

היבטים בנושאי המוכנות למצבי חירום ולמלחמה

בפרק זה נכללים דיווחים על היבטים שונים של ההיערכות למלחמה או למצבי חירום (שעת חירום) במדינת ישראל. מדובר במספר נושאים הנוגעים להכנות בצה"ל ובמגזר האזרחי לקראת מצב של מלחמה. נושאים, שביקורת המדינה טיפלה בהם לקראת דוח 41 בכלל, ונוכח משבר המפרץ, שנמשך מתחילת אוגוסט 1990 ועד סוף פברואר 1991, במיוחד. האחריות לטיפול בהכנות לקראת המלחמה מוטלת בראש ובראשונה על מערכת הביטחון בכלל ועל צה"ל בפרט, אך בתחומי המשק לשעת חירום (מל"ח) אחראי כל משרד ממשלתי הממשלה בתחומיו הוא, וכל רשות מקומית בתחום המשק המקומי.

הבדיקה נעשתה בנושאים שונים, כל נושא בנפרד, אך השנה ישנו חוט מקשר של ההכנות למצב הממשי של מלחמה. מדובר בעיקר במעקב אחר ההכנות להגנה בפני חל"ך וביצוען - במשק האזרחי, בצה"ל ובעורף על ידי הגנת האוכלוסייה בעזרת ערכות מגן. כל נושא נבדק לגופו, והוסקו מסקנות על מידת העמידה בדרישות במלחמה או במצבי חירום, כפי שנקבעו על ידי הגורמים המוסמכים על מידת הכוננות הדרושה.

הבדיקה הנוכחית מהווה המשך לבדיקות שנערכו בשנים קודמות. בכל נושא שנבדק צוינו, לצד ההישגים, הליקויים שיש לתקנם. אין האמור בפרק זה דורש מסקנות כוללניות, מלבד הקביעה שמלחמת המפרץ העמידה בניסיון אמיתי את האמור בפרקים השונים, וראוי להיערך עתה להפקת לקחים יסודית ומלאה ממה שהתרחש. הביקורת תשוב, על כן, בעתיד ותנהל מעקב, בזמן המתאים, על תהליך הפקת הלקחים ועל השלמת ההיערכות, ובמיוחד בנוגע לעורף, שעמד בניסיון העיקרי במלחמה זו. בהקשר זה החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, על פי המלצת מבקר המדינה, להסיר החסיון מהפרק על היערכות העורף לשעת חירום, שהונח בחלקו על שולחן הכנסת במסגרת דוח שנתי 40.

פעולות ביקורת

נבדקה היערכותה של עיריית חדרה להפעלת המשק העירוני לשעת חירום.

נערכה ביקורת מעקב על היערכותן של חמש רשויות מקומיות בצפון המדינה להפעלת המשק המקומי בשעת חירום.

נערכה ביקורת מעקב על היערכותן של שבע רשויות ייעודיות במרחב פיקוד הצפון לקראת שעת חירום.

נערכה ביקורת על הרשות העליונה לחקלאות (רשות ייעודית) בכל הקשור להיערכותה לקראת שעת חירום.

נערכה ביקורת מעקב בנושא היערכות המגזר האזרחי להתגוננות בפני לוחמה כימית. הבדיקה נערכה במפקדת ראש הג"א ובמטה מל"ח ארצי של ועדת מל"ח עליונה (ומ"ע).

נערכה ביקורת מעקב מורחבת בנושא ההצטיידות בערכות מגן לאוכלוסייה האזרחית. הביקורת נערכה במפקדת ראש הג"א ובמשרד הביטחון. בדיקות השלמה נערכו במפקדת העורף של פיקוד המרכז של צה"ל וביחידת סגן הממונה על התקציבים שבמשרד האוצר.

בנוסף לנושאים דלעיל, נערכה ביקורת מעקב על המוכנות של צה"ל להתגוננות בפני לוחמה כימית. הביקורת נערכה באגף האפסנאות שבמטה הכללי, בלשכת עוזר ראש אגף המטה הכללי, במפקדת חילות השדה, במרכז אב"ך ובבסיס אימונים ליחידות שדה. נבדקו היערכות צה"ל להתגוננות בפני לוחמה כימית וסדרי אימון כוחות היבשה להתגוננות וללחימה בתנאי לוחמה כימית. בהתאם להצעת מבקר המדינה החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, שלא להניח פרק זה על שולחן הכנסת ולא לפרסמו, לשם שמירה על ביטחון המדינה. זאת על פי סעיף 17(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1959 (נוסח משולב).

היערכות המשק לשעת חירום (מל"ח) בעיריית חדרה

(באחריות עיריית חדרה)

ריכוז ממצאים

מערך המשק לשעת חירום (מל"ח) אחראי להבטחת ההספקה החיונית ביותר של מוצרים ושירותים. כל רשות מקומית אחראית להיערכות מערך המל"ח למתן השירותים החיוניים לאוכלוסייה בתחום שיפוטתה¹.

א. בעיריית חדרה (להלן - העירייה) לא קיים גוף העוסק בקביעות בהיערכות המשק העירוני לשעת חירום; במשך כחמש שנים, שנסקרו על ידי הביקורת, ועדת המל"ח העירונית וועדת המשנה לפס"ח (פינוי, סעד, חללים) לא פעלו; אין הוראות להפעלת מרכז ההפעלה המקומי בשעת חירום; לא קיים תיק תכנון בסיסי לארגון ולמבנה מערך מל"ח עירוני, ובחלק מתיקי התכנון לתחומי הפעולה הייעודיים חסרים נתונים, או שהם אינם מעודכנים. תיקון הליקויים, שהועלו בבדיקות כוננות ותרגילי מל"ח שהתקיימו בשנים 1987 ו-1988, החלו רק ממועד תחילת ביקורת זו.

ב. בעיר חדרה חסרים מקלטים ציבוריים בשיעור מסוים.

ג. כוח האדם המיועד להפעלת מערך פס"ח לא ערוך לבצע הפעילות שבאחריותו.

ד. לא קיימת רשימה של סיטונאי מזון מרותקים למערך מל"ח עירוני; לא נקבעו תכניות חלופיות למקרים של שיבושים בדרכי הספקת המזון; אין פרטים מלאים על קמעונאים, שעסקיהם אמורים לפעול בשעת חירום.

ה. מערך הספקת הכוח (חשמל) העירוני אינו מוכן להספקת חשמל בשעת חירום בהתאם להנחיות; חסרים חשמלאים ואין עתודה של גנרטורים.

¹ ממצאי ביקורת על היערכות המשק לשעת חירום בעיריות וברשויות מקומיות אחרות ראה בדוח שנתי 38, עמ' 792, בדוח שנתי 39, עמ' 799 ו-807, בדוח שנתי 40, עמ' 951, ובדוח זה במעקב על ההיערכות לשעת חירום של רשויות מקומיות בפיקוד הצפון.

ו. העירייה לא בדקה ולא הכינה תכניות לארגון הזרמת המים מבארות בתנאים של תקלות בדיזלגנרטורים בשעת חירום; אין תכנית לארגון חלוקת המים בשכונות ממיכלים ומברזיות.

ז. לא קיימים חישובים על כמות כלי הרכב הנדרשים למערך מל"ח עירוני בשעת חירום לביצוע ההובלות הצפויות; אין תכניות לארגון היסעים של עובדים למפעלים חיוניים, של תלמידים לבתי ספר ושל אזרחים.

ח. 34% מהמשרות, שנכללו בתקן מערך מל"ח של העירייה, אינן מאוישות. לא ננקטו פעולות, כדי לאתר מבין תושבי העיר אזרחים פטורי גיוס לצה"ל וחייבי שירות עבודה, שאפשר להפעילם במערך מל"ח; לא תוכננה ולא אורגנה הקמתן של לשכות להכוונת מתנדבים.



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

ב-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 שר הביטחון, וחברים בה המנכ"לים של כל משרדי הממשלה, נציג המטכ"ל ומוסדות אחרים. ליו"ר הוועדה ממלא מקום קבוע, המתמנה על ידיו.

על פי תיקון לפקודת העיריות (נוסח חדש) משנת 1973 (להלן - הפקודה) תבחר מועצת העירייה 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. בהתאם להנחיות ומ"ע משנת 1970, שהיו בתוקף גם במועד הביקורת, כל רשות מקומית אחראית בשעת חירום לביצוע אותם התפקידים והמשימות, שעליהם היא מופקדת בשעת רגיעה.

בתקופה מארס עד אוגוסט 1990 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את היערכותה של עיריית חדרה (להלן - העירייה) להפעלת המשק העירוני בשעת חירום. בדיקות השלמה נערכו במטה מל"ח מחוז חיפה, במשרד הרופאה הנפתית של משרד הבריאות בחדרה, במפקדת קצין חיל ראשי להג"א ולהגנה המרחבית (להלן - מפקדת קחל"ר), במשרד המפקח המרחבי על כוח אדם בשעת חירום במחוז הצפון במשרד העבודה והרווחה (להלן - המפקח על כוח אדם), ברשות פס"ח מרחבית במחוז הצפון וברשות העליונה לפס"ח במשרד הפנים.

לפי נתוני העירייה, בתחילת ינואר 1991 התגוררו בחדרה כ-45,000 תושבים; העיר מתפרסת על שטח של כ-55,000 דונמים, מהם כ-30,000 דונמים שטחי חקלאות, כ-12,000 דונמים בנייה ומגורים, כ-8,000 דונמים תעשייה, והיתר פארקים, שמורות טבע ואתרי נופש. לתכנון ולארגון ההגנה האזרחית חילקה מפקדת קחל"ר את העיר חדרה לתשעה אזורים, ומהם אזור תעשייה אחד, והיתר אזורים אורבניים; גודל האוכלוסייה בכל אחד מאזורים אלה נע בין 3,400 ל-7,200 תושבים.

ועדת מל"ח עירונית

1. ארגון ועדת מל"ח ופעילותה:

על פי סיכומים, שערך מטה מל"ח מחוז חיפה לביקורות הכוננות, שהתקיימו בשנים 1987-1988, בתקופה שבין אוקטובר 1985 לפברואר 1987 ועדת המלח העירונית לא התכנסה כלל, ולאחר מכן

לא נערכה לכוננות מתאימה לשעת חירום. בתיקי העירייה אין פרוטוקולים או מסמכים אחרים המעידים, כי בשנים 1988 ו-1989 התקיימו ישיבות של ועדת מל"ח עירונית. רק עם תחילת הביקורת, ב-14.3.90, התקיימה ישיבה בראשותו של ראש העירייה.

הביקורת העלתה, כי במשך יותר משנתיים האחראים לתחומים הייעודיים במערך המל"ח העירוני לא פעלו בתחומים אלה, ולא הודרכו בנושאים המיוחדים בתחומים, שהם מופקדים עליהם, למעט השתתפותם בשלוש ביקורות כוננות (בשנים 1987 ו-1988) ובתרגיל אחד (בשנת 1988), שהתקיימו ביוזמת מטה מל"ח מחוז חיפה.

עוד העלתה הביקורת, כי חמישה מבין שישה עובדי העירייה, שהיו האחראים לתחומי המל"ח הייעודיים, לא הסכימו לשאת באחריות המתחייבת ממילוי תפקידם בתחומי המל"ח. בנוגע לעובדי עירייה אלה העירה הביקורת, כי על מקרים מסוג זה להידון לפני ועדת שירות עבודה, שהוקמה על ידי שר העבודה והרווחה; חוק שירות עבודה בשעת חירום התשכ"ז-1967 מאפשר, למי שנפגע על ידי הוראה שניתנה מכוח החוק, לערור בתוך שבעה ימים בפני הוועדה, והיא רשאית לאשר את ההוראה, לבטלה או לשנותה; התבקשה הוועדה על ידי אדם לבטל הוראה, שלפיה הוא מיועד לשירות עבודה במפעל פלוני, או התבקשה על ידי בעל מפעל לבטל הוראה בדבר עבודתו של אדם פלוני - רשאית היא לעשות כן מטעמים שנקבעו בחוק; לא פנו העובדים או העירייה בעניין זה לוועדת שירות עבודה כאמור, ימשיכו העובדים לשאת בתפקיד, שהוטל עליהם על פי ההודעה שניתנה להם. הביקורת העלתה, כי העובדים לא עררו בפני ועדת שירות עבודה בהתאם לחוק, ולכן היה עליהם לשאת באחריות, שהוטלה עליהם בתחומי המל"ח. בעקבות הביקורת הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1990, כי בתחום ייעודי אחד שוחרר בעל תפקיד ובמקומו נתמנה עובד אחר, ובנוגע ליתר התחומים, הוחלט למנות אחראים חדשים.

לסיכום פרק זה העירה מבקר המדינה, שאין בעירייה גוף העוסק בקביעות בהיערכות המשק העירוני לשעת חירום. הפעולות, שבביצוען החלה ועדת המל"ח העירונית בתקופת הביקורת, באו לפתור בעיות מיידיות בלבד בתחומי המל"ח, אך הדבר נעשה ללא תכניות ארגוניות ומקצועיות של היערכות לטווח ארוך.

2. מרכז הפעלה:

לפי הנחיות ומ"ע, ועדת המל"ח המקומית תיערך בשעת חירום כמרכז הפעלה מקומי ותהווה מטהו של ראש מרכז ההפעלה (ראש הרשות המקומית). תפקידו העיקרי של מרכז ההפעלה בשעת חירום הוא להפעיל את זרועות הביצוע של הרשות המקומית לצורכי מל"ח. המרכז יפעל בהתאם לתיק התכנון הבסיסי לארגון ולמבנה המל"ח בדרג המקומי, שיכלול בין היתר, תקני כוח אדם ורכב של מרכז ההפעלה, תכנית המיקום והמבנה של מרכז ההפעלה, מרשם הקשר, רשימת עזרי המטה והציוד והוראות להפעלת ועדת מל"ח מקומית.

הביקורת העלתה, כי אין בעירייה תיק תכנון בסיסי לארגון ומבנה מל"ח בדרג המקומי, כפי שנדרש לפי הנחיות ומ"ע, וממילא אין הוראות קבע להפעלת מרכז ההפעלה המקומי בשעת חירום. בשנים 1987 ו-1988 המרכז לא הופעל, למעט ביקורות כוננות ותרגיל, שהתקיימו ביוזמת מטה מל"ח מחוז חיפה, כאמור.

היערכות תחומי הפעולה הייעודיים לקראת שעת חירום

1. תיקי התכנון לתחומים הייעודיים

לפי הנחיות ומ"ע, הפעלת כל תחום פעולה במערך מל"ח ברשות מקומית יושבת על נתונים הנכללים בתיק התכנון המיוחד לתחום הפעולה הייעודי, שבו משתקפים הנושאים המיוחדים לאותו תחום. הרשויות הייעודיות ומטה מל"ח ארצי קבעו לכל תחום ייעודי את היקף הפרטים והנתונים, שיש לכלול בתיק התכנון. פרטי המידע שבתקנים אמורים לאפשר לצוות, שיפעל במרכז ההפעלה,

להתמצא בשעת חירום באמצעים העומדים לרשותו, ולסייע לו בקבלת החלטות לפתרון בעיות שיתעוררו.

בפועל קיימים בעירייה תיקי תכנון ל-12 תחומים ייעודיים: בריאות - תברואה, בנייה, דלק, חינוך, חקלאות, כוח-חשמל, כוח אדם, מים, מזון, פינוי-סעד-חללים (פס"ח), מידע לציבור ותחבורה. לא קיים תיק לנושא משק כללי.

התברר, כי במועד תחילת הביקורת, בחלק מתיקי התכנון הייעודיים היו חסרים נתונים, והנתונים שהוכחו בתיקים לא היו מעודכנים. במצב כזה השימוש בהם עלול היה להביא לחוסר תיאום בין הגורמים השונים במערך המל"ח, ולשיבושים בביצוע פעולות דחופות הנדרשות בשעת חירום.

עוד העלתה הביקורת, כי האחראים לתחומים הייעודיים לא עסקו בהכנת המידע בתיקי התכנון ובריכוזו, כפי שנדרש לפי הנחיות ומ"ע, ולכן לא ידעו את תוכנם ואת תחולתם. לדברי בעלי תפקידים אלה, תיקי התכנון היו בידיהם רק לקראת בדיקות הכוננות, ולאחרונה בעת תרגיל שהתקיים בנובמבר 1988.

לקראת ביקורת הכוננות, שתוכננה על ידי ראש מטה מל"ח מחוז חיפה ל-18.6.90, עודכנו 11 תיקי תכנון; אולם גם לאחר עדכון זה, לא כל הנתונים הנדרשים לפי ההנחיות נרשמו בטבלאות שבתיקים (פירוט נוסף ראה בהמשך).

2. היערכות תחומי הפעילות הייעודיים

בשנים 1981-1989 פרסמו הרשויות הייעודיות בשעת חירום ומטה מל"ח ארצי הנחיות לתכנון, לארגון ולתפעול תחומי הפעילות הייעודיים השונים ברשויות המקומיות. להלן הממצאים, שהועלו במהלך הביקורת, והנוגעים לכל אחד מהתחומים הייעודיים:

א. **בריאות ותברואה:** במאוס 1981 פרסמו הרשות העליונה לבריאות בשעת חירום ומטה מל"ח ארצי הנחיות בנושא תכנון, ארגון ותפעול מערך הבריאות ברשות המקומית (להלן - ההנחיות לבריאות). שירותי הבריאות במרחב כוללים מתן טיפול רפואי במרפאות (למעט אשפוז), רפואה מונעת, תברואה והיגיינה. טיפול זה יינתן במרפאות ובשירותי הבריאות השונים, שיאשרו כ"מפעלים חיוניים"².

(1) טיפול רפואי: לפי ההנחיות, יש להבטיח את האמצעים הדרושים להפעלתם של מרפאות ושל שירותי הבריאות, שאושרו כמפעלים חיוניים, דהיינו: סגל רפואי, חומרי חבישה ותרופות וכן הספקת חשמל ומים. מידע על הפעלת המרפאות יקבל האחראי לענייני בריאות בוועדת מל"ח מקומית מנציג הרשות העליונה לבריאות, ויאמת את הנתונים בבדיקה במקום. האחריות להפעלת המרפאות ושירותי בריאות אלה בשעת חירום מוטלת על המוסד המפעיל אותם ברגיעה.

לפי ההנחיות לבריאות, הרשות המקומית תעקוב ותסייע למערך המרפאות ולשירותי הבריאות שבמרחבה באמצעי תאורה מאולתרים או דיזלגנרטורים, בהבטחת הספקת מים ודלק במידת הצורך, ובקישור המרפאות למתקן, שבו קיימים אמצעי קירור מובטחים למקרה של הפסקה בהספקת הכוח המרכזית. הביקורת העלתה, כי העירייה לא ביררה אם יהיה צורך בסיוע כזה למרפאות בשעת חירום, ומה יהיה היקפו המשווער, ולכן לא נעשה דבר כדי להכין סיוע כזה.

עוד העלתה הביקורת, כי בתיק התכנון לא הוצגה רשימת תקנים של רופאים ואחיות במרפאות, ולא הוצגו נתונים על איוש תקנים אלה, כפי שנדרש בהנחיות, ובעירייה לא היה כל מידע בעניין זה. ביוני 1990 בעת ביקורת הכוננות, המציא נציג מל"ח מחוז חיפה

² על פי חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967 (להלן - החוק), "מפעל חיוני" הינו מפעל או חלק ממנו, הפועל או שאפשר להפעילו לצורכי הגנת המדינה, או ביטחון הציבור, או לקיום הספקה או שירותים חיוניים, ושאושר בזמן רגיעה בצו על ידי שר העבודה והרווחה בהתייעצות עם שר הביטחון, ובשעת לחימה - על ידי שר הביטחון בהתייעצות עם שר העבודה והרווחה.

לוועדת המל"ח העירונית את רשימת התקנים. במועד סיום הביקורת עדיין לא היו נתונים על איוש התקנים הללו, ולא ניתן היה לדעת בוודאות, אם במרפאות היה קיים סגל רפואי המוכן להפעלתן בשעת חירום.

(2) **תברואה:** לפי ההנחיות לבריאות, נושאת הרשות המקומית באחריות לפיקוח תברואתי ולביצוע פעולות תברואה שוטפות במרחביה בשעת חירום כמו בזמן רגיעה. המשימות העיקריות בתחום התברואה בשעת חירום, שהאחריות בנוגע להן חלה על הרשות המקומית כוללות: פינוי אשפה וסילוק פסולת; טיהור מי השתייה והבטחת האיכות התברואתית שלהם; הפעלה תקינה של מכונני שאיבה והבטחת סילוק שפכים; שמירת מלאי חומרי חיטוי והדברה במחסני הרשות המקומית ואצל הקמעונאים; פיקוח תברואתי על המזון, לרבות במחסנים ובמתקנים העיקריים לחלוקת מזון ולשיווק בשעת חירום.

(א) **פינוי אשפה וסילוק פסולת:** לביצוע עבודות אלה בזמן רגיעה מפעילה העירייה שני קבלנים, המעסיקים פועלים מבין בני המיעוטים. התברר, כי על אף שקבלנים אלה אינם מרותקים למערך מל"ח, מתכננת העירייה את הפעלתם בשעת חירום. העירייה הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1990, כי היא נוקטת אמצעים לריתוקם למערך מל"ח העירוני לשעת חירום. לדעת מבקר המדינה, על העירייה לוודא, שהקבלנים יספקו כוח אדם חלופי להעסקתו בעבודות אלה גם בשעת חירום.

(ב) **טיהור מי שתייה:** הספקת המים לצורכי העיר מתבצעת מבארות מקומיות באמצעות צנרת כלל-עירונית. בבדיקות כוננות, שערך מטה מל"ח מחוז חיפה בשנים 1987 ו-1988 וביוני 1990, הועלה הצורך להכשיר בעל מקצוע בנושא הכללת מי השתייה וחיטוי הקווים, אך במשך כשלוש שנים העירייה לא פעלה בהתאם. לדעת מבקר המדינה, על העירייה לפעול בהקדם, כדי להכין בעל מקצוע מתאים.

(ג) **מכונני שאיבה והבטחת סילוק מי השפכים:** הביקורת העירה, כי בעת הפסקת חשמל מהרשת הכללית, בהיעדר עתודה של דיזלגנרטורים בעירייה, יושבתו מכונני השאיבה, ומי השפכים עלולים לסכן את המצב התברואתי ולזהם את הסביבה. על העירייה לפעול בזמן רגיעה, כדי לבדוק את האפשרויות להספקת חשמל בשעת חירום ממקורות חלופיים (בעניין "כוח - חשמל" ראה בהמשך).

(ד) **מלאי חומרי חיטוי והדברה:** אין בעירייה מלאי של חומרי חיטוי והדברה. העירייה מעסיקה בזמן רגיעה קבלן; לא הוסדרה העסקתו בשעת חירום.

(ה) **פיקוח תברואתי על איכות המזון:** בתיק התכנון אין רשימה של מחסנים ומתקנים לחלוקה ולשיווק מזון בעיר, שחייבים לעמוד תחת פיקוח עירוני בשעת חירום. לפיכך אין אפשרות לתכנן פעילות פיקוח בשעת חירום. לפי נתוני המפקח על כוח אדם בהתחלת ינואר 1990, כלל תקן כוח האדם של העירייה לשעת חירום שני מפקחים תברואתיים בלבד; גם תקנים אלה לא היו מאוישים במועד הביקורת.

מבקר המדינה מעירה, כי בסיכומי בדיקות כוננות ותרגילים שבוצעו בשנים 1987-1990, ושנמסרו לוועדת מל"ח חדרה צוין, כי הנתונים בתיק התכנון בתחום הבריאות והתברואה אינם מעודכנים. במשך שלוש שנים לא פעלה העירייה, כדי לעדכן את הנתונים כנדרש.

ב. **בנייה:** באוגוסט 1981 פרסמו הרשות העליונה לבנייה בשעת חירום ומטה מל"ח ארצי הנחיות בנושא תכנון, ארגון ותפעול מערך הבנייה ברשות המקומית (להלן - ההנחיות לבנייה). לפי ההנחיות, משימות הבנייה בשעת חירום ברשויות מקומיות יתרכזו בעיקר בתיקון נזקי מלחמה במבנים, בכבישים מקומיים ובמתקנים חיוניים, שייפגעו עקב פעילות אויב. מחלקת ההנדסה בעירייה אחראית לביצוע עבודות אלה. לצורך ביצוען תפעיל ועדת מל"ח מקומית ציוד מכני הנדסי (צמ"ה) מרותק לשעת חירום שבבעלות העירייה ושבבעלות חברות וקבלנים, כוח אדם פטור מגיוס מבין עובדי מחלקת ההנדסה או מחלקות אחרות של הרשות המקומית, ובעלי מקצוע שיאותרו

במרחב הרשות המקומית ושירותקו בזמן רגיעה. העירייה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי אין בבעלותה צמ"ה, שאפשר לעשות בו שימוש לצורכי בנייה בשעת חירום.

הביקורת העלתה, כי תיק התכנון אינו כולל את הנתונים הדרושים בהתאם להנחיות בנוגע לצמ"ה ולקבלנים, שיופעלו בשעת חירום. אין בעירייה מידע על צמ"ה מרותק בבעלות חברות וקבלנים, ועל הקבלנים שהוכרוזו כ"מפעלים חיוניים" בעיר, וממילא היא לא פעלה לרתק צמ"ה זה למערך מל"ח ולהכריזו על הקבלנים כמפעלים חיוניים. אין בעירייה גם נתונים על היערכות קבלני בנייה ובעלי מקצוע לבצע עבודות בנייה בשעת חירום. על ליקויים אלה כבר העיר ראש מטה מל"ח מחוז חיפה בסיכומיו לבדיקות הכוננות בשנים 1987 ו-1988.

ג. **מיגון האוכלוסייה במקלטים ציבוריים:** ארגון ההתגוננות האזרחית מוטל על שירות ההתגוננות האזרחית (להלן - הג"א), שהוקם לפי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן החוק). לפי החוק, ראש הג"א רשאי להסמיך מפקד הג"א מחוזי, או כל אדם אחר, להיות רשות מוסמכת לעניין החוק והתקנות על פיו.

לפי החוק, רשאית רשות, שהוסמכה לכך על ידי ראש הג"א כאמור, להורות לכל רשות מקומית להתקין מקלטים ציבוריים במספר, במקום ובזמן שייקבעו על ידיה, ולהחזיקם במצב המאפשר שימוש בהם בכל עת שיהיה צורך בכך; האחריות להתקנה ולאחזקה של המקלטים הציבוריים מוטלת על הרשויות המקומיות.

לפי נתוני מחלקת מיגון והתיישבות במפקדת קח"ר, בסוף נובמבר 1990 היו חסרים בעיר חדרה מקלטים ציבוריים בשיעור מסוים.

לפי נתוני העירייה לאפריל 1990, בהיעדר מקלטים או פתרונות חלופיים לסדרי מיגון, לא יתקיימו הלימודים בשעת חירום בבית ספר אחד, שבו 440 תלמידים, ובשישה בתי ספר, שבהם 3,953 תלמידים, יתחלקו התלמידים לשתי משמרות לימוד, בגלל מחסור במקומות במקלטים הקיימים.

ד. **היערכות מערך פס"ח (פינוי, סעד, חללים):**³ מערך פס"ח מיועד לתכנן ולהכין בעת רגיעה, ולבצע בשעת חירום קליטה של אוכלוסייה, שתפונה עקב פעולות האויב, מתן סעד למפונים וטיפול בחללים. הרשות העליונה לפס"ח, המופקדת על נושאים אלה, פועלת במסגרת מערך מל"ח באחריות כוללת של משרד הפנים. ברשות מיוצגים משרדי ממשלה נוספים המשתלבים בפעילות הרשות, כל משרד בתחום שהוא מופקד עליו: משרד העבודה והרווחה, משרד הבריאות, משרד הדתות ומשרד המשטרה.

בהנחיות לפס"ח נקבע, כי במועצות מקומיות גדולות ובעיריות תוקמנה ליד ועדות מל"ח מקומיות ועדות משנה לפס"ח. מומלץ, שהתפקיד של האחראי לענייני פס"ח בוועדת המל"ח המקומית יוטל על סגן ראש הרשות או על חבר ההנהלה. בהרכב ועדת המשנה יהיו מלבד מרכז הוועדה, שהוא עובד הרשות המקומית, נציגי משרד העבודה והרווחה (סעד), נציגי משרד הדתות (חברה-קדישא), נציגות ארגוני נשים, קצין קישור הג"א לפס"ח, נציג משרד הבריאות, נציג משטרת ישראל ונציגי ארגוני מתנדבים.

החל מדצמבר 1983 ועד למועד הביקורת עמד בראש ועדת המשנה לפס"ח אחד מסגני ראש העירייה. הוועדה לא התכנסה במשך כחמש שנים; תיק התכנון עודכן בפעם האחרונה ב-1984. לפי דוח המפקח המרחבי על כוח אדם, בתחילת ינואר 1990 היו מאוישים רק שניים מבין שישה התקנים של ועדת המשנה לפס"ח (ללא מזכירות הוועדה).

במאי 1990 פנה סגן הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים, שהוא גם יו"ר רשות פס"ח מרחבית, לראש עיריית חדרה. הוא הצביע על ליקויים בארגון ובהיערכות מערך הפס"ח בחדרה, שהועלו במהלך ביקורת של משרד מבקר המדינה, וביקש למנות בדחיפות יו"ר

³ על מערך פס"ח ראה ברוך שנתי 35, עמ' 609, בפרק "רשות עליונה לפס"ח - מערך פס"ח לשעת חירום", וממצאי מעקב באותו נושא, שהובאו ברוך שנתי 38, עמ' 825.

חדש לוועדת פס"ח מקומית, כדי לשפר את המצב בתחום זה. בספטמבר 1990 הודיע מרכז ועדת המל"ח המקומית למשרד מבקר המדינה, כי סגן ראש עירייה אחר מונה לתפקיד יו"ר ועדת פס"ח. בדצמבר 1990 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי מערך פס"ח עובר שינוי, ושביתון שלושה חודשים יופעל המערך כראוי.

(1) **מרכזי פינוי ומרכזי קליטה:** לפי הנחיות לפס"ח יושבת מערך פס"ח על מרכזי פינוי - מקומות מעבר ארעיים לצורך ריכוז מפונים לשהייה של כ-24 שעות, ועל מרכזי קליטה - מבנים שבהם ייקלטו המפונים ממרכזי הפינוי, וישוהו בהם תקופה ארוכה עד למציאת פתרונות דיור מתאימים.

לפי נתוני העירייה, במועד הביקורת היו מיועדים לשימוש לצורכי מערך פס"ח שבעה מבנים; אין בעירייה חלוקה ברורה הקובעת אילו מהמבנים מיועדים למרכזי פינוי ואילו למרכזי קליטה. בסיור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה ונציגי העירייה בתחילת אפריל 1990 בכל אחד ממתקני פס"ח שבעיר, התברר, כי מבין שבעה המתקנים, רק שניים יכולים לשמש כמרכזי קליטה; וכי קיים ספק אם השאר ראויים לשמש אף כמרכזי פינוי, בהיעדר סידורי רחצה, מקלחות ומקומות להגשת מזון ומשקה למפונים ועוד. לדעת מבקר המדינה, על העירייה לבחון מחדש את הנושא ולפעול לזמינותם של מבנים ומתקנים מתאימים לפינוי ולקליטה של חסרי בית בשעת חירום.

(2) **כוח אדם במערך פס"ח:** לפי דוח של המפקח המרחבי על כוח אדם בתחילת ינואר 1990, בתקן כוח אדם במערך פס"ח בעיריית חדרה היו 208 משרות; 111 מהן היו מאוישות בפועל. לפי הודעתו של המפקח המרחבי על כוח אדם לעיריית חדרה, היה מתוכנן לשנת 1990 תגבור של 55 גדרנים למערך הפס"ח העירוני בשעת חירום.

בסיכום לבדיקת הכוננות ולתרגיל שהתקיימו בשנת 1988, ציין ראש מטה מל"ח מחוז חיפה, בהתייחסו לנושא כוח האדם, כי הפעילים העוסקים בהיערכות מערך פס"ח, חוץ מהעובדים הסוציאליים, לא הראו בקיאות מספקת בנושאי פס"ח, וכי קיים חוסר בכוח אדם, ובעיקר מתנדבים.

הביקורת העלתה, כי כוח האדם המיועד להפעלת מערך פס"ח לא היה פעיל וערוך לבצע את הפעולות שבאחריותו.

ה. **מידע לציבור:** במאי 1985 פרסם מטה מל"ח ארצי הנחיות בתחום התכנון, הארגון והתפעול של מערך המידע לציבור ברשות מקומית (להלן - ההנחיות למידע לציבור). לפי הנחיות אלה, ייעודו של המידע לציבור בשעת חירום הוא מתן הדרכה ומענה לבעיות ולשאלות שתתעוררנה בציבור. המידע יכלול גם חומר הקשור להמשך פעילותו של המשק החיוני בתחומים הייעודיים, ומכלול נושאים הנוגעים לפרט, כמו שירותי סעד ורווחה, למעט מידע בתחומי ההסברה המדינית והצבאית, שיש לו השלכה על מורל האוכלוסיה שבעורף, וכן מידע בתחומי ההתארגנות האזרחית שבאחריות צה"ל.

(1) לפי ההנחיות למידע לציבור, הרשויות המקומיות אחראיות לתכנון ולארגון מערך המידע לציבור לקראת שעת חירום, ולהפעלתו בשעת חירום. פרטי המידע לציבור בתחומי הבטחת ההספקה, הצרכים והשירותים החיוניים, שבתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות, ייקבעו באחריות ראש הרשות המקומית, על בסיס הנתונים, שיוכנו מראש בזמן רגיעה, ועל פי האירועים והמצבים, שיתרחשו בזמן אמיתי. המידע המוכן מראש ייכלל בתיק התכנון, ובו מידע על פריסתם ועל אפיונם של מתקני מערך מל"ח ברשות המקומית, וכן הנחיות וכללי התנהגות למצבי חירום. מידע זה יודפס או ישוכפל מראש לעת הצורך.

במועד הביקורת, הנתונים בתיק התכנון על פריסתם ועל אפיונם של מתקני מל"ח, שאמורים היו להיות מוכנים מראש, לא היו מעודכנים. על העירייה להשלים ולעדכן נתונים אלה בתיק התכנון של המידע לציבור.

(2) הביקורת העלתה, כי המבנה הארגוני של מערך המידע לציבור, כפי שנכלל בתיק התכנון, אינו תואם את ההנחיות בדבר הצורך לפתוח לשכות מידע לציבור בשכונות מרוחקות שבעיר, זאת נוכח פיזור אוכלוסיית חדרה על שטחים עירוניים נרחבים. מבקר המדינה רואה ליקוי בעובדה, שבתיק התכנון אין כל התייחסות לצורך בהגדלת מספר לשכות המידע המקומיות.

(3) לפי ההנחיות, תקן כוח אדם הנדרש להפעיל את מרכז המידע המקומי ואת שלוש הלשכות בשתי משמרות יגיע לכדי 17 משרות. לפי נתוני המפקח המרחבי על כוח אדם, ביוני 1990 היו בתקן תשע משרות, ולפיכך, במועד הביקורת לא כלל התקן משרות להפעלת לשכות המידע במשמרות.

לדעת מבקר המדינה, אין מערך המידע לציבור מוכן להפעלה בשעת חירום מבחינה ארגונית.

ו. **מזון:** בפברואר 1983 פרסמו הרשות העליונה למזון בשעת חירום ומטה מל"ח ארצי הנחיות בתחום התכנון, הארגון והתפעול של מערך הספקת המזון ברשות המקומית (להלן - ההנחיות למזון).

(1) **מפעלים חיוניים למזון:** הרשות העליונה למזון בשעת חירום נושאת באחריות כוללת לפיקוח ולמעקב אחר הכוונות של מפעלים חיוניים: מפעלים לייצור ולעיבוד מוצרי מזון, רשויות לשיווק והספקה של מזון, מתקנים לאחסון וכו'. לפי ההנחיות למזון, חובתן של הרשויות המקומיות להכיר את המפעלים החיוניים למזון הנמצאים בתחומן, כיוון שהן עשויות להושיט למפעלים אלה סיוע בשעת חירום במתן שירותים מוניציפליים, כגון הספקת מים, סילוק אשפה, תגבור כוח אדם (מתנדבים) ורכב. לפי נתוני ומ"ע, פעלו בעיר חדרה ביולי 1990 עשרה מפעלים חיוניים בתחומי ייצור המזון, אחסונו ושיווקו.

הביקורת העלתה, כי בידי העירייה לא היה המידע הדרוש, כדי לקבוע את היקף הסיוע, שעשוי להידרש ממנה בשעת חירום בתחומים כאמור.

(2) **הספקת מזון לאוכלוסייה בשעת חירום:** לפי ההנחיות למזון, מצרכי מזון יסופקו לאוכלוסייה בשעת חירום באמצעות רשתות השיווק הקיימות, שהוכרו כמפעלים חיוניים. באזורים המרוחקים ממרכזי העיר, שבהם אין בתי מסחר של רשתות אלה, תבוצע ההספקה באמצעות קמעונאים שבשכונות. הספקת מוצרי המזון לקמעונאים תתבצע מספקים סיטונאים מורשים או מחליפים, שנקבעו לצורכי שעת חירום בלבד.

(א) לפי ההנחיות, סיטונאי מזון מורשים הינם סיטונאים מוכרים על ידי הרשות העליונה למזון לשעת חירום, ובעלי רשיון מטעם הרשות המקומית לעסוק בשיווק מזון. סיטונאי המזון המורשים, פטורי שירות צבאי, חייבים להיות מרותקים ולהיכלל בתקן כוח אדם לשעת חירום של הרשות המקומית, המאושר על ידי המפקח על כוח אדם. מחובתו של האחראי לענייני מזון בוועדת המל"ח המקומית, להעביר לנציג הרשות העליונה למזון בדרג המחוזי פרטים על סיטונאי המזון, שיש לרתק לשעת חירום.

הביקורת העלתה, כי העירייה לא העבירה לרשות העליונה למזון בדרג המחוזי את רשימת הסיטונאים לצורך ריתוקם כנדרש. מהרשימה שבתיק התכנון למזון לא ניתן לקבוע אם כל הסיטונאים שנכללו בה הינם פטורי גיוס, ומוכרים על ידי הרשות העליונה למזון לשעת חירום. עוד העלתה הביקורת, כי הסיטונאים שברשימה זאת לא נכללו בתקן כוח האדם, והם אינם מרותקים על ידי המפקח על כוח אדם, כפי שנדרש בהנחיות.

לפי ההנחיות, רשויות מקומיות, שלא יוכלו להתבסס על סיטונאים מורשים, יקבעו הסדרים מיוחדים לשעת חירום, שיאפשרו הספקה סדירה של מצרכי המזון לקמעונאים. העירייה לא קבעה הסדרים מיוחדים ותכניות חלופיות למקרים, שבהם יחול שיבוש בדרכי ההספקה הקיימות. לדעת מבקר המדינה, על העירייה לפעול לריתוק הסיטונאים ולהכין בתיק התכנון למזון תכניות חלופיות להספקת מזון לקמעונאים בעת הצורך.

(ב) לפי ההנחיות למזון, הובלת מצרכי המזון לקמעונאים תבוצע ברכב מרותק למפעלים החיוניים למזון, ובמסגרת זו ייכלל גם הרכב של סיטונאי המזון, שירותק לרשות המקומית. לפי נתוני תיק התכנון, רותקו לסיטונאים תשעה כלי רכב; הרשות העליונה למזון במשרד התעשייה והמסחר

הודיעה למשרד מבקר המדינה בתחילת דצמבר 1990, כי שני כלי רכב בלבד רותקו לסיטונאי מזון מורשים.

(ג) כדי להבטיח הספקת מזון סדירה בשעת חירום לתושבים המתגוררים באזורים מרוחקים ממרכז העיר, יש להיערך להפעלתה התקינה של הרשת הקמעונאית באזורים אלה. כיוון שחלק מהקמעונאים הינם חייבי שירות צבאי, עסקיהם עלולים להיסגר בשעת חירום. לכן קיימת חשיבות רבה לפעול לפי ההנחיות ולכלול בתיק התכנון רשימה מעודכנת של הקמעונאים, שיפעלו בשעת חירום, עם ציון כל הפרטים לאיתורם.

ברשימה, שעודכנה לקראת בדיקת הכוננות של מערך מל"ח ביוני 1990, נכללו 49 קמעונאים, שעסקיהם אמורים להיות פתוחים בשעת חירום. עם זאת העלתה הביקורת, כי ברשימה אין פרטים מלאים על חנויות אלה לצורך איתורם. לדעת מבקר המדינה, על העירייה לעדכן את כל הנתונים ברשימה, ולוודא את אפשרות הפעלתן של החנויות בשעת חירום.

ז. **כוח (חשמל):** בינואר 1989 פרסמו הרשות העליונה לכוח בשעת חירום ומטה מל"ח ארצי הנחיות לתכנון, לארגון ולתפעול מערך הכוח והחשמל ברשות המקומית, במקום הנחיות, שהיו בתוקף החל מיולי 1981 (להלן - ההנחיות לכוח).

(1) בהנחיות לכוח נקבע, כי במסגרת אחריותה של הרשות המקומית לשעת חירום, עליה להתכונן להבטחת הספקת החשמל למתקנים, למפעלים ולשירותים שבבעלותה, לרבות מפעלים ושירותים בבעלות אחרת, שהינם חיוניים ביותר מבחינתה של הרשות המקומית. כאשר נגרמת ירידה כללית בכוח הייצור וההולכה של החשמל ממערכות החשמל הסדירות הכלל ארציות, יופעלו דיזלגנרטורים של הרשות המקומית. בין המתקנים, שיש לספק להם חשמל, נכללים לפי ההנחיות: בניין העירייה, מרכזי ההפעלה של מל"ח, מרכזים קהילתיים, מרכזי מידע לציבור, מקלטים ציבוריים, מרפאות, מפעלי מים ועוד.

כבר בנובמבר 1988 המליץ ראש מטה מל"ח מחוז חיפה לערוך סקר על כל סוגי הדיזלגנרטורים הנמצאים במפעלים ובבתי מלאכה בעיר, ולרכז את הנתונים הטכניים של הציוד הזה. עוד נדרשה העירייה לרכז נתונים על רמת הצריכה המשוערת של החשמל במפעלים חיוניים בעיר בשעת חירום. במועד הביקורת היו בידי העירייה ארבעה דיזלגנרטורים בלבד, מהם שלושה לשאיבת מים ואחד לשאיבת מי ביוב. עד למועד סיום הביקורת באוגוסט 1990, לא נערך הסקר ולא נאספו הנתונים על רמת הצריכה של החשמל בשעת חירום כאמור, ולכן אין בעירייה מידע על הצרכים ועל האפשרויות של הספקת חשמל בשעת חירום ממקורות מקומיים אחרים.

(2) בתחילת ינואר 1990 עמד התקן, שאושר על ידי המפקח המרחבי על כוח האדם בתחום הכוח (חשמל), על שש משרות, מהן רק שתי משרות של חשמלאים; יתר המשרות הן של הממונה ושל סגן הממונה על תחום הכוח (החשמל), פקיד ומזכירה. לפי הדוח, כל המשרות מאוישות.

כבר בנובמבר 1988 ציין ראש מטה מל"ח מחוז חיפה, כי יש לאתר מבין תושבי העיר אזרחים פטורי גיוס, שיוכלו לשמש בשעת חירום כעוזרי חשמלאי בעבודות הקשורות להפעלת מערכות החשמל העירוניות ולרתקם למערך מל"ח עירוני. גם במועד ביקורת הכוננות, שנערכה ביוני 1990, הועלה שוב נושא ריתוק חשמלאים מתנדבים מבין פטורי הגיוס בעיר לתפקידי עוזרים לחשמלאים בשעת חירום. עם זאת, עד מועד סיום הביקורת, העירייה לא פעלה בעניין זה. מבקר המדינה העירה, כי המפקח המרחבי על כוח אדם לא כלל בתקן של מערך מל"ח עירוני משרות של עוזרי חשמלאים, ובהיותם דרושים לעירייה, עליה גם לפעול להכללתם בתקן המאושר.

(3) בבדיקת כוננות מערך מל"ח בעיריית חדרה, שנערכה ביוני 1990, ציין נציג מטה מל"ח פיקוד צפון, האחראי לתחום הכוח (חשמל), כי תיק התכנון הוא ריק מתוכן, וכי ההערות לתרגיל מל"ח, שהתקיים בנובמבר 1988 בנושא כוח וחשמל במערך מל"ח, לא בוצעו.

נוכח האמור לעיל, לדעת מבקר המדינה, אין מערך הספקת הכוח (חשמל) בעיריית חדרה מוכן לעמוד בדרישות של הספקת חשמל למתקנים העירוניים במצב חירום כנדרש

בהנחיות, ומן הראוי שהעירייה תפעל בדחיפות לביצוע הפעולות להשגת ההיערכות הדרושה.

ח. מ"ס: באוגוסט 1987 פרסמו הרשות העליונה למים בשעת חירום, שבמשרד החקלאות, ומטה מל"ח ארצי הנחיות לתכנון ולתפעול של משק המים ומערכות הביוב ברשויות המקומיות בשעת חירום (להלן - ההנחיות למים). לפי הנחיות אלו, התכנון והספקת המים בגבולות המוניציפליים של כל רשות מקומית הינם באחריות הרשויות המקומיות. ההספקה תתבסס על אמצעי הצטיידות מקומיים, שייקבעו מראש ושיירכשו במסגרת ההכנות לשעת חירום.

העיר חדרה אינה מחוברת למערכת המוביל הארצי, וכל כמות המים הנצרכת בעיר מסופקת ממי התהום, המופקים מבארות שבבעלות העירייה מהמאגר התת-קרקעי שבשפלת החוף.

לפי ההנחיות, תכנון הספקת המים לשעת חירום יתבסס על שני מסמכים: תכנית להספקת מים, שתיבחן לפחות אחת לחמש שנים, ותיק תכנון מקומי למים (להלן - תיק התכנון), שיעודכן באופן שוטף. התכנית להספקת המים תוכן בכל רשות מקומית לפי הנחיותיו של נציג הרשות למים בדרג הפיקודי או המחוזי ובאישורו, ולפיה יוכן תיק התכנון, אשר יעודכן כאמור באופן שוטף.

הביקורת העלתה, כי אין בעירייה תכנית להספקת מים למקרים של תקלות בדיולגנטורים בשעת חירום, שלפיה היה על העירייה להכין את תיק התכנון, כנדרש בהנחיות למים. רשויות המים בדרג הפיקודי ובדרג המחוזי לא דרשו מהעירייה להכין תכנית כזאת, ולא הנחו אותה בנושא זה. כתוצאה מהיעדר תכנית זאת, לא נבדקו ההיבטים הקשורים בהזרמת המים במצבי החירום, ובהיעדר עתודה של דיולגנטורים (על מקורות הכוח להספקת מים פורט לעיל), עלול להיווצר מצב, שבו יפעלו בארות בודדות בלבד. עוד העלתה הביקורת, כי אין בעירייה תכנית לארגון חלוקת המים ממיכלים ומברזיות בשכונות השונות בעיר, שתתבסס על מספר התושבים בכל אחת מהשכונות.

ט. ד"ק: ביוני 1983 פרסמו הרשות העליונה לדלק בשעת חירום ומטה מל"ח ארצי הנחיות לתכנון, לארגון ולתפעול בתחומי הדלק ברשות המקומית (להלן - ההנחיות לדלק).

(1) בחדרה שש תחנות דלק, שהוכרזו כמפעלים חיוניים כחוק, והן בבעלות חברות לשיווק דלק שונות ובפיקוח הרשות העליונה לדלק בשעת חירום. תחנות אלה מיועדות למתן שירותי תדלוק לרכב אזרחי ושל מערכת הביטחון, ומועסקים בהן כמתדלקים בעיקר בני מיעוטים; לדעת העירייה, ספק רב אם פועלים אלה יתייצבו בסדירות לעבודה בשעת חירום, ואין בעירייה מידע על סדרי הפעלה חלופיים של תחנות דלק אלה בשעת חירום. הרשות העליונה לדלק הודיעה בדצמבר 1990 למשרד מבקר המדינה, כי תחנות הדלק יופעלו בשעת חירום בעיקר על ידי בני משפחותיהם של בעלי התחנות. מבקר המדינה מעירה, כי על הרשות לדלק לדאוג לרתק בעוד מועד כוח אדם חלופי זה באמצעות המפקח המרחבי על כוח אדם, כדי שניתן יהיה להעסיקם בשעת חירום בתחנות דלק אלה. כמו כן יש להודיע לוועדת מל"ח עירונית על ההסדרים שייקבעו בתחום זה.

(2) לפי ההנחיות לדלק, מחובתן של הרשויות המקומיות לוודא, שבמתקנים ובמוסדות שבבעלותן או בפיקוחן יהיו מיכלי דלק בקיבול הנדרש לצורכי שעת חירום; בין המתקנים העיקריים בתחום צריכת הדלק נימנים מתקני מים וביוב. בהתאם לנתוני תיק התכנון, הקיבול הדרוש למחלקת המים העירונית לאחסנת דלק (סולר) הוא 25,000 ליטרים. לפי תיק התכנון, לעירייה אין כלל אמצעי קיבול לאחסנת מלאי דלק לשעת חירום.

י. תחבורה והיסעים: (1) בפברואר 1984 פרסמו הרשות הארצית לתובלה יבשתית בשעת חירום ומטה מל"ח ארצי הנחיות לתכנון, לארגון ולתפעול של מערך התחבורה ברשות המקומית (להלן - ההנחיות לתובלה). לפי ההנחיות, הרשות לתובלה יבשתית תרתק למפעלים החיוניים רכב, ששוחרר מגיוס לצה"ל. רכב זה יכלול את הרכב שבבעלות המפעלים החיוניים וכן רכב שכור, המיועד לבצע הובלות עבור המפעלים החיוניים לפי הסכמים מסחריים. הרכב המרותק לרשויות המקומיות, שהוכרזו כמפעלים חיוניים (על אישור עיריית חדרה כמפעל חיוני ראה בהמשך), יכלול את כלי הרכב הנדרשים למתן השירותים המוניציפליים בשעת חירום, הכוללים בין היתר גם הובלת מזון, תוצרת חקלאית והסעת תלמידים.

לפי ההנחיות לתובלה, כדי לרתק לרשות המקומית כלי הרכב, שאינם בבעלותה, להובלת מצרכים להספקה לאוכלוסייה ולהסעת תלמידים בשעת חירום, יעבירו ועדות מל"ח המקומיות רשימות של רכב זה לאישור הרשויות הייעודיות השונות, ולהמשך הטיפול על ידי משרד התחבורה והרשות הארצית להיסעים בשעת חירום. הביקורת העלתה, כי העירייה לא העבירה לרשויות הייעודיות רשימות כאלה. אין בעירייה מידע על רכב מרותק להובלת מזון מסיטונאים, תוצרת חקלאית ולהסעת תלמידים.

עוד נקבע בהנחיות, כי טנדרים ורכב קל במשק האזורי (כגון רכב מסחרי ורכב נוסעים), שאינו מגויס על ידי צה"ל או מרותק על ידי הרשות העליונה לתובלה יבשתית בשעת חירום, ימשיך לפעול לצרכים פנימיים ומקומיים בשעת חירום, לחלוקת מזון קמעונאית, להעברת מפונים חסרי קורת גג וכיו"ב. הפעלת רכב זה תבוצע ככלל על בסיס של שכירות רגילה או בהתנדבות. במועד הביקורת לא היה בעירייה מידע על האפשרויות לשימוש בשעת חירום ברכב שכור או ברכב, שיועסק על בסיס התנדבות.

הביקורת העלתה, כי בעירייה אין נתונים בדבר אומדן היקף ההובלות הצפויות בשעת חירום, וחשובים על כמות כלי הרכב הנדרשים לביצוען. ללא נתונים אלה לא ניתן לקבוע אם מצבת כלי הרכב שרותקו מספקת את הצרכים לשעת חירום, ואם קיים צורך לרתק כלי רכב נוספים. עוד העלתה הביקורת, כי בתיק התכנון לא פורטו, כפי שנדרש בהנחיות, שמות הנהגים האמורים להפעיל 15 כלי רכב מרותקים שבבעלות העירייה.

(2) לפי ההנחיות להיסעים, שהוציאה הרשות הארצית להיסעים באוגוסט 1989, יופעלו בשעת חירום רכב פרטי ומיניבוסים להסעת עובדים למפעלים חיוניים, תלמידים לבתי ספר ואזרחים. רכב זה ירוכז במגרשי הסעה מיוחדים, שייקבעו על ידי הרשות להיסעים בשיתוף עם הרשויות המקומיות. ממגרשים אלה יופעלו כלי הרכב בפיקוח ובשליטה של הרשות המקומית. בינואר 1991 הודיע משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה על כוונתו לתכנן את ההסעות העירוניות בשעת חירום ללא שימוש במגרשי הסעה מיוחדים, והדיון בנושא זה יתקיים באגף המפקח על התעבורה שבמשרד התחבורה. עד סוף פברואר 1991 טרם התקיים דיון בנושא זה.

הביקורת העלתה, כי בעיר חדרה לא נקבעו סדרי היסעים בשעת חירום. על העירייה לפעול להסדרת נושא ההיסעים בשעת חירום.

לפי ההנחיות להיסעים, הרשויות המקומיות אחראיות להסעת התלמידים למוסדות החינוך בשעת חירום. בתיק התכנון להסעות יפורטו מצבת הרכב להסעת התלמידים בזמן רגיעה ובשעת חירום, ותכנית הסעת התלמידים למוסדות החינוך בשעת חירום. הביקורת העלתה, כי נתונים אלה אינם בתיק התכנון: לא פורטו כלי הרכב המתוכננים להסעת התלמידים למוסדות חינוכיים השונים בשעת חירום, מספר התלמידים ושעות ההסעה כנדרש. מבקר המדינה העירה, כי ללא תכנית מפורטת לארגון הסעת התלמידים למוסדות החינוך, ספק אם יוכלו להתקיים הלימודים כפי שנדרש. על העירייה להכין תכנית להסעת תלמידים בשעת חירום בהתאם להנחיות.

י"א. **היערכות כוח אדם להפעלת מערך מל"ח:** משרד העבודה והרווחה - היחידה לכוח אדם בשעת חירום ומטה מל"ח ארצי הוציאו ביוני 1982 הנחיות בדבר תכנון, ארגון ותפעול של כוח אדם ברשות מקומית בשעת חירום (להלן - ההנחיות לכוח אדם). על פי הנחיות אלה, הטיפול העיקרי של הרשות המקומית בתחום כוח האדם יתרכז בתכנון וארגון מראש של כוח אדם המרותק לרשות המקומית בשעת חירום, ובתכנון ובהיערכות להפעלת כוח אדם מתנדב וגדנ"עים בשעת חירום.

(1) לפי חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967, תושבי קבע, גברים מגיל 16 עד 65 ועד בכלל, ונשים מגיל 16 עד 60 ועד בכלל, למעט חיילים, שוטרים ונשים הרות, חייבים בשירות עבודה בשעת חירום במפעלים חיוניים, ומשרד העבודה והרווחה רשאי לגייסם לצורך זה.

עוד קובע החוק, כי לשירות עבודה במפעל חיוני אפשר לגייס את עובדי המפעל עצמו ("מגויסי פנים"), וכן אנשים שאינם מועסקים בזמן רגיעה במפעל ("מגויסי חוץ").

בתחילת מארס 1990 חידש סגן המנהל הכללי (נושאי ש"ח) במשרד העבודה והרווחה את האישורים, שלפיהם העירייה ומחלקת המים שלה הינם מפעלים חיוניים לצורך חוק זה, דבר המאפשר לעירייה לגייס את כל עובדיה, שאינם חייבי גיוס לצה"ל, לשירות עבודה במפעלים חיוניים.

הביקורת העלתה, כי לעירייה אין רשימות שמיות המתעדכנות באופן שוטף של עובדי העירייה הפטורים מגיוס בצה"ל, מצב שלא איפשר לה לפעול כדי לגייס את כל העובדים האלה למערך מל"ח בעירייה; על כן אין ודאות, שכל העובדים האלה מגויסים למערך מל"ח.

(2) לפי הדוח של המפקח המרחבי על כוח אדם בשעת חירום במחוז הצפון במשרד העבודה והרווחה מינואר 1990, 34% מהמשרות שנכללו בתקן מערך המל"ח של העירייה, לא היו מאוישות, וביניהן 46% מהמשרות שבתקן מערך פס"ח, 42% מהמשרות שבתקן מערך התחבורה, ו-60% מהמשרות שבתקן מחלקת המים. משרד העבודה והרווחה הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1990, כי לפי בדיקת הרישומים, שנערכה על ידיו, חל שיפור באיוש התקנים, ובמועד זה מאוישות 87.8% מהמשרות שבתקן מערך המל"ח של העירייה.

לפי ההנחיות, משרות שלא ניתן לאיישן במגויסי פנים, יש לפעול לאיושן באמצעות מגויסי חוץ. לצורך זה תעביר ועדת המל"ח המקומית למפקח המרחבי על כוח אדם, רשימה של מגויסי החוץ הנדרשים לצורך ריתוקם בהתאם לחוק.

הביקורת העלתה, כי עיריית חדרה לא פעלה, כדי לאתר מבין תושבי העיר אזרחים פטורי גיוס לצה"ל, חייבי שירות עבודה, שאפשר להפעילם בתחומי המל"ח.

(3) היחידה לכוח אדם בשעת חירום במשרד העבודה והרווחה, קבעה כללים ושיטה לעדכון תקנים ולמעקב על מצבת כוח האדם. לפי כללים אלה, הרשות המקומית תעדכן באופן שוטף את תקני כוח אדם אחת לשלושה חודשים, תדווח ליחידה על גריעת עובדים חיוניים ותציע עובדים אחרים לשיבוץ במקומם.

הביקורת העלתה, כי בתקופה יולי 1988 עד מאי 1990 לא המציאה העירייה ליחידה לכוח אדם נתונים מעודכנים על התקנים הדרושים לה ועל איושם כנדרש. כמו כן אין התאמה בין הנתונים בדוח של משרד העבודה והרווחה לבין נתוני העירייה בנושא התקנים ומצבות כוח אדם במערך מל"ח העירוני.

אי-דיוקים ברשימות בעלי התפקידים המרותקים למערך מל"ח, עלולים לגרום שיבושים חמורים בהפעלת התחומים הייעודיים של מל"ח ברשות בשעת חירום.

רק בעת הביקורת, במאי 1990, המציאה העירייה למפקח המרחבי על כוח אדם נתונים מעודכנים של התקנים ושל מצבת כוח האדם, ופרטים לצורך ריתוק כוח אדם. על העירייה לחזור ולהתמיד בעדכון זה בנוגע למערך המל"ח שלה כל שלושה חודשים כנדרש.

(4) בהתאם להנחיות, על העירייה ועל לשכת שירות התעסוקה של משרד העבודה והרווחה להפעיל לשכות להכוונת מתנדבים בשעת חירום. תכנון הלשכות יתבצע בזמן רגיעה ויופעל בשעת חירום במשותף על ידי שירות התעסוקה שבמשרד העבודה והרווחה ועל ידי הרשות המקומית. בתיק התכנון של כוח אדם יובאו הפרטים בנוגע לכל אחת מהלשכות שתופעלנה בשעת חירום, וראש כל לשכה והפעילים שבלשכות יהיו מרותקים כחוק לרשות המקומית.

הביקורת העלתה, כי העירייה ולשכת שירות התעסוקה לא פעלו לתכנון, לארגון ולהקמה של לשכות להכוונת מתנדבים: למעשה במועד הביקורת העירייה לא הייתה מוכנה לפתוח ולהפעיל לשכות להכוונת מתנדבים. משרד העבודה והרווחה הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1990, כי נציגי שירות התעסוקה בחדרה נמצאים בקשר עם העירייה בנושאים הקשורים בעדכון ובריענון הנוהל המשותף להפעלת הלשכות בשעת חירום.

(5) בהתאם לנוהלי צה"ל, לנוהלי מפקדת פיקוד הגדנ"ע ולנוהלי היחידה לכוח אדם בשעת חירום שבמשרד העבודה והרווחה, יופעלו הגדנ"עים בשעת חירום בסיוע למערכת הביטחון ולמשק

האזרחי במשימות, אשר ניתן להטיל על נוער. לפי ההנחיות, בתיק התכנון לכוח אדם יש לפרט את המשימות העיקריות ואת מספר הגדנ"עים המוקצה לכל משימה כזאת. הביקורת העלתה, כי בתיק התכנון לא הובא פירוט המשימות, וממילא לא ידוע גם מספר הגדנ"עים הדרוש לכל משימה.

לפי הנחיות פיקוד הגדנ"ע, יתמנה קצין מטה גדנ"ע ברשויות המקומיות העירוניות מקרב חברי ועדת המל"ח המקומית, והוא יטפל בהפעלת הגדנ"עים ברשות המקומית. הביקורת העלתה, כי בוועדת מל"ח ובמרכז ההפעלה לא נתמנה קצין מטה גדנ"ע להפעלת הגדנ"עים, כפי שנקבע בהנחיות.

3. אימון ותרגול

א. ביקורות כוננות של ועדת מל"ח בעיריית חדרה התקיימו בפברואר 1987, בפברואר 1988 וביוני 1990. תרגיל מל"ח התקיים לאחרונה בנובמבר 1988. תרגילים בתחומים ייעודיים מוגדרים או מספר תחומים במשולב לא התקיימו כלל. כמו כן לא התקיימו תרגילים בהתראה קצרה (פתע), על מנת לבחון את המוכנות השוטפת.

בסיכומים, שערך ראש מטה מל"ח מחוז חיפה לביקורות הכוננות שהתקיימו בשנים 1987 ו-1988, הצביע ראש המטה על ליקויים משמעותיים בכל התחומים הייעודיים. ליקויים אלה לא תוקנו על ידי העירייה עד מועד הביקורת (כפי שפורטו לעיל בנוגע לכל תחום ייעודי).

ב. מהמסמכים שבעירייה ומהסיכום של ראש מטה מל"ח מחוז חיפה לתרגיל, שהתקיים בנובמבר 1988, לא ניתן ללמוד על מהלך התרגיל, לא ניתן לקבוע את מידת הצלחתו, את מידת תרומתו להעלאת רמת המוכנות של המטה לשעת חירום בעירייה ואת הלקחים שהופקו לשיפור המצב. ראש מטה מל"ח מחוז חיפה קבע בסיכום התרגיל, כי ועדת מל"ח המקומית אינה בכוננות מתאימה לשעת חירום, וכי יש לארגן את הוועדה מחדש.



הביקורת נסבה על ההיערכות של עיריית חדרה בתחומי המל"ח השונים שבאחריותה. ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שעיריית חדרה אינה ערוכה לשעת חירום. על אף ההמלצות, שהובאו על ידי מטה מל"ח מחוז חיפה במהלך בדיקות הכוננות שנערכו בשנים 1987-1988 לשיפור היערכות מערך המל"ח העירוני, לא פעלה העירייה לביצוע המלצות אלה. יש לראות בחומרה את העובדה, שעד אמצע 1990 לא היו הסדרים כלשהם לארגון בסיסי של המשק בשעת חירום בעירייה, דבר שתורם להיערכות הלקויה של העירייה. ראש העירייה, כיו"ר ועדת המל"ח מקומית, אחראי לקידום ההכנות של העירייה לשעת חירום, ועליו לפעול בהקדם לתיקון המצב ולהיערכות נאותה של העיר לקראת שעת חירום. בדצמבר 1990 הודיע ראש עיריית חדרה למשרד מבקר המדינה, כי אכן קיים צורך בתיקונים יסודיים בתחום היערכות העירייה לשעת חירום, ובשל חשיבות הנושא הוא פועל בדחיפות לתיקון כל הליקויים.