

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ה-2025



התנהלות בחירום ובמלחמת
חרבות ברזל

**כוח אדם בעת
חירום ברשויות
המקומיות -
מלחמת חרבות
ברזל**



כוח אדם בעת חירום ברשויות המקומיות - מלחמת חרבות ברזל

רקע

הרשות המקומית מוגדרת "לבנת היסוד לטיפול בעורף" במצבי חירום, נוכח היותה הגורם השלטוני המצוי בממשק ישיר עם האוכלוסייה המתגוררת בשטח שיפוטה, ומאחר שהיא מספקת לאוכלוסייה זו את צרכיה השונים, הן על ידי אגפיה והן בשיתוף משרדי הממשלה וגופים אחרים. לשם כך עומדים לרשותה משאבי כוח האדם והאמצעים אשר בעיתות חירום הם רכיב חיוני באספקת השירותים החיוניים. במצבי חירום עשויים להתחולל שינויים מהותיים במערך כוח האדם של הרשות המקומית בשל אילוצים חיצוניים שונים. על הרשות המקומית להיערך בעת שגרה לשיבוץ עובדים כתגבורת וכהשלמה למנגנוני החירום שלה ולקבוע איש מלא של התפקידים הנדרשים לפעילותה בשעת חירום, כולל אפשרות לתוספת כוח אדם ולניוד כוח אדם במקרה הצורך. נוסף על כך, על הרשות המקומית לתכנן ריתוק של כוח אדם לשם ביצוע תפקידיה בשעת חירום. היערכות הרשות המקומית ואופן פעולתה בשעת חירום מתבססים על העקרונות המפורטים ב-"תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום" משנת 2021 (תיק האב לשעת חירום). על בסיס העקרונות המפורטים בתיק האב לשעת חירום על כל רשות מקומית להכין תיק חירום רשותי מפורט המותאם למאפייניה הייחודיים ולצרכיה. בתיק האב לשעת חירום מצוין כי התמחותם המקצועית של עובדי הרשות תהיה הבסיס המקצועי להפעלתם במצבי חירום.



נתוני מפתח

338
(15%)

כמות ושיעור המשרות המאושות בפועל בעת חירום מכלל העובדים בשגרה בעיריית **חדרה** - השיעור הנמוך ביותר מבין הרשויות שנבדקו

3.3

מספר העובדים המרותקים בעיריית **חדרה** לכל 1,000 תושבים - השיעור הנמוך ביותר מקרב הרשויות שנבדקו

472

סך כול האזעקות שהושמעו בשש הרשויות שנבדקו מתחילת המלחמה ועד ל-19.11.24

0

מספר ההכשרות למתנדבים בעיריית **שפרעם** משנת 2022 עד סוף תקופת הביקורת - הנמוך ביותר מבין הרשויות שנבדקו. עיריית **רחובות** קיימה 13 הכשרות בתקופה זו (הכמות הגבוהה ביותר, בהתאמה)

0.4%

שיעור המתנדבים הרשומים מקרב אוכלוסיית **רחובות** - השיעור הנמוך ביותר ברשויות שנבדקו

25

מספר המתנדבים הרשומים ל-1,000 נפש מקרב האוכלוסייה המתגוררת בשטח השיפוט של עיריית **באר יעקב**. **בשפרעם** לא רשומים מתנדבים כלל

5.7

ממוצע השעות הנוספות החודשיות לעובד באוקטובר ובנובמבר 2023 בעיריית **חדרה**. בעיריית **שפרעם** הממוצע הוא 2.5 שעות

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד אוגוסט 2024 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את היערכותן של הרשויות המקומיות לשעת חירום לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ואת תפקודן בחודשים הראשונים של המלחמה בהיבטי כוח אדם, ובכלל זה לגבי תקן כוח האדם ברשויות לשעת חירום, מערך המתנדבים בהן לשעת חירום והכשרות כוח האדם בהן למילוי תפקידים בעיתות חירום. הביקורת נעשתה בשש רשויות מקומיות¹: העריות **באר יעקב**, **חדרה**,

1 הרשויות המקומיות שנבדקו (למעט המועצה המקומית **שומי**) אינן רשויות שפונו או שקלטו תושבים בהיקפים נרחבים. משרד מבקר המדינה יפרסם דוח בנושא **פינוי אוכלוסייה וקליטתה בעקבות מלחמת חרבות ברזל**.



מגדל העמק, רחובות ושפרעם והמועצה המקומית **שלומי**² (הרשויות המקומיות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, באגף כוח אדם לשעת חירום במשרד העבודה ובמרכז השלטון המקומי בישראל.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



תקן כוח האדם בשעת חירום ואישורו - אף שהרשות המקומית אמורה להכין דוח עובדים מרותקים, הביקורת העלתה כי בתיק האב לשעת חירום או בהנחיות אחרות בנושא לא נקבע על ידי גורמי החירום הארציים, ובהם משרד הפנים, פיקוד העורף (פקע"ר) ורשות החירום הלאומית (רח"ל), מספר עובדי הרשות המקומית הדרושים להפעלתה בשעת חירום בהתאם לסוג הרשות, צרכיה ומאפייניה, ולא הוגדרה ההכשרה המקצועית הדרושה למילוי כל אחד מהתפקידים בשעת חירום. נוסף על כך, נמצא כי התקן לשעת חירום נקבע על ידי כל רשות מקומית בנפרד: **בבאר יעקב** נקבע התקן על 155 עובדים (21% ממספר העובדים בשגרה); **בחדרה** - 383 עובדים (17%); **במגדל העמק** - 410 עובדים (84%); **ברחובות** - 964 עובדים (26%); **בשפרעם** - 570 עובדים (67%); **ובשלומי** - 79 עובדים (39%). פער גדול בין מספר העובדים בשגרה למספרם בחירום עלול להוביל לליקויים בתפקוד הרשות המקומית במצבי חירום.



כמות העובדים המרותקים ברשויות שנבדקו - ברשויות המקומיות שנבדקו נמצאו הבדלים בשיעור העובדים בתקן לשעת חירום מקרב עובדי הרשות בעת שגרה - 15% **בחדרה** (338 עובדים מתוך 2,190); 21% **בבאר יעקב** (155 עובדים מתוך 756); 25% **ברחובות** (920 עובדים מתוך 3,682); 35% **בשלומי** (70 עובדים מתוך 201); 66% **בשפרעם** (561 עובדים מתוך 851); ו-82% **במגדל העמק** (402 עובדים מתוך 490). שיעור עובדים נמוך בשעת חירום עשוי להקשות על הרשות המקומית למלא את תפקידיה בשעת חירום. אף שבנוהל העדכון והדיווח של משרד העבודה נקבע כי המשרד יבדוק אם התקן שנקבע לרשות מקומית מאפשר עמידה בתפוקות או בשירות הנדרשים ממנה בעת חירום, הביקורת העלתה כי קיימים הבדלים בין הרשויות המקומיות שנבדקו הן במספר העובדים המרותקים לשעת חירום, הן בשיעורם מכלל עובדי הרשות המקומית והן בשיעור האיוש של המשרות לשעת חירום.



ניהול רשימת העובדים המרותקים ברשויות שנבדקו - רשימות העובדים לשעת חירום שמסרו הרשויות שנבדקו אינן כוללות את מלוא הפרטים החיוניים ליצירת קשר עם העובדים במצבי חירום שונים, כמו מספר טלפון וכתובת דואר אלקטרוני, ופרטים חשובים לגבי שיבוצם של העובדים. נוסף על כך נמצא כי בעיריות **באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות ושפרעם** רשימות כוח האדם לשעת חירום כללו עובדים שעזבו ועובדים שהגיעו לגיל פרישה, אולם העיריות האמורות לא גרעו עובדים אלה מהרשימות ולא שיבצו בהן



2 במועצה המקומית **שלומי** נבדקו חלק מההיבטים נוכח המצב הביטחוני השורר באזור ופינוי האוכלוסייה וחלק מעובדי המועצה.



במקומם כוח אדם חלופי. עוד נמצא כי משרד העבודה לא ביצע בקרות לאיתור עובדים שעברו את גיל הפרישה אשר נכללים עדיין ברשימת העובדים המרותקים שהוגשו על ידי הרשויות שנבדקו.

תכיפות עדכון דוח העובדים המרותקים - אף שבנוהל עדכון ודיווח של משרד העבודה נקבע כי יש לעדכן בתחילת כל שנה קלנדרית את נתוני האיוש של העובדים, לרבות משרות בלתי מאוישות, גריעת כוח אדם ועדכון בעלי תפקידים, בביקורת עלה כי הרשויות המקומיות שנבדקו מעדכנות את דוח העובדים המרותקים באופנים שונים: העריות **באר יעקב, חדרה, רחובות וספרעם** והמועצה המקומית **שלומי** נוהגות לעדכן את הדוח בכל תקופה ולא באופן רציף; למול זאת, עיריית **מגדל העמק** מעדכנת את הדוח לפי הצורך כל הזמן. העריות שנבדקו עדכנו את דוח העובדים המרותקים במהלך המלחמה (בשנת 2024) והמועצה המקומית **שלומי** עדכנה את דוח העובדים המרותקים שלה ביולי 2023.

הכשרת מנכ"לים, מנהלי מכלולים וסגניהם ברשויות המקומיות - על אף ההנחיה המפורטת בתיק האב לשעת חירום ולפיה מנכ"לים ברשות המקומית, מנהלי מכלולים וסגניהם נדרשים לעבור הכשרות ייעודיות של המכללה לאיתנות ישראלית בתחום החירום (המכללה לאיתנות), עולה כי נכון לאוגוסט 2024 העריות **באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות וספרעם** לא הכשירו את כל בעלי התפקידים הבכירים במערך החירום שלהן כנדרש, כמפורט להלן: **בבאר יעקב** טרם הוכשרו שני סגני מנהלי מכלול; **בחדרה** טרם הוכשרו חמישה סגני מנהלי מכלול, שני מנהלי מכלול ומנכ"לית העירייה; **במגדל העמק** טרם הוכשרו שלושה סגני מנהלי מכלול, מנהל מכלול ומנכ"ל העירייה; **ברחובות** טרם הוכשרו שני מנהלי מכלול ושני סגני מנהלי מכלול; **בספרעם** טרם הוכשרו שישה סגני מנהלי מכלול, שישה מנהלי מכלול ומנכ"ל העירייה.

מערך המתנדבים ברשויות המקומיות שנבדקו - נמצא כי בעיריית **באר יעקב** נוספו 330 מתנדבים למאגר המתנדבים של העירייה מאז תחילת מלחמת חרבות ברזל; בעיריית **חדרה** נוספו 1,213 מתנדבים; בעיריית **מגדל העמק** נוספו 375 מתנדבים; בעיריית **רחובות** נוספו כ-600 מתנדבים ובעיריית **ספרעם** לא נוספו מתנדבים. הפערים הגדולים במספר המתנדבים שגויסו מאז תחילת מלחמת חרבות ברזל בכל אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו מעיד על השוני בתפיסת ההתנדבות ברשויות שנבדקו ובמידת ההסתמכות עליהם. על אף חשיבות המיוחסת להקמת מערך מתנדבים, הפעלתו וניהולו הרציף בעיתות שגרה - חשיבות העולה מהנוהל הבין-משרדי, מהמסמכים השונים שפרסמו פיקוד העורף ומשרד הרווחה והביטחון החברתי ומתיק האב לשעת חירום - הביקורת העלתה כי גורמי החירום השונים, ובהם רח"ל, פקע"ר, משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשרד הפנים לא פעלו להסדרת הפעלתו של מערך המתנדבים ברשויות המקומיות ולא קבעו אמות מידה מחייבות להפעלת המערך, ובכלל זה באופנים שיסייעו לרשויות בשילוב מערך המתנדבים בכוח האדם שלהן לשעת חירום. על אף חשיבות הכנת נוהל לגיוס מתנדבים בחירום מבעוד מועד עיריית **ספרעם** לא הכינה נוהל לקליטת מתנדבים בחירום.

הדרכות למניעת הטרדה מינית למתנדבים - הועלה כי בכל הרשויות שנבדקו עלו פערים בעניין קיום הדרכות למניעת הטרדה מינית למתנדבים: עיריית **באר יעקב** מסרה כי הממונה על מניעת הטרדות מיניות בעירייה עברה לאחרונה השתלמות בנושא וכי תתואם הדרכה למערך המתנדבים בשנת העבודה 2025; עיריית **חדרה** מסרה כי לא נעשו הדרכות ופעולות בנושא זה; עיריית **מגדל העמק** מסרה כי לא נעשו הדרכות ופעולות בנושא זה.



העירייה ציינה שבשעת חירום מגויסים על פי רוב מתנדבים זמניים, חלקם הגדול הם מתנדבים אקראיים שמתגייסים תחת "קול קורא" המיועד לצורך מסוים; עיריית **רחובות** מסרה כי לא נדרשה לכך, אך בכל פרויקט התנדבות מתבצעת הדרכה למתנדבים, בה מוצגות בפניהם כל ההנחיות הרלוונטיות לאותו פרויקט.

מערך המתנדבים בעיריית שפרעם - על אף האמור בתיק האב לשעת חירום כי הרשות המקומית תקים ועדה לתיאום מתנדבים בהובלת מכלול אוכלוסייה, נמצא כי בעיריית שפרעם לא הוקמה יחידת התנדבות ולא מונה מנהל ייעודי האחראי לנושא. כן נמצא כי חלק מהמתנדבים בעיריית שפרעם מנוהלים באמצעות מנהלת מחלקת רווחה.

ביקורות ואימונים לגבי מוכנות לשעת חירום - הביקורת העלתה ממצאים העולים בקנה אחד עם הלקחים שעלו באימונים וטרם יושמו עד למועד סיום הביקורת: עיריית **באר יעקב** לא מינתה מנהל למכלול משאבי אנוש שיהיה בעל זיקה מקצועית לתחום זה; עיריית **חדרה** לא מינתה סגן מנהל מכלול משאבי אנוש; מכלול משאבי אנוש בעיריית **מגדל העמק** אינו מאויש במלואו; עיריית **רחובות** לא הכינה מאגר מתנדבים שיהיה מוכן למילוי משימות ייעודיות בשעת חירום; עיריית **שפרעם** לא הקימה מערך מתנדבים, וממילא לא מינתה אחראי לניהולו.



תקן כוח האדם בשעת חירום ואישורו - הרשויות המקומיות שנבדקו ביצעו את המשימות המוטלות עליהן בתקופת המלחמה בהסתמך על כוח האדם שעמד לרשותן.

היבטי שכר ותשלום שעות נוספות בתקופת המלחמה - עולה כי ממוצע השעות הנוספות לעובדי הרשויות המקומיות שנבדקו לא חרג ממכסת השעות הנוספות שהוקצו לעובדי הרשויות המקומיות בהוראות השעה ובתקנות שפורסמו לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל.

גיוס מתנדבים לאחר תחילת מלחמת חרבות ברזל - נמצא כי לאחר פרוץ המלחמה פנו העיריות **באר יעקב**, **חדרה** ו**מגדל העמק** לתושביהן דרך אתרי המרשתת שלהן וברשתות החברתיות, סייעו להם להירשם למאגר המתנדבים העירוניים ופעלו לארגון מאגר המתנדבים ולניתובם, לשם מענה על הצרכים שעלו.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למשרד העבודה ולמשרד הפנים, בהתאם להגדרות אחריותו בשגרה המפורטות בתיק האב לשעת חירום, לגבש רשימה של אירועים המחייבים עדכון מיידי של דוח העובדים המרותקים, נוסף על העדכונים השנתיים.

מומלץ למשרד העבודה לבצע בקרות נוספות על רשימות העובדים המרותקים, לרבות בדיקות לאיתור עובדים שעברו את גיל הפרישה.



מומלץ כי משרד הפנים, בהתאם להגדרות אחריותו בשגרה המפורטות בתיק האב לשעת חירום, בשיתוף הרשויות המקומיות, יגדיר את היקף כוח האדם הנדרש לרשות המקומית בשעת חירום, בהתאם למספר עובדיה ולמספר תושביה, וכן יגדיר את סף כוח האדם הנדרש להפעלת הרשות המקומית בשעת חירום. זאת כדי להבטיח כי באירועי חירום בעתיד יהיה לרשויות המקומיות כוח אדם מספק המסוגל לתת מענה לצרכים הבסיסיים. כן מוצע כי משרד הפנים יתייעץ עם פיקוד העורף ומשרד העבודה בעת קביעת ההגדרות האמורות. על הרשויות המקומיות **חדרה, מגדל העמק, רחובות, שפרעם ושלומי** לכלול ברשימת העובדים שלהן בשעת חירום גם את פרטי ההתקשרות של העובדים, כמו מספר הטלפון וכתובת הדואר האלקטרוני שלהם, וכל מידע חיוני אחר שיכול לשמש את הרשויות בעת חירום.

על העיריות **באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות ושפרעם** להשלים בהקדם האפשרי את הכשרת המנכ"לים, ממוני הביטחון, מנהלי המכלולים וסגני מנהלי המכלולים שטרם הוכשרו. הכשרת עובדי הרשויות ובעלי התפקידים הבכירים בהן למילוי תפקידים בשעת חירום חיונית כדי לתת להם ידע ויכולת לנהל את אירועי החירום ברשות ולבצע את תפקידם במיומנות וביעילות.

על כל הרשויות המקומיות שנבדקו לבחון את ההמלצות שצוינו בעקבות הביקורת של רשות החירום הלאומית (רח"ל), לתת עליהן את הדעת ולפעול לתיקון הפערים שעלו באותה ביקורת, כדי לשפר את המוכנות של מכלול משאבי אנוש במצבי חירום. כמו כן, על הרשויות המקומיות שנבדקו למלא אחר ההמלצות שקיבלו במסגרת אימוני רח"ל ופקע"ר, במטרה להכין את עובדיהן לתרחישי החירום שתורגלו, ולדווח על תיקוני הליקויים לגורמים המתאימים.

על עיריית **שפרעם** להקים תא התנדבות ולהכין נוהל לקליטת מתנדבים במצבי חירום, למפות את הצרכים בשעת חירום שבהם יידרשו מתנדבים, להכין תוכנית להקצאת מתנדבים בהתאם לצרכים, למנות אחראי למתנדבים ולהכין תוכנית לקליטתם ולהכנתם למשימות הצפויות בשעת חירום. כן מומלץ כי עיריית שפרעם תפעל להגברת המודעות בקרב תושביה לחשיבות ההתנדבות בשעת חירום ותקים יחידה לניהול כל מערך המתנדבים בעיתות שגרה ובעיתות חירום. זאת כדי ליצור בסיס מתנדבים רשותי שיסייע לתושבי שפרעם בעיתות חירום בעתיד ויאפשר לעיריית שפרעם להבטיח את השמירה על רציפות תפקודית בעיתות כאלה.

מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו לבחון את גודל היחידה להתנדבות בהן ואת התאמת כוח האדם ביחידה למילוי תפקידיה בשעת חירום.

מומלץ לרשויות המקומיות **באר יעקב, חדרה, מגדל העמק ורחובות** לבחון את התפקידים והתחומים שבהם יש צורך בקיום הכשרות למתנדבים, ובהתאם לכך לקבוע תוכנית כוללת להכשרת מתנדבים באותם תפקידים ותחומים, ובייחוד בתחומים שהוגדרו חיוניים. זאת כדי לשמור על כשירותם של המתנדבים ולשפר את המוכנות של הרשות לשעת חירום.

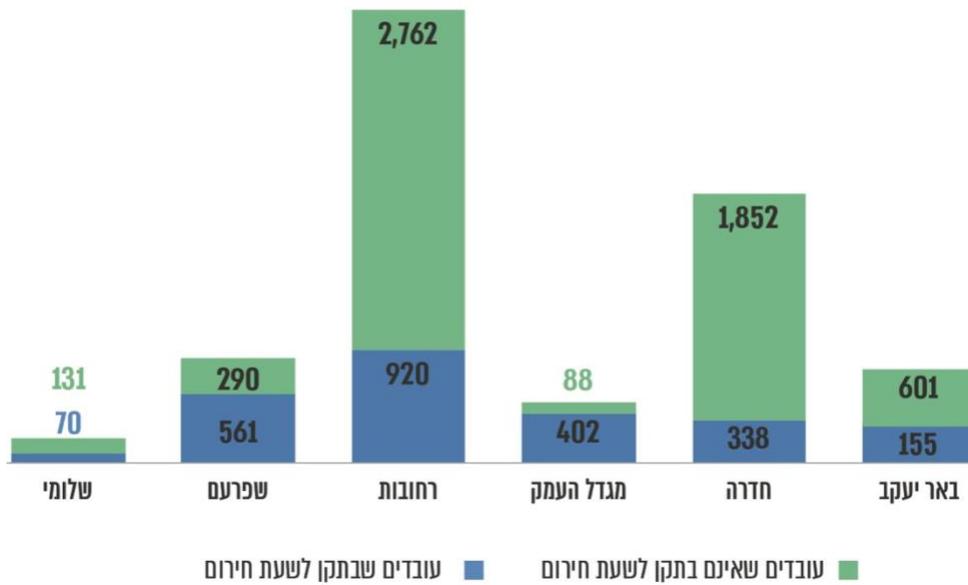
מומלץ לרשויות המקומיות **באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות ושפרעם** לקיים הדרכות למתנדבים בנושא מניעת הטרדות מיניות.



מומלץ לגורמים הרלוונטיים, ובהם רח"ל, פקע"ר, משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשרד הפנים - כל גוף בגדרי אחריותו וסמכותו - לפעול להסדרת הפעלתו של מערך המתנדבים ברשויות המקומיות באופנים שיסייעו לרשויות בשילוב מערך המתנדבים בכוח האדם שלהן לשעת חירום, וכן לפעול להכשרת מתנדבים לפי צרכי הרשויות המקומיות ולשמירה על כשירות המתנדבים ועל קשר קבוע עימם בכל אופן שימצאו לנכון. עוד מומלץ כי כל הגופים האמורים יאספו את הנתונים בנוגע למספר המתנדבים בכל רשות, לפי תחומי התנדבותם. כך ניתן יהיה לעמוד על היקף הסיוע שעומד לרשות הרשות המקומית.



מספר העובדים שבתקן לשעת חירום ומספר העובדים שאינם בתקן לשעת חירום ברשויות שנבדקו



על פי דוח הממונה על השכר של הגופים הציבוריים לשנים 2021 - 2022 ונתוני משרד העבודה לשנת 2024 (למעט המועצה המקומית שלומי, שהתקן שלה עודכן לאחרונה בשנת 2023), בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

במצבי חירום עשויים להתחולל שינויים מהותיים במערך כוח האדם של הרשות המקומית בשל אילוצים חיצוניים שונים ובהם גיוס עובדי הרשות לשירות מילואים והיעדרות עובדים בשל השבתת מוסדות חינוך. חוסר הוודאות הנלווה למצבי משבר מחייב תכנון והיערכות של הרשות המקומית למיצוי פוטנציאל כוח האדם שלה במצבים כאלה, לפי סדרי עדיפות השונים מאלו שבעת שגרה. גם מערך המתנדבים הוא נדבך חשוב במכלול משאבי האנוש של הרשות המקומית והמתנדבים אמורים להשתתף בביצוע המשימות המוטלות על הרשות בעיתות חירום. לרשותה של הרשות המקומית עומדים כלים היכולים לסייע לה במצבי חירום, ובהם גיוס מתנדבים חדשים והפעלה של מתנדבים רשומים, גיוסי חוץ והסתייעות בבני נוער.

הממצאים העולים מביקורת זו מצביעים על ליקויים בהיערכותן של הרשויות המקומיות שנבדקו לתרחישי חירום. בין השאר הועלו ליקויים בנוגע לאיזוש המשרות שנקבעו בתקן לשעת חירום; להסמכת בכירים בעירייה לתפקידי מנהלי מכלולים וסגני מנהלי מכלולים; ולהקמתו וארגונו של מערך מתנדבים לשעת חירום, לרבות הכשרתם של המתנדבים לפי צורכי הרשות המקומית. כן העלו הממצאים כי לא נקבע היקף כוח האדם הנדרש לרשות המקומית בשעת חירום בהתאם למספר עובדיה ומספר תושביה, ולא נקבע הרף המזערי של כוח האדם הנדרש להפעלת הרשות המקומית בשעת חירום, זאת כדי להבטיח שבעיתות חירום יהיה לה כוח אדם מספק שיוכל לתת מענה לצרכים שיעלו. ליקויים אלה עלולים לפגוע במוכנות הרשויות שנבדקו לתרחישי חירום שונים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לגורמים הרלוונטיים, ובהם רח"ל, פקע"ר, משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשרד הפנים - כל גוף בגדרי אחריותו וסמכותו - לפעול להסדרת הפעלתו של מערך המתנדבים ברשויות המקומיות באופנים שיסייעו לרשויות בשילוב מערך המתנדבים בכוח האדם שלהן לשעת חירום, וכן לפעול להכשרת מתנדבים לפי צורכי הרשויות המקומיות ולשמירה על כשירות המתנדבים ועל קשר קבוע עימם בכל אופן שימצאו לנכון. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות שנבדקו לתקן את הליקויים שצוינו בדוח ולבחון את יישום ההמלצות הכלולות בו.