק לה שירותים הסדר ולפיו הוא יספק לה שירותים לשעת חירום. העירייה לא קבעה עם סוכנויות לטיפול בגנרטורים הפועלים בתחום שיפוטה הסדרים ולפיהם הם יסייעו לה בהתראה קצרה בשעת חירום (אף על פי שבבעלות העירייה גנרטור אחד). בידי העירייה אין גם רשימת מכונאים כנדרש על פי הוראות החירום.

צפירה

פיקוד העורף אחראי להתקנה, לתחזוקה ולהפעלה של מערך הצפירה הן בשעת חירום והן בשעת רגיעה (ימי זיכרון וכו'). שטח מדינת ישראל חולק לאזורי צפירה, והצפירה מופעלת בעת הצורך ובהתאם לאיום בכל הארץ או באזורי צפירה מוגדרים. בכל שכונות העיר אמורים להיות מותקנים צופרים שיספקו לתושבים שירות מיטבי בכל הנוגע לאזעקה.

מערכת האזעקה שבתחום שיפוטה של המועצה המקומית מג'ד אל-כרום לא נמצאה תקינה בבדיקה שעשה מבקר המדינה. המועצה מסרה בתשובתה כי לפני ימי הזיכרון מערכת האזעקה הייתה תקינה, וכל תקלה שנרשמה בה מדווחת לפיקוד העורף.

87 למעט מפוי חלקי, שאינו נושא תאריך עדכון, של המתקנים החיוניים שבבעלות עיריית אופקים ובבעלות אחרים הפועלים בתחום שיפוטה.

מערכת האזעקה של עיריית טמרה אינה פועלת באופן מלא ובכל תחום שיפוטה, ולפיכך רק כ-70% מתושבי טמרה שומעים את הצפירה. בפברואר 2011, בעת שהתקיים תרגיל פיקוד העורף, הורה פיקוד העורף למועצה להפעיל את מערכת הצפירה בשעה 11:05, אולם כמה אזרחים התלוננו שלא שמעו את הצפירה בזמן התרגיל.



להפעלת מערך התפעול והלוגיסטיקה נודעת חשיבות רבה לעניין מתן שירותים שוטפים לתושבים בשעת חירום. ברשויות המקומיות שנבדקו התגלו ליקויים מהותיים שבעת חירום עלולים להקשות עליהן לקבל שירותים מגורמים שונים כגון קבלנים וספקים. גם בתחום המזון הרשויות המקומיות שנבדקו לא דאגו לתכנון מערך אספקת המזון כנדרש בתיקי האב.

בינוי ושיכון

1. בנוהל בינוי ושיכון של מל"ח נקבע כי על הרשות המקומית להבטיח שבשעת חירום יעמוד לרשותה בין היתר כוח אדם בתחומים אלו: מהנדסי בניין, חשבי כמויות, טכנאי בניין ופקידי קבלת קהל; כוח האדם יכלול מגויסי פנים (עובדי הרשות המרותקים) ומגויסי חוץ (בעלי מקצוע שיאותרו בתחום שיפוטה של הרשות וירוקו בעת רגיעה לטובת הרשות באמצעות משרד התמ"ת).

בתיקי האב נקבע כי רשות מקומית תכשיר צוותי תקרית (צוותי עבודה) להפעלה בעת חירום. מדובר בצוותים ייעודיים שתפקידם יהיה, בין היתר, לאתר, לסמן ולשקם מבנים מסוכנים ולדאוג לכריתה ולגיוזם של עצים. מטרתם של הצוותים למסור לגופי החירום במהירות מידע על תכניות חשיתיות ומבנים ולתת להם סיוע נדרש אחר.

(א) חמש משרות בתחום ההנדסה שנקבעו בתקן לשעת חירום של עיריית הוד השרון לא אושרו. כמו כן לא נקבעו בתקן משרות של פקידי קבלת קהל. עיריית הוד השרון הכינה רשימה של 13 מהנדסי בניין וכביש שיופעלו בשעת חירום, שישה מהם עובדי עירייה שכלל לא רותקו לשעת חירום, ושבעת האחרים הם מהנדסים-יועצים של העירייה שעמם יש לעירייה התקשרות חוזית, אשר העירייה לא כללה בה סעיף הסכמה להעסקה בשעת חירום. עוד הועלה כי 13 מהמהנדסים אשר נכללו ברשימת עיריית הוד השרון לא צוותו לצוותי פעולה בתחום ההנדסה לשעת חירום; עבור צוות המהנדסים לאישור מבנים (סוקרים לאחר אירוע) לא הוכן נוהל פעולה מפורט.

(ב) מחלקת הנדסה של עיריית קריית מלאכי ריתקה לעת חירום את מהנדס העירייה וטפסן אחד בלבד.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מחלקת הנדסה לא תוכל לבצע את משימותיה בעת חירום אם תעמוד לרשותה מצבת כוח אדם כזאת.

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

עיריית קריית מלאכי מסרה למשרד מבקר המדינה כי אגף ההנדסה מונה שבעה עובדים ואגף התשתיות מונה עובד אחד, בשל תכניות הבראה ובשל פיטורי עובדים ומנהלים. עוד מסרה כי אגף ההנדסה תוגבר במהנדס נוסף כדי לצמצם את המחסור בכוח אדם.

(ג) אמנם עיריית קריית מלאכי הקימה שבעה צוותים אזוריים (שלושה עובדים בכל צוות) למיפוי נזקים במבנים שנפגעו, אך לא נקבע נוהל המגדיר את תפקידם, את בעלי המקצוע שייכללו בהם, את תפקידיהם בעת חירום ואת תפיסת ההפעלה בעת אירוע. לא ניתן אפוא לדעת אם הצוותים יוכלו לתת את כל השירותים הנדרשים בעת חירום. נוסף על כך לא הוקם צוות לאיתור מבנים מסוכנים.

2. בנוהל שיקום נזקים נקבע כי תוכן רשימת חברות בנייה, קבלנים ובעלי מקצוע לשעת חירום ובה יצוינו שמות בעלי מקצוע והתמחותם, לרבות קבלני שיפוצים כלליים העוסקים באיטום, בריצוף, בטיח, בעבודות בטון ובבנייה, בנגרות, באלומיניום, בחשמל, בתשתית, בצביעה ובמיזוג אוויר.

בבדיקה הועלה כי רשימת הקבלנים של עיריית הוד השרון כוללת רק ארבעה קבלני חשמל וחמש חברות קבלניות המבצעות עבודות בניין ושלד.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית הוד השרון כי עליה להגדיל את הרשימה ולכלול בה קבלני שיפוצים כלליים, וכן קבלנים בתחום הצביעה, הנגרות, האלומיניום ומיזוג האוויר.

חינוך

בתיקי האב נקבע כי אגף החינוך יכין נוהלי עבודה לעת חירום ובכללם תכניות לימודים ואמצעי הדרכה לשהייה במקלטים, תכניות להפעלת גני ילדים, פנימיות ומעונות יום (על פי תפוסת המקלטים); וכי האגף יטפל בריתוקם המשקי של צוותי מוסדות החינוך ושל חברות הסעת תלמידים ויחננו את מערך ההיסעים וכן רשימות הנוגעות לתפוסת מקלטים (ראו להלן) ואת תגבור המורים לשעת חירום.

1. עיריות אור יהודה וטמרה והמועצה המקומית מג'ד אל-כרום לא הכינו נוהלי עבודה לעת חירום; למעט עיריית אור יהודה הן אף לא הכינו תכניות לימודים ואמצעי הדרכה לעת שכזאת.

2. עיריית הוד השרון הכינה נוהל ועדת חינוך שאינו מתייחס לנושאים כגון היערכות לעת חירום, קיום תכניות לימודים לשעת חירום, לרבות הפעלת מערכת החינוך הבלתי פורמלית והפעלת גני ילדים, פנימיות ומעונות והסעת תלמידים של החינוך המיוחד.

3. עיריות אור יהודה, הוד השרון וקריית מלאכי לא טיפלו בריתוקם המשקי של צוותי מוסדות החינוך;

4. עיריות אופקים, אור יהודה, הוד השרון, טמרה וקריית מלאכי והמועצה המקומית מג'ד אל-כרום לא תכננו את מערך ההיסעים לעת חירום; עיריות הוד השרון וטמרה והמועצה המקומית מג'ד אל-כרום לא הסדירו באמצעות חוזים עם המסיעים את קבלתם של שירותים בשעת חירום.

5. (א) ברשימת דוח תקן ואיוש של אגף החינוך בעיריית יבנה לשעת חירום נכללו הממונה על החינוך ומזכירתו בלבד. עוזר ממונה חירום במחלקת החינוך המופיע ברשימת ועדת מל"ח מקומית אינו מופיע ברשימת דוח תקן ואיוש של העירייה לשעת חירום.

- (ב) הנוהל האגפי של עיריית יבנה אינו עוסק בכוח אדם שיוקצה למוסדות חינוך בשעת חירום, בין השאר, כדי לקיים פעילות בחינוך הבלתי פורמלי ולתגבר את מעונות הילדים; בנוהל גם לא נקבע עם אילו גורמים יעמוד אגף החינוך בקשר בשעת חירום, אילו סידורים יהיו להסעת מורים ותלמידים, אילו עזרי מטה יעמדו לרשותו ומה יהיה מערך הדיווח.
- (ג) ברשימות תגבור כוח אדם בעת חירום לא צוין המחסור הצפוי במורים, ולכן לא ידוע אם מספר המורים המיועדים לתגבור מתאים לצרכים.
- (ד) ברשימות גני הילדים והמעונות לא נכללו המעונות וגני הילדים הפרטיים שאינם קשורים למערכת החינוך העירונית.
- (ה) במסמך שקיבל מנהל אגף החינוך מקבלן ההסעות המספק שירותים בעת רגיעה נכללת רשימה של 13 כלי רכב שהוא יעמיד לרשות העירייה בעת חירום להסעת תלמידים למוסדות חינוך (שבעה מיניבוסים, רכב נכים, שני רכבי טרנזיט ושלוש מוניות). במסמך לא צוין במפורש כי הקבלן מתחייב לתת את השירות בעת חירום.
- עיריית יבנה מסרה בתשובתה כי שלושה ארגונים המסייעים לה בתחום החינוך בעת שגרה ישמשו גיבוי ועתודה למערכת החינוך בשעת חירום.

סיכום

ממצאי הביקורת בדבר היערכותן ומוכנותן לחירום של הרשויות המקומיות שנבדקו, מעלים תמונה עגומה המצביעה על מחדל מתמשך שהיה ראוי לתקנו, לאחר חמש שנים מתום מלחמת לבנון השנייה. דומה שהגופים האמונים על היערכות הרשויות המקומיות מנסים להתנער מאחריותם וטרם התקבלו כלל ההחלטות הנדרשות וטרם הוחל בביצוען.

רח"ל, בהיותה הגוף המוביל והמנחה את משרדי הממשלה ובכללם משרד הפנים, נדרשת להיות מעורבת יותר באיסוף המידע על מידת מוכנותן של הרשויות המקומיות לעתות חירום; לשם כך עליה להשלים את גיבוש המדדים שלפיהם תיקבע רמת מוכנותן של רשויות מקומיות ולנתב את הסיוע וההכוונה שהקצו גורמי השלטון המתאימים עבור רשויות שאינן ערוכות כנדרש לעת חירום. על רח"ל לדאוג גם לשיתוף רב יותר של משרדי הממשלה הרלוונטיים בתרגול הרשויות המקומיות ובהכוונתן, בייחוד בתחומים הנוגעים לפעולות משרדי הממשלה הרלוונטיים בנוגע לענייני רווחה, מתנדבים, חינוך ודוברות. רח"ל גם צריכה להנחות את פיקוד העורף ואת הרשויות המקומיות להכין תרחישי ייחוס לכל אחת מהרשויות המקומיות שישקפו את מוקדי האיום השונים של כל רשות ואשר ישקללו את כל המרכיבים שפורטו בדוח. ראוי שרח"ל אף תפעל לשלב את כלל מערכות הרשות המקומית בעת ביצוע תרגיל בתחום שיפוטן ולדמות את תפקידיהן ופעילותן של הרשויות המקומיות במצבי כוננות שונים; לשקול את האפשרות לנסות להגדיל את מספר הרשויות המקומיות שבהן מתבצעות ביקורות וכן לבצע מעקב בנושא תיקון הליקויים שהועלו.

כעיקרון, משרד הפנים הינו הגוף המאסדר והאחראי לתפקודן של הרשויות המקומיות, וזאת כל עוד לא קבע המחוקק במפורש שתוטל על גוף אחר האחריות לתפקודן של הרשויות המקומיות בתחום זה או אחר. בנושא של מוכנות העורף, חלק מהידע המקצועי והמשאבים הדרושים אכן נמצאים בידי גופי הביטחון והחירום, ואף מוקנות להם סמכויות בנושאים שונים, לרבות הסמכות להכין הנחיות לרשויות המקומיות בעניינים מוגדרים. ואולם, המחוקק לא קבע מסגרת חקיקתית ממצה שבאמצעותה הוגדרו סמכויותיהם של הגופים הרלוונטיים השונים בנוגע לתחום חשוב זה, ונוכח העדר מסגרת כזו, על משרד הפנים ליטול אחריות גם בעניינים הנוגעים לנושא של מוכנות העורף - ובמיוחד בהיבטים תקציביים שלו. המחוקק הטיל על משרד הפנים חובות וסמכויות שונות, שעל מנת למלאן כיאות על המשרד להיות מעורה ומעודכן בפעולות הנדרשות מהרשויות המקומיות בנושא ובמידת עמידתן בדרישות הרלוונטיות לעניין. אשר על כן, ועד שיקבע המחוקק אחרת, למשרד הפנים תפקיד חשוב למלא בנוגע לתפקוד הרשויות בתחומים הללו ובהתאם להנחיות המחייבות בנושא.

כדי שיוכל משרד הפנים למלא את תפקידו באופן המיטבי, בייחוד בתחום מימון התקציבים וניתובם לרשויות הנוזקות לכך, עליו לקבל באופן שוטף מידע מקיף וכולל בכל הנוגע למידת ההיערכות והמוכנות של הרשויות לעתות חירום. הדבר יסייע לו גם לקבל החלטות בכל הנוגע להיקף הסיוע שניתן לרשויות המקומיות כדי להכנין באופן המיטבי לעתות חירום. גם רח"ל נדרשת לקבל באופן שוטף את המידע לעיל כדי למלא את תפקידה כיאות גם בעת חירום. משרד הפנים נדרש גם לקבוע אמות מידה וסדרי עדיפויות שלפיהם יוכנו התכניות השנתיות ויוקצה הסיוע שהוא מספק לרשויות; לפנות אל הרשויות המקומיות בדרישה לאיש את כל התפקידים ביחידת הביטחון, ולהעמיד בראשה ממונה על הביטחון בשעת חירום בעל כישורים מתאימים שימלא את תפקידו במשרה מלאה; להקצות את המשאבים הנדרשים להקמתם ולהכשרתם של צוותי חירום, להקמת מחסני חירום ולרכישת ציוד חירום, וכן עליו לאשר ללא דיחוי לכלול בתקן ייעודי משרת מחסנאי שיטפל בציוד לעת חירום.

ראוי כי פיקוד העורף ימשיך בטיפולו בארגון ובהכשרה של מתנדבים מקרב האוכלוסייה למשימות הסיוע האזרחי בעת חירום. לנוכח הממצאים החמורים של הבדיקות שעשה פיקוד העורף בתחום התחזוקה והכשירות של המקלטים הציבוריים, עליו לדאוג לכך שביקורות המוכנות יתבצעו בתדירות הנדרשת ושהיקפן יהיה רחב כנדרש; ועליו גם לדרוש מהרשויות המקומיות להציג תכנית לתיקון הליקויים.

על הרשויות המקומיות לשפר את מכלול פעולותיהן בנוגע להיערכותן ולמוכנותן בשעת חירום, ובכלל זה להעמיד בראש יחידותיהן העוסקות בחירום ממונה על הביטחון שיידרש להפעיל את כל המערך העירוני בעת חירום; על חלקן לקבוע נוהלי הפעלה, ליישם חלק מנוהלי משרד הרווחה, לאסוף מידע במתכונת הנדרשת על האוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים, להקים צוותי התערבות רב-מקצועיים. עליהן גם להגדיל, בדרכים שנקבעו בתיקי האב, את מספר המתנדבים שיעמוד לרשותן בעת חירום ולהכשירם בדחיפות לתפקידם; כדי להפעיל את מערך המידע וההסברה בצורה מיטבית עליהן להקים מכלולי מידע לציבור, להיערך להפעיל את מוקדי החירום במתכונת שנקבעה בתיקי האב, להפעיל לשכות מידע וצוותי מסבירים; עליהן לשפר את הפעלת מערך התפעול והלוגיסטיקה שלהן לעניין מתן שירותים שוטפים לתושבים בעת חירום; כמו כן עליהן לטפל בהקדם בתחום תחזוקת המקלטים, שיפוצם וההצטיידות בציוד חירום חיוני; להכין בשיתוף משרד הפנים, נוהל שיסדיר את אופן טיפולם של הגורמים השונים - ובכללם הרשויות המקומיות - בתהליך הפינוי וכן את המעקב בנושא. עליהן גם לתקן, בהקדם האפשרי, את הליקויים שהועלו לגבי הקמתם והפעלתם של המכלולים השונים בעת חירום.