היבטים בהיערכות המשק לשעת חירום (מל"ח) בעיריית תל אביב-יפו

(באחריות עיריית תל אביב-יפו)

תקציר

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

תפקידה של רשות מקומית בשעת חירום, כבעת רגיעה, לספק לתושבים את כלל השירותים העירוניים שהיא מחויבת לספק להם - במגבלות התנאים שייווצרו, כגון חוסר בכוח אדם ובציוד. כדי לעמוד במשימתה זו, על רשות מקומית להיערך בעוד מועד במכלול תחומים, ובין היתר: א. לקיים הוראות ונהלים, המועברים לרשות המקומית מהדרגים המנחים ומגורמים נוספים, המעורבים ומשולבים בשעת חירום בפעילות בשטח, ושנועדו להעלות את רמת המוכנות לשעת חירום. ב. לדאוג לקיומם של האמצעים הנחוצים לפעילות בשעת חירום. ג. להכשיר את מערך כוח האדם, לתדרך ולתרגל אותו. ייעודו של מכלול פעילויות אלה, להביא להיערכות מיטבית של רשות מקומית לשעת חירום. נתק כלשהו במכלול הפעילויות האמורות, יש בו כדי לפגוע בפעילותה של הרשות בשעת חירום. ראש רשות מקומית, הנושא באחריות כוללת לנושאי מל"ח במרחב הרשות, אחראי, בין השאר, לקביעת מדיניות לפעילותה של מערכת המל"ח המקומית, לקביעת קדימויות לביצוע משימות ולוויסות אמצעים עיקריים.

1. מערך כוח האדם לשעת חירום מהווה נדבך חשוב בכלל מערך המל"ח העירוני. זמינותם של בעלי התפקידים בשעת חירום, הדרכתם, הכשרתם ותרגולם, הינם ערובה להמשך פעולתן של המסגרות השונות. בביקורת עלה, כי מערך כוח האדם לשעת חירום של העירייה לא היה ערוך כנדרש: חלק מהמשרות לא היו מאוישות. דוח תקן ואיוש, הכולל רשימה שמית של כל בעלי התפקידים בעירייה, הכיל פרטים לא מעודכנים בנוגע לחלק מבעלי התפקידים, ועל כן לא ענה לייעודו. בניגוד להוראות, כלל הדוח אנשים המשובצים לתפקידי מפתח, שבשעת חירום יגויסו לצה"ל ולא יעמדו לרשות העירייה, ומרבית בעלי התפקידים לא הוכשרו ולא תורגלו במידה הנדרשת.

2. בנוגע להספקת מים עלה: א. מסיבות טכניות העירייה לא תוכל לספק מים לאזורים מסוימים בעיר. ב. לא הייתה כמות מספקת של מיכלי מים ניידים ונייחים למצב שבו התושבים ינותקו ממקורות המים. ג. בספטמבר 2001 הופסקה פעילותן של שתי בריכות מים, ששימשו הן כמאגרי מים תפעוליים והן כאיגום למצבי חירום וכשל. ד. פעילותה של אחת מבארות המים בעיר הופסקה ב-1998, ועל אף חשיבותה ולמרות שחלפו למעלה משלוש שנים, טרם מומש פתרון חלופי. ה. חלק גדול מהמפעלים החיוניים שבעיר לא שמרו איגום מים ל-72 שעות כנדרש.

3. גורמים שונים, האמורים להשתמש במתקנים בשעת חירום, לא הקפידו לדווח למשרד הביטחון על כוונתם זו כנדרש. הדבר גרם לחוסר תיאום, וכתוצאה מכך, רק

בעת השימוש במתקנים בפועל עלול להתגלות, כי אותם מתקנים משמשים יותר מגורם אחד.

4. קליטת מפונים חסרי קורת גג והטיפול בהם, הינה מן המשימות העיקריות שרשות מקומית תידרש לה בשעת חירום. בביקורת עלה, שמרבית תיקי התכנון של מתקני הפינוי ומתקני הקליטה לא הכילו את כל המידע והנתונים הדרושים, וחלקם הכילו נתונים לא מעודכנים. כמו כן, לעירייה אין אמצעים לפנות קשישים ומוגבלים ממקומות מגוריהם למקומות חלופיים. עוד עלה, כי לחלק מהמתקנים לא היו אישורים תברואיים.

5. ועדת מל"ח מקומית היא הגוף המופקד על קידום ההכנות של רשות מקומית לשעת חירום. בביקורת עלה, כי ועדה זו לא התכנסה בתדירות הנדרשת, וכי לא היה קיים בעירייה מנגנון לפיקוח ולמעקב אחר החלטותיה של הוועדה. כמו כן, לא לכל חברי הוועדה הוצאו כתבי מינוי.

♦

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

מערך המל"ח מבוסס על פריסה מרחבית של ועדות מל"ח בארבע רמות: ארצית, פיקודית, מחוזית ומקומית; ועל גופים ייעודיים:

1. ברמה הארצית - ועדת מל"ח עליונה (להלן - ומ"ע) עומדת בראש מערך המל"ח. בהחלטת הממשלה מ-1986 פורטו תפקידיה, ובהוראות משרד הביטחון מנובמבר 1977 פורטו הזיקה המינהלית של ומ"ע למשרד הביטחון והסיוע שהאגפים והיחידות במשרד יגישו לה. ליד ומ"ע פועל מטה מל"ח ארצי בכפיפות ליושב ראש ומ"ע ועל פי הנחיותיו.

2. במרחב של כל פיקוד מל"ח, המקביל לפיקוד המרחבי בצה"ל, קיימת ועדת מל"ח פיקודית וכן ועדות מל"ח מחוזיות, המופקדות על התיאום, השליטה והבקרה בתחומי פעילות מל"ח שבמרחב אחריותן. החלטת הממשלה קבעה, שמטה מל"ח ארצי, באמצעות הוועדות הפיקודיות והמחוזיות, ינחה את הרשויות המקומיות בכל הנוגע לתכנון, לארגון ולתפעול מערכות המל"ח שלהן.

3. ברמה המקומית קיימות ועדות מל"ח שהקימו העיריות, והן פועלות מכוח פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - הפקודה). על פי הפקודה, תבחר מועצת העירייה ועדה להכנת המשק לשעת חירום ולהפעלתו בשעת חירום. בהתאם להנחיות מטה מל"ח ארצי מינואר 1993, בשעת חירום תבצע הרשות המקומית את המשימות הדרושות להבטחת ההספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה ולמפעלים החיוניים[1] בתחום שיפוטה, באמצעות ועדת המל"ח המקומית.

---

1 מפעל חיוני, כפי שהוגדר בחוק שירות עבודה בשעת חירום, 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 ...". שר העבודה והרווחה אצל מסמכותו זו למפקח הכללי על כוח אדם במשרד העבודה והרווחה.

4. במישור הייעודי, כל משרד ממשלתי אחראי להפעלת המשק החיוני בשעת חירום בתחומים שעליהם הוא מופקד בעת רגיעה; לצורך זה הוקמו במשרדי הממשלה רשויות ייעודיות.

שטח השיפוט המוניציפאלי של העיר תל אביב-יפו (להלן - העיר) משתרע על פני כ-52,000 דונם, ובסוף 1999 הגיע אומדן גודל אוכלוסייתה לכ-350,000 נפש. העיר מושכת אליה מדי יום ביומו מאות אלפי אנשים הבאים לעבוד, לקנות, לבלות ולקבל שירותים שונים[2]. נוכח נתונים אלה ונוכח הערכת הגורמים הצבאיים, כי גוש דן, ובתוכו העיר, יהווה יעד לפגיעה בעת מלחמה, קיימת חשיבות רבה בהיערכות העיר להפעלת המשק המקומי בשעת חירום.

בחודשים מארס עד דצמבר 2001 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת בעיריית תל אביב-יפו (להלן - העירייה) על היערכותה להפעלת המשק המקומי בשעת חירום במתאר של אירוע קונבנציונלי[3] (מספר השלמות נערכו במועד מאוחר יותר). הביקורת התמקדה במספר היבטים בהיערכות העירייה לשעת חירום, כגון, תפקוד ועדת המל"ח המקומית, הספקת המים לתושבי העיר, היערכות כוח האדם להפעלת מערך המל"ח ופינוי, סעד וחללים (להלן - פס"ח). מערך הפס"ח כולל על פי מבנה העירייה בשעת חירום, בין השאר, את המטות הבאים: מטה פינוי וקליטה, מטה המערכת הרב-מקצועית טיפולית לשעת חירום (להלן - מרט"ל) ומטה בריאות. בדיקות השלמה נערכו במשרד הביטחון: במטה מל"ח ארצי, במטה פיקוד המרכז ובמטה מחוז דן של מל"ח, ביחידה לשעת חירום שבאגף אמרכלות, משק ונכסים (להלן - אגף אמו"ן); בצה"ל: בענף תנועה ושיבוץ (מדור תנועה ובקרה - מילואים); במשרד הפנים: ברשות העליונה לפס"ח (להלן - הרשות לפס"ח) ובמינהל למשק המים ברשויות המקומיות (להלן - מינהל המים); ברשות העליונה למים שבמשרד לתשתיות לאומיות (להלן - הרשות העליונה למים); במשרד העבודה והרווחה: באגף לכוח אדם בשעת חירום (להלן - היחידה לכוח אדם) ובנפה שבמרחב המרכז; במשרד הבריאות: בלשכת הבריאות של מחוז תל אביב (להלן - לשכת הבריאות) ובאגף לשעת חירום.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים אחדים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

הנחיות לרשויות מקומיות לצורך היערכות לשעת חירום

היערכות הרשויות המקומיות לשעת חירום מתבססת על הנחיות משני גופים עיקריים: פיקוד העורף (להלן - פקע"ר), שהוא הסמכות המקצועית הראשית לתחום ההתגוננות האזרחית במדינה, ופועל מכוח חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951[4], ומטה מל"ח ארצי הפועל, כאמור, מכוח החלטת ממשלה מ-1986 (בנוגע לאחריותו ולסמכויותיו ראו לעיל).

בשעת חירום אמורים לחבור אל רשות מקומית ולפעול עימה במשותף מספר גופים ובכללם, משטרת ישראל, מגן דוד אדום, שירותי כבאות, פקע"ר, מל"ח ומשרד הפנים. במאי 1999 הקים עוזר שר הביטחון צוות היגוי להוצאת תיקי-אב, שיכללו נהלים להפעלת רשויות מקומיות בשעת חירום (להלן - הצוות). תיקים אלה ישמשו מסגרת עקרונית שעל פיה תוכל כל רשות להכין בעצמה

---

2 כל הנתונים הינם על פי שנתון סטטיסטי 1999 מס' 39 של המרכז למחקר כלכלי וחברתי של העירייה, שפורסם באוקטובר 2000 - האחרון שפורסם במועד הביקורת.

3 בנושא מוכנות העורף למתקפה לא קונבנציונלית, ראו דוח שנתי 51א', עמ' 79.

4 "התגוננות אזרחית" מוגדרת בחוק זה, כאמצעים הנקוטים לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית, או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת. מפקדת פקע"ר הוקמה בשנת 1992, ומשמשת כמפקדת קצין חיל ראשי לנושא ההתגוננות האזרחית.

את נהליה לשעת חירום, על פי צרכיה הייחודיים בתחום שטח אחריותה[5]. הצוות אישר, כי חברה חיצונית תכין ארבעה תיקי-אב על פי גודל אוכלוסיית הרשויות, וכי הליך הכנתם יארך שנתיים. כמו כן סיכם הצוות, כי החברה תבחן, בין השאר, את הגדרת תחומי האחריות ואת יחסי הגומלין בין הרשויות המקומיות לבין הגופים השונים, תבחן את ההוראות ואת הנהלים הקיימים אצלם ותקבע עקרונות לניהול, לשליטה ולדיווח בינם לבין הרשויות. זאת, במטרה לאתר סתירות או אי-התאמות ולהביא חילוקי דעות, אם יהיו, להכרעת הצוות. במחצית השנייה של שנת 1999 התקשר משרד הביטחון עם החברה.

בביקורת עלה, כי עד אוקטובר 2001 טרם פרסמה החברה אף לא תיק-אב אחד. לדברי יושב ראש הצוות, הדבר נבע מכך, שהתקציב שהועמד לרשות הצוות לא היה מספיק.

משרד מבקר המדינה העיר, כי נוכח ריבוי הגורמים המעורבים במתן הנחיות להיערכות רשות מקומית בשעת חירום ונוכח הגורמים הרבים שיפעלו בתחומה באותה עת, לפרסום תיקי-האב חשיבות רבה. זאת, כיוון שהם אמורים לסייע בתיאום בין כל הגורמים ולהוות תורה כתובה בנוגע להיערכותן של רשויות מקומיות לשעת חירום. על כן, מצב שבו ביוני 2002, כשלוש שנים לאחר שהוחלט על הצורך בהכנת תיקי-האב, והם טרם הוכנו, אינו תקין ויש לפעול לסיום מהיר של הכנתם. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי נוכח הרעיון שביסוד הכנתם של תיקי-האב, ומאחר שנציגי מטה מל"ח ארצי הבהירו, כי תיקי-האב אינם אמורים להחליף את ההנחיות השונות שפרסמו הגורמים האמורים, על מטה המל"ח הארצי לשקול את המשך נחיצותן של ההנחיות הקיימות, שפרסמו הגורמים האמורים, לאחר שיפורסמו תיקי-האב.

ועדת מל"ח מקומית

לפי הפקודה, בראש ועדת מל"ח מקומית (להלן - הוועדה) עומד ראש הרשות המקומית. הוועדה כוללת נציגים מגופים עירוניים, והם: מטה הנדסי, חטיבת התפעול, מכלול פס"ח, מינהל החינוך וחטיבת המינהל; וכן גורמי חוץ ובהם, בין היתר, נציגים מפקע"ר, ממשטרת ישראל, ממגן דוד אדום ומחברת החשמל.

1. **ישיבות הוועדה**: בהנחיות שפרסם מטה מל"ח ארצי בינואר 1993 בדבר המבנה, הארגון והתפעול של ועדת מל"ח ברשות מקומית (להלן - הנחיות כלליות) צוין, בין היתר, שיושב ראש הוועדה או ממלא מקומו יקיים ישיבה תקופתית אחת לשלושה חודשים, ובה ידווח כל ממונה על הפעילות של יחידתו, על הבעיות ועל הפתרונות המומלצים על ידיו.

בביקורת עלה, כי משנת 1998 עד מארס 2001 - מועד תחילת הביקורת - הוועדה לא התכנסה כנדרש על פי ההנחיות. לאחר מכן, התכנסה הוועדה במארס 2001, מיד עם תחילת הביקורת, ובספטמבר 2001. מעיון בסיכום הדיון ממארס 2001 עלה, כי לא נידונו בה כלל נושאים הקשורים להיערכות העירייה לשעת חירום.

---

5 בינואר 2001, ללא קשר לעבודת הצוות, החלה העירייה בתהליך של הכנת קובץ נוהלי חירום עירוניים, אשר יגדירו את תחומי האחריות ואת הסמכויות של מערך החירום העירוני, ושיחליפו את הנהלים הישנים מפברואר 1994.

2. **פיקוח ומעקב על החלטות הוועדה:** נוסף לוועדה, קיימת ועדת משנה לקליטת מפונים ולטיפול בחללים. ועדה זו מנתה במועד הביקורת 29 חברים וכן ארבעה נציגים מגורמי חוץ (שיחד מהווים מטה מורחב). עקב גודלה של ועדת המשנה, נבחר מקרב המטה המורחב שלה פורום נוסף (מטה מצומצם), שבו 13 חברים (עוד על הוועדה לקליטת מפונים ולטיפול בחללים, ראו בהמשך).

בביקורת עלה, כי העירייה לא קבעה מנגנונים לפיקוח ולמעקב על ההחלטות שמתקבלות במסגרות האמורות, וכן לא קבעה נהלים להעברת מידע ביניהן. בהיעדרם, ובמיוחד נוכח מספרם הגדול של החברים, קיים חשש, כי ייפגמו תהליך קבלת ההחלטות ויעילות ביצוען. חשוב שהעירייה תמצא פתרון להעברת מידע בין המסגרות הללו ודרך לפיקוח ולמעקב על ההחלטות המתקבלות.

3. **כתבי מינוי לחברי הוועדה:** על פי ההנחיות הכלליות, יושב ראש הוועדה ימנה את חבריה בהתאם לתקנים, המתייחסים למספר חברי הוועדה ולתפקידיהם, שמפרסם משרד העבודה והרווחה. על יושב ראש הוועדה להוציא להם כתבי מינוי, ועותקים מכתבי המינוי יופצו לראשי מטות מל"ח המקומי והמחוזי. בביקורת עלה, כי רק במחצית מארס 2001 הוציא ראש הוועדה כתבי מינוי. אולם, אלה הוצאו באופן גורף (ראש הוועדה מינה את נציג צה"ל בוועדה, אף שהאחריות למינוי זה מוטלת על צה"ל), לא מחייב (ראש הוועדה מינה בעלי תפקידים שאינם מרותקים לעירייה בשעת חירום) ולא בהתאם לתקן כוח האדם שפרסם משרד העבודה והרווחה[6].

מטות אזוריים בשעת חירום

בנוהל הפעלת מטות אזוריים של העירייה צוין, כי כלקח ממלחמת המפרץ, חולקה העיר לארבעה אזורים על בסיס נתונים גיאוגרפיים ודמוגרפיים. בנוהל נקבע, כי בשעת חירום יפעל בכל אזור מטה אזורי שייעודו לסייע לתושבי האזור, בין היתר, באמצעות הפעלת לשכת מידע לציבור, סיוע במיגון לאוכלוסייה מוגבלת, סיוע בהספקת מוצרים ושירותים חיוניים לאוכלוסייה, וטיפול בבעיות מקומיות המתעוררות עקב המצב החדש שיתהווה בשטח, למשל, כתוצאה מנפילת טילים ומהרס מבנים. בביקורת עלה, כי על אף שארבעת המטות האזוריים קיימים זה מספר שנים, העירייה לא קבעה להם סגלים לשעת חירום.

פינוי, סעד וחללים (פס"ח)

קליטת מפונים חסרי קורת גג והטיפול בחללים וקבורתם הם מן המשימות הרגישות והמורכבות שרשות מקומית תידרש לטפל בשעת חירום, ושאינן במסגרת תפקידיה בעת רגיעה. בתחילת שנת 2001 פרסמה הרשות העליונה לפס"ח שבמשרד הפנים, הנחיות מעודכנות לרשויות מקומיות לתכנון, לארגון ולהפעלת מערך קליטת אוכלוסייה וטיפול בחללים בשעת חירום (להלן - הנחיות רשות פס"ח). על פי הנחיות אלה, יש להקים במסגרת ועדת מל"ח מקומית, ועדת משנה לקליטת מפונים ולטיפול בחללים (להלן - ועדת פס"ח) שתעסוק בתחומים אלה.

---

6 לדברי גורמים בעירייה, טרם הוצאו כתבי מינוי לבעלי התפקידים במערך הפס"ח, משום ששיבוץ בעלי התפקידים במערך זה עדיין לא הסתיים.

1. מכלול פס"ח בעירייה

החל ממארס 2001, לאחר שינוי המבנה הארגוני של מערך הפס"ח בעירייה, מורכב מכלול פס"ח מחמישה מטות: מטה פינוי וקליטה, מטה בריאות, מטה חללים, מטה מרט"ל ומטה תיירות. בביקורת עלה, כי אף על פי שהושלם השינוי שנעשה במבנה הארגוני, למכלול פס"ח בעירייה לא היה נוהל, שאמור לתאם בין פעילותם של חמשת המטות. באפריל 2002 הודיעה העירייה, כי בעקבות הביקורת הושלמה כתיבת הנוהל האמור.

2. מטה פינוי וקליטה

מטה פינוי וקליטה אחראי להפעלה של מרכזי הפינוי ומרכזי הקליטה. על פי הנחיות רשות פס"ח, מתקני פינוי הינם מתקנים ומוסדות, שנועדו לשמש כמקומות מעבר ארעיים לריכוז מפונים מחוסרי קורת גג לשהייה של כיממה; ומרכזי קליטה, הינם מתקנים ומוסדות שבהם ישהו המפונים תקופה ממושכת עד למציאת דיור אחר עבורם.

א. **יכולת קליטה של רשות מקומית:** על פי ההנחיות האמורות, מערך קליטת מפונים ברשות מקומית מבוסס על שלושה מרכיבים המאפשרים יכולת הפעלה: מתקנים לסוגיהם, כוח אדם להפעלתם ואמצעי לינה עיקריים. היעדר אחד או יותר ממרכיבים אלה, עלול לפגוע ביכולת הקליטה של רשות מקומית. הנחיות רשות פס"ח הקודמות קבעו, שיכולת הקליטה של רשות מקומית תעמוד על 3% מגודל אוכלוסייתה. מנתון זה ניתן היה ללמוד על יעד ברור, שאליו תשאף להגיע רשות מקומית לצורך היערכות מיטבית לקליטת אוכלוסייה. לעומת זאת, בהנחיות רשות פס"ח החדשות לא הוצב יעד כמותי כלשהו.

הרשות לפס"ח הודיעה במארס ובמאי 2002 למשרד מבקר המדינה, כי יעד מספרי לקביעת יכולת קליטה הוא אכן כלי חיוני להרחבת יכולת הקליטה של רשות מקומית, אולם, הוא צריך להיות תוצר של תרחיש הייחוס; כיוון שהיעד האמור של 3% לא התבסס על תרחיש הייחוס, וכתוצאה מכך, לא היה ליעד המספרי בסיס מקצועי או מיבצעי, הוא בוטל. עוד הודיעה הרשות לפס"ח, כי בעקבות פרסום תרחיש ייחוס עדכני, הכנת יעד מספרי חדש ליכולת קליטה של רשות מקומית תסתיים בשנת 2002.

ב. **שימוש במתקנים על ידי גורמים שונים בשעת חירום:** על פי נתוני מטה פינוי וקליטה מנובמבר 2001, קיימים בעיר מתקני פינוי ומתקני קליטה: מתקני פינוי בקיבולת של כ-6,000 מפונים ומתקני קליטה בקיבולת של כ-7,000 מפונים[7]; בנוסף לאלה, קיימים בעיר מרכזי קליטה ארציים, שאינם עירוניים. בעת הצורך, על העירייה לקבל אישור מהרשות לפס"ח במחוז תל אביב לשכן בהם מפונים.

(1) רשות מקומית רשאית להשתמש במתקניה, כגון בתי ספר ומרכזים קהילתיים בשעת חירום לצורך פינוי אזרחים וקליטתם. נוסף לכך, רשות מקומית מחויבת להעמיד לרשות צה"ל את מתקניה לצורך שימושיו הוא: גיוס כוח אדם, פתיחת תחנות לחלוקת תרופות ועוד[8].

הוראת משרד הביטחון מפברואר 2001, שעניינה השימוש במקרקעין[9] לצורכי שעת חירום ולצורכי תרגילים בעת רגיעה (להלן - ההוראה), קובעת, כי על מנת להבטיח שגורמים שונים לא יתכננו

---

7 על פי מספר תושבי העיר ועל פי נוסחת הקליטה הישנה, יכולת הקליטה בעיר הייתה צריכה לעמוד על כ-10,560 מפונים, לעומת כ-7,000 שיש כיום.

8 זאת מכוח פקודות מטכ"ל והוראות קבע אג"ם ומכוח חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, והתקנות שהותקנו בעקבותיו.

9 השימוש במינוח "מקרקעין" מתייחס בהוראה, בין היתר, גם למתקנים.

לעשות שימוש מקביל באותם מתקנים, עליהם להודיע על דרישותיהם לאגף אמו"ן, שינהל רישום מרכזי של כל המתקנים שבהם אושר לגורמים השונים להשתמש (להלן - דוח אגף אמו"ן). על אגף אמו"ן להפיץ פעמיים בשנה דוחות מעודכנים לגורמים המשתמשים במתקנים.

השוואה שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בין הייעוד של מתקנים מסוימים לפי דוח אגף אמו"ן מיולי 2001, לבין הייעוד של אותם מתקנים לפי רישומי העירייה, העלתה אי-התאמה בין שני הדוחות, וכן, כי כ-30% מתוך מתקני הפינוי ומתקני הקליטה שבעיר, יועדו הן לשימושה של העירייה והן לשימושם של גורמים אחרים. מצב זה נוצר, לדברי נציגי אגף אמו"ן, משום שלא כל הגורמים הרלוונטיים דיווחו לאגף אמו"ן על בקשותיהם לשימוש במתקנים.

יצוין, כי סוגיית הקצאת מתקנים של העירייה למספר גורמים וחוסר עדכונו של דוח אגף אמו"ן הועלתה על ידי גורמים שונים: ביולי 2000 התריעה על כך הרשות לפס"ח בפני אגף אמו"ן; בנובמבר ובדצמבר 2000 התריע סגנו של ממלא מקום קבוע ליושב ראש ומ"ע בפני ראש מטה פקע"ר וגורמים אחרים, כי דוח אגף אמו"ן אינו מעודכן, וכי מספר רב של מתקנים מתוכננים לשימוש של יותר מגורם אחד.

היעדר דיווח של הגורמים העשויים להשתמש במתקני העירייה לאגף אמו"ן כנדרש, מעמיד בספק את יכולתם להשתמש במתקנים אלה בשעת חירום. לפיכך, על גורמים אלה להקפיד על כללי הדיווח והעדכון בנוגע למתקנים שבהם הם אמורים להשתמש בשעת חירום; זאת ועוד, על אגף אמו"ן מצדו לוודא, שהנתונים המצויים בידיו יהיו מעודכנים, כנדרש בהוראה.

(2) עוד עלה בביקורת, כי כתוצאה מכך ששני גורמים שונים בעירייה (מנהל האגף למשאבי חינוך ומנהל האגף לביטחון ולשירותי חירום) מטפלים במתקנים שבתחומה מול גורמים שונים שמחוץ לעירייה, נוצר מצב שבו העירייה ייעדה מספר מוסדות חינוך בעיר לשמש הן כמרכזי פינוי בשעת חירום והן כתחנות לחלוקת תרופות לאוכלוסייה לקראת אירוע לא קונבנציונלי. בהקשר זה יצוין, כי על פי דוח אגף אמו"ן, נוסף לייעודים דלעיל, מיועדים אותם המוסדות לשמש בשעת חירום גם את צה"ל לצרכיו. מן הראוי, שהעירייה תקבע גורם אחד שירכז את הטיפול במתקנים מול הגורמים השונים, דבר שיאפשר לה בקרה טובה יותר על חלוקת המתקנים שבתחומה לייעודים ולגורמים השונים.

ג. **תיקי תכנון למרכזי פינוי ולמרכזי קליטה**: על פי הנחיות רשות פס"ח, לכל מתקן שהוגדר כמרכז פינוי או כמרכז קליטה, תכין ועדת פס"ח, בשיתוף מנהל המתקן, תיק תכנון בשני עותקים (עותק אחד של התיק ייעמד לאחראי המתקן עם הפעלתו והעותק השני יישאר בידי ועדת פס"ח) שיכלול, בין השאר, את תיאור המתקן, את ההוראות להפעלתו, ואת שיבוץ סגל המתקן. את תיקי המתקן יש לעדכן באופן שוטף. יצוין, שהרשות לפס"ח פרסמה דוגמה לתיק מתקן, שבו רוכזו הנתונים הרלוונטיים לתכולתו ולאופן עדכונו.

בדיקת תיקי המתקנים העלתה את הממצאים הבאים:

(1) נמצא עותק אחד בלבד מכל תיק מתקן, שהיה בידי האחראי למתקן בשעת חירום;

(2) רוב תיקי המתקנים הכילו נתונים גולמיים, כגון אוסף של הוראות כלליות ונתונים לא עדכניים; בחלק מהתיקים לא נרשמו תאריכי העדכון; ובכל טבלאות איוש סגל המתקנים חסרו פרטים בסיסיים, כגון מספרי תעודות זיהוי ומספרי טלפון;

(3) מהשוואת נתוני מצבת כוח אדם שבתיקי המתקנים עם אלה שבדוח איוש מתקנים[10] שהפיקה העירייה עלה, שאין התאמה מלאה ביניהם. כמו כן, גם נתונים בדוח איוש מתקנים, כגון מספרי תעודות זיהוי, מספרי טלפון וכתובות, לא היו מעודכנים. בהתייחסותה לממצאי הביקורת הודיעה העירייה באפריל 2002, כי בעקבות הביקורת הוכנו שני תיקי תכנון לכל מתקן.

ד. **אישורים תברואיים למרכזי פינוי ולמרכזי קליטה**: כדי שמתקנים יוכלו לשמש כמרכזי פינוי או כמרכזי קליטה, עליהם לעמוד בתנאים תברואיים מסוימים. הכללים למתן אישורים תברואיים למרכזים כאלה נקבעו בנוהל שפרסם משרד הבריאות בינואר 1984, ושהיה בתוקף במועד הביקורת.

בביקורת עלה, כי באוקטובר 2001 לא לכל מרכזי הפינוי ומרכזי הקליטה בעיר היו אישורים תברואיים כנדרש. אולם, במהלך הביקורת פעלה העירייה לקבלת אישורים תברואיים.

עוד עלה, כי עקב הבדלים בין נוהל משרד הבריאות לבין הנחיות רשות פס"ח בנוגע לבעל התפקיד ברשות מקומית האחראי לטיפול במתן אישורים תברואיים, היו חילוקי דעות בעניין זה בין מנהל מטה פינוי וקליטה לבין מנהל מטה בריאות, והעירייה לא קבעה את הגורם מטעמה שיטפל בנושא מול הרשות לפס"ח ומול הלשכה לבריאות. כתוצאה מכך, נושא האישורים התברואיים לא טופל כדבעי.

מדיונים שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי העירייה, נציגי הרשות לפס"ח ונציג לשכת הבריאות הפיקודית, המעורבים במתן אישורים תברואיים למרכזי הפינוי ולמרכזי הקליטה, התברר גם, כי תהליכי העבודה העוסקים בהעברת מידע בין הגורמים לצורך מתן האישורים התברואיים, אינם נהירים. משרד מבקר המדינה העיר, כי מאחר שהתפיסה בנוגע לסידורים הנהוגים במתקני הפינוי ובמרכזי הקליטה השתנתה מאז פרסום נוהל משרד הבריאות לפני כ-20 שנה (בעיקר בכל הנוגע לצורך במטבח ובאמצעי בישול שונים), ומאחר שנוהל זה אינו נהיר לגורמים המעורבים, קיימת אפוא חשיבות, שמשרד הבריאות יפרסם נוהל מעודכן. במסגרת עדכון הנוהל עליו להתייחס, בין היתר, גם לביקורות מעקב שיש לבצע במתקנים, ולהתאימו להנחיות רשות פס"ח בעניין זה.

ה. **כלכלת מפונים במרכזי פינוי ובמרכזי קליטה**: על פי הנחיות רשות פס"ח, על רשות מקומית לדאוג לכלכלת מפונים במרכזי הפינוי ובמרכזי הקליטה. לצורך זה, על מטה ועדת מל"ח מקומית להתקשר עם ספקי מזון ולתכנן את הובלת המזון למתקנים. על ראש מטה מחוז של מל"ח לסייע לרשות המקומית בהבטחת הספקת מזון מספקים, שאיתם חתמה הרשות על הסכמים; בהנחיות נקבע, כי נושאים אלה ייבדקו על ידי מרכז פס"ח מחוזי במסגרת ביקורות כוננות שוטפות שהוא עורך בעירייה.

בינואר 1999 ביקשה הרשות לפס"ח מהעירייה להעביר לראש מטה פיקוד המרכז של מל"ח (להלן - רמ"ט מל"ח פיקודי) רשימה של ספקי מזון מקומיים, כדי להבטיח הספקת מזון לתושבים המפונים מבתיהם בשעת חירום; רמ"ט מל"ח פיקודי אמור היה להתניע תהליך, שבו יוכרו ספקי המזון כמפעלים חיוניים במערך המל"ח[11], ולאחר מכן להבטיח את הספקת המזון למפונים.

---

10 דוח המפרט את אנשי הסגל שיאיישו את מרכזי הפינוי ומרכזי הקליטה בשעת חירום.

11 בנוגע לתהליך הכרה ואישור של מפעלים חיוניים, ראו דוח שנתי של מבקר המדינה מס' 45, עמ' 928.

בפועל, למעט חוזה אחד, שעליו חתמה העירייה כבר בשנת 1983, היא חתמה על חוזים עם שבעה ספקי מזון בחודשים יוני עד נובמבר 2001[12]. בדיקת רשימת ספקי המזון העלתה, כי פעולתם של ארבעה בלבד (המסוגלים לספק ביחד רק כ-6,600 מנות) מובטחת בשעת חירום, משום שרק הם הוכרו כמפעלים חיוניים. עם זאת התברר, כי לעירייה אין מידע, אם אותם ספקי המזון התקשרו עם גופים נוספים לצורך הספקת מזון בשעת חירום; ובמצב כזה, אין ודאות שהם יוכלו לעמוד בהתחייבותם לעירייה. יצוין גם, כי בניגוד לדרוש, נושא כלכלת מפונים לא נבדק במסגרת שתי ביקורות הכוננות האחרונות, שערך מרכז פס"ח מחוזי בעירייה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי על מנת להסדיר את נושא כלכלת המפונים, על העירייה להתקשר עם ספקי מזון. כמו כן, טרם חתימת הרשות המקומית על חוזים עימם, על מטה מל"ח ארצי לפעול להכרתם כמפעלים חיוניים, ועל העירייה בסיוע מטה מל"ח ארצי, לוודא את יכולתם לעמוד בתנאי ההתקשרות.

3. מטה חללים

על פי הנחיות רשות פס"ח, הרשות המקומית נושאת באחריות לטיפול בחללים אזרחיים שבתחום שיפוטה, באמצעות ועדת פס"ח ובסיוע גורמים נוספים. בסוף שנת 1996 החלה העירייה בפעולות להקמת מטה חללים. עד מועד סיום הביקורת טרם הושלמה היערכותו של מטה זה, לרבות הטיפול בכוח האדם שלו.

כאמור, תפקידה של רשות מקומית בשעת חירום, כבעת רגיעה, לספק לתושבים את כלל השירותים העירוניים, במגבלות התנאים שייווצרו. הטיפול בחללים, בשונה מיתר הנושאים, אינו באחריותן של רשויות מקומיות בעת רגיעה, אלא באחריותן של המועצות הדתיות ושל חברות הקדישא. נוכח מצב זה, מתקשה העירייה להיערך לטיפול בחללים בשעת חירום. משרד מבקר המדינה פנה בעניין זה לרשות לפס"ח. בעקבות פנייה זו התקיים במארס 2002 דיון ברשות לפס"ח, בהשתתפות נציגים ממשרד הדתות וממשרד העבודה והרווחה. בדיון התברר, שאמנם הבעיה ידועה, אך טרם נמצא לה פתרון. המהלך האמור איץ תהליך, ובעקבותיו החליטה הרשות לפס"ח להניע מהלך ניסיוני ב-14 ערים, וביניהן תל אביב-יפו, שבהן תוטל האחריות לטיפול בנושא החללים בשעת חירום על הגורמים העוסקים בכך בעת רגיעה. זאת, מתוך מגמה, שאם הניסיון יצליח, תבוטל אחריותן של הרשויות המקומיות לטיפול בנושא החללים בשעת חירום.

4. מטה בריאות

א. בשונה משאר הרשויות המקומיות, קיים בעירייה אגף לבריאות הציבור של העירייה (להלן - האגף), האחראי בעת רגיעה למתן שירותי בריאות לציבור, בין השאר, באמצעות הפעלת תחנות לבריאות המשפחה על צוותיהן. האגף לשעת חירום במשרד הבריאות בשיתוף האגף סיכמו, כי בשעת חירום יפעלו חלק מהתחנות לבריאות המשפחה, והן הוכרו כמפעלים חיוניים לצורך זה.

בעת רגיעה האגף כולו, לרבות כוח האדם שלו, הינו, כאמור, חלק בלתי נפרד מהעירייה, אך בשעת חירום הוא ירותק[13], למעט מנהל האגף, למשרד הבריאות. זאת, לדברי נציגי משרד הבריאות, נוכח

---

12 מתוכם, חוזיהם של שלושה ספקים, שנערכו בנובמבר 2001, טרם חזרו מסבב חתימות מהגורמים הרלוונטיים בעירייה.

13 ריתוק - הצבת עובד "מגויס פנים", או "מגויס חוץ" למפעל חיוני בשעת חירום - פעולה המתבצעת מכוח חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967, על ידי המפקח הכללי על כוח אדם במשרד העבודה והרווחה, בתיאום עם צה"ל.

הצורך בראייה מערכתית של מיצוי כוח האדם. בביקורת עלה, שמשרד הבריאות והעירייה לא קבעו על מי מביניהם חלה האחריות להיערכותו לשעת חירום של האגף, ועל מי האחריות לריתוק כוח האדם שלו.

ב. השוואה בין רשימת מרפאות קופות חולים (שהוכרו כמפעלים חיוניים), שנמצאה בתיק התכנון[14] של האגף ושעודכנה לאחרונה באוקטובר 2000, לבין רשימת המרפאות שבדוח מפעלים חיוניים של היחידה לכוח אדם (להלן - דוח מפעלים חיוניים) מיולי 2001, העלתה אי-התאמות, וביניהן: (א) תשע מרפאות שהוכרו כמפעלים חיוניים ואף רשומות ככאלה בדוח מפעלים חיוניים, אינן רשומות בתיק התכנון, או רשומות בו, כלא חיוניות בשעת חירום, ומשמעות הדבר, שאין להתבסס עליהן בתכנון לשעת חירום; (ב) לעומתן, שתי מרפאות שלא הוכרו כמפעלים חיוניים בשעת חירום, רשומות בתיק התכנון ככאלה.

ג. בהתאם להנחיות רשות פס"ח, התיקים של מרכזי הפינוי ומרכזי הקליטה צריכים לכלול מידע אודות מרפאות קופות חולים הסמוכות למתקנים, שבהן יוכלו מפונים לקבל, במקרה הצורך, שירותי רפואה ראשונית[15]. בביקורת עלה, כי לכ-45% מתוך מרכזי הפינוי ומרכזי הקליטה, לא שויכו מרפאות; לכ-14% בלבד נרשמו נתונים אודות מרפאות שבהן ניתן יהיה לקבל טיפול רפואי, ושגם הוכרו כמפעלים חיוניים; שבע מרפאות ששויכו למתקנים, לא הוכרו כמפעלים חיוניים, ולכן אין ודאות שהן יפעלו בשעת חירום; בנוגע למתקנים הנותרים, רשמה העירייה תחנות מגן דוד אדום ובתי חולים כמקום לקבלת שירותי רפואה; אך כאמור, לא למתקנים אלה הכוונה. מהאמור לעיל עולה, כי בשעת חירום למנהלי מרכזי הפינוי ומרכזי הקליטה לא תהיה תמונה נכונה בנוגע למרפאות הסמוכות למתקנים, שהוכרו גם כמפעלים חיוניים, כדי להפנות אליהן בעת הצורך חולים מקרב המפונים.

5. פינוי קשישים ומוגבלים

לדברי נציגי העירייה, חיים בעיר כ-73,000 קשישים וכ-35,000 נכים ומוגבלים שאינם קשישים, ובשעת חירום היא אחראית, בין השאר, לפינוי כ-20,000 קשישים (כ-27% מאוכלוסייה זו שבעיר) וכ-10,000 נכים ומוגבלים (כ-29% מאוכלוסייה זו שבעיר). אוכלוסיות אלה דורשות טיפול אינטנסיבי, ולכן, בשונה מאוכלוסייה רגילה, הן מחייבות היערכות מיוחדת לפינוין בשעת חירום. אולם, לדברי נציגי העירייה, אין לה אמצעים לתרחיש, שבו יהיה צורך לנייד מספר גבוה של קשישים ומוגבלים ממקומות מגוריהם למקומות חלופיים. הדבר קיבל ביטוי גם בסיכום תרגיל מל"ח שערכה העירייה בנובמבר 2000.

---

14 תיק הכולל נתונים ומידע בסיסיים בתחום הבריאות בעיר, והאמורים לסייע לאחראי על תחום הבריאות בוועדה בקבלת החלטות לפתרון בעיות שיתעוררו בשעת חירום.

15 שירותי רפואה ראשונית כוללים רפואת משפחה, שירותי מעבדה ורנטגן דחופים, שירותי סיעוד והספקת תרופות.

היערכות כוח האדם להפעלת מערך המל״ח העירוני

הבסיס החוקי שעל פיו פועלת היחידה לכוח אדם לצורך גיוס כוח אדם בשעת חירום, הינו חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ״ז-1967[16] (להלן - החוק). היחידה לכוח אדם בשעת חירום שבמשרד העבודה והרווחה ומטה מל״ח ארצי פרסמו בדצמבר 1996 הנחיות בדבר תכנון, ארגון ותפעול כוח אדם ברשות מקומית. על פי הנחיות אלה, על רשות מקומית לטפל בתכנון ובארגון מראש של כוח האדם המרותק אליה בשעת חירום. פעילויות אלה מתבצעות בשיתוף היחידה לכוח אדם ורשויות ייעודיות נוספות.

היחידה לכוח אדם מפרסמת דוח, הכולל רשימה שמית של כל בעלי התפקידים במפעל חיוני - העירייה במקרה דנן - שבו משרות שעבורן נקבע תקן במסגרת מערך המל״ח העירוני (להלן - דוח תקן ואיוש). היחידה לכוח אדם מעבירה תקופתית לעיון העירייה את הדוח לצורך אימותו; על העירייה לעדכן את היחידה לכוח אדם בנוגע לנתונים של בעלי התפקידים הכלולים בו, כגון: שינוי כתובת, האם בעל התפקיד משרת בצה״ל או שינוי התפקיד בשעת חירום.

1. עדכון דוחות כוח אדם

בביקורת עלה, כי אף על פי שכבר בינואר וביוני 1998 ופעם נוספת באפריל 2001 חזרו ודרשו נציגי היחידה לכוח אדם מראש הוועדה ומנציגי אגף משאבי אנוש של העירייה לעדכן את הדוחות שנשלחו להתייחסות העירייה, לא נעשה הדבר. בעקבות הביקורת, החלה העירייה לעדכן את הדוחות ולאייש משרות לשעת חירום. פעולות אלו לא הושלמו עד מועד סיום הביקורת.

בפועל, היו שתי רשימות של כוח אדם לשעת חירום: האחת של העירייה והשנייה של היחידה לכוח אדם (דוח תקן ואיוש). יצוין, כי בין שתי רשימות אלה הייתה אי-התאמה שנבעה מהגדרות שונות של העירייה ושל היחידה לכוח אדם בנוגע לתפקידים במערך המל״ח. כמו כן, מאגר הנתונים של העירייה ודוח תקן ואיוש, הניזון כאמור מעדכוני העירייה, הכילו נתונים שונים של מספרי תעודות זיהוי ושל שנות לידה בנוגע לחלק מהאנשים.

בהתייחסותה לממצאי הביקורת, הודיעה העירייה באפריל 2002, כי עקב בעיות בהזרמת נתונים בין העירייה לבין משרד העבודה והרווחה, לא נקלטו נתוני כוח אדם שהוזנו במערכת העירונית. משרד העבודה והרווחה ציין בהתייחסותו מאפריל 2002 לממצאי הביקורת, כי התקשור בין העירייה לבין יחידת המיכון שלו תוקן ושופר. בנוגע לעדכון הנתונים הודיע משרד העבודה והרווחה, כי נטל בדיקת הנתונים הוא על העירייה, המהווה מקור יחיד למידע על כוח האדם שהיא מעסיקה. משרד מבקר המדינה העיר, כי העירייה נדרשת לעדכן את משרד העבודה והרווחה בכל שינוי בנתוני כוח אדם.

---

16 על פי חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ״ז-1967, חייב בשירות עבודה (הכולל לפי החוק, גם עבודה במפעל חיוני - העירייה במקרה דנן) תושב קבוע - למעט חייל, שוטר וכן אישה הרה או לפני תום שנה אחת לידתה - אם הוא באחד הגילים האלה: (א) גבר מגיל 16 עד 65 ועד בכלל; (ב) אישה מגיל 16 עד 60 ועד בכלל. שר העבודה והרווחה, או מי שאליו האציל את סמכויותיו לעניין זה, רשאי לגייסו לצורך זה.

2. ריתוק כוח אדם לעירייה

א. דוח תקן ואיוש אמור להכיל, בין היתר, נתונים על אנשים החייבים בשירות ביטחון, שצה"ל אישר את ריתוקם לעירייה בהליך מקובל[17]. מבדיקת הנתונים של כ-130 בעלי תפקידים בגילים של חייבי שירות ביטחון, הרשומים בדוח האמור, ומהשוואתם עם הנתונים שבענף תנועה ושיבוץ (מדור תנועה ובקרה - מילואים) בצה"ל עלה, כי כ-10% כלל אינם מרותקים לעירייה, אלא אמורים להיות מגויסים לצה"ל בשעת חירום. ביניהם גם אנשים, שהיחידה לכוח אדם אחראית לרתקם ולשבצם לעירייה בשעת חירום (מגויסי חוץ).

יצוין, כי כבר בדוח שנתי של מבקר המדינה מס' 48 (עמ' 1084) נאמר בהקשר לממצאים דומים, כי "יש מקום שהיחידה לכוח אדם תשקול הפעלת מנגנון בקרה בנושא זה על כלל המפעלים החיוניים". היחידה לכוח אדם, בהתייחסה לממצאי הביקורת הודיעה אז, כי "היא בוחנת עם צה"ל אפשרות לבדיקת נתונים תקופתית של כלל המרותקים למפעלים החיוניים בשעת חירום". מהממצאים דלעיל עולה, כי לא חל שינוי בהקשר זה והמצב נותר בעינו.

משרד מבקר המדינה העיר, כי לפני שהעירייה מעבירה ליחידה לכוח אדם את שמות האנשים המרותקים אליה בשעת חירום, עליה לוודא, שאלה אכן אינם משרתים במילואים; על היחידה לכוח אדם לערוך בדיקה דומה, לפני שהיא כוללת מגויסי חוץ ברשימותיה ומשבצת אותם במפעלים חיוניים.

ב. בעת רגיעה, ועדת מל"ח מקומית (הוועדה) היא הגוף המופקד על ההכנות של העירייה לשעת חירום. בשעת חירום, עליה לדאוג להמשך הספקת השירותים החיוניים לתושבים. מכאן החשיבות, שלתפקידים השונים בוועדה בכלל ולתפקידי המפתח בפרט, ישובצו אנשים המרותקים לעירייה בשעת חירום, וכי יהיו מקרב פטורי גיוס או מקרב חייבי גיוס שצה"ל אישר את ריתוקם לעירייה, כמתחייב מהנחיות מטה מל"ח ארצי.

רשימת האיוש של חברי הוועדה מפברואר 2001 מנתה 34 חברים (לא כולל גורמי חוץ). בביקורת עלה, כי בניגוד להנחיות הכלליות, 13 מחבריה לא היו מרותקים לעירייה, ועל כן אין ודאות שהם יהיו זמינים בשעת חירום. יצוין, כי כמחציתם היו בעלי תפקידי מפתח בוועדה, וביניהם: המנכ"ל, המשנה למנכ"ל, מרכז הוועדה, היועץ המשפטי, הגזבר, הדובר, מהנדס העיר ומנהל מטה פינוי וקליטה.

3. תגבור כוח אדם

דוח תקן ואיוש כולל גם רשימות שמיות של בעלי תפקידים שנועדו לתגבור (מעבר לבעלי התפקידים שמאיישים את התקנים שנקבעו). רשימות תגבור אלה אינן כלולות במניין העובדים המשובצים לאיוש תקנים, ובפועל הן מהוות רשימות של כוח אדם רזרבי.

עיון בדוח תקן ואיוש, הנכון לאוגוסט 2001, העלה, כי על אף שמשרות מסוימות שנקבעו להם תקנים לא היו מאוישות, היחידה לכוח אדם שבמשרד העבודה והרווחה לא עשתה שימוש בכוח

---

17 בנוגע להליך, ראו הערת שוליים 13.

האדם הרזרבי כדי לאיישן. בבדיקה של דוח תקן ואיוש ממאי 2002 עלה, כי בעקבות הביקורת איישה היחידה לכוח אדם את המשרות האמורות.

4. תקני כוח אדם למרכזי הפינוי ולמרכזי הקליטה ואיושם

על פי הנחיות רשות פס"ח, תקני כוח האדם האמורים להפעיל את מרכזי הפינוי ומרכזי הקליטה ייקבעו בהתאם לקיבולת המתקנים ולייעודם. מעיון בדוח איוש מתקנים של העירייה מאוגוסט 2001 עלה, כי קיימים פערים בין תקני כוח אדם שנקבעו בהנחיות רשות פס"ח, לבין האיוש בפועל: ב-12 מרכזי פינוי אוישו בין 38% ל-62% מהמשרות, וב-13 מרכזי קליטה, הפער בין האיוש בפועל לבין הנדרש נע בין 10% ל-55%.

5. כוח אדם למטה בריאות

א. בתיק התכנון לבריאות קיימת רשימה של חמישה רופאים (שלושה עובדי עירייה ושני גמלאים), שעל פיה הם זמינים בשעת חירום למלא תפקידים שונים שתטיל עליהם העירייה. בביקורת עלה, שאחד מהם לא רותק לעירייה בשעת חירום; רופאה נוספת מצוינת ברשימה האמורה, אף על פי שהיא כבר מרותקת לאגף לבריאות הציבור של העירייה ואף הוקצה לה שם תפקיד; שני רופאים נוספים הינם גמלאים שהסכימו להתנדב לשירות עבודה. אולם, העירייה לא החתימה אותם על הצהרה למתנדב, כנדרש על פי תקנות שירות עבודה בשעת חירום (מתנדבים), התשל"ד-1973[18]; רופא נוסף, אמנם מרותק לעירייה, אולם, בדוח תקן ואיוש הוא שובץ בשעת חירום כסגנו של מנהל האגף לבריאות הציבור - דבר שבפועל אינו נכון.

ב. כאמור, האחיות מרותקות בשעת חירום למשרד הבריאות. למרות זאת שיבצה אותן העירייה על פי שיקוליה לתפקידים שונים. בביקורת עלה כלהלן: (1) חמש מבין 63 האחיות ששובצו בתחנות לבריאות המשפחה, אינן מרותקות; (2) האגף שיבץ אחיות לעבודה בשעת חירום לתחנות לבריאות המשפחה וכן הקצה אחיות למרט"ל לצורך שיבוצן באחד מצוותיה[19], אולם, אלה האחרונות לא הופיעו ברשימת שיבוץ כוח אדם של הצוותים האמורים.

יצוין, כי כבר בביקורת שערך מבקר העירייה באגף לבריאות הציבור במארס 1998 צוין, בין השאר, כי נמצאו מקרים של חוסר תיאום בין האגף לבין המרט"ל בנוגע לשיבוץ אחיות. בהתייחסותה לממצאי הביקורת הנוכחית ציינה העירייה, כי אכן הייתה טעות בשיבוץ מספר אחיות, והיא תוקנה כבר במהלך הביקורת של מבקר המדינה.

6. כוח אדם להפעלת המרט"ל

שיבוץ כוח האדם של יחידות המרט"ל לתפקידם בשעת חירום דורש עבודת תיאום רבה, הן בגלל ריבוי הצוותים, והן בגלל היותם צוותים המשולבים מבעלי תפקידים שונים בתחום הרווחה. התברר, כי בידי העירייה רשימה של צוותי יחידות המרט"ל על פי חלוקה למקומות פעולתם למקרה הצורך, שעודכנה בתחילת שנת 2001. בביקורת עלה, כי העירייה לא נקטה את הפעולות הנדרשות מול היחידה לכוח אדם, כדי להבטיח את פעולת הצוותים הללו בשעת חירום. זאת, על ידי קביעת תקנים

---

18 על פי תקנות אלה, מתנדב הוא מי שאינו חייב בשירות עבודה על פי החוק, שהגיש הצהרת התנדבות כנדרש בתקנות. עוד נקבע בתקנות, כי הוראות החוק יחולו עליו כאילו היה חייב בשירות עבודה.

19 צוותים הכוללים אנשי מקצוע מתחום הרווחה וכן אחיות, שיפעלו על פי הצורך במרכזי הפינוי והקליטה.

והתאמתם לפעולה בשעת חירום, ועל ידי איוש המשרות. בעקבות הביקורת, הותאמו תקני כוח האדם לנדרש בשעת חירום, ומרבית התקנים אוישו.

7. הכשרת מערך כוח האדם של מטה פינוי וקליטה והדרכתו

על פי הנחיות רשות פס"ח לרשויות מקומיות והנחיות פנימיות של הרשות לפס"ח, על ועדת פס"ח בסיוע הרשות לפס"ח, בין השאר, להכשיר כוח אדם ולהדריכו לביצוע משימותיו בשעת חירום. יצוין, כי בהנחיות אלה לא נקבעו, בין השאר, התדירות שבה יש לערוך השתלמויות והכשרות, ההיבטים שיש לכלול בהן והרכב המשתתפים.

בביקורת עלה, כי העירייה לא הכשירה ולא תדרכה, אף לא באחד מהמתקנים, את סגל המתקן כמכלול. בשלוש השנים האחרונות ערך מנהל מטה פינוי וקליטה שתי השתלמויות בלבד, שנועדו רק לחלק מאנשי הסגל של המתקנים.

נציגי משרד מבקר המדינה התקשרו בטלפון, אקראית, ל-24 אנשי סגל של 12 מרכזי פינוי ומרכזי קליטה. משיחות אלה התברר, כי 18 לא ידעו מהו תפקידם בשעת חירום, או לאילו מתקנים הם שובצו; האחרים לא ידעו את ייעוד המתקן שאליו שובצו, ולא ידעו מי הם אנשי הסגל הנוספים, שעימם הם אמורים להפעיל את המתקן בשעת חירום.

☆

הליקויים דלעיל מוכיחים, כי בעת הביקורת מערך כוח האדם לשעת חירום של העירייה לא היה ערוך כנדרש. דבר זה בא לידי ביטוי באי-עדכונו של מערך כוח האדם העירוני, שמשליך ממילא ישירות גם על אי-עדכונו של דוח תקן ואיוש של היחידה לכוח אדם. כתוצאה מכך, לנתון שבדוח תקן ואיוש מאוגוסט 2001, שלפיו כ-91% מהמשרות בתקני כוח אדם של מערך המל"ח העירוני היו מאוישות, אין משמעות מלאה. תשובת העירייה לממצאי הביקורת מצביעה על כך, שהעירייה על מחלקותיה השונות פועלת לתיקון הליקויים. מן הראוי, שהעירייה בשיתוף היחידה לכוח אדם, תשלים בהקדם את היערכותה בנושא כוח אדם ותתמיד בעדכון שוטף של דוחות כוח האדם.

תרגילים וביקורות כוננות של מטה מל"ח מחוז דן בעירייה

מוכנותו של מערך המל"ח להפעלה בשעת חירום מותנית, בין היתר, בפעולות הדרכה, בביקורות כוננות ובתרגילים, הצריכים להקיף את כל בעלי התפקידים במערך המל"ח, החל בבעל התפקיד החיוני הבודד ובצוותי ההפעלה, וכלה במטות ההפעלה ובמפעלים החיוניים. התרגילים הם למעשה השלב המתקדם בהיערכות כלל מערך המל"ח בכל הרמות, והם מהווים סיכום לפעילות השוטפת בעת רגיעה להכנה לשעת חירום.

1. על פי נוהל ביקורות שפרסם מטה מל"ח ארצי בנובמבר 1994 (להלן - נוהל ביקורות), על רמ"ט מל"ח מחוזי, בשיתוף נציגי הרשויות הייעודיות, לבצע ביקורות כוננות ברשויות המקומיות שבתחום אחריותו. מאחר שברשויות המקומיות מתבצעים גם תרגילים, יש לערוך, לסירוגין, תרגיל (בשנה אחת) וביקורת כוננות (בשנה השנייה). יצוין, כי הנוהל אינו מתייחס לצורך במעקב אחר

תיקון ליקויים שהועלו במהלך ביקורת הכוננות. בביקורת עלה, כי בניגוד לנדרש בנוהל הביקורות, בשנים 1992 -2001 ערך רמ"ט מל"ח מחוז דן שלוש ביקורות כוננות בעירייה במקום חמש, ושני תרגילים בלבד במקום חמישה.

2. מעיון בסיכומים של שלוש ביקורות הכוננות שערך רמ"ט מל"ח מחוז דן עלה, כי על פי רוב, עורכי הביקורת הסתפקו ברישום ציון[20] המאפיין את המצב שהתגלה בפועל בעת הביקורת, ולא פירטו את מהות הליקויים שהעלו ואת ההמלצות לתיקונם. במקרים אחרים, מהות הליקוי לא הייתה ברורה. בהתייחסותו לממצאי הביקורת, הודיע מטה מל"ח ארצי באפריל 2002, כי הוא ינחה את רמ"טי מל"ח להבליט את הליקויים ולעקוב אחר תיקונם.

הספקת מים בשעת חירום

כל רשות מקומית אחראית בשעת חירום להספקת השירותים החיוניים לאוכלוסייה בתחום שיפוטה, לרבות הספקת מים. באוגוסט 1987 פרסמו הרשות העליונה למים ומטה מל"ח ארצי הנחיות לתכנון, לארגון ולתפעול של משק המים ומערכות הביוב ברשויות מקומיות בשעת חירום (להלן - ההנחיות). בנוסף לכך, פרסמה הרשות העליונה למים נוהל, שמטרתו להנחות את הרשויות המקומיות בהכנת תכניות הצטיידות על בסיס אמות המידה שנקבעו בהנחיות (להלן - הנוהל).

על פי ההנחיות, תכנון הספקת המים בשעת חירום מבוסס על ארבע דרגות חירום אפשריות, מבחינת היקף ההפרעות העלולות לחול בהספקת המים[21]. בהנחיות נקבע, שתכנון הספקת המים בשעת חירום בדרג המקומי ייערך למצבי חירום 3 ו-4 ויתבסס על שני מסמכים: האחד - תכנית-אב[22] שתיבחן לפחות אחת לחמש שנים, והשני - תיק תכנון מקומי לשעת חירום בתחום המים, אשר יעודכן באופן שוטף (להלן - תיק תכנון).

על פי תכנית-האב להספקת מים בתחומה המוניציפלי של תל אביב-יפו, שעודכנה ב-1998, התגוררו באותה שנה בעיר כ-350,000 תושבים, וצריכת המים נאמדה בכ-49 מיליון מטר מעוקב (להלן - מ"ק) בשנה. 95% מכמות המים סופקה לעיר על ידי "מקורות חברת מים בע"מ" (להלן - מקורות), והיתרה נשאבה מהבארות העירוניות. לעיר 36 בארות, שמתוכן 18 בלבד היו פעילות בתחילת 2002, ושלוש בריכות מים (שתי בריכות בנפח של 10,000 מ"ק כל אחת, ובריכה בנפח של 25,000 מ"ק).

1. הספקת מים לעיר במצב חירום 3

מצב חירום 3 הוגדר בהנחיות כמצב של הפרעות או פגיעות חמורות במערכת הספקת הכוח (חשמל), אשר גורמות לירידה כללית בכושר הספקת המים. כתוצאה מכך, יסופקו מים תוך כדי הפרעות, כגון לחצי הספקה נמוכים. בהנחיות נקבעו הנורמות להספקת מים במצב חירום זה ליישובים שונים לפי גודלם. בהסתמך על נורמות אלה, על העירייה לספק כ-35,000 מ"ק ליממה, כשרבע מכמות זו (כ-9,000 מ"ק ליממה) תסופק לעיר על ידי חברת מקורות, והיתרה מהבארות העירוניות. יצוין, כי ספיקתן היומית של הבארות הפעילות (מהן ישאבו בשעת חירום במשך 20 שעות ביממה) גבוהה מכמות המים שיש לספק לעיר במצב חירום 3. עוד יצוין, כי מצבן של

---

20 מדרג הציונים נע בין "1 - מלא" (ציון גבוה) לבין "3 - לא קיים" (ציון נמוך), ובתווך קיים ציון "2 - חלקי".

21 מצב 1 הוא הקל ביותר ומצב 4 הוא החמור ביותר.

22 תכנית-אב - תכנית המכינה רשות מקומית להספקת מי שתייה לתושביה ברגיעה ובשעת חירום.

הבארות הפעילות מאפשר שאיבה מוגברת אף לתקופה של מספר חודשים, בלי לפגוע בכמות המים או באיכותם[23].

העירייה הכינה תכנית להספקת מים לעיר במצב חירום 3. בביקורת עלה, כי מסיבות טכניות, תכנית זו איננה נותנת מענה לצורך בהספקת מים לאזורים מסוימים בעיר. זאת משלוש סיבות עיקריות: א. לפי תכנית-האב, לחצים נשמרים בצנרת כל עוד כמות המים המסופקת גדולה מזו הנצרכת. מאחר שכמויות המים המוקצבות לעיר במצב חירום 3 קטנות מאוד בהשוואה לכמויות המים העוברות בצנרת במצב רגיעה, לא ניתן להבטיח קיום לחץ שיאפשר הספקת מים לכל אזורי העיר. כמו כן, מאחר שקיימים בעיר הבדלי גבהים, באזורים שאינם אזור לחץ גבוה המגובה בבאר, ייתכן שייגרמו שיבושים בהספקת המים; ב. באזורים מסוימים בעיר אין בארות שיכולות לספק מים בשעת חירום. באזור מרכז העיר ובאזור הצפון הישן, שגבולותיהם: סלמה בדרום, עבר הירקון בצפון, דרך נמיר ודרך פתח תקוה במזרח והים במערב - אין באר, מאחר שבשנת 1998 סתמה העירייה את הבאר שסיפקה מים לאזור זה (בנושא זה, ראו בהמשך); ג. לדברי נציגי אגף המים של העירייה (להלן - אגף המים), חלק מהבארות הפעילות אינן מחוברות לקווים ראשיים, ולכן יהיה קשה לספק באמצעותן מים לכל חלקי העיר. גם כמות המים שתזרים מקורות מופנית ישירות לבריכת ארלוזורוב ואינה מאפשרת אף היא, בשל כמות ולחצים נמוכים, הספקת מים לכל חלקי העיר. יצוין, כי על אף שייתכן שמים לא יגיעו כאמור לכל חלקי העיר, אין בתכנית פתרון לאזורים אלה. בהתייחסותה ממאי 2002 ציינה העירייה, כי באזורים אלה מתוכננת הספקת מים באמצעות מיכליות (בנושא זה, ראו בהמשך).

2. נפח איגום דרוש

לעיר שני מרכזי איגום השולטים על רשת הספקת המים, ובהם בריכות מים. הבריכות משמשות הן כמאגרי מים תפעוליים לוויסות[24] והן כאיגום למצבי חירום וכשל. נפח האיגום המומלץ על ידי מינהל המים לוויסות יומי, לצורכי כיבוי אש ולמצבי כשל, הוא כשליש הצריכה ביום שיא[25], כ-63,000 מ"ק מים בשעה שהאיגום הפוטנציאלי בעיר עומד על 45,000 מ"ק בלבד. בספטמבר 2001 רוקנה העירייה את הבריכות שבמרכז איגום א', שנפחן הכולל 20,000 מ"ק, ולפיכך עמד נפח האיגום במועד סיום הביקורת על 26,000 מ"ק[26] בלבד, המהווים כ-41% מנפח האיגום שהמליץ מינהל המים.

3. מרכז איגום א'

בשנת 1992 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה שבמשרד הפנים תכנית מתאר להקמת שכונה סביב בריכות המים שבמרכז איגום א'. בעקבות התחלת הבנייה של מוסדות ציבור בשטח הסמוך לבריכות המים, עלה נושא מיגון הבריכות כנגד הצפה במקרה של רעידת אדמה. בעקבות זאת, ביוני 2001 התקשר אגף המים עם משרד מהנדסים, כדי לבצע סקר כשלים לבריכות ולקווי מים ראשיים. תוצאות הסקר הצביעו על קיום סכנת הצפה כתוצאה מרעידת אדמה בכל מפלס של מים בבריכות,

---

23 במסמך של אגף המים שבעירייה מאוגוסט 2001 צוינה חוות דעת של הידרולוג יועץ לאגף המים, שעל פיה "ניתן לשאוב שאיבה רצופה במשך עשרה שבועות, מותנה בכך שבכל שבוע (בזמן ההפעלה) תיערך בדיקת מפלסי מי התהום ומליחות המים".

24 חברת מקורות מספקת מים לפי הצריכה הממוצעת. כאשר הצריכה בפועל נמוכה מהצריכה הממוצעת, יתרת המים נאגרת בבריכות, ואלו מספקות יתרת מים זו, כאשר יש להשלים את כמות המים הדרושה בעת צריכת שיא.

25 צריכה ממוצעת ליום שיא נאמדה בשנת 1999 בכ-190,000 מ"ק.

26 25,000 מ"ק במרכז איגום ב' ו-1,000 מ"ק במרכז איגום א'.

שבגינה, על פי משרד המהנדסים, יש לשקול ביצוע פתרון מיידי נגד הצפה. בעקבות זאת, בספטמבר 2001 רוקנה העירייה כמעט לחלוטין את הבריכות.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת ציין מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י)[27], כי על סמך חוות דעת ובדיקות שערכו יועצים ומומחים מטעמו בפרויקט, המערכת הקיימת להגנה מפני הצפות של בריכות המים תענה על מצבי כשל ברעידת אדמה ברמת הסתברות גבוהה. עוד ציין, כי לא צפויה סכנת הצפה בשל רעידת אדמה, ואין צורך בחיזוק הבריכות.

במארס 1990 החליטה הממשלה לחייב את כל משרדיה לבחון את מידת עמידותם ברעידות אדמה של מבנים ומתקנים שבתחום אחריותם ואת האפשרות לשיפור עמידותם במידת הצורך. עוד קבעה הממשלה, כי באחריות משרד הפנים להטיל על הוועדות לתכנון ולבנייה להתייחס לנושא זה החל מהשלבים המוקדמים של הכנת תכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות ועד לתכניות המפורטות[28].

בביקורת עלה, כי למרות החלטת הממשלה האמורה, לא נתנה הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה תל אביב את דעתה לנושא רעידות אדמה בעת אישור תכנית המתאר לשכונת ה"משתלה", ואישרה לבנות מבנים ציבוריים, וביניהם גני ילדים, סביב הבריכות. יצוין, שגם היתר הבנייה שניתן בינואר 2000 לאחד מגני הילדים, לא כלל התניה בנוגע להתאמות כלשהן שיש לבצע בשל קרבתו של הגן לבריכות. מהתייחסותה של הוועדה המחוזית האמורה לממצאי הדוח עלה, כי לטענתה, ההתניות בתכנית המתאר מ-1992 אכן כללו התייחסות לסיכוני רעידות אדמה. אולם, הן ממסמכי העירייה והן מהתייחסות ממ"י ממארס 2002 לממצאי הביקורת התברר, כי סוגיית כשל בריכות המים, כתוצאה מרעידת אדמה, עלתה לראשונה בספטמבר 2000. לדעת משרד מבקר המדינה, תכנון המתחשב בסיכונים העלולים לנבוע כתוצאה מרעידת אדמה עשוי היה למנוע את הפסקת פעילותן של הבריכות מעבר לתקופה הנדרשת לשיפוצן.

סוגיית אי-תפעול הבריכות במרכז איגום א' ושאלת החלופה לשעת חירום עלו גם בדוח ביקורת כוננות מים וביוב, שערכה הרשות העליונה למים באגף המים בנובמבר 2001. בינואר 2002 עדיין נותרה העיר עם יכולת איגום, שאינה מספיקה לשעת חירום.

לדעת משרד מבקר המדינה, נושא בריכות המים במרכז איגום א' חייב לבוא על פתרונו, בהיותו מרכיב חשוב במוכנות לשעת חירום.

4. באר גבעת עמל

בשנת 1993 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה האמורה את תכנית דרום בבלי. בתשריט[29] לתכנית מופיע, כי בין שני שטחים מצוי מבנה המיועד להריסה. מהמסמכים עלה, כי רק בשנת 1997, עת החלו במימוש תכנית זו, התגלה לגורמים בעירייה, כי בפועל, מבנה זה הינו באר מים פעילה שיועדה לספק מים גם בשעת חירום. יצוין, שבאר זו הייתה היחידה באזור שסיפקה מי שתייה באיכות טובה ושכושר ספיקתה הממוצעת היה גבוה יחסית לבארות אחרות ועמד על 250-300 מ"ק בשעה. בהתייחסותה מאפריל 2002 לממצאי הביקורת, טענה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, כי עובדת היות המבנה המיועד להריסה "באר מים" נסתרה מעיניה. מכאן, שהוועדה אישרה את תכנית

---

27 במסגרת ההסדרים בפרויקט הקמת השכונה נקבע, כי ממ"י יבצע עבודות שונות בפרויקט.
28 בעניין עמידות מבנים ותשתיות ברעידות אדמה, ראו דוח שנתי של מבקר המדינה מס' 51ב, עמ' 245.
29 תשריט - מונח מקצועי שמשמעותו רישום או תרשים.

המתאר מבלי שבירה את מהות המבנה ואת השלכות הריסתו. מדובר בליקוי בתפקוד הוועדה, ועליה להפיק לקחים מכך.

בדצמבר 1997 אישרה נציבות המים את סתימת הבאר, ובמאי 1998 נסתם הגולל על באר גבעת עמל; **בפברואר 2000 העניק נציב המים אישור לקידוח מחקר לבאר חלופית. עד מועד סיום הביקורת טרם סיימה העירייה את הטיפול בעניין זה.**

5. הספקת מים לעיר במצב חירום 4

מצב חירום 4 מוגדר בהנחיות כמצב של פגיעות קשות ברשת חלוקת המים עקב הפגזות, הפצצות וחבלות, שבו על פי ההנחיות, הספקת המים לאוכלוסייה תוגבל לצרכים אישיים בלבד, בעיקר לשתייה, ובכמות של 15 - 20 ליטר לנפש ליממה. כמות המים שתסופק לעיר תעמוד על 525 מ"ק עד 700 מ"ק ליום[30]. הספקת המים במצב זה מושתתת על חלוקת מים לאוכלוסייה באמצעות מיכלי מים ניידים ונייחים וכן ברזיות, שיופעלו בצמוד לבארות המים.

על פי הנוסחה לחישוב נפח המיכלים הדרוש[31], על העירייה להחזיק מיכלים בנפח ממוצע של כ-300 מ"ק: נפח זה יש להחזיק במיכלים נייחים (150 מ"ק) ובמיכלים ניידים (150 מ"ק).

בביקורת עלה, כי לעירייה מיכלים בנפח כולל של 175 מ"ק בלבד ביחס לממוצע הדרוש: 75 מ"ק במיכלים נייחים ו-100 מ"ק בניידים. לטענת העירייה, מאחר שהיא מחשבת את נפח המיכלים הדרוש לפי חמישה סבבי חלוקה ביממה, ומאחר שברשותה ברזיות בכמות מספקת, שיופעלו בצמוד לבארות המים, לדידה כמעט שלא חסרים לה מיכלים. יצוין, כי בניגוד לטענה זו, בסיכום תרגיל מל"ח שערכה העירייה בנובמבר 2000, קבע מנהל אגף המים, כי חסרים לאגף מיכלים. נושא החוסר במיכלים עלה גם בביקורת שביצעה הרשות העליונה למים בינואר 2001. נוכח חילוקי הדעות האמורים, על הגורמים הנוגעים בדבר לבחון סוגיה זו.

6. איגום מים במפעלים חיוניים

תיק התכנון של אגף המים, שעודכן בנובמבר 2001, כולל רשימה של 21 מפעלים חיוניים[32] בעיר הצורכים מים להפעלתם; וביניהם, שש טחנות קמח, שתי מאפיות ושני בתי חולים.

על פי ההנחיות, על המפעלים להיערך ולאגום מים ל-72 שעות צריכה. מכאן, שנפח האיגום הכולל הדרוש ל-21 המפעלים צריך להסתכם ב-7,586 מ"ק, אך בפועל, האיגום הכולל עמד על 1,538 מ"ק בלבד. יצוין, כי ברוב המפעלים אין איגום כלל.

בנוהל ביקורות נקבע, שהרשויות הייעודיות יבצעו אחת לשנה עד שלוש שנים ביקורות במפעלים חיוניים, ושבין היתר, ייבדק נושא המים. עוד נקבע, שהרשויות הייעודיות יעבירו את תוצאות

---

30 על פי ההנחיות, כמות המים מבוססת על מכפלה של הקצבת המים לנפש, במספר המבטא 10% מאוכלוסיית העיר.

31 בנוהל נקבעה הנוסחה לחישוב נפח המיכלים הדרוש. כן צוין בנוהל, כי מספר הסבבים למילוי מיכלי המים הנייחים נע בין ארבעה לשמונה ביממה. נפח המיכלים הדרוש לעירייה חושב בדוח זה בהנחה של ארבעה סבבים ביממה, מצב שלדעת נציגי הרשות למים, על הרשויות המקומיות לשאוף אליו.

32 בהנחיות נקבע, שבתכנון הספקת מים לשעת חירום יכללו רק מפעלים חיוניים הצורכים למעלה מעשרה מ"ק מים ליום.

הביקורות, בין היתר, למטה מל"ח ארצי. לדברי נציגי מטה מל"ח ארצי, מאז 1999 לא העבירו הרשויות הייעודיות לידיהם את תוצאות הביקורת במפעלים חיוניים, כמתחייב מנוהל ביקורות.

7. איגום משאבים

תל אביב-יפו מוקפת ערים רבות, שבכל אחת מהן אמור להיות מאגר של משאבים (כגון: בארות מים, בריכות מים, משאיות ומיכלי מים), שישמש אותן להספקת מים לתושביהן בשעת חירום. מאחר שאין לצפות לשיבושים בהספקת מים בעת ובעונה אחת ובאותו היקף בכל הערים הללו, רצוי להתייחס למשאבים שבכל עיר כחלק ממאגר משאבים, שניתן יהיה לנווט בין הערים השונות, בהתאם למוקד הפגיעה ולדרגת חומרתה.

כלקח מאירוע זיהום המים, יזמה העירייה פנייה לערים שכנות על מנת למסד מערך של סיוע הדדי. התברר, כי יש קושי רב למסד שיתוף פעולה בין הערים ללא גורם-על שיתאם ביניהן. ראוי, שהרשות העליונה למים בשיתוף מטה מל"ח ארצי יקבעו גורם-על שימסד שיתוף פעולה כזה. בהתייחסותם לממצאי הביקורת, ציינו מטה מל"ח ארצי והרשות העליונה למים, בין היתר, כי בעקבות אירוע זיהום המים, הם בוחנים את נושא הספקת המים לאוכלוסייה בעת משבר מים חריף, לרבות סוגיית הסיוע בין רשויות מקומיות.



כעולה מדוח זה, קיימים ליקויים בהיערכות עיריית תל אביב לשעת חירום בעיקר בתחומים הבאים: א. מערך כוח אדם לשעת חירום - הצבתו והכשרתו. ב. יכולת הספקת מים. ג. תיאום והקצאה של מתקנים לשעת חירום. ד. הכנת תיקי תכנון.

אף שמרבית התחומים בהיערכות העירייה לשעת חירום אינם דורשים, בדרך כלל, תקציב מיוחד או נוסף, אלא בעיקר הכרה בצורך ובחשיבות שבהיערכות לקראת שעת חירום, העירייה לא פעלה כנדרש כדי להשיג את ההיערכות המיטבית באותם תחומים, ועל כן עליה לפעול לתיקון הליקויים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוסף לאחריותה של העירייה להיערכותה לשעת חירום, יש חשיבות לכך, שגורמים חיצוניים הנוטלים אף הם חלק באחריות זו, יפעלו על מנת לקדם נושאים עקרוניים שעלו בביקורת ושנמצאים בתחום אחריותם:

א. על מטה מל"ח ארצי, באמצעות מטותיו הפיקודיים והמחוזיים, להקפיד על קשר שוטף עם העירייה לצורך תדרוך והנחיה, ולדאוג לכך שהכנת תיקי-האב תושלם בהקדם.

ב. על משרד הבריאות, מטה מל"ח ארצי והעירייה, לתת את דעתם בנוגע לסוגיית האחריות להיערכותו לשעת חירום של האגף לבריאות הציבור של העירייה.

ג. ראוי שהרשות למים בשיתוף מטה מל"ח ארצי ימצאו פתרון לשיתוף פעולה בין ערים בנוגע לאיגום משאבים בנושא המים.

ד. על הרשות העליונה לפס"ח לקבוע יעד ברור ליכולת הקליטה של מפונים במרכזי קליטה בשעת חירום ברשויות מקומיות.

ה. על הגורמים הרלוונטיים לפעול למציאת פתרון לטיפול בנושא החללים, בתום המהלך הניסיוני בו הוחל.