

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017



תחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים

**ההיערכות להגנת
העורף מפני איום
טילים ורקטות (מיגון
פיזי, התרעה ופינוי
אוכלוסייה) - ביקורת
מעקב**



ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב

רקע

מדינת ישראל וצה"ל פועלים בתחום ההתגוננות האזרחית להגנה מפני איום טילים ורקטות במטרה להגן על האוכלוסייה האזרחית ולמנוע פגיעה בנפש; לצמצם נזקים לרכוש; למזער את הפגיעה בתחושת הביטחון של האוכלוסייה ולאפשר לה לקיים שגרת חיים, ולצמצם את הפגיעה בפעילות המשק.

בדצמבר 2016 פרסם משרד מבקר המדינה דוח על ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (הביקורת הקודמת), ובו נמצאו ליקויים אשר עלולים להגדיל את הסיכון לחיי האוכלוסייה בעת לחימה. ליקויים מהותיים במיוחד נמצאו ביישובי גבול הצפון.

נתוני מפתח

50,000	300,000	2.6 מיליון
תושבים מתגוררים בערים שדרות וקריית שמונה, אשר תוכניות הפינוי שלהן לא הושלמו	מספר התושבים שיש להיערך לפינויים על פי החלטת הממשלה	תושבים בישראל (28%) ללא מיגון תקני בסמוך למקום מגוריהם (נכון לשנת 2018)
17	231,650	50,000
יישובים בסמוך לגבול (שבהם מתגוררים כ-8,000 תושבים) ללא יעד לקליטת תושבים במקרה שפינויים יידרש בשל מצב חירום	תושבים בישראל המתגוררים עד 40 ק"מ מגבול רצועת עזה ללא מיגון תקני בסמוך למקום מגוריהם (נכון לשנת 2018)	תושבים בישראל המתגוררים עד 9 ק"מ מגבול הצפון ללא מיגון תקני בסמוך למקום מגוריהם (נכון לשנת 2018)
		12,601
		מקלטים ציבוריים בישראל, מתוכם 2,494 (20%) אינם כשירים (נכון לשנת 2019)

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד יוני 2019 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר תיקון עיקר הליקויים שעלו בביקורת הקודמת. הביקורת נעשתה בצה"ל: בפיקוד העורף, באגף המבצעים שבמטה הכללי, בפיקוד הדרום, בפיקוד הצפון ובחיל האוויר והחלל, וכן במשרד הביטחון לרבות ברשות החירום הלאומית. בדיקות השלמה נעשו עד אוקטובר 2019 במטה לביטחון לאומי; במשרד הפנים; במשרד הבריאות; במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; במשרד לביטחון הפנים; וברשויות מקומיות ברחבי הארץ.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם חלק מן הנתונים שהובאו בדוח זה, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

- 📌 לכ-2.6 מיליון (28%) תושבים בישראל אין מיגון תקיני בסמוך למקום מגוריהם.
- 📌 ביולי 2018 קבע הקבינט המדיני-ביטחוני כי תגובש תוכנית רב-שנתית לשנים 2019 - 2030 למיגון העורף ולשיפור המוכנות לרעידות אדמה (תוכנית "מגן הצפון"). תוכנית זו טרם גובשה ולא הוקצה לה מקור תקציבי, ועל כן מימושה מוטל בספק.
- 📌 ביוני 2014 קיבלה הממשלה החלטה להסדיר את הסמכויות בין משרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים בכל הנוגע לטיפול בעורף. הסדרה זו טרם הושלמה.
- 📌 מקלטים ציבוריים הנמצאים ביישובים הסמוכים לקו הגבול ושתושביהם עלולים להידרש לשהות בהם שהייה ממושכת יכולים להיחשב כשירים מבחינת פיקוד העורף אף שלא מתקיימים בהם התנאים הפיזיים הנדרשים לשהייה ממושכת. כמו כן, הצפיפות הצפויה במקלטים הפרטיים המשותפים עלולה לא לאפשר שהייה ממושכת בהם. העובדה שחלק מאמצעי המיגון לא מאפשר למתמגנים שהייה ממושכת לא באה לידי ביטוי בסקירת מצאי המיגון הכשיר שמציג פיקוד העורף.
- 📌 על פי קביעת רשות החירום הלאומית, תוכנית "מלונית" לפינוי אוכלוסייה מקווי עימות מבוססת על עקרונות יסוד שגויים ויהיה קושי ביישומה. התוכנית החלופית שמגבשת רח"ל בימים אלו אינה עוסקת בפינוי יישובי גבול הצפון.
- 📌 תוכניות הפינוי של הערים קריית שמונה ושדרות טרם הושלמו.



מאז הביקורת הקודמת שופר המענה במיגון העורף על ידי הוספת ממ"דים לכמיליון תושבים. מאז הביקורת הקודמת שיפר פיקוד העורף את אופן הצגת נתוני המיגון למקבלי ההחלטות, והוא אינו כולל אמצעי מיגון שאינם כשירים.

בפברואר 2018 אישר שר הביטחון תוכנית דו-שנתית בהיקף של כ-150 מיליון ש"ח למיגון יישובים הנמצאים בטווח של עד 20 ק"מ מגבול סוריה ומגבול לבנון. במסגרת התוכנית עד סוף יולי 2019 שופצו 553 מקלטים, ועד סוף שנת 2019 יושלם שיפוצם של 181 נוספים.

בשנים 2015 - 2019 השקיעה מערכת הביטחון כ-400 מיליון ש"ח בשיפור מערך ההתרעה. כתוצאה מפעולות שונות של פיקוד העורף וחיל האוויר והחלל גדל זמן ההתרעה ביישובי עוטף עזה מאז הביקורת הקודמת במספר שניות, וחלה התקדמות ביכולות הגילוי ביישובי הצפון. מאז הביקורת הקודמת חלה התקדמות בהיערכות משרדי הממשלה לפינוי אוכלוסייה כפי שנגזר מהחלטת הממשלה "מלון אורחים".

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד האוצר, משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים ופיקוד העורף, שנציגיהם שותפים בצוות הבין-משרדי, ישלימו את גיבושה של תוכנית למיגון העורף בעלות כוללת של 5 מיליארד ש"ח בהתאם להחלטת הקבינט המדיני-ביטחוני מיולי 2018.



על משרד הפנים ופיקוד העורף להאיץ ברשויות המקומיות למלא את תפקידן בכל הנוגע לאכיפת חוק הג"א בנושא המקלטים הפרטיים המשותפים כדי להבטיח את כשירותם לצורך הגנת התושבים בחירום.



על משרד הביטחון והמשרד לביטחון הפנים, בתיאום עם המטה לביטחון לאומי, לפעול ליישום החלטת הממשלה 1661 ולהביא הצעה להסדרת הסמכויות בין שני המשרדים בכל הנוגע לטיפול בעורף. ככל שיש מחלוקות בין המשרדים, על המטה לביטחון לאומי להביא אותן להכרעת ראש הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני.



ראוי שפיקוד העורף יתייחס ליכולת השהייה במקלטים כמרכיב בכשירותם וימפה מתוך כלל המקלטים הציבוריים והפרטיים המשותפים את אלו שאינם מאפשרים שהייה ממושכת, בפרט באזורים המאווימים.



מומלץ כי רשות החירום הלאומית תסיים את גיבוש התוכנית לפינוי יישובים מקווי העימות, כולל יישובי עוטף עזה וגבול הצפון.



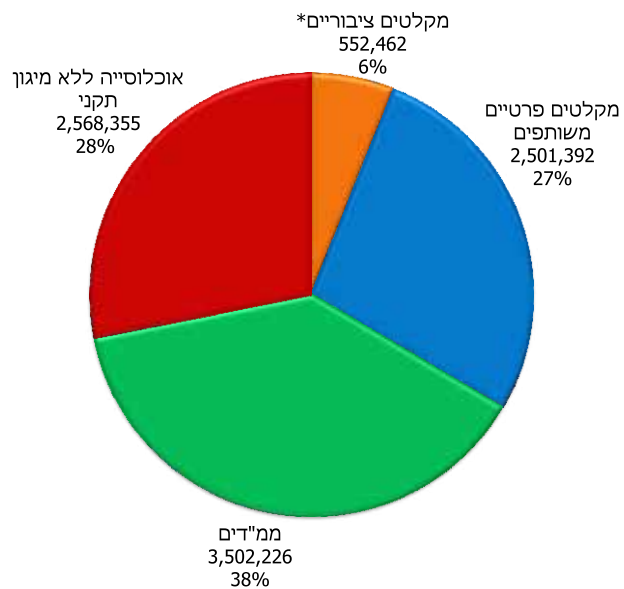
על צה"ל - בשיתוף רשות החירום הלאומית ורשות פינוי, סעד וחללים - להשלים את התוכנית לפינוי ולקליטה של תושבי שדרות וקריית שמונה ולהיערך לכך באופן מיטבי.



סיכום

במהלך אירועי לחימה בשנים האחרונות נורו מאות טילים ורקטות מדי יום לעבר ישראל. לפי איום הייחוס כמות זו תגדל, ועשרות אלפי טילים ורקטות ישוגרו לישראל בימי הלחימה. משרד מבקר המדינה בחן את תיקון עיקר הליקויים שעלו בביקורת הקודמת ומצא כי חל שיפור ביכולת הגילוי וההתרעה ובמוכנות משרדי הממשלה לפינוי אוכלוסייה, אולם התוכניות לפינוי אוכלוסייה טרם הושלמו וחלקן אינן בנות ביצוע. עוד עלה כי טרם הוסדרו סמכויות הגופים המטפלים בעורף, נותרו פערי מיגון משמעותיים, וטרם יושמה החלטת הקבינט המדיני-ביטחוני לגבש תוכנית רב-שנתית לטיפול בעורף.

תמונת מצב של מיגון תושבי ישראל, 2018



המקור: על פי נתוני פיקוד העורף, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* המקלטים הציבוריים כוללים גם מחסה המוני תקני.



ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב

מבוא

על פי איום הייחוס¹ לעורף של צה"ל, במלחמה רב-זירתית צפוי ירי של עשרות אלפי רקטות וטילים, חלקם (מאות בודדות) מדויקים, על העורף האזרחי של מדינת ישראל ממדינות ומארגוני טרור עוינים. היקף האיום ואיכותו יוצרים פוטנציאל לפגיעה נרחבת באזרחים. הנחת העבודה בקביעת איום הייחוס היא כי בכל תרחיש עימות עם מדינות וגורמים עוינים באזור יהיה העורף האזרחי יעד לפגיעה.

חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א), מגדיר התגוננות אזרחית כ"אמצעים הנקוטים לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזו". בחוק נקבע כי האחריות לביצועו מוטלת על שר הביטחון.

ממשלת ישראל וצה"ל נוקטים כמה פעולות משולבות בתחום ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות. המטרות של פעולות אלה הן להגן על האוכלוסייה האזרחית ולמנוע פגיעה בנפש; לצמצם נזקים לרכוש; למזער את הפגיעה בתחומת הביטחון של האוכלוסייה; לאפשר לאוכלוסייה האזרחית לקיים שגרת חיים ולצמצם את הפגיעה בפעילות המשק (להלן - רציפות תפקודית).

הפעולות המשולבות שנוקטים ממשלת ישראל וצה"ל הן קביעת תקנים לאמצעי המיגון הפיזי; קביעת הנחיות התנהגות לתושבים בעת התקפה (להלן - מדיניות ההתגוננות); היערכות של צה"ל ושל משרדי ממשלה שונים לפינוי אוכלוסייה מאזורים מסוימים; הפעלת מערך לגילוי טילים ורקטות הנורים לעבר ישראל; הפעלת מערך של צופרים והודעות באמצעי התקשורת למתן התרעה לכלל האוכלוסייה על המקום הצפוי של נפילת הטיל או הרקטה. פעולות נוספות הן הפעלת מערכות להגנה אקטיבית כדי ליירט טילים ורקטות והתקפה על מטרות אויב כדי לנטרל את האיום².

במסגרת הפעולות המשולבות בתחום ההתגוננות האזרחית מפני איום טילים ורקטות פועלים, בין היתר, הגופים הבאים:

- 1 איום הייחוס הוא החלטה פיקודית המגדירה את האיומים המרכזיים בשנים שבהן חלה התוכנית הרב-שנתית (להלן - תר"ש), מולם יועמד המענה הצה"לי בבניין כוח.
- 2 יובהר כי דוח זה אינו עוסק במערך ההגנה האקטיבית ובתוכניות ההתקפה של צה"ל כנגד מערך הטילים והרקטות של האויב.



1. **פיקוד העורף (להלן - פקע"ר):** בנובמבר 1991 החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט המדיני-ביטחוני או הקבינט) להקים בצה"ל את פקע"ר, כדי שיארגן וינהל את שירות ההתגוננות האזרחית (להלן - הג"א) במדינת ישראל. בחוק הג"א נקבע כי שר הביטחון על פי המלצת הרמטכ"ל, ימנה קצין בצה"ל לכהן בתפקיד ראש הג"א. לפי פקודות צה"ל, מפקד פקע"ר, קצין בדרגת אלוף, מונחה בענייני הג"א אלה על ידי שר הביטחון.
 2. **רשות חירום לאומית (להלן - רח"ל):** בדצמבר 2007 החליט הקבינט³ להקים במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) את רח"ל, אשר תשמש "גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון ותסייע בידו לממש את אחריות-העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום".
 3. **חיל האוויר והחלל (להלן - ח"א):** הגוף האחראי לגילוי וזיהוי של כלי טיס העלולים לחדור לתחומה של מדינת ישראל, ולגילוי וזיהוי של טילים אשר נורים לעברה ולשיערוך מקום פגיעתם הצפוי.
 4. **רשות לפינוי סעד וחללים (להלן - רשות פס"ח):** רשות פס"ח, המנוהלת על ידי משרד הפנים, אחראית לנהל מערך לקליטת אוכלוסייה מפונה ולטפל בחללים אזרחיים בשעת חירום⁴. ברשות מיוצגים משרדי ממשלה, פקע"ר, משטרת ישראל והמרכז לשלטון מקומי.
- בדצמבר 2016 פרסם משרד מבקר המדינה דוח על ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) (להלן - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת)⁵. בדוח הקודם נמצאו פערים בהיערכות להגנת העורף, חלקם מהותיים, אשר היה בהם כדי להגדיל את הסיכון לחיי התושבים בעת לחימה. פערים מהותיים במיוחד נמצאו ביישובי גבול הצפון. חלק מהפערים נבעו מהיעדר תיאום בין הגורמים השונים העוסקים בנושא הטיפול בעורף, ובכלל זה משהב"ט, צה"ל והמטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל), ומהיעדר מידע מלא בקרב מקבלי ההחלטות בנוגע למוכנות העורף לחירום.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד יוני 2019 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת בתחומים הנוגעים להגנת העורף, כלהלן: המיגון הפיזי (מקלטים, מרחבים מוגנים, פתרונות מקלוט), מערך הגילוי וההתרעה

3 החלטה ב/43 של הקבינט (19.12.07).

4 בהתאם להחלטת הממשלה 515 (14.8.60).

5 מבקר המדינה, דוח מיוחד "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה)" (2016).



וההיערכות לפינוי אוכלוסייה. הביקורת נעשתה בצה"ל: בפקע"ר, באגף המבצעים שבמטה הכללי (להלן - אמ"ץ), בפיקוד הדרום (להלן - פד"ם), בפיקוד הצפון (להלן - פצ"ן) ובח"א, וכן במשהב"ט לרבות ברח"ל. בדיקות השלמה נעשו במל"ל, במשרד הפנים, במשרד הבריאות, במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) וברשויות מקומיות⁶. השלמות לביקורת נערכו עד אוקטובר 2019.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם חלק מן הנתונים שהובאו בדוח זה, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב). חסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת. להלן עיקרי הממצאים:

הסדרת הסמכויות בין משרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים בטיפול בעורף

בישיבת הממשלה שהתקיימה באפריל 2007 הוחלט ש"אחריות-העל" לטיפול בעורף בכלל מצבי חירום, לרבות מלחמה, תהיה בידי שר הביטחון, אך לא הובהרה המשמעות של המושג "אחריות-העל"⁷.

ביוני 2014 החליטה הממשלה (להלן - החלטה 1661) ששר הביטחון והשר לביטחון הפנים יציגו עד ל-1.11.14 "הצעה להסדרת סמכויות בתחום האמור בין משרד הביטחון לבין המשרד לביטחון הפנים, לרבות הסדרה של סמכויות השר לביטחון הפנים באירועי חירום שלגביהם לא חל חוק ההתגוננות האזרחית"⁸.

משרד מבקר המדינה העיר על אי-הסדרת האחריות לטיפול בעורף בכמה דוחות שפרסם⁹. למשל, בדוח מ-2015 ציין משרד מבקר המדינה בנוגע לתחום הטיפול בעורף כי "התשתית הנורמטיבית עודה מורכבת ובלתי שלמה, היא אינה מגדירה בבהירות את חלוקת האחריות בין כל הגורמים העוסקים בתחום זה [משהב"ט, המשרד לבט"פ (משטרת ישראל), פקע"ר ורח"ל] ועל כן מקשה את שיתוף הפעולה והתיאום המיטבי בין הגופים העוסקים בכך"⁹. כן ציין משרד מבקר המדינה כי במצב

6 במועצות המקומיות שלומי וקצרין; בעיריית קריית שמונה; ובמועצות האזוריות גולן וגליל עליון.

7 החלטת הממשלה 1577 (15.4.07).

8 לדוגמה: מבקר המדינה, דוח מיוחד "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה" (2007), מבקר המדינה, דוח שנתי 163 (2013), סודי ביותר, בפרק "היבטים בהיערכות העורף לחירום", מבקר המדינה, דוחות ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום (2015), בפרק "ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף".

9 מבקר המדינה, דוחות ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום (2015), בפרק "ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף", עמ' 4.

חירום "עלולה להתקיים חפיפה בין תחומי האחריות בתחום המאמץ המבצעי של השר לבט"פ, בהיותו ממונה על המשטרה, לבין אלו של שר הביטחון, והדבר עלול להביא לאי בהירות בניהול מאמץ זה באירועי חירום"¹⁰.

בביקורת הקודמת נמצא כי עדיין לא הושלמו הסדרת הסמכויות וחלוקתן בין המשרד לבט"פ למשהב"ט כפי שנקבע בהחלטה 1661.

בביקורת הנוכחית נמצא כי המל"ל ומשהב"ט לא הגיעו להסכמה על אופן הסדרת חלוקת הסמכויות בין המשרד לבט"פ למשהב"ט בכל הנוגע לטיפול בעורף וכתוצאה מכך פעלו בנושא זה בנפרד, כמפורט להלן:

ביוני 2016 הפיץ משהב"ט למשרדי הממשלה תזכיר הצעת חוק בנושא מוכנות המרחב האזרחי למצבי חירום במשק¹¹ (להלן - הצעת החוק) לצורך קבלת התייחסותם. הצעת החוק משאירה על כנה את אחריות-העל של שר הביטחון לכלל מצבי החירום בעורף. עם זאת, בהצעת החוק נעשה שימוש במונח "מצב חריג" לציון אירוע שאינו מוגדר כמצב חירום בעורף כדוגמת סופת שלגים או שריפה בקנה מידה גדול, ונקבע כי בסמכות הממשלה להחליט על היערכות לקראת "מצב חריג" ולקבוע איזה משרד ממשלתי יהיה אחראי לנושא. עוד נקבע כי ב"מצב חריג" שר הביטחון מוסמך להטיל על רח"ל לסייע למשרד שעליו הוטלה הממשלה את האחריות.

בעניין זה מסר באוקטובר 2019 המשרד לבט"פ בתשובתו על ממצאי הביקורת (להלן - תשובת המשרד לבט"פ) כי "למשרד לביטחון הפנים היו הסתייגויות רבות מההצעה... תזכיר החוק יוצר קבוצה חדשה של מצבי חירום ('מצבים חריגים') שלא ברור מה היחס בינם לבין אירועי החירום האזרחיים. המשרד לביטחון פנים סבור כי קיימת חובה להקנות מעמד מיוחד לשר לביטחון הפנים שעליו הוטלה בעבר מלוא האחריות בגין אותם 'מצבים חריגים' כדוגמת השריפה בכרמל; סופות שלגים וכדומה. על כן יש לקבוע בהצעת החוק כי השר לביטחון הפנים יישא באחריות לניהול אותם אירועים".

ביולי 2016 הפיץ המל"ל טיוטת הצעה בדבר הסדרת הסמכויות בתחום הכנת העורף למצבי חירום בין משהב"ט למשרד לבט"פ (להלן - הצעת המל"ל) כפי שמסר משרד ראש הממשלה בתשובתו לביקורת הקודמת. על פי הצעת המל"ל, שר הביטחון יהיה אחראי לטיפול בעורף באירועי חירום מלחמתיים, ואילו השר לבט"פ יהיה אחראי לטיפול בעורף באירועי חירום שאינם מלחמתיים. עוד נקבע בהצעת המל"ל כי באירוע חירום שאינו מלחמתי תוכפף רח"ל לשר לבט"פ.

10 שם, עמ' 23.

11 הצעת חוק מוכנות המרחב האזרחי למצבי חירום במשק, התשע"ו-2016.



באוקטובר 2016 כתב היועץ המשפטי של מערכת הביטחון לשר הביטחון כי לאחר קבלתה של החלטה 1661 טופלה הסוגיה על ידי המל"ל. במכתבו ציין כי: "אנו סבורים, כי אין לקבל את הצעת המל"ל ויש לדבוק... בהחלטת הממשלה מס' 1577 מיום 15.4.2007 הקובעת, בין היתר, כי אחריות-העל לטיפול בעורף בכלל מצבי חירום (לרבות מצב מיוחד בעורף, מלחמה ומצבי חירום הנגרמים כתוצאה מאסונות טבע) תהיה בידי שר הביטחון... ואכן כך ניסחנו את תזכיר החוק [הצעת החוק]... לאור האמור, אנו מציעים להמתין לכינוס ועדת השרים לחקיקה, בה ידון תזכיר החוק וככל שהממשלה תאשרו - הרי שיינתן מענה גם לסוגיה האמורה" (ההדגשות במקור).

עד אוקטובר 2019 טרם הושלמה הסדרת הסמכויות בין המשרד לבט"פ למשהב"ט בכל הנוגע לטיפול בעורף, וטרם קודם תזכיר הצעת חוק בנושא מוכנות המרחב האזרחי לכדי טיוטת חוק שניתן להביאה לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה.

בתשובת המשרד לבט"פ נכתב כי "לאור החלטת הממשלה [1661] נערכה במשרד לביטחון הפנים עבודת מטה מקיפה וגובשה הצעה להסדרת הסמכויות ויחסי הגומלין בין המשרדים... המל"ל אימץ את הצעת המשרד לביטחון הפנים... על אף פניות השר לביטחון הפנים (לרבות מכתביו לראש הממשלה בנושא) ופניות הגורמים המקצועיים במשרד לביטחון הפנים, עד למועד זה [אוקטובר 2019] לא חלה התקדמות בהסדרת הסמכויות" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מציין כי אף שחלפו חמש שנים מאז קיבלה הממשלה את החלטה 1661 ביוני 2014, שעניינה הסדרת הסמכויות וחלוקתן בין המשרד לבט"פ למשהב"ט, היא טרם מומשה, ועלולות להיות לכך השלכות על הטיפול במצבי החירום השונים.

על משהב"ט והמשרד לבט"פ להמשיך ולפעול, בתיאום עם המל"ל, לגיבוש הצעה מוסכמת להסדרת הסמכויות בין שני המשרדים בכל הנוגע לטיפול בעורף בהתאם להחלטת הממשלה מיוני 2014. אם יש מחלוקות בין המשרדים, על המל"ל להביא אותן להכרעת הקבינט המדיני-ביטחוני.



תוכניות עבודה לטיפול בעורף

בהחלטה 1661 נקבע כי "שר הביטחון, בשיתוף עם המשרדים והגורמים הרלוונטיים, יגבש ויציג לממשלה עד ליום 1.11.14 תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית בכל היבטי הכנת העורף למצבי החירום למיניהם". באוקטובר 2014 החליטה הממשלה¹² לדחות את מועד הצגת תוכניות העבודה השנתית והרב-שנתית ל-1.2.15.

בביקורת הקודמת עלה כי למרות החלטות הממשלה האמורות לעיל, עד יולי 2016 לא הציג שר הביטחון לממשלה תוכניות שנתית ורב-שנתית לטיפול בהיערכות להגנה על העורף כפי שהנחתה אותו הממשלה ביוני 2014. במרץ 2016 מסר שר הביטחון בתשובתו על ממצאי הביקורת הקודמת כי "חשוב להדגיש כי תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית באשר היא, הופכת לממשית באם היא מגובה במשאבים" (ההדגשה במקור).

בביקורת הנוכחית בחן משרד מבקר המדינה את הטיפול והקיודם של הכנת תוכניות העבודה לטיפול בעורף, בהתאם להחלטת הממשלה. להלן פירוט הממצאים:

תוכנית למיגון הצפון

בפברואר 2018 אישר שר הביטחון תוכנית דו-שנתית שהכין פקע"ר בהיקף של כ-150 מיליון ש"ח למיגון הצפון (להלן - תוכנית למיגון הצפון). התוכנית כללה, בין היתר, שיפוץ של כל המקלטים הציבוריים ביישובים הנמצאים בטווח של עד 20 ק"מ מגבול סוריה ומגבול לבנון ומיגון של מוסדות חינוך, בריאות ורווחה באותם היישובים. על פי מסמכי פקע"ר, התקציב שיועד לשיפוץ המקלטים היה כ-52 מיליון ש"ח ותוכנן להסתיים עד סוף 2018. ביצוע התוכנית כולה היה אמור להסתיים עד סוף 2019.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב כי על פי נתונים שהעביר פקע"ר לצוות הביקורת, עד סוף יולי 2019 שופצו 553 מקלטים, ועד סוף שנת 2019 יושלם שיפוצם של 181 מקלטים נוספים.

ביוני 2019 מסר ראש מדור מקלוט בפקע"ר (להלן - רמ"ד מקלוט) למשרד מבקר המדינה כי "תקציב התוכנית הוקפא החל מאוקטובר 2018 ועד אפריל 2019 בשל עצירת התקשרויות... של משרד הביטחון". עוד מסר רמ"ד מקלוט כי שיפוץ המקלטים צפוי להסתיים באוקטובר 2019, וכלל עבודות המיגון צפויות להסתיים בדצמבר 2020.

12 החלטת הממשלה 2108 (19.10.14).



בתשובה שמסר אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2019 (להלן - תשובת אגף התקציבים במשרד האוצר) נכתב כי "התקציב למימוש התכנית למיגון הצפון הועמד על ידי אגף התקציבים תוך זמן קצר בשנת 2018, ובהתאם להתקדמות העבודה המקצועית בין המשרדים". האגף הוסיף כי הוא העביר לפקע"ר בתחילת 2019 את יתרת התקציב.

נוכח החשיבות של המיגון הפיזי להגנת העורף ראוי שפקע"ר ימשיך לקדם את השלמת התוכנית למיגון הצפון.

תוכנית רב-שנתית לטיפול במוכנות העורף למצבי חירום

במאי 2018 גיבש פקע"ר תוכנית רב-שנתית (לחמש שנים) שמטרתה לענות על הצרכים בתחום ההתגוננות האזרחית בגזרת הצפון ובגזרת הדרום (להלן - תוכנית "מגן העורף"). בתוכנית זו נקבע כי קיומו של תקציב רב-שנתי יגדיל את יכולת התכנון, וימצה את המשאבים במימוש פרויקטים ביעילות ובמועילות. עוד נקבע בתוכנית כי מימושה יאפשר את צמצום הפער הקיים בין האיום ההולך וגובר לבין חוסר המוכנות המתמשך של העורף, יחזק את יכולת העמידה של העורף ויאפשר למקד את מאמצי הלחימה בהכרעת האויב. כן נקבע כי התוכנית עשויה לשפר את הרציפות התפקודית של המשק ולשמר את חוסנו של העורף ולסייע בהגנה על העורף האזרחי גם במתארי חירום שאינם מלחמתיים (כגון רעידת אדמה). העקרונות העיקריים שנכללו בתוכנית הם כלהלן:

1. התוכנית מתייחסת לכלל מרכיבי ההתגוננות האזרחית: מיגון פיזי, הכנת הרשויות המקומיות לחירום והשלמת מרכיבי התגוננות אזרחית לכלל אזורי הארץ. בתוכנית נקבע כי במרחק של עד 45 ק"מ מהגבול בצפון הארץ ובמרחק של עד 20 ק"מ מהגבול בדרומה יוקם מרחב מוגן דירתי (להלן - ממ"ד)¹³ לכל בית אב וימוגנו כל המוסדות נותני השירותים החיוניים (בתי חולים, מוסדות רווחה ובתי ספר). עוד נקבע כי כשירות המקלטים הציבוריים בכל הארץ תשופר לרמת כשירות טובה¹⁴.

13 מרחב מוגן הוא מקלט הנבנה בתוך מעטפת המבנה הנועד לשרת את יושביו.

14 פקע"ר גיבש מתכונת בדיקה למקלטים ולפיה נבדקים מרכיבים שונים של המקלט. בהתאם לציון שניתן לכל מרכיב נקבע הציון המשוקלל של כל מקלט. כשירות טובה מוגדרת בין הציונים 75 ל-90 וכשירות טובה מאוד בין הציונים 90 ל-100.

2. התוכנית מודולרית ומאפשרת מענה דיפרנציאלי בהתאם לתקציב שייקבע, ולשם כך נבנו חמש חלופות. בתוכנית נקבע כי החלופה הראשונה תכלול ביצוע מלא של התוכנית בעלות מוערכת של כ-7.3 מיליארד ש"ח¹⁵.

ביולי 2018 הציג מפקד פקע"ר את תוכנית "מגן העורף" לקבינט על כל מרכיביה. בדיון זה העלו מספר שרים צרכים נוספים שאינם כלולים במסגרת התוכנית, ושלדעתם מתחייבים לצורך הטיפול בעורף. באותו הדיון החליט הקבינט¹⁶ (להלן - החלטה ב/302) להקים צוות משותף של המל"ל, משהב"ט, משרד האוצר, המשרד לבט"פ ופקע"ר (להלן - הצוות הבין-משרדי). לדיוני הצוות יצורפו נציגים ממשרד הבינוי והשיכון וממשרד האנרגיה במעמד משקיפים. בהחלטה נקבע כי הצוות יגבש בתוך 60 יום תוכנית רב-שנתית לשנים 2019 - 2030 למיגון העורף ולשיפור המוכנות לרעידות אדמה בהיקף של 5 מיליארד ש"ח (להלן - תוכנית "מגן הצפון"). עוד קבע הקבינט בהחלטה זו כי על הממונה על התקציבים באוצר ועל מנכ"ל משהב"ט להצביע תוך שלושה שבועות על מקור תקציבי של 500 מיליון ש"ח (כחלק מתקציב התוכנית) לשנים 2018 - 2019 "לצורך מיגון מוסדות ציבור, מבני מגורים, ומיגון נוסף בהתאם לסדרי העדיפויות של פקע"ר (ככל שלא ימצא מקור אחר, יבוצע קיצוץ רוחבי בגובה הנדרש)".

מימוש חלקי של החלטה ב/302

בביקורת הנוכחית עלה כי עד אוקטובר 2019 טרם בוצעו חלק מהפעולות שהיו אמורות להתבצע בהתאם להחלטה ב/302 ובהתאם להחלטות ליישומה. יצוין כי החל מיום 26 בדצמבר 2018 ועד מועד השלמת דוח זה נמצאה המדינה בתקופת היערכות לבחירות¹⁷, דבר שהשפיע על מימוש ההחלטה. להלן פירוט:

15 יתר החלופות מתמקדות בגבול הצפון; עלות החלופה השנייה מוערכת בכ-5.7 מיליארד ש"ח; עלות החלופה השלישית כ-3.6 מיליארד ש"ח; עלות החלופה הרביעית כ-2.3 מיליארד ש"ח; ועלות החלופה החמישית כ-1.6 מיליארד ש"ח. כל העלויות המצוינות כאן נכונות למאי 2018.

16 החלטה ב/302 של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי "מוכנות העורף למצבי חירום" (16.7.18).

17 ב-26.12.18 התקבל חוק התפזרות הכנסת העשרים, התשע"ט-2018, וב-9.4.19 התקיימו בחירות לכנסת העשרים ואחת. ב-30.5.19 התקבל חוק התפזרות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019, ונקבע כי יתקיימו בחירות ב-17.9.19 לכנסת העשרים ושתיים. ב-12.12.19 התקבל בכנסת חוק התפזרות הכנסת העשרים ושתיים והקדמת הבחירות, התש"ף-2019, ונקבע כי יתקיימו בחירות ב-2.3.20 לכנסת העשרים ושלוש.



גיבוש תוכנית רב-שנתית בתוך 60 יום

עד מועד סיום הביקורת טרם גיבש הצוות הבין-משרדי תוכנית רב-שנתית למיגון העורף ולשיפור המוכנות לרעידות אדמה אף שחלפה כשנה מאז החלטה ב/302 כמפורט:

באפריל 2019 קיים ראש האגף ללוחמה בטרור, ביטחון פנים ועורף במל"ל דיון בקרה ומעקב אחר יישום ההחלטה, ובו דיווח נציג משרד האוצר כי אין מקור תקציבי לתוכנית הרב-שנתית לשנים 2019 - 2030, וכי הנושא יידון במסגרת דיוני התקציב. בנושא זה כתבה מחלקת מיגון בפקע"ר למשרד מבקר המדינה במאי 2019 כי בדיון שהתקיים באפריל 2019 במל"ל הוחלט כי מפקד פקע"ר יבחן את תוכנית "מגן הצפון" עם משרדי הממשלה הרלוונטיים כהכנה להצגתה לקבינט על מנת לקדמה.

יצוין כי לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, "הממשלה רשאית להוציא בשנת כספים פלונית את הסכום הנקוב כהוצאה בחוק התקציב השנתי לאותה שנה". בספטמבר 2019 מסר משרד ראש הממשלה בתשובה על ממצאי הביקורת (להלן - תשובת משרד ראש הממשלה) כי החלטה ב/302 "אינה החלטה תקציבית, לא מדובר בהחלטה שכוללת הקצאה של מקורות תקציביים בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ולכן ברי הדבר שנדרש - כחלק מגיבוש התוכנית הרב שנתית, לאתר מקורות תקציביים בהיקף של 5 מיליארד ש"ח, כמפורט בהחלטת הקבינט" (ההדגשות במקור). עוד נמסר כי "התוכנית הרב שנתית טרם הועברה לאישור הקבינט בשל היעדר מקורות תקציביים, וכי הכוונה היא לאתר מקור תקציבי בגדר דיוני התקציב שיתקיימו לאחר הבחירות [לכנסת העשרים ושתיים]".

עוד מסר משרד ראש הממשלה בתשובתו כי מ-26.12.18 ועד ספטמבר 2019 (מועד התייחסות משרד ראש הממשלה לממצאי הדוח) נמצאה המדינה בתקופת בחירות, וכי על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, בתקופה זו "נדרש לאזן בין חובת האיפוק בעשייה של הממשלה היוצאת, לבין הצורך בעשייה ובשמירה על רציפות הפעילות הממשלתית. בין היתר, יש לבחון האם החלטה תביא לקביעת עובדות מוגמרות אשר יקשה על הממשלה הנכנסת לשנות. בהתאם לכך, ובשים לב להיקפי התקציב ולכך שנושא ההחלטה היא תוכנית רב שנתית, מדובר בהחלטה שבאופן עקרוני נכון יותר לקבלה בתקופה שאינה תקופת בחירות, וקבלתה בתקופת בחירות עלולה לעורר קשיים, ובהם קשיים משפטיים" (ההדגשה במקור).

בתשובת המשרד לבט"פ נכתב כי "החלטה זו" אינה מקודמת בעת הזו בהיעדר מקורות מימון לצורך תקצוב מרכיבי התוכנית הרב-שנתית".



באוקטובר 2019 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה בתשובה על ממצאי הביקורת (להלן - תשובת צה"ל) כי "על פי הנחיית המל"ל הוכנה תכנית [רב-שנתית] ע"י פקע"ר עם משרדי הממשלה הרלוונטיים. גמר הכנת התכנית דווח למל"ל, וכעת התכנית ממתינה לאישור מחודש של הקבינט לכשיוקם. בפגישה משותפת בראשות מפקד פיקוד העורף עם המל"ל ועם משרד האוצר אשר התקיימה ביולי 2019, עמדת האוצר הייתה שלא נמצא מקור ייעודי לתכנית הרב-שנתית וכי הדבר ייבחן כחלק מתר"ש תקציב משרד הביטחון, זאת בניגוד לעמדת מפקד פקע"ר ומשהב"ט" (ההדגשות במקור).

באוקטובר 2019 מסר משרד האוצר בתשובתו על ממצאי הביקורת כי "טרם נסתיימה עבודת המטה למימוש התכנית הרב-שנתית 'מגן הצפון'... על מערכת הביטחון לכלול את מקורות המימון [לתוכנית]... במסגרת סדרי העדיפויות בדיוני התכנית הרב-שנתית של צה"ל ומשרד הביטחון, וזאת בכדי לאתר מקורות תקציביים למימושה". משרד האוצר הדגיש כי פקע"ר הוא חלק בלתי נפרד ממערכת הביטחון, ולפיכך מימוש תוכנית "מגן הצפון" יתבצע רק לאחר שמשהב"ט יתעדף אותה בתוכנית הרב-שנתית שלו ורק לאחר שהממשלה תקבע מקור תקציבי לתוכנית זו.

באוגוסט 2018 קיים ראש המל"ל דיון עם נציגי הצוות הבין-משרדי בנושא יישום החלטה ב/302. בדיון סוכם על הקמת מינהלה ייעודית לנושא בראשות מפקד פקע"ר.

בנובמבר 2018 גיבשה מחלקת מיגון בפקע"ר תוכנית למימוש החלטה ב/302 באמצעות מינהלה ייעודית שתוקם בפקע"ר. בתוכנית צוין כי פקע"ר ינהל ויתכנן את הפרויקט, וכי הוא יבוצע באמצעות אגף ההנדסה והבינוי במשהב"ט (להלן - אגף ההנדסה). עוד צוין כי המינהלה הייעודית תתכלל את ניהול הפרויקט ותוביל את תהליכי התכנון, הרישוי והתיאום האזרחי עם רשויות מקומיות ומשרדי ממשלה.

במאי 2019 כתבה מחלקת מיגון בפקע"ר למשרד מבקר המדינה כי פקע"ר ואגף ההנדסה הציגו מתכונת למינהלה משותפת לשני הגופים, לרבות סמכויותיה, אחריותה, תפקידיה ומקום מושבה. אגף התכנון בצה"ל (אג"ת) ומשהב"ט החליטו כי יאושרו משרות כוח אדם בתקן באגף ההנדסה ולא בצה"ל לצורך הקמת המינהלה, ואולם משרות כאמור לא אושרו בשל עצירת תקציב התוכנית, ומשכך לא הוקמה המינהלה.

עד אוקטובר 2019 לא הוקמה המינהלה הייעודית.

על הצוות הבין-משרדי לפעול לגיבושה של תוכנית רב-שנתית כמתחייב מהחלטת הממשלה ב/302. כמו כן יש להקים את המינהלה הייעודית ליישום התוכנית.



הקצאת תקציב לשנים 2018 - 2019

כאמור עד אוגוסט 2018 היה על הממונה על התקציבים באוצר ומנכ"ל משהב"ט לאתר מקור תקציבי למימון המיגון לשנים 2018 - 2019 בסך 500 מיליון ש"ח.

בביקורת הנוכחית עלה כי עד מועד סיום הביקורת טרם יושבה מחלוקת בין צה"ל ובין משרד האוצר בנוגע לתקצוב בשנים 2018 - 2019. להלן הפירוט:

באוקטובר 2018 אישרה ועדת הכספים של הכנסת תקציב של 136 מיליון ש"ח לצורך מימוש החלטה ב/302 לשנים 2018 - 2019. תקציב נוסף בסך 364 מיליון ש"ח יועד לטובת חיזוק מבנים ברחבי הארץ נגד רעידות אדמה. מתוך סכום זה 164 מיליון ש"ח הועמדו לטובת חיזוק מבנים בטווח של עד 45 ק"מ מגבול הצפון. יתרת הסכום בסך של 200 מיליון ש"ח יועדו לחיזוק מבנים בשאר הארץ.

בינואר 2019 מסרו אגפי המל"ל¹⁸ לראש המל"ל כי "עד להתייבבות הממשלה הבאה, לא ניתן לבצע שינויים גדולים בתקציבים השונים לא בתר"ש ולא בתקציבי 2019", ומשכך המליצו כי מלבד 300 מיליון ש"ח שאושרו למשרדי הממשלה לפני החלטה ב/302, לא "להשקיע או להסיט משאבים נוספים לנושא זה [יישום החלטה ב/302]".

בעניין זה כתב במאי 2019 עוזר ראש המל"ל למשרד מבקר המדינה כי החוסר הקיים בתקציב לצורך מימוש החלטה ב/302 הוצג לראש הממשלה לרבות בפגישות עבודה שקיים עם ראש המל"ל, וכן בפגישות שקיים ראש הממשלה עם הרמטכ"ל ועם מנכ"ל משהב"ט, וכי "המגבלות הנובעות מתקופת בחירות וממשלת מעבר הכבידו מאוד ועדיין מעכבות איתור של מקורות תקציביים"¹⁹.

בתשובת משרד ראש הממשלה נכתב כי 300 מיליון ש"ח תוקצבו, וכי בנוגע ל-200 מיליון ש"ח התגלעה מחלוקת בין משרד האוצר לפקע"ר אשר טרם הוכרעה.

בתשובת צה"ל נכתב כי לצה"ל אושר תקציב של 186 מיליון²⁰ ש"ח למימוש החלטה ב/302, וכי מתקציב זה התקבלו 55 מיליון ש"ח בלבד. עוד נכתב בתשובה כי פקע"ר ומשהב"ט פועלים להמשך מימוש התוכנית.

אגף התקציבים במשרד האוצר ציין בתשובתו כי הוא איתר מקורות תקציביים בשיתוף פקע"ר ורח"ל בסך 500 מיליון ש"ח. כן ציין כי "ככל שמשרד הביטחון סבור

18 אגף למדיניות ביטחונית, האגף לטכנולוגיות ולאמצעים מיוחדים והאגף ללוחמה בטרור, ביטחון פנים ועורף.

19 ראה הערת שוליים 17.

20 סכום זה כולל 136 מיליון ש"ח שאישרה ועדת הכספים באוקטובר 2018 וסכום נוסף של 50 מיליון ש"ח שמשרד האוצר אמור להעביר לפקע"ר אך טרם תוקצב.

כי אכן ישנו פער תקציבי, היה עליו לפעול, בתיאום עם משרד האוצר, לאישור קיצוץ רוחבי בגובה הפער הקיים בהתאם לאמור בהחלטת הקבינט²¹.

נוכח חילוקי הדעות בין פקע"ר למשרד האוצר, מן הראוי ששני הגופים יישבו את המחלוקת ביניהם ויגיעו לסיכום לצורך מימוש מיטבי של החלטת הממשלה וקידום פעולות המיגון באזורים המאוימים.



משרד מבקר המדינה מציין כי מימוש החלטת הקבינט ב/302 יביא לשיפור מהותי ביכולת המיגון של העורף מפני טילים ורעידות אדמה. עם זאת, החלטה זו התקבלה ללא הקצאה של מקורות תקציביים בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ועל כן מימושה מוטל בספק. על הצוות הבין-משרדי לפעול לגיבוש התוכנית הרב-שנתית בהתאם להחלטה על מנת שעם כינונה של ממשלה חדשה ניתן יהיה להסדיר את המקור התקציבי למימוש התוכנית.

פערי מיגון

ההגנה על האוכלוסייה מפני איום טילים ורקטות כוללת, בין היתר, את אמצעי המיגון הפיזי האלה: מקלטים ציבוריים הבנויים באזורי מגורים ונועדו לשמש את התושבים המתגוררים בסמוך להם; מקלטים פרטיים משותפים הבנויים בקומת הקרקע או במרתף של בנייני מגורים משותפים ונועדו לשמש את תושבי הבניין; מרחבים מוגנים²² ומחסים ציבוריים²³ (להלן יכוננו כל אמצעי המיגון - המיגון תקני).

מפעם לפעם מכין פקע"ר תמונת מצב של אמצעי המיגון הקיימים בישראל ושל מספר המתמגנים בכל אחד מהם. שיעור התושבים שאין להם מיגון תקני בסמיכות למקום מגוריהם מוגדר כ"פער מיגון". בביקורת הקודמת ובמסמכי פקע"ר נקבע כי פערי המיגון מובאים בחשבון בעת קביעת מדיניות ההתגוננות הכוללת, אשר משפיעה על החלטות הגורמים המדיניים והצבאיים לפני פתיחה במבצעי לחימה ובמהלכם, ומובאים בחשבון גם בעת תכנון הפעלת הכוח הצבאי. כמו כן פערי המיגון משפיעים על הצורך בהפעלת אמצעים נוספים, כגון פינוי אוכלוסייה, ועל ההיערכות הנדרשת של הרשויות המקומיות לחירום.

21 על פי תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים) (תיקון), התשנ"ב-1992, יש לבנות מרחב מוגן דירתי (ממ"ד) או קומתי (ממ"ק) בבניינים חדשים, ולהוסיף מרחבים מוגנים בבניינים ישנים בעת ביצוע שינויים מהותיים המחייבים היתרי בנייה.

22 מחסה המוני תקני הוא מרחב ציבורי גדול העומד בתקני המיגון.

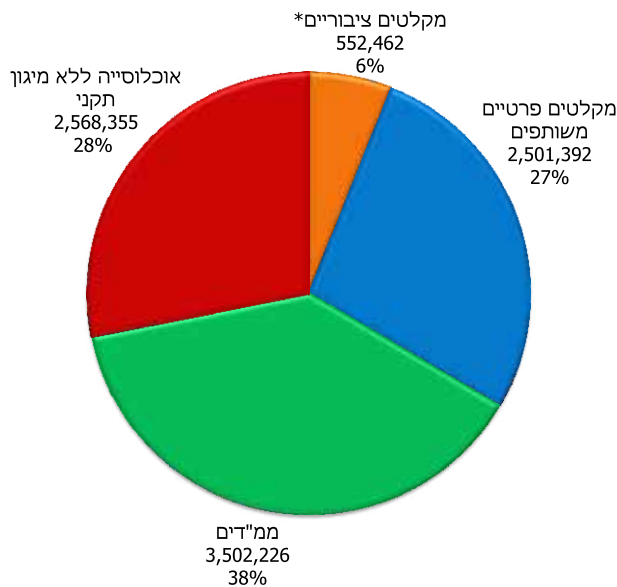


בביקורת הקודמת קבע משרד מבקר המדינה כי על שר הביטחון ליזום דיון בוועדת השרים לעניין מוכנות הזירה האזרחית או בקבינט, כדי להציג את פערי המיגון והשלכותיהם ואת דרכי הפעולה שמערכת הביטחון נוקטת כדי להתגבר על השלכות אלה ולפעול לצמצומן.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב כי בהתאם לקביעה זו, בדיון שנערך בקבינט ביולי 2018 הציג פקע"ר את פערי המיגון במסגרת הצגת התוכנית הרב-שנתית למיגון.

משרד מבקר המדינה בחן את פערי המיגון בישראל לשנת 2018. להלן הפירוט:

תרשים 1: תמונת מצב של מיגון תושבי ישראל, לפי אמצעי המיגון, (במספרים ובאחוזים) 2018

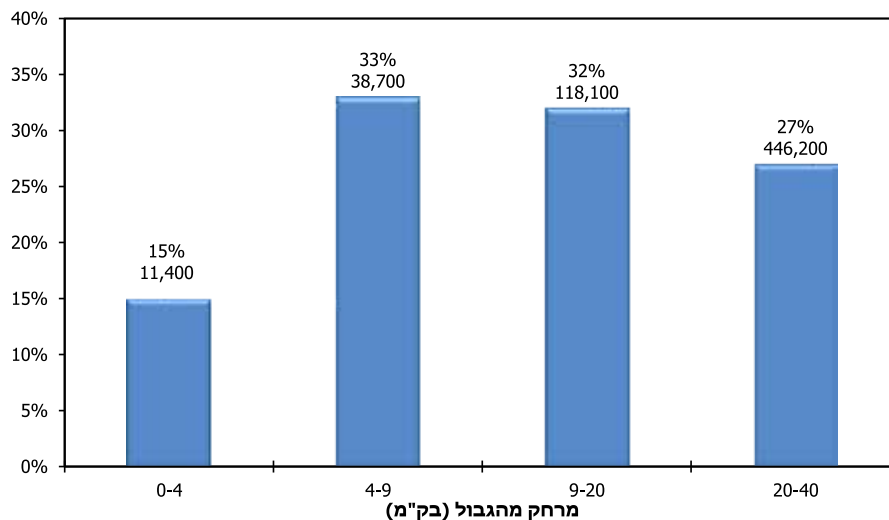


המקור: על פי נתוני פקע"ר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* המקלטים הציבוריים כוללים גם מחסה המוני תקני.

בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה כי חלק מההחלטות שקיבלה הממשלה מאז 2005, שמטרתן צמצום פערי המיגון במבנים שנבנו לפני 1992, לא מומשו כלל וחלקן מומשו חלקית בלבד, ולכן פערי המיגון לא צומצמו במידה ניכרת, בייחוד בפריפריה.

בביקורת הנוכחית עלה כי לכ-2.6 מיליון תושבים אין עדיין מיגון תקני. עד יוני 2018 לחלק ניכר מהתושבים המתגוררים במרחק של עד 40 ק"מ מהגבול הדרומי (גבול רצועת עזה) והצפוני (גבול לבנון וסוריה) לא היה מיגון תקני, כמפורט בתרשימים שלהלן:

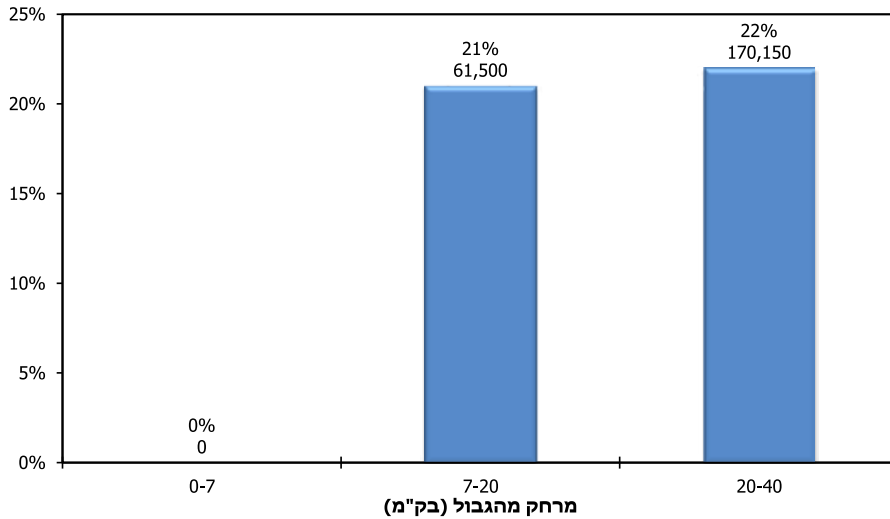
תרשים 2: פערי המיגון בצפון, יוני 2018 (במספרים ובאחוזים)



המקור: על פי נתוני המ"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 2 עולה כי ביישובים הנמצאים קרוב מאוד לגבול עם סוריה ולבנון - במרחק של עד 9 ק"מ - קיימים פערי מיגון. מנתונים שקיבל משרד מבקר המדינה עולה כי לכ-50,000 תושבים באותם יישובים אין מיגון תקני.

תרשים 3: פערי המיגון בדרום, יוני 2018 (במספרים ובאחוזים)



המקור: על פי נתוני המל"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני תרשים 3 עולה כי במרחק של עד 40 ק"מ מגבול הדרום היו כ-232,000 תושבים ללא מיגון תקני.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב כי ביישובים הנמצאים במרחק של עד 7 ק"מ מגדר המערכת הגובלת ברצועת עזה (להלן - עוטף עזה) אין פערי מיגון, וזאת בשל מימוש החלטות הממשלה שהתקבלו בשנים 2008 - 2012²³, אשר קבעו כי יש למגן את כל בתי המגורים ביישובים הללו.

כאמור, משנת 1992 כל יחידת דיור חדשה וכל תוספת בנייה בשטח של 12 מ"ר ומעלה, מחויבת בבניית ממ"ד. פקע"ר הוא הגוף האחראי למתן היתר הבנייה לבניית ממ"ד²⁴. בכל שנה פקע"ר מטפל בכ-30,000 בקשות להיתר בנייה של ממ"דים²⁵, בין אם כתוצאה מבנייה חדשה ובין אם כתוספת לבנייה קיימת.

בביקורת עלה כי משנת 2017 פעלו מינהל התכנון במשרד האוצר ופקע"ר לשיפור ולייעול ההליך למתן היתרי בנייה לממ"דים. להשגת מטרה זו גם נקבעו הוראות בחקיקה:

23 החלטה 3192 (24.2.08); החלטה 4316 (7.12.08); החלטה 2834 (6.2.11); החלטה 5187 (28.10.12).

24 היתר בנייה ניתן על ידי רשות הרישוי המקומית או על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה. פקע"ר הוא אחד הגופים המאשרים את התוכניות לבניית ממ"דים בד בבד עם 12 גופים נוספים כמו כיבוי אש והצלה, חברת בזק וחברת החשמל. רק לאחר אישורם של כל הגופים ניתן לקבל היתר בנייה מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

25 מספר זה מייצג יותר מ-30,000 יחידות דיור כיוון שחלק מהבקשות מתייחסות לבניינים משותפים.



1. ביולי 2017 פורסמו תקנות התכנון והבנייה (הליך רישוי בדרך מקוצרת), התשע"ז-2017, שמגדירות עבודות בנייה שהרישוי לבצען יינתן בדרך מקוצרת. תקנות אלה חלות על בקשה להיתר להוספה של ממ"ד למבנה מגורים קיים והן מורות כי על רשות הרישוי להחליט בבקשה להיתר בנייה בתוך 25 ימי עבודה מקליטת בקשה שעמדה בתנאים המוקדמים לקליטתה.²⁶

2. ביוני 2018 השיק פקע"ר מערכת מקוונת למתן אישור לבניית ממ"ד, אישור שנדרש כתנאי מוקדם לקליטת הבקשה ברשות הרישוי המקומית. על פי נתוני פקע"ר, לפני הטמעת המערכת עמד זמן הטיפול בבקשה למתן אישור לבניית ממ"ד על כשלושה שבועות בממוצע, ובעקבות הטמעת המערכת התקצר זמן הטיפול ב-50%, ותפוקת מהנדסי הג"א גדלה ב-60%. ממסמכי פקע"ר עולה עוד כי המערכת החדשה תורמת לשיפור וייעול ההליך למתן היתרי בנייה לממ"דים, ולחסכון שמוערך בכ-4,000 ש"ח למבקש נוכח המעבר למסמכים דיגיטאליים שמיייתרים את הצורך בהדפסת תוכניות הבנייה.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את פקע"ר ואת מינהל התכנון על פעולותיהם לשיפור ולייעול ההליך למתן היתרים לבניית ממ"דים.

כשירות אמצעי המיגון

בביקורת הקודמת עלה כי חלק מאמצעי המיגון ובכללם מקלטים ציבוריים, מקלטים פרטיים משותפים וממ"דים, אינם כשירים למיגון מפני ירי טילים ורקטות. עוד עלה כי פקע"ר לא התחשב ברמת כשירותם של אמצעי המיגון בבואו לחשב את פערי המיגון.

בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה לפקע"ר בחומרה על כך שבריכוז הנתונים על אמצעי המיגון הקיימים לצורך חישוב פערי המיגון, הוא כלל גם אמצעי מיגון שאינם כשירים בלי להצביע על כך במפורש, ומשכך תמונת המצב שהציג למקבלי ההחלטות בנוגע לפערי המיגון הייתה שגויה.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב כי פקע"ר תיקן את אופן הצגת נתוני המיגון. לפי הנתונים שמסר לצוות הביקורת באפריל 2019, בתחילת 2019 היו בישראל 12,601 מקלטים ציבוריים, 2,494 מהם (כ-20%) לא היו כשירים ולא נמנו עם אמצעי המיגון. כמו כן, פקע"ר פעל לטיוב מסד הנתונים בנוגע למצב המקלטים הציבוריים.²⁷

26 התנאים המוקדמים מפורטים בתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), התשע"ז-2016.

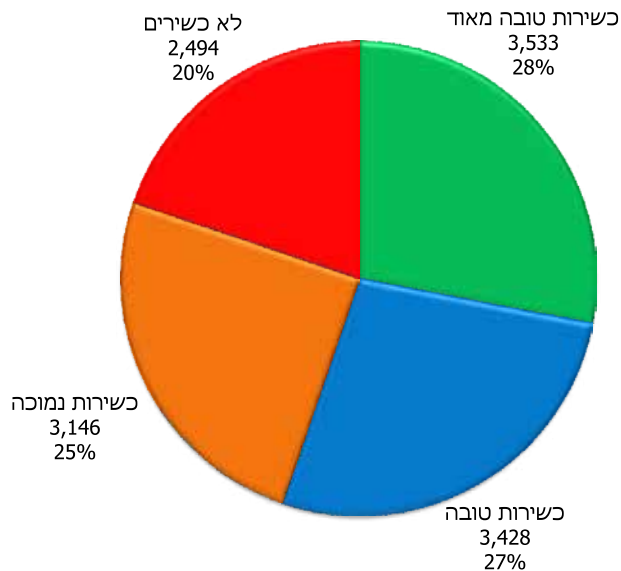
27 מאז הביקורת הקודמת פעל פקע"ר לקבלת נתונים עדכניים ומדויקים מהרשויות המקומיות בנוגע למצב המקלטים הציבוריים שבשטחן.

כשירות המקלטים הציבוריים בכל הארץ

בביקורת הקודמת עלה כי בינואר 2015 כ-16% מהמקלטים הציבוריים לא היו כשירים כלל, ו-33% מהמקלטים היו ברמת כשירות נמוכה. משמעות הדבר היא שלכ-209,000 תושבים לא הייתה אפשרות להתגונן באמצעות המקלטים הציבוריים או שרמת המיגון שלהם הייתה נמוכה.

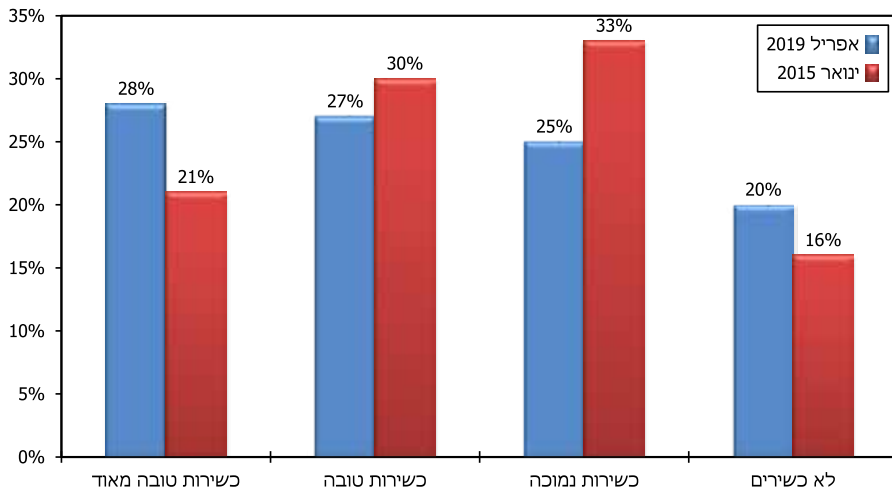
בביקורת הנוכחית עלה כי באפריל 2019 שיעור המקלטים הלא-כשירים מתוך כלל המקלטים הציבוריים עלה לכ-20% (לעומת כ-16% בינואר 2015), ואילו שיעור המקלטים שרמת כשירותם נמוכה ירד לכ-25% (מ-33%). עוד עלה כי בעקבות טיוב הנתונים גדל מספר המקלטים הציבוריים הרשומים במסד הנתונים של פקע"ר לעומת מספרם בינואר 2015 מ-10,657 ל-12,601 מקלטים (גידול של כ-18%).

תרשים 4: המקלטים הציבוריים בישראל, לפי רמת כשירות למיגון מפני ירי טילים ורקטות, אפריל 2019 (במספרים ובאחוזים)



המקור: על פי נתוני פקע"ר מאפריל 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 5: המקלטים הציבוריים בישראל, לפי רמת כשירות, השוואה בין השנים 2015 ו-2019



המקור: על פי נתוני פקע"ר מינואר 2015 ומאפריל 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כשירות המקלטים הפרטיים המשותפים והפיקוח עליהם

בביקורת הקודמת נקבע כי רבים מהמקלטים הפרטיים המשותפים צרים מלהכיל את כל דיירי הבניין, ברובם אין שירותים ומים זורמים, ורבים מהם מוזנחים בעיקר בשל בעיות כלכליות של הדיירים וסכסוכי שכנים. מכאן כי בעת הצורך לא יוכלו מקלטים אלה לשמש את הדיירים לצורכי מיגון.

גם בביקורת הנוכחית עלתה הבעייתיות בתחזוקת המקלטים המשותפים. בהקשר זה מסר באוקטובר 2019 מנהל אגף הביטחון בעיריית קריית שמונה בתשובה על ממצאי הביקורת (להלן - תשובת עיריית קריית שמונה) כי הציבור אינו עומד בהוצאות התחזוקה של המקלטים המשותפים. בשגרה אין לרשות יכולות תקציביות וכוח אדם לתחזוקת המקלטים המשותפים.

בחוק הג"א נקבע כי האחראיות לתחזוקת המקלטים הפרטיים המשותפים מוטלת על בעליהם. על הדיירים לדאוג כי המקלט יהיה במצב כשירות המאפשר שימוש בו בכל עת, ולצורך כך עליו להיות פנוי מכל ציוד שאינו משמש להתגוננות. להבטחת קיומה של חובה זו ניתנו לרשות המקומית סמכויות לפעול מול בעלי הבתים המשותפים שאינם מתחזקים את המקלטים שברשותם ואף לבצע את התחזוקה בעצמה. עוד נקבע בחוק כי רשות מוסמכת²⁸ רשאית להורות לכל רשות מקומית להבטיח את תחזוקתם התקינה של המקלטים על ידי בעלי הבתים. בסמכות הרשות המקומית

28 רשות מוסמכת - ראש הג"א, מפקד הג"א מחוזי או כל אדם שהוסמך בכתב על ידי ראש הג"א לעניין זה.



לחוקק חוקי עזר²⁹ שיסדירו גם את חובותיה וזכויותיה מתוקף חוק הג"א. לשם כך פרסם משרד הפנים באוקטובר 1975 חוקי עזר לדוגמה בדבר הפיקוח על מקלטים בבתים משותפים.

בביקורת הקודמת עלה כי מפקד פקע"ר, המשמש ראש הג"א, לא הורה לרשויות המקומיות להבטיח את תחזוקתם התקינה של המקלטים על ידי בעלי הבתים. יתר על כן, הוא לא בדק אם הרשויות המקומיות מפקחות על המקלטים הפרטיים המשותפים.

יצוין כי מפקדי הפיקודים המרחביים (מפקד פד"ם, מפקד פיקוד המרכז ומפקד פצ"ן) אחראים לתחום הג"א באזורים הסמוכים לגבול. בביקורת הקודמת עלה כי בדומה לפקע"ר, גם מפקדי הפיקודים המרחביים, האחראים לתחום הג"א באזורים מסוימים במרחבם, לא הורו לרשויות המקומיות הנמצאות בתחום אחריותם להבטיח את תחזוקתם התקינה של המקלטים על ידי בעלי הבתים, לא בדקו אם הרשויות המקומיות מפקחות על המקלטים הפרטיים המשותפים, ולא אספו נתונים מהרשויות המקומיות בדבר כשירותם של המקלטים שבמרחבם.

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת כי מן הראוי שמפקד פקע"ר ומפקדי הפיקודים המרחביים האחראים לתחום הג"א באזורים מסוימים במרחבם, יממשו את הסמכויות שניתנו להם מתוקף חוק הג"א ויקיימו פיקוח ובקרה על הדרך שבה הרשויות המקומיות מממשות את סמכויותיהן בנושא המקלטים הפרטיים המשותפים, וזאת כדי להבטיח את כשירותם לצורך הגנת התושבים בחירום. במסגרת הפיקוח והבקרה של הדרך שבה הרשויות המקומיות מממשות את סמכויותיהן בנושא המקלטים הפרטיים המשותפים על פקע"ר לקבל מהרשויות המקומיות נתונים שוטפים בדבר כשירות אמצעי המיגון, לעדכן בהתאם את נתוני המיגון הכשירים, ולהציגם לפני הגורמים הרלוונטיים בצה"ל ובמשהב"ט לשם עדכון התוכניות הנגזרות מכך.

בתשובתו על ממצאי הדוח הקודם מסר צה"ל כי "לא קיימת כיום יכולת אכיפה מול הרשויות המקומיות בכל הנוגע לתחזוקתם של מקלטים... בפיקוד העורף מקודמת הצעה לתיקון חקיקה אשר תיתן בידי הרשויות המקומיות סמכויות יתר ותחייבן לממש את אחריותן בתחום זה".

29 מתוך אתר משרד הפנים במרשתת: "חוק עזר הוא חוק שתקף בתחומי רשות מקומית במדינת ישראל ונחקק על ידי רשויות מקומיות ואיגודי ערים. חוק עזר חייב להיות מאושר על ידי מועצת הרשות ועל ידי שר הפנים על מנת שייכנס לתוקף".



בביקורת הנוכחית עלה כי עד מועד סיום הביקורת הנוכחית טרם השלים צה"ל את עבודת המטה לקידום תיקון החקיקה האמור. עוד עלה כי לפי נתוני פקע"ר, לכ-2.5 מיליון תושבים יש מיגון באמצעות מקלטים פרטיים משותפים, אולם לפקע"ר אין כל מידע בדבר כשירותם של מקלטים אלה. כמו כן פקע"ר אינו יודע כמה מהמקלטים ערוכים לשהייה ממושכת.

בתשובתו על ממצאי הביקורת הנוכחית מסר צה"ל כי הוא מקיים עבודת מטה הנמצאת בשלבים מתקדמים לגיבוש הצעה לתיקון חוק הג"א אשר נועדה, בין היתר, לשפר את יכולת הבקרה והפקוח על הרשויות המקומיות בנוגע לאכיפת סמכותן בנושא המקלטים הפרטיים המשותפים.

בביקורת הנוכחית עלה עוד כי על פי נתוני פקע"ר עד מאי 2019 רק 130 מ-256 הרשויות המקומיות בישראל (51%) אימצו חוק עזר לעניין הפיקוח על המקלטים הפרטיים המשותפים. כן עלה בביקורת הנוכחית כי רק 22 מ-58 הרשויות המקומיות שנמצאות בטווח של עד 20 ק"מ מגבולות סוריה ולבנון או מגבול רצועת עזה אימצו חוק עזר בנושא הפיקוח על המקלטים הפרטיים המשותפים. להלן הפירוט:

לוח 1: נתונים על רשויות מקומיות באזורי סיכון שאימצו חוק עזר בנושא הפיקוח על מקלטים פרטיים משותפים, ינואר 2019

סה"כ רשויות	מספר הרשויות הנמצאות במרחק של 20 ק"מ מגבול רצועת עזה	מספר הרשויות הנמצאות במרחק של 20 ק"מ מגבול הצפון	
22	5	17	מספר הרשויות שאימצו את חוק העזר
36	8	28	מספר הרשויות שלא אימצו את חוק העזר
58	13	45	סה"כ רשויות

המקור: על פי נתוני פקע"ר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בינואר 2019 כתב רמ"ד מקלוט לצוות הביקורת כי מתוך 130 הרשויות המקומיות שאימצו חוק עזר, רק חלק מהן מבצעות ביקורות במקלטים הפרטיים המשותפים מתוקף אותו חוק עזר.



לפיקוח על כשירות המקלטים חשיבות רבה בהבטחת כשירותם של המקלטים הפרטיים המשותפים ובקבלת תמונת מצב כוללת על פערי המיגון ועל היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בפערים אלה. בהינתן שחלק מהרשויות המקומיות מפקחות על המקלטים הפרטיים המשותפים, ראוי שפקע"ר ירכז את הנתונים שבידי הרשויות בדבר כשירותם של המקלטים הפרטיים המשותפים. נוסף על כך, משרסם משרד הפנים דוגמה לחוק עזר בדבר פיקוח על המקלטים המשותפים, ראוי כי הוא ינחה את הרשויות המקומיות, בדגש על הרשויות בצפון הארץ ובדרומה, לחשיבות ביצוע פיקוח על כשירות המקלטים הפרטיים המשותפים שבשטח שיפוטן ובמידת הצורך יעודדן לחוקק חוק עזר כאמור לעיל.

בתשובתו על ממצאי הביקורת הנוכחית מסר צה"ל כי "לאור הערת מבקר המדינה החל משנת העבודה 2020 נושא הפיקוח והאכיפה של הרשויות המקומיות על כשירות המקלוט הפרטי בתחומן ייבדק על ידי פקע"ר בביקורות הג"א, המתקיימות במסגרת הביקורות הרשותיות התלת-שנתיות" (ההדגשה במקור). צה"ל צירף לתשובתו מכתב מפקד פקע"ר לרשויות המקומיות בספטמבר 2019 שבו הוא הורה לרשויות המקומיות להבטיח את תחזוקתם התקינה של המקלטים הפרטיים המשותפים בשטחן על ידי בעלי הבתים. לשם כך עליהן לבצע ביקורות שוטפות במקלטים הפרטיים המשותפים ולאכוף על בעלי הבתים לשפר את כשירותם של מקלטים שיימצא כי החזקתם אינה מתבצעת באופן תקין. מפקד פקע"ר קרא לרשויות שטרם אימצו את חוק עזר בנושא הפיקוח על המקלטים הפרטיים המשותפים, לאמצו בהקדם האפשרי במטרה לסייע לרשות המקומית שתאמץ אותו לאכוף את הוראות חוק הג"א בתחום המקלוט הפרטי.

באוקטובר 2019 מסר משרד הפנים בתשובתו על ממצאי הביקורת (להלן - תשובת משרד הפנים) כי "על מנת לשקול פנייה לרשויות מקומיות שלא חוקקו חוק עזר להחזקת מקלטים, מן הראוי להקדים בדיקה באילו רשויות מדובר, ומאיזו סיבה לא הותקן אצלן חוק עזר בנושא זה... על פי בחינת נתונים אלה ייבחן הצורך בפנייה כמוצע".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי נוכח העובדה שכל חוק עזר מחייב את אישור שר הפנים, המידע על הרשויות המקומיות שאימצו או טרם אימצו את חוק העזר אמור להיות בידי משרד הפנים. מומלץ שמשרד הפנים יבדוק מידע זה ויבחן את הסיבות לאי-אימוץ חוק עזר על ידי הרשויות שלא אימצו חוק כאמור.



נוכח החשיבות של המקלטים הפרטיים המשותפים למיגון האוכלוסייה, על משרד הפנים ופקע"ר להאיץ ברשויות המקומיות למלא את תפקידן בכל הנוגע לאכיפת חוק הג"א בנושא המקלטים הפרטיים המשותפים כדי להבטיח את כשירותם להגנה על התושבים בחירום. נוסף על כך, על צה"ל לסיים בהקדם האפשרי את עבודת המטה לתיקון החקיקה כדי לשפר את הבקרה של הרשויות המקומיות על מצב התחזוקה של המקלטים הפרטיים המשותפים שאמורים לתת מענה מיגוני לכ-2.5 מיליון תושבים. מומלץ כי במסגרת עבודה זו פקע"ר יפעל לכך שתיקון החקיקה האמור יכלול חובת דיווח של הרשויות המקומיות לפקע"ר על רמת הכשירות של המקלטים המשותפים הפרטיים שבאזור שיפוטן.

שהייה ממושכת במרחבים המוגנים

בדוח הקודם צוין כי על פי מסמכי צה"ל, "בעת לחימה יידרשו התושבים לשהות שהייה ארוכה במקלטים בשל ירי מסיבי ורציף, בעיקר ביישובי הצפון". בנוסף עלה כי סקירת מצאי המיגון הקיים אינה מביאה בחשבון את יכולתם של אמצעי המיגון לאפשר למתמגנים שהייה ממושכת, וכי היעדרם של מים זורמים ושירותים במקלטים, אשר חיוניים לצורך שהייה ממושכת, אינם פוסלים מקלט מלהיחשב אמצעי מיגון פוטנציאלי.

בתשובת צה"ל על ממצאי הדוח הקודם צוין כי "האחריות בהכשרת המקלטים לשהייה ממושכת הינה של משרדי הממשלה והרשות המקומית, פקע"ר יסייע ככל הנדרש במתן מענה נקודתי ועל פי הצורך".

בביקורת הנוכחית עלה כי על פי איום הייחוס לעורף, אזורים רבים צפויים להיות תחת ירי נרחב ומתמשך אשר יחייב שהייה ממושכת במרחבים המוגנים.

אף שצה"ל הכיר בצורך להיערך לשהייה ממושכת במקלטים, בביקורת הנוכחית עלה כי עובדת אי יכולתם של חלק מאמצעי המיגון לאפשר למתמגנים שהייה ממושכת לא באה לידי ביטוי בסקירת מצאי המיגון הקיים שהציג פקע"ר לקבינט ביולי 2018.



מקלטים ציבוריים

בדוח מבקר המדינה מ-2018³⁰ נקבע כי חלק מהמקלטים הציבוריים ברשויות מקומיות שאינן יהודיות לא היה נגיש לנכים, וחלקם הגדול לא התאים לשהייה ממושכת בשל היעדר אוורור, מיזוג אוויר, מים זורמים ושירותים.

בתשובת צה"ל לביקורת הנוכחית צוין כי "התנאים הבסיסיים והמינימאליים מבחינה תשתית לשהייה בכל מקלט, לרבות שהייה ממושכת, הינם תקינות קונסטרוקטיבית, תשתיות מים וחשמל ואוורור. תנאים אלה יהוו תנאי לכשירותו של כל מקלט" (ההדגשה במקור).

בביקורת הנוכחית עלה כי על פי מפרט בדיקת תקינות מקלטים ציבוריים שגיבש פקע"ר, מקלטים ציבוריים שאינם עומדים באחד או יותר מהתנאים שקבע צה"ל כתנאים מינימליים לשהייה ממושכת, עדיין יכולים להיחשב מקלטים כשירים. יצוין כי מפרט זה אינו מבחין בין אזורים שונים שבהם נמצאים המקלטים. על כן, גם מקלטים הנמצאים ביישובים הסמוכים לקו הגבול ושתושביהם יידרשו לשהות בהם שהייה ממושכת יכולים להיחשב כשירים בלי שמתקיימים בהם התנאים הפיזיים הבסיסיים.

בהקשר זה מסרה עיריית קריית שמונה בתשובתה כי הסוגיה של שהייה ממושכת במרחבים מוגנים היא ברמת חשיבות ראשונה במעלה, וכי יש להיערך לשהייה ממושכת במקלטים ולדאוג לכך שלרשות יהיו יכולת ואמצעים לטפל בתושבים שישוהו במקלטים לפחות 96 שעות ברציפות. עוד מסרה כי נכון להיום עיריית קריית שמונה אינה ערוכה לתמוך בשהייה ממושכת במרחבים מוגנים.

באפריל 2019 כתב ראש מחלקת מיגון (להלן - רמ"ח מיגון) בפקע"ר לצוות הביקורת כי פקע"ר אינו חייב לבנות מקלטים ציבוריים ובכלל זה מקלטים לשהייה ממושכת, והדבר מונח לפתחן של הרשויות המקומיות. עם זאת פקע"ר שם לו למטרה בעדיפות עליונה להכין את היישובים הנמצאים במרחק של עד 9 ק"מ מגבול הצפון לשהייה ממושכת במקלטים, ואף תומך בפרויקט שיפוץ המקלטים ומקצה מתקציבו לשפר את תנאי השהייה בהם (תוספת של מיזוג ותקשורת Wi-Fi).

בתשובת צה"ל נכתב כי "יכולת שהייה ממושכת במקלט איננה קטגוריה נפרדת המצריכה התייחסות מיוחדת בתחום כשירות המקלטים... מפקד פקע"ר, בכל ביקור ברשות מקומית מכוון את ראשי הרשויות להכין עצמם לשהייה ממושכת במקלטים, הן מבחינה תשתית והן מבחינה תפעולית לוגיסטית (מזון, ציוד, לינה)". צה"ל

30 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2018 (2018), "מיגון ומקלוט בשטחן של רשויות מקומיות מהמגזר הלא יהודי בצפון ובדרום", עמ' 31.



כתב עוד כי הוא מתנגד להערת משרד מבקר המדינה ביחס לאחריות פקע"ר למיפוי המקלטים הציבוריים המאפשרים שהייה ממושכת (ההדגשה במקור).

ראוי שפקע"ר יתייחס גם ליכולת השהייה במקלטים, בפרט באזורים המאוימים, כקטגוריה נפרדת וימפה את אלו המאפשרים שהייה ממושכת מתוך כלל המקלטים הציבוריים הכשירים. זאת לצורך הצגה מדויקת ושלמה יותר של פערי המיגון לגורמים המדיניים והצבאיים כדי שיוכלו לבחון, לפני פתיחה במבצעי לחימה ובמהלכם, חלופות להגנה על התושבים ובכלל זה פינוי אוכלוסייה מאזורים אלה. נוסף על כך, תמונת המצב השלמה של פערי המיגון תסייע בגיבוש מרכיבי תוכנית "מגן הצפון".

מקלטים פרטיים משותפים

בביקורת הקודמת עלה כי שטח המקלט הפרטי המשותף מחושב על פי תקן של שני מ"ר³¹ לכל דירה. עוד עלה בביקורת הקודמת כי יש צורך בבחינה מחדש של המרחב האישי הנדרש לאדם במקלט פרטי משותף במקרה של שהייה ממושכת כדי להעריך את מספר התושבים שיוכלו להתמגן באמצעות המקלטים הפרטיים המשותפים. בדוח מבקר המדינה משנת 2007 נכתב כי "לאור הצורך בשימוש במקלוט גם בשהייה ממושכת, יש להעריך מחדש את השטח הדרוש לכל אדם"³². צוות תמ"א³³ בסקר שערך בשנים 2009 ו-2010 בנוגע לפערי המיגון בקרב האוכלוסייה האזרחית, סבר כי יש לעדכן את תקן שטח המקלוט הפרטי המשותף שנקבע ליחידת דיור מ-2 מ"ר ל-5 מ"ר, בדומה לתקן הראשוני שנקבע עבור שטח ממ"ד³⁴, משום "שחלק מהאוכלוסייה תשהה בהם [במקלטים הפרטיים המשותפים] בדרך קבע במצב מלחמה (כפי שאכן קרה במלחמת לבנון השנייה ובעופרת יצוקה)... [כיוון ש] לפי הנחיות המיגון העדכניות לא תהיה אפשרות לכלל החוסים להגיע למקלט בזמן".

מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת כי פקע"ר יבחן אם יש מקום לעדכן את התקן הקיים לכשירותם ולגודלם של מקלטים פרטיים משותפים (מבחינת שטח נדרש לאדם), בעיקר באזורים שבהם צפויה שהות ממושכת במקלטים.

31 בהשוואה לתקן של תשעה מ"ר לממ"ד.

32 מבקר המדינה, דוח מיוחד "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה" (2007), עמ' 460.

33 בשנת 2009 הקים מינהל התכנון במשרד הפנים צוות עבודה למימוש תוכנית מתאר ארצית למיגון ולפיתוח המרחב התת-קרקעי (להלן - צוות תמ"א 40). התוכנית נועדה, בין היתר, "לקבוע הסדרים תכנוניים... אשר יסייעו לפתח ולשפר את הבינוי הפיזי הנדרש למיגון האוכלוסייה ולקיום הפעילויות החיוניות, בכל שטח המדינה, במצב חירום".

34 בשנת 1992 קבע פקע"ר כי שטח הממ"ד בכל דירה יהיה 5 מ"ר. בשנת 2007 עדכן פקע"ר את תקן שטח הממ"ד ל-9 מ"ר.

בביקורת הנוכחית עלה כי פקע"ר טרם ביצע בחינה כזו.

בתשובת צה"ל נכתב כי בתקופה שבה נבנו המקלטים נבחן גודל השטח הנדרש לאדם להתמגנות בהתאם לקריטריונים סדורים, ונקבע על פיהם כי במקלט פרטי משותף השטח הנדרש הוא 2 מ"ר ליחידת דיור, ו-3 מ"ר ליחידה במיגון קדמי [סמוך לגבול]. במקלט ציבורי השטח הוא 1.25 מ"ר לאדם. "תקני גודל השטח הנ"ל מאפשרים שהייה ממושכת במרחבים ממוגנים" (ההדגשה במקור). עוד מסר צה"ל כי בשונה ממקלטים ציבוריים, המקלטים הפרטיים המשותפים צמודים לדירות באופן המאפשר הגעה אליהם בפרק זמן קצר מאוד. נוכח זאת, אין מקום להשוואה בין השהייה הממושכת במקלט ציבורי לבין השהייה הממושכת במקלט פרטי משותף, ומשכך נקבעו תקנים שונים לשני סוגי המקלטים.

הצפיפות הצפויה במקלטים הפרטיים המשותפים עלולה להקשות על שהייה ממושכת בהם. אשר על כן, הצגת מספרם של המקלטים הפרטיים המשותפים כחלק ממצאי אמצעי המיגון התקניים באזורים שבהם תידרש שהות ממושכת במקלטים - כפי שעשה פקע"ר בקבינט ביולי 2018 במסגרת אישור התוכנית הרב-שנתית - עלולה להציג תמונה לא מלאה למקבלי החלטות בנוגע ליכולתה של האוכלוסייה לשהות במקלטים אלה לאורך זמן.

ראוי כי בעת שפקע"ר מחשב את סך שטחי המקלטים הקיימים באזורים שבהם צפויה שהות ממושכת במקלטים (לדוגמה, בשל זמן התרעה קצר או בשל ירי מסיבי לאותו אזור), הוא יביא בחשבון את שטח המקלטים הפרטיים המשותפים שבהם קיימת צפיפות שתקשה על שהייה ממושכת. עוד ראוי שפקע"ר יבחן אם יש מקום לעדכון התקן הקיים לגודלם של מקלטים פרטיים משותפים (מבחינת שטח נדרש לאדם), בעיקר באזורים שבהם צפויה שהות ממושכת במקלטים כדי להעריך נכונה את פערי המיגון ולקבוע את המענה המתאים להגנה על האוכלוסייה שאינה ממוגנת.



מאחר שאין ברשות פקע"ר מידע בדבר כשירותם של המקלטים הפרטיים המשותפים ואף לא מידע בדבר התאמתם של המקלטים הציבוריים לשהייה ממושכת, נפגעת יכולתו להציג את פער המיגון באופן מהימן. ראוי כי פקע"ר, באמצעות הרשויות המקומיות, יעמוד על כשירותם של כלל אמצעי המיגון בארץ, על מנת לקבל תמונת מצב מהימנה בדבר אמצעי המיגון הכשירים לשהייה ארוכה. ראוי שפקע"ר יציג נתונים אלה למקבלי החלטות כדי לסייע להם בקבלת החלטות מושכלות הן בעניין גיבושה של התוכנית הרב-שנתית והן בעניין תכנון של פתרון מיגון ראוי לזמן עימות צבאי.



מומלץ כי משרדי הממשלה הרלוונטיים יבחנו את יעילות הפעולות שנעשו עד כה ואת החסמים שנתרו לקידום פתרונות מיגון לכ-2.6 מיליון תושבים אשר להם אין מיגון תקני.

ירי של טילים ורקטות - גילוי והתרעה

ח"א אחראי לגילוי ירי של טילים ורקטות לעבר ישראל. מערך הגילוי להתרעה בח"א (להלן - גיל"ה) משתמש במכ"מים מסוגים שונים לשם גילוי של שיגור טילים ורקטות, ובעזרת מערכת שליטה ובקרה מחשב את נקודת הפגיעה הצפויה שלהם.

פקע"ר מקבל מידע זה מגיל"ה ומפיץ התרעה באזורים המיושבים המועדים לפגיעה באמצעות אזעקות הנשמעות ממערך הצופרים, באמצעות מסרונים במכשירי הטלפון הנייד ובאמצעים נוספים³⁵, ובכלל זה הודעות ברדיו ובטלוויזיה (להלן - מערך ההתרעה). יצוין, שהתרעה מהירה ומדויקת תורמת לצמצום מספר הנפגעים. כמו כן ככל שההתרעה ממוקדת יותר, מצטמצמת הפגיעה בפעילות המשקית בעת לחימה. בעניין זה נכתב בסיכום סגן הרמטכ"ל ביולי 2012: "ככל שהסלקטיביות [בהפעלת ההתרעה] תגדל, הטראומה של האזרח תפחת ויכולת תפקוד המשק באירוע מתמשך תעלה".

מערך הגילוי

בביקורת הקודמת עלה כי מערכי הגילוי וההתרעה בצה"ל לא יכלו לספק התרעה שתאפשר לתושבי יישובי עוטף עזה לקיים את הנחיות ההתגוננות שנקבעו, ולפיהן עליהם להגיע בתוך 15 שניות מרגע מתן ההתרעה למרחב המוגן. משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם כי יש בכך כדי לסכן את חיי התושבים ביישובים אלו. עוד עלה בביקורת הקודמת כי מערכות הגילוי בצפון הארץ לא יגלו חלק ניכר מהטילים והרקטות קצרי הטווח שישוגר לעבר יישובי גבול הצפון, ומשכך לא תופעל התרעה. בתשובת צה"ל על ממצאי הדוח הקודם צוין כי "במהלך שנת 2016 עתידים להיכנס במרחב פצ"ן ופד"ם [אמצעי גילוי חדשים ומתקדמים יותר] שלהם תרומה משמעותית ליכולת הגילוי".

בביקורת הנוכחית עלה כי מאז הביקורת הקודמת שיפר צה"ל את יכולות הגילוי, אולם עדיין קיימים פערים מבצעיים בנושא יכולות הגילוי שטרם ניתן להם מענה, כמפורט להלן:

35 אמצעי התרעה נוספים הם דיווחיות (ביפרים) המיועדות בעיקר לכבדי שמיעה, וכורזיות, שהן מעין צופרים ביתיים המיועדים לאזורים שאינם מחוברים למערך הצופרים המרכזי או מרוחקים ממנו.



יישובי עוטף עזה: כאמור, לפי הנחיות ההתגוננות במועד סיום הביקורת על התושבים להגיע למרחב מוגן בתוך 15 שניות מרגע מתן ההתרעה.

במסמך של פקע"ר ממרץ 2019 צוין כי "כיום במרבית אירועי הירי לעוטף [עזה] מקבלים התושבים למעלה מ-20 שניות זמן התרעה מוקדמת". ראש ענף (להלן - רע"ן) התרעה בפקע"ר כתב לצוות הביקורת ביולי 2019 כי כתוצאה מפעולות שונות של פקע"ר וח"א גדל זמן ההתרעה ביישובי עוטף עזה במספר שניות. הפעולות שנעשו כללו את שדרוג קווי התקשורת להפעלת הצופרים, שדרוג מערכת הפצת ההתרעה, שדרוג מכ"מים לדגם חדש יותר, פריסת מספר מכ"מים נוספים בגזרת העוטף ושדרוג שוטף של מערכת לניהול התמונה הבליסטית במדינת ישראל.

עם זאת, בפגישה שהתקיימה עם צוות הביקורת באפריל 2019 מסר קצין בח"א כי בטווחים קרובים אל הגבול בחלק מהשיגורים זמן המעוף של הטילים והרקטות יהיה קצר מאוד ולכן יתכן שלא תהיה התרעה שתאפשר את קיום הנחיות ההתגוננות.

גזרת גבול הצפון: בביקורת הקודמת צוין כי במועד סיום הביקורת העריך ח"א כי מערכות הגילוי לא יגלו חלק ניכר מהטילים והרקטות קצרי הטווח שישוגרו ליישובי גבול הצפון, ומשכך לא תופעל התרעה.

באפריל 2019, במהלך הביקורת הנוכחית, מסר קצין מח"א לצוות הביקורת כי אמנם חל שיפור במערך הגילוי מאז הביקורת הקודמת אולם עדיין קיימים פערים להבטחת גילוי מלא של טילים ורקטות שישוגרו לישראל.

יצוין כי בתוכנית "מגן הצפון" שהכין פקע"ר לקראת מימוש החלטה ב/302 נקבעה הקצאה של 322 מיליון ש"ח לשיפור מערך הגילוי וההתרעה.

במועד סיום הביקורת קיימים בגזרת הצפון פערים מבצעיים בגילוי של ירי טילים ורקטות שאין להם מענה. דבר זה עלול לפגוע ביכולת לתת התרעה לתושבים על ירי טילים ורקטות.

בתשובת צה"ל נכתב כי הוא מקבל את ממצאי הדוח בנושא זה וכי בעת האחרונה אישר אגף התכנון בצה"ל מענה שיאפשר גילוי של ירי טילים ורקטות הנורים לריכוזי האוכלוסייה הגדולים בצפון הארץ באמצעות הצבת מכ"מים ומערכות גילוי. מימוש המענה צפוי להסתיים עד סוף 2019.



משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את צה"ל על מאמציו לתת מענה, גם אם חלקי, לפערים בגילוי של ירי טילים ורקטות, וזאת ללא התקציב הייעודי שהיה אמור להתקבל בהתאם להחלטה ב/302.



מערך ההתרעה בפקע"ר

כאמור, מערך ההתרעה בפקע"ר אחראי להפצת ההתרעה לתושבים עם קבלת מידע בדבר איום פוטנציאלי רלוונטי שהתגלה על ידי מערך הגילוי של ח"א. התרעה אמינה וממוקדת לכניסה למרחבים מוגנים תורמת לביטחון התושבים ומאפשרת קיום של שגרה מסוימת, ובכך תורמת לצמצום הפגיעה ברציפות התפקודית בעיתות חירום. בסוף 2018 היו מוצבים במרחבים המיושבים בארץ 3,442 צופרים.

תקציב רב-שנתי

במאי 2013 התקיים דיון בנושא מוכנות "הזירה האזרחית" לשעת חירום בראשות ראש הממשלה, ובו הוא הנחה להקצות 60 מיליון ש"ח לשנה החל משנת 2015 למשך חמש שנים, לטובת שדרוג מערך ההתרעה.

בדוח הקודם נקבע כי הנחיית ראש הממשלה בעניין זה לא קוימה. עוד נקבע כי באמצעי ההתרעה הקיימים בידי ח"א ופקע"ר אין כדי לספק התרעה לכלל תושבי ישראל נוכח חלק מסוגי האיומים המצויים בידי האויב. בדוח צוין כי לדעת משרד מבקר המדינה, על משהב"ט לנתח את כל הפערים בתחום הגילוי וההתרעה ולגבש תוכנית להגנת העורף שתספק פתרונות לפערים אלה.

משרד מבקר המדינה בחן את צמצום הפערים בתחום ההתרעה מאז הביקורת הקודמת. להלן הפירוט:

בשנים 2015 - 2019 השקיעה מערכת הביטחון כ-400 מיליון ש"ח בשיפור מערך ההתרעה: כ-182 מיליון ש"ח הושקעו בשדרוג אמצעי ההתרעה הקיימים, כ-170 מיליון ש"ח הושקעו בתחזוקה שוטפת (כ-34 מיליון ש"ח בשנה), וכ-48 מיליון ש"ח הושקעו ברכישת אמצעי התרעה חדשים.

בביקורת הנוכחית עלה כי במסגרת תוכנית "מגן הצפון" גיבש פקע"ר תוכנית למתן פתרון נוסף לצרכים המבצעיים בתחום הגילוי וההתרעה בהיקף של 322 מיליון ש"ח³⁶. תוכנית "מגן הצפון" הוצגה כאמור לממשלה ביולי 2018, ועד מועד סיום הביקורת (יוני 2019) טרם גיבש הצוות הבין-משרדי את התוכנית, ובשל כך לא הוקצו תקציבים לתחום הגילוי וההתרעה.

בתשובת זה"ל נכתב כי התוכנית שגיבש פקע"ר בנושא הגילוי וההתרעה מוכנה למימוש בהינתן תקציב, לרבות באמצעות מדרגות מימוש חלקיות על פי סדרי עדיפויות.

36 התוכנית כוללת, בין היתר, את המרכיבים הבאים: התרעה בערוצים שונים, רציפות תפקודית של הצופרים והשלמת פערי צופרים.



משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את השיפור שחל במערך הגילוי וההתרעה מאז הביקורת הקודמת. עם זאת עדיין קיימים פערים מבצעיים בגילוי של ירי טילים ורקטות שטרם ניתן להם מענה. צרכים אלה הוצגו בתוכנית "מגן הצפון" לשנים 2019 - 2030 שגיבש פקע"ר. מצב דברים זה עלול לפגוע בהתרעה הניתנת לתושבים, ובכך לסכן חיי אדם. ראוי כי הצוות הבין-משרדי יבחן צרכים אלה בעת גיבוש התוכנית הרב-שנתית ולאחר מכן יקדם את הפעולות הנדרשות למימוש התוכנית.

פינוי אוכלוסייה

בדוח מבקר המדינה על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה משנת 2007 נכתב: "יש לראות בחומרה את העובדה ששר הביטחון דאז לא העלה את הנושא [פינוי אוכלוסייה] בפני הממשלה בזמן המלחמה וכן את העובדה שהממשלה לא דנה בנושא ולא קיבלה שום החלטה בעניינו במהלך המלחמה כולה; עקב כך... עזבו מאות אלפי תושבים את בתיהם עצמאית ובעזרת ארגוני מתנדבים"³⁷. בעקבות אותה מלחמה הוכנו כמה תוכניות שתכליתן היערכות לפינוי אוכלוסייה במצבי חירום.

תוכנית "מלון אורחים"

ביולי 2012 החליטה הממשלה³⁸ על אישור תוכנית "מלון אורחים - פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים" (להלן - תוכנית "מלון אורחים") - תוכנית לפינוי המוני ומאורגן של אוכלוסייה בשל סיכון המאיים עליה, למשל בשל פעולות איבה במרכזי אוכלוסייה או בשל אירוע אסון המוני, וקליטת האוכלוסייה המפונה במקומות מוסדרים מראש. התוכנית מיועדת לקליטת אוכלוסייה בהיקף של עד 300,000 איש. יצוין כי מאז קבלת ההחלטה לא הופעלה תוכנית "מלון אורחים", וכי פינוי אזרחים שבוצע במהלך מבצע "צוק איתן" נעשה באופן עצמאית על ידי המועצות האזוריות בדרום הארץ.

בתוכנית "מלון אורחים" נקבע כי המשרד להגנת העורף יעקוב אחר ביצועה. עם סגירתו של המשרד להגנת העורף ביוני 2014 עברו הסמכויות שהוקנו לשר להגנת העורף לידי שר הביטחון. רח"ל, המשמשת גוף מטה מסייע לשר הביטחון במימוש אחריותו לטיפול בעורף, מרכזת את הטיפול בנושא זה.

37 מבקר המדינה, דוח מיוחד "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה" (2007), עמ' 6.

38 החלטה 4877 (24.6.12), שנתנה תוקף להחלטה הגנ/9 של ועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום (18.6.12).



בנושא האחריות לביצוע פינוי האוכלוסייה נקבע בתוכנית "מלון אורחים" כי "על צה"ל/הרשויות המקומיות להכין, תוך תיאום ביניהם, תוכניות מגירה לפינוי אוכלוסייה", וכי "פינוי אוכלוסייה מאורגן יבוצע בידי צה"ל או הרשויות המקומיות בהתאם לאופי האירוע".

על פי תוכנית "מלון אורחים", המפונים ישוכנו בבתי ספר ובמוסדות ציבור בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות, ומקומות אלה ישמשו מתקני קליטה. התוכנית מטילה על משרד הפנים את האחריות "לאתר מתקני קליטה בפריסה ארצית... להנחות את הרשויות המקומיות להיערך מבחינת תשתית ושירותים בסיסיים לקליטת אוכלוסייה בהיקף של לפחות 4% ממספר תושבי הרשות המקומית... לפקח על היערכות הרשויות המקומיות כאמור".

נוסף על כך התוכנית מפרטת את תחומי האחריות של משרדי ממשלה נוספים המעורבים בהיערכות לפינוי אוכלוסייה ולקליטתה במתקני הקליטה ברשויות המקומיות.

בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה כי במועד סיום הביקורת חלפו יותר משלוש שנים מאז קיבלה הממשלה את ההחלטה על תוכנית "מלון אורחים", ואולם תוכנית זו אינה בת-ביצוע בשל אי-השלמת היערכותם של חלק ממשרדי הממשלה ושל צה"ל.

משרד מבקר המדינה מצייין בחיוב כי במועד סיום הביקורת, יולי 2019, נמצא כי משרד הפנים איתר יעדים לקליטת כ-420,000 מפונים, קרי יותר ממה שנקבע בדרישות התוכנית "מלון אורחים", וכי לצה"ל יש תוכנית לפינוי יישובים במרחב פד"ם ופצ"ן.

משרד מבקר המדינה בחן את היערכות צה"ל ומשרדי הממשלה למימוש תוכנית "מלון אורחים". להלן הממצאים:

היערכות הרשויות המקומיות להספקת תנאי מחיה בסיסיים לאוכלוסייה המפונה

יכולתה של האוכלוסייה המפונה לקיים שגרת חיים סבירה תלויה במידה רבה בהספקת תנאי מחיה בסיסיים שתספק לה הרשות המקומית הקולטת. בהחלטה 4877 נקבע כי על הרשויות המקומיות הקולטות לספק למפונים "סל קליטה" שיאפשר להם תנאי מחיה בסיסיים (כדוגמת מקלחונים, שירותי כביסה והסעות).

בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה כי חוסר היערכותן של הרשויות המקומיות להספקת תנאי מחיה בסיסיים למפונים עלול לפגוע ביכולתם של המפונים לשהות לאורך זמן מחוץ לבתיהם.



בתשובת רח"ל על ממצאי הביקורת הקודמת צוין כי היא מקיימת עבודת מטה בשיתוף פקע"ר, משרד הפנים ומשרדי ממשלה נוספים לצורך חיזוק יכולתן של הרשויות המקומיות לספק את כלל השירותים המוניציפליים בעיתות חירום, ובכלל זאת צורכי האוכלוסייה המפונה.

בביקורת הנוכחית עלה כי עבודת המטה שעשתה רח"ל לעניין היערכות הרשויות המקומיות לא הושלמה, וכי נושא זה נמצא בבחינה יחד עם כל מרכיבי תוכנית "מלון אורחים".

משרד הפנים מסר ביוני 2019 לצוות הביקורת כי רוב הרשויות המקומיות ערוכות לספק תנאי מחיה בסיסיים למפונים שייקלטו בתחומן, וכי רשות פס"ח עורכת ביקורות לרשויות המקומיות אחת לשלוש שנים לשם בדיקת היערכותן לקליטת אוכלוסייה מפונה.

ביולי 2019 סיכם ראש רח"ל בדיון שערך כי יש לבחון את מוכנותם של כלל המתקנים לקליטת אוכלוסייה בהתאם להנחיות משרד הפנים ורשות פס"ח ולוודא שההיערכות לקליטת אוכלוסייה מתורגלת ומבוקרת.

על רח"ל להשלים את עבודת המטה לבדיקת היערכות הרשויות המקומיות כדי להבטיח הספקת תנאי מחיה בסיסיים לאוכלוסייה המפונה בעיתות חירום.

שיפוי הרשויות המקומיות הקולטות

על פי תוכנית "מלון אורחים", משרד האוצר יקצה לרשויות המקומיות שיקלטו את האוכלוסייה המפונה את התקציב הנדרש להספקת שירותים למפונים (להלן - שיפוי לרשויות המקומיות), על פי מפתח שנקבע בתוכנית. בנספח א' לתוכנית נקבע כי הרשויות המקומיות יהיו זכאיות לשיפוי האמור בגין הוצאותיהן אשר שולמו בפועל.

בביקורת הקודמת עלה כי משרד הפנים³⁹, משהב"ט ומשרד האוצר לא הסדירו את השיפוי לרשויות המקומיות שאמורות לקלוט את המפונים.

39 משרד הפנים נושא באחריות המיניסטריאלית לתפקודו התקין של השלטון המקומי, והמחוקק העניק למשרד הפנים סמכויות פיקוח, בקרה וביקורת על פעילות השלטון המקומי, ובהן הסמכות לאשר את תקציב הרשות המקומית.

מאז הביקורת הקודמת הוסדר שיפוי הרשויות המקומיות באמצעות נוהל "מתקני פס"ח ברשויות המקומיות - נוהל ביצוע תשלומים" של משרד הפנים, שאישר משרד האוצר. יצוין בחיוב כי הנוהל האמור לעיל מסדיר את השיפוי לרשויות המקומיות גם עבור הסעדה למפונים, אף שנושא ההסעדה אינו נזכר בתוכנית "מלון אורחים". עם זאת, בביקורת הנוכחית עלה כי אין מנגנון עיתי לעדכון התעריף לשיפוי לרשויות המקומיות. על משרד האוצר, בשיתוף משרד הפנים, לבחון מנגנון עיתי לעדכון התעריף לשיפוי לרשויות המקומיות. הגם שנושא ההסעדה הוסדר בנוהל, ראוי שר"ל תעדכן את תוכנית "מלון אורחים" כך שתכלול במפורש את הצורך בשיפוי לרשויות המקומיות עבור ההסעדה כחלק מסל השירותים שהן מחויבות לתת למפונים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בכוונתו לגבש הצעה לבניית מנגנון עיתי לעדכון התעריף לשיפוי הרשויות המקומיות ולהעביר אותה להתייחסות משרד האוצר.

תשלום מקדמות לרשויות מקומיות שיקלטו אוכלוסייה מפונה

ביוני 2019 מסר ראש רשות פס"ח כי בהתממש פינוי אוכלוסייה, יש צורך בתשלום מקדמות לרשויות המקומיות שיקלטו את האוכלוסייה המפונה על מנת לאפשר להן לעמוד בהוצאות הכרוכות בכך.

בתשובת אגף התקציבים במשרד האוצר נכתב כי בנוהל לשיפוי הרשויות המקומיות שפרסם משרד הפנים נקבע כי "תשלום לרשויות המקומיות הקולטות מפונים ייעשה בגין הוצאות הרשות, בכפוף להצגת קבלות... וללא תשלום מקדמות... זאת בהתאם... להחלטת ממשלה 4877 [מלון אורחים]'".

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "היעדר סיכום לגבי המקדמות עולה בכל התרגילים הלאומיים המתבצעים מדי שנה. קיימת הבנה שבע"פ שבין היתר באה לידי ביטוי בתרגילים שתבוצע הזרמה של מקדמה, אבל אין... הסכמה מראש [של משרד האוצר] להתחייב על הקצאת מקדמות".

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים יבחן מול משרד האוצר את הצורך בתשלום מקדמות ובעדכון תוכנית "מלון אורחים" בהתאם.



הקצאה כספית לתושבים המפונים

בתוכנית "מלון אורחים" נקבע כי "משרד האוצר יקצה 150 ש"ח לאדם [באופן חד-פעמי] אשר פונה ממקום מגוריו על ידי הרשויות המוסמכות וזאת לצורך התארגנות ראשונית של המשפחה". בתוכנית לא צוין המנגנון להעברת הכספים בהקצאה האמורה לעיל.

בביקורת הנוכחית עלה כי עד מועד סיום הביקורת (יולי 2019) לא קבע משרד האוצר את המנגנון להעברת הכספים לתושבים המפונים.

על משרד האוצר להסדיר בהקדם האפשרי את המנגנון להעברת הכספים לאוכלוסייה המפונה כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, שכן כספים אלה יהיו נחוצים כחלק מההתארגנות והשהייה במקום הקליטה. כמו כן על משרד האוצר לבחון מנגנון לעדכון התעריף שנקבע.

תוכנית לטיפול במתפנים עצמאיים

תוכנית "מלון אורחים" מגדירה את המתפנים העצמאיים כ"אוכלוסייה המחליטה להתפנות על דעת עצמה וללא החלטה על פינני מאורגן". יצוין כי ממסמכי צה"ל עולה שלעיתים היקף האוכלוסייה שמתפנה על דעת עצמה גדול מהיקף האוכלוסייה שהמדינה מנחה על פינויה.

בתוכנית נקבע כי יש "להטיל על המשרד להגנת העורף⁴⁰ לגבש תפיסה לאומית כוללת לטיפול במתפנים עצמאיים... להטיל על משרדי הממשלה השונים, כל אחד בתחום אחריותו, ובתיאום עם הרשויות המקומיות, הענקת השירותים הבסיסיים למתפנים עצמאיים".

בביקורת הקודמת עלה כי המשרד להגנת העורף לא גיבש תפיסה לאומית כוללת לטיפול במתפנים עצמאיים, וגם משהב"ט, שקיבל לאחריותו את תחום ההגנה על העורף, לא עשה זאת. משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם כי נוכח היקף האוכלוסייה שהתפנתה עצמאית במלחמת לבנון השנייה ובמבצעים "עמוד ענן" ו"צוק איתן", יש לראות בחומרה את אי-גיבושה של תפיסה לאומית כוללת לטיפול במתפנים העצמאיים.

במרץ 2016 מסר ראש רח"ל בתשובתו על ממצאי הביקורת הקודמת כי "רח"ל בוחנת עם משרדי הממשלה האחרים את המשמעויות לטיפול במתפנים עצמאית. רח"ל תשלם עד סוף חציון א' של 2016 את הבחינה של המשמעויות להקל על מתפנים עצמאית והאם ניתן לראות בהם 'סוג של מפונים' והמשמעויות מהגדרה זו".

40 המשרד להגנת העורף נסגר כאמור ביוני 2014.

בביקורת הנוכחית עלה כי על אף חלוף הזמן מהביקורת הקודמת, ליקוי זה טרם תוקן ורח"ל טרם גיבשה תפיסה לאומית לטיפול במתפנים עצמאיים.

על רח"ל לפעול בהקדם לגיבוש תפיסה לאומית לטיפול בתושבים שיתפנו מבתיים באופן עצמאי, ולתרגם תפיסה זו לתוכנית פעולה. חוסר ההיערכות לטיפול באוכלוסייה זו משמעותו פגיעה אפשרית במתן שירותים, אפילו בסיסיים, לתושבים שעזבו את בתיים ואת קהילותיהם בעקבות מלחמה או אירוע חירום אחר.

פינוי אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים

בתוכנית "מלון אורחים" נקבע כי משרד הרווחה ימפה את האוכלוסייה בעלת הצרכים המיוחדים המתגוררת בקהילה ויכין תוכניות לפינויה וקליטתה של אוכלוסייה זו. עוד נקבע כי משרד הפנים יקצה מתקני קליטה לשימוש אוכלוסייה זו בלבד.

בביקורת הנוכחית עלה כי משרד הרווחה מבצע את המיפוי האמור באופן שוטף, באמצעות מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, וכי קיימות תוכניות לפינוי וקליטה של אוכלוסייה זו. עוד עלה בביקורת כי משרד הפנים הקצה מתקני קליטה לשימוש אוכלוסייה זו, כאמור בתוכנית "מלון אורחים".

עוד נקבע בתוכנית "מלון אורחים" כי משרד הבריאות יכין תוכניות לפינוי חולים המרותקים לביתם. בביקורת הנוכחית עלה כי משרד הבריאות מבצע באמצעות קופות החולים מיפוי שוטף של אוכלוסייה בעלת צרכים רפואיים מיוחדים המתגוררת בקהילה. המיפוי כולל מאפיינים רלוונטיים, כמו אפיון רפואי מרכזי, אופן הפינוי המתאים (בשכיבה, בישיבה וכד'), תנאי הפינוי (למשל, אם יש מעלית בבנין). עוד עלה בביקורת כי למשרד הבריאות יש תוכנית לפינוי אוכלוסייה זו, ובכלל זאת חוזים נצורים⁴⁴ עם חברות בעלות כלי רכב מתאימים (למשל, כלי רכב עם מעלונים להעלאת כיסאות גלגלים).

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את היערכות משרד הבריאות ומשרד הרווחה לפינוי תושבים בעלי צרכים מיוחדים וחולים המרותקים לביתם, אשר יזדקקו לסיוע מוגבר בעת פינוי.

בתוכנית "מלון אורחים" נקבע כי אנשים השוהים במוסדות של משרד הבריאות ושל משרד הרווחה יפוננו למוסדות אחרים של אותם משרדים. על המשרדים האמורים הוטלה האחריות לתכנון ולביצוע של הפינוי והקליטה של אוכלוסייה זו, בסיוע

41 הסכמים מוכנים הניתנים להפעלה בהינתן תנאים מוגדרים מראש.



גורמי הפיקוד והשליטה על האירוע. כמו כן נקבע כי על משרד הפנים להקצות לאוכלוסייה זו מקומות במתקני הקליטה הכלליים "למקרה שיתעורר צורך מיוחד".

על פי נתוני משרד הבריאות, באחריות המשרד 17 מוסדות שבהם מאושפזים כ-500 איש, בכלל זה במרחב פצ"ן ביישובים הנמצאים בטווח של עד ארבעה ק"מ מהגבול מאושפזים 154 תושבים בחמישה מוסדות, ובמרחב פד"ם ביישובים הנמצאים בטווח של עד 4 ק"מ מהגבול מאושפזים 48 תושבים בשני מוסדות. על פי נתוני משרד הרווחה, כ-50,000 איש חוסים באחריותו של המשרד ב-674 מוסדות. בכלל זה, במרחב פצ"ן ביישובים הנמצאים בטווח של עד 4 ק"מ מהגבול חוסים 463 תושבים ב-12 מוסדות, ובמרחב פד"ם ביישובים הנמצאים בטווח של עד 4 ק"מ מהגבול חוסים 115 תושבים בארבעה מוסדות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי משרד הבריאות ומשרד הרווחה הקצו מקומות לקליטת האוכלוסייה במוסדות מתאימים ושצה"ל, שאחראי בשילוב הצוות הרפואי לביצוע הפינוי, ערוך למשימה. עם זאת, בתוכנית "מלון אורחים" לא הוסדר שיפוי תקציבי למוסדות משרד הבריאות ולמוסדות משרד הרווחה שיקלטו אוכלוסייה מפונה.

מנהל האגף בכיר חירום וביטחון במשרד הרווחה מסר לצוות הביקורת ביוני 2019 כי משרד האוצר הקצה למשרד הרווחה תקציב בסך 6 מיליון ש"ח המיועד לשימוש המשרד בעיתות חירום. אם יהיה צורך לפנות אוכלוסייה למוסדות, ישופו המוסדות הקולטים מתקציב זה.

מנהל האגף לשעת חירום במשרד הבריאות מסר לצוות הביקורת ביוני 2019 כי משרד האוצר לא הקצה למשרד הבריאות תקציב לשימוש בעיתות חירום שבאמצעותו יוכל לשפות את המוסדות שיקלטו אוכלוסייה מפונה. שיפוי זה נדרש משום שקליטת אוכלוסייה נוספת במוסדות כרוכה בהוצאות כספיות נוספות, הנובעות מתגבור הצוות הרפואי והתפעולי של המוסד הקולט, מהגידול בהיקף הרכש של ציוד, תרופות ומיטות ומגידול בתקציב ההסעדה.

ביולי 2019 מסר ראש רח"ל לצוות הביקורת כי אין צורך בשיפוי המוסדות הקולטים, שכן התקציב המוקצה למטופל השוהה במוסד יועבר בעת הצורך מהמוסד המפונה למוסד הקולט.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרח"ל כי נוכח חילוקי הדעות בינה ובין משרד הבריאות בנושא זה עליה לבחון - בשיתוף משרד הבריאות ומשרד הרווחה - את העלויות הכרוכות בפינוי אוכלוסייה, ובהתאם לכך עליה לבחון אם יש צורך בשיפוי המוסדות שיקלטו את המטופלים. אם ימצא כי יש צורך בשיפוי, על רח"ל, בשיתוף משרד האוצר, להסדיר את העניין ולעדכן בהתאם לכך את תוכנית "מלון אורחים".

אגף שיקום נכים במשהב"ט (להלן - אגף השיקום) הפועל מתוקף חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959, אחראי לטיפול בנכי צה"ל מטעם מדינת ישראל. האגף אחראי, בין היתר, למתן שירותים רפואיים ושירותים חברתיים פסיכולוגיים לנכי צה"ל.

מחלקות הרווחה של הרשויות המקומיות מרכזות מידע שהן מקבלות מהמוסד לביטוח לאומי על אודות אנשים עם מוגבלות בתחומן. למחלקות אלה אין מידע על נכי צה"ל, שמטופלים בשגרה באגף השיקום במשהב"ט.

בביקורת עלה כי תוכנית "מלון אורחים" אינה כוללת מענה לפינוי אוכלוסיית נכי צה"ל.

בינואר 2018 נערכה פגישה בנושא הטיפול בנכי צה"ל בשעת חירום, בהשתתפות נציגים מאגף השיקום, משרד הרווחה ומרכז השלטון המקומי. בפגישה ביקש נציג אגף השיקום להעביר את הטיפול בנכי צה"ל בעלי אחוזי נכות גבוהים⁴² (שמספרם נאמד בכ-500 אנשים מתוך כ-57,000 נכי צה"ל) מאגף השיקום לרשויות המקומיות בשעת חירום. יצוין כי בנוסף לנכי צה"ל עליהם דובר בדיון האמור ישנם נכי צה"ל נוספים שיתכן ויזדקקו לסיוע בעת פינוי אוכלוסייה.

באוגוסט 2019 מסר אגף השיקום בתשובתו לממצאי הדוח כי על פי תוכנית "מלון אורחים", האחראיות למיפוי אוכלוסיות מיוחדות מוטלת על משרד הרווחה, ובכלל זאת אוכלוסיית נכי צה"ל. עוד מסר אגף השיקום כי הוא מיפה כאמור נכי צה"ל בעלי אחוזי נכות גבוהים, ואת אלה מהם המעוניינים שפרטיהם יועברו למחלקות הרווחה באזור מגוריהם החתים על טופס ויתור סודיות ייעודי. על פי תשובת אגף השיקום, נכון לאוגוסט 2019 הפרטים לא הועברו למחלקות הרווחה ברשויות המקומיות "עקב סירוב משרד הרווחה לקבלם".

42 הכוונה לנכים מונשמים, מרותקים לביתם, מטופלים בדיאליזה וכדומה.



בתשובה על כך מסר משרד הרווחה בנובמבר 2019 כי הוא התנה את הסכמתו לטפל באותם הנכים בקבלת טופס ויתור סודיות וב"קבלת פרטי העובדים הסוציאליים של משרד הביטחון על מנת שישולבו בטיפול ככל שנצטרך... בקשה זו לא נענתה".

אגף השיקום מסר כי הוא "פועל עם רח"ל ליצירת מנגנון טיפול בנכי האגף בעת חירום, במקביל לדרישה להעברת שמות נכים למתן תשומת לב מיוחדת למשרד הרווחה כמו יתר בעלי המוגבלויות במדינה. מומלץ שרח"ל תפעל להבהרה חד-משמעית בתכנית 'מלון אורחים' לפיה נכי צה"ל נכללים ב'אוכלוסייה המוגבלת'". עוד נמסר כי אגף השיקום פיתח מערכת GIS שבה הוטמעו פרטי המטופלים באגף. באמצעות מערכת זו אפשר לעשות מיפוי בחתכים נדרשים לאיתור מטופלים באזור ספציפי בכל רגע נתון.

בתשובה שמסרה רח"ל למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2019 צוין כי "תכנית 'מלון אורחים' אינה נותנת מענה לנכי צה"ל, המענה להם ניתן באופן ישיר ובאחריות אגף השיקום במשרד הביטחון. בשלב זה מתקיימת עבודה משותפת של אגף השיקום עם רח"ל להגדיר [את] המענה ו[את] אופן מימושו".

משרד מבקר המדינה מעיר למהב"ט ולרח"ל כי טרם נקבע הגורם האחראי לפינוי אוכלוסיית נכי צה"ל שתזדקק לסיוע - פינוי המחייב היערכות ייחודית וציוד מתאים לכך. על משהב"ט ורח"ל לסיים את עבודתם ולקבוע את הגורם שיהיה אחראי לפינוי נכי צה"ל וכן לוודא כי יהיו בידי המידע הדרוש בנוגע לאוכלוסייה זו והמשאבים הנדרשים לביצוע הפינוי בעת הצורך.

החזרת אוכלוסייה מפונה לביתה

בתוכנית "מלון אורחים" נקבע כי על משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות להכין תוכניות לביצוע החזרה של התושבים לבתיהם.

בביקורת הנוכחית עלה שמשרד הפנים טרם הנחה את הרשויות המקומיות להכין תוכניות להשבת התושבים לבתיהם.

בהקשר זה נמצא בבדיקה מדגמית שביצע צוות הביקורת כי למועצות האזוריות שער הנגב וגליל עליון ולמועצה המקומית שלומי אין תוכניות להשבת התושבים המפונים לבתיהם.

ביוני 2019 מסר ראש רשות פס"ח במשרד הפנים לצוות הביקורת בעניין זה כי "הרשויות המקומיות אחראיות לקלוט חזרה את אוכלוסייתן שפונתה בסיום מצב החירום. הרשויות המקומיות נדרשות לתת מענה שוטף, באמצעות משרדי הממשלה השונים, לאוכלוסייה בסיום מצב החירום, כפי שקרה טרם מצב החירום".

משרד הפנים מסר בתשובתו: "אין לנו מידע מראש על היקף הנזקים... ומהו הצורך בדיר חלופי ו/או זמני. משרד הפנים מתכוון לפעול במסגרת תיקון החלטת הממשלה אותה מובילה רשות החירום הלאומית לשם הסרת סעיף זה מאחריות משרד הפנים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי על פי תוכנית "מלון אורחים" עליו להנחות את הרשויות המקומיות להכין תוכניות להשבת התושבים המפונים לבתיהם. אם לדעתו עניין זה אינו בתחום אחריותו עליו לפעול לתיקון החלטת הממשלה המפרטת את תוכנית "מלון אורחים".



משרד מבקר המדינה מציין בחיוב שר"ל ומשרדי ממשלה כגון משרד הפנים, משרד הבריאות ומשרד הרווחה שיפרו את היערכותם לפינוי אוכלוסייה וקליטתה, למשל באמצעות הקצאת מתקנים לקליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות וגיבוש נוהל לשיפוי הרשויות המקומיות הקולטות, מיפוי האוכלוסיות המיוחדות שיזדקקו לסיוע וחתימה על חוזים נצורים עם חברות היסעים לפינוי האוכלוסייה. עם זאת משרד מבקר המדינה מציין לר"ל שבמועד סיום הביקורת, כשבע שנים לאחר שקיבלה הממשלה את ההחלטה ליישום תוכנית "מלון אורחים", לא הושלמה בחינת יכולתן של הרשויות המקומיות שיקלטו את האוכלוסייה המפונה לספק לה תנאי מחיה בסיסיים; טרם הוסדרו באופן מלא השיפוי לרשויות המקומיות הקולטות וההקצאה הכספית למפונים עצמם; לא גובשה תוכנית לטיפול במתפנים עצמאיים; קיימים עדיין פערים בהיערכות לפינוי אוכלוסיות מיוחדות, ולא הוכנו תוכניות להשבת המפונים לבתיהם. בשל חשיבותה של התוכנית יש לזרז את הטיפול בהיערכות למימושה.



תוכנית "מלונית"

במרץ 2015 פרסמה רח"ל את טיוטת תוכנית "מלונית" - תוכנית לקליטת אוכלוסייה במצבי ביניים" שגובשה בשיתוף צה"ל ומשרד הפנים. בינואר 2018 פרסמה רח"ל טיוטה נוספת של התוכנית (להלן - תוכנית "מלונית"). יצוין כי אף שהתוכנית לא הובאה לאישור הממשלה, הגופים הרלוונטיים, כדוגמת משהב"ט ומשרד הפנים נערכו ליישומה.

בתוכנית נקבע כי היא מתבססת על מספר החלטות ממשלה ומסמכי יסוד⁴³, והיא מוגדרת "כתוכנית בת תוכנית האב 'מלון אורחים'". התוכנית מבחינה בין תוכנית "מלון אורחים" שהיא תוכנית פעולה לאומית כללית לפינוי המוני של אוכלוסייה וקליטתה, לבין תוכנית "מלונית" שהיא תוכנית לפינוי ממוקד של אוכלוסייה מקווי העימות במצב חירום או מלחמה.

בדיון ועדת השרים לעניין מוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום שהתקיים בדצמבר 2017 הסביר מנהל מינהל החירום במשרד הפנים כי "מלונית" היא לקח... מ'צוק איתן', כאשר אתה נדרש להיקפים הרבה יותר קטנים... [ביחס לתוכנית 'מלון אורחים'] ואתה רוצה לשכן את האנשים בתנאים יותר נוחים, יותר טובים לפרקי זמן יחסית לא ארוכים... במתקנים שבהם יש הסעדה ולינה וזה לא בתי ספר עם בעיות סניטציה ובעיות אחרות, ואנשים יכולים לקיים שגרת חיים סבירה בפרק הזמן של עד תום העימות הצבאי".

תוכנית "מלונית" נועדה לתת מענה לפינוי וקליטה של כ-75% מתושבי היישובים (לא כולל ערים) הנמצאים בטווח של עד 4 ק"מ מגבול עזה, לבנון וסוריה, בהיקף כולל של כ-60,000 מפונים. על פי התוכנית, האוכלוסייה המפונה תשוכן במתקנים של משהב"ט יש התקשרות איתם, כמו אכסניות נוער, בתי ספר שדה ומתקני האגודה למען החייל, ובמלונות השייכים להתאחדות המלונות, באופן שיאפשר "לאוכלוסייה המפונה שגרת חיים סבירה באזור המרוחק מאזורי העימות, עד שתתאפשר חזרתם למגורי קבע". על פי תוכנית "מלונית", לכל יישוב שמתוכנן להתפנות יש יעד קליטה ידוע וקבוע מראש.

43 החלטת הממשלה 4877, "מלון אורחים" (24.6.12) המתבססת על החלטת ועדת השרים להכנת העורף הגנ/9 מ-18.6.12; החלטת הממשלה 515, "הקמת רשות עליונה לפינוי סעד וחללים בשעת חירום" (14.8.60); נוהל 24 של משרד הפנים מנובמבר 2011 העוסק בארגון מערך פס"ח ברשויות המקומיות (מתבסס על החלטת הממשלה הגנ/2, "ארגון מערך פס"ח ברשויות המקומיות" מ-13.6.11).



בביקורת הנוכחית עלה כי על פי קביעת רח"ל, תוכנית "מלונית" מבוססת על עקרונות יסוד שגויים, שכן מתקני האירוח לא יהיו פנויים לקליטת המפונים ולא יוכלו להכיל את מספר המפונים המתוכנן. נוסף על כך, לא אותרו די מקומות לקליטת כל המפונים; לא נקבע מנגנון סדור לתשלום עבור החדרים במתקני הקליטה, ועלויות התוכנית לא נאמדו וממילא לא הוקצה לה תקציב. כל זאת יפגע ביישום התוכנית בעת הצורך.

פינוי אוכלוסייה מיישובי עוטף עזה

בשנת 2019 החלה רח"ל בגיבוש תוכנית חדשה (להלן - תוכנית "מלונית" המעודכנת) שתיתן מענה לפינוי ולקליטה של כ-75% מתושבי יישובי עוטף עזה בלבד הנמצאים בטווח של עד 4 ק"מ מגבול רצועת עזה, בסה"כ כ-9,500 תושבים (ולא לפינוי יישובי גבול הצפון). על פי תוכנית "מלונית" המעודכנת, התושבים יפונו בשלב ראשון לקיבוצים⁴⁴, שם הם ישוכנו במבני ציבור כדוגמת חדרי אוכל. לאחר 72 - 96 שעות בקירוב, אם המצב הביטחוני לא יאפשר להם לשוב לבתיהם, הם ייקלטו במתקנים בהם השהייה נוחה יותר, ושעד מועד זה יתפנו מאורחים, כדוגמת בתי מלון ואכסניות (להלן - מתקני אירוח). צוין כי על פי התוכנית כל פינוי נוסף יחייב את הפעלת תוכנית "מלון אורחים".

בדיון שנערך בתחילת יולי 2019 בראשות ראש רח"ל ובהשתתפות נציגי צה"ל, משרד הפנים ומשרדי ממשלה נוספים, קבע ראש רח"ל כי עד סוף יולי 2019 תושלם עבודת המטה לגיבוש תוכנית "מלונית" המעודכנת, והיא תפורסם במעמד "ארעי" ותעבור להתייחסות הגופים הרלוונטיים. במסמך שהפיץ ראש רח"ל ביולי 2019 למנכ"ל משרד הפנים, מנהל מינהל החירום וראש רשות פס"ח במשרד הפנים, חטיבת המבצעים בצה"ל, משטרת ישראל ונציגי משרדי ממשלה שונים, קבע ראש רח"ל כי לאחר גיבוש תוכנית "מלונית" המעודכנת היא תשולב בתוכנית "מלון אורחים", ואז יעודכן המענה התקציבי הנדרש בתיאום עם משרד האוצר. צוין כי התוכנית המעודכנת מחייבת חתימה על חוזים נצורים עם חברות היסעים, ספקיות מזון ומתקני אירוח שאמורים לתת מענה למפונים בהפעלת התוכנית, וכי עלויות התוכנית טרם נאמדו. עוד צוין כי עד השלמת התוכנית המעודכנת תמשיך תוכנית "מלונית" הקיימת להיות בתוקף על אף הפגמים שנמצאו בה.

על רח"ל להאיץ ולסיים את גיבוש תוכנית "מלונית" המעודכנת כדי לאפשר פינוי יעיל של תושבים מאזור סכנה. במסגרת גיבוש התוכנית יש לאמוד את עלויותיה ולהביאה לאישור הממשלה כדי לאפשר את ישימותה.

44 ראש רח"ל מסר כי לכל יישוב שאמור להתפנות יוגדר קיבוץ קולט, בהמלצת התנועה הקיבוצית המאוחדת ובאישור רשות פס"ח.



פינוי אוכלוסייה מיישובים בגזרת הצפון

כאמור יישובי הצפון לא נכללו בתוכנית "מלונית" המעודכנת. בנוגע לפינוי יישובים אלה מסר ראש רח"ל לצוות הביקורת ביולי 2019 כי תוכנית לפינוי טרם גובשה. הוא ציין כי על פי תפיסתו המענה לפינוי 13 יישובי מועצות אזוריות הנמצאים במרחק של עד קילומטר אחד מגבול לבנון יהיה באמצעות תוכנית נפרדת, וכי כל פינוי נוסף על יישובים אלה יחייב את הפעלת תוכנית "מלון אורחים". עוד מסר שיישובים אלו יפונו בטווח הזמן הקצר אל יישובים אחרים המרוחקים מעט יותר מהגבול ונמצאים בתחומי אותן מועצות אזוריות (להלן - פינוי מהיר). את הפינוי יבצעו המועצות האזוריות באופן עצמאי תוך שימוש באוטובוסים ובמשאבים שברשותן, ומשרדי הממשלה יסייעו במתן שירותים למפונים ביעדי הקליטה, כדוגמת מזון ושירותי רפואה.

עוד מסר ראש רח"ל לצוות הביקורת כי עדיין לא גובשה תפיסה לפינוי מהיר של המועצה המקומית שלומי, הממוקמת בצמוד לגבול לבנון, ובה מתגוררים כ-6,200 תושבים. יצוין כי במועד סיום הביקורת תוכנית הפינוי של המועצה המקומית שלומי, הכוללת פינוי לבתי מלון בירושלים, תורגלה על ידי שתי הרשויות המקומיות (המועצה המקומית שלומי ועיריית ירושלים) ומשרדי ממשלה נוספים. אולם, ראש רח"ל מסר לצוות הביקורת כי פינוי מהיר על פי תוכנית זו אינו בר ביצוע משום שבתי המלון לא יהיו פנויים לקליטת האוכלוסייה המפונה באופן מיידי, וכי עדיין לא גובשה תפיסה לפינוי מהיר של תושבי המועצה.

בביקורת עלה כי התפיסה של רח"ל לגבי פינוי היישובים בצפון אינה מתואמת עם עמדת צה"ל. בעקבות דיון שערך ראש רח"ל במרץ 2019 במסגרת עבודת המטה לגיבוש תוכנית "מלונית" המעודכנת, מסר באפריל 2019 רמ"ח התכנון בחטיבת המבצעים באמ"ץ לראש רח"ל כי לנושא קליטת האוכלוסייה, הגם שאינו באחריות צה"ל, יש משקל נכבד בהחלטה על פינוי אוכלוסייה. בהתאם לכך צה"ל ממליץ שלא לצמצם את מספר היישובים שלפינויים ולקליטתם יש להיערך מבעוד מועד, ובכלל זאת לקבוע מראש את יעדי הקליטה במתקנים נוחים לשהייה, כפי שתוכנן בתוכנית "מלונית". עוד מסר רמ"ח התכנון כי בכל מקרה יש חשיבות גבוהה לשימור פתרון זה עבור יישובים הנמצאים בטווח של עד 2 ק"מ מגבול לבנון.

באוגוסט 2019 מסר ראש רח"ל בתשובתו על ממצאי הביקורת כי בדיונים שקיים על פינוי אוכלוסייה "התגלו פערים רבים הן בתפיסה הלאומית והן בעקרונות התכנון, הביצוע, ההבנה והידע של כל הגורמים העוסקים בכך. לאור האמור, רשות החירום הלאומית תיכנס לעבודת מטה ייעודית לנושא כדי לסיים לבחון ולהשלים את כל הנדרש ולהכין תכנית לאומית מובנית, ידועה ומפורטת לכל הגורמים... עבודת מטה זו תימשך כמספר חודשים ובכוונתי לסיימה עד סוף שנת 2019, כאשר במעלה הדרך ניתן פתרונות זמניים לפינוי במידת הצורך ליישובים סמוכי / צמודי גדר בעוטף [עזה] ובצפון".

על רח"ל, בשיתוף צה"ל, רשות פס"ח ומשרדי הממשלה הרלוונטיים, להשלים בהקדם את גיבושה של תוכנית שלמה לפינוי ולקליטה של תושבי הצפון, בכפוף לצרכים המבצעיים וליכולות המימוש של קליטת האוכלוסייה. בד בבד יש לתת את הדעת לפינוי אוכלוסיות מיוחדות, אשר לא בהכרח יוכלו להיות מפונות על ידי הרשויות המקומיות ללא קבלת סיוע. כמו כן, על התוכנית להיות מגובה בהיערכות תקציבית ותפעולית מצד כמה משרדי ממשלה, ויש לעגנה בהחלטת ממשלה, בדומה לתוכנית "מלון אורחים".

תוכנית "מרחק בטוח"

בסוף שנת 2015 אישר צה"ל את תוכנית "מרחק בטוח" (מטכ"ל) - תוכנית לפינוי יישובי גבול לבנון, רמת הגולן ועוטף עזה" (להלן - תוכנית "מרחק בטוח"). תוכנית זו עוסקת בפינוי התושבים השוכנים ביישובים המרוחקים עד 4 ק"מ מהגבול⁴⁵ אשר מונים כ-60,000 תושבים בגזרת הצפון, כ-14,000 תושבים מיישובי עוטף עזה, כ-24,000 תושבים מקריית שמונה וכ-24,000 תושבים משדרות. התוכנית עודכנה לאחרונה ביולי 2018. על פי התוכנית, ההחלטה על פינוי עשויה להתקבל לנוכח איומים מסוימים. עוד נקבע בתוכנית כי בימי הלחימה הראשונים האויב צפוי לרכז מאמץ ירי רציף ומתמשך לעבר יישובים בסמוך לגבול, וכי בידי עשרות אלפי טילים ורקטות קצרי טווח. משרד מבקר המדינה בחן את היערכות צה"ל למימוש תוכנית "מרחק בטוח", ולהלן מובאים הממצאים:

פינוי ערים

בדוח הקודם צוין כי תוכנית "מרחק בטוח" לא כללה את פינוי הערים הנמצאות בגזרות הצפונית והדרומית, קריית שמונה ושדרות. בתשובת צה"ל על טיוטת הדוח ממרץ 2016 נכתב שאמ"ץ הנחה את הפיקודים לתכנן אפשרות של פינוי שתי הערים הללו.

בביקורת הנוכחית עלה כי תוכניות "מרחק בטוח" למרחב פד"ם ולמרחב פצ"ן כוללות גם את פינוי הערים קריית שמונה ושדרות. עם זאת, עד אוקטובר 2019, טרם השלימו הגורמים הרלוונטיים את תוכניות הפינוי של תושבי קריית שמונה ושדרות.

45 התוכנית אינה עוסקת בהיערכות הרשויות ומשרדי הממשלה השונים לטיפול במתפנים. נושאים אלה אמורים להיות מוסדרים באמצעות התוכניות "מלון אורחים" ו"מלונת".



עיריית קריית שמונה ציינה בתשובתה כי היא קיימה כמה מפגשים בנושא פינוי אוכלוסייה עם משרדי ממשלה רלוונטיים, עם מפקד פצ"ן ועם נציגי פקע"ר, ומועד סיום הביקורת הייתה קיימת רק תוכנית בסיסית לפינוי אוכלוסייה מיוחדת. בסיכום התשובה נכתב כי "נכון להיום אין הרשות ערוכה ל[מימוש תוכנית] 'מרחק בטוח'".

צה"ל מסר בתשובתו כי הוא מקבל את ממצאי הביקורת בנושא זה, וכי "המוכנות לפינוי ערים נמוכה הן בשל הסבירות הנמוכה יותר לפינוי ערים ביחס לפינוי יישובים, והן לנוכח העובדה כי לערים לא קיימת תכנית קליטה סדורה על ידי פס"ח... בימים אלה הסתיימה כתיבת הוראת תכנון לפינוי העיר שדרות והועברה להתייחסות הפיקודים". עוד מסר צה"ל כי הוא פועל להשלמת תוכנית הפינוי לקריית שמונה ואף ביצע היערכות עם הרשות המקומית.

עוד מסר צה"ל כי "גם אם יפונו ערים, פינוי הערים יבוצע לאחר השלמת פינוי היישובים הכפריים, ועל כן יהיה פרק זמן להשלים תכנון מפורט לפינוי הערים בהלימה ליעדי הקליטה שיקבעו על ידי פס"ח".

פינוי ערים הוא אירוע מורכב המחייב תכנון ותיאום בין הרשות המקומית לגורמים המפנים ולגופים נוספים. על כן יש לסיים את התכנון לפינוי שדרות וקריית שמונה מבעוד מועד ולא להמתין לשעת הצורך כדי שהביצוע, אם יידרש, יהיה מיטבי.

נוסף על כך, נוכח פערי המיגון הקיימים בקריית שמונה ונוכח התרחיש של ירי רציף ומתמשך כפי שצופה צה"ל, על צה"ל - בשיתוף רח"ל ורשות פס"ח - להאיץ את התכנון וההיערכות לפינוי ולקליטה של תושבי קריית שמונה.

אי-הלימות בתוכנית "מרחק בטוח" לפינוי יישובי עוטף עזה

תוכנית "מרחק בטוח" - פינוי אוכלוסייה אוגדת עזה⁴⁶ (להלן - הפקודה) מגדירה את "מענה אוגדת עזה למשימת פינוי אוכלוסייה ישראלית על פי החלטת הדרג המדיני/צבאי וכתוצאה מאירוע מלחמתי". לפי תוכנית זו אוגדת עזה אחראית לביצוע הפינוי של תושבי היישובים הנמצאים בטווח של עד 4 ק"מ מגבול עזה, ובכלל זאת תושבי העיר שדרות. הפקודה הגדירה משימות עבור שתי החטיבות המרחביות הפועלות בגזרת האחזרות של האוגדה.

46 התוכנית נכתבה בדצמבר 2015 על ידי רע"ן עורף בפד"ם ועודכנה לאחרונה במרץ 2019.

בביקורת נמצאו אי-הלימות בין חלקיה השונים של הפקודה. להלן הפירוט:

הפקודה מתייחסת לפינוי 25 יישובים והעיר שדרות. לעומת זאת, בנספח של פקודה זו המפרט את יעדי הקליטה צוינו רק 23 יישובים המיועדים לפינוי. עוד נמצא בביקורת כי קיימת אי-הלימה מבחינת סדר העדיפויות שנקבע לפינוי היישובים.

על אוגדת עזה לתקן את הפקודה, ועל אמ"ץ לוודא כי כל מרכיבי הפקודה עולים בקנה אחד ומתואמים כדי להשיג את תכליתה באופן מיטבי.

צה"ל מסר בתשובתו כי התוכנית המטכ"לית עודכנה, וכי הוא יבצע בקרה כדי לוודא שהתוכנית הפיקודית (פד"ם) והאוגדתית תואמות את התוכנית המטכ"לית.

יעדים לקליטת תושבים מפונים

כדי להבטיח פינוי מהיר ויעיל של תושבים על צה"ל לדעת מבעוד מועד מה הם יעדי הקליטה שאליהם הוא אמור לפנות את האוכלוסייה. משרד הפנים באמצעות רשות פס"ח אחראי לקבוע את יעד הקליטה של כל יישוב שיפנה צה"ל.

במועד סיום הביקורת רשות פס"ח עדיין לא הגדירה יעד קליטה ל-16 מ-59 יישובים במרחב פצ"ן וליישוב אחד מ-24 במרחב פד"ם, שבהם מתגוררים כ-8,000 תושבים. ציון כי שלושה מהיישובים האמורים במרחב פצ"ן מוגדרים בתוכנית "מרחק בטוח" כיישובים שיפוננו בעדיפות הראשונה. גם לתושבי הערים קריית שמונה ושדרות לא נקבע יעד קליטה.

צה"ל מסר בתשובתו כי "האחריות לקביעת יעדי הפינוי הינה של רח"ל ופס"ח. צה"ל העלה מספר פעמים דרישות לגורמים אלה [לקבוע יעדי קליטה]... במהלך החודשים האחרונים, מאז קיום הביקורת חלה התקדמות רבה בתיאום עם הגופים". עם זאת, בהתייחס לתוכנית רח"ל להוציא את יישובי הצפון מתוכנית "מלונית" ציין צה"ל כי "חל שינוי במדיניות הקליטה של פס"ח ורח"ל והפערים בנוגע ליעדי הקליטה רק גדלו".

כדי לחסוך זמן יקר בשעת חירום ולפנות אוכלוסייה ביעילות ובמהירות דרושה הגדרה מראש של יעדי הקליטה. על כן, כאמור, על רח"ל, בשיתוף צה"ל, רשות פס"ח ומשרדי הממשלה הרלוונטיים, להשלים בהקדם את גיבושה של תוכנית שלמה לפינוי ולקליטה של תושבי הצפון.



היערכות האוכלוסייה לפינוי

במסמך שהכין והפיץ המל"ל באוגוסט 2017 ובו נותח נושא פינוי היישובים נקבע לגבי יישובי הצפון הסמוכים לגבול כי לא מתקיימת בהם הסברה בנוגע לפינוי אוכלוסייה בזמן מלחמה. עוד נקבע במסמך המל"ל כי "יישובי פצ"ן נמצאים, להערכתנו, ברמת כשירות נמוכה לפינוי. בהינתן הצורך להפעלת התוכנית, צה"ל... ייתקל בקשיים נוכח חוסר מסוגלות של התושבים לפעול בהיעדרה של הכוונה מתאימה... יש לפעול באופן מיידי להעלאת המודעות של התושבים באמצעות תוכנית הסברה מפורטת ושוטפת בגזרת פצ"ן".

בינואר 2019 קיים המל"ל דיון בנושא פינוי אוכלוסייה ובו מסר ראש זירת עורף באמ"ץ כי להבדיל מיישובי עוטף עזה, שבהם האוכלוסייה מעודכנת לגבי תוכניות הפינוי והקליטה, ביישובים המיועדים לפינוי במרחב פצ"ן רק ראשי הרשויות המקומיות מעודכנים בנושא. בהמשך הדיון נקבע כי "נדרש לפתח את מערך ההסברה המקדים תוך תיאום ציפיות עם התושבים העתידיים להתפנות". האחריות לכך הוטלה על מטה ההסברה הלאומי⁴⁷, בתיאום עם רח"ל, צה"ל ומשרד הפנים.

בביקורת עלה כי גם פקע"ר סבור שיש לקיים בזמן שגרה היערכות בקרב התושבים לפינוי. לעומת זאת מפקד פצ"ן לשעבר התנגד לקיום הסברה מקדימה בקרב התושבים. על פי החלטת מפקד פצ"ן, במועד סיום הביקורת, יוני 2019, ביישובים במרחב פצ"ן לא התקיימה הסברה לתושבים בנושא פינוי אוכלוסייה, ורק ראשי הרשויות המקומיות ובעלי התפקידים הרלוונטיים מעודכנים בתוכניות הפינוי.

צה"ל מסר בתשובתו כי "תפיסת ההסברה של פיקוד העורף גורסת כי ככל שניתן לאזרח ידע וכלים, ונתרגל אותו למצבי חירום, כך הוא ידע להתמודד עימם טוב יותר... בפצ"ן... הוחלט שתהליך ההכנות יהיה ללא הכנה מוקדמת לתושב, על מנת שלא ליצור בהלה לשווא בקרב הציבור. לכן, הוכנו פליירים נצורים שנמצאים ביישובים ובמוקדי ידע לציבור ובפלטפורמות דיגיטאליות... אשר יחולקו בשעת פקודה".

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי "בימים אלו מתקיימים דיונים מקצועיים לעדכון התוכניות 'מלונית' ו'מלון אורחים', וסוגיית ההסברה המקדימה לתושבי יישובי הצפון תעלה ותיבחן בגדר הדיונים הללו".

47 מטה ההסברה הלאומי הוא גוף במשרד ראש הממשלה שתפקידו לרכז את פעולות ההסברה של הגופים הממשלתיים הן בתחומי החוץ והביטחון והן בתחומים החברתיים-כלכליים (מתוך אתר משרד ראש הממשלה במרשתת).

משרד מבקר המדינה ממליץ למטה ההסברה הלאומי, לצה"ל ולרח"ל להשלים את הבחינה האמורה בהקדם האפשרי.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את העיסוק של רח"ל, צה"ל, משרד הפנים, משרד הרווחה ומשרד הבריאות בתוכניות לפינוי אוכלוסייה בשבע השנים האחרונות ואת השיפורים שחלו מאז הביקורת הקודמת. עם זאת, עדיין לא ניתן לממש את התוכניות הקיימות במלואן.

על משהב"ט לבחון, בשיתוף צה"ל ומשרדי הממשלה, את הצרכים השונים לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה ואת המענה שנותנת כל אחת מהתוכניות הקיימות ("מרחק בטוח", "מלון אורחים" ו"מלונית"). כמו כן עליו לבחון אילו גופים משתתפים במימוש תוכניות אלה ומה הם המשאבים הנדרשים למימושן. בהתאם לכך על משהב"ט לגבש הצעה להחלטת ממשלה שתעסוק בתוכנית "מלונית", ולבחון אם יש מקום ליזום עדכון של החלטת הממשלה "מלון אורחים".

נוכח חשיבות התוכניות לפינוי אוכלוסייה, ראוי שהצוות הבין-משרדי שהוקם מכוח החלטה ב/302 יסכם במהרה את התוכנית הרב-שנתית למיגון הצפון, ובכלל זה את היקף התקציב להשלמת היבט מסוים הנוגע לפינוי היישובים בגבול הצפון ויביא זאת לידי ביטוי בתוכנית.



סיכום

על פי איום הייחוס לעורף, על צה"ל להיערך לתרחיש הכולל שיגורים של עשרות אלפי טילים ורקטות לעבר ישראל במהלך תקופת הלחימה. ההגנה על העורף האזרחי מפני ירי טילים ורקטות כוללת שימוש במגוון אמצעים בתחום ההגנה האזרחית שבהם עוסק דוח זה, כדוגמת מיגון פיזי, גילוי והתרעה ופינוי אוכלוסייה.

יש לציין בחיוב כי מאז הביקורת האחרונה שפורסמה בשנת 2016 נעשתה כבדת דרך בתחום מוכנות העורף האזרחי וההגנה עליו מפני איום הטילים והרקטות כלהלן: פקע"ר מבצע תוכנית לצמצום פערי המיגון באזור הצפון בהיקף של 150 מיליון ש"ח; חל שיפור במערך הגילוי וההתרעה; שופרה היערכות משרדי הממשלה הרלוונטיים לפינוי אוכלוסייה ולטיפול בה; הקבינט החליט לראשונה ביולי 2018 על הכנת תוכנית רב-שנתית, תוכנית "מגן הצפון", לשנים 2019 - 2030 בהיקף של 5 מיליארד ש"ח, מתוכם 500 מיליון ש"ח בשנים 2018 - 2019, אשר נועדה להביא לשיפור היערכות העורף מפני איום הטילים והרקטות; פקע"ר שיפר את אופן הדיווח של נתוני המיגון לקבינט כך שדיווח זה כבר אינו כולל מקלטים ציבוריים שאינם כשירים.

עם זאת, במועד סיום בדיקות ההשלמה של הביקורת הנוכחית, אוקטובר 2019, עדיין היו קיימים פערים, חלקם מהותיים, בהיערכות להגנת העורף בתחום המיגון הפיזי, הגילוי וההתרעה וההיערכות לפינוי אוכלוסייה, אשר יש בהם כדי לסכן את חיי התושבים בעת לחימה. פערים אלה עלולים להשפיע בעיקר על ביטחונם של התושבים ביישובי גבול הצפון הצפויים על פי תרחיש הייחוס להיות תחת ירי מסיבי, רצוף ומתמשך, ועל תושבי הדרום שמתמודדים עם ירי טילים ורקטות זה שנים.

במועד סיום הביקורת נמצא מקור תקציבי לביצוע תוכנית "מגן הצפון" בהיקף של 300 מיליון ש"ח בשנים 2018 - 2019, וטרם גובשה תכולת התוכנית לשנים 2019 - 2030. נוסף על כך, במועד סיום הביקורת לא הוסדרה התשתית הנורמטיבית החיונית לקיומה של עבודה משותפת בין הגורמים המרכזיים האחראים לטיפול בעורף האזרחי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אי-מימוש החלטות הממשלה להגנת העורף במועד והעובדה שאין עדיין הסדר חקיקתי מקיף בעניין העורף זה שנים מעכבים ופוגעים בהכנת העורף לחירום, דבר שעלולה להיות לו משמעות בחיי אדם.

על משהב"ט, המל"ל, משרד הפנים והמשרד לבט"פ לבחון את הליקויים שנסקרו בדוח זה ולהביא לתיקונם בהקדם.

