

היבטים בנושאי מוכנות למלחמה.

מבוא

בפרק זה ניכללים היבטים שונים הקשורים במצב המוכנות למלחמה (שעת חירום) במדינת ישראל, במערכת הביטחון והן במשק ובמיגזר האזרחי.

הבדיקה נעשתה במגזרים ובנושאים שונים. כל נושא נבדק לגופו בנפרד, והוסקו מסקנות על מידת העמידה בדרישות לשעת חירום, כפי שנקבעו על ידי הגורמים המוסמכים, כדרגה הדרושה למוכנות למלחמה.

הבדיקה הנוכחית מהווה המשך לבדיקות המוכנות למלחמה שנערכו בשנה שעברה, ושפורסמו בדו"ח 38, והיא תימשך בשנים הקרובות. כלול בה השנה דיווח מיוחד על מצב ההתגוננות בפני התקפה של חומרי לחימה כימיים, הן במגזר האזרחי והן בצה"ל. גם בדו"ח הנוכחי אין עדיין מקום להסקת מסקנות כלליות, מלבד החובה לחזור ולהתריע על המשך המחסור במלאים חיוניים. בכל נושא שנבדק נרשמו ליקויים, שיש לתקנם במהרה, לצד הישגים, כל נושא בעניינו.

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על התאמת המקלטים הקיימים לייעודם באיכות ובכמות, על תהליך הכנתו של התקציב לבניית מקלטים לשנת כספים 1987 וביצועו, והמסגרת התקציבית הרב שנתית לפעולות אלה. הביקורת נערכה באגף התקציבים של משרד הביטחון, במפקדת קצין חיל ראשי להגמ"ר ולהג"א, במשרדי מהנדסי מחוזות העורף דן וחיפה ובאגף התכנון של צה"ל, ברשויות המקומיות תל אביב יפו, רמת השרון וחיפה ובוועדה מקומית קריות נבדקו סדרי הפיקוח על הקמת המקלטים ועל אחזקתם.

בעיריית תל אביב יפו, הנושאת באחריות להפעלת המשק העירוני בשעת חירום בתחום שיפוטה, נבדקו סדרי הארגון של מערך מל"ח לקראת הפעלתו לשעת חירום וההיערכות לשעת חירום של מערכת החינוך.

נבדקה ההיערכות לשעת חירום של ארבע רשויות מקומיות יהודיות באזורי יהודה ושומרון: אחזקת המקלים שברשותן וההכנות להתגוננות נגד מתקפה כימית.

במשרד התחבורה, הנושא באחריות ממלכתית להפעלת כל סוגי התובלה הן בזמן רגיעה והן בשעת חירום, נבדקו פעולות הרשות הארצית להיסעים המופקדת על תכנון, ארגון והכנה של מערך ההיסעים לקראת שעת חירום. בדיקות השלמה נערכו ביחידה לשעת חירום שבמשרד העבודה והרווחה, ובמטה הארצי של ועדת מל"ח עליונה.

בנוסף לנושאים אלה נהדקו ונבחנו על ידי משרד מבקר המדינה גם הנושאים הבאים, אשר בהתאם להצעת מבקר המדינה, החליטה הוועדה לענייני ביקורת

המדינה של הכנסת לא להניחם על שולחן הכנסת ולא לפרסמם, לשם שמירה על ביטחון המדינה. זאת על פי סעיף 17 (ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח – 1958 (נוסח משולב). ואלה הנושאים:

א. סדרי אימון כוחות היבשה בצה"ל להתגוננות וללחימה בתנאי לוחמה כימית נבדקו במרכז להתגוננות בפני לומה כימית. בדיקות השלמה נערכו במחלקת ההדרכה במטה הכללי, במפקדת חילות השדה, במפקדות פיקוד המרכז והדרום, בבסיס אימונים ליחידות שדה ובמפקדת אוגדה. הנושא נבדק בהיבטים של היערכות המטה הכללי, שילובו של הנושא באימונים ובתרגילים, וסדרי הבקרה על ביצוע האימונים.

ב. ביקורת על כוננות רשתות הגיוס בצה"ל נערכה בחטיבת המיבצעים במטה הכללי, במפקדת קצין שלישות ראשי ובמפקדת פיקוד המרכז. הנושא נבדק בהיבטים של תרגול רשתות הגיוס והישגי הרשתות בתרגילים, וסדרי הבקרה על מערכות הגיוס, כן נבדקה מערכת הגיוס שבפיקוד המרכז.

ג. נבדקו הכשירות של יחידות השדה בצה"ל ללחימת הלילה, ותהליך הפקת הלקחים בנושא לחימת הלילה ממלחמת שלום הגליל. הביקורת נערכה במחלקת ההדרכה ובחטיבת המיבצעים במטה כללי, במפקדת חילות השדה ובשתי אוגדות. בדיקות השלמה נערכו באגפי התכנון, האפסנאות והמודיעין במטה הכללי, במפקדת פיקוד הצפון, במפקדות קציני החיל הראשיים של חילות השדה בשמונה בסיסי הדרכה.

מקלטים לאוכלוסייה האזרחית

ריכוז ממצאים

המקלט הוא מרכיב חשוב במערך ההתגוננות האזרחית, והוא נועד למנוע או להפחית הנזק עקב הפצצות או הפגזות של האויב על אזורים מאוכלסים. לפי הערכות צה"ל, האיום הממשי הצפוי בתקופה הנראית לעין על הישובים במדינת ישראל, כולל הישובים העורפיים, והנוגע לעניין המקלוט, הינו הפצצה ממטוסים או פגיעת טילי קרקע-קרקע.

א. מהסקר על מצב הכיסוי במקלטים שבאזורי מגורים, שנערך באחריותה של מפקדת ראש הג"א בשנים 1982 עד 1986, עולה, כי קיים חוסר במקלטים. לא נאספו נתונים על מצב הכיסוי במקלטים באזורי שירותים, מסחר ותעשייה.

ב. תכנון התקציב הרב-שנתי הנוכחי אינו מאפשר צמצום משמעותי בפערי המקלוט לאוכלוסייה האזרחית בטווח הקרוב.

ג. בשנות הכספים 1985 עד 1987 נוצל תקציב השתתפות הוצאות חירום אזרחיות בשיעורים שבין 73% ל-90%, בעיקר בשל חשבוניות ספקים שלא הגיעו לתשלום.

ד. הרשויות המקומיות שנבדקו אינן מקפידות על קיום דרישות החוק בדבר בניית מקלטים בעת הקמתם של מבנים.

ה. הוועדות המקומיות שנבדקו אינן מקיימות פיקוח קפדני כנדרש על טיב הבנייה של המקלטים הפרטיים. מרביתן אינן מקפידות על הגשת התצהיר של האחראי על השלד בעיתוי הנדרש ובהתאם להוראות התקנות.

ו. הרשויות המקומיות לא קיימו פיקוח על אחזקת המקלטים הפרטיים, שיבטיח שמישותם בכל עת; מהנדסי הג"א במחוזות מפקדות העורף של הפיקודים המרחביים לא ביצעו ביקורות דו-שנתיות במקלטים אלו.



המקלט הוא מרכיב חשוב במערך ההתגוננות האזרחית, והוא נועד למנוע או להפחית הנזק עקב הפצצות או הפגזות של האויב על אזורים מאוכלסים. מיגון כיאות של העורף מסייע גם בשמירת המורל של הלוחמים בחזית.

ארגון ההתגוננות האזרחית במדינה מוטל על שירות ההתגוננות האזרחית (להלן - הג"א), שהוקם בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - החוק). הסמכויות העיקריות של שירות הג"א, שהוגדרו בחוק הן, בין היתר, להכין ולבצע תכניות התגוננות אזרחית של המדינה; לאמן אנשי הג"א ולתאם את פעולות משרדי הממשלה והרשויות המקומיות בענייני הג"א. שירות הג"א פועל במסגרת צה"ל במעמד של חיל מקצועי שבראשו ראש הג"א, שהוא קצין חיל ראשי להגנה מרחבית ולהג"א.

על פי החוק, בכל בית או מפעל, או בסמוך להם, יהיה מקלט; לא יינתן היתר על פי שום חוק הדין בתכנון ובבנייה להקמת בית או מבנה, שהוא כולו או בעיקרו מפעל, או להקמת תוספת להם, אלא אם כן כוללת תכנית הבנייה התקנת מקלט, או שתכנית התוספת להם כוללת הגדלת המקלט הקיים, כפי שהרשות המוסמכת¹ אישרה אותה, או שניתן פטור מחובת הקמת המקלט או הגדלתו; קיים בית ואין בו מקלט חייב בעל הבית להתקינו באותו בית או סמוך לו בזמן ובמקום שייקבעו על ידי הרשות המקומית בהוראה בכתב. בשנת 1964, בעקבות תיקון החוק, הוחלו הוראות החוק הדנות במקלטים גם על רשויות המדינה, בסייגים כפי שנקבעו בו.

בתקציב המדינה סעיף מיוחד "הוצאות חירום אזרחיות" (להלן סעיף 16), שבו הקצבה, שנועדה לכסות את החוסר הקיים במקלטים בעבור האוכלוסייה האזרחית, ולהשלים הצטיידות של הישובים בתחום הביטחון השוטף וההיערכות לשעת חירום. הקצאתו של תקציב זה למשרד הביטחון נעשית בדרך של השתתפות האוצר בתקציב הביטחון בתחום הפעולה הנוגעת להתגוננות אזרחית (להלן תקציב המקלטים).

על פי החוק רשאית רשות מוסמכת להורות לכל רשות מקומית, שבתחום פעולתה של הרשות המוסמכת, כלהלן: (1) להתקין מקלטים ציבוריים במספר, במקום ובזמן שייקבעו על ידי הרשות המוסמכת, ולהחזיקם במצב המאפשר את השימוש בהם בכל עת שיהיה צורך בכך. (2) להבטיח את התקנתם של מקלטים ואת אחזקתם התקינה על ידי בעלי בתים ובעלי מפעלים בהתאם לדיני ההתגוננות האזרחית.

נוכח האמור לעיל, שירות הג"א מהווה למעשה גוף מרכזי ומנחה מקצועי בכל הקשור למקלטים ולהקמתם, אולם האחריות להתקנת המקלטים הציבוריים ואחזקתם, ולהבטחת התקנתם של המקלטים הפרטיים ואחזקתם התקינה על ידי בעלי בתים ובעלי מפעלים, מוטלת על הרשויות המקומיות.

בחודשים מארס עד יוני 1988 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על התאמת מקלטים קיימים לייעודם באיכות ובכמות; על תהליך הכנתו של התקציב לבניית מקלטים לשנת הכספים 1987 וביצועו, והמסגרת התקציבית הרב-שנתית לפעולות אלה; ועל הפיקוח על בנייתם ואחזקתם של המקלטים הפרטיים והציבוריים. הביקורת נערכה באגף התקציבים של משרד הביטחון, במפקדת קצין חיל ראשי להגמ"ר ולהג"א (להלן - מפקדת ראש הג"א), במשרדי מהנדסי מחוזות העורף דן וחיפה ובאגף התכנון של צה"ל (להלן - אג"ת); סדרי הפיקוח על הקמת המקלטים נבדקו גם

1 ראש הג"א, מפקד הג"א מחוזי או כל אדם שהוסמך בכתב על ידי ראש הג"א להיות רשות מוסמכת לעניין החוק והתקנות לפיו.

ברשויות המקומיות תל אביב, רמת השרון וחיפה ובוועדה מקומית קרית; בחלק מהן נבדקו גם סדרי הפיקוח על אחזקת המקלטים.

אמות המידה למקלוט

על ראש הג"א לקבוע את הדרישות לעמידות המקלטים, בהתאם להגדרת האיום המועברת אליו מגופי צה"ל המופקדים על הנושא. דרישות אלה משתנות בהתאם למיקומו הגיאוגרפי של הישוב, ובהתאם לקביעה, שעל המקלט לעמוד בפני פגיעה ישירה או בפני פגיעה במרחק מוגדר מהמקלט.

כדי לתכנן את המקלטים, על מנת שיתאימו לדרישות, יש להגדיר את סוג הנשק המאיים, את משך השהייה במקלטים, את זמן ההתרעה הצפוי ואת העיתוי הצפוי של האירוע במשך שעות היממה. בדרך זו יתאימו המקלטים באיכותם ובזמינותם לנדרש.

משרד מבקר המדינה בדק את החוסר הקיים במקלטים, ואת ההסדרים בדבר ההקמה והאחזקה של מקלטים בישובים העורפיים.

החוסר במקלטים

הפער בין כמות המקלטים הדרושה לבין המקלטים הקיימים בפועל, נובע מהסיבות הבאות: (1) הימצאותם של מבנים רבים, שהוקמו ללא מקלט לפני חקיקת החוק ב-1951. (2) בנייה שנעשתה על ידי משרדי הממשלה ומוסדות ממלכתיים אחרים לפני 1964; באותה תקופה, כאמור, לא חלה עליהם חובת הבנייה של מקלטים. (3) בנייה שנעשתה על ידי רשויות המדינה או על ידי יזמים פרטיים, ללא קיום הוראות החוק בדבר חובת הבנייה של מקלט. (ראה להלן בנושא קיום הוראות החוק בדבר הקמת המקלטים).

בשנים 1982 עד 1986 ערכה מפקדת ראש הג"א סקר מקלטים במרבית הרשויות המקומיות במדינה, שהתייחס למבני מגורים ולמוסדות חינוך. עבודת השדה, שנעשתה על ידי אנשי מילואים, כללה איסוף נתונים על הימצאותם של מקלטים פרטיים בבתי מגורים ובמוסדות חינוך ושל מקלטים ציבוריים. הנתונים שנאספו סומנו על גבי מפות, ולפיהם גובשו המלצות להקמת מקלטים ציבוריים באזורים שהדבר דרוש. ב-1986 החל שלב העיבוד הממוחשב של הנתונים שנאספו. בעת סיום הביקורת, יוני 1988, היה העיבוד לקראת סיומו.

בתהליך עיבוד הנתונים נמנו מספר יחידות הדיור ללא מקלטים; על פי חישוב של שני מ"ר ליחידת דיור נמצא חוסר במקלטים, המתייחס לאזורי מגורים.

מהנתונים על מספר יחידות הדיור ללא מקלטים חושב מספר התושבים ללא מקלטים, לפי בסיס ממוצע של 3.7 נפשות ליחידת דיור, ואחוז הכיסוי במקלטים של כל רשות חושב לפי נתונים אלו ומספר התושבים בכל רשות מקומית. אחוז הכיסוי של כל אחת מהרשויות הינו איפוא נתון ממוצע; ראה להלן פירוט בטבלה.

מנתוני הסקר עולה, כלהלן:

אחוז הכיסוי הממוצע						
סוג הישוב	עד 30	30-50	50-70	70-80	80-90	90 ומעלה
ערים	1	-	5	4	8	11
מועצות מקומיות	3	1	13	7	9	5
מועצות אזוריות	2	-	3	6	10	6

הנתונים על פערי המקלוט במוסדות חינוך לא עובדו עד מועד סיום הביקורת, ולא הוכנה תכנית אב להשלמתם. מתוך נתונים קודמים, שחלקם עודכנו בסקר האחרון עלה, שהיה פער במקלטים במוסדות החינוך. לדברי מפקדת ראש הג"א, על משרד החינוך מוטלת האחריות להשלמתו. בדצמבר 1988 הודיע משרד החינוך לביקורת, כי הוא ערוך לביצוע מיידי של כיסוי פערי המקלוט, אם יעמוד לרשותו תקציב מתאים; עם זאת פער המקלוט לפי נתוניו קטן מהפער שהוצג לביקורת על ידי מפקדת ראש הג"א.

לדעת הביקורת, על משרד החינוך ועל מפקדת ראש הג"א לתאם ביניהם ולהסכים על גודל הפער במקלטים במוסדות חינוך, ולפעול לכיסוי בעזרת הקצאת משאבים מתאימה.

לביצוע פרויקט סקר המקלטים פעל במפקדת ראש הג"א צוות קבוע בראשות קצין בכיר, והוקצבו לנושא זה ימי עבודה רבים של אנשי מילואים. בשנת 1987 בוטלו תקני כוח האדם לצוות הקבוע, וימי המילואים שהוקצבו לכך פחתו עד לימים בודדים בשנת 1988.

הנתונים שנאספו בסקר על מצב הכיסוי במקלטים פרטיים וציבוריים כאחד, התייחסו כאמור, למגורים ולמוסדות חינוך בלבד, ומשום כך לא היו בידי מפקדת ראש הג"א נתונים על מצב הכיסוי במקלטים בבנייני משרדים, במפעלים ובמרכזים מסחריים וציבוריים אחרים. על מפקדת ראש הג"א לקבוע את הכיסוי במקלטים במקומות שנמנו לעיל, במיוחד באלו העלולים להיות מוקד לפגיעת אויב. לדברי מפקדת ראש הג"א הרחבת הסקר מחייבת הקצאת משאבים וכוח אדם, שאינם עומדים לרשותה.

המקלטים, שנכללו בסקר ושסומנו במפות, היו ברמות מיגון שונות, מרמת מחסה, שאינו מגן ביעילות בפני הנשק הקונבנציונלי החדש, עד מקלט תקני. בעת איסוף נתוני הסקר לא נעשתה אבחנה בין הרמות השונות.

עריכת מיפוי בעזרת מחשב עדיפה לאין ערוך על שימוש במפות רגילות, כיוון שהיא מאפשרת מיפוי אחיד וביצוע תיקונים, עדכונים ותוספות באורח שוטף. מיפוי בעזרת מחשב בוצע עד כה עבור עיריית נהריה בלבד, והוא בשלבי סיום.

לדעת הביקורת, יש מקום שהסקר על הכיסוי במקלטים, פרטיים וציבוריים כאחד, יבוצע ברציפות ובאורח שוטף, ובמסגרת זו יעודכנו ויושלמו הנתונים החסרים, לרבות סיווגם של המקלטים הקיימים לפי רמות מיגון שונות.

בניית מקלטים ציבוריים (כיסוי הפערים)

לכיסוי הפערים הקיימים במקלטים, מדי שנה נבנים מקלטים ציבוריים. התקציב לבנייתם ניתן, כאמור, במסגרת סעיף 16 בתקציב המדינה (ראה בנושא זה להלן).

בהקצאה השנתית של המשאבים להשלמת פערי המקלוט מתבססת מפקדת ראש הג"א בין היתר על נתוני הסקרים על הכיסוי במקלטים. מהסקר האחרון הסתבר, כי הנתונים עד 1982 לא היו מדויקים וכתוצאה מכך התקבלו בעבר, במקרים מסוימים, החלטות על הקצאת משאבים לכיסוי פערים שבדיעבד יכולות היו להיות שונות, נוכח סדרי עדיפויות שונים. כך למשל נמצא על פי הנתונים של הסקר האחרון, שמצב הכיסוי של מספר ישובים הוא חמור בהרבה מהמצב על פי הנתונים הקודמים. הנתונים שהיו לפני הסקר האחרון גרמו למיעוט הקמת מקלטים בישובים אלו בשנים 1981 עד 1986. בעקבות הנתונים החדשים נבנו מקלטים רק בחלק קטן מישובים אלו. קיימת גם תופעה הפוכה; כך למשל כיסוי המקלטים בירושלים היה בשיעור 76% לפי הנתונים הקודמים, ואילו הנתונים המעודכנים מצביעים על כיסוי של 95%.

התקציב הניתן מדי שנה מתחלק בין ישובים קדמיים לבין ישובי העורף. בשנים האחרונות עיקר ההשקעה הייתה בבניית מקלטים בישובים קדמיים בקו העימות בגבול הצפון.

תקציב להקמת מקלטים

לפי הערכת מפקדת ראש הג"א, כפי שצוינה בתכנית הרב-שנתית שהכינה ביוני 1988 (על פרטי תכנית זו ראה להלן), קיים כיסוי במקלטים לכ-89% מהאוכלוסייה; למרביתה במקלטים הצמודים למקום המגורים ולחלקה במקלטים ציבוריים. כאמור, חסרים מקלטים באזורי מגורים ובמוסדות חינוך, שעלות הקמתם נאמדה על ידי מפקדת ראש הג"א ב-824 מיליון ש"ח, במחירי תקציב מקורי לשנת הכספים 1988.

תהליך התקצוב

לפי הוראת משרד הביטחון, הדנה בנושא תקציב הוצאות חירום אזוריות, מעורבים בתהליך הכנת התקציב לבניית המקלטים ואישורו מפקדת ראש הג"א, אגפי התקציבים במשרדי הביטחון והאוצר, עוזר ראש אגף המטה במטכ"ל (להלן - עוזר ראש אג"מ) ועוזר שר הביטחון להתיישבות, תשתית ואזורי פיתוח (להלן עוזר השר). עוזר השר אחראי להפעלת תקציב הוצאות חירום אזוריות ולפיקוח עליון על ניצולו ועל ביצועו. תפקידים אלה הוא מבצע באמצעות אגף התקציבים במשרד הביטחון (להלן - את"ק) בכל הנוגע לניהול ולבקרת התקציב; ובאמצעות אגף הכספים במשרד הביטחון (להלן - אכ"ס) בנוגע לפיקוח התקציבי ולביצוע התשלומים.

נוהלי העבודה בתחום תכנון התקציב והשליטה בו כוללים את השלבים הבאים:

1. מפקדת ראש הג"א מבצעת עבודת מטה לגיבוש הצרכים במיגון ובמקלוט בתיאום עם עוזר ראש אג"מ. העבודה מובאת לדיון על ידי את"ק בפני משרד האוצר, ולאחר מכן לדיון ולתיאום עם עוזר ראש אג"מ.
2. את"ק נושא באחריות לתיאום עם משרד האוצר בנוגע להעמדת התקציב שבאחריות משרד האוצר לרשות משרד הביטחון.
3. לאחר אישור תכנית העבודה של מפקדת ראש הג"א על ידי אג"מ ועל ידי עוזר השר, ולאחר קביעת מסגרת להשתתפות האוצר מסעיף הוצאות חירום אזוריות, את"ק מפרסם את מסגרת התקציב הסופית המאושרת לביצוע.

התקציב לשנת 1987

להלן בטבלה ריכוז של הצעות הגופים השונים המעורבים בהכנת התקציב לשנת 1987 ובאישורו (במיליוני ש"ח במחירי תקציב 1987 מקורי):

הגוף המציע	תכנית ההתקשרות	תקציב המימון
מפקדת ראש הג"א	19.1	18.5
האוצר*	**14.3	*9.5
	***14.3	***11.9
את"ק	8.0	10.0
תקציב מעודכן	8.6	12.1
*	בנוגע לנתח ההשתתפות בסעיף 16.	
**	הצעה ראשונית.	
***	הצעה לאחר תוספת - ראה להלן.	

1. מסגרת ההתקשרות כפי שהוצעה על ידי מפקדת ראש הג"א גבוהה בכ-33% מזו שהייתה בשנת 1986, ותקציב המימון שהוצע גבוה בכ-51% מזה שהיה בשנת 1986.

הצעת האוצר הראשונית הסתכמה, כמצוין בטבלה, ב-14.3 מיליון ש"ח בנוגע לתכנית ההתקשרות במחירי תקציב 1987 מקורי (הצעה זו זהה לתכנית ההתקשרות המקורית שאושרה לשנת 1986); ובכ-9.5 מיליון ש"ח בתקציב המימון לפי אותו בסיס מחירים.

במהלך דיון עם עוזר השר בסוף ינואר 1987 הודיע האוצר, שהוא מוכן לאשר תוספת של כ-2.3 מיליון ש"ח, עד לסך 11.9 מיליון ש"ח במחירי תקציב 1987 מקורי בתקציב המימון. מסגרת תכנית ההתקשרות נשארה פתוחה לדיון עם האוצר, והיא סוכמה רק לקראת סוף שנת 1987, במהלך הדיונים על התקציב לשנת הכספים 1988.

עמדת את"ק הייתה לאשר במחירי תקציב 1987 מקורי, תכנית התקשרות בהיקף של שמונה מיליון ש"ח, ותקציב מימון בהיקף של עשרה מיליון ש"ח.

בסוף מארס 1987, לקראת שנת הכספים 1987, סוכמה באת"ק מסגרת תכנית ההתקשרות לבניית מקלטים בסך 8.2 מיליון ש"ח, במחירי תקציב 1987 מקורי, מזה שמונה מיליון ש"ח השתתפות סעיף 16 בתקציב המדינה והשאר מתקציב הביטחון. במרוצת השנה הוגדלה תכנית ההתקשרות לסך 8.6 מיליון ש"ח, לאחר שנכללו הקצבות נוספות מתקציב הביטחון. תקציב המימון המאושר הסתכם ב-12.1 מיליון ש"ח, מזה השתתפות סעיף 16 - 11.9 מיליון ש"ח, והשאר מתקציב הביטחון. תקציב המימון לא השתנה במהלך השנה.

במסגרת סכומים אלו תוכננה הקמתם של 1,825 מ"ר מקלטים באזורי הארץ השונים ובמוסדות חינוך; זאת לעומת הצעת מפקדת ראש הג"א, אשר כללה הקמת מקלטים בשטח של כ-7,575 מ"ר.

2. הביקורת העלתה, שלפי נתוני את"ק שבקובץ המחשב, הסתכמה תכנית ההתקשרות ב-10.6 מיליון ש"ח לעומת נתוני מפקדת ראש הג"א בסך 8.6 מיליון ש"ח, שהוא הסכום הנכון.

לפי הסברי את"ק ומפקדת ראש הג"א הפער נובע מכך, שמסגרת תכנית ההתקשרות לא סוכמה סופית עם האוצר ונשארה פתוחה לדיון. על פי סיכום בעל פה, שהתקבל בדיון עם את"ק במשרדו של עוזר השר, הותר למפקדת ראש הג"א להתקשר על סך 10.1 מיליון ש"ח במחירי תקציב 1987 מקורי, ועל סמך סיכום זה עודכנו נתוני את"ק שבקובץ המחשב. תכנית ההתקשרות המקורית, שהועמדה למפקדת ראש הג"א, לא עודכנה בעקבות סיכום זה, והסכום נותר בסך 8.2 מיליון ש"ח. רק לקראת סוף שנת 1987, ובמהלך הדיונים על מסגרת תקציב 1988, סוכמה מסגרת ההתקשרות עם האוצר, וזו הועמדה על 8.2 מיליון ש"ח במחירי תקציב 1987 מקורי, ובמועד זה קוצצה תכנית המפקדה בכשני מיליון ש"ח, מ-10.1 מיליון ש"ח ל-8.2 מיליון ש"ח. לכשהתברר מצב זה, לא הייתה לאת"ק אפשרות לבצע את השינוי בקובץ הנתונים שבמחשב, כיוון שלאחר תום שנת כספים לא ניתן לעדכן בקובץ הנתונים שבמחשב את נתוני התקציב של שנת הכספים שנסגרה.

לדעת הביקורת, אין מקום שאת"ק יערוך תיקונים ברישומיו על סמך סיכומים המתקבלים בעל פה בלבד, בטרם מתקבלים אישורי האוצר לשינויים.

ביצוע התקציב

לפי נתוני מפקדת ראש הג"א, מסגרת ההתקשרות המעודכנת לשנת 1987 בסך 8.6 מיליון ש"ח נוצלה במלואה.

לפי הדו"ח הכספי של המשרד, מסתכם תקציב המימון המעודכן לבניית מקלטים ב-12.1 מיליון ש"ח והביצוע מסתכם ב-8.9 מיליון ש"ח, כ-74%. תקציב השתתפות הוצאות חירום אזוריות עומד כאמור על סך 11.9 מיליון ש"ח, ובפועל הועבר סך של 8.7 מיליון ש"ח בלבד, כ-73%.

כאמור, תוכננו להקמה במהלך שנת הכספים 1987 1,825 מ"ר מקלטים. לפי נתוני מפקדת ראש הג"א מאפריל 1988, בשנת 1987 ניתן אישור להקמה, והוחל בתהליך של התקשרות עם הרשויות המקומיות בנוגע ל-1,546 מ"ר מקלטים.

בסוף פברואר 1987 אישר האוצר להעביר לשנת הכספים 1986 עודפים, שהצטברו בתקציב הוצאות חירום אזוריות משנת הכספים 1985, בסך של כ-1.4 מיליון ש"ח. העברה זו לא בוצעה, ובהמשך לסיכום בין מפקדת ראש הג"א לבין אגף התקציבים באוצר באפריל 1987, אושר סכום זה להעברה כעודף לשנת הכספים 1987. העודפים שהצטברו מהשנים 1985 ו-1986 הסתכמו בכ-2.1 מיליון ש"ח, ובעקבות העברתם עשוי היה תקציב השתתפות הוצאות חירום אזוריות בשנת הכספים 1987 לגדול לסך של כ-14 מיליון ש"ח. אולם העברת העודפים לא בוצעה, כיוון שבסוף שנת הכספים 1986 התברר שגם תקציב ההשתתפות הקיים, בסך של כ-11.9 מיליון ש"ח, לא נוצל במלואו.

במאי 1988 פנתה מפקדת ראש הג"א לאגף התקציבים באוצר בבקשה להעביר לשנת הכספים 1988 את יתרת תקציב המימון, שלא נוצלה בשנת 1987. היתרה הסתכמה להערכתו בכ-4.9 מיליון ש"ח, וכללה גם את העודפים מהשנים 1985 ו-1986.

מהנתונים דלעיל עולה, שבשנות הכספים 1985 עד 1987 נוצל תקציב השתתפות הוצאות חירום אזוריות בשיעורים שבין 73% ל-90%, ונותרו עודפי מימון בלתי מנוצלים. לדברי את"ק, העודף שנוצר נובע בעיקרו בשל חשבונות ספקים, שלא הגיעו לתשלום.

לדעת הביקורת, נוכח הישנות עודפי התקציב במשך מספר שנים, והעובדה שהעברת עודפי התקציב לשנה העוקבת מתבצעת בערכה הנומינלי, על את"ק לדאוג לסיום מהיר של ההתחשבוניות בגין חשבונות הספקים שטרם הגיעו, ולמנוע הישנות התופעה בעתיד.

התקציב לשנת הכספים 1988

תכנית ההתקשרות לבניית מקלטים, שאושרה לשנת הכספים 1988, הסתכמה במחירי תקציב 1988 מקורי בסך 11.9 מיליון ש"ח, מהם 11.68 מיליון ש"ח השתתפות מסעיף הוצאת חירום אזוריות, (שהם כ-10 מיליון ש"ח במחירי תקציב 1987 מקורי). תקציב המימון מסתכם ב-9.3 מיליון ש"ח במחירי תקציב 1988 מקורי (כשמונה מיליון ש"ח במחירי תקציב 1987 מקורי). התקציב מיועד למימון תשלומים לעבודות שהוחל בהן בשנים קודמות, לבנייה של כ-3,550 מ"ר מקלטים נוספים ולשיפורים בתחום הביטחון השוטף ביישובים. הדרישה התקציבית של מפקדת ראש הג"א לשנה האמורה הסתכמה ב-11.7 מיליון ש"ח למימון, ואותו סכום להתקשרות, במחירי תקציב 1988 מקורי. דרישה זו לא כללה את נושא הקשר בין מקלטים, והתבססה על ההנחה שמשנת 1989 ואילך יאושרו תקציבים בהיקף ריאלי גדול יותר, ויאפשרו צמצום משמעותי של פערי המקלוט במשך תקופה של חמש שנים.

מסגרת תקציבית רב-שנתית לבניית מקלטים

תכנית ההתקשרות, שאושרה לבניית מקלטים בשנים 1979 עד 1983, מסתכמת בממוצע, במחירי תקציב 1987, בכ-21.8 מיליון ש"ח (ממוצע שנתי של כ-13.6 מיליון דולרים). מסגרת תקציבית זו איפשרה בנייה של 15,000 עד 20,000 מ"ר מקלטים בשנה, וכן השלמת פערים בתחום הביטחון השוטף. החל משנת הכספים 1984, תכניות ההתקשרות שאושרו לבניית מקלטים היו נמוכות בהרבה מאלו שאושרו בשנים קודמות, וגם היו בהן תנודות חריפות. הקצאה כזו הקשתה על תכנון מסגרת תקציבית רב-שנתית לסגירת הפערים בתחום האמור.

תכנית רב-שנתית, שהוכנה על ידי מפקדת ראש הג"א ביוני 1988, דנה במיתארי העבודה המבוססים על תקציב הביטחון בחמש השנים הקרובות, החל משנת 1988. היות ותקציב מפקדת ראש הג"א ניזון לבד מתקציב הביטחון גם מהשתתפויות של משרדי האוצר והפנים, נכללו בתכנית גם מסגרות תקציביות אלו.

התכנית שנמסרה ביוני 1988 לאישור עוזר ראש אג"מ כוללת בנושא מקלוט את התכנית הבאה:

א. המשך הצמצום של פערי המקלוט תוך מתן עדיפות לישובים קדמיים, לערים גדולות ולישובים שסיכון תקיפתם גבוה. יושם דגש על בניית מקלטים גדולים, למעלה מ-150 מ"ר, שיאפשרו שהייה ארוכה, ושיתאימו למאפייני האיום העתידי. לפי הערכת מפקדת ראש הג"א, צמצום משמעותי של הפערים והשגת הכיסוי במקלטים בהיקף של כ-98%, מחייב תכנית לחמש השנים הבאות. התקציב הדרוש לשלב הראשון, במחירי תקציב 1988 מקורי, על בסיס הערכת מפקדת ראש הג"א, הוא כ-250 מיליון ש"ח.

ב. נוסף לצמצום הפערים במקלוט, הולך וגובר הצורך להשקיע משאבים בשיקום מקלטים ישנים, שנבנו לפני 20 שנה ומעלה ובמקלטים שאיכותם פגומה.

ג. המשך מחשוב סקר פערי המקלוט ושילובו במיפוי ממוחשב.

ד. התאמת התקנות לבניית מקלטים במדינה ולהיערכות למיגון המקלטים בעקבות השינוי שחל בכלי הנשק בזירה.

ה. העמקת המחקר וביצוע ניסויים לצורך שיפור ושכלול המיגון.

לחיסול פערי המקלוט כאמור, למעט ההוצאה לשיקום מקלטים, דרוש לפי הערכת מפקדת ראש הג"א, סך של כ-824 מיליון ש"ח במחירי תקציב 1988 מקורי.

בדיון שהתקיים בינואר 1988 אצל עוזר השר בהשתתפות נציגי האוצר, סוכמה השתתפות האוצר במסגרת סעיף הוצאות חירום אזוריות בתכנית תקציבית לשנים 1988 עד 1991. ראש הג"א הסתייג מתכנית זו, כיוון שאינה נותנת מענה הולם לנושא כיסוי הפער במקלטים (ראה גם להלן). להלן המסגרות שסוכמו בתקציב המימון וההתקשרות לתקופה האמורה (במיליוני ש"ח):

שנת הכספים	תקציב מימון (במחירי 1987) מקורי	תכנית התקשרות במחירי 1987 מקורי	תכנית התקשרות (במחירי 1988) מקורי
1988	8.0	10.0	11.7
1989	8.5	9.5	11.1
1990	9.5	9.0	10.5
1991	9.5	9.0	10.5
ס"ה	35.5	37.5	43.8

המסגרות, שסוכמו להתקשרות בארבע השנים הקרובות הן בסך כולל של 43.8 מיליון ש"ח. אם אותה מסגרת תקציבית תוקצה גם לשנה חמישית, כלומר לשנת 1992, תגיע תכנית ההתקשרות לתקופה של חמש שנים לכ-54.3 מיליון ש"ח. זאת לעומת ההקצבה הדרושה, על בסיס הערכת מפקדת ראש הג"א, בסך 250 מיליון ש"ח לבנייה בחמש השנים הקרובות עד להשגת הכיסוי בשיעור של 98%.

הקצבות בהתאם למסגרות שאושרו עד כה, לא יאפשרו סגירת הפער בעתיד הנראה לעין. אם מסגרות כאלה יאושרו בעתיד, יכוסו פערי המקלוט הקיימים רק בעוד כ-75 שנה.

בניית המקלטים ואחזקתם

השגת האיכות הדרושה במקלטים מותנית בתכנון נכון ובביצוע עבודות ההקמה בהתאם לתכניות ולמיפרטים הטכניים, ובשימוש בחומרים העומדים בתקן ובדרישות שנקבעו (בדבר פיקוח על הקמת המקלטים ראה להלן); לאחר הקמתם שלהם מקלטים דרושה הקפדה על אחזקתם הנאותה. כל אלו יבטיחו, שהמקלטים יעמדו בפני כלי נשק בהם עלול האויב להשתמש, ויהיו מוכנים לשימוש בעת הצורך.

מיפרטים והנחיות לבניית מקלטים

על פי הוראות החוק לא תאשר רשות מוסמכת תכנית להתקנת מקלט או להגדלתו, אלא אם התכנית מתאימה למיפרטים הטכניים והאחרים, שנקבעו בתקנות. עוד קובע החוק, כאמור לעיל, שלא יינתן היתר על פי שום חוק הדין בתכנון ובנייה, להקמת בית או מבנה, אלא אם כוללת התכנית התקנת מקלט. מכוח הוראות החוק הותקנו תקנות בדבר מיפרטים לבניית מקלטים, התשל"א-1971 (להלן - התקנות).

ממבנה המקלט נדרש חוזק מתאים למניעת נזק לחוסים בו בעת הצורך. על המקלט קיימים עומסים סטטיים, שחלקם נובע מהיותו חלק מהמבנה, וחלקם כתוצאה מעומסי מפולת אפשרית; נוסף לעומסים הסטטיים קיימים עומסים דינמיים, שהינם עומסי הפיצוץ המופיעים כגל לחץ ישיר או צידי על קירותיו, רצפתו ותקרתו של המקלט. בתכנון המקלט יש להבטיח, שכל חלקיו יעמדו בלחצים הסטטיים והדינמיים, ולצורך זה קובעות התקנות סטנדרטים מזעריים על טיב הבטון ועוביו וכן על טיב, קוטר וצפיפות מוטות הפלדה. דרושה הקפדה על אטימותו של המקלט בפני חדירת מים, ותכנון נאות של הניקוז הסביבתי. בתקנות נקבעו דרישות בנוגע לתכנון פרטי המסגרות ומערכות המים, הביוב והחשמל.

הביקורת העלתה, כי במהלך השנים חלו בפועל תוספות ושינויים רבים בדרישות הטכניות שבתקנות, שבחלקם הגדול טרם מצאו ביטוי בתיקון מתאים בתקנות, והם מועברים לידיעת הנוגעים בדבר בחוזרים, שמפיצה מפקדת ראש הג"א. מצב זה מקשה על תכנון נאות וקפדני, בעיקר של המקלטים הפרטיים, ועל מתן האישור של התכנית על ידי הרשות המוסמכת. בדצמבר 1986 הפיצה מפקדת ראש הג"א הצעת נוסח מעודכן של "תקנות ההתגוננות האזרחית" (מיפרטים לבניית מקלטים - 1987) בין הגורמים המתאימים, לקבלת הערותיהם. נתקבלו הערות רבות ויישומן על ידי המפקדה נמצא במועד סיום הביקורת בשלבים הסופיים. מפקדת ראש הג"א מצאה לנכון להכין תקנות מיוחדות למקלטים גדולים (500 מ"ר ומעלה), ולפי התכנית הרב-שנתית יושלם הדבר בשנת 1990.

קיום הוראות החוק בדבר הקמת המקלטים

חלק מהחוסר במקלטים נובע, כאמור, מאי קיום הוראות החוק בדבר בניית המקלטים. האחריות לקיום החוק מוטלת על הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה של הרשויות המקומיות.

מדיווח של מהנדסי מחוז דן של עורך מרכז עולה, כי הוקמו מבנים ובוצעו תוספות בנייה ללא מקלטים, אף שלא ניתן פטור מהקמתם. כתוצאה מפניות רבות של מהנדסי המחוז של העורך לממונה על המחוז מטעם משרד הפנים, הוציא האחרון חוזר באפריל 1988, אל כל הוועדות המקומיות שבתחום פעולתו, שבו הודגש הצורך באישור של רשות מוסמכת בכל היתר בנייה, גם בנוגע לשינויים בבניין או לתוספות בנייה.

עוד עולה מהדיווח של מהנדסי המחוז של העורך, כי נעשו שינויים בייעוד של מבנים, בלא שהוקמו מקלטים, כפי שהתחייב לדעתם משינוי הייעוד. במהלך 1988 פנה הממונה על המחוז מטעם משרד הפנים ליועץ המשפטי של עיריית תל אביב בנושא זה, והביע תמיכתו בעמדת מהנדסי מחוז דן בנוגע לצורך בהקמת מקלטים במקרה של שינוי ייעוד. עמדת היועץ המשפטי של עיריית תל אביב הייתה, כי במקרה של שינוי ייעוד או שימוש חורג, אין הוועדה המקומית דורשת תוספת מקלוט, וזאת כיוון שהחוק אינו מחייב אותה לדרוש זאת.

לדעת הביקורת, נוכח החשיבות הרבה שיש לייחס לנושא זה, יש מקום שהרשויות הנוגעות בדבר תפעלנה בהקדם לקביעת הוראות ברורות וחד משמעיות בנושא זה, שתשמנה קץ למחלוקת הקיימת בעניין זה תקופה כה ממושכת.

פיקוח על ביצוע בניית המקלטים

המקלט מתוכנן לפי כללים, שנקבעו בתקנות שהוצאו על פי החוק. כללים לאופן ביצוע עבודות ההקמה נכללו במיפרט כללי למקלטים - 58, משנת 1981. המיפרט מגדיר, בין היתר, את שיטת הבדיקה של הבטון, ואת אופן הטיפול בסטיות מהנדרש.

הפיקוח ההנדסי מטרתו לקיים בקרה על עמידה בפרטי התכנון, על רמת ביצוע העבודה וטיב החומרים, בכל שלבי העבודה, ולהתריע על פגמים וליקויים בעוד מועד. על המפקח להקפיד על בדיקת פלדות הזיון לפני כל יציקה של רצפה, קירות ותקרה, ולבדוק את תוצאות בדיקות הטיב של הבטון; עליו לבדוק אם אטימות המקלט מבוצעת כנדרש, ובמקלטים תת קרקעיים עליו גם לבדוק את האטימות על ידי הצפה; כן עליו לוודא שהמערכות השונות, כגון מערכות המים והחשמל, יותקנו בהתאם לתכניות ולמיפרטים. בדבר ביצוע הפיקוח ראה להלן.

המקלטים הנבנים בארץ כוללים מקלטים ציבוריים, הנבנים מתקציב המדינה, ומקלטים פרטיים הנבנים בבתי מגורים, במשרדים, במפעלים ובמוסדות ציבור מתקציב פרטי או ציבורי. שטחם הכולל של המקלטים הפרטיים גדול לאין ערוך משטחם של המקלטים הציבוריים.

א. **פיקוח על בניית מקלטים ציבוריים.** הפיקוח הצמוד על בניית המקלטים הציבוריים נעשה על ידי הרשות המקומית. בשלבי הבנייה הקריטיים מתבצע במקביל פיקוח עליון, על ידי מהנדסי מחוזות העורף. מימון עבודות הבנייה של מקלטים אלה הוא כאמור מתקציב המדינה, דבר המאפשר תשלומים לקבלן לפי ביצוע שלבי העבודה, עיכוב תשלומים אם הביצוע לא הושלם, דרישה לתיקון ליקויים, וכן הטלת קנסות כספיים בגין ביצוע לקוי.

ב. **פיקוח על בניית מקלטים פרטיים.** לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, על הוועדות המקומיות מוטל להבטיח קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו.

(1) לפי חוק התכנון והבנייה, הקמת בניין או הוספה לבניין קיים, ללא התקנת מקלט, שקיימת חובה להתקינו לפי כל חיקוק, או הקמתם ללא מקלט מותקן לפי תכנית שאישרה הרשות המוסמכת כאמור בחוק ההתנגדות האזרחית, רואים כעבודה בסטייה מההיתר על אף האמור בתנאי ההיתר.

(2) תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, מחייבות אחראי לביצוע השלד להצהיר, כי הקמת מקלט או שינויים בו נעשו תוך ביצוע כל העבודות שנדרש לעשותן לפי כל דין החל על הקמת מקלט, ובהתאם להיתר הבנייה; התצהיר ייערך לפי הנוסח המפורט בתוספת הרביעית לתקנות, והוא יימסר לפני המשך הבנייה באותה קומה או מעליה; המשך בנייה ללא מתן תצהיר, רואים אותו כבנייה ללא היתר.

באוקטובר 1984, הפיץ מנכ"ל משרד הפנים חוזר בין הרשויות והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, בדבר נוהל שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות לבין גורמי הג"א בעניין הקמת מקלטים. בחוזר צוין, ש"הוועדה המקומית תדרוש מכל יזם תעודות לבדיקות בטון של המקלט, אישורי מכון התקנים הנדרשים על פי כל דין, ביצוע בדיקת אטימות של מקלטים תת קרקעיים על ידי בדיקה בהצפה, והצהרת האחראי לביצוע השלד כנדרש בתקנה 20א'.

ביקורת שערך משרד מבקר המדינה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה של תל אביב, רמת השרון, חיפה והקריות העלתה את הממצאים הבאים:

(א) בכל הוועדות, מפקחי הבנייה לא ביצעו פיקוח קפדני ויעיל על בניית המקלטים הפרטיים; מרביתם לא יצאו לאתר הבנייה, כדי לבצע בדיקה בשלבים הקריטיים של העבודה, כגון שלבי האיטום והיציקות, ולא בדקו את פלדות הזיון לבטון, את עובי הבטון ואת התאמת המקלט לתכנית המאושרת. בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה של תל אביב הועסק מפקח שתפקידו הבלבדי היה לפקח על הקמת המקלטים, אולם הוא לא יזם יציאה לאתר הבנייה בשלבי היציקות, אלא אם הוזמן על ידי הקבלן; בדיקה של כ-50 תיקי בניין בוועדה המקומית של תל אביב העלתה, שהמפקח ביקר בפחות משליש מהאתרים, והיה רק

בחלק מהיציקות באותם אתרים; המפקח עסק בעיקר בבדיקת מקלטים בשלב הגמר, כפי שיפורט להלן.

(ב) במרבית הוועדות המקומיות שנבדקו, בדקו המפקחים את המקלט רק בעת גמר הבניין והגשת הבקשה לתעודת גמר או לחיבור לזרם החשמל. הפרטים המבוצעים בעת היציקה, בעיקר פלדת הזיון, אינם ניתנים עוד לבדיקה בשלב זה.

(ג) מרבית הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה בודקות את התוצאות של בדיקות הטיב רק בסיום העבודה, מועד שבו קשה או לא ניתן כלל לבצע תיקונים, שיבטיחו את הטיב הנדרש. הביקורת העלתה, כי בדיקת הצפה במקלטים פרטיים תתקיימם לא בוצעה כלל.

(ד) הביקורת העלתה, שהתצהיר, שעל האחראי לביצוע השלד להגיש עם סיום הקמת המקלט, מוגש בפועל ברוב המקרים רק בגמר כל עבודות ההקמה של המבנה, ובלי שהאזהרה שהוזהר המצהיר - כי עליו להצהיר את האמת וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן - ניתנה ואושרה על ידי מי מן הגורמים שנקבעו לעניין זה בפקודת הראיות, (נוסח חדש), התשל"א-1971.

בתשובתן לביקורת, בדצמבר 1988, הודיעו חלק מהוועדות המקומיות, כי האחריות לפיקוח על בניית המקלט בשלבי הביצוע מוטלת על המהנדס האחראי על השלד, ולשם כך הן דואגות לקבל את התצהיר. ועדה מקומית תל אביב הודיעה, כי תקפיד מעתה לקבל התצהיר עם גמר המקלט.

לדעת הביקורת, המצאת התצהיר של האחראי על השלד אינה באה במקום פיקוח ובדיקה מהותית וקפדנית של ביצוע העבודה על ידי מפקחים מטעם הוועדות המקומיות.

אחריות הפיקוח על בניית המקלטים הפרטיים מוטלת, כאמור, על מפקחי הוועדות המקומיות. עם זאת קובעות הוראות מפקדת ראש הג"א, כי על המהנדסים במחוזות העורף בסיוע מהנדסים בשירות מילואים בהג"א, לפקח באופן מדגמי על בניית המקלטים הפרטיים. בבניית המקלטים הציבוריים משתתפים מהנדסי המחוזות, כאמור, בביצוע פיקוח עליון שוטף בכל האתרים.

הביקורת העלתה שברשויות המקומיות שנבדקו, הפיקוח שאמור היה להיעשות באמצעות מהנדסים אנשי המילואים אינו מתבצע זה מספר שנים; לדברי מפקדת ראש הג"א, מחמת קיצוץ בימי מילואים.

בדיון שקיים ראש ענף הנדסה במפקדת ראש הג"א, ביוני 1988, עם המהנדסים המחוזיים הוא עמד על כך, שהיעדר הפיקוח שעליו עמדה הביקורת, הוא נחלתן של מרבית הרשויות המקומיות במדינה. הוא הורה למהנדסי המחוזות לערוך מדי חודש מספר בדיקות פיקוח מדגמיות על בניית מקלטים פרטיים. כן הודיעה מפקדת ראש הג"א למשרד מבקר המדינה, שהיא תפעל להוצאת הנחיות בדבר הפעולות, שיש לנקוט, אם תוצאות בדיקות הטיב נמצאו לקויות.

אחזקת מקלטים

על פי החוק, כאמור, רשאית רשות מוסמכת להורות לרשות מקומית להחזיק את המקלטים הציבוריים במצב המאפשר שימוש בהם בכל עת שיהיה צורך בכך; על הרשות המוסמכת להורות לרשות המקומית להבטיח את החזקתם התקינה של המקלטים הפרטיים על ידי בעליהם.

מפקדת ראש הג"א פרסמה מיפרט לאחזקת מקלטים, המפרט את פעולות האחזקה שיש לבצע ואת תדירותן. המפקדה פרסמה גם הנחיות להכנת התקציב לאחזקת מקלטים ציבוריים, ובהן גם מספר העובדים שעל הרשות להעסיק לצורך זה. בדיקה מדגמית במספר רשויות מקומיות העלתה, שפעולות האחזקה של המקלטים הציבוריים לא נעשו בתדירות הדרושה, ומספר העובדים שהועסקו בנושא זה היה קטן מהדרוש. עוד העלתה הבדיקה, כי במשך שנים רבות לא ביצעו מרבית הרשויות המקומיות שנבדקו ביקורת על אחזקת המקלטים הפרטיים.

הוראות מפקדת ראש הג"א משנת 1984, מטילות על מחוזות העורף לערוך, בעזרת חיילי מילואים, פעמיים בשנה ביקורת על אחזקת המקלטים שבבעלות פרטית והמקלטים הציבוריים שבבעלות הרשויות המקומיות. הביקורת העלתה, כי רק בשתיים מבין ארבע רשויות שנבדקו נערכה ביקורת על אחזקת מקלטים ציבוריים בשנת 1987. מפקדת ראש הג"א ציינה, כי ביקורות על אחזקת מקלטים אינן מתבצעות נוכח צמצום בהקצאת ימי מילואים.



קיים חוסר ניכר במקלטים הדרושים לאוכלוסייה האזרחית. המשאבים שהוקצו לכך בשנים האחרונות ואלו המתוכננים להקצאה בשנים הבאות, אין בהם כדי לצמצם את החוסר במידה משמעותית. לדעת הביקורת, דרושה החלטה מדינית, שתעמוד על מידת החיוניות הלאומית של הנושא, ותקבע באורח חד-משמעי את הצורך ואת הדרכים לצמצום החוסר במקלטים לאוכלוסייה האזרחית.

על מפקדת ראש הג"א להשלים את איסוף הנתונים ואת עיבודם בדבר הפערים הקיימים במקלטים לאוכלוסייה האזרחית, במספרם ובאיכותם, ולקבוע סדרי עדיפויות בבניית מקלטים ציבוריים חדשים ובשיקום מקלטים ישנים.

לדעת הביקורת על הרשויות המקומיות להבטיח את אכיפת חוק ההתגוננות האזרחית וחוק התכנון והבנייה, בכל הקשור בהקמתם של המקלטים.

על הרשויות המקומיות, מפקדת ראש הג"א ומחוזות העורף לקיים בקרה שוטפת וקפדנית על טיב הבנייה והאחזקה של המקלטים הפרטיים, ולשפר את המצב בתחומים אלה גם בנוגע למקלטים הציבוריים. עליהם להבטיח את איכותם ואת זמינותם לשימוש של כל סוגי המקלטים, בכל עת שהדבר יידרש.

היערכות המשק לשעת חירום (מל"ח)

בעיריית תל אביב-יפו

ריכוז ממצאים

מערך המשק לשעת חירום (מל"ח) אחראי להבטחת האספקה החיונית ביותר של מוצרים ושל שירותים.

א. מועצת עיריית תל אביב-יפו בחרה ועדת מל"ח עירונית, כחוק, אך הוועדה לא פעלה. אי לכך, לא היה קיים גוף, שעוסק בקביעות בזמן רגיעה בתכנון ובהכנת המשק העירוני לשעת חירום, למעט האגף לשירותי חירום, שהקדיש חלק מזמנו לנושאי מל"ח. מטה מל"ח העירוני פעל בעת תרגילים בלבד. לא היו נהלים לארגון עבודת המטה.

ב. האחראים לנושאים הייעודיים במטה לא עידכנו את הנתונים בתיקי התכנון, ולא התייחסו אליהם כאל נתוני יסוד לפעולה בשעת חירום. לא היו תכניות פעולה למצבים מיוחדים העלולים להיווצר בשעת חירום.

הוראות מפקדת ראש הג"א משנת 1984, מטילות על מחוזות העורף לערוך, בעזרת חיילי מילואים, פעמיים בשנה ביקורת על אחזקת המקלטים שבבעלות פרטית והמקלטים הציבוריים שבבעלות הרשויות המקומיות. הביקורת העלתה, כי רק בשתיים מבין ארבע רשויות שנבדקו נערכה ביקורת על אחזקת מקלטים ציבוריים בשנת 1987. מפקדת ראש הג"א ציינה, כי ביקורות על אחזקת מקלטים אינן מתבצעות נוכח צמצום בהקצאת ימי מילואים.



קיים חוסר ניכר במקלטים הדרושים לאוכלוסייה האזרחית. המשאבים שהוקצו לכך בשנים האחרונות ואלו המתוכננים להקצאה בשנים הבאות, אין בהם כדי לצמצם את החוסר במידה משמעותית. לדעת הביקורת, דרושה החלטה מדינית, שתעמוד על מידת החיוניות הלאומית של הנושא, ותקבע באורח חד-משמעי את הצורך ואת הדרכים לצמצום החוסר במקלטים לאוכלוסייה האזרחית.

על מפקדת ראש הג"א להשלים את איסוף הנתונים ואת עיבודם בדבר הפערים הקיימים במקלטים לאוכלוסייה האזרחית, במספרם ובאיכותם, ולקבוע סדרי עדיפויות בבניית מקלטים ציבוריים חדשים ובשיקום מקלטים ישנים.

לדעת הביקורת על הרשויות המקומיות להבטיח את אכיפת חוק ההתגוננות האזרחית וחוק התכנון והבנייה, בכל הקשור בהקמתם של המקלטים.

על הרשויות המקומיות, מפקדת ראש הג"א ומחוזות העורף לקיים בקרה שוטפת וקפדנית על טיב הבנייה והאחזקה של המקלטים הפרטיים, ולשפר את המצב בתחומים אלה גם בנוגע למקלטים הציבוריים. עליהם להבטיח את איכותם ואת זמינותם לשימוש של כל סוגי המקלטים, בכל עת שהדבר יידרש.

היערכות המשק לשעת חירום (מל"ח)

בעיריית תל אביב-יפו

ריכוז ממצאים

מערך המשק לשעת חירום (מל"ח) אחראי להבטחת האספקה החיונית ביותר של מוצרים ושל שירותים.

א. מועצת עיריית תל אביב-יפו בחרה ועדת מל"ח עירונית, כחוק, אך הוועדה לא פעלה. אי לכך, לא היה קיים גוף, שעוסק בקביעות בזמן רגיעה בתכנון ובהכנת המשק העירוני לשעת חירום, למעט האגף לשירותי חירום, שהקדיש חלק מזמנו לנושאי מל"ח. מטה מל"ח העירוני פעל בעת תרגילים בלבד. לא היו נהלים לארגון עבודת המטה.

ב. האחראים לנושאים הייעודיים במטה לא עידכנו את הנתונים בתיקי התכנון, ולא התייחסו אליהם כאל נתוני יסוד לפעולה בשעת חירום. לא היו תכניות פעולה למצבים מיוחדים העלולים להיווצר בשעת חירום.

ג. במהלך תרגיל שהיה בשנת 1988 עלו ליקויים בארגון המעקב והשליטה של המטה, ולא נקבעו הסדרים לתיקונים. העירייה לא ערכה תרגילי פתע ותרגילים לתחומים ייעודיים נפרדים.

ד. לא היו פרטים מלאים ומעודכנים על מוסדות החינוך, שיופעלו בשעת חירום.

ה. בחלק מבתי ספר חסרו מקלטים. מחצית גני הילדים ומעונות הילדים לא יופעלו בשעת חירום בגלל מחסור במקלטים. במקלטים של חלק מבתי הספר נמצאו ליקויים במערכות הביוב ובציוד לכיבוי אש, לחילוץ ולעזרה ראשונה.

ו. לא רותקו כלי רכב ולא תואמו הסדרי הסעת תלמידים לבתי ספר בשעת חירום.

ז. לא הופקו לקחים ולא נקבע לוח זמנים לתיקונים של הליקויים, שהועלו בתרגיל במערך החינוך שהתקיים בתחילת 1988.



מערך המשק לשעת חירום (מל"ח) אחראי להבטחת האספקה החיונית ביותר של מוצרים ושל שירותים, על ידי הבטחת המשך פעילותם של מפעלים ושל שירותים החיוניים לקיום האוכלוסייה בשעת חירום, וכן של מפעלים ותחומי פעולה, שהשבתם עלולה לגרום נזק חמור ומתמשך לכלכלת המדינה.

בשנת 1955 החליטה הממשלה להקים ועדה בינמשרדית, שתפקידה להבטיח את פעילותם התקינה של המשק והשירותים בשעת חירום (ועדת מל"ח עליונה, להלן - ומ"ע). בראש הוועדה עומד שר הביטחון וחברים בה המנכ"לים של משרדי הממשלה, נציג המטכ"ל ונציגי מוסדות אחרים. ליו"ר הוועדה ממלא מקום קבוע, המתמנה על ידי.

כל רשות מקומית (עירייה, מועצה מקומית, מועצה אזורית) אחראית בשעת חירום לביצוע התפקידים והמשימות, שיידרשו להבטחת האספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה שבתחום שיפוטתה. ארגונו והכנתו של המשק העירוני לקראת הפעלתו בשעת חירום מתבססים על פקודת העיריות (נוסח חדש), כפי שתוקנה בשנת 1973 (להלן - הפקודה) ועל הנחיות ומ"ע משנת 1970.

באוקטובר ובנובמבר 1988 בדק משרד מבקר המדינה את היערכותה של עיריית תל אביב-יפו (להלן - העירייה) להפעלת המשק העירוני בשעת חירום. נבדקו סדרי הארגון של מערך מל"ח לקראת הפעלתו בשעת חירום, וההיערכות לשעת חירום של מערכת החינוך. בשנת הכספים 1989 ימשיך משרד מבקר המדינה את בדיקת ההיערכות בתחומים אחרים.

ארגון והכנה של המשק העירוני לקראת הפעלתו בשעת חירום

לפי נתוני העירייה התגוררו בתל אביב-יפו בשנת 1987 כ-327,000 תושבים, על שטח של כ-49,600 דונמים. תקן כוח האדם של עובדי העירייה נותני השירותים לאוכלוסייה בשעת חירום, נקבע על ידי משרד העבודה והרווחה² ל-1,893 עובדים³. בסוף אוגוסט 1988 היו במצבת כוח האדם המרוקן לשירות בשעת חירום 1,708 עובדים, 90% מהתקן, כמו כן מרותקים לשעת חירום 201 כלי רכב.

2 בתוקף סמכותו של המפקח הכללי על כוח אדם שבמשרד העבודה והרווחה, לפי חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967.

3 מלבד מכבי אש ועובדי מערכות החינוך והבריאות העירוניות, המופעלים בשעת חירום במסגרות שבאחריות משרדי הממשלה המתאימים.

1. לפי הנחיות ומ"ע משנת 1970, שהיו בתוקף גם במועד הביקורת, יש להקים ועדת מל"ח, כדי לקדם את המשימות הקשורות בתכנון, בארגון ובמעקב בנוגע למוכנות המשק ברשות המקומית ולהפעלתו בשעת חירום. הוועדה תורכב מבעלי תפקידים מקרב מנהלי אגפים או מחלקות וחברי הרשות המקומית, המופקדים על תחומים זהים או קרובים לאלה של מל"ח. לפי ההנחיות, חברי הוועדה מתמנים על ידי ראש הרשות המקומית.

על פי תיקון לפקודה משנת 1973 תבחר מועצת עירייה ועדה להכנת המשק לשעת חירום ולהפעלתו בשעת חירום; החלטות הוועדה - למעט החלטות בעניין הנוגע לתקציב העירייה - אינן טעונות אישור המועצה, אולם המועצה רשאית להסמיך את הוועדה להחליט גם בעניין הנוגע לתקציב העירייה. לפי הוראות הפקודה יש לכנס את הוועדה לפחות אחת לשלושה חודשים; לא כונסה - יורה ראש העירייה לכנסה.

בדצמבר 1983 בחרה מועצת העירייה בוועדת מל"ח, שבראשה עומד ראש העיר, ושחברים בה שישה חברי מועצת העירייה וחמישה עובדי עירייה בכירים. בנוהלי העירייה נקבע, כי מתפקידה של ועדת מל"ח עירונית לקבוע את המדיניות למתן השירותים העירוניים החיוניים בשעת חירום.

הביקורת העלתה, כי אין בין חברי הוועדה שהוקמה בעלי תפקידים, מלבד אחד, המופקדים על תחומים זהים או קרובים לאלה של מל"ח, כמתחייב מהנחיות ומ"ע. הביקורת העירה, כי הנחיות ומ"ע נותרו בתוקף גם לאחר תיקון הפקודה האמור, ומאחר שאינן עומדות, ככלל, בסתירה לתיקון זה, היה מקום לפעול גם על פיהן, בהיותן מיועדות להשגת המטרה של הכנת המשק לשעת חירום.

אין פרוטוקולים או מסמכים אחרים המתעדים את ישיבות הוועדה, ולא ניתן לקבוע, אם ומתי התכנסה. בפועל אין בעירייה גוף העוסק בקביעות בזמן רגיעה בהיערכות המשק העירוני לשעת חירום. למעט האגף לשירותי חירום בעירייה, המטפל בין יתר תפקידיו בנושאי מל"ח. הוראות הפקודה בדבר תדירות ישיבות הוועדה, והנחיות ומ"ע בדבר דיונים אחת לחודש או לחודשיים בנושאי תכנון, ארגון ומעקב אחר רמת המוכנות של האמצעים המיועדים להפעלה בשעת חירום - אינן מתבצעות.

2. לפי נוהלי העירייה, יופעל מטה מל"ח עירוני ממרכז הפעלה, החל מהכרזת מצב כוננות לקראת מעבר למצב חירום מלא. בראשו יעמדו ראש העיר וראש המטה, וחברים בו עובד האגף לשירותי חירום, שתפקידו לרכז את המטה, ממנה על מרכז דיווחים, 15 בעלי תפקידים האחראים לתחומים ייעודיים שונים וארבעה קציני קישור. נוסף על כך נמנים על המטה שישה חברי מועצת העירייה ועוד ארבעה פקידים בכירים, שהם חברי ועדת המל"ח, בהתאם לפקודה, כאמור.

המטה אינו מקיים דיונים ואינו מקבל החלטות בנושאי תכנון וביצוע של הכנות לשעת חירום. ישיבות מטה מתקיימות רק לקראת תרגילים, במהלכם ובסיכומם.

3. במרכז ההפעלה ממוקם גם מרכז הבקרה של הג"א - מחוז דן, וקיימת שם מערכת קשר פנימית בין החדרים ומערכת קשר חיצונית עם גורמים שונים האחראים לפעולות מל"ח בשעת חירום. במקביל, לכל אחד מהחדרים שבמרכז ההפעלה קו טלפון עירוני. התברר, שקווי הטלפון לחדרים אלה עוברים דרך ארון חיבורים אחד. על מנת להבטיח קיום קשר במקרה של תקלת חירום בארון חיבורים זה, מן הראוי שמספר קווי טלפונים עירוניים מהחדרים לא יהיו מחוברים דרכו.

4. מנהל אגף שירותי חירום בעירייה, בהתייחסותו לממצאי הביקורת, ציין, כי בעירייה קיימים שני גופים העוסקים בנושא מל"ח: האחד - ועדת מל"ח שנבחרה לפי פקודת העיריות, והשני - מטה מל"ח, שחברים בו הממונים על הנושאים הייעודיים. עוד ציין מנהל אגף שירותי החירום, כי ועדת מל"ח אכן לא התכנסה זמן רב, ואין גם צורך לדעתו בישיבות כאלה. לדעתו, הפעולות של מטה מל"ח הן הקובעות, כיוון שהן תואמות את הצרכים בתחום המל"ח. עוד ציין מנהל אגף שירותי חירום, כי מטה מל"ח מתכנס לפחות שלוש פעמים בשנה (לקראת תרגיל, בתרגיל עצמו, בביקורת וסיכום). בנוגע לעבודת המטה בזמן רגיעה, ציין מנהל האגף, כי הפעילות מתבטאת בפגישות,

שהוא והעובד באגף שירותי חירום בעירייה, המרכז את מטה מל"ח, מקיימים עם האחראים לנושאים השונים, ובביקורות ותרגילי ביצוע.

ראש מטה מל"ח פיקוד מרכז, בהתייחסותו לממצאי הביקורת, ציין, כי אכן המבנה הארגוני של מערך מל"ח בעירייה אינו עולה בקנה אחד עם הנחיות ומ"ע, ונושא זה יטופל. עם זאת מצביע ראש המטה על הפעילות החיובית של ארגון המל"ח העירוני, אולם הוא מציין, כי קיימים ליקויים בנושאים, הקשורים לשיטות הניהול של פעולות מל"ח בזמן רגיעה ובתיעודם.

לדעת הביקורת, המטרה העיקרית של רשות מקומית, בעניין הכנת המשק לשעת חירום, היא ההיערכות, התכנון וההצטיידות המיטביים בזמן רגיעה. על השגת מטרה זו מופקדת ועדת המל"ח ברשות המקומית. על הרשות לקבוע את המבנה הארגוני המיטבי, שיעלה בקנה אחד עם הוראות הפקודה והנחיות ומ"ע.

תכנון מערך מל"ח

לפי הנחיות ומ"ע, תכנון מערך מל"ח ברשות המקומית יושבת על נתונים הנכללים בשני סוגים של תיקי תכנון: האחד, תיק תכנון בסיסי לארגון ולמבנה מל"ח (להלן תיק תכנון בסיסי), והשני, תיקי תכנון לתחומי פעולה ייעודיים כשלכל תחום ייעודי תיק נפרד, שבו משתקפים הנושאים המיוחדים לאותו תחום.

תיק התכנון הבסיסי

לפי הנחיות ומ"ע, תיק התכנון הבסיסי לארגון ולמבנה המל"ח בדרג המקומי יוכן באחריותו של מרכז ועדת המל"ח המקומית. התיק יכיל הוראות קבע להפעלת ועדת המל"ח ומרכז ההפעלה, ותקנים של כוח אדם ורכב מאושרים על ידי יו"ר ועדת המל"ח המקומית. עוד יכיל התיק נתונים בסיסיים, כגון הרכב ועדת המל"ח המקומית, מרשם קשר של מרכז ההפעלה, ורשימת עזרי מטה וציוד.

הביקורת העלתה, כי תיק התכנון הבסיסי, שהוכן בתחילת 1988, אינו כולל הוראות קבע להפעלת ועדת מל"ח בזמן רגיעה ומרכז הפעלה בשעת חירום. הוראות כאלה, שפורסמו על ידי אגף שירותי חירום ב-1987, הן כלליות ואינן מפרטות את הפעולות שיש לבצע בעת רגיעה ובשעת חירום. בתיק התכנון הבסיסי אין מרשם קשר של מרכז ההפעלה, ותקני כוח האדם והרכב אינם מאושרים על ידי יו"ר ועדת המל"ח כנדרש

תיקי תכנון לתחומי פעולה ייעודיים

בהנחיות ומ"ע נקבע, כי עובדי הרשות המקומית, האחראים לנושאים ייעודיים, יערכו את תיקי התכנון, ויאספו וירכזו דרך קבע נתונים ומידע לעדכונם. בפברואר 1988 פירסם אגף שירותי חירום בעירייה תיקי תכנון ל-12 תחומי פעולה ייעודיים.

התברר, כי היה נהוג בעירייה, שכל תיקי התכנון הייעודיים נערכים על ידי עובד אגף שירותי חירום של העירייה, הממונה על נושא מל"ח, לפי הנתונים שהוא מקבל מהאחראים לנושאים הייעודיים, ותיקי התכנון הייעודיים נמצאים באגף שירותי החירום בעירייה. האחראים לנושאים הייעודיים אינם מעדכנים את הנתונים בתיקים, הם מנותקים מהמידע שבתיקים, ואינם מייחסים חשיבות לפרטים שבהם. יתר על כן, מאחר שתיקי התכנון אינם בידי האחראים לתחומים הייעודיים, לא נעשה ביניהם תיאום של תכניות משולבות לתחומי הפעולה הייעודיים השונים של העירייה. כך למשל העלתה הביקורת חוסר תיאום בתכנון הסעת תלמידים לבתי ספר בין תיקי התכנון של החינוך וההיסעים; וכן חוסר תיאום במספר הגדנ"עים, שיופעלו מבתי ספר שונים, בין נתוני תיק החינוך לבין נתוני מערך הגדנ"ע.

לדעת הביקורת, על עובדי העירייה, האחראים לתחומי הפעילות הייעודיים, לטפל בקביעות בניהול ובעדכון של תיקי התכנון, כל אחד בתחומו, ולהבטיח את התיאום הדרוש בין תחומי הפעילות השונים הביקורת העלתה, כי אין בתיקי התכנון של העירייה פתרונות ותכניות פעולה למצבים מיוחדים, העלולים להיווצר בשעת חירום. גם אם קיימים קשיים אובייקטיביים בחיזוי של מצבים כאלה ובהכנת תכניות מתאימות, יש מקום, לדעת הביקורת, שהעירייה תקבע רשימה בסיסית של תכניות כאלה, שיש להכין מראש.

אימון ותרגול

כפי שהוגדר בהנחיות ומ"ע, מטרת התרגול היא לאמן את בעלי התפקידים, האחראים לתחומים הייעודיים של מל"ח, בפיקוח ובשליטה על תחום פעילותם בשעת חירום.

העירייה מבצעת בדרך כלל תרגיל כללי אחת לשנתיים. בשנים, שאין בהן תרגילים, נעשית ביקורת כוננות מל"ח. העירייה אינה נוהגת לערוך תרגילי פתע או תרגילים לתחומים ייעודיים נפרדים.

בינואר 1988 התקיים במשך יומיים תרגיל מל"ח, שמטרתו הייתה, כפי שנקבע בתכנית התרגיל על ידי מטה מל"ח מחוז דן, לתרגל ולבדוק את מערך המל"ח העירוני בעבודת המטה, ואת הפעלת זרועות הביצוע של העירייה.

שופט/בקר, שמינתה ועדת מל"ח מחוז דן לתרגיל האמור, הצביע בדו"ח שלו לסיכום התרגיל על היעדר נהלים בדבר סדרי עבודת המטה והפעלת מרכז נתונים ובקרה, שהיעדרם גרם לליקויים בתהליכי המעקב והשליטה של המטה. לדעת הביקורת על ועדת מל"ח בעירייה לקבוע נהלים מפורטים בדבר סדרי עבודת המטה, סדרי הפעלת מרכז הנתונים והבקרה, ותהליכי המעקב והשליטה.

במטה מל"ח לא היו מסמכים, המתארים את ההתרחשויות בתרגיל, לא היה תיאור הדרישות המיבצעיות שהועמדו בפני המטה, ולא היה מידע על הפתרונות וההחלטות שהתקבלו. בעירייה לא היה כל תיעוד, המאפשר לשחזר אירועים שהתקיימו, ולהפיק לקחים מתרגיל זה.

ראש מטה ועדת מל"ח מחוז דן ציין בסיכומיו לתרגיל, כי חשוב במיוחד, שוועדת מל"ח עירונית תתכנס לסיכום התרגיל ולהפקת לקחים ושיבוצו תיקונים במהלך שנת העבודה. המלצות הסיכום לא בוצעו.

ראש מטה מל"ח פיקוד מרכז ציין, בהתייחסותו לממצאי ביקורת אלה, כי התרגיל שנערך בינואר 1988 עמד ברמה גבוהה, אך היו ליקויים בעריכת התיעוד, שגרמו להערות השופט/בקר. עוד ציין ראש המטה, כי אין הנחייה המחייבת לשמור על חומר התרגיל, ונושא זה ייבדק ותתקבלנה החלטות. לדעת הביקורת, ללא תיעוד המפרט במדויק את מהלך התרגיל, אין אפשרות ללמוד ולהפיק לקחים ממנו בנוגע לעתיד; יש, כמו כן, לקבוע נהלים לשמירת מסמכים כאלה.

מערך החינוך לשעת חירום

לפי החלטת הממשלה מינואר 1974, תפעל מערכת החינוך ותקיים את הלימודים בכל מוסדות החינוך בהתאם לאפשרויות ולמצבים המשתנים שיווצרו. הרשות העליונה לחינוך בשעת חירום שבמשרד החינוך והתרבות נושאת באחריות ממלכתית להפעלת מערכת החינוך בשעת חירום בכל הארץ. החלטה בדבר קיום או אי קיום לימודים בשעת חירום תינתן על ידי הרשות העליונה לחינוך.

בפברואר 1982 פרסמה הרשות העליונה לחינוך בשעת חירום, בשיתוף עם מטה מל"ח ארצי, הוראות לתכנון, ארגון ותפעול של מערכת החינוך ברשויות המקומיות בשעת חירום (להלן - ההוראות). לפי ההוראות, מנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית הוא האחראי לענייני חינוך בוועדת מל"ח המקומית.

בהוראות נקבע, כי היערכות מוסדות החינוך לפעולה בשעת חירום, לרבות גני הילדים, נקבעת על בסיס תפוסת המקלטים הקיימים, כוח האדם הזמין להוראה וסדרי התחבורה.

בנוגע למעונות הילדים נקבע בהוראה, כי הרשויות המקומיות, המפקדות על מתן שירותי מעונות ילדים לאוכלוסייה המקומית בזמן רגיעה, ימשיכו לשאת באחריות למתן שירותים אלה גם בשעת חירום.

משרד העבודה והרווחה נושא באחריות הממלכתית להפעלת מעונות הילדים בשעת חירום. לפי הנחיותיו יופעלו מעונות הילדים בשעת חירום עד ל-12 שעות ביממה, על פי העדיפויות והצרכים של המשק, על מנת לאפשר העסקה וריתוק של אמהות עובדות בתפקידים חיוניים.

לפי נתוני תיק התכנון של מערך החינוך, סופקו בפברואר 1988 בעיר תל אביב שירותי חינוך לכ-65,700 ילדים; מהם כ-53,400 תלמידים ב-131 בתי ספר, כ-7,800 ב-174 גני ילדים, כ-4,300 ב-52 מעונות, וכ-200 ילדים בארבעה מוסדות חינוך פנימייתיים.

הסגל הבכיר האחראי להפעלת מוסדות החינוך בשעת חירום

לפי הוראות הרשות העליונה לחינוך בשעת חירום, על תיק התכנון של החינוך ברשות המקומית להכיל נתונים על כל מוסדות החינוך שבטיפול הרשות, לרבות שמות וכתובות של מנהלים, גננות ואחראים על הביטחון. התברר, כי חלק מהנתונים הנדרשים אינם בתיק התכנון של העירייה. היעדר הנתונים עלול לגרום לשיבושים בהפעלת מוסדות החינוך, ומן הראוי להשלימם ולעדכןם באופן שוטף, בהתאם לדרישות שנקבעו בהוראות.

מעונות ילדים שיופעלו בשעת חירום

משרד העבודה והרווחה הכריז על מעונות הילדים כמפעלים חיוניים, לפי חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967. לפי הוראות הרשות העליונה לחינוך בשעת חירום, מעון ילדים יופעל בשעת חירום בתנאי שבמבנה קיים מקלט, והמעון נכלל ברשימה של מפעלים חיוניים שאושרו על ידי משרד העבודה והרווחה; כשאין מקלט מתאים במבנה, ולא נמצאה אפשרות להפעלת המעון בבניין אחר, יש לגרוע מעון כזה מרשימת המפעלים החיוניים.

התברר, כי לא היה תיאום בין העירייה לבין משרד העבודה והרווחה בנוגע לרשימת מעונות הילדים שיופעלו בשעת חירום.

בתיק התכנון של העירייה נכללו 14 מעונות, שלא אושרו כמפעלים חיוניים על ידי משרד העבודה והרווחה; ולעומת זאת שלושה מעונות, שמשרד העבודה והרווחה אישר כמפעלים חיוניים, לא נכללו בתיק ובידי העירייה לא היו פרטים על קיומם של מקלטים בשלושת המעונות.

לדעת הביקורת, על העירייה לתאם עם משרד העבודה והרווחה את רשימת המעונות שיופעלו בשעת חירום, כדי להבטיח את הפעלתם התקינה.

מקלוט בבתי ספר, גנים ומעונות

בתוספת הראשונה לתקנות ההתגוננות האזרחית (מיפרטים לבניית מיקלטים), התשל"א-1971, נקבע, בין היתר, ששטח המקלט הנדרש בבתי ספר הוא בגודל של שמונה עד שנים עשר מ"ר לכיתה, ובגני ילדים וגנונים - שמונה עד עשרה מ"ר לכיתה, לפי סוג המקלט, גודלו וגובה החלל שבו.

התברר, שבעירייה לא היו נתונים על שטחי המקלטים בגני הילדים ובמעונות, ולפיכך לא ניתן היה לקבוע את מידת הכוונות של מוסדות אלה לקלוט בשעת חירום את הילדים, המקבלים בהם שירותי חינוך בזמן רגיעה.

א. **מקלטים בבתי ספר:** (1) בהוראות שפרסמה הרשות העליונה לחינוך בשעת חירום בשיתוף עם מטה מל"ח ארצי בפברואר 1982 נקבע, כי בבתי ספר, שבהם קיים חוסר במקלטים, יתקיימו הלימודים לפי תפוסת המקלטים הקיימים; בבתי ספר, שבהם אין מקלטים כלל, יש לתכנן את קיום הלימודים בבתי ספר אחרים או בבניינים ציבוריים, שבהם קיימים מקלטים.

לפי נתוני העירייה, ב-22 בתי ספר חסרו 6,863 מקומות לשהייה במקלטים; ב-13 בתי ספר יתנהלו הלימודים במשמרות; בתשעה מבתי הספר, שבהם לומדים בזמן רגיעה 2,576 תלמידים, יופסקו הלימודים בשעת חירום כליל. עוד התברר, כי ב-84 בתי ספר היה עודף של 22,639 מקומות במקלטים, ולא הייתה תכנית לניצול מקומות אלה בשעת חירום.

מן הראוי, שהעירייה תכין תכנית בדבר ארגון הלימודים של תלמידי בתי הספר, שאין בהם מקלטים, על ידי שיבוץ בבתי ספר אחרים או בבניינים ציבוריים חלופיים, ושיקבעו בה, בין היתר, שעות התחלת הלימודים. תכנית כזו דרושה, על מנת שמנהלי בתי הספר והאחראים לביטחון יהיו מודעים מראש לסדרי הלימודים בשעת חירום.

2. בחודשים מאי עד יולי 1988 בדק מהנדס מחוז דן של הג"א את רמת המיגון של המקלטים בבתי הספר בתל אביב-יפו. לפי דו"ח על הביקורת שערך הקצין ב-21 מקלטים, חמישה מקלטים הוגדרו על ידי כ"מחסות"⁴ ואילו העירייה ראתה אותם כמקלטים.

עוד ציין המהנדס, כי בעשרה מקלטים המצב בתחום תקינות השירותים - מערכות הביוב ובתי השימוש הכימיים - הוא גרוע, וב-15 מקלטים גרוע המצב בתחום הסימון והשילוט ובדרכי הגישה אליהם. ב-18 מקלטים היה חוסר בצידוד כיבוי אש, חילוץ ועזרה ראשונה. בסוף אוקטובר 1988 הודיעה העירייה למפקדת ראש הג"א, כי החוסר בצידוד מסוגים מסוימים נבע ממגבלות תקציביות, וכי במשך השנה הקרובה עומדת העירייה לטפל בנושא ולהשלים את החסר.

ב. **מקלטים בגני ילדים ומעונות ילדים:** לפי נתוני העירייה, מתוך 174 גני ילדים, המופעלים בשעת רגיעה, יופעלו בשעת חירום 86 גנים, ומתוך 52 מעונות - רק 26; כמחצית מגני הילדים ומעונות הילדים לא יופעלו בגלל מחסור במקלטים.

בהיעדר נתונים בעירייה על שטחו של כל מקלט בכל אחד מגני הילדים והמעונות, כאמור, אין ודאות שהנתונים שבתיק התכנון, בקשר לאפשרות המעשית לאכלוס הילדים בכל אחד ממוסדות החינוך המצויד במקלט, הינם נכונים. יש לבדוק את שטח המקלטים ולקבוע את אפשרויות השימוש בכל אחד מהגנים והמעונות בשעת חירום. כמו כן יש לבדוק באופן מפורט את האפשרויות להעברת גנים ומעונות, שחסרים בהם מקומות במקלט, או שאין בהם מקלט כלל, למבנים אחרים, על מנת שניתן יהיה להפעיל בשעת חירום מספר מירבי של מוסדות חינוך אלה.

כוח אדם

תקן כוח האדם במרכז ההפעלה כולל 12 עובדים להפעלת מערך החינוך, ומהם אוישו שמונה. לא נקבעו דרכי ההעסקה בהוראה של תלמידות סמינר למורים ומורות בגמלאות, הכלולות ברשימת ממלאי מקום למורים בשעת חירום, שעודכנה לאחרונה ב-1986. לא נקבע כוח האדם הדרוש להפעלת גני הילדים והמעונות בשעת חירום.

הסעת תלמידים

בשעת חירום עלולים לחול צמצומים ניכרים בתחבורה הציבורית. לכן נקבע בהוראות, שעל הרשויות המקומיות, האחראיות להסעת התלמידים, להבטיח את הסעתם לבתי הספר בשעת חירום.

⁴ "מחסה ציבורי", כהגדרתו בחוק התגוננות האזרחית, הינו מקום שאינו מקלט, אלא נועד לשמש מחסה ארעי לציבור בשעת התקפה.

תלמידי החינוך המיוחד ותלמידים, שמקום מגוריהם מרוחק מבתי הספר, מוסעים באחריות הרשות המקומית. בהוראות נקבע, כי הרשויות המקומיות ידאגו ככל האפשר, שהרכב הקבוע המסיע את התלמידים לבתי הספר ירוחק בשעת חירום לרשות המקומית. הביקורת העלתה, כי לא רותק רכב למטרה זו.

באוגוסט 1986 הודיעה הרשות הארצית להיסעים, שבאחריות המפקח על התעבורה במשרד התחבורה, לעירייה, כי הרשות ארגנה מערך של משרדי הסעה כ"מפעלים חיוניים", להסעת תלמידים בשעת חירום. עוד הודיעה הרשות, כי יש ליצור קשר בין משרדי ההסעה לשעת חירום ובין בתי הספר מקבלי השירות, ולתאם ביניהם את הפעלת ההיסעים. עד מועד סיום הביקורת, העירייה טרם תיאמה עם משרדי ההסעה את סדרי קבלת השירות בשעת חירום, כנדרש.

הביקורת העלתה, שהנתונים שנכללו בתיק התכנון בנוגע להסעת תלמידים, לא ענו על הדרישה לפי הוראות הרשות העליונה לחינוך בשעת חירום: לא נקבע מספר כלי הרכב הנדרש להסעת תלמידים לבתי ספר בשעת חירום, ונרשמה בתיק הערה כללית, שיבוצעו הסעות לפי כלי הרכב שיהיו ברשות העירייה.

אימון ותרגול

ראש מטה ועדת מל"ח מחוז דן סיכם את התרגיל שהתקיים בינואר 1988. בסיכום לא הייתה כל התייחסות לתרגול מערך החינוך, לא תוארו האירועים, ולא פורטו הלקחים וההמלצות לשיפורים הדרושים בהיערכות מערך החינוך לשעת חירום.

מדו"ח של קצין הביטחון של משרד החינוך במחוז תל אביב, ששימש בתרגיל כבקר/שופט, עולה, כי ביום הראשון של התרגיל הופיעו רק שניים מתוך חמשת נציגי מערך החינוך במטה, והייתה חסרה רשימה מעודכנת של ממלאי תפקידים בשעת חירום; חסרו עזרי מטה; ובתרגיל לא נכחו קציני מוסדות חינוך של הג"א. עוד צוין בדו"ח, כי יש צורך לחדש הקשר עם הגמלאים המתנדבים, המיועדים לתגבור סגל ההוראה בשעת חירום; יש לפרסם הוראות מוכנות מראש לפעולות במצבי כוננות שונים במערך החינוך בשעת חירום; ויש להבטיח שהמפתחות של המקלטים יהיו זמינים בכל עת, ושהאחראי לחינוך במטה ההפעלה ידע את סדרי חלוקת הצידוד למקלטים בשעת חירום. לסיכום, ציין השופט בתרגיל, שכיוון שצוות החינוך לשעת חירום היה מיוצג רק בחלקו, קיים ספק אם התרגיל השיג את מטרתו.

מנכ"ל עיריית תל אביב-יפו הודיע למשרד מבקר המדינה, כי ממצאי הביקורת על מערך החינוך מקובלים עליו, והעירייה תפעל לתיקון הליקויים בהקדם, במגמה לסיים את הפעולה לא יאוחר מ-1.4.89.



בסדרי הארגון של מערך מל"ח בעיריית תל אביב-יפו בכלל, ובתוכו מערך החינוך בפרט, קיימים ליקויים מהותיים, הפוגעים בכוננותה של העיר לשעת חירום: אין גוף מוסמך, העוסק בקביעות בזמן רגיעה בתכנון ובהכנה של המשק העירוני לשעת חירום; לא נקבעו הסדרים לתיקון ליקויים בארגון המעקב והשליטה של מטה מל"ח העירוני, שעלו במהלך תרגיל, ואין פרטים מלאים על מוסדות החינוך שיופעלו בשעת חירום.

לדעת הביקורת, על העירייה לפעול לארגונו של מערך המל"ח העירוני בהתאם לפקודת העיריות ובהתאם להנחיות ומ"ע. יש לקבל את ההחלטות הדרושות לתיקון הליקויים ולקיים מעקב קבוע אחר ביצוען. על עובדי העירייה, האחראים לנושאים ייעודיים, לעדכן ולהשלים את הנתונים בתיקי התכנון, ולדאוג לתיאום תכניות, המשלבות תחומי פעולה ייעודיים שונים. יש לשנות את סדרי עבודת המטה בהתאם ללקחים שהופקו מתרגילים שהיו בעבר; מן הראוי לבצע תרגילי פתע ותרגילים מתוכננים בתחומים ייעודיים.

יש לנקוט את הפעולות הדרושות לארגון מערך החינוך לשעת חירום, כדי שניתן יהיה להפעילו בשעת הצורך באורח תקין ובהיקף רחב ככל האפשר.

היערכות מערך משק לשעת חירום בהתיישבות היהודית ביהודה ושומרון

ריכוז ממצאים

משרד מבקר המדינה בדק את ההיערכות לשעת חירום של ארבע רשויות מקומיות יהודיות ביהודה ושומרון, את אחזקת המקלטים שברשותן ואת ההכנות להתגוננות נגד מתקפה כימית.

א. תיקי תכנון, שהכינו ועדות משק לשעת חירום (להלן - מ"ח) המקומיות לתחומים ייעודיים שונים, לא כללו את כל הנתונים הדרושים, כגון הוראות קבע להפעלת ועדת מ"ח מקומית, ופירוט האמצעים הקיימים לתיקון רשתות המים והביוב בשעת חירום.

ב. חלק מתקני כוח האדם, שנקבעו לוועדות המ"ח המקומיות לשעת חירום, לא היו מאוישים.

ג. ההסדרים בין הרשויות המקומיות לבין צה"ל, שלפיהם חיילי מילואים המוצבים ביישובים יפעילו גם את מערך המ"ח, אינם עולים בקנה אחד עם הנחיות ועדת מ"ח עליונה, המחייבות איוש תפקידי מ"ח באנשים הפטורים משירות ביטחון.

ד. ליישובים החקלאיים שבמועצות האזוריות לא רותקו בעלי תפקידים להבטחת המשך פעילותם החקלאית בשעת חירום.

ה. על הרשות המקומית לספק כוח (חשמל) חלופי למפעלים חיוניים הדרושים בשעת חירום. חלק מהרשויות המקומיות לא דאגו להכנת אמצעים, שיאפשרו הפעלת גנרטורים ותיקונם בשעת חירום.

ו. במועצה מקומית אחת אין מקלטים בחלק מגני הילדים, ובאחד מבתי הספר קיים מקלוט ל 20% מהתלמידים בלבד.

ז. חלק מהמקלטים הציבוריים ברשויות המקומיות שנבדקו היו במצב ירוד, וחלקם אף לא היו ראויים לשימוש בעת הצורך.



הגופים העיקריים של מערך מ"ח, המופקדים על היערכות המשק לשעת חירום, הם: הרשויות הייעודיות לשעת חירום במשרדי הממשלה, כל אחת בתחומי אחריותו של המשרד בעת רגיעה, ועדת המ"ח העליונה⁵, הוועדות הפיקודיות והמחוזיות, וכן ועדות המ"ח ברשויות המקומיות.

5 בשנת 1955 החליטה הממשלה למנות ועדה בינמשרדית עליונה לתכנון המשק לשעת חירום (ועדת מ"ח עליונה), בראשותו של שר. מאז 1965 מכהן שר הביטחון כיו"ר ועדת המ"ח העליונה. בוועדה חברים המנכ"לים של כל משרדי הממשלה, נציג בכיר של צה"ל, נציג בכיר של משטרת ישראל, מנכ"ל הסוכנות היהודית ונציגי השלטון המקומי. ליד ועדת המ"ח העליונה פועל מטה, שנקרא "מטה מ"ח ארצי", בכפיפות ליו"ר ועדת מ"ח עליונה ועל פי הנחיותיו.