

פרק רביעי
מערכת הביטחון

היבטים בנושאי מוכנות

לשעת חירום ולמלחמה

בפרק זה נכללים דיווחים על היבטים שונים של היערכות צה"ל והמגזר האזרחי למלחמה או לשעת חירום. האחריות לטיפול בהכנות לקראת מלחמה מוטלת בראש וראשונה על מערכת הביטחון בכלל ועל צה"ל בפרט, אך בתחומי המשק לשעת חירום (מל"ח) אחראי כל משרד ממשרדי הממשלה בתחומיו הוא.

הביקורת שנערכה השנה כוללת חמישה נושאים. שלושה מהם עוסקים בתחום מרכזי אחד והוא הקמת פיקוד העורף ב-1992 ובחינת ארגונו ותפקודיו עד כה. הדגשים העיקריים ניתנו לבעיות ההתארגנות של מערכת העורף כולה, לאחר הקמת המפקדה, וכן למיבצע הרענון וחלוקת ערכות מגן מפני לוחמה כימית לכל האוכלוסייה - המכונה מיבצע רע"ם. נוסף לכך נבחנה ההתמודדות עם בעיית המקלוט לאוכלוסייה, שקיבלה מפנה משמעותי לנוכח לקחי מלחמת המפרץ וירי הטילים על ישראל.

נושא נוסף הוא פעילות הרשות העליונה לבנייה וצמ"ה שבמשרד הבינוי והשיכון והכנותיה לשעת חירום במסגרת מל"ח. כמו כן נערך מעקב אחר היערכות המל"ח בעיריית חדרה.

פרק זה הדן בהיבטים בנושאי מוכנות למלחמה ומצבי חירום הוא המשך לפרקים שפורסמו בשנים הקודמות. בכל נושא שנבדק הועלו ליקויים שיש לתקנם, אך בצדם צוינה גם ההתקדמות שחלה באותו תחום.

פעולות ביקורת

בדיקת מעקב מורחבת נערכה בנושא היערכות העורף לשעת חירום. נבדקו חלק מההיבטים שהביקורת הקודמת התייחסה אליהם, וכן היבטים נוספים, ובעיקר סדרי הקמת פיקוד העורף וארגונו. הביקורת נערכה בצה"ל, במשטרת ישראל, במשרד הפנים, במרכז השלטון המקומי ובמגן דוד אדום.

בנושא ערכות מגן לאוכלוסייה האזרחית נבדקה ההתפתחות שחלה מאז הגשת הדוח הקודם בנושא. הביקורת נערכה בצה"ל ובמשרד הביטחון.

בצה"ל, במשרד הביטחון ובמשרד האוצר נערכה ביקורת בנושא יישום תפיסת מיגון חדשה לאוכלוסייה האזרחית (מיגון מבני מגורים ומבנים ציבוריים).

נבדקה היערכותה של הרשות לבנייה ולציוד מכני הנדסי שבמשרד הבינוי והשיכון לקראת שעת חירום, ונבדקה היערכותו של מערך הבנייה והציוד המכני ההנדסי שעליו מופקדת הרשות. בדיקות השלמה נערכו בין היתר בעיריית תל אביב-יפו, ברשות העליונה לשעת חירום של מערכת הביטחון, ביחידה לצמ"ה, חומרי תשתית ושעת חירום שבאגף הבינוי שבמשרד הביטחון, ביחידה לכוח אדם בשעת חירום שבמשרד העבודה והרווחה ובצה"ל.

היערכות העורך לשעת חירום

העורך במובנו הרחב והמקובל בעולם הוא אזור הנבדל מאזורי הקרבות או מהחזית, ומתגוררת בו אוכלוסייה המנהלת שגרת חיים הכפופה לאילוצי המלחמה. ביקורת על היערכות העורך לשעת חירום נערכה בשנת 1989, וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 41 (עמ' 909).

בחדשים יוני עד נובמבר 1993 ערך משרד מבקר המדינה בדיקת מעקב מורחבת בנושא. נבדקו חלק מההיבטים שהביקורת הקודמת התייחסה אליהם, וכן היבטים נוספים, וביניהם סדרי הקמת פיקוד העורך וארגונו. הביקורת נערכה באג"ת ובאכ"א, במפקדת פיקוד העורך ובמפקדת העורך של פיקוד הצפון. בדיקות השלמה נערכו במשטרת ישראל, במשרד הפנים, במרכז השלטון המקומי ובמגן דוד אדום (להלן - מד"א).

מבנה, ארגון וכפיפות

1. בסיכום הביקורת הקודמת עלו שתי בעיות מרכזיות בהיערכות העורך לשעת חירום: הבעיה האחת היתה היעדר ארגון או מפקדה ארצית המנחה, מכשירה, מציידת, מתאמת ושולטת בכל הגופים שצריכים לפעול בעורך בחירום, ומפעילה אותם בשעת הצורך. זאת בשל העובדה שבארגון דאז היה פיצול בסמכות ובאחריות; מפקדת קח"ר היתה מפקדה מקצועית בלבד, בעוד מפקדות העורך היו כפופות פיקודית לפיקודים המרחביים. הבעיה השנייה היתה כשירות נמוכה של מערך הג"א, בשל חוסר באמצעים וחוסר בימי מילואים.

בעקבות ממצאי הביקורת בנושא היערכות העורך לשעת חירום, ערכה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בנובמבר 1990 דיון בנושא. בדיון הודיע שר הביטחון, כי בתום משבר המפרץ, תטופל ההצעה לשינוי ארגוני של מערך העורך. במהלך מלחמת המפרץ הותקף לראשונה עורך מדינת ישראל על ידי טילי קרקע - קרקע (טק"ק) ארוכי טווח. במאי 1991 המליץ הרמטכ"ל בפני שר הביטחון על הקמת פיקוד עורף; המלצת הרמטכ"ל אושרה על ידי שר הביטחון; ועל פי המלצת שר הביטחון אישרה הממשלה, ביולי 1991, את הקמת פיקוד העורך במסגרת צה"ל החל מראשית שנת 1992.

מפקדת פיקוד העורך הוקמה בפברואר 1992. פקודת הארגון של מפקדת פיקוד העורך קובעת, כי בין תפקידיו של פיקוד העורך לשמש מפקדת פיקוד למרחבו, לשמש מפקדת קצין חייל ראשי לנושא ההתגוננות האזרחית, לפקד על הפעילות במרחבו בעת חירום, להוות סמכות תורתית בנושא גם בשטחים שאינם בתחום אחריותו, להוות הגורם המקשר בין צה"ל לגופים האזרחיים הפועלים בעורך בחירום ולהיות אחראי לביטחון שוטף במרחבו. בגבולות המרחב נכללים כל השטחים שהיו באחריות מפקדת עורף מרכז, שבוטלה עם הקמת פיקוד העורך, וחלק משטח שהיה באחריות מפקדת עורף צפון. בפיקוד הצפון ובפיקוד הדרום ממשיכות לפעול מפקדות עורף.

2. **ועדת שפיר:** במקביל להקמת פיקוד העורך ערך המרכז לניתוח וחיזוי טכנולוגי שליד אוניברסיטת תל אביב בין ינואר לאוגוסט 1992, על פי יוזמת אג"ת, בחינה ארגונית של הדרך היעילה לארגון ותפעול מערך העורך בשגרה ובחירום, וכן ניתח את יחסי הגומלין בין הארגונים האזרחיים הפועלים בעורך (משטרת ישראל, מד"א, מערך כיבוי אש והרשויות המקומיות) לבין צה"ל. בראש צוות הבחינה עמד האלוף (מיל') ה' שפיר וחברי הצוות היו נציגים של כל הגופים הפועלים בעורך בחירום (להלן - ועדת שפיר).

בסיכום עבודתה קבעה ועדת שפיר, בנוגע לאיום על העורך, כי טק"ק עם חימוש קונבנציונלי אינם נחשבים כאיום מהותי, אולם קיומם של טק"ק עם חימוש בלתי קונבנציונלי מציג איום

משמעותי על עורף מדינת ישראל. הוועדה קבעה, כי ההחלטה על הקמת פיקוד העורף במסגרת צה"ל היתה נכונה. עם זאת, יש לבחון בעוד שנתיים את שאלת כפיפותו של מערך העורף. בנוגע לארגונים האזרחיים הפועלים בעורף בחירום נקבע, כי בארגון ובהצטיידות נכונים הם מסוגלים לתת מענה יעיל, גם באופן עצמאי, לתקיפות מהאוויר על העורף במתארים קונבנציונליים. טיפול באירועים במתארים בלתי קונבנציונליים יהיה באחריות פיקוד העורף. מסקנות והמלצות הוועדה אושרו על ידי ראש אג"ת והוצגו לרמטכ"ל ולסגן שר הביטחון, אך הן עדיין צריכות לקבל אישור סופי של הרמטכ"ל ושר הביטחון. מסקנות הוועדה מהוות את הבסיס לתכנית העבודה הרב שנתית של פיקוד העורף.

בנובמבר 1993 בדק משרד מבקר המדינה את מצב הטיפול בדוח ועדת שפיר והעלה, כי רק חלקו יושם. המלצות בנושאים כמו חקיקת חוק הגנת העורף, שמגדיר את יחסי הגומלין בין פיקוד העורף לגורמים האזרחיים; שינוי גבולות המרחב שבאחריות פיקוד העורף והכללת האזורים המאוכלסים בעורף צפון ובעורף דרום בתחומו; התאמה בין גבולות החלוקה המרחבית של כל גופי החירום במדינה; ארגון הסד"כ ועוד - עדיין נמצאים בשלבי עבודת מטה.

בנושא ארגון, כפיפות והפעלת הגורמים הפועלים בעורף בחירום המליצה הוועדה, כי הארגונים האזרחיים הפועלים בשגרה, יתוגברו ביחידות, באמצעים ובהשלמות של כוח אדם - כל ארגון לפי הכשירויות הנדרשות ממנו - בהתאם למתאר הייחוס, ויהיו את הגופים שיטפלו באירועים קונבנציונליים בחירום; משטרת ישראל תישא באחריות לפיקוד על אירועים קונבנציונליים ואירועי חמ"ס (חומרים מסוכנים) ותתארגן לכך באמצעות חפ"קים; תגבור כוח אדם לגופים האזרחיים יבוצע באמצעות יחידות מחוץ לסד"כ (להלן - ימ"לים), שיוקמו בכל אחד מהגופים האזרחיים, ובהם יוצב או אליהם ירותק כוח האדם הנדרש; משטרת ישראל, מד"א ומערך כיבוי האש יפעלו כארגונים ארציים, דבר שיאפשר יכולת תגבור כוחות ואמצעים בהתאם לצרכים. תפקידו של פיקוד העורף בחירום, לפי תפיסת הוועדה, הוא טיפול באירועים במתארים של תקיפה בנשק בלתי קונבנציונלי ובמתאר קונבנציונלי טיפול במקרים חמורים וחריגים, כאשר היקף הכוחות, האמצעים ורמת המקצועיות הנדרשים לטיפול באירוע הינם מעבר ליכולת השליטה והידע של משטרת ישראל. עוד נקבע, כי פיקוד העורף יסייע למשטרת ישראל לטפל באירועים קונבנציונליים בדרך של הקצאת יחידות ואמצעים.

אשר לעקרונות ארגון ותפעול העורף שנקבעו בוועדת שפיר, מבקר המדינה מעירה, כי התפיסה שגובשה בוועדה מעלה בעיות בתחומים הבאים, שמן הראוי לבחון אותם: (א) לפי התפיסה המוצעת, תהיה משטרת ישראל אחראית לטיפול באירועים של תקיפה קונבנציונלית ותעביר את האחריות לפיקוד העורף באירועים שהיא לא תוכל להתמודד עמם; יוצא מזה, כי במקרה כזה ייפגע עיקרון רציפות השליטה והפיקוד באירוע והעברת האחריות תיעשה ברגע הקשה ביותר. מבקר המדינה מעירה, כי ראוי לשקול את האפשרות שכדי לשמור על רציפות השליטה, האחריות והפיקוד, מן הראוי שהאחריות לטיפול גם באירועים קונבנציונליים תהיה על פיקוד העורף, כשם שאחריותו היא לטיפול באירועים בלתי קונבנציונליים. (ב) לפי התפיסה שגובשה, הטיפול באירועים קונבנציונליים נשען לחלוטין על ארגונים וגופים אזרחיים, שפועלים כל אחד ברשות עצמו וללא פיקוד אחוד. ארגונים אלה אינם עשויים מקשה אחת ויש ביניהם פערי יכולת. הארגונים עצמם מפוצלים ליחידות שאין ביניהן תיאום מחייב. כל אלה עלולים להביא לכשלים, שעליהם הצביע הדוח הקודם ושעלו במלחמת המפרץ, כגון: פיצול בסמכות ובאחריות, כוח אדם לא מאומן, רמת פיקוד נמוכה והיעדר תיאום מחייב. (ג) לפיקוד העורף לא תהיה בקרה ושליטה מספקת על היערכותם השוטפת לחירום של הגופים האזרחיים, אף על פי שמוטל על הפיקוד להיות הגורם המקצועי, שיקבע את הכשירויות הנדרשות מהגופים האזרחיים ועל אף הקצאת משאבים בהיקפים ניכרים של כוח אדם וציוד לגופים אלו.

3. **הליכים לחקיקת חוק הגנת העורף:** הביקורת הקודמת העירה, כי הוראות הצבא יצרו זיקה פיקודית ישירה בין הג"א לבין צה"ל, עשוהו חיל לכל דבר ועניין ויצרו היררכיה פיקודית המכפיפה את הג"א ואת העומד בראשו לרמטכ"ל ולסגנו, אף כי חוק ההתגוננות האזרחית לא קבע ולא יצר זיקה פיקודית כלשהי בין הג"א לבין צה"ל. החוק העניק להג"א עצמאות ואף הקנה לו סמכויות רחבות, כדי שיוכל למלא את ייעודו כגוף עצמאי, ולפיכך הכפפת הג"א לצה"ל עומדת בסתירה לכוונת המחוקק.

בתחילת שנת 1993 גיבש אג"ת תפיסה ארגונית להצעה לחוק הגנת העורף, ואשר לפיה אמור החוק להביא לביטול ההדרגתי של חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951; ומטרתו לפי עמדת אג"ת, בין היתר, להקנות לפיקוד העורף סמכויות בחוק לקבוע לכל הגופים שנוטלים חלק בהגנת העורף את הכשירות והכוננות הנדרשת מהם למילוי תפקידיהם בהתגוננות האזרחית. לפי ההצעה, מפקד פיקוד העורף ימשיך להיות כפוף לרמטכ"ל נוסף לכפיפותו לשר הביטחון. התפיסה אושרה על ידי ראש אג"ת ומפקד פיקוד העורף, והיא הועברה ביוני 1993 להתייחסות משטרת ישראל, מד"א, נציב כבאות והצלה, מרכז השלטון המקומי, משק לשעת חירום (להלן - מל"ח) ומשרדי הממשלה הנוגעים בו. גם ועדת שפיר המליצה על הצורך בחקיקת חוק חדש.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי לפעול לזירוז ההליכים לחקיקתו של חוק הגנת העורף, זאת כדי שאפשר יהיה לקבוע בהקדם את יחסי הגומלין שבין הארגונים האזרחיים השונים לבין פיקוד העורף; ואת הדרך לתקצובם, על מנת לממש את הכשירות והכוננות בתחומים שייקבעו לכל ארגון על ידי פיקוד העורף. בינואר 1994 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי מתבצעת עבודת מטה להכנת הצעת חוק הגנת העורף.

4. **גבולות גזרה:** הביקורת הקודמת העלתה, כי רוב הגופים הפועלים בעורף בחירום פועלים בחלוקה מרחבית שונה זה מזה. פועל יוצא מכך הוא קושי בשליטה ובהפעלה של הכוחות, בשל הצורך בפעולה בו זמנית עם מספר גורמים מאותו גוף.

בדיקת המעקב העלתה, כי להוציא פיקוד העורף, שהתאים את הגבולות של ארבעה מבין חמשת מחוזותיו לגבולות הגזרה של משטרת ישראל, שאר הגופים הפועלים בעורף בחירום (מד"א, מערך הכיבוי ומל"ח) לא התאימו את גבולות הגזרה. הצורך בהתאמה בין גבולות החלוקה המרחבית של כל הגורמים הפועלים בעורף הועלה גם בדוח ועדת שפיר.

מפקדת הארגון להקמת מפקדת פיקוד העורף עולה, כי אזורים נרחבים בצפון הארץ אינם נכללים בתחום אחריות פיקוד העורף. גם יישובים מסוימים בפיקוד הדרום אינם נכללים, בתחום אחריותו. באזורים אלה נמשך הפיצול בסמכות ובאחריות, כפי שהיה כבר לפני הקמת פיקוד העורף, בשל העובדה שבאזורים אלו ממשיכות לפעול מפקדות עורף, הכפופות לפיקודים המרחביים, כשבאחריותן גם הטיפול באוכלוסייה האזרחית; ואילו פיקוד העורף מהווה עבורן רק סמכות מקצועית. גם ועדת שפיר המליצה על תיקון גבולות האחריות של פיקוד העורף עד סמוך לקווי העימות. דיון בנושא נערך אצל סגן הרמטכ"ל במאוס 1993, ובסיכומו החליט סגן הרמטכ"ל, כי בשנת 1993 לא ישתנו גבולות הגזרה של פיקוד העורף והנושא יידון אם יועלה שוב בעתיד, אך לא לפני 1994.

5. **ארגון מערך העורף:** (א) במועד הביקורת הקודמת כללה מפקדת עורף צפון שלושה מחוזות. עם הקמת פיקוד העורף הועבר אחד מהם לתחום אחריותו של פיקוד העורף, ואילו שני המחוזות הנותרים נשארו באחריות מפקדת עורף צפון. התברר, כי עם הקמת פיקוד העורף בוטלו רוב תקני כוח האדם הסדיר במחוזות, ונשאר רק גרעין תחזוקה בראשות קצין בתקן רס"ן. במצב זה אין בידי מפקדות המחוזות כדי למלא את משימותיהן בשגרה. בנושא זה התריע ראש ענף בקרה ומעקב שבמפקדת פיקוד העורף בפני מפקד עורף צפון, באוקטובר

1993, בעקבות ביקורת שערך במחוזות אלה. בביקורת שעשה הוא מצא, כי המחוזות נמצאים ברמת כשירות נמוכה הנובעת בעיקרה מהעדר מסגרת נאותה ברגיעה המסוגלת לטפל בייעודי המחוזות.

(ב) בתקופת הביקורת התבסס המבנה הארגוני של מערך העורף על תפיסה מקומית גזרתית. בנושא זה העיר מפקד העורף של פיקוד המרכז כבר ב-1988, והמליץ לעבור לתפיסה מרחבית של פריסת כוחות, שיופעלו על פי צרכים מיבצעיים ויתנו מענה טוב יותר לאיומים. לקח זה עלה גם במלחמת המפרץ ובוועדת שפיר.

עם הקמת מפקדת פיקוד העורף החלה עבודת מטה לארגון מחדש של כל המערכים הייעודיים בו. התברר, כי עד נובמבר 1993, מועד סיום הביקורת הנוכחית וכשנתיים לאחר הקמת מפקדת פיקוד העורף, טרם הסתיים הארגון מחדש של כל סד"כ העורף ולא פורסמו כל פקודות הארגון, תקני כוח אדם ואמצעים לכל המערכים הייעודיים והמפקדות שבפיקוד העורף. משרד מבקר המדינה מעיר, כי אי-סיום עבודת המטה לארגון מערך העורף ויחידותיו כשנתיים מאז הוקם, פוגע בבניין הכוח, משום שלא ניתן לארגן יחידות ולקלוט כוח אדם ואמצעים בטרם אושרו המבנה הארגוני והתקנים.

(ג) מבדיקת המבנה הארגוני והתקנים של מפקדת פיקוד העורף ומפקדות המחוזות ברגיעה העלתה בדיקת המעקב, כלהלן:

(1) גוף המודיעין במפקדת פיקוד העורף הינו גוף חדש שיש להקימו מהמסד. הגוף מתוקנן ברגיעה בתקנון חסר. בראש המחלקה עומד ברגיעה עוזר קמ"ן. במצב זה אין אפשרות להוציא לפועל כהלכה את קביעת תורת הלחימה (להלן - תו"ל) של מודיעין העורף, על אופיו המיוחד, ולהכין ולהוציא לפועל תכנית הכשרה ואימונים בנושא המודיעין לכל יחידות העורף.

(2) לתחומי ההסברה, הדרכת אוכלוסייה וטיפול בהתנהגות אוכלוסייה לא נקבעה מחלקה נפרדת, אלא, התפקידים שולבו במסגרת מחלקת התגוננות אוכלוסייה, שהינה מחלקה טכנית בעיקרה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי לבחון הפרדת תחומים אלה ממחלקת התגוננות אוכלוסייה וארגון בנפרד. בינואר 1994 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הסוגייה תיבחן בשנת 1994.

(3) בספטמבר 1993 החליט מפקד פיקוד העורף, כי בינואר 1994 יבוטל התפקיד של ראש ענף בקרה ומעקב, והתקן יועבר למחלקת התחזוקה. גוף הביקורת שיישאר בפיקוד יהיה ברמה של מדור, דבר שמעמיד בספק את יכולתו למלא את ייעודו. משרד מבקר המדינה מעיר, כי גוף הבקרה חשוב במיוחד בשלבים של הקמה ושינוי ארגוני, בשל היותו כלי לבקרה על תהליכי השינוי והארגון. להערת משרד מבקר המדינה הודיע צה"ל בינואר 1994, כי הוא בוחן אפשרות מתן מענה הולם למערך הביקורת כדי לחזק את הבקרה על תהליך ההקמה של הפיקוד.

עיון בתקן המחוזות הכפופים לפיקוד העורף מלמד, כי תקן מפקדי המחוזות, למעט אחד, הינו אל"ם. גם התקנים של ממלאי תפקידים אחרים באותו מחוז הם בדרגה הנמוכה מזו שנקבעה במחוזות האחרים, נוסף לכך לא תוקנו במחוז בעלי תפקידים כפי שנקבעו בשאר המחוזות. משרד מבקר המדינה העיר, כי ראוי לבחון את הדרגות שנקבעו בתקנים של מחוז זה ואת התפקידים שלא תוקנו בו, על מנת שלא תהיה פגיעה במילוי תפקידיו של המחוז בתחומי אחריותו.

עם הקמת פיקוד העורף קבע אג"ת, כי תיערך בחינה ארגונית של מפקדת הפיקוד, המחוזות והסד"כ שנה לאחר הקמתו. בינואר 1993 הוציא הפיקוד לאג"ת דרישה לתוספת תקנים ברגיעה, במסגרת הבחינה הארגונית המתוכננת. התברר, כי אג"ת לא ערך בחינה ארגונית כפי שקבע,

ובמאס 1993 הודיע ראש אג"ת לפיקוד העורף, כי לא ניתן להוסיף לו תקנים על אלה שנקבעו לו במועד הקמתו.

(ד) יחידת ההצלה הארצית (להלן - יחצ"א) כפופה לפיקוד העורף, ומהווה יחידה איכותית בתחום ההצלה. ביולי 1993 נערך מיבצע "דין וחשבון" שבו הופעלה היחצ"א. בהתייחסו להפעלתה של היחצ"א קבע מפקד פיקוד העורף, כי דרוש טיפול שורש יסודי בתחומי כוח אדם, רכב ואמצעים. בנובמבר 1993 ערך ענף בקרה ומעקב בפיקוד העורף ביקורת בנושא כשירות וכוננות היחצ"א, שהצביעה על כך שהיא בכשירות חלקית. בינואר 1994 הודיע צה"ל, כי תוקנו הליקויים והיחצ"א נמצאת בכשירות וכוננות מיבצעית מלאה.

במערך העורף אין יחידת הצלה בשירות סדיר. פיתוח התו"ל, בחינתו, קביעת סטנדרטים לביצוע משימות, שת"פים וטיפול באירועים בשגרה מתבצעים באמצעות יחידות ההצלה במילואים של העורף. בתשובה להערת משרד מבקר המדינה על הקושי למלא תפקידים אלה ללא יחידת הצלה סדירה, הודיע צה"ל בינואר 1994 למשרד מבקר המדינה, כי שאלת הקמת יחידה סדירה תיבחן ב-1994.

6. **אמצעים:** לגדודי ההצלה נדרשים, בין היתר, כלי צמ"ה לצורך מילוי משימותיהם. הצמ"ה המיועד לגדודי ההצלה הינו צמ"ה אזרחי, והוא מגויס באמצעות יחידות צמ"ה מגויס. לוח הזמנים המתוכנן לגיוסו הוא ארוך יחסית. בינואר 1994 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי נעשית פעילות לקיצור הליכי גיוס כלי רכב וצמ"ה בשעת חירום.

האיום על העורף

הביקורת הקודמת העלתה, כי לא נערך ניתוח כולל של מגוון האיומים על העורף, כולל האיומים על האוכלוסייה האזרחית, ולפיכך לא היה בסיס כולל לתכנון מדיניות ההתגוננות של העורף, בניין הכוח וכיו"ב.

במאי 1992, בעקבות שאלות שהתעוררו בעבודת ועדת שפיר, מינה אג"ת צוות, אף הוא בראשות האלוף (מיל') ה' שפיר, שיבחן את האיומים על העורף המופיעים בתרחיש הייחוס של אג"ת והמתייחסים לתקופה עד 1997, וימליץ על השינויים שראוי לכלול בו. בסיכום עבודתו בספטמבר 1992 קבע הצוות, כי תרחיש הייחוס של אג"ת לפגיעה בעורף אינו עדכני. הצוות המליץ לעדכן את תרחיש הייחוס ולהוסיף לו איומים נוספים.

על בסיס קביעת הצוות, עדכן אג"ת בדצמבר 1992 את איום הייחוס על העורף עד שנת 1997. משרד מבקר המדינה העיר, כי נוכח ההחמרה באיום הייחוס הנובעת מהעדכון, מן הראוי לבחון את משמעותיה גם בהקשר של השפעתו על בניין הכוח.

הגופים האזרחיים הפועלים בעורף בחירום

משטרת ישראל

בדוח ועדת שפיר נקבע, כי משטרת ישראל תהיה אחראית לטיפול באירועים קונבנציונליים בשגרה ובחירום; תפעיל צוותים לגילוי וזיהוי חל"ך בחירום; תהיה אחראית לאבטחת הסדר הציבורי; תהיה אחראית להפעלת כוחות "התגובה המיידית" באירועים; ותסייע לרשויות המקומיות בפינוי אוכלוסייה. מסקנות ועדת שפיר בנוגע לתפקידי משטרת ישראל בחירום אומצו על ידי משטרת ישראל וצה"ל.

לצורך ביצוע המשימות בחירום שפורטו לעיל, נדרשים למשטרת ישראל כוחות מאומנים ואמצעים לאיתור מקום האירוע, קביעת סוג האירוע והפעלת הכוחות לטיפול באירוע; צוותים

גילוי וזיהוי חל"ך ואמצעים לכך; כוחות לתגובה מיידית שיהיו מצוידים באמצעים לפעולה בתנאי חל"ך ויהיו בכוננות מיבצעית להפעלה; וכן יחידות לאבטחת הסדר הציבורי.

מבדיקת מצב היערכות משטרת ישראל לטיפול באירועים קונבנציונליים ברגיעה ובחירום, שערך משרד מבקר המדינה בנובמבר 1993, עולה, כי הנושא עדיין נמצא בעבודת מטה בין צה"ל לבין משטרת ישראל.

מגן דוד אדום (מד"א)

מד"א מוכרז בחירום כארגון עזר, ובתוקף כך מועברות להג"א סמכויות להפעלתו בחירום.

1. בתקופת הביקורת הקודמת היו קיימים חילוקי דעות בין מקרפ"ר למקלח"ר בנושא הפעלת מד"א בשעת חירום. בבדיקת המעקב התברר, כי חילוקי הדעות שהיו בתוך צה"ל יושבו, אך עדיין יש חילוקי דעות בין צה"ל לבין הרשות העליונה לאשפוז בעניין כפיפותו של מד"א בשעת חירום.

2. בתקופת הביקורת הקודמת היו ברשותן של מפקדות העורף מחלקות רפואה משלהן, שפרסו בתחנות מד"א, כאשר הפעלתן והפעלת מד"א בוצעו בנפרד. משרד מבקר המדינה המליץ אז, שתיבחן הפעלה משולבת של מחלקות הרפואה ושל תחנות מד"א, ועל ידי כך יהיה ניצול טוב יותר של אמצעים וכוח האדם.

בדיקת המעקב העלתה, כי נושא ארגון מחדש של הרפואה בעורף נמצא עדיין בשלבי עבודת מטה בין פיקוד העורף לבין אג"ת.

3. הביקורת הקודמת בדקה את שיעור איוש כוח האדם בתחנות מד"א בשעת חירום, לפי המפתחות שנקבעו בין מקרפ"ר לבין מד"א. אז נמצא, כי שיעור האיוש היה 56%. שיעור איוש נמוך כזה עלול לפגוע ביכולת מד"א למלא את ייעודיו. בבדיקת המעקב נמצא, כי לא חל שיפור בשיעור האיוש בתחנות מד"א.

4. בביקורת הקודמת נמצא, כי מד"א אינו ערוך לפעולה באזורים מוכי חל"ך; למד"א לא היה ציוד לפעולה בתנאי חל"ך; והוא לא תרגל את הנושא.

בבדיקת המעקב התברר, כי מד"א משתתף בתרגילי המחוזות ומתרגל בין היתר גם טיפול בנפגעי חל"ך. אשר לציוד הדרוש למד"א לטיפול בנפגעים בתנאי חל"ך, התריע מנכ"ל מד"א בפני משרד הבריאות וסגן שר הביטחון במאי 1993. בדצמבר 1993 הודיע מד"א למשרד מבקר המדינה, כי בנובמבר 1993 העביר משרד האוצר למשרד הבריאות 1.2 מיליון ש"ח לקניית חלק מהציוד הנדרש.

פינוי סעד וחללים (פס"ח)

רשות פס"ח הפועלת במסגרת מל"ח, נושאת באחריות לקלוט אוכלוסייה מפונה בשעת חירום, לסעוד אותה ולטפל בחללים. רשות פס"ח נמצאת באחריות משרד הפנים.

1. בביקורת הקודמת נמצא, כי ועדה שמינה צה"ל ב-1989 קבעה, שמערך פס"ח אינו ערוך לטפל לאורך זמן במספר החללים המרבי, שעל פיו הוא בנה את מסגרותיו. כמו כן הוא אינו ערוך לטפל במספר נפגעים גדול כפי שנובע מהערכת האיום.

בבדיקת המעקב התברר, כי חל שיפור, אך לא נמצא פתרון מלא לבעיה.

גם ועדת שפיר בדקה את תהליך הטיפול בחללים, והצביעה על מספר לא מספיק של צוותי זיהוי ועל היעדר אמצעים להשהיית חללים עד לזיהוי הסופי וקבורתם.

2. תחום אחר שעליו מופקדת רשות פס"ח הוא טיפול באוכלוסייה מפונה. בבדיקת המעקב נבדקה היערכותו של מערך פס"ח לאיומים, לפי איום הייחוס, ונמצא, כי מרכזי הקליטה העומדים לרשות פס"ח נותנים מענה לאיומים, כולל האיומים הבלתי קונבנציונליים. אולם, כמות ציוד ההלנה (מיטות, מזרונים ושמיכות), שברשות פס"ח, אין בה כדי לתת מענה למקרה של תרחיש קיצוני. לפי נתוני רשות פס"ח, שיעור איוש ממלאי התפקידים במרכזי הקליטה היה בתקופת בדיקת המעקב כ-70%. בדצמבר 1993 הודיע משרד הפנים, כי הוכנה תכנית רב שנתית להגדלת מצאי הציוד במחסני החירום.

הרשויות המקומיות

הרשויות המקומיות מאורגנות בשעת חירום במסגרת מל"ח, כוועדות מל"ח מקומיות. משרד העבודה והרווחה קבע תקני כוח אדם לרשויות המקומיות לסוגיהן. לפי נתוני מל"ח, עמד שיעור האיוש של תקנים אלה במועד בדיקת המעקב, בספטמבר 1993, על כ-60%.

1. אחד מלקחי מרכז השלטון המקומי במלחמת המפרץ היה, שההיערכות בשגרה ובחירום של הרשויות המקומיות לוקה בחסר. כלקח ממלחמת המפרץ הקים מרכז השלטון המקומי במאי 1992 מחלקת ביטחון, שייעודה סיוע לרשויות המקומיות בהיערכות לחירום וייצוגן בפני משרדי הממשלה בנושאים אלו.

2. ועדת שפיר, שבחנה את המבנה והארגון של העורף המליצה להטיל על הרשויות המקומיות תפקידים נוספים לאלו המוטלים עליהן במסגרת מל"ח, וביניהם: הקמת מחלקה לטיפול בנושא שעת חירום ברשות המקומית, הפעלת חפ"קים בחירום, אחריות לפינוי אוכלוסייה, הטלת משטר הג"א ועוד. משרד מבקר המדינה מעיר, כי המטלות הנוספות שקבעה ועדת שפיר לרשויות המקומיות, ואשר על בסיסן נכתבה תו"ל לטיפול באירועים השונים, מחייבות הקצאת תקני כוח אדם ואמצעים ייעודיים כדי להוציאן לפועל.

3. בין האמצעים שבידי הרשות המקומית נכללים כלי רכב לסוגיהם וצמ"ה. התברר, כי חלק מכלי רכב אלה מגויסים ליר"מים, דבר הפוגע ביכולתה של הרשות המקומית למלא את ייעודה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהתחשב בעובדה שהרשות המקומית מהווה חלק מהכוחות המטפלים באירועים השונים, מן הראוי שפיקוד העורף יקבע את התקנים הדרושים לרשויות המקומיות בהתחשב במכלול התפקידים שעליהן לבצע בשעת חירום.

4. תו"ל לטיפול באירועים השונים קובעת, כי באחריות הרשות המקומית לפנות את האוכלוסייה שפונתה מהאזורים שנפגעו למרכזי פינוי וקליטה. בנוהל משותף שהוציא פיקוד העורף ומל"ח ביוני 1993 נקבע, כי על הרשות המקומית לפנות את האוכלוסייה בהתאם לכושר הטיפול של הרשות המקומית; פינוי מחוץ לתחום הרשות המקומית יהיה באחריות צה"ל. משרד מבקר המדינה מעיר, כי לרשויות המקומיות אין בחירום מספיק אמצעים לניוד אזרחים שיידרש פינוים, ולפיכך מן הראוי שנושא האחריות לפינוי האוכלוסייה ייבחן נוכח החסרון הזה¹.

כוח אדם

1. באוקטובר 1993 היו מאוישים 93% מתקני הקצינים בסדיר של פיקוד העורף ומחוזותיו ומפקדות עורף צפון ועורף דרום; ושיעור איוש תקני החוגרים הגיע ל-104%.

בספטמבר 1989, במועד הביקורת הקודמת, עמד איוש תקן כוח האדם של הג"א על 105%. עם הקמת פיקוד העורף החל תהליך של מיון כוח האדם וגריעת הבלתי מתאימים. בעת בדיקת

¹ בעניין מערך הכיבוי בחירום, ראה בדוח זה בפרק על "שירותי הכבאות וההצלה".

המעקב, באוקטובר 1993, שיעור האיוש של הקצינים היה 99% ושל החוגרים 119%. יצוין, כי במועד בדיקת המעקב טרם הסתיים תקנון כוח האדם ליחידות וגריעת החיילים הבלתי מתאימים, ולפיכך, התקנים והמצבות אינם משקפים את המצב הסופי, שיהיה לאחר סיום תקנון היחידות ופליטת החיילים הבלתי מתאימים.

2. עם הקמתו של פיקוד העורף נקבע "טיוב איכות כוח האדם בעורף" כאחד היעדים המרכזיים. צורך זה עלה גם כלקח ממלחמת המפרץ. לשם כך בוצעו שתי פעילויות מרכזיות: האחת - קליטת גדודים ממערך המילואים הלוחם; והשנייה - ביצוע "בדק בית" במחוזות פיקוד העורף ובמפקדות עורף צפון ודרום, על ידי בדיקת התאמת החיילים המוצבים לשרת במערך העורף. בעקבות "בדק הבית", נגרעו חיילים בלתי מתאימים מהמצבות.

3. מבדיקת שיעורי איוש יחידות במחוזות פיקוד העורף ובמפקדות עורף צפון ודרום, נכון ליולי 1993, עולה, כי שיעור האיוש של חלק מהיחידות היה נמוך. כך למשל, בשתי יחידות של מחוז המרכז שיעור איוש הקצינים היה 33%-80% ושיעור איוש החוגרים היה 61%-64%. שיעור איוש היחידות במפקדות עורף צפון ודרום היה נמוך אף יותר. בעניין זה התריעו מפקד עורף צפון ומפקד עורף דרום בפני פיקוד העורף. מן הנתונים הללו עולה, כי עדיין לא הסתיימו איושן תקני המחוזות והיחידות וכן שיבוץ כוח אדם מתאים ליחידות הייעודיות.

4. הביקורת הקודמת העלתה, כי שיבוץ כוח האדם בהג"א נעשה על בסיס טריטוריאלי, דהיינו, על פי מיקום מגורי החייל. עיקרון זה גרם לכך, שרמת איוש מחוזות הג"א היתה פועל יוצא של מספר התושבים במחוז המוצבים בהג"א, בלי שניתנה למפקדת קח"ר ולמפקדות העורף והמחוזות אפשרות לווסת את כוח האדם בהתאם לצרכים. הדבר גרם לאיוש בלתי מאוזן.

בבדיקת המעקב נמצא, כי כללי השיבוץ תוקנו, ואיוש כוח האדם נעשה על פי צורכי היחידות והתאמת החיילים.

גדנ"ע

גדנ"עים, תלמידי כיתות ט' - י"ב, היו משובצים בתקופת הביקורת הקודמת כסיוע בהשלטת משטר הג"א ובפלוגות מיבצעיות במחוזות, שתפקידן היה לסייע להג"א באבטחת מתקנים ובסוירים.

בבדיקת המעקב עלה, כי לפי התפיסה החדשה של ארגון העורף בוטלו משימות השלטת משטר הג"א, ולפיכך התבטלו גם משימות הגדנ"עים בתחום זה. פיקוד העורף אינו רואה צורך בפלוגות המיבצעיות, לטענתו, בשל העובדה שזמיונותן של הפלוגות המיבצעיות בשעת חירום אינה מובטחת.

הכשרה ואימונים

1. בביקורת הקודמת נמצא, כי בשנים 1988 ו-1989 חל צמצום ניכר בימי המילואים שהוקצו להכשרת כוח אדם לעורף; עקב כך חלה ירידה משמעותית בכשירות הסד"כ.

בדיקת המעקב העלתה, כי על בסיס ההקצאה הכין פיקוד העורף תכנית תלת שנתית להכשרת כוח האדם ולאיווני היחידות. התברר, כי לפי תכנית זו נדרשה בשנת 1993 כמות מסוימת של ימי מילואים להכשרה ולאיוונים: בפועל הוקצו לצורך זה, רק 65% מהנדרש - דבר שיקשה על הפיקוד לעמוד ביעד סיום אימוני ההקמה. שאר ימי המילואים הוקצו

ארגון

למשימות

הוקצו

יחידות

ולמשימות פיקודיות אחרות. יצוין, כי כמות ימי המילואים הדרושה לפיקוד, לפי תכנית העבודה שלו, לצורך מילוי כל משימותיו, גבוהה מזו שאושרה בתכנית.

2. נקבעה מחזוריות אימון דו שנתית - בשנה אחת תבצע היחידה אימון מלא למפקדים ולחיילים והשנה השנייה תהיה "שנת שמיטה", ובה יבוצע ברוב המערכות אימון חד יומי למפקדים ולחיילים. מעיון בסיכומי אימונים עולה, כי מספר הימים שהוקצבו לאימון מערך האבטחה, האב"ך, המודיעין והרפואה, אין בו די כדי לשמור על כשירות המפקדים והחיילים. הוא גם אינו מאפשר הקניית כל מגוון הכשירויות הנדרשות. יצוין, כי להוציא מערך ההצלה והאב"ך, לא נקבעו הכשירויות הנדרשות משאר המערכים, ולפיכך, גם אין בסיס הולם לתכנון אימוניהם ולהערכת כשירותם.

3. מחצית ימי המילואים בשנת 1993 הוקצו לאימוני הקמה. מעיון בסיכומי חמישה אימוני הקמה של גדודי הצלה, שנערכו מאפריל עד אוגוסט 1993, עולה, כי רמתם של שלושה גדודים הוערכה כטובה. רמתו של גדוד אחד הוערכה כבינונית, ובגדוד אחד הוערכה רמת המפקדים כנמוכה. אימון החיילים הועבר ברמה נמוכה והתרגיל המסכם של הגדוד הוערך כבינוני, זאת בין היתר, בשל עבודה לא מקצועית, רמת מוטיבציה נמוכה, ובעיות בפיקוד ובשליטה.

4. במהלך בדיקת המעקב, באוגוסט 1993, נערך במחוז המרכז תרגיל מחוזי, שמטרתו היתה לתרגל את עבודת מפקדת המחוז ומפקדות הנפות בנוהל קרב ובניהול קרב; לבחון ולתרגל את קשרי הגומלין בין מפקדות הנפות למפקדת המחוז; לבחון ולתרגל תכניות מיבצעיות; לבחון ולתרגל את שיתוף הפעולה עם משטרת ישראל וארגוני החירום האזרחיים. בסיכום התרגיל העריך רמ"ח תורה ופיתוח (תו"פ) שבפיקוד העורף את רמת מפקדות המחוז והנפות כטובה, ואת רמת גדוד ההצלה שתורגל - כבינונית. שילוב ארגוני החירום בתרגיל צוין לשבח והוערך כטוב מאוד. בין הליקויים שהועלו על ידי מנהלת התרגיל היו: עבודה שלא לפי התו"ל; אי-החלפת קציני קישור בין המחוז והנפות לארגוני החירום (משטרה, מל"ח, מד"א וכיבוי); ריבוי תקלות קשר שפגעו בתרגיל; וליקויים בהעברת דיווחים.

5. בביקורת הקודמת התברר, כי מאז 1987 לא נערכו תרגילים משימתיים משותפים לכל הגופים המיועדים לפעול בחירום.

בדיקת המעקב העלתה, כי הליקוי תוקן. בתרגילים המשימתיים של פיקוד העורף ובמשחקי מלחמה משולבים הגופים האזרחיים המיועדים לפעול בחירום.

6. בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה, כי למקחל"ר לא היו מדדים להערכת כשירות היחידות הייעודיות השונות. בהיעדר מדדים כאלה, הבסיס להערכת כשירותן של יחידות היתה "התרשמות" מפקדים.

בדיקת המעקב העלתה, כי באפריל 1993 הוציאה מחלקת תו"פ בפיקוד העורף מדדי כשירות לגדוד הצלה, לפלוגת הצלה, ליחידת אב"ך מחוזית ולמחלקת זיהוי חללים.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי, שייקבעו מדדי כשירות גם ליתר היחידות שבמערכת, ובכך תתאפשר הערכה טובה יותר של כשירות יחידות, הישגיהן ודירוגן ביחס ליחידות אחרות בצורה שווה ואובייקטיבית. בינואר 1994 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי מדדי הכשירות לכל יחידות העורף יושלמו בשנת העבודה 1994.

תורת לחימה (תו"ל)

מחלקת תו"פ שבפיקוד העורף כותבת את התו"ל לסוגיה. התו"ל שנכתבה מעדכנת את התו"ל שהייתה לפני מלחמת המפרץ נוכח השינויים בארגון ובמבנה מערך העורף ונוכח המלצות ועדת

שפיר. בין היתר פורסמו בתחילת שנת 1993 תו"ל לטיפול באירוע קונבנציונלי ותו"ל לטיפול באירוע חל"ך. לפי פקודת העבודה שהוציא פיקוד העורף, כתיבת התו"ל מתוכננת להימשך.

מעיון בתו"ל שהוציא פיקוד העורף לטיפול באירוע קונבנציונלי ובאירוע חל"ך מעיר משרד מבקר המדינה, כי הרשות המקומית, המרכזת בידיה את מרב הנתונים והידע על מקום האירוע, אינה משולבת בטיפול באירוע מתחילתו. כל זאת, על אף שלראש הרשות המקומית כפופים כוחות עירוניים זמינים (במסגרת ועדת מל"ח מקומית) המכירים את אזור האירוע, את האוכלוסייה, את מאפייניה הייחודיים ואת דרך הטיפול הרצוי בה.

מעיון בתו"ל ובספרות המקצועית שהוציא פיקוד העורף עולה, כי לכל הספרות שהוצאה נקבע סיווג בטחוני (שמור), שאינו מאפשר את הפצתה לכל הגורמים האזרחיים, שחייבים להטמיע אותה בקרב עובדיהם, המשולבים בשלבי הטיפול השונים באירוע. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי שהתו"ל תכתב כך שאפשר יהיה להפיצה לכל הגורמים האזרחיים וביניהם מד"א, מערך כיבוי האש והרשויות המקומיות.

התארגנות מול איום בלתי קונבנציונלי

לצורך התגוננות מפני האיום הכימי הוקמו במערך העורף יחידות ייעודיות לגילוי, זיהוי וטיהור חל"ך. בתקופת הביקורת הקודמת היתה ההיערכות בנושא זה חלקית.

בבדיקת המעקב נמצא, כי עם הקמת פיקוד העורף אורגן מערך יחידות האב"ך מחדש. פקודת ארגון למערך האב"ך יצאה רק ביוני 1993, ותקני כוח אדם ואמצעים יצאו באוקטובר 1993. תו"ל לטיפול באירוע כימי הוצאה במארס 1993.



מאז הביקורת הקודמת חל שיפור בטיפול בהיערכות העורף לחירום המתבטא בהקמת פיקוד העורף; הגדלת המשאבים העומדים לרשותו, הן בימי מילואים והן בתקציבי פיתוח והצטיידות; ביצוע בחינה ארגונית כוללת של תפיסת ארגון העורף והפעלתו בחירום; רה-ארגון היחידות הקיימות, קביעת הכשירויות הנדרשות מהן, קביעת מסלולי ההכשרה והאימונים בהן; וביצוע הכשרות ואימונים המשותפים עם כל ארגוני החירום.

עם זאת, עדיין קיימות מספר בעיות, שאם לא תבואנה על פתרון תפגענה בתהליך הארגון מחדש של העורף לחירום, וביניהן: החשת ההליכים לחקיקת חוק העורף; התאמת גבולות הגזרות של כל הארגונים הפועלים בעורף בחירום; בחינת המלצת ועדת שפיר על הרחבת תחום אחריותו של פיקוד העורף לכל המרחב העירוני המאוכלס של מדינת ישראל; תכנון המשאבים בצורה ובהיקף כך שיתנו את מרב הסיוע לארגוני החירום האזרחיים, כדי להשיג את רמת הכשירות והכוננות הנדרשת לפעולה בתחום ההתגוננות האזרחית בשעת חירום.

לפי תרחיש הייחוס, במלחמה הבאה יעמוד העורף מול אפשרות שיותקף במגוון אמצעים, אשר כנגד חלקם אין עדיין מענה מלא. לפיכך, מן הראוי שהנושאים שפורטו לעיל יטופלו בדחיפות הראויה, ויאפשרו את סיום ארגון פיקוד העורף והארגונים האזרחיים והיערכותם, כדי שיהיו מסוגלים לתת מענה לאיומים הצפויים בשעת חירום.

ערכות מגן לאוכלוסייה האזרחית

הביקורת הראשונה בנושא ההתגוננות האזרחית, שהתייחסה גם לערכות מגן לאוכלוסייה האזרחית, נערכה בשנת 1985 וממצאיה הובאו בדוח שנתי 36 (סודי). מאז נערכו ארבע ביקורות מעקב בנושא, וממצאיהן הובאו בדוחות שנתיים 38 (סודי), 39 (סודי), 41 ו-42.

המעקב האחרון נערך בחודשים נובמבר 1991 עד ינואר 1992, והוא פורסם בדוח שנתי 42 (עמ' 923). המעקב עסק בנושאים העיקריים הבאים:

(א) למיגון, שאמור היה להינתן על ידי הערכות שהיו ברשות האוכלוסייה (שחולקו לפני מלחמת המפרץ) היו מגבלות. מגבלות אלו נבעו משימוש בממ"ט¹ במקום ב"שמרטף"²; ומשימוש במסכות למבוגרים, שנתגלו בהן בעיות של אי-התאמת המסכה לפני החובש. אי-ההתאמה נבעה מכך שלכל המבוגרים חולקה מסכה בעלת מידה אחת, וכפי שצוין בדוח שנתי 41, היתה אפשרות שמגבלה זו נוגעת לחלק משמעותי מהתושבים; בידי אלפי מבוגרים ונוער היו מסכות שתוקפן אמור היה לפוג במהלך 1992. כמו כן לא נבדקה כלל אמינות המיגון שמסכות הנוער מספקות.

(ב) לאחר מלחמת המפרץ החליט צה"ל על מיבצע לריענון ערכות המגן (להלן - מיבצע רע"ם), שבו יוחזרו לכשירות ערכות המגן שבידי האוכלוסייה. צה"ל, שהכיר בעובדה שקיימת בעיה של התאמת המסכה, החליט, שבעת המיבצע תיערך התאמה אישית של המסכה לכל האוכלוסייה מעל גיל שבע שנים.

(ג) המערבון³ אמור היה לתת מענה מלא לבעיות אמינות המיגון הנמוכה של המסכות. מערכת הביטחון המשיכה בפיתוח המערבון; אולם נוכח הבעיות שהתגלו בו, לא ניתן היה לעמוד בלוח הזמנים המתוכנן שנקבע לסיום הפיתוח - סוף שנת 1991, ולתחילת הצטיידות - 1992. לפיכך הוא לא חולק במיבצע רע"ם. הפיגור בלוח הזמנים עיכב גם את פיתוחו של המערבון לנוער.

בחודשים אפריל עד ספטמבר 1993, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב נוספת (חמישית במספר) בנושא. בצה"ל נערכה הביקורת במפקדת פיקוד העורף (להלן - מפקע"ר), במפקדת קצין התחזוקה הראשי (להלן - מקחת"ר) ובמפקדת קצין הרפואה הראשי (להלן - מקרפ"ר). במשרד הביטחון נערכה הביקורת אצל הגורם המקצועי (להלן - הגורם המקצועי) ובמינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר). בדיקות השלמה נערכו במכון המדעי.

תקציב רב שנתי לערכות מגן

לאחר מלחמת המפרץ, במחצית השנייה של ינואר 1992, אושר התקציב הרב שנתי שהסתכם ב-520 מיליון ש"ח במחירי 1991, לתקופה של חמש שנים משנת הכספים 1991, ואשר נועד לאפשר ביצוע הפעולות לשיפור המיגון לאוכלוסייה. התקציב הרב שנתי התבסס על הצרכים שנקבעו לפי תחזית גידול האוכלוסייה, החלפת פריטים שפג תוקפם והחזרה לכשירות של הערכות שבידי האוכלוסייה. בדוח שנתי 42 צוין, שמבקר המדינה רואה בסיכום המסגרת

¹ ממ"ט - מנשא מגן לטף.

² "שמרטף" - ערכת מגן לתינוקות שהחליפה את הממ"ט.

³ מערבון - מסכה הבנויה על העיקרון של כיסוי מלא של הראש. המערבון נועד להעניק פתרון מלא ולא יקר בפני חומרי לחימה כימיים (להלן - חל"ך, פירוט ראה גם בהמשך).

התקציבית הרב שנתית התקדמות לקראת ביצוע התכנית המלאה להגנת האוכלוסייה בפני חל"ך, אם תבוצע כפי שתוכננה.

המעקב הנוכחי העלה, שמסגרת התקציב המתוכננת נשמרה, וכך גם עיקרי תכנית ההצטיידות.

מיבצע ריענון ערכות המגן

עם סיום מלחמת המפרץ, בפברואר 1991, החל צה"ל לגבש תכנית לריענון ולהחזרה לכשירות של ערכות המגן שחולקו לאוכלוסייה.

עקרונות המיבצע

על פי תכנית זו, המיבצע ינוהל ויבוצע על ידי מערכת הביטחון החל באוקטובר 1992 במשך עשרה חודשים (עד סוף יולי 1993).

(א) מדי יום יטופלו 25,000 - 30,000 תושבים ב-105 תחנות שירות.

(ב) עם התושב תתקיים פגישה אחת, שבה הוא יחזיר את ערכת המגן שברשותו ויקבל במקומה ערכת מגן מרועננת ותקינה.

(ג) במסגרת המיבצע ייפלטו מהמחזור ערכות שפג תוקפן. ישוקמו ויוחזרו לכשירות רק פריטים שיתרת אורך חייהם תצדיק זאת מההיבט הכלכלי והמיבצעי.

(ד) תושלם ההצטיידות של האוכלוסייה החדשה חסרת הערכות.

(ה) יוחלפו ערכות בהתאם לשינויים בגילאי הילדים והנוער.

(ו) תושבים מעל גיל שש⁴ יקבלו מסכת נוער או מסכת מבוגר או מסכת מבוגר עם שפת אטימה ניצבת (שא"ן), לאחר מדידה והתאמה אישית באמצעות בדיקת ואקום⁵.

(ז) תינוקות עד גיל שנתיים⁶ יקבלו שמרטף, במקום ממ"ט.

(ח) ילדים עד גיל שש יקבלו ברדס.

(ט) מסכות בתוספת מפוח יחולקו בתחנות התאמה מיוחדות לתושבים שלא נמצאה להם מסכה מתאימה בתחנת השירות, וזאת לאחר שתבוצע להם מדידת פקטור מיגון⁷ המאשרת אי-התאמת המסכה, וכן לתושבים הזקוקים למסכות כאלה מסיבות רפואיות, לאחר שוועדה רפואית, הפועלת במפקע"ר, אישרה זאת.

⁴ הגיל נקבע בהתחשב בכך שבסוף מיבצע רע"ם יהיו ילדי שנתון זה בני שבע.

⁵ בדיקת ואקום - בדיקה שאותה אימץ צה"ל כבדיקה המבוצעת בתחנות חלוקה לקביעה שהמסכה אכן מתאימה לחובש אותה. הבדיקה מתבססת על כך שאם בנשימה רגילה, כאשר פתח המסנן נאטם על ידי כף היד, נוצר ואקום בחלל המסכה, הגורם להיצמדות המסכה לפנים, הרי שהמסכה מתאימה.

⁶ הגיל נקבע בהתחשב בכך שבסוף מיבצע רע"ם יהיו ילדי שנתון זה בני שלוש.

⁷ פקטור מיגון - הינו מדד ליחס בין ריכוז החומר הנבדק במקום שבו נמצא חובש המסכה, לבין ריכוזו בחלל שבין המסכה לפנים. צה"ל קבע שפקטור המיגון המזערי הנדרש הוא 100 לפחות, כאשר הוא נמדד בתא חשיפה.

התקשרות לשיקום הערכות

ביולי 1992, בעקבות פנייה להגשת הצעות (במסגרתה הגישו חמש חברות את הצעותיהן), נבחרה חברה שהצעתה הסתכמה בכ-25 מיליון ש"ח. באוקטובר 1992 הוציא מנה"ר הזמנה לחברה בסכום זה, לביצוע הריענון והשיקום של הערכות. בהתאם לנתוני מנה"ר, עד לסוף ספטמבר 1993 שיקמה וארזה החברה כ-1.9 מיליון ערכות ישנות וארזה כ-2.4 מיליון ערכות חדשות שיוצרו בחברות אחרות. עקב החלטת מפקע"ר להמשיך את מיבצע רע"ם עד דצמבר 1993, המשיכה החברה את עבודתה עד אותו מועד, ולא עד ספטמבר 1993, כמתוכנן.

בספטמבר 1993 הציגה החברה למערכת הביטחון דרישה לתשלום נוסף בסך 13.5 מיליון ש"ח. סכום זה מהווה, לטענת החברה, פיצוי בגין דרישת מערכת הביטחון לשינוי גודל האריזה של המסכות ולצורך בהארכת פעילות החברה עוד בשלושה חודשים, כאמור. לעומת זאת הציגה מערכת הביטחון דרישה שכנגד מהחברה, בסך כולל של כ-17 מיליון ש"ח, וזאת כפיצוי על אי-עמידת החברה בהספקת ערכות מגן על פי לוח הזמנים שנקבע בחוזה; מערכת הביטחון טענה, כי הנזק העיקרי נגרם בשל הצורך להוציא ערכות ממלאי החירום של מפקע"ר, דבר שחייב השקעת תשומות ותקציבים שלא תוכננו.

בסוף ספטמבר 1993, על פי המלצת ראש מנה"ר ועל דעת מפקע"ר, הצביע מנכ"ל משרד הביטחון על הצורך בקיום הליך בוררות. לעניין זה נקבע בחוזה, כי ההוראות בדבר הפעלת סעיף הבוררות יחולו על סכסוך כלשהו רק בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה. בעת סיום המעקב נמשך הטיפול בנושא זה.

התאמה והדרכה לחבישה עצמית בתחנות החלוקה

1. כאמור, על פי עקרונות מיבצע רע"ם, ההתאמה האישית של המסכה נעשית באמצעות בדיקת ואקום. לדעת צה"ל, בדיקת ואקום מבטיחה התאמה טובה ומיגון טוב לחלק גדול מהאוכלוסייה; כל מי שהיה ספק לגבי מידת ההתאמה של המסכה שלו נשלח לתחנת התאמה; ל-40% מתוכם נמצאה המסכה המיועדת מתאימה. עוד הוסיף צה"ל, כי גם ניסוי מסכות הנוער הוכיח זאת (בנוגע למגבלות ניסוי זה ראה בהמשך).

כבר בדוח 42 של מבקר המדינה צוין, ש"ראוי לזכור, כי בניסויים שנעשו התברר, שגם התאמה אישית אינה מקנה תמיד את פקטור המיגון הדרוש". לדעת משרד מבקר המדינה עמדת צה"ל דלעיל אינה עונה חד משמעית על השאלה האם בדיקת הוואקום יכולה להבטיח בוודאות השגת פקטור מיגון מזערי נדרש. לשם מתן מענה מלא ומדויק לשאלה חשובה זו, יש לערוך בדיקות מתאימות.

2. צה"ל קבע בעבר, שמקדם המיגון המזערי הנדרש מערכת המגן הוא 100, כאשר הוא נמדד בתא חשיפה. קביעה זו הביאה בחשבון שהמסכה מהווה חלק מ"חבילת מיגון" הכוללת ערכת מגן וחדר אטום, המקנה מקדם מיגון 1,000 - זאת בהתאם למדיניות שהתקבלה בעבר על ידי שר הביטחון והרמטכ"ל. בדוח של צוות המומחים⁸ צוין בהקשר ל"חבילת המיגון", שבאזור מוכה חל"ך יימצאו גם בני אדם שהמרחב האטום⁹ שלהם נפרץ כתוצאה מהדף, רסס ועוד. נוסף לכך

⁸ בעקבות בדיקת המעקב השלישית, מינה הרמטכ"ל בדצמבר 1991, בהסכמת מבקר המדינה, צוות מומחים, לשם בקרת ניסוי ערכות המגן לאוכלוסייה האזרחית.

⁹ במארס 1992 פורסם תיקון לתקנות ההתגוננות האזרחית (מפרט לבניית מקלטים), התש"ן-1990, הקובע את מרחב המיגון הדירתי או הקומתי כמיגון שאותו יש לכלול במבני מגורים שייבנו. עם זאת, לרוב האוכלוסייה, זו המתגוררת במבנים הקיימים, נותרה עדיין חבילת מיגון המבוססת על חדר אטום (ראה לעניין זה בדוח זה, בפרק "מקלוט ומיגון לאוכלוסייה האזרחית").

העיר משרד מבקר המדינה, שבמקרה של מלחמה בעתיד, ייתכן ירי טילים גם בשעות שבהן עלול חלק מהאוכלוסייה לא להימצא במרחבי מיגון.

לשם השגת פקטור מיגון של 100, יש צורך בהתאמת המסכה לפני החובש אותה ובחבישה נכונה. נוכח זאת החליט צה"ל, כאמור, כי בעת מיבצע רע"ם תותאם המסכה אישית לכל תושב מעל גיל שש, והוא גם יקבל הדרכה אישית לחבישתה. גם צוות המומחים שבדק את סוגיית ערכות המגן ציין, שהוא "רואה חשיבות רבה בהדרכת התושבים בעמדת ההתאמה, על מנת שבזמן מתקפה יבחנו באורח רציף את איכות האטימה של המסכה, וישפרו את איכות ההתאמה והחבישה לאחר כל אירוע שעשוי לפגום בה".

בדוח שנתי 42 עמד משרד מבקר המדינה על כך, שבעת מיבצע רע"ם צריכה להתבצע התאמה של המסכה לפני החובש אותה, לא רק במצב מנוחה, אלא גם לאחר ביצוע הפעולות הפשוטות הצפויות להיעשות בעת שהייה עם המסכה. אולם המעקב הנוכחי העלה, כי תהליך התאמת המסכה המפורט במדריך מפקע"ר להפעלת תחנות השירות התבסס על התאמה במנוחה בלבד.

3. לצורך ההתאמה וההדרכה הכשירה מפקע"ר חיילות (מודדות). בין השאר, נקבע במדריך מפקע"ר דלעיל, נוהל להתאמת המסכה לתושב. על פי הנוהל, לאחר ההתאמה על המודדת להנחות את התושב כיצד לחבוש מסכה ולתת לו להתנסות בחבישה עצמית של מסכה המתאימה לו. במהלך המעקב הגיעו למשרד מבקר המדינה תלונות ומידע מתושבים, שטענו שלא קיבלו הדרכה לחבישת המסכה ושלא ניתנה להם האפשרות להתנסות בחבישה עצמית שלה. באפריל 1993 העביר משרד מבקר המדינה נושא זה לידיעת מפקד פיקוד העורף, כדי שייבדק הצורך בשינון הנוהל ובנקיטת צעדים כדי להבטיח שהוא יישמר ויקום. כדי להתרשם משיטת החלוקה ולעמוד על היקף תופעה זו, נערך ביקור של נציגי משרד מבקר המדינה בארבע תחנות שירות ביום אחד. ביקור זה העלה, שבאחת מהתחנות לא ניתנה לתושבים הדרכה ואפשרות לחבישה עצמית של המסכה.

מפקע"ר עמדה על כך שהביקורים יהיו בליווי קצין מטעמה. הבדיקה בנסיבות כאלה, שבהן נכח קצין ממנהלת מיבצע רע"ם, לא יכלה, לדעת משרד מבקר המדינה, לשקף את הפעילות השגרתית שבתחנות החלוקה, ולכן הופסקו הביקורים. אולם אף שלא ניתן היה לעמוד על היקף תופעה זו, הרי שמהמידע שנתקבל מתושבים ומהדגם הקטן של הביקור בתחנות עולה, שיש תושבים שהגיעו לתחנות החלוקה, אך לא קיבלו הדרכה לחבישת המסכה ולא התנסו בחבישה עצמית. לגבי תושבים אלו קיימת האפשרות, שצוינה על ידי ועדת המומחים כאמור, שבעת מבחן תיעשה חבישת המסכה באופן שגוי שלא תקנה להם מיגון.

בדצמבר 1993, בתשובתו לממצאי המעקב, הודיע צה"ל, כי בדיקות שערך מצביעות על כך שהרוב המכריע של התושבים, שהתייצבו לקבלת ערכות, התנסו בחבישה עצמית של המסכה. עוד ציין צה"ל, שההדרכה שניתנת בתחנות הינה יעילה לטווח קצר בלבד ולכן קיימים במפקע"ר אמצעי הדרכה, בעיקר באמצעות הטלוויזיה, שיופעלו בעת חירום. משרד מבקר המדינה העיר, כי בנסיבות שתוארו לעיל, לא ניתן לקבוע את היקף התופעה של היעדר הדרכה בתחנות השירות, מלבד את העובדה שהתופעה קיימת. אשר לעמדת מפקע"ר, שההדרכה היעילה תתבצע בעת השימוש במסכות בזמן חירום, די אם ייאמר שאין בכך כדי לבטל את חשיבותה של התנסות עצמית מודרכת בתחנות השירות. המפגש בין התושב לבין המודדת במיבצע רע"ם נתן הזדמנות לקיום הדרכה מועילה.

חלוקת מפוחים מסיבות רפואיות

כאמור, על פי הנחיות מפקע"ר, יוכל תושב לקבל מסכה עם מפוח אם הוא סובל מבעיה רפואית, ולאחר שוועדה רפואית שהוקמה במפקע"ר אישרה זאת.

אמות המידה למתן מפוחים כתוספת למסכות לתושבים עם בעיות רפואיות נקבעו על ידי מקרפ"ר. מקרפ"ר העריכה את מספר הנזקים בכ-200,000, על בסיס התייעצות עם רופאים מומחים ושאלונים ששלחה לכ-3,000 רופאים.

בנובמבר 1992 פנתה מקרפ"ר למפקע"ר וציינה את העובדה, שהיו רק בקשות ספורות לוועדה הרפואית לקבלת מפוח. הסיבה לכך, לדעת מקרפ"ר, היא שמערכת ההסברה לא דאגה להסב את תשומת לב הציבור לאפשרות לקבל מפוח. לפיכך דרשה מקרפ"ר לשנות בדחיפות את נוהלי ההסברה בעניין זה. במענה למסמך זה, המליצה מפקע"ר להמתין כחודשיים לפני קביעת מסקנה סופית בנושא.

על פי נתוני מפקע"ר, מסוף ספטמבר 1993 אושרה חלוקת 30,000 מפוחים לבעלי בעיות רפואיות אשר פנו לוועדה הרפואית, אולם רק 15,000 התייצבו לקבלם. משרד מבקר המדינה ציין, כי מספר האישורים שניתנו בפועל (30,000) מהווה רק 15% ממספר החולים הזקוקים למסכות עם מפוח (כ-200,000), לפי תחזית מקרפ"ר. לדעת משרד מבקר המדינה, פער גדול זה מצביע על כך שקרוב לוודאי לא כל הנזקים למפוח אכן קיבלו אותו. יש אפוא צורך לפעול לתיקון מצב זה, כדי שכל הנזקים אכן יצוידו בהקדם במפוחים.

בעקבות בדיקת המעקב הנוכחית, הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1993, כי ייתכן שהפער נובע מהסברה בלתי מתאימה, וכי מפקע"ר, בתיאום עם מקרפ"ר, יזמה מיבצע שמטרתו להביא לידיעת הציבור הזכאי למפוח את עובדת זכאות זו, הן במסגרת הסברה כוללת והן באמצעות פנייה לרופאים שיסייעו באיתור חולים הזקוקים למפוח. כמו כן שונו הנהלים לצורך הפצת הטפסים הרפואיים בכל המזכירות של קופות החולים, כדי לתת לאזרח אפשרות לקבל מפוח בכל תחנת שירות.

היקף הפעילות ברע"ם

להלן נתוני מפקע"ר על מיבצע רע"ם, לסוף ספטמבר 1993:

(א) בסך הכל הוזמנו למיבצע כ-5.28 מיליון תושבים, אולם רק כ-3.8 מיליון תושבים (כ-72% מכלל התושבים) נענו להזמנה וקיבלו ערכות מרועננות. כמיליון תושבים מתוכם, מרביתם מעל גיל שש, קיבלו ערכות באמצעות בני משפחותיהם, בלי שהתייצבו בתחנות החלוקה, וללא מדידה והתאמה.

(ב) כל הערכות שחולקו הן ערכות מרועננות או חדשות.

(ג) בידי כ-2.3 מיליון תושבים מעל גיל שש מסכות שהותאמו להם באופן אישי. אוכלוסייה זו קיבלה, על בסיס התאמה, מסכת מבוגר, מסכה עם שא"ן, מסכת נוער, או מסכה כתוספת מפוח.

(ד) כ-500,000 תינוקות וילדים עד גיל שש קיבלו שמרטפים וברדסים.

מכלול פעולות אלו הביא לשיפור מיגון האוכלוסייה, לעומת המצב שלפני מיבצע רע"ם. נוסף לכך החליטה מפקע"ר, שבמהלך תקופת הפעלת מערך התמיכה (ראה בהמשך), תתבצע מדידה לכל תושב מעל גיל שבע שנים אשר יזומן לתחנת שירות לשם ביצוע כל פעולת תמיכה, וזאת כדי לקבוע אם יש צורך בהחלפת סוג המסכה עקב אי-התאמה.

במהלך מיבצע רע"ם עשתה מפקע"ר מאמצים להניע את הציבור להגיע לתחנות השירות לשם קבלת הערכות והתאמתן; אולם, במועד סיום המעקב כ-1.5 מיליון תושבים עדיין לא התייצבו. כתוצאה מכך, הם נותרו עם ערכות שלא ניתן להבטיח את תקינותן, או ללא ערכות כלל, ובכך

הם נוטלים על עצמם אחריות כבדה לביטחונם האישי ולביטחון בני משפחותיהם בעת חירום.

בדצמבר 1993 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי קיימת תכנית לחלוקת ערכות מגן בעת חירום, והיא כוללת גם תכנית הדרכה לשיקום עצמי בבית של ערכות שבידי התושבים.

מערך התמיכה בערכות המגן

מיבצע רע"ם, בהיקפו המלא, הסתיים בסוף ספטמבר 1993. עד סוף שנת 1993 נמשך המיבצע בהיקף מצומצם, עם הפעלתן של כ-30 תחנות. לאחר מכן, בינואר 1994, יתחיל תפעול "מערך התמיכה" השוטפת, שמטרתה שמירת כשירות ערכות המגן, שבידי התושבים.

באוגוסט 1993 הכינה מפקע"ר הצעה לתכנית התמיכה בערכות המגן. תכנית זו אושרה עקרונית על ידי עוזר ראש אג"ם, אך במועד סיום המעקב טרם אושרה סופית על ידי הרמטכ"ל.

אחת מהנחות היסוד של מפקע"ר היא, שמערך המיגון יישאר באחריות מערכת הביטחון, אולם ביצוע התמיכה בפועל יכול שיימסר לגוף צבאי או לגוף אזרחי או ממלכתי. ביצוע התמיכה יהיה מעוגן בחקיקה ובתקנות, כלומר בגדר חובה המוטלת על האוכלוסייה. הזמנת התושבים לתחנות התמיכה תיעשה, בין השאר, על סמך מאגר המידע המצוי במפקע"ר והמכיל נתונים לגבי חלוקת הערכות במיבצע רע"ם.

עיקר הפעולות שיבוצעו במהלך התמיכה, כמפורט בתכנית, הן:

(א) ניפוק ערכות מגן לתושבים חסרי ערכות, כמו: עולים, ילודים, ומשתחררי צה"ל.

(ב) החלפה והתאמה של ערכות בעקבות מעבר בין קבוצות גיל ובעקבות מדידה. מפקע"ר הודיעה למשרד מבקר המדינה, שבמסגרת הטיפול בחריגים מתוכננת מדידה חוזרת אחת לשנתיים לנוער בגילאי 13 - 17 שקיבלו מסכות נוער. טיפול זה מוערך על פי מפקע"ר בכ-200,000 פעולות בשנה. לפי הערכה, כמחצית מפעולות אלו יביאו להחלפת המסכות שבידי הנוער.

(ג) החלפת ערכות שתוקפן פג.

(ד) ביצוע בדיקות וסקרים לבחינת רמת הכשירות השוטפת של הערכות באחזקה ביתית.

(ה) הפעלת מערכת הדרכה והסברה.

תכנית התמיכה תכלול בין השנים 1994 ל-1996 כ-1.5 מיליון פעולות לשנה; בשנים 1997 ו-1998 כ-1.8 מיליון פעולות, וב-1999 כ-1.1 מיליון. מפקע"ר הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי הערכתה הראשונית לגבי המסגרת התקציבית השנתית הנדרשת לתמיכה היא כ-100 מיליון ש"ח. סכום של כ-22 מיליון ש"ח מתוכם מיועד לתפעול מערך התמיכה; היתר מיועד בעיקר לרכש. עוד הוסיפה מפקע"ר, כי רק במהלך 1994 היא תפעל לקביעת אומדן תקציבי מבוסס ולהבטחת מקורות מימון.

מיגון לנוער

בדוחות שנתיים 41 ו-42 צוין, כי איכות המיגון של מסכות הנוער לנוער לא נבדקה כלל.

במאי 1993 פרסמה מפקע"ר תקן לניסוי מסכות נוער, שמטרתו "בדיקת רמת המיגון אשר מקנה מסכת נוער לנוער מגיל 8 - 18, שהוגדר כזכאי לקבל מסכות נוער על פי קביעת המודדת".

בחודשים מאי ויוני 1993 ערכה מפקע"ר ניסוי זה. באוקטובר 1993, פרסם המכון המדעי, אשר ליווה את הניסוי, דוח המסכם את ניתוח תוצאותיו ומהלכו. צוין בו, כי היות שהחבישה בוצעה על ידי מודדות מיומנות, יש למעשה בניסוי משום בדיקת פוטנציאל המיגון המוקנה על ידי המסכה בחבישה נכונה. תוצאות הניסוי מלמדות, כי עבור אותם משתתפים שהמודדת קבעה שהמסכה מתאימה להם, רמת המיגון המוקנית על ידי המסכה היא בדרך כלל בהתאם לדרישה המיבצעית המקובלת מאמצעי מיגון לאוכלוסייה האזרחית.

משרד מבקר המדינה העיר, שהניסוי לא כלל חבישה על ידי בני הנוער עצמם, פעולה שהיה בה כדי לבחון הלכה למעשה את אפשרות מימושו של הפוטנציאל, שקיומו הוכח. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי במהלך הניסוי הסתבר שלחלק גדול מאוכלוסיית בני הנוער בשכבות גיל מסוימות מסכת הנוער לא התאימה. בני נוער אלו נופו מהניסוי ולא נמדד עבורם פקטור המיגון המושג באמצעות מסכת נוער (לאימות החלטת אי ההתאמה) ולא פקטור המיגון המושג לאחר התאמת מסכה חלופית.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא ניתן, אפוא, לקבוע בוודאות, ואפילו בהסתברות גבוהה, מהי רמת המיגון המוקנית לנוער באמצעות מסכות לסוגיהן. מידע כזה היה צריך להיות למפקע"ר כבר בעת ביצוע מיבצע רע"ם.

בתשובתו מדצמבר 1993 לממצאי בדיקת המעקב הנוכחית הודיע הגורם המקצועי, כי עמדת הביקורת שלפיה הניסוי מאפשר לקבוע רק את פוטנציאל המיגון הגלום במסכת הנוער, ולא את המיגון שניתן בפועל לאוכלוסיית הנוער, מקובלת עליו.

בינואר 1994, בתשובתה לממצאי בדיקת המעקב הנוכחית, ציינה מפקע"ר, כי מקדם המיגון שהושג בניסוי בנשימה רגילה לנוער שהמסכה מותאמת לו ונחבשה על ידי מודדת מוסמכת, הוא מעל 100 ל-95% מהנבדקים. מפקע"ר הוסיפה, שנוער שמסכת נוער אינה מתאימה לו קיבל במסגרת מיבצע רע"ם, ועל סמך החלטה של המודדת בתחנת החלוקה, מסכה עם שא"ן או מסכת נוער בתוספת מפוח, ולכן לדעת מפקע"ר אוכלוסיית הנוער תקבל מיגון טוב.

משרד מבקר המדינה ציין, שיש צורך לבסס את מסקנות מפקע"ר. שכן, הניסוי לא כלל חבישה על ידי בני הנוער עצמם. יתר על כן, נתוני הניסוי שערכה מפקע"ר מצביעים על כך שלחלק גדול מהנבדקים בשכבות גיל מסוימות, לא התאימה מסכת הנוער. לפיכך, שומה על מפקע"ר לערוך בדיקה השוואתית של נתוני אי-ההתאמה כפי שהם משתקפים מהחלוקה בפועל של המסכות לבני הנוער במיבצע רע"ם (על פי חתכים של גיל, מין וסוגי המסכות), לבין הנתונים המקבילים, שבהם התגלתה בניסוי אי-ההתאמה של המסכה. הדבר דרוש, כדי שניתן יהיה לבחון ולהעריך נכונה את המשמעות האפשרית מתוצאותיה של השוואה זו.

משרד מבקר המדינה ביקש ממפקע"ר כבר בנובמבר 1993 נתונים לגבי סוגי מסכות שחולקו לנוער על פי ההתפלגויות דלעיל, אולם עד אמצע פברואר 1994 לא נמסרו נתונים אלה.

פיתוח ערכת מגן חדשה - המערבון

המערבון הינו ערכת מגן שבפיתוח, שנועדה להחליף את המסכה הקיימת. המערבון בנוי על עיקרון של כיסוי ראש המשולב במסכת פה ואף עם משקף, כשהאטימה מתבצעת סביב צוואר המשתמש. בדוח שנתי 42 צוין, שבנובמבר 1991 הוחל בניסוי לבחינת המערבון. תוצאות הניסוי הצביעו על כך, שקיימות בעיות פיזיולוגיות אצל מספר גבוה של נבדקים וכי מבחינת פקטור המיגון, לא ניתן לקבוע שהמערבון עדיף על מסכה עם שא"ן. לפיכך הוחלט על ביצוע שינויים במערבון, שישפרו את ביצועיו, וכתוצאה מכך לא ניתן היה לעמוד בלוח הזמנים שנקבע - לכן לא חולק המערבון במיבצע רע"ם.

באוקטובר 1992, לאחר שבוצעו בו שינויים, נבדק המערבון במקרפ"ר בדיקה בהיקף מצומצם. בעקבות התוצאות השליליות שהתקבלו בבדיקה, הגיע קרפ"ר לכלל מסקנה שהפתרון המועדף, מהבחינה הפיזיולוגית וכנראה גם מבחינת המיגון, אינו המערבון, אלא פתרון של מיגון אקטיבי על בסיס מפוח.

בספטמבר 1993 הוחל בניסוי בהיקף רחב לבדיקת המערבון, לאחר שבוצעו בו שינויים נוספים. לגבי חמישה מתוך 13 הנבדקים הראשונים נמצאו ערכי דו-תחמוצת-הפחמן החורגים מן המותר. לפיכך הוחלט לעצור את הניסוי. בעקבות זאת, החליטה ועדת הפיתוח למערבון, להפסיק את פיתוח המערבון ולפנות למפקע"ר כדי שיכין דרישה מיבצעית חדשה.

אי-הוודאות בנוגע לעתידו של המערבון למבוגרים משפיעה בהכרח גם על המערבון לנוער. המיגון העתידי לנוער יהיה בהתאם להחלטה שתתקבל בנוגע למיגון העתידי של המבוגרים.



מיבצע רע"ם אמור היה להביא לכך, שלקראת סוף 1993 יהיו בידי האוכלוסייה ערכות מגן מרועננות. תינוקות עד גיל שלוש ימוגנו על ידי שמרטפים, ילדים עד גיל שבע - על ידי ברדסים, ונוער ומבוגרים ימוגנו על ידי אחת ממגוון המסכות: נוער, מבוגר או מסכה עם שא"ן, לאחר שמודדת תקבע שהמסכה מתאימה. אוכלוסייה שלא תימצא עבורה מסכה מתאימה, תקבל מפוח כתוספת למסכה. תכנית זו נועדה להביא לשיפור רמת המיגון המוקנית לאוכלוסייה באמצעות ערכות המגן, כחלק מחבילת המיגון.

מפקע"ר עשתה מאמץ גדול להביא את האוכלוסייה כולה לתחנות השירות. כ-3.8 מיליון תושבים קיבלו ערכות תקינות. אולם, כמיליון תושבים מתוכם קיבלו מסכות באמצעות בני משפחותיהם, בלא שהתייצבו לתחנות החלוקה ובלא שעברו תהליך של התאמת המסכה לפניהם. אשר לתושבים אלה, אין להוציא מכלל אפשרות שרמת המיגון המוקנית להם אינה מספקת. כ-1.5 מיליון תושבים לא הגיעו לתחנות ולא קיבלו ערכות מגן מרועננות, ולכן הם ממשיכים להחזיק בידיהם בערכות שקיבלו לפני מיבצע רע"ם או שאין להם ערכות כלל. מבקר המדינה מצטרפת לקריאת מפקע"ר לתושבים לבוא בהקדם לתחנות השירות ולקבל ערכות המתאימות להם.

יש תושבים אשר הגיעו לתחנות חלוקה, אך לא קיבלו הדרכה לחבישת המסכה ולא התנסו בחבישה עצמית. נוכח חשיבות הדרכה זו, על מפקע"ר להקפיד על קיומה, כך שבעת מבחן ידע התושב כיצד לחבוש נכונה את המסכה שבידיו.

ניסוי שנערך לבחינת מיגון הנוער התבצע במתכונת שאפשרה רק את הקביעה שלמסכת נוער יש פוטנציאל להעניק רמת מיגון דרושה. הניסוי לא אפשר לקבוע את רמת המיגון הניתנת בפועל לכלל הנוער.

אופיה של שיטת המיגון הנוכחית מחייב פעולה שוטפת, שתבטיח כי בידי התושבים יהיו הערכות שיתאימו להם בעקבות השינויים שיחולו בגילם ובמבנה פניהם. ראוי שיושלמו כל ההכנות להפעלת מערך תמיכה שוטפת, שתבטיח רמת מיגון נאותה לאוכלוסייה בכל עת.

נוכח הבעיות שמעוררת שיטת המיגון הנוכחית, ניגשה מערכת הביטחון לפיתוח ערכת מגן, שאינה תלויה במבנה פני החובש אותה ובמיומנות החבישה; אולם במועד סיום בדיקת המעקב הנוכחית פעילות זו לא הוכתרה בהצלחה, והועלו הצעות לפתרון במתכונת של מיגון

אקטיבי על בסיס מפוח. משרד מבקר המדינה העיר, שהחלטה מוסמכת בעניין זה יש לקבל בהקדם, כדי להתוות את הדרך הנכונה למיגון אישי טוב יותר הן לנוער והן למבוגרים, גם ללא תלות בשהייה בחדר אטום.

מקלוט ומיגון לאוכלוסייה האזרחית

ריכוז ממצאים

הצטיידות מדינות ערב מאז שנות ה-70 בטיילי קרקע-קרקע (להלן - טק"ק), האפשרות שהם עלולים להיות חמושים גם בראשי קרב כימיים, ומימוש ירי טילים קונבנציונליים על ישראל במלחמת המפרץ הביאו לתפיסת מיגון חדשה של האוכלוסייה האזרחית, שנועדה לענות גם על האיום מצד טק"ק. פירוט ממצאי הביקורת שנערכה בנושא זה יבוא בהמשך, ולהלן עיקריהם:

לא הותקנו עדיין תקנות ליישום תפיסת המיגון החדשה בנוגע למבני ציבור, ובכללם מוסדות חינוך ובתי חולים. עקב כך, ממשיכים לבנות ולהשקיע משאבים במקלטים לפי התפיסה הישנה, אף שהיא אינה עונה על האיומים החדשים.

אין בידי פיקוד העורף תכנית עבודה כוללת לביקורת ולפיקוח על אחזקת המקלטים הקיימים ולדיווח מלא על מצבם.

לא נמצא מענה הולם למיגון ביישובים קדמיים, שיאפשר, בין היתר, שהייה ארוכה במקלטים מול איום ארטילרי.



הצטיידות מדינות ערב מאז שנות ה-70 בטיילי קרקע - קרקע (טק"ק), האפשרות שהם עלולים להיות חמושים גם בראשי קרב כימיים, ומימוש ירי טילים קונבנציונליים על ישראל במלחמת המפרץ הביאו לתפיסת מיגון חדשה של האוכלוסייה האזרחית, שנועדה לענות גם על האיום מטק"ק.

תורת ההתגוננות האזרחית (הג"א) בפני תקיפת העורף על ידי הפצצות מהאוויר נקבעה בשנים הראשונות לאחר קום המדינה, על בסיס ניסיון העבר. היא עוגנה בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א), ובתקנות שהותקנו על פיו. תפיסת המקלוט לשם התגוננות מפני תקיפה כזאת היתה מותאמת לאיום של הפצצת מטוסים חמושים בפצצות קונבנציונליות בלבד, המצליחים לתקוף יישובים. תפיסה זו התבססה על ההנחה שתינתן התרעה של כעשר דקות לפני ההפצצה על מרכזי אוכלוסייה, וינתן אות הרגעה מידי לאחר סיום התקיפה. בחוק הג"א ובתקנותיו נקבעו סוגי המקלטים ושטחם, בהתאם לסוג המבנה, לייעודו ולמקום היישוב שבו הוא נמצא. לכל סוג מקלט נקבעו הדרישות ההנדסיות שלפיהן יתוכנן ויבנה.

בחדשים יוני - אוקטובר 1993 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא יישום תפיסת המיגון החדשה לאוכלוסייה האזרחית (מיגון מבני מגורים ומבנים ציבוריים). הביקורת נערכה במפקדת

פיקוד העורף של צה"ל (להלן - מפקע"ר) ובמחלקת ניתוח מערכות באגף התכנון של צה"ל (להלן - מנת"ם); בדיקות השלמה נערכו בלשכת סגן שר הביטחון ובאגף התקציבים של משרד האוצר.

הצורך במדיניות מיגון חדשה לעורף האזרחי

מאז שנות ה-70 הגיעו לזירה שני איומים חדשים: הטק"ק שקשה ביותר ליירטם, וזמן ההתרעה עליהם קצר מאוד או שאינו קיים; ושימוש אפשרי בראש קרב בלתי קונבנציונלי. הצטיידות מדינות האויב בטק"ק ובראשי קרב כימיים הפכה את הטק"ק לאיום המרכזי על העורף האזרחי בזמן מלחמה, וערערה את תפיסת המיגון הישנה.

כבר בדורות של היחידה למחקרים צבאיים של רפא"ל מיוני 1978 ומדצמבר 1979 צוין, שהסתגרות בדירות מגורים, תוך כדי מיגון בפני הדף, עדיפה משימוש במקלטים, אם לא תהיה התרעה טקטית לפני התקפה טילית על העורף, ואם לא תתאפשר ירידה למקלטים בעוד מועד. עוד צוין כבר אז, שמקלט עונה על הצורך בשהייה קצרה יחסית, המאפיינת מצב של התקפת מטוסים, שבה ניתנת אזעקה בעוד מועד וניתנת הרגעה עם סיומה.

רק כעשר שנים לאחר מכן, באיום הייחוס שהיווה בסיס להכנתה של תכנית רב שנתית של צה"ל שהוציא אגף התכנון בצה"ל (להלן - אג"ת) ב-1988, הובאה הערכת אגף המודיעין בצה"ל, כי במלחמה תיתכן במצבים מסוימים הפעלת טק"ק נגד מרכזי אוכלוסייה.

במאי 1989 סוכם בין מפקדת קצין חיל ראשי להג"א ולהגנה מרחבית (להלן - מקחל"ר)¹ לאג"ת, כי אג"ת יערוך מחקר לבחינה כוללת של תרחישי האיום, ולפי תוצאותיו תיקבע מדיניות ההתגוננות של האוכלוסייה. מחקר כזה נועד לענות על הדרישות שהעלו באותה עת אג"ת ואגף המטה הכללי (אג"ם), לבחון מחדש את מדיניות ההתגוננות האזרחית נוכח ההכרה בקיום האיום של טק"ק.

ביולי 1990 פרסם מנת"ם את המחקר, שבו נבדקו האמצעים להקניית מיגון לאוכלוסייה נוכח התרחישים האפשריים, וזהו החלופות האפשריות נוכח אמות המידה שנקבעו למיגון, ונערכה השוואה בין החלופות. בסיכומו של המחקר הומלץ לבטל את חובת המקלוט בבנייני המגורים ובבנייני הציבור, ובמקומם להתבסס על מרחבים מוגנים בתוך המבנים, כאמצעי מיגון בפני איום טק"ק קונבנציונלי, תוך שימוש בערכות מגן למיגון בפני איום כימי. לפי ההערכה באותו מחקר, תיחסך על ידי כך למשק המדינה הוצאה של 160 - 200 מיליון ש"ח לשנה (במחירי 1988). בזמן מלחמת המפרץ הונחו האזרחים ליישם תפיסה זאת על ידי שהייה בעת אזעקה בחדר מגורים שנאטם ועל ידי שימוש בערכות מגן.

רק לאחר שהעורף הותקף בטק"ק בינואר - פברואר 1991 במלחמת המפרץ, הנחה הרמטכ"ל בפברואר 1991 את אג"ת לבחון את החלופות למיגון הקיים, כדי לגבש בנושא את המלצות צה"ל למערכת הביטחון ולממשלה.

הרמטכ"ל ציין, שהמלצות אלו יהיו, לאחר אישורן, בסיס לשינוי חוק הג"א ותקנותיו, בכל הנוגע לבניית מקלטים. לצורך זה מינה הרמטכ"ל באותו מועד ועדת היגוי בראשות סגן ראש אג"ת (להלן - ועדת ההיגוי). זו הקימה צוות עבודה, ובו יוצגו גופי צה"ל שונים בראשות ראש מנת"ם, לניתוח הנושא ולחקר חלופות המיגון. בנובמבר 1991 פורסמו שתי עבודות שהגיש צוות זה לוועדת ההיגוי - אחת למיגון בבנייני מגורים והשנייה למיגון מבנים ציבוריים.

¹ לאחר מלחמת המפרץ הוקם, בסוף 1991, פיקוד העורף במקום מקחל"ר, ומפקד פיקוד העורף מונה לראש הג"א.

ועדת ההיגוי קיבלה את עיקרן של המלצות צוות העבודה. ההמלצות למיגון בבנייני מגורים אושרו על ידי שר הביטחון כבר באוגוסט 1991. בדיון שבו נידונו ההמלצות על ידי שר הביטחון לקראת אישורן, ציין סגן ראש אג"ת, בין היתר, כי בשני העשורים האחרונים חל שינוי במאפייני האיום על העורף: האיום דאז מפני הפצצה ממטוסים נושאי פצצות קונבנציונליות, הפך עתה לאיום בעיקר מטק"ק נושאי ראשי קרב קונבנציונליים ולא קונבנציונליים. סגן שר הביטחון אישר, ביוני 1992, את ההמלצות למיגון במבני ציבור.

ב-1991 הוקם צוות חשיבה מקצועי בראשות רמ"ח מיגון של מפקע"ר, שהיה גם חבר בצוות העבודה ובוועדת ההיגוי. צוות זה ערך מאז, לסירוגין, סדרת דיונים, בדיקות וניסויים הנדסיים, לבחינת הנושאים הנדסיים לפי תפיסת המיגון החדשה; חלקם - אלה המתייחסים לבנייני מגורים - אף יושם בתקנות החדשות שהותקנו מכוח חוק הג"א (ראה להלן).

משרד מבקר המדינה העיר, כי למרות השינויים במאפייני האיום על העורף במשך שני העשורים האחרונים, כמתואר, המשיכה לעמוד בתוקפה ולחייב תפיסת מיגון שנקבעה כבר בשנות ה-50; והמקלטים שהוקמו בהשקעות כספיות גדולות במימון פרטי וממלכתי, שוב לא תאמו את מאפייני האיום. קבלת ההחלטות המתאימות במועד היתה מביאה לחסכון בהשקעות ולמוכנות טובה יותר של העורף ביום מבחן.

המיגון בבנייני מגורים

כאמור, באוגוסט 1991 אישר שר הביטחון את המלצות ועדת ההיגוי, כלהלן:

המיגון בבנייה חדשה למגורים

מיגון זה יתבסס על מרחב מוגן דירתי, או על מרחב מוגן קומתי, המיועד לשרת מספר דירות באותה קומה, ואשר יוקם לפי מפרט הנדסי. מפרט זה נועד להבטיח, במקרה של פגיעה ישירה של טק"ק, את הישרדותם של רוב דיירי הבניין, על אף הנזק הכבד; ובמקרה של פגיעת טיל במרחק של 20 מ' ומעלה - לא ייפרץ קיר המרחב המוגן. כמו כן קובע המפרט את אופן איטום המרחב בפני חומרי לחימה כימיים (להלן - חל"ך).

במאס 1992 פורסם תיקון לתקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), התש"ן-1990, שכולל הוראות חדשות למיגון בבנייני מגורים האמורים להיבנות, ברוח ההמלצות האמורות.

המיגון בבנייני מגורים קיימים

1. מיגון זה יתבסס אף הוא על שהייה בדירות המגורים. כמו כן יבוצעו שיפורי מיגון וולונטריים בתוך חדר שייאטם בכל דירה ושיפור מיגון של חדר זה בפני הדף רסיסים וגזים. הרשויות יסייעו בתחומי ההסברה, ההדרכה, עזרה במימון, ויבטלו או יצמצמו מכסים על חומרים ורכיבים המתאימים לשיפור המיגון. בבניינים שגובהם אינו עולה על שתי קומות, ניתן להשתמש במקלט הקיים, בתנאי שהוא כלול במעטפת מבנה המגורים וניתן לאטימה, ובתנאי נוסף - שניתן להגיע אליו בתוך שתי דקות מתום צפירת האזעקה.

2. ועדה בין-משרדית שמינה שר הביטחון באוגוסט 1991 - בהשתתפות נציגי צה"ל, נציגי משרדי הממשלה, ראשי עיריות וגורמים מקצועיים - נתבקשה להגיש המלצותיה בנושא עידוד האוכלוסייה לשיפור מיגון בנייני מגורים קיימים. הוועדה הגישה המלצותיה בינואר 1992; שר הביטחון אישר אותן ביולי 1992. עד מועד סיום הביקורת לא הושלם הטיפול המתחייב מההמלצות שאושרו על ידי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, אלא חלקית בלבד.

המיגון במבני ציבור (למעט מבני חינוך ובתי חולים)

המיגון בבנייה חדשה

בכל הנוגע למבני ציבור חדשים, אישר כאמור סגן שר הביטחון את המלצות ועדת ההיגוי, אשר לפיהן יש להבחין בין סוגים שונים של מבני ציבור, לפי ייעוד המבנים, ולהחיל הוראות מיגון מתאימות על כל סוג. כן צוין, כי ההגנה הטובה ביותר היא למנוע נוכחות אזרחית בלתי חיונית, וזאת על ידי סגירת מבנים ציבוריים בלתי חיוניים בשעת חירום, דבר שיאפשר לפוטרם מחובת מיגון. באותם מקרים שבהם לא ניתן למנוע התקהלות במבני ציבור נקבע, כי יש לגרום להקטנת מספר הנוכחים ככל האפשר ולהיערך מבחינת המיגון בהתאם. לכל אחד מסוגי מבני הציבור נקבע גם סוג המיגון הדרוש בפני חימוש כימי (פסיכי - על ידי איטום ושימוש בערכות מגן אישיות, או אקטיבי - בעזרת מערכות על-לחץ וסינון אוויר).

בדצמבר 1992 העבירה מפקע"ר טיוטה לתקנות חדשות לפי חוק הג"א, בנושא בנייה ציבורית, למנכ"לים של משרד התעשייה והמסחר, משרד הפנים, ומשרד הכלכלה והתכנון - לקבלת הערותיהם. בפברואר 1993 הועברה טיוטה זו גם למשרד האוצר.

במארס 1993 הודיע משרד האוצר למפקע"ר, כי הוא שולל את התקנת התקנות, ככל שהן מתייחסות למבני ציבור ותעשייה (לעניין מוסדות חינוך ראה להלן), וכי עמדת שר האוצר תוצג בקרוב לשר הביטחון. ביוני 1993, בפגישת שר האוצר עם סגן שר הביטחון, ביקש האחרון שהנושא יסוכם בדחיפות, מאחר שמבני הציבור הנבנים הינם ללא המיגון הנדרש. בנובמבר 1993 הסיר משרד האוצר את הסתייגותו מטיוטת תקנות המיגון החדשות למבני ציבור, למעט מבני חינוך. בעקבות זאת, העבירה מפקע"ר את טיוטת התקנות לטיפולו של משרד המשפטים. בדצמבר 1993 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי פרסום התקנות צפוי ברבעון הראשון של 1994.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אף שהליכי הטיפול בטיטות התקנות טרם הסתיימו, הפעילה מפקע"ר במהלך שנת 1993 נוהל עבודה למהנדסי הג"א המחוזיים שאפשר בניית מרחב מוגן במבני ציבור בהתבסס על טיוטת התקנות. בפועל נוצר מצב, שבחלק ממבני ציבור נבנו מרחבים מוגנים בהתאם לטיטות התקנות, ואילו במבני ציבור אחרים נמשכה בניית מקלטים בהתאם לתפיסה הישנה. לדעת מבקר המדינה, יש להביא מצב דברים זה לידי סיום, ולאחר.

המיגון בבנייה קיימת

בנוגע למבני ציבור קיימים, קבעה ועדת ההיגוי, כי אין כוונה להתקין תקנות מיגון בהתאם לתפיסה החדשה, מאחר שקיימים אילוצים שאינם מאפשרים בדרך כלל לבצע שינויים משמעותיים במבנים, כדי למגנם בפני חימוש קונבנציונלי. לפיכך היא המליצה רק על איטום נגד חימוש כימי, שיבוצע בצורה וולונטרית.

מיגון מוסדות חינוך

יישום תפיסת המיגון

בנובמבר 1992 העבירה מפקע"ר למשרד החינוך והתרבות (להלן - משרד החינוך), למתן הערותיו, את ההצעה לתקנות למיגון מוסדות חינוך, המבוססת גם היא על שיטת המרחב המוגן. בדצמבר 1992 הודיע משרד החינוך למפקע"ר, כי כל עוד לא הושגה הסכמה עם משרד האוצר בדבר המקורות למימון הנדרש, הן לבנייה החדשה והן לשינויים

נדרשים

לשיפור

המיגון

במוסדות החינוך הקיימים, לא יוכל משרד החינוך לבצע את המיגון. בין משרד החינוך ומשרד האוצר לבין מפקע"ר קיימים חילוקי דעות על היקף ההשקעה הנדרשת לצורך מיגון מוסדות חינוך חדשים ולצורך שיפורים במוסדות חינוך קיימים, לפי תפיסת המיגון החדשה. לפי הערכת משרד החינוך, ההשקעה הדרושה בכל שנה למיגון מוסדות חינוך חדשים הינה 72 מיליון ש"ח; כמו כן דרוש סכום של 1.1 מיליארד ש"ח כדי להביא את מוסדות החינוך הקיימים לרמת המיגון הנדרשת (ובכלל זה 384 מיליון ש"ח להתקנת מערכות אוורור וסינון בכל כיתות בתי הספר). מפקע"ר העריכה, כי ההוצאה קטנה יותר, מאחר שלא נדרש, לדעתה, להתקין את מערכות האוורור והסינון (ראה להלן).

במאי 1992 הציעה מפקע"ר, כי ייערך סקר הנדסי במימון משותף של מפקע"ר ומשרד החינוך, כדי לקבוע את הדרכים הטכניות לשיפורי המיגון הדרושים בכל מוסדות החינוך הקיימים בארץ, ובהתאם לכך גם ייקבע היקף המימון הדרוש; סקר זה לא נערך. בדצמבר 1993, בתגובה לממצאי הביקורת, הודיע צה"ל, כי לאחרונה אושר התקציב הדרוש לביצוע הסקר, והחל התהליך לביצועו. נוסף לכך, כדי לקבוע את היקף ההשקעה בשיפור המיגון במוסדות חינוך קיימים, היה צורך לעמוד על היקף המקלוט החסר. רק באוקטובר 1993 פרסם משרד החינוך תוצאות סקר, שהצביעו על חוסר של 37% משטחי המקלוט הדרושים, לפי התקנות שבתוקף.

כמו כן, הקים משרד החינוך ב-1993 בהסכמת משרד האוצר, כמדגם עשרה מוסדות חינוך חדשים, ששולב בהם המיגון לפי התפיסה החדשה, כדי לעמוד על המשמעות הכספית של המעבר משיטת המקלוט הישנה לשיטת המיגון החדשה. עד למועד סיום הביקורת לא התקבלו במשרד האוצר ובמפקע"ר הנתונים על מדגם הקמה זה.

בינואר 1993 הודיע משרד האוצר למשרד החינוך, כי הוא שולל את בניית המרחבים המוגנים במוסדות חינוך חדשים ואת התאמת הקיימים לתפיסת המיגון החדשה, וזאת הן בשל העלות הגבוהה המשווערת והן משום שלדעתו קיימים פתרונות אחרים זולים יותר, אשר מבחינה מקצועית אינם פחות יעילים. בעמדתו זו מתבסס משרד האוצר על דוח של הצוות לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה (להלן - דוח רביד) מפברואר 1992, שהציע, בין היתר, לימודים במשמרות בעת חירום במקלטים שייאטמו בפני גזים, בלא שיידרשו השקעות במיגון.

בתשובתו לממצאי הביקורת מינואר 1994, חזר משרד האוצר על התנגדותו ליישום תפיסת המיגון החדשה במוסדות חינוך, וטען כי על מפקע"ר להביא את הנושא בפני שר הביטחון, כדי להעלותו לדיון ולהכרעה בממשלה.

מבקר המדינה מתריעה על כך, כי חילוקי הדעות בין מפקע"ר לבין משרד האוצר גורמים למצב שבו ממשיכים לבנות במוסדות חינוך חדשים מקלטים במתכונת הישנה, אשר מפקע"ר קבעה שהיא בלתי יעילה כמיגון נגד האיום הקיים על העורף. התוצאה היא שנגרמות השקעות מיותרות, לפחות בחלקן. מתעכבים גם שיפורי המיגון, הדרושים לפי תפיסת המיגון החדשה, במבנים הקיימים. קיים אפוא צורך דחוף שהנושא יובא להכרעת השרים הנוגעים בדבר.

שטחי המיגון במוסדות חינוך

בספטמבר 1991 סוכם בישיבת צוות החשיבה האמור, בראשות רמ"ח מיגון במפקע"ר, כי לכיתות א' עד י' יוקצו 15 מ"ר של מרחב מוגן לפי שטח מיגון של 0.5 מ"ר לתלמיד, בהתבסס על כך שיותקנו בו מערכות אוורור וסינון. גם לכיתות י"א ו-י"ב יוקצה מרחב מיגון דומה, אך עם הכנה בלבד להתקנת מערכות אוורור וסינון בעת הצורך. ההנחה ביסוד הסיכום היא, שמחצית התלמידים ייעדרו עקב גיוסם למסגרות חירום שונות.

בינואר 1992 ציין רמ"ח מיגון במפקע"ר במכתבו לראש מנת"ם, כי נדרש שטח של 0.8 - 1 מ"ר לתלמיד, וכי הקטנת שטח המיגון ל-0.5 מ"ר לתלמיד מחייבת התקנת מערכות אוורור וסינון בבתי הספר, במיוחד נוכח סיכונים של כשל במיגון האישי, בשימוש בערכות מגן על ידי התלמידים.

במאי 1992 השיג סמנכ"ל משרד החינוך על כוונת מפקע"ר לוותר על הצורך באוורור וסינון בבתי הספר כדי לחסוך בהוצאות. הוא ציין, כי ויתור זה יגרום לירידה ברמת המיגון הנדרשת, ובסופו של דבר יאלץ משרד החינוך להוסיף מערכות אלה.

חרף ההשגות דלעיל, טיטת התקנות החדשות למיגון מוסדות חינוך מנובמבר 1992 קובעת, כי בבתי הספר יוקצו לכל כיתה 15 מ"ר של מרחב מוגן לפי מפתח של 0.5 מ"ר לכל תלמיד; במרחב המוגן תהיה רק הכנה להתקנת מערכות אוורור וסינון; כל זאת, בהסתמך על השימוש בערכות מגן. בינואר 1993 ביקש סמנכ"ל משרד החינוך ממפקד פיקוד העורף, לאשר בכתב לשרת החינוך, כי מפקע"ר מוותרת על מתקני האוורור והסינון. בתשובת מפקע"ר, שניתנה על ידי רמ"ח מיגון, צוין, כי אין צורך להתקין מערכות אוורור וסינון, אלא רק לבצע הכנות להתקנת מערכות אלו.

לאחר שמשרד מבקר המדינה הצביע בפני מפקע"ר על הספקות בנוגע לטיב הפתרון המוצע למוסדות חינוך, כמצוין לעיל, הודיע צה"ל, בדצמבר 1993, כי ניסוי לבחינת משך זמן שהייה האפשרי במרחב מוגן אטום יבוצע ב-1994. משרד מבקר המדינה מעיר, כי אף על פי שנושא מיגון מוסדות חינוך נידון החל בשנת 1991, הוא טרם הגיע לגיבוש סופי; ואף לא נערך ניסוי, שעל פיו ניתן יהיה לקבוע את המיגון הדרוש, הן מבחינת השטח לתלמיד והן מבחינת החיוניות של מערכות האוורור והסינון.

מיגון בתי חולים

ביוני 1991 הקים צוות החשיבה שבמפקע"ר, בשיתוף משרד הבריאות, ועדת משנה לפתרונות מיגון לבתי חולים, לפי תפיסת המיגון החדשה. בדיון שקיים צוות החשיבה באוגוסט 1991 נקבע, כי יינתנו הוראות נפרדות לכל בית חולים.

במקביל מינה משרד הבריאות ועדה לנושא מיגון ואיטום מוסדות רפואה. הוועדה כללה את נציגי המשרד, את נציגי מפקדת קצין הרפואה הראשי בצה"ל, את נציגי מפקע"ר ויועצים פרטיים. הוועדה גיבשה קווים מנחים לביצוע סקר הנדסי למיגון ארבעה בתי חולים המייצגים את סוגי בתי החולים הקיימים בארץ. הסקר נערך באחריות מפקע"ר, כדי לשמש בסיס להכנת תקנות למפרטים הנדרשים למיגון בתי החולים הקיימים ואלו שייבנו בעתיד. תוצאות הסקר הוגשו למפקע"ר בנובמבר 1992. הובאו בהן המלצות מפורטות למיגון ועלות הביצוע. בפברואר 1993 הציגה מפקע"ר את תוצאות הסקר לשר הבריאות. שר הבריאות ביקש שהרשות העליונה לאשפוז לשעת חירום, אשר בראשה עומד מנכ"ל משרד הבריאות, תביע דעתה על המיגון, ועל המשמעויות הכספיות הכרוכות בו, כדי להציגה בפני הממשלה.

בדיון שנערך במאוס 1993 ברשות העליונה לאשפוז בהשתתפות נציגי מפקע"ר סוכם, בין היתר, כי לא ייבנו מקלטים בבתי חולים חדשים אלא מרחבים מוגנים, כי ההמלצות שסוכם על ידי מפקע"ר ומשרד הבריאות למיגון בפני חל"ך מקובלות עליהם, הן לגבי מבנים קיימים והן לגבי בנייה עתידית, וכי במבנים הקיימים לא יבוצעו שינויים בתחום המיגון בפני חימוש קונבנציונלי, מלבד מיגון חלונות. עוד סוכם, שעל מפקע"ר לערוך סקר עלויות בשמונה בתי חולים במרכז הארץ בנוגע לעלות המיגון בפני חל"ך.

באוגוסט 1993 העבירה מפקע"ר למשרד הבריאות את תוצאות הסקר לגבי שבעה בתי חולים; ההוצאות הסתכמו בכ-17 מיליון דולר. שר הבריאות דרש תוספת תקציב של 51 מיליון ש"ח לכיסוי עלות המיגון לשבעת בתי החולים וזאת במסגרת דרישה לתוספת תקציב של 240 מיליון ש"ח לצורכי שעת חירום למשרדו. משרד הבריאות החליט, שכל עוד לא תיענה דרישתו, לא יידון נושא המיגון. בנובמבר 1993 ביקש שר הבריאות ממזכירות הממשלה להעלות את הנושא לדיון בממשלה. עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 1993, לא סוכם הנושא.

מקלטים ביישובים קדמיים

בדיון שנערך על ידי צוות החשיבה בספטמבר 1991 על המיגון ביישובים קדמיים, דיווח נציג מפקע"ר לצוות, כי עד דצמבר 1991 מתוכנן פרסום תקנות חדשות בנושא זה. בדיון צוין, בין היתר, כי המגמה היא לאפשר ביישובים קדמיים שהייה ממושכת ומוגנת מזו הנדרשת ביישוב עורפי, מול איום ייחוס שהינו בעיקרו נשק ארטילרי. כמו כן צוין הצורך במיגון נגד חל"ך ביישובים.

ביולי 1993, במהלך מיבצע "דין וחשבון" בלבנון, נאלצו יישובים בגבול הצפון לשהות עד שבוע ימים במקלטים, כתוצאה מהפגזות משטח לבנון. מצב המקלטים הלכוי ביישובי הצפון, ובעיקר בקריית שמונה, עלה בדיונים בכנסת, באמצעי התקשורת ובתלונות שהגיעו למערכת הביטחון ולמשרד מבקר המדינה.

עיקר הטענות נגעו לליקויים באחזקה ולציוד במקלטים פרטיים, שהחזקתם התקינה על פי החוק היא באחריות בעליהם. עם זאת הועלו טענות גם על ליקויים במקלטים ציבוריים, המצויים באחריות הרשויות המקומיות, אף שחלק מהרשויות המקומיות שיקמו מקלטים ציבוריים בשנה שקדמה למיבצע.

מדוח של מפקדת העורף בפיקוד הצפון מאוגוסט 1993 בנוגע למצבם של מקלטים ציבוריים בקריית שמונה עולה, כי מתוך 194 מקלטים שנבדקו, לא היתה ב-84 תאורה תקינה; ב-30 לא היתה הספקה תקינה של מים, וב-159 נמצאו דליפות של מים; 58 היו ללא אוורור מספיק; ב-76 הניקיון והחיתוי נמצאו פגומים; וב-29 לא היו פתחי מילוט.

באוגוסט 1993 התקיים במפקע"ר סיכום מיבצע "דין וחשבון" ובו צוין, כי רמת המקלטים בקו העימות היא נמוכה ביותר, והדבר מקשה על שהייה ממושכת בהם. נקבע, כי יש למצוא דרכים להגברת הפיקוח על אחזקת המקלטים העירוניים והפרטיים, תוך שימוש בסנקציות נגד הבעלים.

הצורך בשיפור רמת הפיקוח על המקלטים, ציודם ואחזקתם - העירוניים והפרטיים - עלה גם בדיונים נוספים שערכו באוגוסט 1993 סגן שר הביטחון ומפקד פיקוד העורף. באותו חודש מסרה מפקע"ר למשרד מבקר המדינה, כי אין בידיה תכנית עבודה כוללת לעריכת בקרה על אחזקת מקלטים, וכי אין בידיה מידע מלא על מצבם; מחוזות הג"א מבצעים בקרה על מקלטים ציבוריים בדרך כלל אחת לשנה.

כבר בדוח שנתי 39 (עמ' 788) צוין, כי הוראות מפקדת ראש הג"א משנת 1984 מטילות על מחוזות העורף של הג"א לערוך פעמיים בשנה ביקורת על אחזקת מקלטים פרטיים וציבוריים. צוין בדוח, כי בוצעה רק בקרה חלקית, בגלל חוסר כוח אדם, וכי על הרשויות המקומיות, מפקדת ראש הג"א ומחוזות העורף של הג"א לקיים בקרה שוטפת וקבועה על טיב הבנייה ואחזקת המקלטים הפרטיים והציבוריים.

כאמור, כבר בספטמבר 1991 נידון המקלוט ביישובים קדמיים בצוות החשיבה, והועלה גם הצורך לאפשר שהייה ממושכת במקלטים; אך דבר לא נעשה. כעבור כמעט שנתיים הוכיח

מיבצע "דין וחשבון", כי צורך זה הוא ממשי, ובהיעדר הכנה מתאימה גרמה השהות הממושכת במקלטים סבל רב לאוכלוסייה. רק בעקבות המיבצע נערכו דיונים ברמות שונות למציאת פתרון.

לדעת משרד מבקר המדינה, מתן פתרון מתאים לבעיית המיגון ביישובים הקדמיים הוא דחוף וחיוני, ועליו להביא בחשבון את האפשרות של שהייה ממושכת במקלטים של יישובים אלה. כמו כן יש לפעול להשלמת הצידוד במקלטים ולדאוג לאחזקתם. דרושה בקרה שוטפת ונקיטת צעדים לתיקון, ככל שמתחייב.

בדצמבר 1993 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי במפקע"ר מתבצעת עבודת מטה בנוגע למשמעויות שההייה הארוכה במקלטים, וכי פרסום תקנות בנושא המיגון ביישובים קדמיים מותנה בביצוע ניסויי ירי ארטילרי המתוכנן לאפריל 1994.



מערכת הביטחון מודעת לאיום הטק"ק כבר מאז שנות ה-70. על אף זאת, השתהה הטיפול בהכנת האוכלוסייה בפני איום זה; ורק בעקבות מלחמת המפרץ הוחל בעבודת מטה ובנקיטת פעולות כדי לעמוד בפניו. פעולות אלה עדיין לא הושלמו. עדיין לא הותקנו תקנות ליישום תפיסת המיגון החדשה בנוגע למבני ציבור, ובכללם מוסדות חינוך ובתי חולים. לא ננקטו הפעולות הדרושות לעידוד מיגון בנייני המגורים הקיימים, ועדיין לא נמצא מענה הולם למיגון היישובים הקדמיים. כמו כן לא קיים פיקוח נאות על אחזקת המקלטים, כדי להבטיח באופן שוטף את תקינותם - נושא שיש לייחס לו משנה חשיבות בעיקר בגבול הצפון.

נוכח נתוני איום הייחוס ונוכח ניסיון העבר, יש, לדעת משרד מבקר המדינה, לנקוט פעולות מזורזות, כדי להשלים את הנדרש למימושה בפועל של תפיסת המיגון החדשה.

משך עשרות שנים הושקעו סכומי עתק במקלטים הקיימים; במסגרת מימוש תפיסת המיגון החדשה על מפקע"ר לקבוע אלו מהם יש לשמר ולתחזק.

היערכות הרשות לבנייה

ולציד מכני הנדסי לשעת חירום

(באחריות משרד הבינוי והשיכון)

ריכוז ממצאים

הרשות לבנייה ולציד מכני הנדסי שבמשרד הבינוי והשיכון (להלן - הרשות) הינה אחת מרשויות המשק לשעת חירום. הרשות אחראית לתחומי הבנייה והאכלוס בשעת חירום וכן להבטחת הספקתם של שירותי ציד מכני הנדסי (להלן - צמ"ה) בשעת חירום. פירוט ממצאי הביקורת על היערכות הרשות מובא בהמשך, ולהלן עיקרם:

אין בידי הרשות אומדנים של נזקים מפעולות אויב, שקבע צה"ל בהנחות הרקע שהכין לקראת תקופת החירום החזויה, אומדנים שעליהם יש לבסס התארגנות נאותה של מערך הבנייה לקראת הפעלתו בשעת חירום.

לא ברורה חלוקת האחריות בין הגורמים האמורים להיות מעורבים בתיקון נזקי מלחמה בכלל המבנים שיינזקו בשעת חירום, לרבות במבנים של מפעלים חיוניים.

אין בידי מחוזות הבנייה של הרשות גופי בנייה מרכזיים, עובדים מקצועיים וצמ"ה המרותקים ומאורגנים לשעת חירום, ועל כן אין ודאות שבעת הצורך ימצאו האמצעים הדרושים להפעלת מערך הבנייה.

הרשות לא הפיקה לקחים מארגון ומביצוע עבודות השיקום של מבנים שניזקו בעת מלחמת המפרץ, ולא עדכנה את הנהלים וההנחיות בהתאם לכך. בשנים 1991 ו-1992 היא לא קיימה דיונים תקופתיים לגיבוש מדיניות, ולא קיבלה החלטות בנושא תכנון, ארגון והכנת ענף הבנייה לקראת הפעלתו בשעת חירום.

המשימות, שבתכנית העבודה השנתית של הרשות, הוגדרו באופן כללי, ללא פירוט, ובלא שנקבעו הגורמים שעליהם הוטלו המשימות; לא נקבעו מועדי התחלתן וסיומן של המשימות, ולפיכך לא ניתן לקיים פיקוח ומעקב על ביצוען.



מערך המשק לשעת חירום (להלן - מל"ח) נועד להבטיח את הצרכים החיוניים לקיום האוכלוסייה בשעת חירום (להלן - שע"ח), וכן את העבודה במפעלים ובתחומי הפעולה, שהשבתתם עלולה לגרום נזק חמור ומתמשך למאמץ המלחמתי ולכלכלת המדינה. ארגון מערך מל"ח וסדרי הפעלתו נקבעו לאחרונה בהחלטת ממשלה משנת 1986 (להלן - החלטת הממשלה).

מערך המל"ח מבוסס על גופים ייעודיים (ראה להלן) ועל פריסה מרחבית בארבע רמות:

(א) **הרמה הארצית** - מיוצגת על ידי ועדת המל"ח העליונה¹ (להלן - ומ"ע), שבראשה עומד סגן שר הביטחון, וחברים בה, בין היתר, המנהלים הכלליים של כל משרדי הממשלה; לידה פועל מטה מל"ח ארצי.

(ב) **שתי רמות נפרדות - פיקודית ומחוזית** - מיוצגות על ידי ועדות המל"ח הפיקודיות והמחוזיות.

(ג) **הרמה המקומית** - מיוצגת על ידי ועדות המל"ח ברשויות המקומיות. כל אחת מהן אחראית להכנה ולביצוע הפעולות הדרושות להבטחת ההספקה של המצרכים והשירותים החיוניים בשע"ח בתחום גבולות שיפוטן.

הגופים הייעודיים במערך המל"ח מיוצגים על ידי משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות. בהחלטת הממשלה נקבע, כי "כל משרד ממשלתי ורשות ייעודית יהיו מוסמכים ואחראים, בתחום שהם מופקדים עליו, לנקוט אמצעים בעוד מועד ככל הדרוש להבטחת הכנתו של המשק החיוני לקראת תקופת הפעלת מערך מל"ח, וידווחו לוועדת המל"ח העליונה על האמצעים שנקטו כאמור".

ביולי 1978 אישרה ומ"ע את הקמתה של הרשות לבנייה ולציוד מכני הנדסי בשע"ח (הרשות). ומ"ע קבעה, שהרשות תפעל בכפיפות לשר הבינוי והשיכון, והמנהל הכללי של המשרד יכהן

¹ על ועדת המל"ח העליונה, ראה בדוח שנתי 43, עמ' 964.

כראש הרשות; הרשות תורכב מבעלי תפקידים במשרד הבינוי והשיכון ומנציגים של גורמי חוץ. במסגרת הרשות פעלו, במועד הביקורת, חמש רשויות מחוזיות לבנייה (להלן - מחוזות בנייה) וחמש רשויות מחוזיות של מחלקת עבודות ציבוריות (להלן - מע"ץ).

בחודשים אפריל - אוגוסט 1993 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על היערכותה של הרשות לשע"ח, ועל היערכותו של מערך הבנייה והציוד המכני ההנדסי (צמ"ה), שעליו מופקדת הרשות בהתאם להחלטת הממשלה. במסגרת ביקורת זו נערכו בדיקות השלמה במחוז הבנייה שבאזור המרכז של הרשות, במטה מל"ח מחוז דן, בעיריית תל אביב-יפו, ברשות העליונה לשע"ח של מערכת הביטחון, ביחידה לצמ"ה, חומרי תשתית ושעת חירום שבאגף הבינוי במשרד הביטחון, ביחידה לכוח אדם בשע"ח שבמשרד העבודה והרווחה, באגף התכנון בצה"ל וביחידת גיוס רכב אזרחי שבאגף האפסנאות בצה"ל (להלן - יארג"א).

פעילות הרשות והיערכותה לשע"ח

תפקידיה וסמכויותיה של הרשות נקבעו בנוהל בדבר ייעוד, ארגון ומבנה הרשות, שפרסמה ומ"ע בנובמבר 1978. תפקידיה העיקריים של הרשות בשע"ח הם: סיוע בדיוור ארצי למפונים מחוסרי קורת גג, תיקון נזקי מלחמה, המשך עבודות בנייה סלקטיביות, החזרת ענף הבנייה לפעילות רגילה מסודרת והבטחת שירותי צמ"ה למערך מל"ח. הנוהל מפרט גם את האחריות של הרשויות המקומיות לתיקון נזקי מלחמה בגבולות שיפוטן (בנוגע לאחריות זו ראה בהמשך). החל מיוני 1984, לאחר שמע"ץ הועברה במסגרת מערך מל"ח מהרשות העליונה לשע"ח במערכת הביטחון לרשות לבנייה וצמ"ה, הטיל מטה מל"ח ארצי על מע"ץ את האחריות לתיקון כבישים בין עירוניים ולפתיחתם לתנועה בשע"ח. הרשויות המחוזיות של מע"ץ (להלן - מחוזות מע"ץ) אחראיות לביצוע המשימות האמורות לעיל במסגרת הגבולות שנקבעו לכל אחת מהן.

באפריל 1991 פרסמה הרשות מהדורה מעודכנת של "קובץ הפעלה ונהלים למטה הפעלה ארצי בשע"ח" (להלן - קובץ הנהלים), ובו נקבעו תפקידי הרשות בזמן רגיעה ובשע"ח. לפי קובץ הנהלים, תפעל הרשות בזמן רגיעה בתחומים הבאים: תכנון, ארגון והכנה לקראת שע"ח של ענפי הבנייה והאכלוס, תכנון אחזקת צירי תנועה ושירותי הצמ"ה, לרבות הבטחת הפעולות החיוניות של חברות ומפעלים בענפים אלה בשע"ח על ידי הכרזתם כמפעלים חיוניים². עוד נקבע, שהרשות תקיים, לפי הצורך ולפי קביעת ראש הרשות, דיונים תקופתיים לצורך שמיעת דיווחים, גיבוש מדיניות וקבלת ההחלטות הדרושות.

תכנון העבודה

לקראת כל שנת עבודה מכינה הרשות תכנית עבודה שנתית מפורטת המורכבת משני חלקים - האחד בתחום הבנייה והשני בתחום מערך הצמ"ה³.

בדיקת התכניות השנתיות העלתה, כי תיאור רוב המשימות מובא רק ככותרת, ללא הבהרות ופרטים על הפעולות שיש לבצע במסגרת אותה משימה. להלן שתי דוגמאות:

² מפעל חיוני, כפי שהוגדר בחוק שירות עבודה בשע"ח, התשכ"ז-1967, הוא "מפעל או חלק ממנו, הפועל או שאפשר להפעילו לצורכי הגנת המדינה או ביטחון הציבור או לקיום הספקה או שירותים חיוניים, ושאושר לעניין זה בצו על ידי שר העבודה בהתייעצות עם שר הביטחון, ובשעת לחימה - על ידי שר הביטחון בהתייעצות עם שר העבודה".

³ על תכניות העבודה של הרשויות הייעודיות במערך מל"ח, ראה ברוח שנת 43, עמ' 964.

(א) בתכניות העבודה של הרשות לשנים 1992 ו-1993 צוינה המשימה "עדכון תיקי תכנון לבנייה וצמ"ח בוועדות המל"ח המקומיות". לא הוגדר הגורם שיבצע משימה זו, לא פורטו הרשויות המקומיות שבהן ייערך העדכון ולא לוח הזמנים לביצועו.

(ב) במשימה "הפעלת צוותי חשיבה", שנכללה בתכניות העבודה בשנים 1992 ו-1993, לא פורטו הנושאים העיקריים שעל הצוותים לטפל בהם, ולא פורט לוח זמנים להגשת תוצאות עבודתם. צוותים אלה אף לא הוקמו.

תכנית העבודה של הרשות לשנת 1993 כללה 47 משימות שמתוכן 33 (כ-70%) נכללו כלשונן - ללא פירוט - כפי שהיה גם בתכנית העבודה לשנת 1992. מועדי הסיום של 31 משימות שבתכנית לשנת 1993 כלל לא נקבעו. בספטמבר 1993 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, שבתכנית העבודה לשנת 1994 ייקבעו מועדים לסיום כל משימה. משרד מבקר המדינה העיר, כי קביעת מועדים לסיום המשימות הינו צעד נכון לשיפור התכנית, אך כדי לאפשר מעקב יעיל אחר ביצוען, דרוש שהרשות גם תפרט כראוי את המשימות, ותקבע את הגורם האחראי לביצוע כל משימה.

ארגון הרשות

לפי קובץ הנהלים, תפעל הרשות בשע"ח באמצעות מטה הפעלה ארצי, שבראשו יעמדו ראש המטה ושני סגניו, וחברים בו מנהלי אגפים בעלי תפקידים האחראים לתחומי פעילות שונים במשרד הבינוי והשיכון, וכן נציגים של גופים, חברות, מוסדות ומשרדים ממשלתיים המשתתפים או מסייעים בביצוע התפקידים שהרשות מופקדת עליהם. המבנה הארגוני של מטה ההפעלה הארצי נקבע על ידי הרשות באפריל 1991 ועודכן במארס 1992.

1. התברר, כי רק במהלך הביקורת, ביולי 1993, אישר המפקח הכללי על כוח אדם במשרד העבודה והרווחה לראשונה את תקן כוח האדם להפעלת המטה הארצי בשע"ח, ובאותו מועד הוציאה הרשות כתבי מינוי לשע"ח לפעילי המטה.

2. לפי קובץ הנהלים, בעת רגיעה מרכז הממונה על היחידה לשע"ח שברשות את פעולות ההיערכות של הרשות לקראת הפעלתה בשע"ח, והוא גם יכהן כראש מטה הרשות בשע"ח. התברר, כי המהנדס לציוד מכני במע"ן, המכהן גם כממונה על היחידה לשע"ח, הינו חייב גיוס לצה"ל. רק בפברואר 1993 התמנה עובד בכיר אחר, שהינו פטור מגיוס, לתפקיד ראש מטה הרשות לשע"ח. אולם רק במהלך הביקורת, באוגוסט 1993, נקבעו סדרי העברת התפקיד מהממונה על היחידה לשע"ח למי שיכהן בפועל כראש המטה בשע"ח.

3. הרשות לא קיימה דיונים תקופתיים בשנים 1991 ו-1992, וממילא לא גיבשה את מדיניותה ולא קיבלה החלטות בהתאם ללקחי מלחמת המפרץ. ביוני 1993, בעקבות הביקורת, החליט מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון המכהן כאמור כראש הרשות, שלשכת המנכ"ל תתאם אחת לחודש פגישה קבועה של חברי הרשות בנושא מל"ח, אולם עד תחילת דצמבר 1993 לא התקיימו פגישות כאלה.

4. עם העברת משרד הבינוי והשיכון מתל אביב לירושלים בשנת 1981, נוצר מצב שבו מרכז ההפעלה הארצי של הרשות לשע"ח המשיך לפעול בתל אביב, בשעה שהנהלת הרשות ומערכות המידע שלה פועלים בזמן רגיעה בבניין המשרדים שבירושלים. בספטמבר 1992 הוציאה הרשות הנחיות לתכנון מרכז הפעלה ארצי בירושלים. בספטמבר 1993 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, כי ביוני 1993 אישר מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון תכנון והקמה של מרכז הפעלה בירושלים, וכי דרישה תקציבית למימון העבודה נכללה בהצעת התקציב לשנת 1994. לדעת

מבקר המדינה, מן הראוי לקבוע הסדרים שיבטיחו פעילות תקינה בשע"ח של מרכז ההפעלה הקיים עד למועד העברתו לירושלים.

ביקורת כוננות⁴

1. משרד מבקר המדינה העלה, כי בשנת 1992 נערכו ביקורות על הכוננות לפעולה בשע"ח במחוזות של מע"ץ. לעומת זאת, לא נערכו ביקורות כאלה בכל מחוזות הבנייה, למעט ביקורות כוננות מיוחדות בנושא אב"ך.

2. על פי נוהלי הרשות, על נציגי הרשות ומחוזות הבנייה לייצג את נושאי הבנייה בתרגילים ובביקורות כוננות של ועדות המל"ח ברשויות המקומיות, ולהשתתף בישיבות ועדות המל"ח המחוזיות והמקומיות. הביקורת העלתה, כי נציגי מחוזות הבנייה לא תמיד השתתפו בפעולות אלה. במהלך הביקורת, ביוני 1993, ביקשה הרשות מכל מחוזותיה להנחות את נציגיהם להקפיד על השתתפותם בפעילותן של ועדות המל"ח המחוזיות והמקומיות. משרד מבקר המדינה עמד גם על הצורך, שנציגים אלה ידווחו לממונים עליהם במחוזות על היערכותן של הרשויות המקומיות, כדי להעביר מידע זה במידת הצורך לרשות. בספטמבר 1993 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, כי תכנית העבודה לשנת 1994 תכלול הכנת נהלים לסדרי פעילותם של נציגי הרשות בוועדות המל"ח המחוזיות והמקומיות.

היערכות מערך הבנייה לשע"ח

תכנון ההיערכות

ההיערכות של מערך המל"ח לקראת שע"ח אמורה להיות מושתתת על הנחות רקע לתקופת החירום החזויה, ועל מצבים העלולים להיווצר ושיש להתכונן לקראתם. תכנון מערך המל"ח שהיה קיים במועד הביקורת נערך על בסיס מסמך שהוציא צה"ל בינואר 1992, הכולל הנחות רקע לתקופת החירום החזויה (להלן - מתאר הייחוס)⁵. במתאר הייחוס צוינו, בין היתר, אזורי התקיפה המשוערים, הצפי של מספר הדירות שבהן אמורים להידרש שיפוצים עקב פגיעות מלחמה, חלוקתן לפי רמת ההיפגעות הצפויה - קשה, בינונית וקלה - ומספר הדירות להריסה. באפריל 1992 פנתה ומ"ע לכל הרשויות הייעודיות, וביקשה לבחון את הצורך בהתארגנות נוספת או משלימה לקראת שע"ח, כמתחייב ממתאר הייחוס ומלקחי מלחמת המפרץ.

הביקורת העלתה, כי ומ"ע לא העבירה לרשות את הנתונים שבמתאר הייחוס המתייחסים למערך הבנייה, והרשות מצדה לא ביקשה אותם מומ"ע, ולכן מדיניותה להפעלת מערך הבנייה בשע"ח לא נקבעה על בסיס נתוני מתאר הייחוס.

ההיערכות בפועל

1. באוגוסט 1981 פרסמו הרשות ומטה מל"ח ארצי הוראות, שהיו בתוקף במועד הביקורת (להלן - ההוראות). על פי הוראות אלה, על הרשויות המקומיות יוטל לטפל בשע"ח בתיקון נזקי מלחמה במבנים, בכבישים מקומיים ובמתקנים חיוניים שייפגעו עקב פעולות אויב. לפי ההוראות, "תיקון נזקי מלחמה" כולל, בין היתר: עריכת סקר מפורט של הנזקים והערכתם; קביעת קדימויות בביצוע עבודות השיפוצים בשע"ח; הפעלה, התקשרות והתחשבנות

⁴ בנושא זה, ראה ברוך שנתי 43, עמ' 964.

⁵ על מתאר הייחוס, ראה ברוך שנתי 43, עמ' 964.

קבלנים וחברות בנייה ופיקוח על ביצוע העבודות. עוד נקבע בהוראות, שמחוזות הבנייה של הרשות יסייעו, במידת הצורך, לרשויות המקומיות בייצוג מקצועי, בהקצאת משאבים ובמתן סיוע באמצעות גופי בנייה ושיכון מרכזיים. בנוגע לרשויות מקומיות קטנות וליישובי הספר נקבע, כי מחוזות הבנייה יהיו אחראים לתיקון נזקי מלחמה בשטח שיפוטם של רשויות מקומיות ויישובים אלה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי אין בידי מחוזות הבנייה של הרשות גופי בנייה מרכזיים, האמורים להיות מאורגנים, בהתאם להוראות כאמור, למתן סיוע במידת הצורך לרשויות המקומיות בשע"ח. ולכן, מוטל למעשה על הרשויות המקומיות כל הטיפול בתיקון נזקי מלחמה במבנים, בכבישים מקומיים ובמתקנים חיוניים.

בשנת 1989 פרסמה הרשות נוהל בנושא ביצוע שיפוצים בשע"ח (להלן - הנוהל). הביקורת העלתה, כי אין תיאום בין ההוראות שפרסמו הרשות ומטה מל"ח ארצי בשנת 1981, כאמור, לבין הנוהל בנוגע למעורבותם ולאחריותם של מחוזות הבנייה של הרשות בנושא תיקון נזקי מלחמה. בשעה שבהוראות עיקר תפקידי מחוזות הבנייה של הרשות מתבטאים בסיוע לרשויות המקומיות, קבעה הרשות בנהל, כי מחוזות הבנייה של הרשות יהיו מעורבים באופן פעיל במהלך עבודות השיפוצים ברשויות המקומיות ברחבי הארץ: יקבלו מהרשויות המקומיות הודעות אודות נזקים ותביעות של הניזוקים, יקבעו את הקדימויות בעבודות השיקום, ואת הקבלנים אשר להם יימסרו העבודות. הפיקוח ייעשה על ידי מהנדסי המחוז, והחשבוניות ייבדקו ויאושרו על ידי פקידי המחוז.

משרד מבקר המדינה העיר, כי חוסר התיאום בין ההוראות לבין הנוהל גורם לכך שאין הגדרה מדויקת של הגורם הנושא באחריות לתיקון נזקי המלחמה - הרשות ומחוזותיה, או הרשויות המקומיות.

2. משרד מבקר המדינה העיר, כי אף שעברו כשלוש שנים מאז התקפת הטילים על תל אביב-יפו ועל הערים האחרות, לא ריכזה הרשות את הממצאים והלקחים מארגון עבודות השיקום וביצוען, ולא עדכנה נהלים והנחיות לארגון תיקון נזקי מלחמה. כך, למשל, בסיכומי הלקחים שלה ממלחמת המפרץ הצביעה עיריית תל אביב-יפו על ליקויים שהיו בתהליך תיקון הנזקים במבנים. בין הליקויים צוינו הקשיים באיתור ובגיוס קבלנים המסוגלים לבצע את העבודות הקשורות בשיפוץ בניינים, דבר שהביא לכך שהועסקו קבלנים בתחלופה גבוהה, ללא כישורים וללא כלים שהיו דרושים לביצוע המשימות, וכתוצאה מכך היו מקרים של עבודה רשלנית ושל פגיעה בקצב השיפוץ. עוד צוין, כי היה קושי באיתור מהנדסים, ספקי חומרים וציוד, נהגים ומפעילי צמ"ח ואף יועצים לתכנון ולביצוע עבודות שיקום. נוכח תופעות אלה, ציינה העירייה בסיכומי הלקחים, כי יש מקום להסדיר בנהלים את סדרי ארגון העבודה של הגורמים השונים המעורבים במערך שיקום המבנים בשע"ח ולרתקם למערך מל"ח.

הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי ברשותה וברשות המחוזות לבנייה רשימות של קבלנים שיהיה ביכולתם לבצע עבודות בשע"ח. כמו כן, בשל התחלופה הרבה הקיימת אצל העוסקים בענף הקבלנות בבנייה ובהספקת השירות לענף זה, יופעלו בשע"ח אלה מהם שיימצאו אז זמינים בפועל לבצע את העבודות הנדרשות. לדעת הרשות, ההיערכות בשיטה זו עונה על המצב הקיים בענף הבנייה, כאמור. דעה זו נתמכת גם על ידי מטה מל"ח ארצי.

מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה התברר, כי ברשימות שבידי הרשות על חברות בנייה המבצעות עבודות בזמן רגיעה, ושאמורות לבצע עבודות בשע"ח, אין נתונים על אפיון העבודות שיוטלו על כל אחת מהן, על כושר ביצוען, ועל כוח האדם והצמ"ח הפטורים מגיוס שאמורים להיות ברשותם בשע"ח. בהיעדר נתונים אלה, לא ניתן לקבוע באיזו מידה יתאפשר להפעיל קבלנים אלה בשע"ח. לדעת מבקר המדינה, ארגון ההיערכות בשיטה הנוכחית אינו מתיישב עם

הוראות קובץ הנהלים של הרשות מאפריל 1991, ואינו מבטיח שבשע"ח יימצאו הקבלנים וקבלני המשנה המתאימים, ושאר העוסקים בענף זה, ושיהיו בידיהם האמצעים הנחוצים לביצוע העבודות שיידרשו לתיקון נזקי מלחמה.

3. עוד התברר, שככלל, אין הרשות רואה עצמה אחראית לארגון ביצוע תיקונים של נזקי מלחמה בשע"ח במבנים של מפעלים חיוניים, שהשבתם אמורה להשפיע על המאמץ המלחמתי ועל כלכלת המדינה, כגון: בתי חולים, מבנים של מפעלים תעשייתיים ואחרים. עם זאת, הרשות העליונה לשע"ח במערכת הביטחון מסרה למשרד מבקר המדינה, כי לדעתה, על פי מדיניות היערכות מל"ח, התיקונים במבנים של המפעלים החיוניים, המתוכננים לפעול בשע"ח במסגרתה, אמורים להתבצע באחריותה של הרשות לבנייה ולצמ"ה. מטה מל"ח ארצי, בהתייחסו לסוגייה זו, הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1993, בין היתר, כי התיקונים ההכרחיים האמורים להתבצע בתקופת הלחימה יבוצעו לפי סדרי העדיפויות שייקבעו בזמן אמת על ידי מרכז ההפעלה הארצי ומרכז ההפעלה הפיקודיים של מל"ח, בהתאם לנהלים; ואילו תיקון נזקי מלחמה בהיקפים גדולים ייעשה לאחר המלחמה. משרד מבקר המדינה העיר, כי כדי לאפשר את ביצוע התיקונים ההכרחיים במבנים של מפעלים חיוניים בעת הלחימה, לא די בקביעת עדיפויות בזמן אמת, אלא יש לייעד ולהבטיח מראש, בזמן רגיעה, את העובדים והאמצעים לסוגיהם הדרושים לביצוע העבודות שייקבעו באותו זמן אמת. עובדים ואמצעים אלה, לכשיהיו מאורגנים מראש, יאפשרו גם לבצע תיקון של נזקי מלחמה בהיקפים גדולים במפעלים חיוניים, וזאת אף לאחר תום תקופת הלחימה.

קיים, אפוא, מצב שבו לא ברורה חלוקת האחריות בין הגורמים האמורים להיות מעורבים בתיקון נזקי מלחמה שנגרמו למבנים של מפעלים חיוניים בשע"ח, ואשר יש להם היכולת לבצע הלכה למעשה את הפעולות המתחייבות לצורך זה. לדעת מבקר המדינה, אין מקום שארגון הפעולות של תיקון נזקי מלחמה בשע"ח יהיה נתון ליד המקרה, ושהאפשרות לעמוד במשימה זו תהיה תלויה באיתור קבלנים, מהנדסים, עובדים ואמצעים אחרים בעת הצורך. על ומ"ע ועל הרשות לבדוק מחדש את הנושא בכללותו, ולקבוע סדרי ארגון והיערכות מחייבים, שיבטיחו מוכנות מתאימה של מל"ח לתיקון נזקי מלחמה בשע"ח במבני מגורים ובמבנים של מפעלים ומתקנים חיוניים.

היערכות למתן שירותי צמ"ה בשע"ח

על פי חוק רישום ציוד וגיוסו לצבא הגנה לישראל, התשמ"ז-1987, רשאי פוקד לרשום ולהציב ציוד הנדסי לצה"ל. שר הביטחון רשאי, אם שוכנע שביטחון המדינה או הספקת שירותים חיוניים מחייבים זאת, להורות, כי ציוד מסוים או סוגי ציוד יועמדו לרשותה של הרשות שימנה השר הממונה, כדי לשרת את צורכי האוכלוסייה האזרחית. שר הבינוי והשיכון הינו השר הממונה לפי החוק לעניין ציוד הנדסי.

ביוני 1989 פרסמו מטה מל"ח ארצי של ומ"ע והמטה הכללי של צה"ל נוהל הקובע את יחסי הגומלין בין מערך המל"ח לצה"ל. לפי נוהל זה, יסייע צה"ל למערך המל"ח, בין היתר, בשחרור צמ"ה מחובת שירות בצה"ל לצורך העמדתו לרשות מערך מל"ח הן לעניין ניצולו על ידי מפעלים חיוניים (להלן - צמ"ה מרותק), והן לצורך הפעלתו על ידי רשויות מערך המל"ח השונות (להלן - צמ"ה דומם).⁶

⁶ צמ"ה דומם הוא צמ"ה שצה"ל קבע, שאין לו בדרך כלל עניין בו מחמת סוגו או גילו. צמ"ה זה מהווה לפי נתוני צה"ל מאוקטובר 1993 כ-63% מהצמ"ה הרשום במערך מל"ח.

שחרור הצמ"ח לצורכי מל"ח יתבצע בסמכות ראש אג"א, שיסתייע לשם כך בוועדה עליונה לשחרור ציוד. בראש הוועדה עומד מפקד יארג"א, וחברים בה נציגי ומ"ע, משרד התחבורה, משרד הבינוי והשיכון ונציגי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר. עוד קובע נוהל זה, כי האחריות לריכוזן של בקשות השחרור של צמ"ח והגשתן לוועדה מוטלת על משרד הבינוי והשיכון.

מאגר הצמ"ח הדומם

מרשימת סוגי הצמ"ח במאגר הדומם מנובמבר 1991 עולה, כי מתוך 56 סוגי צמ"ח 17 סוגים אינם דרושים לצצה"ל; מיתר 39 הסוגים, 20 הם משנות ייצור עד 1980 ו-19 משנות הייצור 1981 עד 1986.

גילו המתקדם של הציוד במאגר הדומם מחייב מעקב אחר תקינותו וכשירותו, כדי שניתן יהיה להשתמש בו ביעילות בשע"ח. כדי לאפשר מעקב כזה, מעבירה הרשות לראשי המטות של ועדות המל"ח המחוזיות דוחות חצי שנתיים על מצבת הצמ"ח הדומם במרחב של כל רשות מקומית. ועדות המל"ח המחוזיות מתבקשות לאתר, באמצעות הרשויות המקומיות, את הכלי, להציג נתונים על תקינותו, על מיקומו ועל האפשרות להפעילו. התברר, כי בדרך כלל הרשות אינה מקבלת נתונים אלה מוועדות המל"ח המחוזיות או מהרשויות המקומיות. יש מקום שהרשות תפעל ביתר שאת כדי לקבל נתונים אלה.

הפעלת צמ"ח מרותק למפעלים החיוניים שבאחריות הרשות

1. **שירותי אחזקה**⁷: בתחום אחריותה של הרשות פועלים מפעלים לסלילת כבישים ולייצור חומרי סלילה, שהוכרוזו כמפעלים חיוניים, ושמרותק אליהם צמ"ח לשימוש בשע"ח. מהתיעוד של הרשות עולה, כי אין בידיה רשימה של מוסכים שיועדו לאחזקת הצמ"ח של מפעלים אלה ולתיקונם בשע"ח. ביוני ובספטמבר 1992 פנתה הרשות ליארג"א בבקשה להסדיר למפעלים אלה קבלת השירותים הדרושים בשבעה מוסכים משותפים לצצה"ל ולמל"ח. בהודעותיו מאוקטובר 1993 ומינואר 1994 למשרד מבקר המדינה ציין צצה"ל, כי נקבעו חמישה מוסכים, שבשע"ח יתנו שירות לצמ"ח של גופי צצה"ל ולצמ"ח המיועד למפעלים החיוניים של הרשות, ונעשה טיפול על מנת להבטיח את הפעלתם בשע"ח. משרד מבקר המדינה המליץ, שהרשות תשקול את האפשרות לקבוע, בתיאום עם הרשות הארצית לתובלה יבשתית, רשימת מוסכים נוספים, שהוכרוזו כמפעלים חיוניים, שבהם תתאפשר אחזקת כלי צמ"ח בשע"ח. בספטמבר 1993 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, כי תפעל בהתאם להמלצה זו.

2. **מפעילי צמ"ח**: לפי נתוני משרד העבודה והרווחה, נקבעו 68 תקנים של מפעילי צמ"ח למפעלים החיוניים שבאחריות הרשות - 41 מהם היו מאוישים באוקטובר 1993. בדצמבר 1992 פנתה הרשות למשרד העבודה והרווחה בבקשה לרתק 25 מפעילי צמ"ח נוספים. עד מועד סיום הביקורת כוח אדם זה לא רותק.

תרגילים⁸

לפי ההנחיות של מטה מל"ח ארצי, במסגרת פעולות ההדרכה מטעם הרשויות הייעודיות יש לבצע תרגילים של מטות ההפעלה בכל הרמות, ובמפעלים החיוניים. מנובמבר 1991 עד אוגוסט

⁷ על מערך המוסכים לצורכי אחזקה של אמצעי תובלה במערך המל"ח, ראה בדוח שנתי 42, עמ' 916.

⁸ בנושא תרגול מערך מל"ח, ראה בדוח שנתי 43, עמ' 964.

1993 התקיימו ברשות שישה תרגילי מטה ברמה הפיקודית והמחוזית: שלושה מהם במערך הבנייה ושלושה במע"ץ. עם זאת, משרד מבקר המדינה העלה, כי המטה הארצי של הרשות לא תורגל במשך יותר משלוש שנים, ומטה מחוז הנגב תורגל לאחרונה רק בשנת 1989.

בעת תרגיל פיקודי שהתקיים בדצמבר 1991, העלה שופט בתרגיל ליקויים בתהליך שיקום ההרס שתורגל, ובעת סיכום התרגיל הוא ציין בין היתר, שלא נקבעו סדרי עדיפויות ולוח זמנים לביצוע עבודת השיקום, לא נערכה בדיקה של כוח האדם הדרוש למשימות שנקבעו והתחשיבים של כמויות חומרי הבנייה הדרושים היו חלקיים ולא מספקים; עוד ציין, שניתן היה להשתמש בתרגיל בנתוני אמת בנוגע לקבלנים פנויים, לסדרי הספקת חומרים וכדומה. בין המלצותיו לתרגיל הוא ציין, שעל הרשות לקבוע תכנית מגירה לשע"ח לביצוע משימות, כגון אלה שהועלו בתרגיל. הביקורת העלתה, כי הרשות לא דנה ולא הפיקה לקחים מהתרגיל הפיקודי.

משרד מבקר המדינה עמד על הצורך בגיבוש ובפרסום נהלים, שיסדירו הנהגתו של תהליך יעיל להפקת לקחים מתרגילים ויישומם. בספטמבר 1993 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, כי בכוונתה להנהיג ריכוז של לקחים עיקריים מתרגילים, תוך כדי קביעת האחראים והמועדים לביצועם, ותנהיג מעקב אחר יישומם.



הרשות לבנייה ולצמ"ח הוקמה ב-1978. מאז לא הוגדרו כיאות תחומי אחריותה. אין הגדרה ברורה של חלוקת התפקידים בין הגורמים האמורים להיות מעורבים בהכנת מערך הבנייה להפעלתו בשע"ח, ולכך השלכה על היערכותה של הרשות.

על הרשות ליעל את ההתארגנות של מערך הבנייה לקראת הפעלתו התקינה בשע"ח; לשפר את תכנון פעילותה של הרשות; לפעול לריתוקם של העובדים ובעלי המקצוע שיהיו דרושים לביצוע תיקון ושיקום של ההרס בתקופת הלחימה ולאחריה; להנהיג מעקב על תקינותו של הצמ"ח שהוקצה לשימוש מערך הבנייה בשע"ח; ולשפר את שיטות התרגול והפקת הלקחים מתוצאותיו. פעולות אלה יאפשרו לרשות לעמוד במשימות שהוטלו עליה, כגוף הנושא באחריות להבטחת הפעלתם של תחומי הבנייה והצמ"ח בשע"ח.

ממצאי מעקב

היערכות המשק לשעת חירום (מל"ח) בעיריית חדרה

דוח שנתי 41, עמ' 877
(באחריות עיריית חדרה)

בהתאם להחלטת הממשלה מיולי 1986, אחראית כל רשות מקומית בשעת חירום לביצוע אותם תפקידים ומשימות שעליהם היא מופקדת בזמן רגיעה.

הביקורת על היערכות המשק לשעת חירום (מל"ח) בעיריית חדרה נערכה בתקופה מארס עד אוגוסט 1990, והממצאים פורסמו בדוח שנתי 41 (עמ' 877). ביקורת זו הצביעה על כך שעיריית חדרה (להלן - העירייה) לא היתה ערוכה לשעת חירום (להלן - שע"ח).