

פינוי אוכלוסייה בעת המלחמה

ת ק צ י ר

פינוי יזום הוא אחת השיטות להגן על שלומה של אוכלוסייה באזור סכנה. הפינוי מאופיין על פי משכו ומטרותיו - פינוי לפרק זמן ארוך נועד להגן על התושבים, ופינוי לפרק זמן קצר נועד לאפשר להם לצאת להפוגה. במצבי חירום האחריות לשלום האוכלוסייה באזור הסכנה מוטלת על הממשלה, גופי החירום והביטחון והרשויות המקומיות.

בשל המתקפה המתמשכת על יישובי הצפון בזמן מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה) עזבו תושבים רבים את יישוביהם בעצמם ואחרים פונו על ידי גופים מתנדבים ותורמים פרטיים.

פעולות הביקורת

פינוי תושבים מאזורי סיכון בזמן חירום מחייב התארגנות מקדימה של הגופים הממלכתיים והרשויות המקומיות. נקבעו שני מצבים בהם יתבצע פינוי אוכלוסייה: במצב הראשון הגופים המוסמכים לכך מכריזים על הפעלת מערך המשק לשעת חירום (להלן - מערך מל"ח, מל"ח) ובעקבות כך מופעל מערך פינוי, סעד וחללים (להלן - מערך פס"ח, פס"ח); במצב השני מחליטה הממשלה להפעיל תכנית לפינוי תושבים למתקנים מוגדרים (להלן - תכנית שעת פינוי).

בחודשים ספטמבר 2006-מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות לפינוי האוכלוסייה בזמן המלחמה ואת תהליכי הפינוי לסוגיו ברשויות המקומיות צפת, קריית שמונה, חצור הגלילית, עכו

חורפיש ושלומי. כמו כן נבדקו תהליך קליטת המפונים בעיריות תל אביב, הרצליה ורמת השרון ופעילותו של מרכז השלטון המקומי¹.

עיקרי הממצאים

סוגי מצבי חירום המחייבים פינוי

התכניות לפינוי תושבים אינן נותנות מענה לתרחישים שונים, בייחוד בהתחשב בכך שחלק מהמתקנים שלפי התכניות נועדו לקליטת מתפנים נמצאו באזורים מופגזים וחלקם לא היו זמינים היות ונתפסו על-ידי תושבים שהתפנו באופן עצמאי.

בהוראות הקיימות לא נעשתה הבחנה בין פינוי לזמן ארוך לפינוי לזמן קצר או קצוב (להלן - רענון).

בזמן המלחמה לא הופעלו תוכניות הפינוי. שר הבטחון, שבהתאם להחלטת הממשלה לגבי תכנית שעת פינוי הוא השר שהאירוע שבגיניו מתבקש הפינוי נמצא באחריותו, ובסמכותו להורות על פינוי באישור הממשלה, לא הביא בפני הממשלה ולאישורה את הצורך בפינוי אוכלוסייה.

הממשלה לא דנה ולא קיבלה החלטה מערכתית בעניין פינוי אוכלוסייה במהלך המלחמה כולה.

לדעת משרד מבקר המדינה בהתחשב בכך שעל פי החלטת הממשלה מנובמבר 2001 שר הביטחון מוסמך להביא בפני הממשלה הצעת החלטה על פינוי אוכלוסייה, ראוי היה ששר הביטחון יעלה את עניין הפינוי לדיון בממשלה, דבר שלא נעשה.

בתשובתו של משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה מ-26.4.07 נאמר כי "...שני הכלים המרכזיים לפינוי אוכלוסייה לא עמדו לרשותם של מקבלי ההחלטות, לא בשל הזנחה או רשלנות, אלא מסיבות אובייקטיביות. בעוד תכנית 'שעת פינוי' הפכה לא רלוונטית במצב בו כמחצית מהמדינה נמצאת תחת איום הטילים, הרי שפתרונות פס"ח תוכננו ונועדו לקליטת אוכלוסייה ללא קורת גג, אשר זהו לה הפתרון היחיד".

עוד צוין בתשובה, בין השאר, כי ראש הממשלה סבר שלא נכון להביא את סוגיית הפינוי ככללה לדיון יזום בממשלה. החלטה זו היא ללא ספק בתחום הפרורגטיבה של ראש הממשלה. ראש הממשלה היה ועודנו בדעה, כי לפינויים של מאות אלפי תושבים מהצפון תהיה משמעות שלילית ביותר.

היות שבזמן המלחמה התבצעה עזיבה המונית של תושבים מהצפון וארגונים פרטיים פעלו להוצאת התושבים מאזורי הסכנה, ראוי היה שהממשלה תעלה את עניין פינוי האוכלוסייה לדיון במסגרת הערכת המצב הכוללת הנוגעת לעורף.

1 מבקר המדינה כבר העיר בדוח שנתי 52'א' (2001), בפרק על "היערכות יישובי הצפון בעקבות יציאת צה"ל מלבנון", עמ' 50, על היבטים שונים הנוגעים לפינוי אוכלוסייה במצבי כוננות שונים, כמו סמכות להורות על פינוי תושבים, גיבוש תכניות מגירה בנושא והיבטים תקציביים ותחקיקתיים של הפעלת התכנית.

בתשובתו של משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה צוין, כי "משרד ראש הממשלה מסכים עם מבקר המדינה כי היקף ואיכות פתרונות הקליטה שהוכנו עד כה אינו הולם את מגוון הצרכים במצבי לחימה. ראש הממשלה הורה למשרד הביטחון לקיים עבודת מטה בנושא פינוי/ריענון".

בזמן המלחמה הוציאו הרשויות המקומיות שבאזורי הסיכון את התושבים לרענון של יום או כמה ימים במרכז הארץ או בדרומה, והדבר התאפשר בעיקר בזכות פעילותם של מוסדות וולונטריים וארגונים ללא כוונת רווח ובזכות מענה אד הוק של גופים ממלכתיים וכספי תרומות (ראו בפרק פעילות הגופים התורמים וההתנדבותיים והתיאום בינם ובין רשויות השלטון בעת המלחמה).

בתשובת משרד ראש הממשלה צוין עוד, כי בשבוע השלישי למלחמה פנה מנכ"ל משרד ראש הממשלה, למשרד התיירות שייקח על עצמו לנהל את פעולות הרענון ובמקביל מימן ויצר פתרונות לאירוח בבתי מלון בסובב כינרת, טיול בארץ והקמת מאהל גדול בגני התערוכה בתל-אביב ופארק אוהלים בפארק אשכול.

לדעת משרד מבקר המדינה נוכח מספרם הרב של המתפנים כבר בשבוע הראשון של המלחמה היה ראוי להורות על סיוע לרשויות המקומיות בפינוי האוכלוסייה מתחונן בשלב מוקדם יותר.

הכנת מערך פס"ח ברשויות המקומיות

תדירות הביקורת שעשתה רשות פס"ח ברשויות המקומיות בעניין היערכותן למצב חירום הייתה נמוכה מהנדרש. לדוגמה, בעיריית קריית שמונה ובמועצה המקומית שלומי לא נעשתה כל ביקורת בשלוש השנים שקדמו למלחמה.

על רשות פס"ח עליונה לקיים את הנוהל שהיא עצמה הכינה ולעשות ברשויות המקומיות בעת שגרה תרגולים ובדיקות בעניין ההיערכות למצב חירום בתדירות שקבעה.

בביקורת שעשתה רשות פס"ח עליונה לאחר המלחמה בחודשים נובמבר-דצמבר 2006 ובינואר 2007 ברשויות המקומיות חצור הגלילית, נצרת, נצרת עילית, שלומי, נהריה, מטה אשר, טבריה וקריית שמונה נמצאו ליקויים במערך פס"ח בכל הרשויות שנבדקו.

על ראשי הרשויות המקומיות לפעול להכשרת מערך פס"ח לפי הנחיות רשות פס"ח עליונה.

טיפולן של הרשויות המקומיות בפינוי

עיריית קריית שמונה: העיר מונה כ-22,000 תושבים. על פי נתוני העירייה, בזמן המלחמה עזבו את העיר כ-75% מהתושבים לפרקי זמן שונים, חלקם התפנו בכוחות עצמם וחלקם פונו על-ידי גופים שונים.

לעירייה נוהל מוקד תיאום פינוי ומפונים שעודכן בנובמבר 2003 במסגרת נוהלי חירום שהכינה העירייה למצבי חירום.

אף שבעשרת הימים הראשונים למלחמה עדיין לא נפלו רקטות בקריית שמונה העירייה לא הייתה ערוכה לקיום הנוהל שהיא עצמה קבעה, ואף לא פעלה ליישמו בתקופה שבין תחילת המלחמה (12.7.2006) לבין נפילת הרקטות על העיר. מוקד תיאום פינוי ומפונים הופעל רק ב-9.8.06, שלושה שבועות לאחר פרוץ המלחמה. לא הועמדו לרשות בעלי התפקידים הציוד והעזרים המצוינים בנוהל.

מאחר שהעירייה לא הייתה ערוכה במועד לפינוי תושביה בזמן המלחמה התעורר צורך להסדיר בדחיפות את הפינוי, וגורמים פרטיים ומוסדות וולונטריים התגייסו לטפל בפינוי, במקום העירייה או בשיתופה. חלק מהמשפחות ניצלו הזדמנויות ליציאות חוזרות ונשנות לצורכי רענון ואילו משפחות אחרות לא יצאו לרענון כלל.

עיריית צפת: העיר מונה 30,000 תושבים. על פי נתוני העירייה, בזמן המלחמה פונו 3,000 תושבים לפרקי זמן ארוכים על ידי העירייה והחברה למרכזים קהילתיים בצפת בע"מ בסיוע תרומות, וכ-10,000 תושבים פונו לפרקי זמן קצרים של יום עד שלושה ימים. על פי הערכותיה של העירייה, בשבוע השלישי למלחמה נותרו בעיר כ-7,000 תושבים.

העירייה לא ניהלה רשימות מסודרות של תושבים שהתפנו באמצעותה, ועל כן לא היה ניתן לאתר משפחות שזכו ביציאות חוזרות ונשנות לרענון או לחלופין משפחות שעדיין לא זכו לצאת לרענון.

רק ב-10.8.06, כינסה העירייה ועדה בה הוחלט לפי אילו אמות מידה יפונו התושבים לרענון.

המועצה המקומית שלומית: המועצה מונה כ-6,000 תושבים, ועל פי הערכותיה כמחציתם פונו בזמן המלחמה.

ארגונים ותורמים פרטיים פנו ישירות לתושבים בהצעה לפנותם, בלא להודיע על כך למועצה. מאחר שכמה גופים טיפלו בפינוי התושבים בנפרד וללא תיאום, חלק מהמשפחות יצאו לרענון יותר מפעם אחת ואילו אחרות לא יצאו כלל, ובשל כך חשו חלק מהתושבים מקופחים.

המועצה המקומית חצור הגלילית: המועצה המקומית חצור הגלילית מונה כ-5,300 תושבים. מנתוני המועצה עולה כי פונו באמצעותה כ-3,000 תושבים לרענון של כמה ימים.

בזמן המלחמה המרכז הקהילתי "אוהל משה" ומחלקת החינוך במועצה פינו משפחות בלי תיאום ביניהם, וחלק מהתושבים ניצלו את המצב ויצאו פעמיים או יותר לרענון.

אימוץ רשויות מקומיות ושיפוי הרשויות המאמצות

71 רשויות מקומיות ממרכז הארץ ומדרומה אימצו 68 רשויות מקומיות שהיו נתונות לאימוי הרקטות וסייעו להן במגוון דרכים.

הרשויות המאמצות העלו לפני משרד הפנים את התלבטותן בדבר החוקיות של ניצול הארנונה ששילמו תושביהן לטובת תושבי רשויות מקומיות אחרות בלא ששופו על כך.

ראוי, כי משרד הפנים יבחן פתרונות לבעיות הנוגעות לשיפויין של רשויות מקומיות מאמצות בגין הוצאות שנגרמו בשל פעולות אימוץ.

סיכום והמלצות

המלחמה המתמשכת חייבה לטפל בפינויים של תושבים רבים ששהו באזורי הסיכון. תכניות הפינוי שהכינה הממשלה לא הופעלו, חלק מהתושבים התפנו בעצמם וחלק פונו בסיוע גופי שלטון מרכזי ומקומי וגופים מתנדבים.

התכניות הקיימות לפינוי לא היו מעשיות וברות ביצוע; תוכניות שעת פינוי ופתרונות פס"ח לא היו רלוונטיים במצב בו כמחצית המדינה נמצאה תחת איום הרקטות.

מן הראוי שהשלטון המרכזי בשיתוף השלטון המקומי יפיקו לקחים מאירועי המלחמה ויבחנו את מכלול הפתרונות הנדרשים לפינוי בחירום על יסוד המגבלות שנחשפו בתחום זה.

על ממשלת ישראל להכין תוכנית המספקת פתרונות פינוי מידיים לאוכלוסייה הנמצאת באזורי סיכון, שתוכל לספק די הצורך מקומות קליטה שניתן יהיה להפעילה במצבי חירום כגון בשעה שמוכרז "מצב מיוחד בעורף"², ויקבעו בה הגופים האחראים להפעלת מערך ההיסעים, לפינוי האוכלוסייה ולתיאום בין הגופים הממלכתיים לבין הרשויות המקומיות.

ראוי שבמסגרת היערכותן של הרשויות המקומיות לפינוי אוכלוסייה בעת חירום הן יכינו בשיתוף עם משרד הפנים נוהל פינוי המגדיר את תפקידו של כל גורם בתהליך הפינוי, דרך ביצוע הפינוי על-ידי הרשות המקומית, לרבות תיעודו סוגי האוכלוסיות המיועדות לפינוי, והכנת מערך ממוחשב לניהול מעקב וקשר עם המתפנים.

ככל שמדובר בפינוי תושבים באזורי סיכון, בעיקר בעיתות בהן לא מופעלות תוכניות הפינוי הממלכתיות, נודעת חשיבות רבה לשיתוף הפעולה בין הרשויות המקומיות לבין הגופים התורמים וההתנדבותיים. התיאום בין גורמים אלה, עשוי להגביר את היעילות והאפקטיביות של פעולות בתחום זה, ולהבטיח הקצאת משאבים למקומות הנזקקים לכך. ראוי כי הרשויות המקומיות יגבשו נוהל עבודה עם הגופים ההתנדבותיים.

לאור פעילות החברה למתנ"סים³ והמתנ"סים המקומיים, במהלך המלחמה בתחום הפינוי, מן הראוי לשקול שילובם במערך החירום ולשתפם בהכשרות ובתרגולים במטרה שיסיעו בפינוי האוכלוסייה במצבי חירום.

2 על-פי סעיף 99'ג' לחוק ההתגוננות, התשי"א-1951, רשאית הממשלה להכריז במדינה כולה או בשטח מסוים על "מצב מיוחד בעורף", אם שוכנעה כי סביר מאוד שתתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית. על פי סעיף 99'ד' לחוק זה, "...רשאים הרמטכ"ל, סגנו, ראש אגף המטה הכללי בצבא ההגנה לישראל, ראש הג"א, או קצין בצבא ההגנה לישראל שדרגתו אלוף המשמש בתפקיד אלוף פיקוד... לתת, ככל שהדבר דרוש, לכל אדם, לסוג בני אדם או לציבור כולו, כל הוראה הנדרשת לשמירתם או להצלתם של חיי אדם או של רכוש", ובכלל זה להטיל חובה לשהות במקלטים או בחדרי בטחון או בבתים ובניינים אחרים, לאסור ולהגביל לימודים במוסדות חינוך ולתת הוראות לגבי ציוד אישי לצורכי התגוננות אזרחית.

3 החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בע"מ (להלן - החברה למתנ"סים) היא חברה ממשלתית הפועלת בשישה מחוזות. פעילותה ממומנת, בין היתר, מתרומות. המתנ"סים המקומיים הם ישויות משפטיות נפרדות. מנהלי המתנ"סים המקומיים הם עובדי החברה למתנ"סים, ושאר העובדים הם עובדי המתנ"סים המקומיים או הרשויות המקומיות.



מבוא

פינוי יזום הוא אחת השיטות להגן על שלומה של 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 במעקב אחר האוכלוסייה ופינויה הכרחית.

בשל המתקפה המתמשכת על יישובי הצפון בזמן מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה) נאלצו תושבי הצפון לשהות תקופה ממושכת במקלטים. הם התקשו לעשות כן, מאחר שמצבם של מקלטים רבים לא היה שפיר. לחלק מן האוכלוסייה לא היה מענה מיגון ונוכח הסכנה שנשקפה לשלומם עזבו רבים את יישוביהם בעצמם ואחרים פונו על ידי גופים וולונטריים ותורמים פרטיים. יש הערכות שונות על היקף המתפנים.

ניתן לאפיין פינוי על פי משכו ומטרותיו: פינוי לפרק זמן ארוך מטרתו להגן על התושבים, ואילו פינוי לפרק זמן קצר וקצוב מטרתו בדרך כלל לאפשר לתושבים לצאת להפוגה לצורכי רענון (להלן - רענון).

מאחר שפינוי לפרק זמן ארוך כרוך בעזיבת אזור הסכנה ובשיבה אליו בחלוף הסכנה, יש לתכנן את החזרה ולהיערך לבעיות הקליטה הצפויות למפונים שיחזרו לביתם.

ההוראות בנושא פינוי אוכלוסייה נקבעו במסמכים האלה: א. "קונטרס פס"ח" (מערך פינוי סעד וחללים), העוסק בקליטת אוכלוסייה ובטיפול בחללים בשעת חירום, שהוציאו הרשות לפס"ח עליונה ומטה מל"ח (משק לשעת חירום) ארצי בספטמבר 2003; ב. תכנית "שעת פינוי" מינאר 2005 שמטרתה לפנות עד 25,000 תושבים מאזור סיכון למתקנים מוגדרים ואשר הסמכות להורות עליה היא בידי הממשלה או לשר שהאירוע בגינו מתבקש הפינוי נמצא בתחום אחריותו, באישור הממשלה; ג. תכנית פינוי נרחבת שמטרתה להכין מראש מתקנים ארציים ומקומיים לקליטת כ-210,000 תושבים במצב חירום; ד. תיק אב להפעלת הרשות המקומית בחירום ממאוס 2004 (להלן - תיק אב); ה. חוזרי מנכ"ל משרד הפנים; ו. דיני הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ספטמבר 2006-מרס 2007 את היערכות של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות לפינוי האוכלוסייה ואת תהליכי הפינוי לסוגיו ברשויות המקומיות צפת, קריית שמונה, חצור הגלילית, עכו, שלומי וחורפיש. כמו כן נבדק תהליך קליטת המפונים בעיריות תל אביב, הרצליה ורמת השרון ופעילותו של מרכז השלטון המקומי בתחומים האמורים⁴.

4 מבקר המדינה כבר העיר בדוח שנתי 52'א' (2001), בפרק על "היערכות יישובי הצפון בעקבות יציאת צה"ל מלבנון", עמ' 50, על היבטים שונים הנוגעים לפינוי אוכלוסייה במצבי כוננות שונים, כמו סמכות להורות על פינוי תושבים, גיבוש תכניות מגירה בנושא והיבטים תקציביים ותחיקתיים של הפעלת התכנית.

סוגי מצבי החירום המחייבים פינוי

פינוי תושבים מאזורי סיכון בזמן חירום מחייב התארגנות מקדימה של הגופים הממלכתיים והרשויות המקומיות. קיימים שני מצבים שבהם יתבצע פינוי אוכלוסייה: במצב הראשון הגופים המוסמכים לכך מכריזים על הפעלת מערך המשק לשעת חירום (להלן - מערך מל"ח, מל"ח) ובעקבות כך מופעל מערך פינוי, סעד וחללים (להלן - מערך פס"ח, פס"ח); במצב השני מחליטה הממשלה להפעיל תכנית לפינוי תושבים למתקנים מוגדרים (להלן - תכנית "שעת פינוי").

תכנית פינוי נרחבת

רשות פס"ח עליונה, הפועלת כאמור במצב חירום במסגרת מל"ח, היא רשות ייעודית במשרד הפנים שהוקמה בעקבות החלטת הממשלה מ-14.8.60. מיוצגים בה הגופים האלה - משרדי ממשלה, פיקוד העורף, משטרת ישראל, המרכז לשלטון מקומי והמועצה הלאומית להתנדבות. משרד הפנים פועל באמצעות רשות פס"ח במישור הארצי והמחוזי, ותפקידו - הנחיה, פיקוח ותיאום בכל הנוגע למערך הקליטה של אוכלוסייה מפונה, סיוע לרשויות מקומיות בעתות שגרה, במצבי חירום וכאשר מוכרות תכנית "שעת פינוי" או תכנית פינוי נרחבת.

על הרשויות המקומיות לעשות את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום ולהפעלתו בשעת חירום כמתחייב על-פי הדין⁵.

בתקופה של לחימה או בסמוך לה, וכאשר נמנעת פעולה תקינה של המשק, כולו או חלקו, וכן בתקופת רגיעה, רשאית הממשלה, על פי הצעת שר הביטחון, להפעיל את מערך המל"ח וכן לקצוב את זמן פעולתו⁶.

על-פי תכנית הפינוי הנרחבת המופעלת בעת הכרזה על מצב משק לשעת חירום והפעלת מערך פס"ח, פיקוד העורף אחראי לתכנון פינויה של האוכלוסייה מאזור הסכנה למרכזי הפינוי, למסירת הודעות לאוכלוסייה בעניין הפינוי ולפינוי בפועל, והוא אף אחראי להקצאת אמצעי ההובלה, להסעות ליעדי הקליטה ולקליטתם של המפונים.

כמו כן נקבע בקונטרס פס"ח כי בשעת חירום מערך פס"ח אחראי, בין היתר, לסייע לרשויות המקומיות בקליטתה של אוכלוסייה מאזורי סיכון במתקני קליטה כגון בתי ספר, מועדונים וכו', ולהפעלת מערכת דיווח ממוחשבת על מפונים, בין שמדובר בתושבי אותה הרשות המקומית ובין בתושבי רשויות מקומיות אחרות.

עלפי קונטרס פס"ח, מל"ח והרשות העליונה לפס"ח יעדכנו בקביעות את הנתונים על היקף ההיערכות הנדרש ועל מתקנים ומוסדות שמוקנת בהם תשתית לוגיסטית מלאה שתאפשר למפונים לקיים אורח חיים סדיר במשך תקופות ממושכות, כגון בתי מלון, בתי הבראה ובתי הארחה, מעונות סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה, פנימיות ואכסניות נוער.

כמו כן נקבע בקונטרס פס"ח כי כדי להכין את המתקנים בעתות רגיעה לצורך קליטת מפונים במצב חירום נדרשת התקשרות חוזית עם מחזיקי המתקנים וקביעת הסדרים לתפיסתם ולהפעלתם בעת הצורך. את המתקנים שלא נקבעו ההסדרים האמורים לתפיסתם ולהפעלתם יתפסו פס"ח ומשרד הפנים בזמן מצבי חירום באמצעות הרשויות המקומיות.

5 סעיף 248' לפקודת העיריות, סעיף 63(א)(12) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), סעיף 146(13) לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950, סעיף 140' לצו המועצות המקומיות (ב), תשי"ג-1953.

6 החלטת הממשלה (מס' 1716), מיום 6.7.1986.

במהלך המלחמה לא הפעילה הממשלה את תכנית הפינוי הנרחבת. עוד נמצא כי אילו הייתה התכנית מופעלת לא היה די בכך, שכן חלק מהמתקנים הארציים המיועדים לקליטת האוכלוסייה המפונה לא היו זמינים היות ונתפסו על-ידי תושבים שהתפנו באופן עצמאי.

תכנית "שעת פינוי"

בעקבות הפקת לקחים שביצעה ממשלת ישראל לאחר מיבצע "ענבי זעם"⁷ בשנת 1996 ופינוי חלק מתושבי הצפון בעת המיבצע, הוקם צוות בין-משרדי שערך עבודת מטה וגיבש המלצות בנושא פינוי אוכלוסייה במצבי חירום. הצוות הגיש את המלצותיו למנכ"ל משרד ראש הממשלה במאי 1999.

בנובמבר 2001 החליטה ממשלת ישראל⁸ לאשר את המלצות הצוות הבין-משרדי בנושא ההיערכות לאפשרות של פינוי תושבים בזמן אירועי חירום - תכנית "שעת פינוי"⁹ (להלן - החלטת הממשלה). בהחלטת הממשלה נקבעו הנסיבות שבהן הממשלה רשאית להחליט על פינוי אוכלוסייה מאזור אחד למשנהו בכל שטח מדינת ישראל. עוד נקבע בהחלטה כי הסמכות להורות על פינוי תושבים בזמן "שעת פינוי" וקליטתם במתקני קליטה לפי החלטה זו תהיה נתונה לממשלה או לשר שהאירוע בגינו מתבקש הפינוי נמצא באחריותו, באישור הממשלה. הגופים האחראיים על פי דין או על פי החלטות הממשלה לטפל באירועי חירום יכינו תכניות מגירה לפינוי התושבים במצבים שבהם הוחלט על "שעת פינוי". נוסף על כך נקבע בהחלטה כי משרדי הביטחון, החינוך, הפנים והתיירות יקיימו משא ומתן במטרה להגיע להסכמים ולחתימת חוזים עם הבעלים של מתקני האכסון שבתחום טיפולם על בסיס הסכם לקליטת מפונים שגובשה על-ידי צוות בינמשרדי.

עוד נקבע בהחלטה כי עם קבלת החלטת ממשלה על "שעת פינוי", תקבל הממשלה החלטה בנוגע לתקצוב התכנית לקליטת המפונים במתקני האכסון; משרד ראש הממשלה יתאם, באמצעות מל"ח, את הכנת המערך לקליטת אוכלוסייה בזמן "שעת פינוי" ולהפעלתו כנדרש; ו"מנכ"ל משרד ראש הממשלה יהיה אחראי למעקב אחר יישום החלטה זו".

בתכנית "שעת פינוי" צוינו המתקנים המיועדים לקליטת מפונים מאזורי סכנה, ובהם מתקני האגודה למען החייל, מתקני אירוח במועצות אזוריות ובאכסניות נוער של החברה להגנת הטבע, וכן חדריים שתקצה התאחדות בתי המלון. כמו כן נקבע בתכנית כי גם גורמים אחרים יתבקשו להגיש הצעות לקליטת מפונים, ובלבד שהן יתבססו על עקרונות ההסכם שהכין הצוות הבין-משרדי.

בינואר 2005 הוציאו נציבות כבאות והצלה ורשות פס"ח עליונה, גופים הפועלים במשרד הפנים, עדכון לתכנית "שעת פינוי" המתרכז בפעילות משרד הפנים בכלל ובפעילותה של רשות פס"ח בפרט במצב חירום וכן בסיוע שיגישו משרדי הביטחון, החינוך והתיירות לצורך ביצוע התכנית.

התכנית המעודכנת עוסקת גם היא בקליטתם של עד 25,000 מפונים ומבוססת על הסכמים וחוזים שחתמה המדינה עם מתקני קליטה של משרד הביטחון ומשרד החינוך ועם בתי מלון ויחידות אירוח כפרי שבאחריות משרד התיירות ומשרד הפנים.

7 "ענבי זעם" - מיבצע של צה"ל בדרום לבנון בתקופה 11-27.4.96 בעקבות ירי רקטות של ארגון החיזבאללה על יישובים בגבול הצפון.
8 החלטת הממשלה (מס' 895) מ-11.11.01.
9 בהחלטת ממשלה הוגדרה "שעת פינוי" כך: "התקופה שלגביה החליטה הממשלה על פינוי אוכלוסייה מאזור אחד למשנהו בכל שטח מדינת ישראל".

על פי התכנית המעודכנת, הגוף המתאם בין הגורם המפנה ובין משרדי הממשלה הקולטים הוא מטה מל"ח ארצי. יחידת פס"ח האמורה לבצע תכנית זו תופעל בהוראת מנכ"ל משרד הפנים או נציג כבאות והצלה.

הבדיקה העלתה כי בתכנית שעת פינוי ובתכנית הפינוי הנרחבת לא נעשתה הבחנה בין פינוי לזמן ארוך לפינוי לזמן קצר לצורכי רענון.

במהלך המלחמה עזבו תושבים רבים את אזור הצפון, באופן עצמאי, או באמצעות הרשויות המקומיות שהוציאו את התושבים שבתחומן לרענון של יום או כמה ימים אל מחוץ לאזורי הסיכון. הדבר התאפשר בעיקר בזכות פעילותם של מוסדות וולונטריים וארגונים ללא כוונת רווח ובזכות מענה אד הוק של גופים ממלכתיים וכספי תרומות.

הבדיקה העלתה כי מ-20.7.06 פעל משרד התיירות בעידוד משרד ראש הממשלה ובשיתוף התאחדות בתי המלון למציאת מקומות פנויים בבתי המלון לשיכון המפונים בסבכים של ארבעה ימים ולהוזלת מחירי האירוח בבתי המלון האמורים. מנכ"ל משרד ראש הממשלה יזם מ-25.7.06 רענון של תושבים, בעיקר מיישובי קו העימות, באמצעות עמותות פרטיות ובשיתוף מרכז השלטון המקומי. נוסף על כך ביצע משרד הרווחה פינוי זמני יזום של אוכלוסיות חלשות¹⁰. ב-7.8.06 אישר משרד ראש הממשלה את "פרויקט סוכב כינרת", שבמסגרתו אותרו אלפי חדרים בטבריה וסביבתה, ופיקוד העורף אישר לשכן בהם תושבים מקו העימות בסבכים של שבוע.

בתשובתו של צה"ל למשרד מבקר המדינה מ-10.05.07 נאמר כי בזמן המלחמה נעשתה הערכת מצב לבדיקת מוכנות צה"ל לביצוע תכנית "שעת פינוי" על פי פקודה, כדי לאפשר למקבלי החלטות לפנות את התושבים מאזור הסכנה אם יידרש הדבר. עוד צוין בתשובה כי "צה"ל פועל ומוכן ע"פ החלטת ממשלה 895 מה-11.11.2001, לפינוי 25,000 תושבים, על פי תכנית 'קורת גג' אשר מתכלל את פעילות הצבא בשילוב מל"ח ומ"י... הפינוי מתבצע על-ידי הפיקוד המרחבי".

הממשלה יכולה לפנות תושבים מאזורי סיכון באמצעות הפעלת אחת משתי התכניות שלעיל, אולם הבדיקה העלתה כי מרבית מתקני הקליטה שנקבעו כי יופעלו במסגרת התכניות האמורות נמצאו באזור שהיה נתון להפגזות או נתפסו כבר על-ידי מתפנים שהשתכנו בהם בעצמם.

בחנית תהליך קבלת ההחלטות בנושא הפינוי העלתה כי שר הביטחון, שבהתאם להחלטת הממשלה לגבי פינוי הוא השר שהאירוע שבגיניו מתבקש הפינוי נמצא באחריותו, ובמסגרתו להורות על פינוי באישור הממשלה, לא הביא בפני הממשלה ולאישורה את הצורך בפינוי אוכלוסייה וממילא לא הורה על פינוי.

הממשלה לא דנה ולא קיבלה החלטה בעניין פינוי אוכלוסייה או רענון אוכלוסייה במהלך המלחמה כולה.

לדעת משרד מבקר המדינה בהתחשב בכך שעל פי החלטת הממשלה מנובמבר 2001 שר הביטחון מוסמך להביא בפני הממשלה הצעת החלטה על פינוי אוכלוסייה, ראוי היה ששר הביטחון יעלה את עניין הפינוי לדיון בממשלה, דבר שלא נעשה.

בתשובתו של משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה מ-26.4.07 נאמר כי "שני הכלים המרכזיים לפינוי אוכלוסייה לא עמדו לרשותם של מקבלי ההחלטות, לא בשל הזנחה או רשלנות, אלא מסיבות אובייקטיביות. בעוד תכנית 'שעת פינוי' הפכה לא רלוונטית במצב בו כמחצית מהמדינה נמצאת תחת איום הטילים, הרי שפתרונות פס"ח תוכננו ונועדו לקליטת אוכלוסייה ללא קורת גג, אשר זהו לה הפתרון היחיד".

10 בעניין זה ראו בפרק "היערכות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לעתות חירום ותפקודו בעת המלחמה", עמ' 343.

עוד צוין בתשובה, כי ראש הממשלה סבר שלא נכון להביא את סוגיית הפינוי ככללה לדיון יזום בממשלה. לדבריו החלטה זו היא ללא ספק בתחום הפרורגטיבה של ראש הממשלה. ראש הממשלה היה ועודנו בדעה, כי לפינויים של מאות אלפי תושבים מהצפון תהיה משמעות שלילית ביותר.

היות שבזמן המלחמה התבצעה עזיבה המונית של תושבים מהצפון וארגונים פרטיים פעלו להוצאת התושבים מאזורי הסכנה, ראוי היה שהממשלה תעלה את עניין פינוי האוכלוסייה לדיון במסגרת הערכת המצב הכוללת הנוגעת לעורך.

מתשובתו של משרד ראש הממשלה גם עולה, כי בשבוע השלישי למלחמה פנה מנכ"ל משרד ראש הממשלה, למשרד התיירות שייקח על עצמו לנהל את פעולות הרענון ובמקביל מימן וייצר פתרונות לאירוח בבתי מלון בסובב כינרת, טיול בארץ והקמת מאהל גדול בגני התערוכה בתל-אביב ופארק אוהלים בפארק אשכול.

לדעת משרד מבקר המדינה נוכח מספרם הרב של המתפנים כבר בשבוע הראשון של המלחמה, היה ראוי לשקול להורות על סיוע לרשויות המקומיות בפינוי האוכלוסייה מתחומן בשלב מוקדם יותר.

משרד הפנים ציין בתשובתו מ-29.4.07 כי רשות פס"ח עליונה מוסמכת לפעול בשעות חירום רק במסגרת הפעלת מערך מל"ח או בעקבות החלטת ממשלה להפעיל את תכנית "שעת פינוי" או בעקבות כל החלטת ממשלה אחרת בנושא זה.

עוד ציין משרד הפנים כי מטרת תכנית "שעת פינוי" היא קליטת אוכלוסייה בהיקף מצומצם, ובעיקר קליטת תושבי יישובים השוכנים בסמוך לקווי העימות, וכי היא לא נועדה לפינוי אוכלוסייה רחב היקף במסגרת היערכות למלחמה ממושכת, ומכאן שלא היה אפשר להפעילה בזמן המלחמה.

משרד הפנים סבור כי "יש צורך בקביעת מדרגות לתרחישים שונים לשעת חירום, כאשר בהתאם לכך ולמדרגות שיקבעו, יהיה צורך בעדכון התוכניות לקליטת אוכלוסייה על מנת להתאימן לתרחישים אלו".

כאמור, בזמן המלחמה לא הופעלו תכניות הפינוי הקיימות ולא היה אפשר לפנות את תושבי הצפון, תושבים רבים נאלצו להתפנות בעצמם ורבים פונו על ידי גופים שונים. מן הראוי שהגופים הממלכתיים ובהם משרד הביטחון ומשרד הפנים יעשו עבודת מטה להפקת לקחים מאירועי המלחמה ויבחנו את מכלול הפתרונות הנדרשים לפינוי בחירום על יסוד המגבלות שנחשפו בתחום זה.

בתגובת משרד ראש הממשלה נאמר, כי "משרד ראש הממשלה מסכים עם מבקר המדינה כי היקף ואיכות פתרונות הקליטה שהוכנו עד כה אינו הולם את מגוון הצרכים במצבי לחימה. ראש הממשלה הורה למשרד הביטחון לקיים עבודת מטה בנושא פינוי".

הכנת מערך פס"ח ברשויות המקומיות

בפברואר 2004 הכין משרד הפנים, בשיתוף מטה מל"ח ארצי, מרכז השלטון המקומי ופיקוד העורך, תיק אב ובו נקבעו דרכי הפעולה שעל הרשויות המקומיות לנקוט במצב חירום. בתיק האב נקבע כי

על כל רשות מקומית להיערך בעת רגיעה לאפשרות שתידרש להפעיל את תכנית "שעת פינוי" בתיאום עם מל"ח ארצי.

בתיק האב ובקונטרס פס"ח נקבע כי על כל רשות מקומית להקים ועדת משנה לפס"ח ובה ישתתפו נציגי הגופים האלה - מחלקות הרווחה, המועצה הדתית, משטרת ישראל וארגונים קולטים, והיא תפעל על פי הנחיות הרשות העליונה לפס"ח וראש ענף פס"ח מחוזי. תפקידי הוועדה בתחום הפינוי הם לייעץ לראש הרשות בכל הנוגע לקליטת אוכלוסייה מפונה ולהכין את מערך הקליטה בעת חירום בתיאום עם המוסדות והארגונים המופקדים על כך. עוד נקבע כי הרשות המקומית אחראית לקליטת מפונים, בין שמדובר בתושביה ובין בתושבי רשויות מקומיות אחרות, בתיאום עם הגורם המפנה, להכנת מתקנים לקליטת המפונים, לכלכלת האוכלוסייה המפונה ולטיפול בה, להוצאת ציוד מהמחסנים ולהנחתו במתקני הקליטה.

בנוהלי רשות פס"ח מאפריל 2003 (להלן - נהלי פס"ח) נקבע כי "ביקורת כשירות וכוננות למערך קליטת המפונים והטיפול בחללים תבוצע על-ידי המרכז המחוזי - אחת לשנה - בכל אחת מהרשויות שבתחום אחריותו".

על פי נהלי פס"ח, מטרת הביקורת ברשויות המקומיות היא לבחון אם הרשויות המקומיות ערוכות כנדרש לקליטת אוכלוסייה ולטיפול בחללים בשעת חירום, לאתר ליקויים ונושאים הטעונים שיפור ולקיים מעקב אחר תיקונם, ולהגביר את המודעות והמעורבות של בעלי התפקידים המרכזיים לכשירות ומוכנות במערך המקומי וכן להגביר את מודעותם של בעלי התפקידים הבכירים ברשויות המקומיות לצורך להכשיר את המערך המקומי לשעת חירום ואת מעורבותם בטיפול בעניין.

1. הבדיקה העלתה כי תדירות הבדיקות שעשתה רשות פס"ח עליונה ברשויות המקומיות בעניין היערכותן למצב חירום לפני המלחמה הייתה נמוכה מהנדרש. לדוגמה, בעיריית קריית שמונה ובמועצה המקומית שלומי לא נעשתה ביקורת בשלוש השנים שקדמו למלחמה. נמצא כי קצין הביטחון של המועצה המקומית שלומי פנה ב-25.10.05 ליו"ר פס"ח במחוז הצפון וביקש לבצע בתיאום עמו "תרגיל בתוך הרשות ע"פ נוהלי תיק אב לחירום שהופק". נמצא כי פנייתו האמורה לא נענתה ולפיכך לא בוצע התרגיל.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות פס"ח עליונה כי עליה לקיים את הנוהל שהיא עצמה הכינה וכן לבצע בדיקות ותרגולים ברשויות המקומיות בעת שגרה בתדירות שקבעה.

משרד הפנים הודיע למשרד מבקר המדינה כי הוא "פועל לביצוע ביקורות כוננות ותרגילים הן ברמה המחוזית והן ברמה הארצית על ידי ועדת פס"ח עליונה".

2. מביקורת בעניין מוכנות מערך הפס"ח ברשויות מקומיות שעשתה רשות פס"ח עליונה לאחר המלחמה בחודשים נובמבר-דצמבר 2006 ובינואר 2007 במועצה המקומית חצור הגלילית, בעיריית נצרת, בעיריית נצרת עילית ובמועצה המקומית שלומי עלה שמערך פס"ח "אינו כשיר", מסיבות אלה: לא היו בידי הרשויות המקומיות האמורות התיקים לתכנון מערך הפינוי במצב חירום ובהם רשימת המתקנים לקליטת מפונים, בשנתיים האחרונות לא נעשתה הדרכה לצוותים המפעילים את מתקני הקליטה במצב חירום, ורשימות כוח האדם לא היו מעודכנות.

עיריית נצרת עילית ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מ-5.3.07 כי הממצאים העיקריים שהעלתה ביקורת פס"ח שנעשתה בה היו השימוש שעשתה בטפסים ישנים ומצב הניקיון במחסנים שבהם החזיקה ציוד פס"ח, וכי פנתה לראש תחום פס"ח וביקשה לשנות את הערות הביקורת הנוגעות ל"אי-כשירות" היות שככלל מוכנותו של מערך פס"ח שהפעילה הייתה תקינה.

המועצה המקומית חצור הגלילית ציינה בתשובתה מ-22.3.07 כי לנוכח לקחי המלחמה היא פועלת לרענון מצבת כוח האדם המופקד על הפעלת מערך פס"ח במצב חירום, וכי היא פועלת בסיוע

גורמים מקצועיים לשפר את היערכותו של כוח האדם האמור למצב חירום באמצעות סדנאות הדרכה, תרגולים וגיבוש נוהלי עבודה מפורטים.

3. עוד העלתה ביקורת פס"ח האמורה שבעיריית נהריה, במועצה האזורית מטה אשר, בעיריית טבריה ובעיריית קריית שמונה היערכותו של מערך פס"ח לוקה בחסר, בייחוד מאחר שלא בוצעו הכשרות ותרגולים לעובדים שמתפקידם להפעיל את המערך ומאחר שבתקיים לתכנון הפעלת המערך בשעת חירום חסר מידע חיוני.

המועצה האזורית מטה אשר השיבה למשרד מבקר המדינה ב-20.3.07 כי "בעקבות ביקורת פס"ח שנערכה במועצה בינואר 2007 עודכנו תיקי פס"ח".

עיריית נהריה ציינה בתשובתה מ-29.4.07 כי הליקויים שנמצאו בביקורת פס"ח תוקנו וכי במאי 2007 יתבצעו הכשרות מטעם פס"ח לכל בעלי התפקידים האמורים כדי שהרשות תהיה ערוכה כנדרש למצב חירום.

משרד מבקר המדינה העיר לראשי הרשויות המקומיות כי עליהם לפעול להכשרת מערך פס"ח לפי הנחיות רשות פס"ח עליונה ולהכין נהלים פנימיים לפינוי האוכלוסייה שבתחומן ולקליטתה במקום שיועד לכך.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות פס"ח עליונה כי עליה לעשות ביקורות ותרגולים תכופים ברשויות המקומיות כדי שיהיו ערוכות לתפקוד מיטבי במצבי חירום.

משרד הפנים השיב כי "בשים לב להערת הביקורת, לעניין יישום חובתה של רשות פס"ח עליונה לקיים את הנוהל לביצוע בקרה ותרגול על פעילות הרשויות המקומיות, יפעל המשרד לרענון הנוהל האמור, ולבניית תוכנית עבודה שנתית לביצוע ביקורות ותרגילים ברשויות המקומיות באופן שיבטיח פיקוח אפקטיבי אחר מילוי חובתן להכשרת מערך פס"ח המקומי".

היערכות עיריית קריית שמונה לפינוי

נוהל מוקד תיאום פינוי ומפונים (להלן - נוהל פינוי קריית שמונה) שעודכן בנובמבר 2003 במסגרת נהלים למצבי חירום שהכינה העירייה, מפרט את דרכי הפינוי וסוגיו, תחומי האחריות של גורמים בעירייה בכל הנוגע לפינוי והיערכותה של העירייה בעתות שגרה ובעתות חירום בכל הנוגע למצבי חירום.

בנוהל נקבע, בין היתר, כי יוקם מוקד תיאום פינוי ומפונים במסגרת מכלול קהילה ומינהלת רבעים של המטה העירוני. בנוהל נקבע אילו גורמים יפעילו את המוקד.

עוד נקבע בנוהל כי בעת שגרה על העירייה להיערך בהכנת חומר הסברה והדרכה בנוגע לדרכים שבאמצעותן יש להגן על האוכלוסייה השוהה בתחומה ולפינויה של אוכלוסייה בשעת חירום, וכי על החומר האמור לכלול בין היתר מידע על סוגי האוכלוסיות המיועדות לפינוי ועל יעדי הפינוי וכן הנחיות בעניין היערכות לפינוי והקמת מערך ממוחשב לרישום ומעקב בעניין הפינוי הממוסד וההתפנות העצמאית.

הבדיקה העלתה כי שמותיהם של בעלי תפקידים הנדרשים לפעול בתחום הפינוי במצבי חירום לא עודכנו משנת 2003, וכי העירייה לא ביצעה תרגולים כדי שהגורמים שאמורים לפעול במצבים אלו יהיו ערוכים לכך. עוד העלתה הבדיקה כי העירייה לא הכינה עבור האוכלוסייה חומר הסברה והדרכה בנוגע לפינוי אפשרי ולא הקימה מערך ממוחשב בנושא.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית שמונה כי היה עליה להיערך לפינוי התושבים לפי נוהל הפינוי שהכינה, וכי אילו הייתה העירייה נערכת כנדרש הפינוי עשוי היה להתבצע ביתר יעילות (ראו להלן).

טיפולן של הרשויות המקומיות בפינוי התושבים בזמן המלחמה

התוכניות לפינוי לא הופעלו בזמן המלחמה, וכל רשות מקומית טיפלה בדרך שונה בפינוי התושבים. להלן כמה דוגמאות בתחום זה:

עיריית קריית שמונה: העיר מונה כ-22,000 תושבים. על פי נתוני העירייה, בזמן המלחמה עזבו את העיר, לפרקי זמן שונים, כ-75% מהתושבים, חלקם התפנו בעצמם וחלקם פונו באמצעות מחלקת הרווחה של העירייה.

בנוהל פינוי קריית שמונה נקבע כי במצב חירום יוקם מוקד תיאום פינוי ומפונים במסגרת מכלול קהילה ומינהלת רבעים של המטה העירוני. כמו כן נקבע בנוהל כי המוקד יתאם עם מוקד תיאום ארצי את קליטת אוכלוסיות המפונים ויפעל לפי יעדי הפינוי שיקבעו גורמים מוסמכים, וכי המוקד יקיים קשר עם אוכלוסיות העיר המפונות באמצעות נציגים מלווים ובסיוע מערך ממוחשב שיוכן בעת רגיעה. עוד נקבע בנוהל כי למוקד יהיו שלושה תפקידים עיקריים: תיאום פינוי עירוני, תיאום קשר עם מפונים ומרכזי קליטה ותיאום עם תושבים שהתפנו בעצמם. כמו כן יפעיל המוקד חמישה צוותי פינוי בחמשת מטות הרבעים. בנוהל נכללו, בין היתר, ההוראות המקדימות האלה לפינוי הממוסד: בראש מוקד הפינוי יעמוד בעל תפקיד בכיר ברשות המפנה, אוטובוס יסיע תושבים מפונים אל מחוץ לרשות המפונה רק לאחר בדיקה שמית ורישום של הנוכחים, ועותק מהרשימה יישאר בידי הרשות המפנה.

על פי הנוהל יוקצו למוקד האמצעים האלה: חמישה קווי טלפון, שני מכשירי טלפון סלולרי, מכשיר קשר שבאמצעותו יוכלו להתקשר עם הצבא, פקסימיליה, רכב, נהג וציוד משרדי.

הבדיקה העלתה כי בעשרת הימים הראשונים למלחמה עדיין לא נפלו רקטות בקריית שמונה וניתן היה להיערך לביצוע הנוהל. אף על פי כן העירייה לא נערכה לביצוע הנוהל, ומוקד תיאום פינוי ומפונים הופעל לראשונה רק ב-9.8.06, שלושה שבועות לאחר פרוץ המלחמה, לאחר שהכריזה הממשלה על פינוי תושבי הצפון לצורכי התרעננות.

נמצא כי העירייה לא הכינה מערך ממוחשב לניהול המעקב אחר המתפנים כנדרש על פי הנוהל ולא הועמדו לרשות בעלי התפקידים הציוד והעוזרים הנדרשים לפי הנוהל. יצוין כי למידע על אוכלוסיות המתפנים חשיבות רבה, מאחר שיש לספק להן מידע, לעקוב אחר האוכלוסיות שלא פונו ולדאוג לכך שיטפלו בהן כנדרש.

עוד נמצא כי נוצר במוקד לחץ גדול מאחר שמשפחות רבות דרשו שישכנו אותן מחוץ לאזור הסכנה, אלא שבאותה עת כבר לא היו חדרים פנויים בכל בתי המלון וחדרי האירוח שמחוץ לאזור הסכנה שאליהם פנה מנהל מוקד הפינוי.

הבדיקה העלתה כי בימים 9.8.07-14.8.07, פרק הזמן שבו פעל המוקד האמור, הוצאו באמצעותו כ-4,000 תושבים אל מחוץ לאזור הסכנה.

התברר כי תושבים שהוצע להם להתפנות לבתי ספר שדה ולמרכזי קליטה סירבו ודרשו לקבל חדרי אירוח במלונות ברמה טובה כשם שקיבלו תושבים אחרים מיישובם.

עיריית קריית שמונה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מ-15.4.07 כי לא היה מענה ממלכתי לפינוי ולא הוקצו מקומות לאירוח מפונים לטווח ארוך, וכי היא ניתבה את התושבים הנוזקים למקומות המועטים שהוקצו לצורך כך.

משרד מבקר המדינה העיר כי מאחר שהעירייה לא נערכה מבעוד מועד לפינוי התושבים מאזור הסכנה, קיבלו עליהם גורמים פרטיים וארגונים וולונטריים את הטיפול בעניין, והם אלה שקבעו את הסדרי היציאה של התושבים במקום העירייה בלי שנקבעו אמות מידה וסדרי עדיפויות לפינוי. עולה כי חלק מהמשפחות ניצלו הזדמנויות ליציאות חוזרות לרענון ואילו משפחות אחרות לא יצאו כלל לרענון ולעירייה לא היה מידע על מקום הימצאם של תושביה ברחבי הארץ.

מנהל מוקד הפינוי בעיריית קריית שמונה מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2006 כי בעקבות אי-הפעלת המוקד בתחילת המלחמה והתערבותם של גורמים אחרים בעירייה בפינוי, נגרמו תקלות במיון התושבים, ולפיכך חלקם יצאו לרענון כמה פעמים ולתקופות ארוכות ואילו אחרים לא פונו מהיישוב אף שרצו בכך. עוד מסר מנהל המוקד כי התעוררו בעיות באשר לתיאום ולמעקב בעניין המפונים ובאשר לרישומם ולהסדרת חזרתם. בפועל נפתחו רק ארבעה רבעים קהילתיים במקום חמישה, שלא לפי הנוהל, ובמוקד הפינוי חסר כוח אדם, לרבות בעלי תפקידים שעל פי נוהל החירום אחראים לפינוי לסוגיו. במוקד הפינוי חסרו ציוד ואמצעים לוגיסטיים, וחלקם התקבלו רק שבוע לאחר פתיחת המוקד.

בתשובתה של העירייה למשרד מבקר המדינה נאמר כי היא נערכת לשדרוג מערך הפינוי ולהפעלתו בשעת חירום. עם זאת, יש צורך בסיוע של משרדי הממשלה כדי ליצור מאגר זמין וגדול של מקומות לאירוח מפונים מיד לאחר שמוכרו מצב החירום.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית שמונה כי המערך המטפל בפינוי התושבים ובהחזרתם לעיר לא פעל על פי נוהל פינוי קריית שמונה. מן הראוי שהעירייה תפיק לקחים מהפינוי שהתבצע בזמן המלחמה ותיישם את המסקנות המתבקשות.

עיריית צפת: העיר מונה 30,000 תושבים. על פי נתוני העירייה, בזמן המלחמה פונו 3,000 תושבים לתקופות ארוכות על ידי העירייה והחברה למרכזים קהילתיים בצפת בע"מ (להלן - המתנ"ס המקומי) בסיוע תרומות, וכ-10,000 תושבים פונו לתקופות של יום עד שלושה ימים. על פי הערכותיה של העירייה, בשבוע השלישי למלחמה נותרו בעיר כ-7,000 תושבים.

הבדיקה העלתה כי בשבוע הראשון למלחמה לא הקימה העירייה צוות לטיפול בפינוי האוכלוסייה מתחומה ולא החליטה לפי אילו אמות מידה ייקבע מי יפונה ומהו יעד הפינוי. נמצא כי גזבר העירייה פעל לבדו, בשיתוף חיילות צה"ל, למציאת מקומות שאליהן יפנו את התושבים הרבים שביקשו לעזוב את העיר.

בשבוע השני למלחמה התחיל המתנ"ס המקומי לטפל בהוצאת התושבים לימי רענון. מנהל המתנ"ס המקומי פעל להשיג מגופים ועמותות חיצוניים תרומות כדי לשכן תושבים ומשפחות מחוץ לאזור הסכנה ודאג לקשר בין הגופים התורמים למקומות האירוח לצורך התשלום תמורת השהייה, אף שלא ניתנו למתנ"ס המקומי האמצעים והמשאבים הדרושים לפעילות זו.

הבדיקה העלתה כי רק ב-10.8.06 התכנסה לראשונה "ועדת נופשוני" בעירייה והחליטה על אמות מידה ליציאתם של התושבים לרענון. באותה ישיבה הוחלט כי מחלקת הרווחה של העירייה היא שתאם עם המתנ"ס המקומי את רשימות התושבים היוצאים לרענון.

עוד העלתה הבדיקה כי העירייה לא הכינה רשימות מסודרות של המתפנים, ועל כן לא היה ניתן לאתר משפחות שזכו ביציאות חוזרות או לחלופין משפחות שעדיין לא זכו לצאת לרענון. כמו כן העלתה הבדיקה כי 800 תושבים שנרשמו לנופשוניים שארגנה העירייה לא יצאו בזמן המלחמה לרענון מאחר שלא נמצא להם מקום אירוח, והדבר עורר בהם אכזבה ורוגז.

מנהל המתנ"ס המקומי מסר למשרד מבקר המדינה כי היה קושי למיין משפחות ולאחר את המשפחות שיצאו לנופשוניים יותר מפעם אחת, כיוון שחלק מהמשפחות נרשמו בשמות שונים ולא ניתן היה לאתרן עקב הרישומים הידניים.

עיריית צפת השיבה למשרד מבקר המדינה ב-17.4.07 כי עשתה כמיטב יכולתה כדי שכל התושבים יצאו לרענון, אך לא הקצו לה די מקומות לאירוח התושבים. עוד השיבה העירייה כי לעתים הודיעו לה שהוקצו מקומות אירוח אך אחרי כמה שעות הודיעו לה כי הדבר מבוטל.

לדעת משרד מבקר המדינה על העירייה להכין בעת שיגרה מערך ממוחשב לניהול המעקב אחר המתפנים כדי שתוכל לעקוב אחר הוצאתם והחזרתם וכדי לשמור על הקשר עימם בעת שהייתם מחוץ לעיר ובכך למנוע מצבים בהם תושבים יתפנו יותר מפעם אחת ואחרים לא.

ה מ ו ע צ ה ה מ ק ו מ י ת ח צ ו ר ה ג ל י ל י ת: המועצה מונה כ-5,300 תושבים. מנתוני המועצה עולה כי היא פינתה בזמן המלחמה כ-3,000 תושבים לרענון של כמה ימים.

נמצא כי המרכז הקהילתי "אוהל משה" (להלן - מתנ"ס חצור גלילית), פעל מהשבוע השני למלחמה לפינוי תושבים מאזור הסכנה, אף שלא היו בידיו רשימות שמיות ומספרי טלפון של התושבים כדי להודיע להם על חזרי אירוח פנויים.

התברר כי בזמן המלחמה הן מתנ"ס חצור גלילית והן מחלקת החינוך בעירייה פינו משפחות בלי תיאום ביניהם; חלק מהתושבים ניצל את חוסר התיאום בין הגורמים ויצאו פעמיים או יותר לרענון, ואילו אחרים לא יצאו כלל.

רק בשבוע השלישי למלחמה החליט ראש המועצה להטיל חלק מהתפקידים הנוגעים להוצאת התושבים לרענון על מחלקת החינוך בעירייה וחלק אחר, הנוגע לרענון חד יומי - על מתנ"ס חצור הגלילית.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית חצור הגלילית כי בשל היעדר ארגון של המועצה ובשל היעדר התיאום בינה ובין המתנ"ס לא הוצאו תושבים מאזורי הסכנה, והדבר עורר בציבור כעס רב על הרשות המקומית.

לדעת משרד מבקר המדינה על המועצה המקומית להכין בעת שיגרה מערך ממוחשב לניהול המעקב אחר המתפנים כדי שתוכל לעקוב אחר הוצאתם והחזרתם וכדי לשמור על הקשר עימם בעת שהייתם מחוץ למועצה ובכך למנוע מצבים בהם תושבים יתפנו יותר מפעם אחת ואחרים לא.

ה מ ו ע צ ה ה מ ק ו מ י ת ח ו ר פ י ש: המועצה מונה כ-5,400 תושבים. מהשבוע השלישי למערכה ועד 20 באוגוסט יצאו כ-1,500 מתושבי חורפיש לימי רענון חד-יומיים ודו-יומיים לילדים ולמשפחות.

מזכיר המועצה המקומית מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2006 כי ההוצאה לרענון החלה באיחור רב לעומת יישובים סמוכים. לדבריו בשבוע האחרון למלחמה ולאחריה פונו תושבים לבתי מלון לתקופות ארוכות של עד שמונה ימים, ובהיעדר מקומות אירוח נוספים נבצר מהמועצה להוציא

משפחות אחרות לרענון. רשימות שמיות של המפונים נמסרו למועצה רק לאחר שחזרו המפונים מהרענון, ולפיכך בעת ששהו המפונים מחוץ ליישוב לא היה ניתן לעשות בקרה בעניינם ולדאוג לצורכיהם, ואף לא היה ניתן לשלוח תושבים אחרים לאותם מקומות אירוח.

לדעת משרד מבקר המדינה על המועצה המקומית להכין בעת שיגרה מערך ממוחשב לניהול המעקב אחר המתפנים כדי שתוכל לעקוב אחר הוצאתם והחזרתם וכדי לשמור על הקשר עימם בעת שהייתם מחוץ למועצה ובכך למנוע מצבים בהם תושבים יתפנו יותר מפעם אחת ואחרים לא.

המועצה המקומית שלומי: המועצה מונה כ-6,000 תושבים, ועל פי הערכות המועצה פונו בזמן המלחמה כמחצית מתושבי היישוב.

המועצה המקומית שוכנת על גבול הצפון ונמנית עם היישובים שתושביהם פונו במבצע "ענבי זעם" לבתי מלון.

נמצא כי בעבר פעלה ביישוב, במימון פיקוד העורף, "מערכת ממסר" שאפשרה לאתר תושב באמצעות שיחה עוקבת לשלושה מספרי טלפון; ואולם מערכת זו לא פועלת מזה שלוש שנים מאחר שפיקוד העורף הפסיק לממן את הפעלתה. בהעדר המערכת לא הצליחו עובדי המועצה לאתר חלק מהתושבים.

המועצה המקומית שלומי ציינה בתשובתה מ-12.4.07 כי למרות פניותיה הרבות לפיקוד העורף כדי לבקש מימון להפעלת מערכת הממסר היא לא קיבלה את המימון.

התברר כי פינוי התושבים בזמן המלחמה נעשה, בחלקו, שלא באמצעות המועצה המקומית אלא באמצעות גורמים וולונטריים, שפנו ישירות לתושבים ועל כן חלק מהתושבים ניצלו זאת ויצאו פעמיים ויותר לרענון ואילו אחרים לא יצאו כלל.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי מן הראוי שתפיק לקחים בתחום הפינוי על יסוד המגבלות והקשיים שנחשפו במהלך המלחמה.

לדעת משרד מבקר המדינה על המועצה המקומית להכין בעת שיגרה מערך ממוחשב לניהול המעקב אחר המתפנים כדי שתוכל לעקוב אחר הוצאתם והחזרתם וכדי לשמור על הקשר עימם בעת שהייתם מחוץ למועצה ובכך למנוע מצבים בהם תושבים יתפנו יותר מפעם אחת ואחרים לא.

השתלבות החברה למתנ"סים¹¹ במערך הפינוי

הבדיקה ברשויות המקומיות העלתה כי המתנ"סים המקומיים טיפלו בתחומים הנוגעים לפינוי אוכלוסיות מאזורי הסיכון לפרק זמן קצר או ארוך. לעתים פעלו המתנ"סים בתחום זה במקום

11 החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ (להלן - החברה למתנ"סים) היא חברה ממשלתית הפועלת בשישה מחוזות. פעילותה ממומנת, בין היתר, מתרומות. המתנ"סים המקומיים הם ישויות משפטיות נפרדות. מנהלי המתנ"סים המקומיים הם עובדי החברה למתנ"סים, ושאר העובדים הם עובדי המתנ"סים המקומיים או הרשויות המקומיות.

הרשות המקומית ולעתים בשיתוף מחלקות הרווחה והחינוך של הרשות המקומית או בד בבד אתן. הבדיקה העלתה כי מנהלי המתנ"סים בכמה רשויות מקומיות יזמו את הטיפול בפניו בעקבות לחצם של התושבים לצאת מאזור הסכנה ובעקבות היכרותם עם הקהילות שבקרוב פועל המתנ"ס בימי שגרה.

נמצא כי במסגרת התרגילים שביצעו הרשויות המקומיות בשיתוף פיקוד העורף לפני המלחמה לא הוכשרו מנהלי המתנ"סים המקומיים ועובדיהם למלא תפקידים במערך הפינוי, וכי המתנ"סים לא נכללו במערך החירום הראשוני שאמור להיות מופעל במצבי חירום.

מנהל מרחב צפון של החברה למתנ"סים ציין לפני משרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 כי המתנ"סים לא נועדו מלכתחילה להשתלב במערך החירום ביישוב ולפיכך לא הוגדר תפקידם של עובדי המתנ"ס במסגרת מערך החירום העירוני וכפועל יוצא מכך הם לא השתתפו בתרגילים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור פעילות החברה למתנ"סים, והמתנ"סים המקומיים במהלך המלחמה, מן הראוי לשקול שילובם במערך החירום ולשתפם בהכשרת ובתרגולים.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי "יפעל לבחון קידום עבודת מטה מול החברה למתנ"סים במטרה לשלבם גם ברמה הארצית להיערכות לקליטת אוכלוסייה".

אימוץ רשויות מקומיות בצפון על ידי רשויות מקומיות במרכז ובדרום

בקונטרס פס"ח נקבע כי החלטת הממשלה לשכן מפונים במתקני קליטה מאפשרת לממן את הוצאות הקליטה והוצאותיה הנלוות של הרשות המקומית על פעילות זו (להלן - סל קליטה). על פי קונטרס פס"ח מדינת ישראל תשפה רשות מקומית שנדרשה לספק שירותים חיוניים לאוכלוסייה מפונה וכן תפצה אותה על תחזוקה ותיקונים של המתקנים.

ב-20.7.06 יזם מרכז השלטון המקומי, פרויקט של עזרה הדדית בין רשויות מקומיות, ("רשות מחבבת רשות"), ובמסגרתו רשויות במרכז הארץ ובדרומה אימצו רשויות מקומיות מאזורי סיכון כל אחת לפי יכולתה ורעיונותיה. דהיינו תיאמו אירוח של משפחות, טיפלו באספקת מזון וציוד, ארגנו ימי כיף ופעילויות לילדים, הסדירו מתן סיוע נפשי לתושבים שנזקקו לכך וכו'.

71 רשויות מקומיות ממרכז הארץ ומדרומה נענו לפרויקט ואימצו 68 רשויות מקומיות מאזורי הסיכון. הרשויות המקומיות המאמצות נבדלו באופי האירוח או בפעילותן במסגרת האימוץ וכן בהיקף המשאבים הכספיים שהשקיעו במסגרת האימוץ, להלן דוגמאות:

1. עיריית תל אביב: עיריית תל אביב אפשרה לכל התושבים מהצפון לבקר בלא תשלום בפארקים, בחופי הים ובברכות השחייה שבתחומה וארגנה בהם פעילויות תרבות שונות. במסגרת אימוץ הרשויות מהצפון היא הפעילה מוקד לתיאום אירוח בין משפחות; סייעה באירוח משפחות בשלושה מוקדים: אירחה 235 קשישים ו-70 אנשים בעלי מוגבלויות; ומימנה עבור משפחות מקריית שמונה 60 חדרים אירוח בכמה בתי מלון בעיר לארבעה ימים.

על פי הנתונים הכספיים של העירייה, עלות פעולות האירוח הסתכמה בכ-1.3 מיליון ש"ח - 200,000 ש"ח מתקציבה השוטף והיתר מומן באמצעות קרן תל אביב.

2. עיריית הרצליה: מרכז השלטון המקומי בחר את הרצליה לעיר המאמצת של עכו ומער. העירייה ביוזמה אירחה גם קבוצות נוער מטבריה ומיסוד המעלה. הקייטנות העירוניות קלטו את הילדים שפוננו מרשויות מקומיות מהצפון, וכן התקיימו פעילויות במרכזים קהילתיים ובקניונים.

העירייה הסבה מבנה ששימש בעבר בית ספר לאכסניה לאירוח 100 מתושבי עכו, ציידה את המבנה במקלחות שדה, בשולחנות אוכל, בטלוויזיות ובמיטות.

על פי הערכת העירייה הסתכמו הוצאות האירוח בכ-345,000 ש"ח (לא כולל עלות ציוד ומצרכים). ב-6.8.06 החליטה ועדת הכספים של העירייה להעביר 500,000 ש"ח מסעיף תקציבי זרובה להתייקרויות לתקציב למימון הסיוע לתושבי הצפון ואירוחם, ובישיבה של מועצת העירייה אושרה ההחלטה.

עיריית הרצליה ציינה בתשובתה מ-22.4.07 כי שום גוף ממלכתי לא הנחה את הרשויות המקומיות כיצד לפעול, כי כל מערכת החירום "נמוגה בערפל המלחמה", וכי אלמלא יזמו כמה ראשי ערים את מיזם התמיכה ההדדית לא היה הדבר יוצא לפועל.

כמו כן ציינה העירייה כי שום גוף ממשלתי לא טיפל עד היום בנושא שיפויה על הוצאותיה במסגרת האימוץ.

3. רמת השרון: העירייה אפשרה למשפחות מהצפון לבקר בלא תשלום בכל מתקניה הקהילתיים - ברכת השחייה, המתנ"ס והקייטנות העירוניות. העירייה פעלה לתיאום אירוח משפחות בבתי תושבים בעיר. על פי הערכת העירייה הסתכמו הוצאותיה על האירוח בכ-100,000 ש"ח (לא כולל עלות ציוד ומצרכים).

רשות פס"ח עליונה פרסמה בדצמבר 2005 נוהל למתן 'סל קליטה' לרשויות מאמצות. עם זאת, משרד הפנים מוסמך להפעיל נוהל זה רק אם מערך מל"ח הופעל על ידי הגופים המוסמכים לכך ואם הוקצה התקציב ליישומו.

הועלה, כי כתוצאה מפעילויות הרענון לתושבי הצפון שבוצעו ללא תקציב שיועד לכך, הרשויות המקומיות המארחות נשאו בנטל מימון ההוצאות.

מנתונים שהצטברו במרכז לניהול לאומי (המנ"ל) עד 30.7.06 התברר שרשויות מקומיות שקלטו תושבים מהצפון דרשו לקבל סיוע תקציבי למימון פעילויות שביצעו במסגרת האימוץ.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לשקול הנהגת 'סל קליטה' גם במצבים שבהם לא הופעל מערך מל"ח, כגון "המצב המיוחד בעורף" שהוכרו בזמן מלחמת לבנון השנייה.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הפנים לבחון פתרונות לבעיות המתעוררות במצבי חירום שבהם לא מופעל מערך מל"ח או תכנית "שעת פינוי", לרבות בעיות הנוגעות לשיפוין של רשויות מקומיות מאמצות על המשאבים הכספיים שהוציאו במסגרת האימוץ.

אמנם אירועי המלחמה העלו על נס את הסולידריות שבין הרשויות המקומיות, אולם בד בבד הן הציגו למשרד הפנים את התלבטותן בדבר חוקיות השימוש בתקציב שבחלקן ממומן מכספי הארנונה של תושבי העיר לטובת תושבי ערים אחרות, שכן משרד הפנים לא שיפה אותן על הוצאות אלה.

משרד הפנים הודיע למשרד מבקר המדינה ב-27.12.06 כי: "(א) במהלך המערכה התברר לרשויות המקומיות ממרכז הארץ כי קיימת בעיה חוקית בסיוע ההדדי שלהן לרשויות המקומיות בקו החזית. (ב) החלה עבודת מטה משותפת למשרד הפנים ולאגף החשב הכללי כדי להסדיר את גבולות

ההשתתפות. (ג) המנגנון המוצע יהיה דומה ל'ברית ערים תאומות' והכללים יוסדרו בהתאמה על-ידי משרד הפנים. (ד) לכשתסתיים עבודת המטה יפורסמו הכללים בחוזר מנכ"ל".



המלחמה המתמשכת חייבה לטפל בפינויים של תושבים רבים ששהו באזורי הסיכון. תכניות הפינוי שהכינה הממשלה לא הופעלו, חלק מהתושבים התפנו בעצמם וחלק פונו בסיוע גופי שלטון מרכזי ומקומי וגופים מתנדבים.

התכניות הקיימות לפינוי לא היו מעשיות וברורות ביצוע; תוכניות שעת פינוי ופתרונות פס"ח לא היו רלוונטיים במצב בו כמחצית המדינה נמצאה תחת איום הרקטות.

מן הראוי שהשלטון המרכזי בשיתוף השלטון המקומי יפיקו לקחים מאירועי המלחמה ויבחנו את מכלול הפתרונות הנדרשים לפינוי בחירום על יסוד המגבלות שנחשפו בתחום זה.

על ממשלת ישראל להכין תוכנית המספקת פתרונות פינוי לאוכלוסייה הנמצאת באזורי סיכון, שתוכל לספק די הצורך מקומות קליטה שניתן יהיה להפעילה במצבי חירום כגון בשעה שמוכרז "מצב מיוחד בעורף"¹², ויקבע בה הגופים האחראים להפעלת מערך ההיסעים, לפינוי האוכלוסייה ולתיאום בין הגופים הממלכתיים לבין הרשויות המקומיות.

ראוי שבמסגרת היערכותן של הרשויות המקומיות לפינוי אוכלוסייה בעת חירום הן יכינו בשיתוף עם משרד הפנים נוהל פינוי המגדיר את תפקידו של כל גורם בתהליך הפינוי, דרך ביצוע הפינוי על-ידי הרשות המקומית, לרבות תיעודף סוגי האוכלוסיות המיועדות לפינוי, והכנת מערך ממוחשב לניהול מעקב וקשר עם המתפנים.

ככל שמדובר בפינוי תושבים באזורי סיכון, בעיקר בעיתות בהן לא מופעלות תוכניות הפינוי הממלכתיות, נודעת חשיבות רבה לשיתוף הפעולה בין הרשויות המקומיות לבין הגופים התורמים וההתנדבותיים. התיאום בין גורמים אלה, עשוי להגביר את היעילות והאפקטיביות של פעולות בתחום זה, ולהבטיח הקצאת משאבים למקומות הנזקקים לכך. ראוי כי הרשויות המקומיות יגבשו נוהל עבודה עם הגופים ההתנדבותיים.

לאור פעילות החברה למתנ"סים והמתנ"סים המקומיים במהלך המלחמה בתחום הפינוי, מן הראוי לשקול במסגרת קביעת נוהל פינוי כאמור, את שילובם במערך החירום ושיתופם בהכשרות ובתרגולים במטרה שיסיעו בפינוי האוכלוסייה במצבי חירום.

12 על-פי סעיף 9' לחוק ההתגוננות, התשי"א-1951, רשאית הממשלה להכריז במדינה כולה או בשטח מסוים על "מצב מיוחד בעורף", אם שוכנעה כי סביר מאוד שתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית. על פי סעיף 9' לחוק זה, "... רשאים הרמטכ"ל, סגנו, ראש אגף המטה הכללי בצבא ההגנה לישראל, ראש הג"א או קצין בצבא ההגנה לישראל שדרגתו אלוף המשמש בתפקיד אלוף פיקוד..., לתת ככל שהדבר דרוש, לכל אדם, לסוג בני אדם או לציבור כולו, כל הוראה הנדרשת לשמירתם או להצלתם של חיי אדם או של רכוש", ובכלל זה להטיל חובה לשהות במקלטים או בחדרי בטחון או בבתים ובניינים אחרים, לאסור ולהגביל לימודים במוסדות חינוך ולתת הוראות לגבי ציוד אישי לצורכי התגוננות אזרחית.

