



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

# כוח אדם בעת חירום ברשויות המקומיות - מלחמת חרבות ברזל

תמוז התשפ"ה ▪ יולי 2025 ▪

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

### מבוא

בשמחת תורה התשפ"ד, שבעה באוקטובר 2023, תקף ארגון הטרור חמאס את מדינת ישראל באמצעות ירי של אלפי טילים וחדירה של אלפי מחבלים לבסיסי צה"ל, לערים וליישובים בנגב המערבי ובעוטף עזה. המחבלים הגיעו גם למסיבות מרובות משתתפים שהתקיימו סמוך לרצועת עזה. אלפי המחבלים שחדרו לישראל רצחו מאות חיילים וכ-1,000 אזרחים ישראלים וזרים וביצעו פשעים מחרידים וקיצוניים באכזריותם בנשים, גברים, קשישים, ילדים ותינוקות, חיילות וחיילים. נוסף על הרצח של אזרחים וחיילים, המחבלים פצעו אלפי בני אדם; ביצעו בקורבנות פגיעות מיניות קשות; חטפו לשטח רצועת עזה 251 נשים, גברים וילדים; והרסו, שרפו והשמידו בתים ביישובים, מפעלים, ציוד ורכוש אחר. במהלך הלחימה ביישובים נאלצו תושבים רבים להסתתר במשך שעות רבות במרחבים המוגנים ובמקומות מסתור אחרים, תוך שהם חוששים לחייהם, מתוודעים לזוועות הקורות לבני משפחה, קרובים, שכנים וחברים, ואף רואים במו עיניהם את הדברים מתרחשים. רבים אחרים ראו את האירועים המחרידים בשידור חי באמצעי התקשורת וברשתות החברתיות.

ביום ההתקפה בשעה 8:00 בבוקר הכריז שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף<sup>1</sup> עד מרחק 80 ק"מ מגבול רצועת עזה<sup>2</sup>. בשעה 18:00 באותו היום הודיע השר לביטחון לאומי למפקח"ל המשטרה שהוא מכריז על אירוע חירום אזרחי במדינה כולה<sup>3</sup>, למעט ברדיוס של 0 - 80 ק"מ מרצועת עזה, שכאמור הוכרז לגביו על מצב מיוחד בעורף. בשעה 21:00 הרחיב שר הביטחון את ההכרזה על המצב המיוחד בעורף, והוא הוחל על שטח המדינה כולה. ב-8.10.23 קיבלה הממשלה את החלטה 941, ולפיה יוארך תוקף הכרזת שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף. בהמשך לכך קיבלה הממשלה, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, שורה של החלטות להארכת תוקף ההכרזה מפעם לפעם עד מרץ 2025, תוך שינוי היקף תחולתה בחלק מהתקופה. ב-2.3.25 החליטה הממשלה להאריך את ההכרזה על מצב מיוחד בעורף עד 1.4.25, תוך צמצומה לשטח מסוים הכולל אזורים בדרום המדינה הסמוכים לרצועת עזה.

בין היתר, בעת הכרזת מצב מיוחד בעורף רשאי שר העבודה להכריז על החלת פרק ד' לחוק שירות עבודה בשעת-חירום, התשכ"ז-1967, העוסק ב"קריאה לשירות עבודה" לאחר הכרזה על מצב מיוחד בעורף. בעקבות הכרזת שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף הכריז שר העבודה על החלת פרק ד'<sup>4</sup> לאותו חוק.

<sup>1</sup> מצב משפטי המוכרז בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, כאשר הממשלה משוכנעת כי קיימת סבירות גבוהה שתתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית. בתקופת מצב החירום בעורף מסורה לצה"ל הסמכות להנחות את האוכלוסייה כולה או חלקים ממנה בכל הוראה הנדרשת להצלת חיי אדם או לשמירה על חיי אדם או רכוש, ובכלל זה הוראה בדבר ביטול לימודים במוסדות חינוך, הנחיה בדבר שהייה בבתים או במקלטים והגבלות על קיום אירועים והתכנסויות רבי-משתתפים. בכל מקום אשר הוכרז בו מצב מיוחד בעורף, מוכרזת באופן אוטומטי "תקופת הפעלה" של משק לשעת חירום (מל"ח). אם הוכרז מצב מיוחד בעורף, ויש אפשרות לפגיעה במתן שירותים קיומיים לאוכלוסייה המצויה בשטח שעליו חלה ההכרזה, או שבמערך הייצור או האספקה של שירותים קיומיים עלולים להיגרם תקלות או מפגעים ממשיים, ניתן להכריז בצו שההוראות הנוגעות לקריאה לשירות עבודה יחולו בשטח שעליו חלה ההכרזה. ראו רשות החירום הלאומית חטיבת התורה והתרגילים, **מילון מונחי חירום במרחב האזרחי**, תמוז התשע"ט (אוגוסט 2021).

<sup>2</sup> ההכרזה חלה על יישובים הרחוקים עד 7 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה ועל יישובים נוספים שנקבעו בהחלטות הממשלה מ-12.10.23 עד 988 מ-23.10.23.

<sup>3</sup> מתוקף סמכותו להכריז על מצב חירום אזרחי בהתאם לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971.

<sup>4</sup> ב-7.10.23 על השטח שלגביו הכריז שר הביטחון, וב-8.10.23 על שטח המדינה כולה.

הרשות המקומית מוגדרת "לבנת היסוד לטיפול בעורף" במצבי חירום, נוכח היותה הגורם השלטוני המצוי בממשק ישיר עם האוכלוסייה המתגוררת בשטח שיפוט, 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 יהיו בעיתות חירום רכיב חיוני בהספקת השירותים החיוניים.<sup>5</sup>

תפקידה של הרשות המקומית - בעיתות חירום כבעיתות רגיעה - הוא לספק לתושבים את כלל השירותים גם תחת מגבלות ובתנאים מיוחדים, כגון מחסור בכוח אדם ובציוד.<sup>6</sup>

כדי שהרשות המקומית תוכל לעמוד במשימתה זו עליה להיערך בעוד מועד במכלול תחומים. על הרשות לקיים הוראות ונהלים של הדרגים המנחים - הן אלה המעורבים והמשולבים בעיתות חירום בפעילות בשטח השיפוט שלה, והן אלה שנועדו להעלות את רמת המוכנות לעיתות חירום; לדאוג לקיומם של האמצעים הנחוצים לפעילות בעיתות חירום; ולהכשיר, לתדרך ולתרגל את מערך כוח האדם שלה.<sup>7</sup>

## 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 בשעת חירום, מערך המתנדבים בהן לשעת חירום והכשרות כוח האדם בהן למילוי תפקידים בעיתות חירום. הביקורת נעשתה בשש רשויות מקומיות<sup>8</sup>: עיריית באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות ושרפעם והמועצה המקומית שלומי<sup>9</sup> (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, באגף כוח אדם לשעת חירום במשרד העבודה ובמרכז השלטון המקומי בישראל (להלן - מרכז השלטון המקומי).

## הרשויות המקומיות שנבדקו - סקירה כללית

לוח 1: הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כלליים לשנת 2022

| מספר התושבים | באר יעקב | חדרה   | מגדל העמק | רחובות | שרפעם | שלומי |
|--------------|----------|--------|-----------|--------|-------|-------|
| 31,325       | 103,041  | 27,088 | 150,748   | 43,543 | 7,446 |       |
| 7            | 6        | 5      | 7         | 3      | 6     |       |
| 8            | 6        | 4      | 8         | 5      | 3     |       |

<sup>5</sup> פיקוד העורף, רשות החירום הלאומית (רח"ל), משרד הפנים, מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי, **תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום** (2021).

<sup>6</sup> מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה** (2007) עמ' 493.  
<sup>7</sup> ראו לעניין זה: שם; מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - היערכות הרשויות המקומיות לשריפות, תפקודן במהלך גל השריפות בנובמבר 2016, פיצוי הניזוקים והעלויות למשק** (2018), עמ' 8.

<sup>8</sup> הרשויות המקומיות שנבדקו (למעט המועצה המקומית שלומי) אינן רשויות שפנו או שקלטו תושבים בהיקפים נרחבים.

<sup>9</sup> במועצה המקומית שלומי נבדקו חלק מההיבטים נוכח המצב הביטחוני ששרר באזור במועד הביקורת ופינוי האוכלוסייה וחלק מעובדי המועצה.

| שיווג הרשות המקומית                   | בארי יעקב | חדרה     | מגדל העמק | רחובות    | שפרעם    | שלומי   |
|---------------------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|---------|
| סיווג הרשות המקומית                   | ביניים    | איתנה    | יציבה     | ביניים    | ביניים   | יציבה   |
| ביצוע ההכנסות (באלפי ש"ח)             | 266,992   | 822,617  | 233,374   | 1,219,392 | 258,302  | 68,836  |
| ביצוע ההוצאות (באלפי ש"ח)             | 266,764   | 821,633  | 233,140   | 1,218,883 | 258,245  | 71,409  |
| העודף (או הגירעון) השוטף (באלפי ש"ח)  | 288       | 984      | 234       | 509       | 57       | (2,573) |
| העודף (או הגירעון) המצטבר (באלפי ש"ח) | (8,649)   | (91,816) | (18,947)  | (151,087) | (23,288) | (4,074) |
| שיעור הגירעון המצטבר                  | (3.2%)    | (11.2%)  | (8.1%)    | (12.4%)   | (9.0%)   | (5.9%)  |

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מספר התושבים** - הנתון לקוח מתוך הלמ"ס, **קובץ הרשויות המקומיות בישראל - 2022**. **אשכול חברתי-כלכלי** - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. אשכול 10 מעיד על הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת, המתייחס לשנת 2022.

**אשכול פריפריאלי** - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי מקומן הגיאוגרפי לעומת ריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: נגישות פוטנציאלית לכלל היישובים וקרבה לגבול מחוז תל אביב. אשכול 10 מעיד על היישוב המרכזי ביותר, ואשכול 1 - על היישוב הפריפריאלי ביותר. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת, המתייחס לשנת 2022.

**סיווג הרשות המקומית** - משרד הפנים מסווג את הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ופעולותיהן הכלכליות והמשקיות, כגון שיעור הגירעון השוטף או המצטבר, זכאות למענק איזון, מתן הנחות ומחיקת חובות. על פי הקריטריונים הללו נחלקות הרשויות לשש קבוצות: (א) איתנות (ב) יציבות (ג) בהמראה (ד) בתוכנית הבראה (ה) בתוכנית התייעלות (ו) במצב ביניים. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת.

**ביצוע ההכנסות או ביצוע ההוצאות** - ביצוע ההכנסות או ההוצאות בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מהדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2022.

**העודף (או הגירעון) השוטף או העודף (או הגירעון) המצטבר** - העודף (ובסוגריים - הגירעון) השוטף או העודף (ובסוגריים - הגירעון) המצטבר בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2022.

**שיעור הגירעון המצטבר** - כהגדרתו בסעיף 140 לפקודת העיריות [נוסח חדש] ובסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. הנתון לקוח מהדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2022.

## תיאור אירועי המלחמה ברשויות המקומיות שנבדקו

כמו כל מערך השלטון המקומי בישראל, הרשויות שנבדקו התמודדו במלחמת חרבות ברזל עם חוסר ודאות ועם צורך במתן מענה הן לצרכים הרגילים והן לצרכים חדשים שעלו בעקבות המלחמה. בהקשר זה יצוין לגבי הרשויות שנבדקו כי בשל סגירת מוסדות החינוך בהן בתחילת המלחמה נעדרו עובדים מעבודתם, אך עם פתיחתם מחדש חזרו רוב העובדים שנעדרו לעבודה סדירה ולא נרשמו היעדרויות ממושכות או בהיקפים נרחבים לאחר מכן. הביקורת העלתה כי הרשויות שנבדקו התמודדו עם אתגרים שונים, הנובעים מהצרכים שעלו בחודשים שלאחר תחילת המלחמה. חלק מהצרכים אפיינו את כל הרשויות שנבדקו, וחלק מהצרכים היו ייחודיים לחלקן

או לאחת מהן. להלן סיכום של אירועי המלחמה המבוסס על מסמכים שהכינו הרשויות שנבדקו כביטוי לתפיסתן את האתגרים הבוטחים שניצבו לפתחן בחודשי המלחמה הראשונים<sup>10</sup>.

**באר יעקב:** מתחילת מלחמת חרבות ברזל ועד 19.11.24 הופעלו אזעקות המתריעות על ירי רקטות וטילים או חדירת כלי טיס עויין 44 פעמים. מנתונים שמסרה עיריית באר יעקב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 עולה כי העיר לא ספגה פגיעות ישירות. שברי מיירטים שנפלו בתחומי העיר לא הצריכו נקיטת פעולות מיוחדות מצד העירייה.

עיריית **באר יעקב** מסרה באוגוסט 2024 כי שתי כיתות כוננות נוספות הוקמו, צוידו ופעלו תחת המשטרה. כן מסרה העירייה כי רוב מוסדות החינוך ברחבי העיר חדשים וממוגנים כנדרש, וכי התאפשר לה להעביר ילדים למוסדות ממוגנים במקרה הצורך וכך לאפשר חזרה מהירה לשגרת לימודים.

#### תמונה 1: שברי רקטה שנמצאו בבאר יעקב ב-24.10.23



המקור: אתר המרשתת של חדשות אפס שמונה (נצפה ב-3.11.24).

**חדרה:** מתחילת המלחמה ועד 19.11.24 הופעלו אזעקות המתריעות על ירי רקטות וטילים או חדירת כלי טיס עויין 17 פעמים.

עיריית **חדרה** מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי בהיבטי כוח אדם הורגש בימים הראשונים למלחמה מחסור בסייעות. עקב כך גני ילדים ברחבי העיר לא נפתחו באופן סדיר בחודש הראשון למלחמה, דבר שהביא להיעדרויות של כמחצית עובדי העירייה מהעבודה. לאחר תחילת מלחמת חרבות ברזל העירייה התמקדה בשלוש סוגיות עיקריות: קליטת מפונים על ידי מכלול אוכלוסייה; הגברת הנוכחות של עובדי העירייה במרחב העיר, בדגש על מוסדות החינוך השונים, והגברת תחושת הביטחון; ושיפוץ מקלטים, ובייחוד מקלטים פרטיים שהוזנחו. עוד מסרה העירייה כי לאחר פתיחת מוסדות החינוך באופן סדיר לא דווח על מחסור בכוח אדם.

**מגדל העמק:** מתחילת המלחמה ועד 19.11.24 הופעלו אזעקות המתריעות על ירי רקטות וטילים או על חדירת כלי טיס עויין 17 פעמים. עיריית מגדל העמק מסרה בפברואר 2024 למשרד מבקר המדינה כי עובדיה לא נדרשו לפעולות חירום בהיקף נרחב, וכי לא הורגשו שינויים ניכרים בפעולתה מפרוץ המלחמה.

<sup>10</sup> הנתונים שעליהם מבוססים דיווחי הרשויות שנבדקו נכונים לתקופת הביקורת. יובהר כי הסיכום שלהלן מתמקד בנושאים הקשורים לכוח האדם ברשויות שנבדקו, אך אינו עוסק במישורין בנושאי הביקורת.

עוד מסרה העירייה כי עלה צורך בתגבור המוקד שלה בימים הראשונים למלחמה, ולשם כך הוכשרו סייעות ומתנדבים. בתחילה פעל המוקד כ-20 שעות ביממה, ולאחר מכן לפי הצורך.

**רחובות :** מתחילת המלחמה ועד 19.11.24 הופעלו אזעקות המתריעות על ירי רקטות וטילים או חדירת כלי טיס עוין 58 פעמים. מפרוץ מלחמת חרבות ברזל ספגה העיר רחובות פגיעות ישירות מידי רקטות בכמה מקרים.

עיריית רחובות מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024 כי ב-7.10.23 ספגה העיר מטח של שישה טילים. בין היתר פגעו הטילים ברחוב ראשי, בגן ילדים, בבניין רב קומות, בגן ציבורי ובצובר גז. העירייה ציינה כי לאחר מכן הייתה עוד פגיעה ישירה אחת, והיו עשרות מקרים של רסיסי יירוטים. בתחום כוח האדם ציינה העירייה כי לא התעורר צורך בהפעלת מתנדבים. העירייה הוסיפה כי נערכה לקליטת תושבי שני יישובים מצפון הארץ במסגרת התפקיד שהוגדר לה בתוכנית "מלון אורחים"<sup>11</sup>, אך התוכנית לא הופעלה. עם זאת קלטה העירייה כ-600 מפונים מכל רחבי הארץ - רובם שוכנו במלון בעיר, ומקצתם שוכנו בפנימייה בעיר. להלן תמונה של נפילת טיל בתחום השיפוט של עיריית רחובות:

תמונה 2 : אתר נפילת רקטה בתחום השיפוט של עיריית רחובות



המקור: דוברות עיריית רחובות (צילום: אביטל רגב - קיסר).

**שפרעם :** מתחילת מלחמת חרבות ברזל ועד 19.11.24 הופעלו בשפרעם אזעקות המתריעות על ירי רקטות וטילים או חדירת כלי טיס עוין 33 פעמים, והיו נפילות של טילים בעיר. באוקטובר 2024 נהרגו שני תושבי העיר ובנובמבר 2024 נהרגה תושבת העיר מנפילת טילים.

עיריית שפרעם מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי גויס צוות כוננות מקומי בצו 8, אך לא ננקטו אמצעים או פעולות מיוחדים, מלבד הקצאת שעות כוננות נוספות עבור עובדי אגפי

<sup>11</sup> תוכנית לפינוי וקליטה של אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים, שהתקבלה בהחלטת הממשלה 4877 מיום 6.7.12. החלטת הממשלה 4877 עסקה בתוכנית פעולה לאומית בשם "מלון אורחים" לחלוקת האחריות לביצוע פינוי המוני מאורגן של אוכלוסייה וקליטתה, בשל סיכון המאיים עליה או משום שנותרה ללא קורת גג.

הביטחון והבריאות ועבור עובדי מוקד המצלמות. בנוגע לכוח האדם בעירייה נמסר כי יש פערים בכוח האדם לשעת חירום במוסדות החינוך, דבר שחייב הפעלת מתנדבי שירות לאומי<sup>12</sup>.

**שלומי** : מתחילת מלחמת חרבות ברזל ועד 19.11.24 הופעלו בשלומי אזעקות המתריעות על ירי רקטות וטילים או חדירת כלי טיס עויין 303 פעמים. להלן תמונה של יירוט מעל שלומי :

תמונה 3 : יירוט מעל שלומי



מתוך מצגת שהכינה המועצה המקומית שלומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במצגת סיכום אירועים שהכינה המועצה המקומית שלומי צוין כי מ-8.10.23 עד 16.10.23 התנהלה המועצה המקומית בשגרת חירום, והוחל בפינוי התושבים וחלק מעובדי המועצה המקומית למלונות בחיפה, טבריה וירושלים<sup>13</sup>. במצב זה של פינוי התושבים והעובדים למקומות שונים נאלצה המועצה לתת שירותים במתווה שונה ומורכב: מ-22.10.23 עד 26.10.23 הוקמו שלוש מינהלות ארעיות לטיפול בתושבי שלומי המפונים על בסיס עובדי המועצה המקומית בכל אחד מהיישובים ש אליהם פונו התושבים - חיפה, טבריה וירושלים. המינהלות היו אחראיות בין היתר לחבירה לרשויות הקולטות ולגיבוש מענים ונוהלי עבודה מול הרשויות הקולטות בכדי לאפשר מתן שירותים לתושבים המפונים; שיבוץ ילדים במוסדות חינוך; בניית תוכנית הפגה; וסיוע כלכלי למשפחות נזקקות.

נציגת המועצה המקומית שלומי מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי בהתאם לתרחיש הייחוס<sup>14</sup> נועדה אוכלוסיית שלומי לעבור כולה לירושלים, אך בפועל פונו התושבים למלונות בחיפה, טבריה וירושלים.

לאחר הפינוי הקימה המועצה המקומית שלומי מרחבי ניהול בחיפה, טבריה וירושלים, ולכל אחד מהם מונה מנהל כללי. נוסף על כך, בכל מלון מונו מטעם המועצה המקומית אנשי קשר בין המפונים השוהים במלון ובין מנהלת המחלקה למשאבי אנוש במועצה המקומית.

לאחר הפינוי עלו אתגרים של איוש תפקידים בהתאם לצורכי המפונים בכל אחת מהמינהלות שהוקמו, בין השאר בשל מצבת כוח האדם המצומצמת של המועצה המקומית גם בעת שגרה<sup>15</sup>. בהקשר זה מסרה המועצה המקומית כי עיקר כוח האדם שעליו היא התבססה לשם איוש התפקידים במינהלות שנפתחו הגיע ממחלקות הרווחה והחינוך, שכוח האדם בהן הוא עיקר כוח

<sup>12</sup> שירות לאומי או שירות אזרחי משמש לרוב כשירות תחליפי לשירות צבאי ונעשה לרוב במסגרות חינוכיות, רפואיות או בפעילויות רווחה.

<sup>13</sup> על פי המידע שנמסר לצוות הביקורת פונו משלומי כ-5,500 איש. 2,000 איש עזבו עצמאית למשפחה וחברים, 800 תושבים נשארו ביישוב.

<sup>14</sup> המועצה המקומית שלומי - תרחיש ייחוס (פברואר 2023). תרחיש הייחוס מתמקד במצב חירום בעקבות מלחמה הכולל ירי של עשרות רקטות בכל יום במשך כל העימות, דבר העשוי לגרום לנזק רב לאוכלוסייה לא ממוגנת.

<sup>15</sup> לפני פרוץ המלחמה הורכבה המחלקה למשאבי אנוש במועצה המקומית שלומי מעובדת אחת במשרה חלקית, ולפיכך לא ניתן היה לפזר עובדים מהמחלקה במינהלות שהוקמו ביישובים הקולטים.

האדם של המועצה בעת שגרה. המועצה ציינה כי בשל פינוי חלק מעובדיה לירושלים, טבריה וחיפה כאמור נוצר פער בין כוח האדם הקיים לצרכים שעלו בתחום השיפוט של המועצה וביושבים שאליהם פונו התושבים. לדברי המועצה, בכל אחת מהמינהלות נעשה שימוש בכוח האדם הזמין.

## התשתית הנורמטיבית

פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) קובעת כי "העיריה תעשה את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום ולהפעלתו אותו זמן, למעט גיוסם של כוח אדם וציוד אשר חל עליהם חיקוק אחר, הכל בכפוף להוראות השר הממונה על הפעולות בתחום הנוגע בדבר ובהתאם לתכנית שאישרה הממשלה או מי שהסמיכה לכך". באופן דומה נקבע לגבי המועצות המקומיות והמועצות האזוריות כי עליהן לעשות את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום ולהפעלתו, לרבות ארגון והסדרה של אספקת מצרכים ושירותים חיוניים. לשם מילוי תפקידיה של הרשות המקומית בשעת חירום נקבע כי על מועצת הרשות להקים ועדת משק לשעת חירום (להלן - מל"ח).

חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק ההתגוננות האזרחית), קובע כי התגוננות אזרחית היא "האמצעים הנקטים לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת, להוציא אמצעי לחימה שלא להגנה עצמית". לצורך התגוננות זו נקבעה בחוק הקמתו של שירות התגוננות אזרחית (להלן - הג"א) שיארגן וינהל את ההתגוננות האזרחית במדינה. פיקוד העורף (להלן - פקע"ר) מאגד מאז הקמתו בשנת 1992 את סמכויות ההתגוננות האזרחית ומשמש שירות ההגנה האזרחית הלאומי. בין סמכויותיו (השאובות מסמכויות הג"א על פי החוק) "לתאם את פעולותיהם של משרדי הממשלה, של הרשויות המקומיות ושל מפעלים פרטיים בענייני התגוננות אזרחית".

לאחר ששוכנעה כי קיימת סבירות גבוהה להתקפה על האוכלוסייה האזרחית, רשאית הממשלה (או שר הביטחון בהחלטה שתוקפה עד 48 שעות) להכריז על מצב מיוחד בעורף בכל שטח המדינה או בחלקו. לאחר אישור ההכרזה (או בשעת התקפה כהגדרתה בחוק) רשאי הפיקוד הבכיר של צה"ל, ובכללו ראש הג"א (אלוף פיקוד העורף) ואלופי הפיקודים המרחביים, להורות כל הוראה הדרושה לשמירתם או להצלתם של חיי אדם או של רכוש.

היערכות הרשות המקומית לשעת חירום ואופן פעולתה בשעת חירום יתבססו על העקרונות המפורטים ב-"תיק האב להיערכות העיריה והמועצה המקומית לחירום" משנת 2021 (להלן - תיק האב לשעת חירום)<sup>16</sup>. על בסיס העקרונות המפורטים בתיק האב לשעת חירום תכין כל רשות תיק חירום רשותי מפורט המותאם למאפייניה הייחודיים ולצרכיה. בתיק החירום הרשותי ייכללו בין השאר נתונים חיוניים, תוכניות למענה בתרחישי חירום שונים, רשימות בעלי תפקידים ונוהלי חירום.

בתקנות ההתגוננות האזרחית (השתתפות רשויות מקומיות), התשט"ז-1955 (להלן - תקנות הג"א), נקבע כי "בתקופת קרבות או שעת תמרונים הג"א" ולפי הוראה בכתב של מפקד מחוז הג"א שאליו משויכת רשות מקומית, היא תהיה חייבת להעמיד את עובדיה לרשות הג"א לצורכי התגוננות אזרחית. על פי תקנה 4(ב), העובדים עוברים לרשות מפקד המחוז לצורך כל תפקיד שיטיל עליהם, ללא קשר לתפקידם הרגיל ברשות.

על פי חוק שירות עבודה בשעת-חירום, התשכ"ז-1967, מוסמך שר העבודה לקבוע בצו סוגי שירותים או עבודות מטעם רשות מקומית הכלולים בהגדרה באותו חוק של "מפעל למתן שירותים קיומיים". מתוקף הגדרה זו, ואם שר העבודה קבע כך בצו, מוטלת על הרשות המקומית חובה לדווח למי שנקבע לעניין זה בצו על מצבה ועל כוח האדם המועסק בה. החוק מסדיר אפשרות לקרוא לעובדי מפעלים חיוניים ומפעלים למתן שירותים קיומיים לבצע שירות עבודה בשעות

<sup>16</sup> תיק האב לשעת חירום הוא חלק מאוגדן החירום לרשות, הכולל גם את אלה: תקציר מנהלים לראש הרשות, תבנית להכנת תיק חירום רשותי ומנחה מקצועי (קובץ הנחיות מקצועי) לכל בעלי התפקיד בשעת חירום. מסמכים אלה ישמשו בסיס תורתי להיערכות הרשות לחירום.

חירום (ריתוק משקי). לאחר ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, רשאי שר העבודה, בהתאם לסמכויותיו בחוק, להורות בצו בין היתר לעובדי הרשויות המקומיות להתייצב לעבודה במקום עבודתם, לשם שמירה על רציפות מתן השירותים ותפקודן הכללי של הרשויות.

החלטת הממשלה 1716 משנת 1986 הטילה על מטה מל"ח ארצי (ועדת המל"ח העליונה) בין היתר את האחריות לבקר ולבדוק את מוכנות מערך המל"ח ברשויות המקומיות. עוד נקבע בהחלטה כי "הרשות המקומית אחראית בתחום שיפוט, באמצעות ועדת המל"ח המקומית, לבצע את המשימות הדרושות להבטחת האספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה, לטיפול באוכלוסייה ולמתן שירותי סעד ופינוי על פי הוראת החוק, בהתאם לתוכניות שקבעה הרשות המקומית, ולתוכניות משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות שאושרו ע"י ועדת המל"ח העליונה".

מערך המל"ח נועד להבטיח רציפות באספקת השירותים והמוצרים החיוניים. קיימות שלוש רמות של ועדות מל"ח: ועדת מל"ח עליונה - שבראשה עומד שר הביטחון, וראש רשות החירום הלאומית (להלן - רח"ל) משמש ממלא מקומו הקבוע; ועדת מל"ח מחוזית - שבראשה עומד נציג רח"ל במחוז הרלוונטי; ועדת מל"ח מקומית - שבראשה עומד ראש הרשות המקומית. לפי פקודת העיריות, על הרשות המקומית לעשות את כל הדרוש להכנת המשק לשעת חירום ולהפעלתו בעת הצורך במרחב הרשות.

בינואר 2024 פרסם משרד הפנים חוברת "הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות ועדת חירום וביטחון"<sup>17</sup>. על פי החוברת, עיקרי תפקידי הרשות המקומית במשק לשעת חירום כוללים בין היתר הפעלת מטה חירום עירוני - הפעילות תאורגן על בסיס מכלולים מקצועיים; הפעלת מרכז הקליטה והדיווח הרשותי; הפעלת מערך הסברה עירוני; תחזוקת מקלטים ופתיחתם בשעת חירום; הכנת נתוני מודיעין אוכלוסייה, בדגש על מיפוי אוכלוסיות מיוחדות במוסדות ובקהילה; קליטת אוכלוסייה שפונתה; סיוע באספקת שירותים חיוניים לאוכלוסייה שבתחום שיפוט של הרשות; מידע על פריסת השירותים הרפואיים ותיאום אספקת השירותים הרפואיים במתקני פינוי וקליטה; טיפול באוכלוסיות נזקקות; הפעלת צוותים מקצועיים להתערבות באירועים; טיפול במשפחות הנפגעים; ביצוע סקרי נזקים ומבנים מסוכנים, סימון מבנים והריסתם, סיוע בתיקון נזקים; ארגון ושיבוץ של עובדים; הכנת תגבורת והשלמה למנגנוני החירום בעיר על בסיס הפעלת בני נוער וארגוני מתנדבים.

רח"ל מסרה בתשובתה ממרץ 2025 כי המלצותיה של "ועדת מזרחי" שהוקמה במשרד הביטחון אושרו על ידי שרי הביטחון בעבר, ועקב כך רח"ל אינה מתערבת כבעבר בהיערכותן של הרשויות המקומיות לשעת חירום ואינה מבצעת פעילויות כבעבר בנוגע להיערכותן לשעת חירום, אלא פועלת מול משרדי הממשלה בלבד ברמה האסטרטגית. עוד מסרה רח"ל כי כפועל יוצא מכך, הגורם שאמור להוביל את הפעילויות להיערכות ולמוכנות הרשויות המקומיות לשעת חירום הוא פיקוד העורף.

לדעת משרד מבקר המדינה, תשובתה של רח"ל דלעיל אינה עולה בקנה אחד עם ייעודה כרשות החירום הלאומית ועם ממצאי דוח הביקורת, המצביעים על פעילותה ומעורבותה בנושא הכשרת עובדי הרשויות המקומיות ושמירה על כשירותם למצבי חירום, כפי שיובא להלן.

## **תיק האב לשעת חירום**

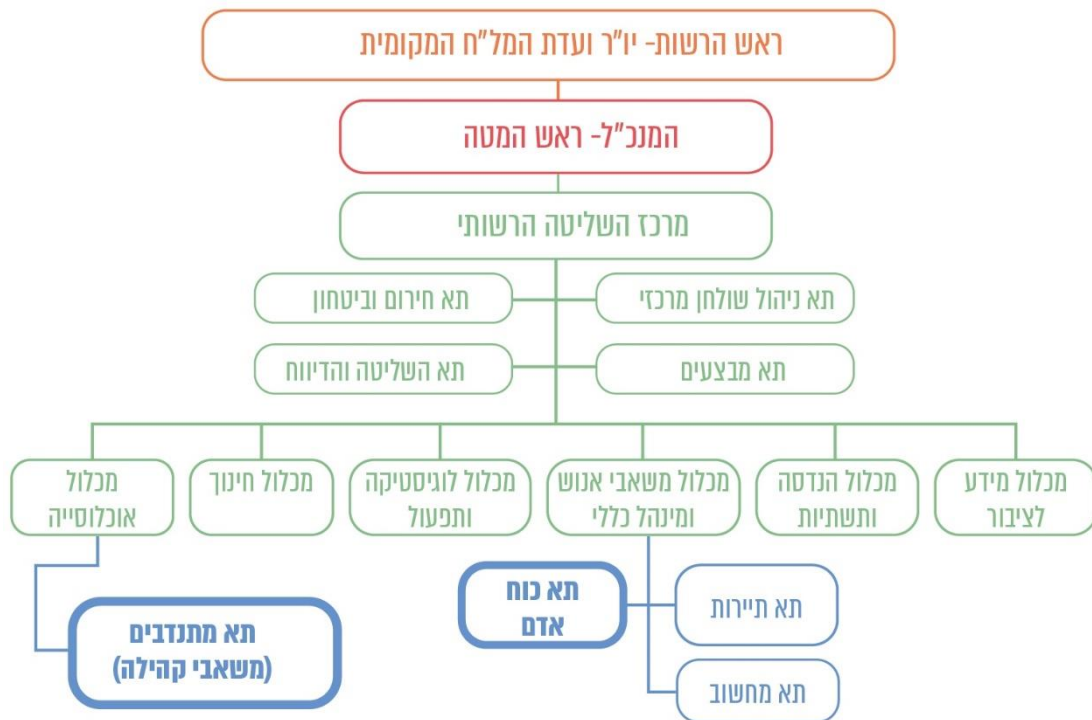
על פי תיק האב לשעת חירום, בשעת חירום הרשות המקומית תפעל באמצעות מטה חירום רשות<sup>18</sup>, שיתפקד כגוף השליטה והביצוע שלה, ובראשו יעמוד ראש הרשות או המנכ"ל שלה. נוסף

<sup>17</sup> משרד הפנים, **הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות - ועדת חירום וביטחון** (2024). החוברת מפורסמת לאחר הבחירות לרשויות המקומיות ומיועדת בעיקר לנבחר ציבור חדשים. בשל פרוץ מלחמת חרבות ברזל במהלך הקדנציה שהתסיימה בפברואר 2024, נוספו עדכונים לפרק העוסק בוועדת חירום וביטחון.

<sup>18</sup> מטה החירום כולל את מנהלי האגפים או המחלקות של הרשות ופועל במבנה ארגוני ולפי נהלים שנקבעו למצבי חירום.

על כך, אגפי הרשות יאוגדו ויפעלו בשישה מכלולים - אוכלוסייה, חינוך, מידע לציבור, הנדסה ותשתיות, לוגיסטיקה ותפעול, משאבי אנוש ומינהל כללי. מבנה המכלולים הוא מתכונת לארגון מטה החירום, אך מכיוון שהמכלולים אינם קיימים בעת שגרה, כל רשות תוכל להתאים בין מתכונת זו למבנה שלה בעת שגרה. המבנה העקרוני של מערך החירום הרשותי בחלוקה למכלולים, בהתאם להנחיות תיק האב, לשעת חירום מוצג בתרשים שלהלן:

#### תרשים 1: מבנה ארגוני טיפוסי של מערך החירום ברשות מקומית



על פי תיק האב לשעת חירום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתיק האב לשעת חירום נקבע כי במסגרת התארגנותה לשעת חירום תיערך הרשות המקומית להתמודדות עם תרחישים שונים, ובהם מלחמה כוללת או עימות מוגבל. התרחישים שפורטו בתיק האב לגבי מלחמה כוללת או עימות מוגבל<sup>19</sup> כללו ירי רקטות וטילים וחדירת כלי טיס ואירוע קונבנציונלי של הרס מבנה או חלק ממנו עקב פגיעה במבנה או באזור בנוי בקרבתו. עוד נקבעו בתיק האב תרחישים של פיגועי טרור קונבנציונליים ובלתי קונבנציונליים, אך גם תרחישים אלה עסקו בפגיעה ממוקדת ומוגבלת בזמן ובאזור מסוים.

### מכלול משאבי אנוש ותקן כוח אדם

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 למצבים אלה מחייב תכנון והיערכות למיצוי פוטנציאל כוח האדם של הרשות המקומית בעת מלחמה, לפי ארגון וסדרי עדיפות השונים מאלו שבעת שגרה. לרשותה של הרשות עומדים כמה כלים המסייעים לה לתכנן השמה של כוח אדם במצבי חירום, ובהם גיוס מתנדבים חדשים והפעלה של מתנדבים רשומים, גיוסי חוץ והסתייעות בבני נוער מתנדבים.

<sup>19</sup> עימות מוגבל - מלחמה שבה היקף הכוחות הצבאיים המופעלים ותדירות ההפעלה של הכוחות נמוכים לעומת העוצמה הצבאית המלאה של הצד המפעיל. ראו חגי גולן ושאול שי, **העימות המוגבל** (2004), עמ' 10.

על פי תיק האב לשעת חירום, על הרשות המקומית להיערך בעת שגרה לארגון ולשיבוץ של עובדים כתגבורת והשלמה למנגנוני החירום ולקבוע איש מלא של התפקידים הנדרשים לפעילות הרשות בשעת חירום, כולל אפשרות לתוספת כוח אדם ולניוד כוח אדם במקרה הצורך<sup>20</sup>. נוסף על כך, עליה לתכנן את כוח האדם, ארגונו וריתוקו, לשם ביצוע תפקידה בשעת חירום. עוד צוין בתיק האב כי התמחותם המקצועית של עובדי הרשות תהיה הבסיס המקצועי להפעלתם במצבי החירום.

בתיק האב לשעת חירום נקבע כי שיבוץ כוח האדם בשעת חירום יתוכנן בין היתר לפי סדרי העדיפות והעקרונות האלה: שיבוץ כוח האדם הפטור מגיוס לצה"ל; שיבוץ מגויסי חוץ - אנשים שאינם עובדי הרשות המקומית אך חשובים לתפקודה בשעת חירום, כגון נותני שירותים שונים המופעלים כקבלנים בעת שגרה; ותכנון הפעלת מערך המתנדבים.

### **מכלול משאבי אנוש ומינהל כללי**

מכלול משאבי אנוש ומינהל כללי ברשות המקומית (להלן - מכלול משאבי אנוש)<sup>21</sup> מיועד לתת מענה לרשות בהיבטי כוח אדם, תיירות, תקשוב, תברואה, פיקוח והגנת הסביבה, בהתאם לרמות השירות שנקבעו לשעת חירום, וכן לסייע בעת אירוע חירום לכוחות הנותנים מענה לאירוע, על פי דרישתם, בתחומים אלו.

בעיתות שגרה מנוהלים היבטי כוח האדם ברשות המקומית על ידי היחידה הרשותית למשאבי אנוש. אף כי אין חובה חוקית למנות בעל תפקיד ייעודי לניהול ענייני כוח האדם ברשות המקומית<sup>22</sup>, רשויות רבות בוחרות לעשות כן, לרבות כל הרשויות שנבדקו<sup>23</sup>. מטרתה העיקרית של היחידה היא לתמוך בהשגת יעדי הרשות באמצעות התוויית מדיניות ותהליכים שיעמידו לרשות את הכישורים האנושיים הנדרשים לביצוע משימותיה<sup>24</sup>.

בעיתות חירום, כאשר מתקבלת הוראה לעשות כן, מועבר ניהול כוח האדם ברשות לידי מכלול משאבי אנוש. בתיק האב לשעת חירום נכתב כי "מכלול משאבי אנוש ומנהל כללי מספק את התמיכה הנדרשת לפעילות הרשות המקומית ולמטה החירום הרשותי לשם יצירת הרציפות התפקודית של הרשות המקומית בהיבטי כוח אדם. המכלול מאגד מחלקות המספקות שירות לאוכלוסייה וגם שירותים הדרושים לתפקוד השוטף של הרשות המקומית". על פי הוראות תיק האב "מנהל המכלול יהיה מנהל אגף או מחלקת משאבי אנוש ברשות מקומית".

תפקידיו של מכלול משאבי אנוש בעת שגרה כפי שהוגדרו בתיק האב לשעת חירום כוללים את אלה:

1. תכנון השמת עובדי הרשות המקומית לשעת חירום בהתאם לתקנים ולצרכים וטיפול בריתוק משקי לעובדים;
2. הוצאת כתבי מינוי לבעלי תפקידים במטה החירום הרשותי על כל יחידותיו;
3. ביצוע הכשרות והשתלמויות לעובדים בהתאם להשמתם בשעת חירום;
4. ניהול מאגר נתוני מתנדבים, ביצוע הקליטה המינהלית של המתנדבים ותכנון משימות עבור עובדי הרשות, בתיאום עם הוועדה לתיאום ולהפעלת מתנדבים ועם המכלולים האחרים.

תפקידי הרשויות המקומיות (עיריות ומועצות מקומיות) בתחום כוח האדם בהיערכות לתרחישי חירום ובעיתות חירום מוגדרים בתיק האב לשעת חירום. בין השאר יש להיערך לבניית תוכנית

<sup>20</sup> תוספת על כוח האדם הנדרש וכן יכולת לבצע חילופים במצבת כוח האדם.

<sup>21</sup> שם המכלול עשוי להשתנות מרשות מקומית אחת לאחרת.

<sup>22</sup> האחריות המינהלית לנושא כוח האדם ברשויות המקומיות מוטלת על מנכ"ל הרשות המקומית.

<sup>23</sup> בשל היעדר חובה חוקית למנות אחראי ייעודי לנושא כוח האדם ברשות המקומית, גודלה ותוארה של היחידה המטפלת בנושאים אלה עשויים להשתנות מרשות לרשות. היחידה האחראית לכוח האדם ברשות המקומית עשויה להיקרא אגף, מחלקה או מדור למשאבי אנוש, לכוח אדם או להון אנושי.

<sup>24</sup> משרד הפנים - מנהל הפיתוח ואגף בכיר תכנון ופיתוח הון אנושי ומפעם השפלה, **הקמת יחידות משאבי אנוש ברשויות המקומיות - קיום מנחים** (2018).

הכשרות והשתלמויות לבעלי תפקידים ברשות; לבניית תוכנית אימונים; לארגון מערך כוח האדם ומערך המתנדבים ברשות; ולשיבוץ בעלי תפקידים במשימות בהתאם למצב המתפתח. לוח 2 מפרט את פעולות מכלול משאבי אנוש להיערכות למצבי חירום:

לוח 2: פעולות מכלול משאבי אנוש להיערכות למצב חירום

| הפעולה                                            | פעולות בעת שגרה (היערכות למצב חירום)                                               |
|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| ריתוק כוח אדם                                     | שליחת הודעות לבעלי תפקידים בשעת חירום על האפשרות שירותקו לתפקידם והוצאת כתבי מינוי |
| בנייה והכשרה של מערך הג"א רשותי                   | איתור בעלי תפקידים רלוונטיים והצבתם במכלולים לפי כישוריהם ואיתור מתנדבים           |
| הכשרה ואימון של בעלי תפקידים לתחומי החירום השונים | בניית תוכנית אימונים והכשרות בתיאום עם גורמי החירום השונים (פקע"ר ועוד)            |
| גיוס מתנדבים                                      | איתור מתנדבים מיומנים, אימונם, הכשרתם ושמירה על קשר עימם                           |

על פי תיק האב לשעת חירום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתיק האב הוגדר כי מי שימונה למנהל מכלול משאבי אנוש יהיה מנהל המחלקה או האגף למשאבי אנוש. בביקורת עלה כי ברשויות המקומיות חדרה, מגדל העמק, רחובות, שפרעם ושלומי מונה מנהל מחלקת משאבי אנוש ברשות לתפקיד מנהל מכלול משאבי אנוש ואילו בעיריית באר יעקב מונה ראש מחלקת רישוי עסקים לעמוד בראש מכלול משאבי אנוש.

על עיריית באר יעקב לבחון את הנחיות תיק האב לשעת חירום ולשקול, ככתוב בהן, מינוי מנהל אגף משאבי אנוש לתפקיד ראש מכלול משאבי אנוש.

עיריית באר יעקב מסרה בתשובתה ממרץ 2025 (להלן - תשובת עיריית באר יעקב) כי בהתאם להנחיות תיק האב לשעת חירום, ניתן להתאים את המבנה הארגוני של הרשות המקומית במצבי חירום לצרכיה ולמאפייניה של הרשות, ובכלל זה למנות בעלי תפקידים מתוך הרשות לתפקידים בחירום לפי שיקול דעת ראש הרשות.

### תקן כוח האדם בשעת חירום ואישורו

על הרשות המקומית להכין, לתכנן ולקבוע את תקן כוח האדם<sup>25</sup> הנדרש בשעת חירום ולהגישו לאישור המפקח המרחבי על כוח האדם מטעם משרד העבודה. על פי תיק האב לשעת חירום, משרד העבודה יעביר את האישור לרשות המקומית ויפיץ דוח הכולל את פירוט המשרות ורשימה שמית של כוח האדם המרותק (להלן - דוח עובדים מרותקים). תכנון כוח האדם וריתוקו לצורך ביצוע תפקידי הרשות המקומית בשעת חירום הוא באחריות מנהל היחידה האחראית לנושא משאבי האנוש ברשות. אישור משרד העבודה לדוח העובדים המרותקים ניתן לאחר בדיקה מול כוחות הביטחון לגבי חובת גיוס של עובדים שמיועדים לאיוש משרות בתקן החירום. מכך עולה כי עובדים מרותקים לא מיועדים לשירות מילואים.

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 ורשות החירום הלאומית מספר עובדי הרשות הדרושים להפעלתה בשעת חירום, בהתאם לסוג הרשות המקומית, 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.

תמונת המצב העולה מן הביקורת היא שהרשויות המקומיות שנבדקו ביצעו את המשימות המוטלות עליהן בתקופת המלחמה בהסתמך על כוח האדם שעמד לרשותן.

<sup>25</sup> תקן כוח אדם מפרט את היקף כוח האדם הנדרש לביצוע תכולת עבודה נדרשת ביחידה ארגונית.

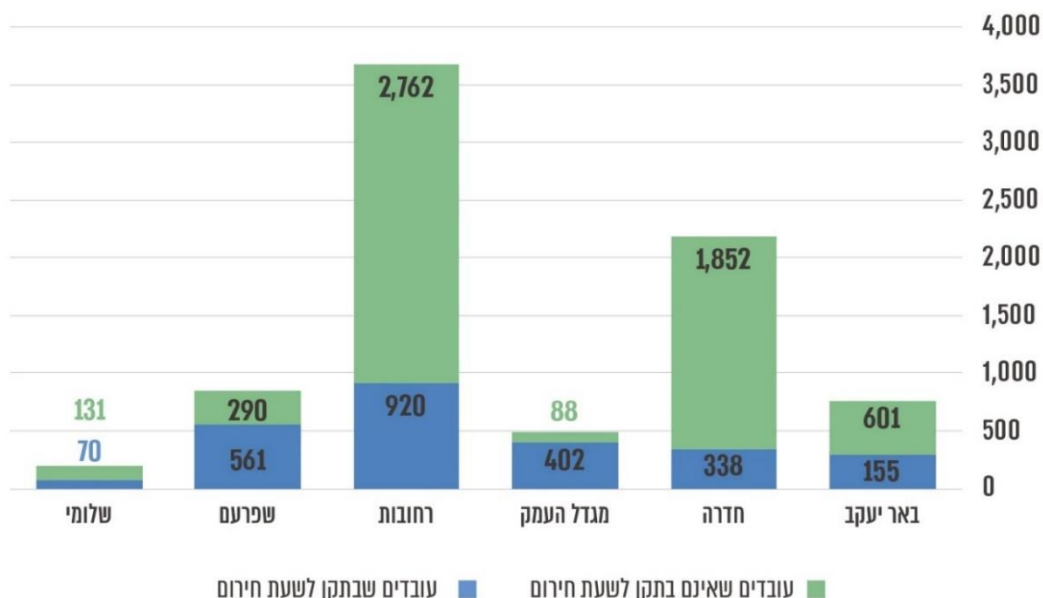
פיקוד העורף מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 (להלן - תשובת פקע"ר) כי הוא נותן לרשויות המקומיות כלים להתמודדות עם מצבי חירום, לרבות ביצוע אימונים וקיום הכשרות לבעלי תפקידים במכללה לאיתנות<sup>26</sup>, אך אינו אחראי להגדרת היקף כוח האדם הדרוש לרשות המקומית בכל אחד מהמכלולים שנועדו למצבי חירום. פקע"ר הוסיף כי ישתתף בכל עבודת מטה שתתקיים בנושא בהובלת משרדי הממשלה האחראים לכוח האדם ברשויות המקומיות ולהפעלת מערכי המתנדבים שלהן.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו ממרץ 2025 (להלן - תשובת מרכז השלטון המקומי) כי לדעתו לא עומדים לרשות הרשויות המקומיות, בהיותן "לבנת היסוד לטיפול בעורף", משאבי כוח האדם והאמצעים הדרושים להן כדי לספק את השירותים החיוניים. לדברי מרכז השלטון המקומי, המדינה אינה מעמידה לרשויות המקומיות, ודאי שלא בהיקפים ובעיתוי הנדרשים, משאבים, תקציבים ואמצעים, לא בשלב ההיערכות (בעת שגרה) וגם לא כאשר נוצר מצב חירום, כדי שהרשויות יוכלו לקיים רציפות תפקודית מתאימה ולהמשיך לספק שירותים לאחר המעבר לשגרת חירום ובחזרה למצב שגרה.

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 ויגדיר סף של 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 בעת קביעת ההגדרות האמורות.

בתרשים ובלוח שלהלן מצוינים נתונים על כוח האדם ברשויות המקומיות שנבדקו:

תרשים 2: מספר העובדים המאיישים את המשרות 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.

מכללה של פיקוד העורף העוסקת בהכשרת העורף למצבי מלחמה וחירום באמצעות אימונים והכשרות לגורמים שונים, ובהם משרדי ממשלה ורשויות מקומיות.

## לוח 3 : נתונים על כוח האדם ברשויות שנבדקו בעיתות שגרה ובעיתות חירום, 2021 - 2022\*

| מספר העובדים המאיישים את המשרות שבתקן בעת שגרה | באר יעקב | חדרה   | מגדל העמק | רחובות | שפרעם | שלומי** |
|------------------------------------------------|----------|--------|-----------|--------|-------|---------|
| 756                                            | 2,190    | 490    | 3,682     | 851    | 201   |         |
| 155                                            | 383      | 410    | 964       | 570    | 79    |         |
| 155                                            | 338      | 402    | 920       | 561    | 70    |         |
| 100%                                           | 88%      | 98%    | 95%       | 98%    | 89%   |         |
| 21%                                            | 15%      | 82%    | 25%       | 66%    | 35%   |         |
| 31,325                                         | 103,041  | 27,088 | 150,748   | 43,543 | 7,446 |         |
| 4.9                                            | 3.3      | 14.8   | 6.1       | 12.9   | 9.4   |         |

על פי דוח הממונה על השכר של הגופים הציבוריים לשנים 2021-2022 ונתוני משרד העבודה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* הנתונים על מספר התושבים ברשויות שנבדקו לקוחים מהלמ"ס, קובץ הרשויות המקומיות - 2022.  
 \*\* בהתאם לדוח הכספי המבוקר של המועצה המקומית שלומי לשנת 2022, מצבת העובדים שלה כללה 148 עובדים, מהם 26 פנסיונרים.  
 \*\*\* הנתונים מתייחסים לתקן כוח האדם בשעת חירום שהתקבלו ממשרד העבודה עבור שנת 2024, זאת למעט המועצה המקומית שלומי, שהתקן שלה עודכן לאחרונה בשנת 2023.

מהתרשים ומהלוח שלעיל עולה כי שיעור העובדים המאיישים את המשרות שבתקן בשעת חירום מקרב עובדי הרשויות שנבדקו משתנה מרשות לרשות ונע בין 15% מהעובדים בעיריית חדרה ל-82% מהעובדים בעיריית מגדל העמק.

עוד עולה מהלוח שלעיל כי גם מספר העובדים המרותקים לכל 1,000 תושבים משתנה בין הרשויות שנבדקו ונע בין 3.3 עובדים לכל 1,000 איש בעיריית חדרה ל-14.8 עובדים בעיריית מגדל העמק.

עיריית באר יעקב מסרה בתשובתה כי על פי ניתוח הצרכים והמשימות של העירייה בשעת חירום, היא אינה מוצאת צורך לרתק את עובדי מערכת החינוך בשעת חירום. העירייה הוסיפה כי לאור ניתוח הצרכים שלה בשעת חירום הועלה בשנת 2024 תקן המרותקים בשעת חירום מ-155 מרותקים ל-181 מרותקים, שהם כ-24% ממספר העובדים המאיישים את משרות התקן בעת שגרה.

עדכון רשימות העובדים המרותקים

חוק שירות עבודה בשעת-חירום, התשכ"ז-1967, קובע כי הפיקוח על כוח האדם לשעת חירום יבוצע על ידי מפקח כללי מטעם משרד העבודה. שר העבודה רשאי למנות מפקחים מרחביים למרחבים שקבע את תחומם או לסוג מסוים של מפעלים שקבע (להלן - המפקח המטפל). כן נקבע בחוק כי השר הממונה רשאי להטיל בצו על המפעלים החיוניים (לרבות רשויות מקומיות) חובה למסור פרטים, לרבות פרטים על עובדיהם, לשר הממונה, באמצעות מפקחיו.

במהלך מלחמת חרבות ברזל תיקף משרד העבודה נוהל<sup>27</sup> הכולל פרק בנושא "תקן ואיוש במפעלים חיוניים - עדכון ודיווח" (להלן - נוהל עדכון ודיווח), שמטרתו לקבוע כללים ושיטה אחידה לעדכון, מעקב ודיווח לגבי תקני כוח אדם במפעלים חיוניים ובמפעלים למתן שירותים קיומיים. על פי נוהל עדכון ודיווח, יש לעדכן בתחילת כל שנה קלנדרית את נתוני האיוש של העובדים, לרבות איוש

<sup>27</sup> הנוהל בנושא "מפעלים חיוניים יזום ואישור, וועדה בודקת - עדכון תקן ואיוש, גיוס ושחרור עובדים בשעת חירום", מעודכן ליולי 2024.

תקנים שהיו בלתי מאוישים, גריעת כוח אדם ועדכון בעלי תפקידים, וזאת לא יאוחר מפברואר בכל שנה. התקן מאושר אחת לשנה על ידי משרד העבודה.

בנוהל עדכון ודיווח נקבע כי משרד העבודה יבדוק אם התקן שקבעה הרשות המקומית מאפשר עמידה בתפוקות או בשירותים הנדרשים ממנה בעת חירום, ובמידת הצורך יבצע התאמה של התקן בשינויים קלים.

עוד נקבע בנוהל עדכון ודיווח כי משרד העבודה יבדוק את תקינות הדוח שמעבירה הרשות המקומית באמצעות המפקח המטפל, ואם ימצא כי הדוח הוכן כנדרש, יעודכן נתוני האיוש בהתאם. אם יתברר שהעדכון לא בוצע כנדרש, יוחזר הדוח לרשות המקומית בצירוף מכתב, לשם השלמה או עדכון של הפרטים. על פי הנוהל, אם הרשות מבקשת לשנות את התקן באופן מהותי, יתאם המפקח המטפל עם הנהלת הרשות ביצוע ביקורת או בחינה של ועדה בודקת בהקדם האפשרי.

משרד העבודה מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי יש רשויות מקומיות שמעדכנות על כל שינוי בתקן כוח אדם לשעת חירום, אבל רוב הרשויות מבצעות עדכון אחת לשנה.

**באר יעקב:** עיריית באר יעקב מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא מעדכנת את רשימת העובדים המרותקים לפי הצורך, ולכל הפחות פעם בשנה, לפי דרישת משרד העבודה. נציגי העירייה ציינו כי תקן כוח האדם לשעת חירום של העירייה אושר על ידי משרד העבודה באוגוסט 2024.

**חדרה:** תקן כוח האדם לשעת חירום של העירייה אושר על ידי משרד העבודה ביולי 2024.

**מגדל העמק:** עיריית מגדל העמק מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא מעדכנת את דוח העובדים המרותקים פעמיים בשנה או לפי הצורך אם יש מינויים חדשים. כמו כן, רשימת העובדים המרותקים מתעדכנת כל הזמן, ואנשים שפרשו לגמלאות נגרעים ממנה. לפי נתוני משרד העבודה, העדכון האחרון של דוח העובדים המרותקים היה באוגוסט 2024.

**רחובות:** עיריית רחובות מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי מבחינת אגף הביטחון כל עובדי העירייה מרותקים ובעלי תפקידים בשעת חירום. נציגי העירייה ציינו כי לצד עדכון דוח העובדים המרותקים, שהתבצע ב-4.10.24, הודיעה העירייה לכל עובדיה (כ-3,600 עובדים) כי בשעת חירום הם יידרשו להגיע לעבודה. הנציגים הוסיפו כי תקן כוח האדם לשעת חירום של העירייה אושר על ידי משרד העבודה באפריל 2024.

**שפרעם:** עיריית שפרעם מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי היא מעדכנת את דוח העובדים המרותקים בכל חצי שנה. לפי נתוני משרד העבודה, העדכון האחרון של דוח העובדים המרותקים היה ביוני 2024.

**שלומי:** לפי נתוני משרד העבודה, העדכון האחרון של דוח העובדים המרותקים<sup>28</sup> היה ביולי 2023.

בנוהל עדכון ודיווח נקבע כי יש לעדכן בתחילת כל שנה קלנדרית את נתוני האיוש של העובדים, לרבות איוש תקנים שהיו בלתי מאוישים, גריעת כוח אדם ועדכון בעלי תפקידים, וזאת לא יאוחר מפברואר בכל שנה. למרות זאת, בביקורת עלה כי הרשויות המקומיות שנבדקו מעדכנות את דוח העובדים המרותקים באופנים שונים: עיריות באר יעקב, חדרה, רחובות ושפרעם והמועצה המקומית שלומי נוהגות לעדכן את התקן מדי תקופה ולא באופן רציף; ועיריית מגדל העמק מעדכנת את הדוח לפי הצורך כל הזמן.

<sup>28</sup> תושבי המועצה המקומית שלומי וחלק מעובדיה פונו ב-16.10.23 מהיישוב ונקלטו ברשויות מקומיות אחרות עד למועד סיום הביקורת התושבים לא חזרו ליישוב.

עיריית **באר יעקב** מסרה בתשובתה כי היא מעדכנת את הדוח באופן תדיר על ידי מנהל המכלול, אם יש בכך צורך. נוסף על כך, העירייה מעדכנת את הדוח בהתאם לשינויים הפרסונליים בה ובכפוף לדרישה והנחיה של זרוע העבודה ובתיאום איתה. עוד מסרה העירייה כי אם משרד העבודה ידרוש לשנות את תכיפות הדיווח או את מועדי הדיווח, העירייה תפעל בהתאם.

עיריית **חדרה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2025 (להלן - תשובת עיריית חדרה) כי משנת 2026 היא תעדכן את תקן האיוש לשעת חירום בתחילת השנה, ולא יאוחר מסוף חודש פברואר.

עיריית **מגדל העמק** מסרה בתשובתה ממרץ 2025 (להלן - תשובת עיריית מגדל העמק) כי נוסף על עדכון שוטף של דוח העובדים המרותקים, היא תעדכן את הדוח בקביעות פעמיים בשנה, בחודשים נואר ויולי.

עיריית **רחובות** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2025 (להלן - תשובת עיריית רחובות) כי היא מעדכנת את דוח העובדים המרותקים פעמיים בשנה לפחות, מאחר שהשינויים הם דינמיים. עם זאת, העירייה אינה רואה לנכון לעדכן את הדוח בכל חודש.

עיריית **שפרעם** מסרה בתשובתה מאפריל 2025 (להלן - תשובת עיריית שפרעם) כי תנסח נוהל לעדכון דוח העובדים המרותקים בחודשים הבאים.

**משרד מבקר המדינה ממליץ 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.**

משרד העבודה מסר בתשובתו ממרץ 2025 (להלן - תשובת משרד העבודה) כי הוא מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה בנושא ויפעל בשיתוף משרד הפנים לגבש רשימה של אירועים המחייבים עדכון מיידי של רשימת העובדים המרותקים ברשויות המקומיות.

## ניהול מאגר נתונים

מאגר הנתונים של הרשויות המקומיות הוא כלי עבודה בסיסי בשעת חירום. המאגר צריך להיות נגיש וזמין ולכלול פרטי התקשרות ופרטים חיוניים אחרים של העובדים בשעת חירום<sup>29</sup>. מספר עובדים נמוך בשעת חירום עלול להקשות על הרשות המקומית למלא את תפקידה.

משרד מבקר המדינה בדק את רשימות כוח האדם לשעת חירום שהכינו הרשויות המקומיות שנבדקו. להלן הפרטים:

**באר יעקב:** בשנת 2022 כלל תקן כוח האדם בעת שגרה של העירייה 756 עובדים<sup>30</sup>. על פי נתונים שמסרה העירייה באפריל 2024, רשימת העובדים המרותקים כללה 165 משרות, מהן אוישו 163 משרות; 159 מהמשרות אוישו על ידי עובדי עירייה, וארבע אוישו על ידי מגויסי חוץ. מקרב המשרות המאוישות, 14 עובדים המאיישים אותן לפי הרשימות שבתקן נמצאים מעל גיל

<sup>29</sup> לעניין זה ראו משרד הפנים, פיקוד העורף, רשות החירום הלאומית ומרכז השלטון המקומי, **מנחה למנהל מכלול המנהל הכללי במטה החירום הרשותי** (2021).

<sup>30</sup> משרד האוצר, אגף השכר והסכמי עבודה, **דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנים 2021 - 2022** (מאי 2024). באר יעקב סווגה כמועצה מקומית בעת הכנת הדוח.

הפרישה<sup>31</sup> (נולדו בשנים 1950 - 1956). נמצא כי לגבי חלק מהעובדים לא צוין מספר טלפון, ולא צוינה כתובת דואר אלקטרוני.

עוד נמצא כי בתקן לשעת חירום שאושר על ידי משרד העבודה באוגוסט 2024 רשומים 155 עובדים, וכי כל המשרות מאוישות.

**עיריית באר יעקב** מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2024 כי 11 מ-14 עובדיה הנמצאים מעל גיל פרישה פרשו לגמלאות, וכי שלושה מהם האריכו את שירותם בעירייה.

**ח ד ר ה :** בשנת 2022 כללה מצבת כוח האדם בעת שגרה של העירייה 2,190 עובדים<sup>32</sup>. על פי נתונים שמסרה העירייה באפריל 2024, כללה רשימת העובדים המרותקים 991 עובדים, מהם 606 הם עובדי העירייה, 44 עובדים הם מגויסי חוץ ו-337 מוגדרים כעובדי חינוך ייעודיים למתקני קליטה. לגבי עוד 4 עובדים לא דווח סוג האיוש.

נמצא כי לגבי 180 מהעובדים הרשומים בתקן לא הוזן מספר טלפון נייד, ולגבי 311 מהעובדים הרשומים בתקן לא הוזן דואר אלקטרוני. לגבי 121 מהעובדים ו-5 עובדות הרשומים בתקן נרשם כי הם עזבו את העבודה. שני עובדים הרשומים בתקן נמצאים מעל גיל פרישה (נולדו בשנים 1950 ו-1951).

עוד נמצא כי בתקן העירייה לשעת חירום שאושר על ידי משרד העבודה ביולי 2024 היו רשומות 383 משרות, מהן 338 משרות מאוישות (88% מהמשרות שבתקן לשעת חירום). שיעור העובדים בתקן לשעת חירום מסך עובדי העירייה הוא כ-15%.

**מגדל העמק :** בשנת 2022 כללה מצבת כוח האדם בעת שגרה של העירייה 490 עובדים<sup>33</sup>. על פי נתונים שמסרה העירייה, כללה רשימת העובדים המרותקים שלה 380 עובדים, מהם 20 מגויסי חוץ. ברשימה מופיעים 10 עובדים שלגביהם נכתב שהם עזבו את עבודתם, ו-5 עובדים שהגיעו לגיל פרישה. נמצא כי לגבי חלק מהעובדים לא צוין מספר טלפון, ולא צוינה כתובת דואר אלקטרוני.

עוד נמצא כי בתקן לשעת חירום שאושר על ידי משרד העבודה באוגוסט 2024 רשומות 410 משרות, מהן 402 משרות מאוישות (98% מכלל המשרות שבתקן לשעת חירום). שיעור העובדים בתקן לשעת חירום מסך עובדי העירייה הוא כ-82%.

עיריית **מגדל העמק** מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2024 כי 12 מהעובדים שהגיעו לגיל פרישה פרשו לגמלאות, וכי שלושה עובדים קיבלו אישור להארכת שירותם בעירייה.

**רחובות :** בשנת 2022 כללה מצבת כוח האדם בעת שגרה של העירייה 3,682 עובדים<sup>34</sup>. תקן כוח האדם לשעת חירום שמסרה עיריית רחובות במאי 2024 כלל 1,802 תפקידים, ומשרה אחת שנכללה בתקן לשעת חירום לא היתה מאוישת. נמצא כי 63 מהעובדים המאיישים תפקידים בתקן לשעת חירום הגיעו לגיל פרישה<sup>35</sup>, וכי לגבי חלק מהעובדים לא עודכנו מספרי הטלפון הנייד וכתובת הדואר האלקטרוני שלהם.

<sup>31</sup> ניתן לשבח במשרות בשעת חירום גם עובדים שהגיעו לגיל פרישה, בתנאי שמילאו טופס התנדבות. בדיקה זו נעשתה באופן גורף בכל הרשויות שנבדקו, לאיתור עובדים, גברים ונשים, בני יותר מ-67, כלומר, שנולדו לפני שנת 1957.

<sup>32</sup> משרד האוצר, אגף השכר והסכמי עבודה, **דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנים 2021 - 2022** (מאי 2024).

<sup>33</sup> שם. יצוין כי על פי נתונים שמסרה העירייה ביולי 2024 מועסקים בה 514 עובדים בעת שגרה.

<sup>34</sup> שם.

<sup>35</sup> עובדות ועובדים שבתום שנת 2024 ימלאו להם 67 או יותר.

עוד נמצא כי בתקן לשעת חירום שאושר על ידי משרד העבודה באפריל 2024 רשומות 964 משרות, מהן 920 משרות מאוישות (95% מכלל המשרות שבתקן לשעת חירום). שיעור העובדים בתקן לשעת חירום מסך עובדי העירייה הוא כ-25%.

עיריית **רחובות** מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2024 כי מסרה רשימה חדשה של עובדים מרותקים למשרד העבודה לאחר מועד תום הביקורת, וממנה נגרעו עובדים שפרשו. לגבי 22 עובדים שהגיעו לגיל פרישה זה כבר, התקבלה החלטה על הארכת שירותם עד תום שנת 2024 לכל הפחות, ולכן הם רשומים בתקן לשעת חירום. לגבי עובד אחד, התקבלה החלטה שלא להאריך את שירותו בעירייה, והוא ייגרע ממצבת כוח האדם לשעת חירום של העירייה.

עיריית **רחובות** הוסיפה בתשובתה כי יש עובדים שאין להם כתובת דואר אלקטרוני מטעמי דת או שאינם מעוניינים למסור את כתובת הדואר האלקטרוני שלהם. כמו כן יש בעירייה עובדי הוראה שכתובת הדואר האלקטרוני שלהם נמסרה בשנת 2022. בשנת 2024 דרשה העירייה את מספרי הטלפון הנייד של העובדים שלא נמסרה עבורם כתובת דואר אלקטרוני, והרשימות עודכנו.

**ש פ ר ע ס :** בשנת 2022 כללה מצבת כוח האדם בעת שגרה של העירייה 851 עובדים<sup>36</sup>. בתקן העובדים לשעת חירום שהעבירה העירייה ביוני 2024, קיימים 658 תקנים לאיוש מקרב עובדי העירייה. 36 מתוך העובדים המיועדים לאיוש התקנים עזבו את עבודתם, 11 תקנים לא אוישו, תקן אחד אויש במגויס חוץ ועוד 7 עובדים שאיישו תקנים לשעת חירום הגיעו לגיל פרישה. נמצא כי הרשימה אינה כוללת מספרי טלפון (למעט מקרים ספורים) וכתובות דואר אלקטרוני של העובדים.

עוד נמצא כי בתקן לשעת חירום שאושר על ידי משרד העבודה ביוני 2024 רשומות 570 משרות, מהן 561 משרות מאוישות (98% מכלל המשרות שבתקן לשעת חירום). שיעור העובדים בתקן לשעת חירום מסך עובדי העירייה הוא כ-66%.

עיריית **שפרעם** מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2024 כי הכללת השמות של עובדים שהגיעו לגיל פרישה נבעה מטעות ברישום.

**ש ל ו מ י :** בשנת 2022 כללה מצבת כוח האדם בעת שגרה של המועצה המקומית 201 עובדים<sup>37</sup>. על פי נתונים שמסרה המועצה המקומית במרץ 2024, כללה רשימת העובדים המרותקים שלה 179 משרות, מהן 4 שלא אוישו. כמו כן כללה הרשימה 33 מגויסי חוץ, לגבי שניים מהם לא צוין התפקיד שהם מאיישים, ו-15 עובדים הנמצאים מעל גיל פרישה. הרשימה אינה כוללת כתובות דואר אלקטרוני ומספרי טלפון של 80 עובדים.

בשל פינוי חלק מעובדי המועצה לירושלים, טבריה וחיפה כאמור, נוצר פער בין כוח האדם הקיים לצרכים שעלו בתחום השיפוט של המועצה וביישובים שאליהם פונו התושבים.

עוד נמצא כי בתקן לשעת חירום שאושר על ידי משרד העבודה ביולי 2023 רשומות 79 משרות, מהן 70 משרות מאוישות (89% מכלל המשרות שבתקן לשעת חירום). שיעור העובדים בתקן לשעת חירום מסך עובדי העירייה הוא כ-35%.

**הביקורת העלתה כי עיריות באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות ושפרעם הכינו רשימות עובדים לשעת חירום, ומשרד העבודה אישר את הרשימות במהלך שנת 2024.**

36 משרד האוצר, אגף השכר והסכמי עבודה, **דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנים 2021 - 2022** (מאי 2024). על פי נתונים שמסרה העירייה ביוני 2024, מועסקים בה בעת שגרה 780 עובדים.

37 משרד האוצר, אגף השכר והסכמי עבודה, **דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנים 2021 - 2022** (מאי 2024). על פי הדוח הכספי המבוקר של המועצה המקומית שלומי לשנת 2022, מצבת העובדים שלה כללה 148 עובדים מהם 26 פנסיונרים.

בנוהל עדכון ודיווח, בפרק העוסק בפעולות במהלך ביקורת ברשות מקומית, נקבע כי משרד העבודה יבדוק אם התקן שנקבע לרשות מקומית מאפשר עמידה בתפוקות או בשירותים הנדרשים ממנה בעת חירום, ובמידת הצורך יבצע התאמה של התקן בשינויים קלים. למרות זאת, 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. כך, ברשויות המקומיות שנבדקו נמצאו הבדלים בשיעור העובדים בתקן לשעת חירום מקרב עובדי הרשות בעת שגרה - 15% בחדרה, 21% בבאר יעקב, 25% ברחובות, 35% בשלומי, 66% בפרעם ו-82% במגדל העמק. שיעור עובדים נמוך בשעת חירום עשוי להקשות על הרשות המקומית למלא את תפקידיה בשעת חירום.

משרד העבודה מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי בהיעדר תמריצים או עיצומים (סנקציות) אין ביכולתו לפעול להגברת שיתוף הפעולה מצד הרשויות, ומידת שיתוף הפעולה תלויה במידת נכונותה של הרשות המקומית.

מאגר הנתונים של הרשויות המקומיות הוא כלי עבודה בסיסי בשעת חירום וצריך להיות נגיש וזמין ולכלול פרטי התקשרות ופרטים חיוניים אחרים של העובדים. הביקורת העלתה כי רשימות העובדים לשעת חירום שמסרו הרשויות שנבדקו אינן כוללות את מלוא הפרטים החיוניים ליצירת קשר עם העובדים במצבי חירום שונים ופרטים חשובים לגבי שיבוצם של העובדים: מספר טלפון וכתובת דואר אלקטרוני. נוסף על כך נמצא כי בעיריות באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות ופרעם רשימות כוח האדם לשעת חירום כללו עובדים שעזבו ועובדים שהגיעו לגיל פרישה, אולם העיריות לא גרעו עובדים אלה מהרשימות ולא שיבצו בהן במקומם כוח אדם חלופי.

על הרשויות המקומיות באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות, שפרעם ושלומי לכלול ברשימת כוח האדם שלהן בשעת חירום גם את פרטי ההתקשרות של העובדים, כמו מספר הטלפון וכתובת הדואר האלקטרוני, וכל מידע חיוני אחר שיכול לשמש את הרשויות בעת חירום.

עיריית באר יעקב מסרה בתשובתה כי פרטי הקשר המלאים של כלל עובדי העירייה מרוכזים בתיק החירום של מכלול כוח האדם בשעת חירום. העירייה ציינה כי מכלול כוח אדם בה עמל על הזנת הנתונים המלאים, והטיפול בנושא זה יושלם בשבועות הקרובים.

עיריית חדרה מסרה בתשובתה כי תבצע עדכון של נתוני האיוש בתחילת כל שנה.

עיריית מגדל העמק מסרה בתשובתה כי עדכנה את רשימת העובדים המרותקים, וכי הרשימה אינה כוללת עובדים שעזבו. העירייה ציינה כי עובדי עירייה מעל לגיל פרישה הנכללים ברשימה הם עובדים ששירותם הוארך או מגויסי חוץ. עוד מסרה העירייה כי עדכנה את מספרי הטלפון של כלל העובדים ותעדכן גם את כתובות הדואר האלקטרוני שלהם.

עיריית רחובות מסרה בתשובתה כי בפברואר 2025 היא עדכנה את דוח העובדים המרותקים ותיקנה את הפרטים השגויים. לגבי עובדים שעזבו מסרה העירייה כי לא נמצא להם מחליף בזמן שליחת הדוח למשרד העבודה ולכן לא מופיע בדוח שיבוץ שלהם. עוד מסרה העירייה כי תפעל להגדלת התקן בשעת חירום ותעביר למשרד העבודה בקשה לריתוק משקי של כלל העובדים ברשות.

עיריית שפרעם מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההערות שבדוח הביקורת, וכי תבצע עדכון של תקן החירום שלה וכן מיפוי מקצועי של כוח האדם בה, ובכלל זה קביעת יעד של עמידה מלאה בדרישות עד סוף שנת 2025, כל זאת בכפוף לאילוצים תקציביים.

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.

## מומלץ למשרד העבודה לבצע בקורות נוספות על רשימות העובדים המרותקים לרבות השמטת עובדים שעברו את גיל הפרישה.

משרד העבודה מסר בתשובתו כי במסגרת ביקורות לגבי מוכנות כוח האדם לשעת חירום ברשויות המקומיות מבצע מפקח מטעמו בדיקה מקדמית לגבי העובדים שעברו את גיל הפרישה, מציג את רשימות העובדים שעברו את גיל הפרישה ואת דרכי הפעולה הנדרשות מהרשות המקומית ומציין ליקויים שעלו בנושא זה גם בסיכום. עוד מסר משרד העבודה כי לגבי מפעל חיוני, ניתן לבטל את האישור שניתן לו אם הוא אינו משתף פעולה, וזאת בשונה מרשות מקומית, שיש קושי בביטול האישור שניתן לה כמפעל חיוני בשל אופי השירות הציבורי שהיא מעניקה בשעת חירום והמשמעות של ביטול האישור. משרד העבודה הוסיף כי הוא מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה, וכי במסגרת אפיון מערכת הריתוק החדשה שנעשה בימים אלה נבנה תהליך מחשובי לגרעת העובדים שעברו את גיל הפרישה.

## מגויסי חוץ בשעת חירום

על פי נוהל עדכון ודיווח, אם לא נמצאו עובדים מתאימים במפעל לאיוש כל המשרות שבתקן, תועלה האפשרות להשלמת פערים על ידי איתור מגויסי חוץ<sup>38</sup> או נותני שירותים חיצוניים. להלן בלוח נתונים לגבי מספר מגויסי החוץ מקרב העובדים המרותקים ברשויות המקומיות שנבדקו:

לוח 4: שיעור מגויסי החוץ מקרב העובדים המרותקים ברשויות שנבדקו

| מספר העובדים המרותקים*                  | באר יעקב | חדרה | מגדל העמק | רחובות | שפרעם | שלומי |
|-----------------------------------------|----------|------|-----------|--------|-------|-------|
| מספר מגויסי החוץ                        | 4        | 44   | 20        | 1      | 5     | 33    |
| שיעור מגויסי החוץ מכלל העובדים המרותקים | 3%       | 11%  | 5%        | 0.1%   | 1%    | 42%   |

על פי נתוני הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* לפי דוח עובדים מרותקים לשנת 2024.

המועצה המקומית שלומי מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי בהיותה רשות קטנה היא מתמודדת - בעיתות שגרה וחירום - עם מחסור מובנה בכוח אדם לאיוש מלוא התקן בשעת חירום, וכי קיים קושי למנות ממלאי מקום למנהלי המכלולים. למשל, מאחר שמנהלת משאבי אנוש היא עובדת יחידה במחלקה, לא היה ניתן בזמן חירום למנות לה סגן שימלא את מיקומה ויבטיח רציפות תפקודית ככל שנדרש.

מהאמור לעיל עולה כי קיימת שונות ברשויות המקומיות במידת ההסתייעות במגויסי חוץ. בעיריית רחובות שיעור עובדי החוץ מקרב העובדים המרותקים היה פחות מאחוז; בעיריית שפרעם היה השיעור כאחוז אחד; ובמועצה המקומית שלומי היה השיעור 42% - וזאת בשל הקושי שתואר לעיל באיוש מלוא התקן מקרב עובדיה.

עיריית רחובות מסרה בתשובתה כי אינה מסתמכת על מגויסי חוץ, היות שיש לה מספיק עובדים לתגבור בשעת חירום.

מוצע כי משרד הפנים בהתאם לסמכותו ואחריותו על פי דין, יגדיר את היקף כוח האדם, ובכלל זה מגויסי החוץ, הנדרש בשעת חירום, בהתאם למספר עובדיה ומספר תושביה של הרשות המקומית. זאת כדי להבטיח כי בעיתות חירום ניתן יהיה לענות על כל הצרכים שיעלו, לרבות

לפי תיק האב לשעת חירום, כוח האדם לאיוש מטה החירום הרשויות יהיה ברובו מתוך עובדי הרשות המקומית, תוך הסבה והשמה לתפקידים הנדרשים בשעת חירום, בסיוע מתנדבים ועובדים חיצוניים (מגויסי חוץ).

**השימוש במגויסי חוץ, במיוחד ביישובים בקווי העימות. כן מוצע כי משרד הפנים יתייעץ עם פיקוד העורף בעת קביעת ההגדרות האמורות.**

## **הכשרות, השתלמויות ואימונים בנושאי חירום**

יכולתה של הרשות המקומית לתפקד במצבי חירום תלויה בין השאר ברמת ההכשרה והכשירות של עובדי הרשות לביצוע מיטבי של משימות החירום שהם מופקדים עליהן. בתיק האב לשעת חירום נכתב כי "כדי לאפשר מעבר חלק ופשוט עד כמה שניתן משגרה לחירום יש... להכין את העובדים על ידי הכשרות, השתלמויות ותרגילים שבהם באה לידי ביטוי עבודתם במצבי חירום". עוד נכתב כי "בעלי התפקידים ברשות נדרשים לעבור הכשרות או השתלמויות מקצועיות לתחום החירום. השתלמויות או הכשרות אלו מבוצעות בידי הגופים הבאים: פיקוד העורף ורח"ל באמצעות המכללה לאיתנות ישראלית (להלן - המכללה לאיתנות)<sup>39</sup>; משרד הפנים; משרדי הממשלה ורשויות ייעודיות; באמצעות מנהלי מכלולי הרשות - השתלמות פנימית מקצועית". על הרשות המקומית מוטלת האחריות לתאם הכשרות והשתלמויות עם הגורמים הרלוונטיים.

### **הכשרת מנכ"לים, מנהלי המכלולים וסגניהם ברשויות המקומיות**

בהתאם לכתוב בתיק האב לשעת חירום בנוגע להכשרת בעלי תפקידים ברשויות המקומיות, פרסמה המכללה לאיתנות בסוף ינואר 2024 את לוח ההכשרות לשנת 2024. הלוח כולל 11 הכשרות לבעלי התפקידים האלה ברשויות המקומיות: מנכ"לים וסגני ראשי רשויות; ממוני חירום וביטחון (ברמה "מחייבת", רמת "בסיסי" ורמת "בכיר"); מנהלים וסגני מנהלים של מכלולי לוגיסטיקה ותפעול, אוכלוסייה, מינהל כללי ומשאבי אנוש, הנדסה, חינוך ומידע לציבור; מנהלי תאי רווחה. לגבי כל אחת מההכשרות צוינו תאריכי המפגשים שיתקיימו.

משרד מבקר המדינה בדק את ההכשרות לבעלי תפקידים בכירים במערכי החירום של עיריות באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות ושפרעם - מנכ"לים, ממוני ביטחון, מנהלי המכלולים וסגניהם.

הביקורת העלתה כי בעיריות באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות ושפרעם הוקמו ששת המכלולים: הנדסה ותשתיות, לוגיסטיקה ותפעול, חינוך, אוכלוסייה, מידע לציבור; משאבי אנוש ומינהל כללי. נוסף על מכלולים אלה הוקם בעיריית חדרה מכלול מבצעים ובעיריית רחובות הוקמו מכלול ביטחון ומכלול תקשוב. עוד נמצא כי היחידה הממונה על הביטחון ברשויות אלה כפופה לגורמים שונים במבנה הארגוני לשעת חירום: בעיריית באר יעקב כפופה יחידת הביטחון למרכז ההפעלה בשעת חירום; בעיריית חדרה כפופה יחידת הביטחון למכלול מבצעים; בעיריית מגדל העמק כפופה יחידת הביטחון למנכ"ל.

בלוח שלהלן מוצג מצב הכשרתם של בעלי התפקידים הבכירים ברשויות שנבדקו נכון למועד סיום הביקורת:

מכללה של פיקוד העורף העוסקת בהכשרת העורף למצבי מלחמה וחירום באמצעות אימונים והכשרות לגורמים שונים, ובהם משרדי ממשלה ורשויות מקומיות.

לוח 5 : מצב ההכשרות למנכ"לים, למנהלי ששת המכלולים ולסגניהם ברשויות שנבדקו (נכון לאוגוסט 2024)

| באר יעקב |            | חדרה   |            | מגדל העמק* |            | רחובות |            | שפרעם  |            |
|----------|------------|--------|------------|------------|------------|--------|------------|--------|------------|
| הוכשרו   | טרם הוכשרו | הוכשרו | טרם הוכשרו | הוכשרו     | טרם הוכשרו | הוכשרו | טרם הוכשרו | הוכשרו | טרם הוכשרו |
| ✓        |            |        | X          | X          |            | ✓      |            | X      |            |
| 6        | X          | 5      | 2          | 5          | 1          | 4      | 2          | X      | 6          |
| 4        | 2          | 2      | 5          | 3          | *3         | 4      | 2          | X      | 6          |
| ✓        |            | ✓      |            | ✓          |            | ✓      |            | X      |            |

על פי נתוני הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* בעיריית מגדל העמק לא היה במועד סיום הביקורת סגן מנהל מכלול לוגיסטיקה.

מהנתונים המוצגים בלוח עולה כי לא כל מנהלי המכלולים וסגניהם ברשויות שנבדקו הוכשרו כנדרש במכללה לאיתנות :

**עיריית באר יעקב :** מנתונים שנמסרו על ידי העירייה בספטמבר 2024 עלה כי מנכ"ל העירייה, ממונה הביטחון, כל ששת מנהלי המכלולים וארבעה סגני מנהלי מכלולים הוכשרו במכללה לאיתנות. שני סגנים אחרים טרם עברו הכשרה, ובמכלול אחד לא מונה סגן למנהל המכלול.

**עיריית חדרה :** מנתונים שמסרה העירייה באוקטובר 2024 עלה כי חמישה בעלי תפקידים בכירים טרם עברו הכשרה במכללה לאיתנות עד למועד סיום הביקורת : מנכ"לית העירייה (מונתה בשנת 2022), מנהל מכלול הנדסה ותשתיות (מונה בשנת 2018), מנהל מכלול לוגיסטיקה ותפעול (מונה בשנת 2016), מנהל מכלול מבצעים (מונה בשנת 2020) ומנהל מכלול מידע לציבור (מונה בשנת 2023).

**עיריית מגדל העמק :** בביקורת עלה כי מנכ"ל העירייה, אחד מששת מנהלי המכלולים ושלושה מששת הסגנים של מנהלי המכלולים טרם הוכשרו עד למועד סיום הביקורת.

**עיריית רחובות :** בביקורת עלה כי שני מנהלי מכלול ושני סגנים טרם הוכשרו במכללה לאיתנות. עוד נמצא כי תפקיד מנהל מכלול מידע לציבור אינו מאויש.

**עיריית שפרעם :** בביקורת עלה כי מנכ"ל העירייה ומנהלי המכלולים וסגניהם לא עברו הכשרות במכללת לאיתנות.

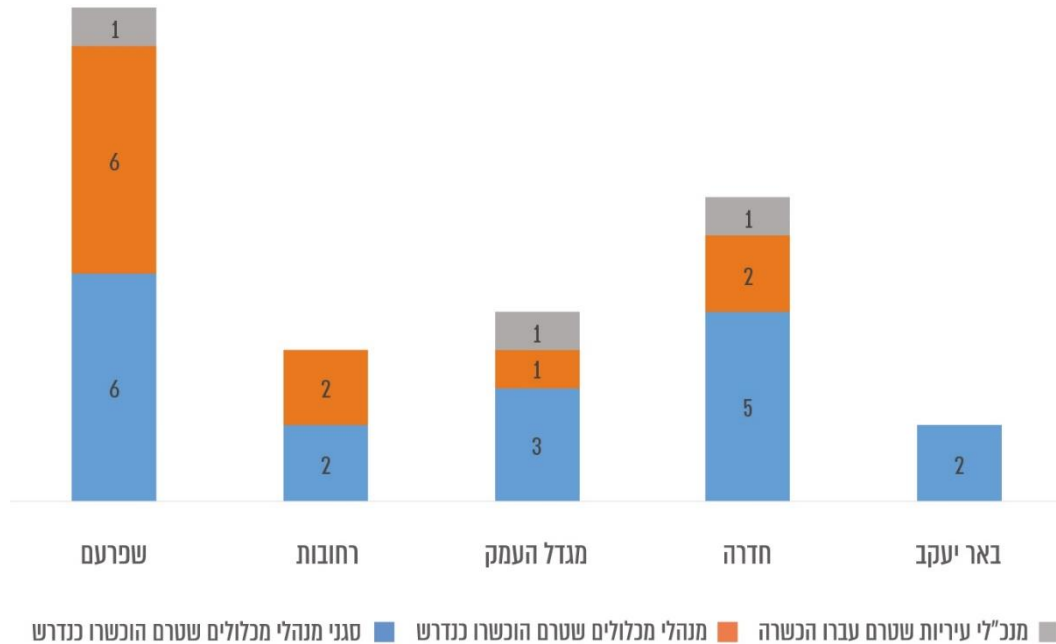
עיריית שפרעם מסרה בתשובתה כי מקום ההכשרות של פיקוד העורף בעיר רמלה אינו מאפשר השתתפות של אנשים המתגוררים בצפון. העירייה הוסיפה כי היא מקווה שייפתחו הכשרות באזור הצפון, ואז יושלמו ההכשרות לכל בעלי התפקידים הרלוונטיים.

על אף ההנחיה המפורטת בתיק האב לשעת חירום ולפיה בכירים ברשות המקומית, מנהלי מכלולים וסגניהם נדרשים לעבור הכשרות ייעודיות של המכללה לאיתנות בתחום החירום, מהנתונים שלעיל עולה כי עיריות באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות ושפרעם לא הכשירו את כל בעלי התפקידים הבכירים במערך החירום שלהן כנדרש. בתרשים שלהלן מופיע פירוט לגבי מספר העובדים הבכירים בעיריות באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות ושפרעם שטרם הוכשרו במכללה לאיתנות של פיקוד העורף, בחלוקה למנכ"ל עיריות, מנהלי מכלולים וסגני מנהלי מכלולים. נכון למועד סיום הביקורת בבאר יעקב טרם הוכשרו שני סגני מנהלי מכלול; בחדרה טרם הוכשרו חמישה סגני מנהל מכלול, שני מנהלי מכלול ומנכ"לית העירייה; במגדל

**העמק טרם הוכשרו שלושה סגני מנהל מכלול, מנהל מכלול ומנכ"ל העירייה; ברחובות טרם הוכשרו שני מנהלי מכלול ושני סגנים; בשפרעם טרם הוכשרו שישה סגני מנהל מכלול, שישה מנהלי מכלול ומנכ"ל העירייה.**

**תרשים 3: בעלי תפקידים בכירים בעיריות באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות ושפרעם שטרם הוכשרו במכללה לאיתנות**

על פי נתוני הרשויות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



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

עיריית **באר יעקב** מסרה בתשובתה שבכל מכלול הוכשר לפחות מנהל המכלול או סגנו, וזאת במטרה לשמור על רמה מקצועית גבוהה ויכולת תפקוד גבוהה בשעת חירום. העירייה ציינה שהכשרת המנהלים תלויה בהכשרות שמבצעת המכללה לאיתנות. נוסף על כך מסרה העירייה כי סגן מנהל מכלול לוגיסטיקה נכנס לתפקידו בפברואר 2024 ונרשם לקורס מנהלי מכלול לוגיסטיקה בתחילת שנת 2025, אך לא התקבל לגביו אישור יציאה לקורס. נכון למועד התשובה, הוא רשום לקורס שצפוי להיפתח באוקטובר 2025. כמו כן, סגנית מנהלת מכלול אחת טרם השלימה את הכשרתה בתיאום עם העירייה. העירייה הוסיפה כי ייעשו מאמצים לשלבה בקורס הבא שיפתח.

עיריית **חדרה** מסרה בתשובתה כי בכוונתה לשבץ בעלי תפקידים בהכשרות של המכללה לאיתנות אשר אמורות להיפתח בצפון הארץ, דבר שיקל להוציא להכשרות את בעלי התפקידים המתאימים.

עיריית **מגדל העמק** מסרה בתשובתה כי נכון ליום התשובה מכהנת בתפקיד מנכ"לית חדשה, והיא משתתפת בהכשרת מנכ"לים, שהיא הכשרת חובה. עם סיום הכשרת החובה, היא תעבור הכשרה ייעודית של המכללה לאיתנות בתחום החירום. עוד מסרה העירייה כי לאחר מועד סיום הביקורת סגנית מנהל מכלול מידע לציבור עברה הכשרה; מנהל מכלול הנדסה נרשם להכשרה שתתקיים באפריל 2025; וסגן מנהל מכלול הנדסה וסגן מנהל מכלול לוגיסטיקה יירשמו להכשרה שתתקיים לאחר ההכשרה שבאפריל 2025.

עיריית רחובות מסרה בתשובתה כי שני מנהלי מכלול וסגן מנהל מכלול אחד נרשמו להכשרות האמורות להתקיים באפריל ובמאי 2025.

### ביקורות ואימונים לגבי מוכנות לשעת חירום

תיק האב לשעת חירום קובע כללים לשילוב הרשויות המקומיות במערך אימונים על בסיס תלת-שנתי ומחזורי לכל מערכי החירום שלהן. לפני תחילת המלחמה תורגלו גם תרחישי חירום אחרים למשל מקרה רעידת אדמה. אימונים שנערכו לאחר תחילת המלחמה התייחסו לתרחישי חירום הקשורים למלחמה. מחזור האימונים מוצג בלוח שלהלן:

לוח 6: מחזור אימונים תלת-שנתי לרשות מקומית

| שם האימון                                      | תדירות האימון במחזור תלת-שנתי |
|------------------------------------------------|-------------------------------|
| אימון מטה החירום הרשותי והשתלבות בתרגיל מערכתי | אחת לשנה                      |
| ביקורת משולבת של רח"ל, משרדי הממשלה ופקע"ר*    | אחת לשלוש שנים                |
| אימון מכלולים ייעודי לכל מכלול בנפרד           | אחת לשלוש שנים                |
| אימון כולל למערכי החירום של הרשות (אימון 360)  | אחת לשלוש שנים                |

על פי תיק האב לשעת חירום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* במקרים רבים אימון 360 נערך בצמוד לביצוע ביקורת משולבת של רח"ל, משרדי הממשלה ופקע"ר.

כחלק מבדיקות ההיערכות לשעת חירום פקע"ר מבצע אימונים ברשויות המקומיות, ורח"ל עושה ביקורות ברשויות המקומיות באמצעות ועדות מל"ח מחוזיות ובשיתוף פקע"ר, ובכלל זה ביקורת אחת לשלוש שנים<sup>40</sup> (להלן - ביקורת תלת-שנתית). בביקורת נבחנים מדדי ההיערכות והישגי הביצוע של מכלולי החירום של הרשות המקומית במתארי חירום שונים.

לוח 7: ריכוז מידע על ביקורות תלת-שנתיות ברשויות שנבדקו

| שפרעם  | רחובות        | מגדל העמק     | חדרה        | באר יעקב      | ביקורת תלת-שנתית אחרונה של רח"ל*                      |
|--------|---------------|---------------|-------------|---------------|-------------------------------------------------------|
| 2022   | **2021        | 2021          | 2022        | 2021          | הציון הכללי של רמת המוכנות הכללית שנמצאה בביקורת רח"ל |
| טוב    | כמעט טוב מאוד | כמעט טוב מאוד | מוכנות מלאה | כמעט טוב מאוד | ציון רמת המוכנות של מכלול הון אנושי                   |
| בינוני | טוב מאוד      | טוב מאוד      | טוב מאוד    | טוב מאוד      |                                                       |

\* הביקורת האחרונה שעברה פורסם דוח סיכום ממצאים של רח"ל. ברחובות בוצעה ביקורת רח"ל בשנת 2024.  
\*\* במאי 2024 קיימה רח"ל בעיריית רחובות משחק מנהלים משולב בביקורת מוכנות לשעת חירום. באירוע נכחו בכירי עיריית רחובות ובעלי תפקידים בתחומי החירום בעירייה ונציגים ממשרדי ממשלה, רשויות החירום ואחרים.

נוסף על הנתונים העולים מהלוח שלעיל נבדקו בביקורת הממצאים שעלו מהביקורות ומהאימונים<sup>41</sup> האחרונים שביצעו רח"ל ופיקוד העורף ברשויות המקומיות שנבדקו בכל הנוגע למכלול משאבי אנוש וכן סיכומי האימונים שהתקיימו ברשויות שנבדקו מתחילת שנת 2023 ועד מועד סיום הביקורת. להלן הפרטים:

**באר יעקב:** המכללה לאיתנות ופיקוד העורף ביצעו אימון וחניכה לעיריית באר יעקב ביולי 2023<sup>42</sup>. במסגרת האימון הוצבו לעירייה יעדים אלה בתחום כוח האדם: להשלים את כוח האדם ברוב המכלולים ולוודא שכוח האדם במכלולים ערוך לפעולה בשתי משמרות; למפות משימות

40 רח"ל, נוהל ביצוע ביקורת היערכות ומוכנות לחירום ברשות מקומית (2020).

41 פירוט הממצאים שעלו מאימונים שנערכו ברשויות שנבדקו מתואר להלן בתת-הפרק העוסק בכך.

42 יצוין כי מטרת האימון הייתה שיפור הכשירות והמוכנות של עיריית באר יעקב למצבי חירום במתאר רעידות אדמה.

למתנדבים רשמיים ולא רשמיים ולקיים חשיבה לגבי זהות המפעיל ואופן ההפעלה של המתנדבים בתרחיש שנבדק.

למכלול משאבי אנוש הוצבו כמה יעדים לשיפור, ובהם מינוי מנהל מכלול שיש לו זיקה לתחום של משאבי אנוש (מנהל המכלול היה מנהל רישוי עסקים ואירועים בעירייה); חלוקת תפקידים מסודרת בתוך המכלול; הכנת מאגר מגויסי חוץ במיקור-חוץ; גיבוי רשימות בעותקים קשיחים ושמירה בכמה מוקדים.

תרגיל מערכתי שנתי במתכונת דו-יומית לשיפור הכשירות לתרחיש רעידות אדמה נערך על ידי פיקוד העורף ביולי 2023 (אימון וחניכה ברשות) ובספטמבר 2023 (תרגיל). הלקחים שעלו מהתרגיל היו בין היתר השלמת מצבת כוח האדם ברוב המכלולים; ארגון העובדים בשתי משמרות; ומיפוי משימות למתנדבים רשמיים ולא רשמיים.

למכלול משאבי אנוש הוצבו כמה יעדים לשיפור במסגרת לקחי האימון: מינוי ראש מכלול שיש לו זיקה לתחום של משאבי אנוש<sup>43</sup>; חלוקת תפקידים מסודרת בתוך המכלול על פי המנחה; מיפוי וסינון של הרשימות, הצבה לפי משמרות ברזל ועדכון העובדים בשיבוץ. הכנת רשימות אינטראקטיביות לפי מחויבות, זמינות ומקום; הכנת מאגר מגויסי חוץ במיקור-חוץ; דיוק נוהל ההפעלה; הכנת סדר פעולות מקוצר לפעולות אוטומטיות; גיבוי רשימות בעותקים קשיחים ושמירה בכמה מוקדים; הכנת נוסח אחיד להעלאת צרכים בתחום כוח האדם, אשר יועבר לשאר המכלולים למילוי במקרה הצורך.

מנתונים שמסרה עיריית באר יעקב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 עולה כי בשלוש השנים האחרונות נערכו בה האימונים האלה: במרץ 2024 נערך אימון היערכות לזירה הצפונית; בשנים 2021, 2022 ו-2023 (אימון מינהלת החירום בעירייה) נערכו אימונים שארגן פקע"ר; בינואר ובאוגוסט 2024 נערכו אימונים של יחידת הסיוע העצמי הראשוני (להלן - סע"ר) העירונית; בפברואר 2024 נערך בבית הספר היסודי רמון תרגיל פתיחת מתקני קליטה; ובדצמבר 2023 נערך בבית הספר התיכון נווה נחום תרגיל דומה. כן התקיימו הדרכות בנושאי חירום למכלול אוכלוסייה לכלל עובדי העירייה.

**ח ד ר ה :** במאי 2024, בעת מלחמת חרבות ברזל, נערך בחדרה אימון לבעלי תפקידים במערך המל"ח העירוני, בהתאם לתוכנית עוגן איתן<sup>44</sup> של פיקוד העורף. מהאימון עלה כי יש לשפר את ממשקי העבודה בין מכלול משאבי אנוש ובין שאר המכלולים. כן אותר פער בנוגע לאיוש תפקיד סגן מנהלת מכלול משאבי אנוש. צוות האימון המליץ לעירייה לשקף לעובדים את פעולותיה ואת מטרותיה.

במאי 2024, בעת מלחמת חרבות ברזל, נערך בחדרה אימון חירום עירוני למערך המל"ח על ידי פקע"ר. בסיכום האימון הועלו הפערים האלה בנוגע לתפקוד מכלול משאבי אנוש: אותר פער באיוש סגן מנהלת המכלול; צוין שיש לשפר את ממשקי העבודה בין מכלול משאבי אנוש למכלולים האחרים; צוין כי יש לדייק את נוסח הבקשות המופנות למכלול כוח אדם, כדי שהצורך בכוח אדם העולה מהן יהיה ברור ויאפשר למכלול לספק את הדרישה.

**מ ג ד ל ה ע מ ק :** במסגרת ההערכה המסכמת של אימון דו-יומי שקיימה המכללה לאיתנות במאי ויוני 2023, ובו נבחן בין היתר מכלול משאבי אנוש, צוין שההערכה המסכמת למכלול היא טובה, וכי המכלול מקצועי, מודע ומנוסה, אף כי יש לשפר את מיפוי המתנדבים למשימות.

<sup>43</sup> במועד סיום הביקורת מנהל רישוי עסקים ואירועים תפקד כראש מכלול משאבי אנוש.

<sup>44</sup> "עוגן איתן" היא תוכנית לאומית של רח"ל ופקע"ר להיערכות לעמידה באתגרים לאומיים של אספקת מחסה הולם, העברת מידע לציבור ואספקה של מזון, מים ושירותי רפואה לציבור במתאר של מלחמה עצומה בצפון הארץ. בתרחיש כזה תהיה להיערכות הרשויות המקומיות חשיבות רבה בנוגע לעמידה באתגרים שצוינו.

חונך האימון תיאר את מכלול משאבי אנוש כמקצועי, מודע ומנוסה. מהאימון עלה בין היתר כי מכלול משאבי אנוש אינו מסוגל לעבוד בשתי משמרות, וכי חסר בו מנהל תא מחשוב ותקשורת. הומלץ למכלול משאבי אנוש להעמיק את מיפוי בעלי התפקידים בעירייה בהתאם לייעודם בשעת חירום ולמפות את מאגר המתנדבים, בחלוקה למשימות המיועדות להם.

עיריית **מגדל העמק** מסרה בתשובתה כי היא בודקת את האפשרות למינוי של טכנאי מוסדות חינוך לתפקיד מנהל תא מחשוב ותקשורת בשעת חירום. עוד מסרה העירייה כי עד לשיבוץ כאמור, טכנאי מאגף המחשוב העירוני יסייע בנושא זה.

**רחובות :** המכללה לאיתנות ופקע"ר ביצעו אימון וחניכה לעיריית **רחובות** בינואר ובפברואר 2023. ביצועי מכלול משאבי אנוש זכו בציון "טוב". עם זאת, בסיכום האימון נכתב כי מנהלי המכלול לא עברו הכשרה במכללה לאיתנות. במסגרת האימון הוצבו לעירייה יעדים אלה לשיפור בתחום כוח האדם: הכשרת כל בעלי התפקידים במכלול במכללה לאיתנות; הכשרת כל מנהלי המכלולים וסגניהם בשאר מכלולי החירום; הכנת מאגר מגויסי חוץ מקושר תקציב של בעלי תפקידים חיוניים, בדגש על מהנדסים, עובדים סוציאליים, פסיכולוגים ואנשי רפואה המתגוררים בתחום השיפוט של העירייה ועובדים במגזר הפרטי; חיזוק שיתוף הפעולה עם רשויות סמוכות לטובת סיוע באיתור ובהשמה של בעלי תפקידים אלה בשעת חירום.

בחודשים ינואר ופברואר 2023 נערך אימון מדמה (סימולטור) בתרחיש רעידת אדמה למערכי החירום של העירייה. תפקודו של מכלול משאבי אנוש בתרגיל המדמה קיבל את הציון "טוב", וצוות המכלול תואר על ידי מנהל התרגיל כצוות מצוין, מקצועי ורתום שיש בו יחסי אנוש טובים. חונך האימון המליץ לעירייה להכין, בשיתוף רשויות שכנות, מאגר מגויסי חוץ לסיוע בתרחישי החירום.

במאי 2024, בעת מלחמת חרבות ברזל, ערכה רח"ל ב**רחובות** משחק מנהלים (להלן - מש"מ) בשילוב ביקורת מוכנות לשעת חירום לגבי תרחיש של מלחמה שתיפתח בגבולה הצפוני של ישראל. בביקורת בתחום כוח האדם בעיריית רחובות עלו הממצאים האלה: העירייה מוכנה לשעת חירום בהיבט כוח האדם ומבצעת תהליכים רבים בתחום; יש למפות את כלל משימות העירייה ולשבץ עובדים בהתאם למשימות (ולא בהכרח בהתאם לתפקידם בעת שגרה). בסיכום הביקורת צוין פער בכמות המתנדבים הרשומים בעיר, לעומת תחזית הצרכים בשעת החירום שתורגלה. עוד צוין בסיכום כי העירייה שואפת להגדיל את מספר העובדים הרשומים כמרותקים במערכות משרד העבודה (715 עובדים, כ-20% מכלל עובדי העירייה) ולכלול את כל עובדיה ברשימת העובדים המרותקים לשעת חירום.

תרגיל דו-יומי במתאר עוגן איתן נערך ב**רחובות** באפריל ובמאי 2024. בסיכום התרגיל נכתב כי עיריית רחובות מוכנה למצב שתורגל בכל הנוגע לכוח האדם הרשותי, וכי היא שואפת להגדיל במידה ניכרת את תקן כוח האדם שלה לשעת חירום, שכלל במועד סיכום התרגיל כחמישית מהעובדים. בנוגע להפעלת מתנדבים נכתב כי קיים פער בין מצאי המתנדבים הזמין ובין המשימות המיועדות להם בשעת חירום. פקע"ר המליץ לעירייה לוודא כי היא מביאה בחשבון את כלל ההיבטים של הפעלת מתנדבים - ממיפוי צורכי העירייה בנושא ועד להכשרת המתנדבים ושיבוצם.

**שפרעם :** מסיכום ביניים של אימון שערכה עיריית **שפרעם** בינואר 2023 במכללה לאיתנות צוין בין היתר כי נדרשת השלמה של פערי כוח אדם בכל המכלולים והתאים המרכיבים אותם.

פקע"ר ערך ב**שפרעם** תרגיל דו-יומי בינואר ובמרץ 2023. בסיכום היום הראשון לאימון נכתב כי יש חשיבות עליונה להשלמת פערי כוח האדם בכל המכלולים והתאים.

**שלומי :** בביקורת שערך אגף כוח אדם לשעת חירום במשרד העבודה למכלול משאבי אנוש ביולי 2023 עלה בין היתר כי חסרים ב**שלומי** מנהל מכלול וסגן מנהל מכלול. עוד עלה בביקורת כי סגן מנהל מכלול לוגיסטיקה מבצע שני תפקידים בשעת חירום, נוסף על תפקידו כממונה על הדלק, וכי לא היה מחליף לסגן מנהל מכלול חינוך.

הביקורת העלתה ממצאים העולים בקנה אחד עם הלקחים שעלו באימונים שתוארו לעיל וטרם יושמו עד למועד סיום הביקורת: עיריית באר יעקב לא מינתה מנהל מכלול 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.

על הרשויות המקומיות שנבדקו - באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות, שפרעם ושלומי - לבחון את ההמלצות שצוינו בעקבות הביקורת של רח"ל ולתת עליהן את הדעת ולפעול לתיקון הפערים שעלו בביקורת, כדי לשפר את המוכנות של מכלול משאבי אנוש במצבי חירום.

על העיריות באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות ושפרעם למלא אחר ההמלצות שקיבלו במסגרת אימוני פקע"ר וביקורות רח"ל שתוארו לעיל, במטרה להכין את עובדיהן לתרחישי החירום שתורגלו, ולדווח על תיקוני הליקויים לגורמים המתאימים.

עיריית באר יעקב מסרה בתשובתה כי בשל ניסיונו של מנהל מכלול כוח אדם בשעת חירום והצלחתו בתחום, ונוכח מאפיינים ארגוניים נוספים, הוא ימשיך למלא את תפקיד מנהל מכלול כוח אדם בעירייה בשעת חירום. לדברי העירייה, ביצוע שינוי עלול לגרום לפגיעה במוכנות העירייה לשעת חירום.

עיריית חדרה מסרה בתשובתה כי לאחרונה מונתה סגנית מנהלת לאגף משאבי אנוש בעירייה, והיא תשובץ כסגנית ראש מכלול כוח אדם בשעת חירום. יתר ההמלצות שצוינו בדוח בנושא והתקבלו יטופלו כחלק מעבודת מטה החירום העירוני.

עיריית רחובות מסרה בתשובתה כי מכלול משאבי אנוש מקבל את ההמלצות שצוינו בדוח הביקורת ויפעל לעדכון התקן והרשומות במשרד העבודה.

### היבטי שכר ותשלום שעות נוספות בתקופת המלחמה<sup>45</sup>

בפברואר 2019 פרסם משרד הפנים את נוהל מס' 16: "נוהל בסיסי לגיוס והתארגנות מערך פס"ח<sup>46</sup> בשעת חירום". הנוהל נועד להשלים ולעדכן את השיטות והעקרונות שנקבעו לגבי גיוס כוח האדם ותפיסת המתקנים והאמצעים המופעלים על ידי רשויות פס"ח השונות בשעת חירום<sup>47</sup>.

עם תחילת מלחמת חרבות ברזל זרועות שונות של הרשויות המקומיות הרחיבו, שינו או צמצמו את פעילותן בהתאם לצרכים שעלו ולהגבלות שהושתו על התושבים על ידי הממשלה ופקע"ר. שינויים אלה השפיעו בין היתר על דפוסי העבודה של עובדי הרשויות המקומיות בכמה היבטים, ובהם כמות השעות הנוספות שביצעו, הן מתוקף תפקידם והן בשל הצרכים שעלו.

העסקת העובדים ברשויות המקומיות הושפעה הן מהכרזת הממשלה על מצב החירום עם תחילת המלחמה, והן מההגבלות שהושתו על הרשויות לקראת הבחירות לרשויות המקומיות, שהיו אמורות להתקיים ב-31.10.23 ונדחו ל-27.2.24. ההגבלות על הרשויות המקומיות פורסמו בחוזר

<sup>45</sup> נושא זה לא נבדק במועצה המקומית שלומי.

<sup>46</sup> פס"ח [פינוי, סעד, חללים]

<sup>47</sup> רשות פס"ח היא רשות ייעודית הפועלת בשעת חירום במסגרת משק לשעת חירום. הרשות מנוהלת על ידי משרד הפנים, ומיוצגים בה משרדי ממשלה, פיקוד העורף, משטרת ישראל, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות. ראו: רשות החירום הלאומית, קונטרס פס"ח - נהלים בין משרדיים (2020) עמ' 1.

מיוחד של מנכ"ל משרד הפנים<sup>48</sup> בינואר 2023 וכללו איסור על הגדלת מכסת השעות הנוספות<sup>49</sup> (ראו להלן).

בשל חוסר הבהירות באופן העסקת עובדי הרשויות - בייחוד בחודשים הראשונים למלחמת חרבות ברזל - פורסמו כמה הנחיות שהסדירו סוגיות כגון תשלום לעובדים שנאלצו להיעדר מעבודתם בשל גיוס בן או בת הזוג או סגירות מוסדות החינוך ברשות והסדרה של מכסת השעות הנוספות המותרת. ב-17.10.23 פרסם אגף שכר והסכמי עבודה במשרד האוצר חוזר בנושא "מערכת 'חרבות ברזל' - חידוד הנחיות למגזר הציבורי". החוזר עסק בין היתר בקידום פעילויות התנדבותיות, אפשרות עבודה מרחוק, אפשרויות ניד עובדים והשאלה בין מעסיקים והעסקת אזרחים ותיקים.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2024 כי בתקופה שלאחר תחילת המלחמה הרשויות המקומיות נמצאו בתקופת טרום-בחירות, וחלו עליהן הגבלות הקשורות לתקופת בחירות, לרבות בנוגע לקליטת עובדים חדשים. בעקבות האירועים משרד הפנים פרסם הוראות שעה במטרה להקל על הרשויות המקומיות לאייש משרות לפי הצורך, בייחוד ברשויות שקלטו מפונים מהדרום ומהצפון. ההנחיות עודכנו לפי הצורך ולפי התפתחות האירועים. משרד הפנים ציין כי נוסף על כך, הוא נתן הקלה בנושא הארכת העסקה של עובדים שהגיעו לגיל פרישת חובה (70) והסתפק בוועדה פנימית של הרשות המקומית שתאשר את הארכת ההעסקה. צעדים אלה ננקטו כדי לאפשר מידה רבה יותר של חופש ושיקול דעת לרשויות ולצמצם את הבירוקרטיה והתהליכים.

ב-10.10.23 פרסם משרד הפנים הוראת שעה בנושא "החרגת סוגיות בתחום ההון האנושי לצורך התנהלות בעת מלחמת 'חרבות ברזל'". על פי הוראת השעה, ניתן לאשר בהתקיים תנאים מצטברים<sup>50</sup> ובמידת הצורך תוספת שעות כונונות לעובדים, לקלוט עובדים במשרות זמניות ולאייש משרות חיוניות נדרשות (דוגמת עובדים סוציאליים ופסיכולוגים).

משרד העבודה פרסם ב-10.10.23 הוראת שעה בדבר היתר כללי להעסקת עובדים בשעות נוספות. בהתאם להיתר, ניתן יהיה להעסיק גם במפעלים חיוניים עובדים בשעות נוספות - עד 14 שעות עבודה ביום ו-90 שעות נוספות במצטבר בחודש - בכפוף לתנאי ההיתר. תוקף הוראת השעה הוארך עד 7.3.24.

ב-8.11.23 פרסם משרד הפנים "עדכון חוזר מנכ"ל מיוחד - הנחיות המנהל לשלטון מקומי לתקופת הבחירות בעקבות דחיית הבחירות". בעדכון צוין בנושא ממלא מקום כי "באופן חריג בשל דחיית הבחירות נקבעה בתיקון לחוק הוראה לפיה עובד במילוי מקום, כאשר לגבי אותה משרה נקבעה הוראה בחיקוק המגבילה את תקופות מינויו במילוי מקום ותקופת מילוי המקום שלו אמורה להסתיים בתקופה שבין ה-31.10.2023 ועד למועד הבחירות החדש, רשאי מנכ"ל הרשות המקומית להאריך את תקופת מילוי המקום לתקופה נוספת שלא תעלה על 3 חודשים ממועד הבחירות החדש. למען הסר ספק יובהר כי בתקופה זו, רשאי מנכ"ל הרשות להאריך את התקופה גם אם מדובר בתקופה שבמצב רגיל נדרש אישור שר הפנים להארכתה ללא צורך באישור שר הפנים".

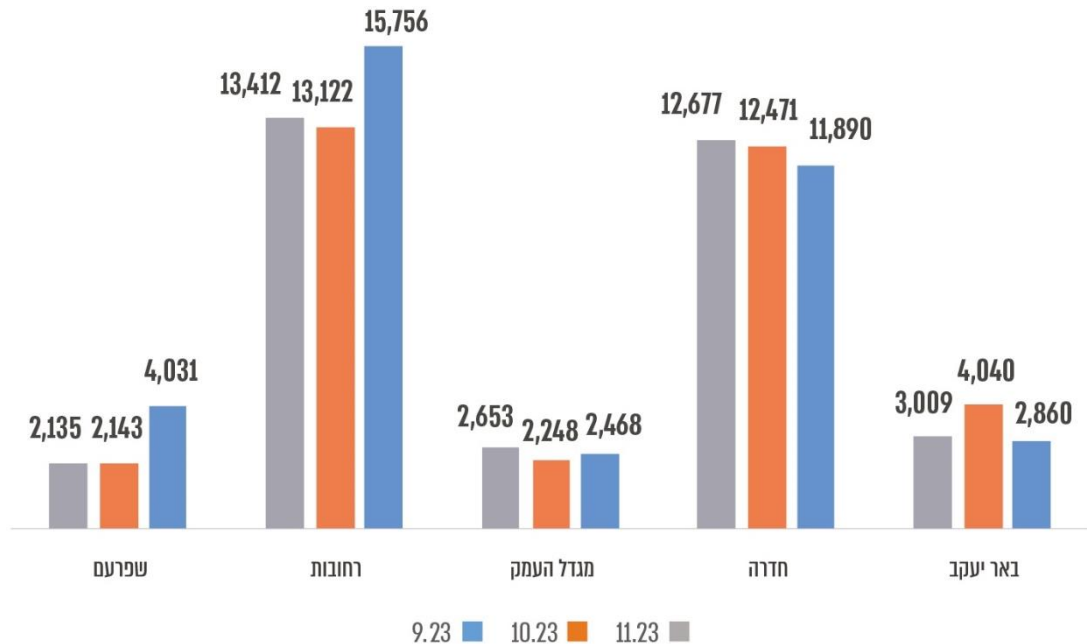
משרד מבקר המדינה בדק את כמות השעות הנוספות שביצעו עובדי הרשויות שנבדקו בתקופה הסמוכה לתחילת מלחמת חרבות ברזל ובחודשים הראשונים שלאחר מכן. במסגרת הבדיקה השווה משרד מבקר המדינה בין כמות השעות הנוספות שביצעו עובדים במחלקות נבחרות ברשויות שנבדקו בחודשיים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל - אוקטובר ונובמבר 2023 (להלן

<sup>48</sup> חוזר מס' 20.1 - "הנחיות המנהל לשלטון מקומי לתקופת הבחירות ברשויות המקומיות" (4.1.23).  
<sup>49</sup> שם, עמ' 15; משרד הפנים, חוזר מס' 20.1.1 - "עדכון חוזר מנכ"ל מיוחד - הנחיות המנהל לשלטון מקומי לתקופת הבחירות ברשויות המקומיות" (21.5.23). בחוזר 20.1.1 וכן בעדכונים שנוספו לו צוינו סייגים לאיסור על הגדלת השעות הנוספות, המתירים לרשויות המקומיות להגדיל את מכסת השעות הנוספות המותרת לעובד, בין השאר בשל "נסיבות חריגות שלא ניתן היה לצפות אותן מראש".

<sup>50</sup> התנאים המצטברים הם אישור גזבר הרשות המקומית כי קיים תקציב מאושר לצורך תשלום התוספת; אישור מנכ"ל הרשות שיש צורך עקב המצב הביטחוני בתוספת שעות כונונות, וכי אי-אישור התוספת יפגע בעבודתה של הרשות. לגבי רשויות המלוות בחשב מלווה, נדרש גם אישור החשב המלווה.

- התקופה שנבדקה) - ובין כמות השעות הנוספות שבוצעו הן בספטמבר 2023, חודש העבודה שלפני המלחמה, והן בחודשים שלאחר התקופה שנבדקה - דצמבר 2023 עד יוני 2024. הביקורת התמקדה באיתור חריגות מהמכסה שהותרה תוך התמקדות במחלקות שהיו מעורבות בתגובה על פרוץ מלחמת חרבות ברזל ושנדרשו להרחיב את פעילותן או לשנות אותה בשל המלחמה. להלן נתונים על כלל השעות הנוספות שביצעו עובדי הרשויות שנבדקו בתקופה שנבדקה.

תרשים 4 : מספר השעות הנוספות שבוצעו בעיריות שנבדקו בחודשים ספטמבר-נובמבר 2023



על פי נתוני העיריות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מהתרשים עולה כי מספר השעות הנוספות החודשיות שבוצעו בעיריות באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות ושפרעם בספטמבר-נובמבר 2023 אינו אחיד ואינו מצביע באופן גורף על הגדלה של מספר השעות הנוספות בחודשיים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל.**

בעיריית **באר יעקב** חלה בין ספטמבר לאוקטובר 2023 עלייה של כ-40% במספר השעות הנוספות, אך בנובמבר 2023 ירד מספר השעות הנוספות, עד שהיה גדול ממספר השעות הנוספות בספטמבר בכ-5% בלבד. בעיריית **חדרה** עלה מספר השעות הנוספות בעקביות באוקטובר ונובמבר 2023, בשיעורים של כ-5% וכ-2% בהתאמה. בעיריית **מגדל העמק** חלה באוקטובר 2023 ירידה של כ-9% במספר השעות הנוספות, לעומת ספטמבר, ובנובמבר 2023 חלה עלייה של כ-7% במספר השעות הנוספות, לעומת ספטמבר. בעיריית **רחובות** חלה באוקטובר 2023 ירידה של 17% בקירוב במספר השעות הנוספות, לעומת ספטמבר, ובין אוקטובר לנובמבר 2023 חלה עלייה של כ-2% במספר השעות הנוספות. בעיריית **שפרעם** ירד מספר השעות הנוספות באוקטובר 2023 בשיעור של כ-47%, לעומת ספטמבר.

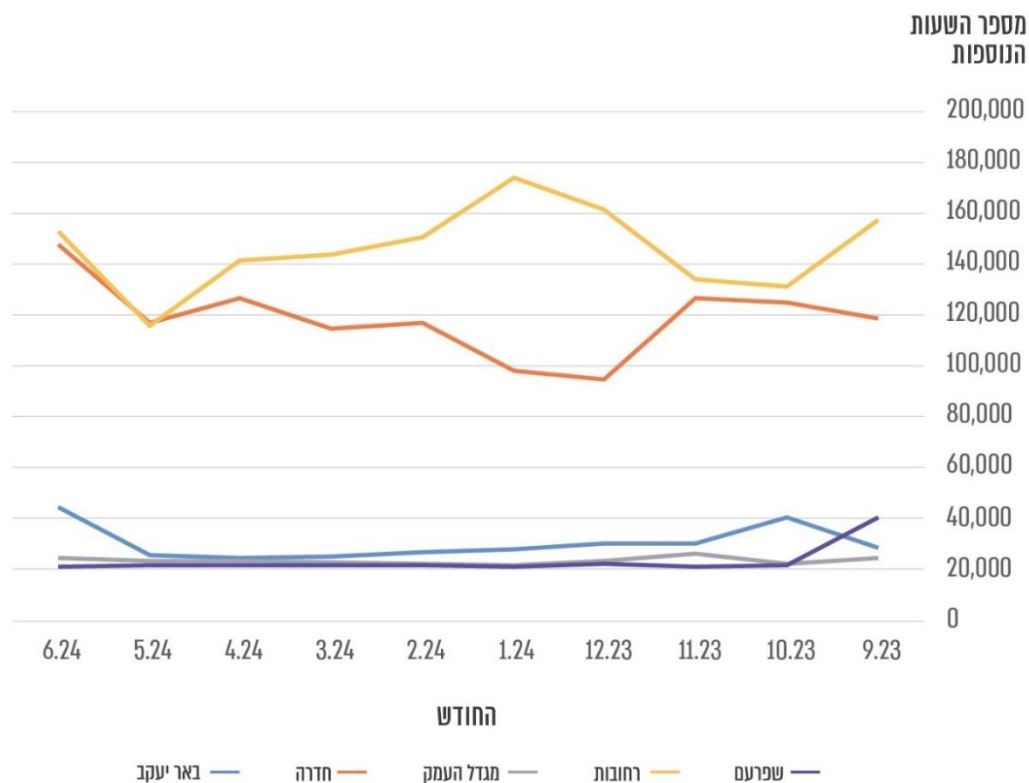
**לוח 8 : השוואה בין ממוצע השעות הנוספות לעובד באוקטובר עד נובמבר 2023 ובין ממוצע השעות לעובד בספטמבר 2023 עד יוני 2024 ברשויות שנבדקו**

| ממוצע שעות נוספות חודשיות לעובד בספטמבר 2023 עד יוני 2024 | ממוצע שעות נוספות חודשיות לעובד באוקטובר עד נובמבר 2023 | שיעור השינוי בממוצע השעות הנוספות לעובד באוקטובר-נובמבר 2023, לעומת ספטמבר 2023 עד יוני 2024 | סה"כ שעות נוספות ספטמבר 2023 עד יוני 2024 | מספר העובדים* |
|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------|
| 4.0                                                       | 4.7                                                     | 17.5%                                                                                        | 30,411                                    | באר יעקב      |
| 5.4                                                       | 5.7                                                     | 5.6%                                                                                         | 118,549                                   | חדרה          |
| 4.8                                                       | 5.0                                                     | 4.2%                                                                                         | 23,528                                    | מגדל העמק     |
| 4.0                                                       | 3.6                                                     | -9.3%                                                                                        | 146,232                                   | רחובות        |
| 2.8                                                       | 2.5                                                     | -10.7%                                                                                       | 23,446                                    | שפרעם         |

על פי נתוני העיריות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* על פי נתוני משרד העבודה.

מהלוח עולה כי מספר השעות הנוספות שביצעו עובדי העיריות באר יעקב, חדרה ומגדל העמק באוקטובר ונובמבר 2023 היה גדול ב-4.2% עד 17.5% בממוצע ממספר השעות הנוספות הממוצע שהם ביצעו בכל חודש בין ספטמבר 2023 ליוני 2024. מספר השעות הנוספות שביצעו עובדי העיריות רחובות ושפרעם באוקטובר ונובמבר 2023 היה קטן ב-9.3% עד 10.7% בממוצע ממספר השעות הנוספות החודשיות שהם ביצעו בין ספטמבר 2023 ליוני 2024. תרשים 5 מציג ריכוז של השעות הנוספות שביצעו כלל עובדי העיריות באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות ושפרעם:

**תרשים 5 : השעות הנוספות שביצעו עובדי העיריות באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות ושפרעם, ספטמבר 2023 עד יוני 2024**



על פי נתוני הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי המספר החודשי של השעות הנוספות שביצעו כל עובדי הרשות המקומית במשותף ברשויות המקומיות שנבדקו לא השתנה במידה ניכרת מייד לאחר תחילת המלחמה. בעיריית באר יעקב הייתה ירידה עקבית במספר השעות הנוספות שבוצעו מתחילת אוקטובר 2023 עד מאי 2024; בעיריית חדרה הייתה עלייה במספר השעות הנוספות שבוצעו באוקטובר ונובמבר 2023 ולאחר מכן ירידה בשיעור של כ-25% בדצמבר 2023; בעיריית מגדל העמק לא התרחשו שינויים ניכרים במספר השעות הנוספות שבוצעו בין ספטמבר 2023 ליוני 2024; בעיריית רחובות היה גידול עקבי במספר השעות הנוספות שבוצעו באוקטובר 2023 ועד לשיא בינואר 2024, שלאחריו תועדה ירידה הדרגתית במספר השעות הנוספות שבוצעו; בעיריית שפרעם הייתה ירידה במספר השעות הנוספות שבוצעו באוקטובר 2023 לעומת ספטמבר 2023, ולאחר מכן לא היו שינויים ניכרים במספר השעות הנוספות שבוצעו באף אחד מהחודשים עד יוני 2024.

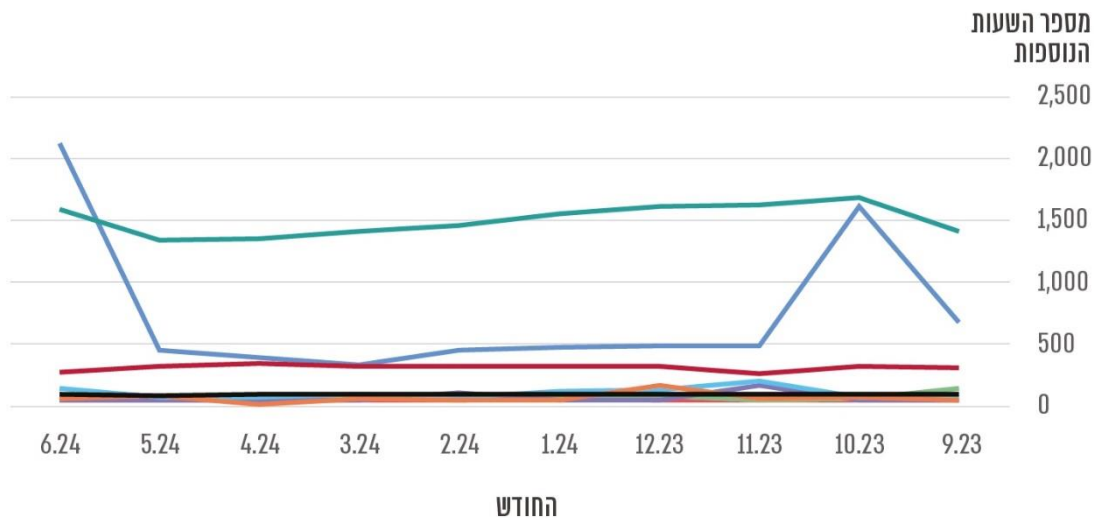
עוד עולה מהתרשים כי בעיריות מגדל העמק, רחובות ושפרעם חלה ירידה במספר השעות הנוספות באוקטובר 2023, לעומת החודש שקדם לו.

**מהנתונים שהוצגו בלוח ובתרשים שלעיל עולה כי ממוצע השעות הנוספות לעובד ברשויות שנבדקו לא חרג ממכסת השעות הנוספות שהוקצו לעובדי הרשויות בהוראות השעה ובתקנות שפורסמו לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל.**

להלן יוצגו נתונים ממוקדים על השעות הנוספות שבוצעו במחלקות נבחרות ברשויות שנבדקו. עובדי מחלקות אלה נדרשו לשנות את אופן עבודתם או את שעות העבודה באופן הקשור ישירות למלחמת חרבות ברזל. יובהר כי הנתונים שמסרו הרשויות שנבדקו לגבי השעות הנוספות שבוצעו בספטמבר 2023 עד יוני 2024 שונים אלה מאלה.

**באר יעקב:** מספר השעות הנוספות בממוצע למחלקה לא היה אחיד, ומגמת העלייה בביצוע השעות הנוספות במחלקות שנבחרו לא נמשכה לאחר אוקטובר-נובמבר 2023. בתרשים שלהלן מוצג ריכוז השעות הנוספות בספטמבר 2023 עד יוני 2024, בשמונה מחלקות ושירותים בעירייה שלהם היה תפקיד משמעותי בדרך הפעולה של העירייה בחודשיים הראשונים של המלחמה, ובהם מחלקת משאבי אנוש, המוקד העירוני, מחלקת הביטחון, מינהל החינוך וגני העירייה (טרום-חובה וחובה) והשירות הפסיכולוגי. כן מוצגים לשם השוואה נתוני השעות הנוספות באותה תקופה, שבוצעו בשאר מחלקות העירייה בממוצע במשך התקופה (להלן בתרשים - אחר).

תרשים 6 : שעות נוספות במחלקות נבחרות בעיריית באר יעקב,  
ספטמבר 2023 עד יוני 2024

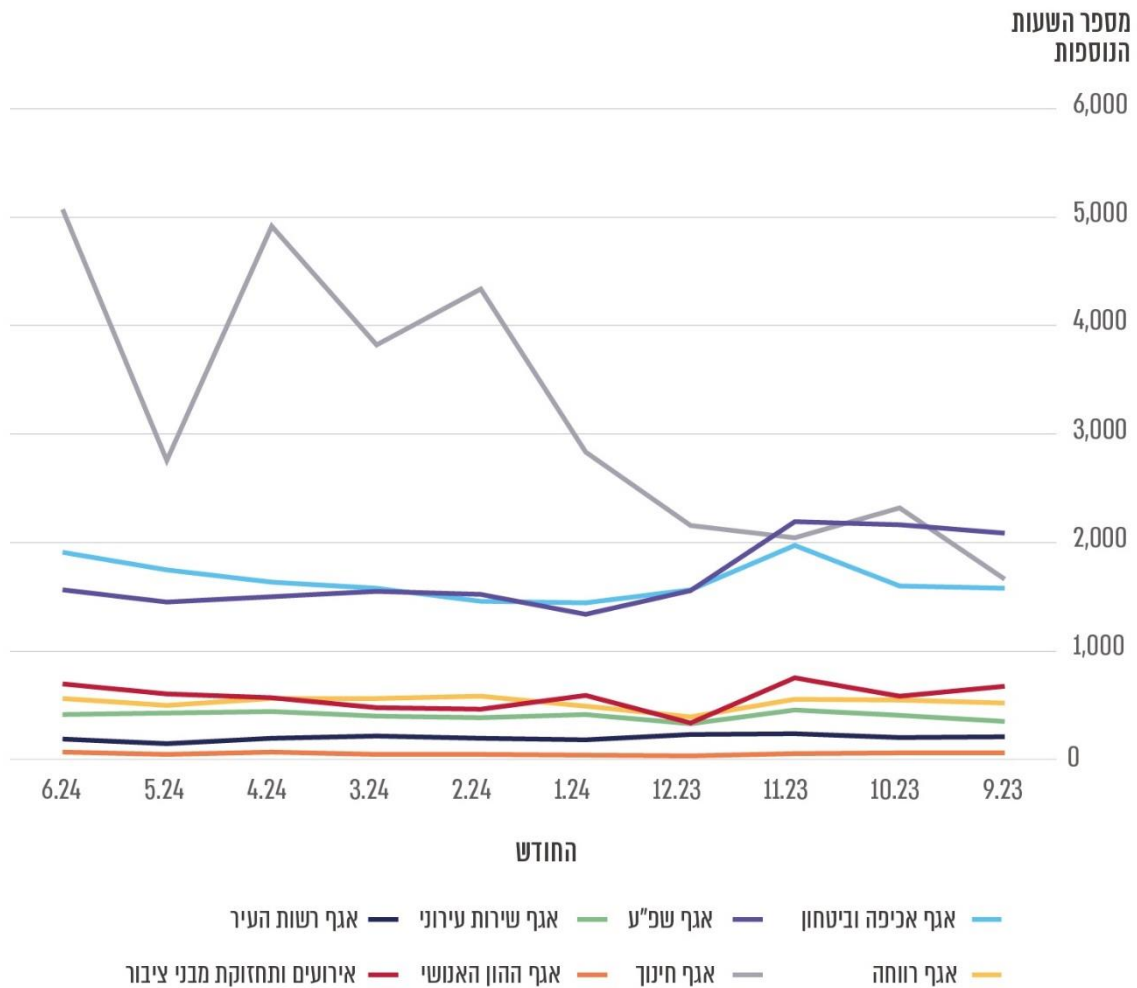


על פי נתוני עיריית באר יעקב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* אחר : ריכוז נתוני המינהלת ונתוני מחלקות פיקוח, שיפור פני העיר (שפ"ע), וטרינריה, מים, רישוי עסקים, רכש, נכסים והתקשרויות, עובדי ניקיון, גזברות, הנדסה, גינון, מזכירות, ייעוץ משפטי ותברואה.

מניתוח הנתונים המוצגים בתרשים עולה כי עובדי מחלקות אחדות בעיריית **באר יעקב** הגדילו את מספר השעות הנוספות שביצעו באוקטובר-נובמבר 2023 ועובדי מחלקות אחרות הפחיתו את מספר השעות הנוספות שביצעו בחודשים אלה. עובדי מערכת החינוך העירונית ומערך הגנים הגדילו את מספר השעות הנוספות שביצעו באוקטובר בלבד, ובנובמבר חזר מספר השעות הנוספות שביצעו עובדים אלה לממוצע. עוד עולה מהתרשים שגם עובדי מחלקות שבהן בוצעו יותר שעות נוספות באוקטובר ובנובמבר 2023 הפחיתו את מספר השעות הנוספות שביצעו בחודשים שלאחר מכן, וכי בחלק מהמחלקות חלה עלייה במספר השעות הנוספות שבוצעו בחודשים אחרים (עד יוני 2024).

**ח ד ר ה :** מנתונים שמסרה עיריית **חדרה** עולה כי בחודשיים הראשונים למלחמה (אוקטובר-נובמבר 2023) ביצעו עובדי העירייה בממוצע מספר שעות נוספות הגדול ב-10% ממספר השעות הנוספות בכל אחד מהחודשים ספטמבר 2023 עד יוני 2024. עם זאת, מגמת הגדלת מספר השעות הנוספות בממוצע לעובד לא הייתה אחידה ולא נמשכה לאחר אוקטובר-נובמבר 2023.

תרשים 7: שעות נוספות במחלקות נבחרות בעיריית חדרה,  
ספטמבר 2023 עד יוני 2024

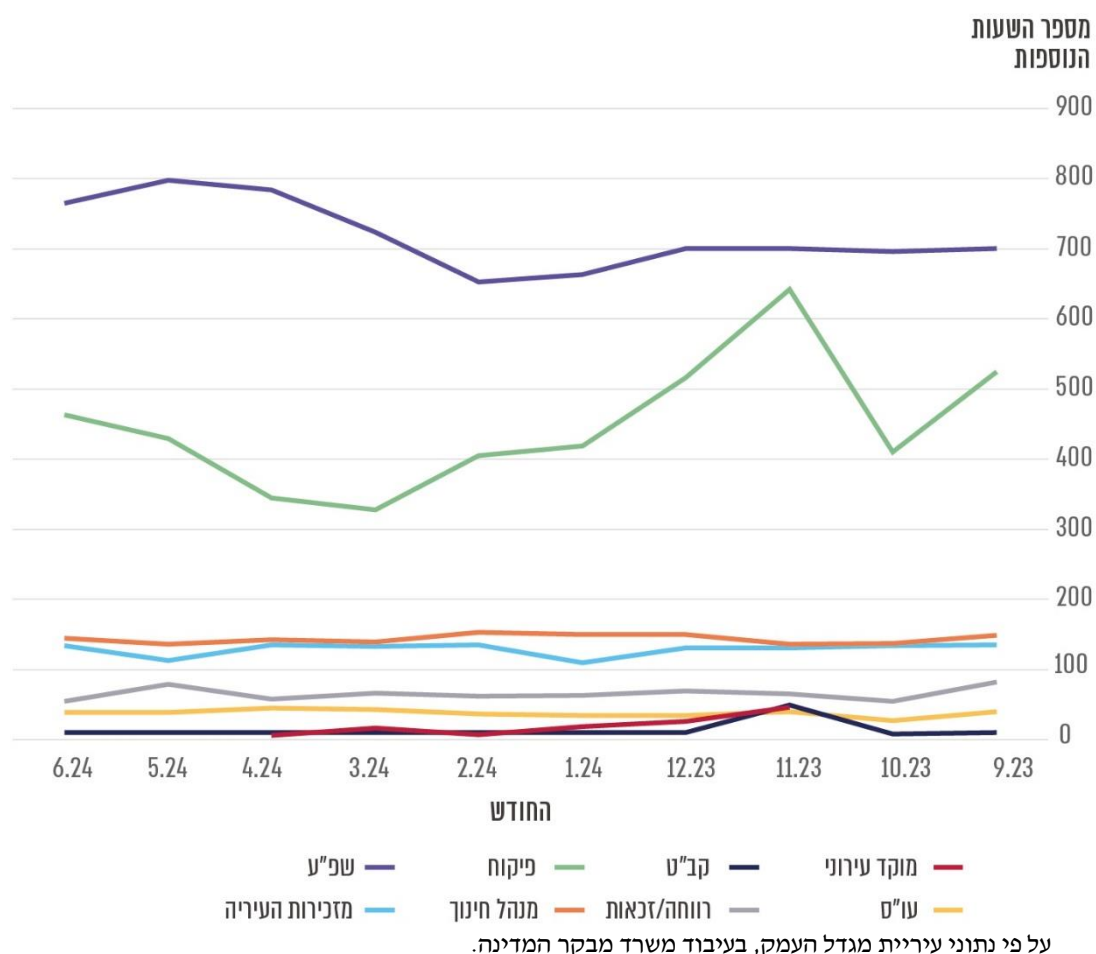


על פי נתוני עיריית חדרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי באגפי העירייה שנבחרו לא התרחשה עלייה ניכרת במספר השעות הנוספות שביצעו העובדים בשל פרוץ המלחמה, וכי באגפים מסוימים הייתה עלייה בכמות השעות הנוספות שביצעו העובדים גם בחודשים אחרים בתקופה שעד יוני 2024. לדוגמה, מספר השעות הנוספות שביצעו עובדי אגף החינוך בעירייה עלה מכ-2,320 שעות באוקטובר 2023 לכ-4,340 שעות בפברואר 2024 ולכ-5,070 שעות ביוני 2024. באגף הביטחון של העירייה דווח על עלייה של כ-20 שעות נוספות בין ספטמבר לאוקטובר 2023 ועל עלייה של כ-170 שעות נוספות בין אוקטובר לנובמבר 2023.

**מגדל העמק:** להלן בתרשים נתונים על מספר השעות הנוספות במחלקות נבחרות בעיריית מגדל העמק בתקופה שבין ספטמבר 2023 ליוני 2024.

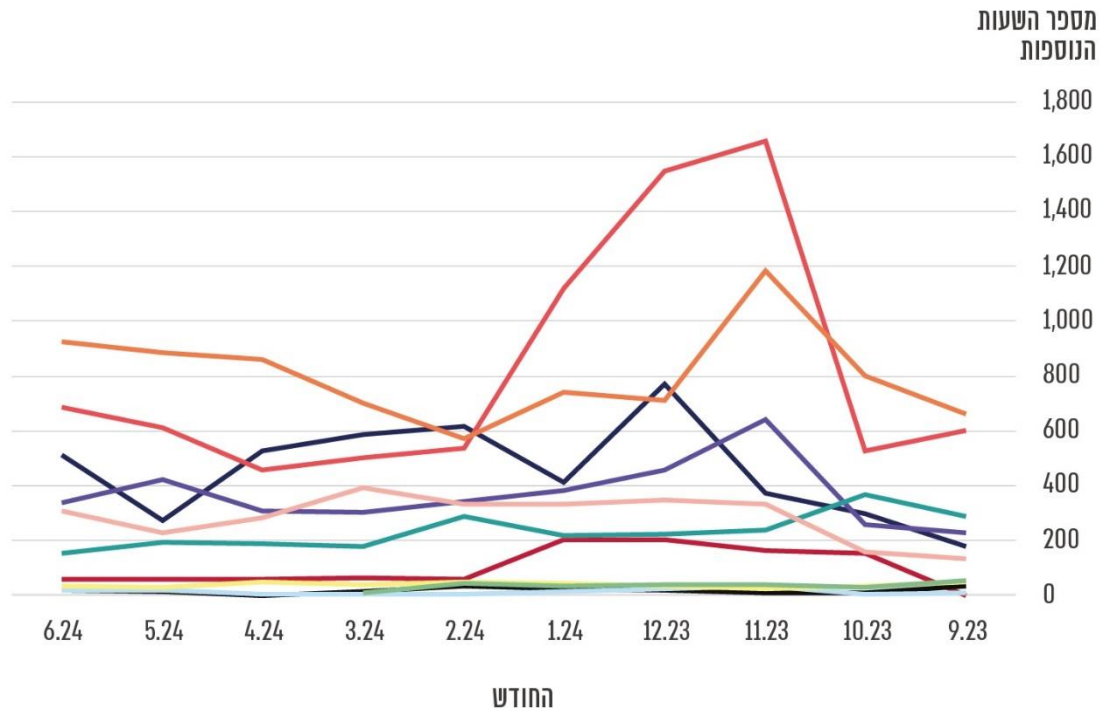
**תרשים 8 : שעות נוספות במחלקות נבחרות בעיריית מגדל העמק, ספטמבר 2023 עד יוני 2024**



מהתרשים עולה כי רוב המחלקות הנבחרות בעירייה לא הגדילו במידה ניכרת את מכסת השעות הנוספות שלהן בחודשים אוקטובר-נובמבר 2023, וכי מחלקות שביצעו יותר שעות נוספות בחודשים אלה הפחיתו לאחר מכן את מספר השעות הנוספות שביצעו בשאר התקופה שעד יוני 2024. קצין הביטחון של העירייה, מחלקת הפיקוח העירוני והמוקד העירוני הגדילו את מספר השעות הנוספות שביצעו באוקטובר ונובמבר 2023 ולאחר מכן הפחיתו אותן. מחלקת שפ"ע הגדילה בעקביות את מספר השעות הנוספות שביצעה בפברואר-מאי 2024.

**רחובות :** להלן בתרשים נתונים על מספר השעות הנוספות במחלקות נבחרות בעיריית רחובות בתקופה שבין ספטמבר 2023 ליוני 2024.

תרשים 9: שעות נוספות במחלקות נבחרות בעיריית רחובות,  
ספטמבר 2023 עד יוני 2024



הסברה ויחסי צבור    הנהלה    משאבי אנוש    גני ילדים (מצרפי)\*  
מנהל הרווחה    מוקד קליטה    המוקד העירוני    חירום וביטחון  
תפעול    השירות הפסיכולוגי    שיטור משולב    הג"א לרבות עובדים זמניים

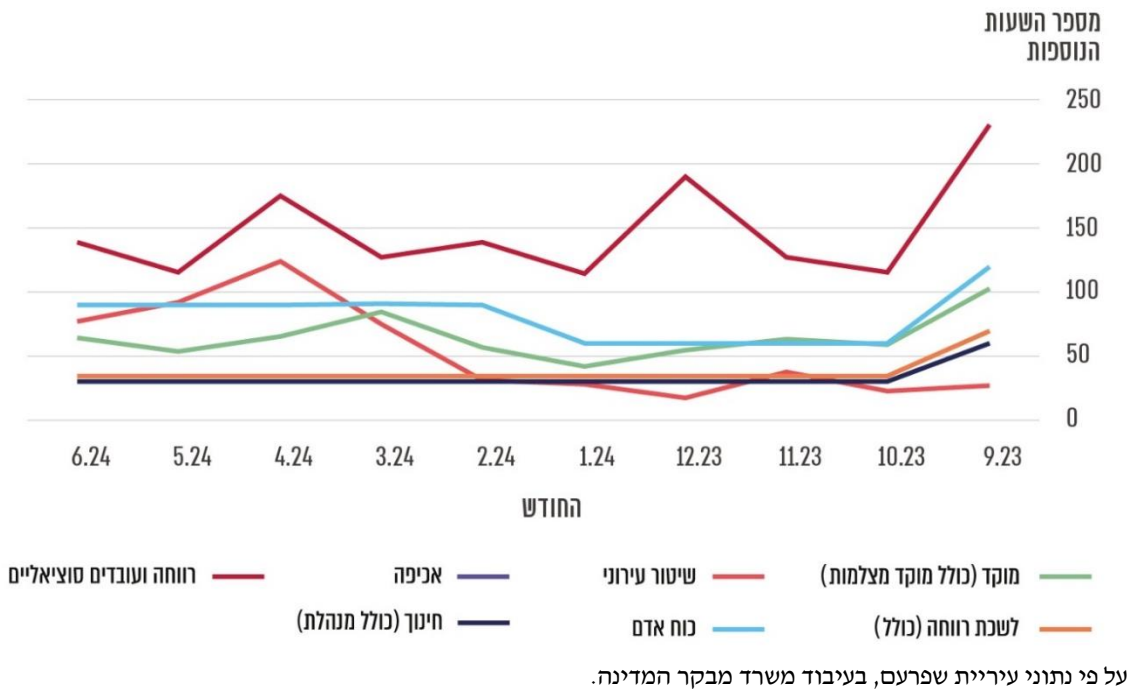
על פי נתוני עיריית רחובות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* לרבות הנהלה ועובדים (קבועים וזמניים) בחינוך הממלכתי והחרדי.

מהתרשים עולה כי בחלק מהמחלקות הנבחרות בעיריית רחובות חל גידול במספר השעות הנוספות הממוצע שבוצעו באוקטובר-נובמבר 2023, לעומת כל התקופה שמספטמבר 2023 עד יוני 2024. המחלקות הבולטות בהגדלת מספר השעות הנוספות שביצעו באוקטובר-נובמבר 2023 הן מחלקת חירום וביטחון, שביצעה בנובמבר 2023 כ-1,660 שעות נוספות, ומחלקת השיטור המשולב, שביצעה בנובמבר 2023 כ-1,180 שעות נוספות.

עיריית רחובות מסרה בתשובתה כי הגידול במספר השעות הנוספות נבע מהפעלת מרכז ההפעלה במתכונת של 24 שעות ביום, שבעה ימים בשבוע, וכן מהעובדה שעובדים בעירייה גויסו למילואים, ועובדים אחרים נאלצו לעבוד שעות נוספות כדי למלא את מקומם.

**עיריית שפרעם:** להלן בתרשים נתונים על כמות השעות הנוספות במחלקות נבחרות בעיריית שפרעם בכל חודש מהחודשים ספטמבר 2023 עד יוני 2024.

תרשים 10: שעות נוספות חודשיות במחלקות נבחרות בעיריית שפרעם בין ספטמבר 2023 ליוני 2024



מהתרשים עולה כי לגבי אף אחת מהמחלקות הנבחרות בעיריית שפרעם לא ניתן להצביע על גידול ניכר במספר השעות הנוספות שבוצעו בחודשים אוקטובר ונובמבר 2023, לעומת כל התקופה שמספטמבר 2023 עד יוני 2024. במחלקות אחדות חל גידול בכמות השעות הנוספות שבוצעו מדצמבר 2023 עד יוני 2024.

מהנתונים שנמסרו על ידי העיריית שנבדקו עולה כי האגפים והמחלקות בהן הגדילו או הפחיתו את כמות השעות הנוספות שביצעו בהתאם למצב ולצרכים המקומיים. ממצאי הביקורת אינם מצביעים על חריגה מהותית מכמות השעות הנוספות שהותרו - לא של העיריית שנבדקו בכללן ולא של מחלקות נבחרות בהן.

הנתונים שהובאו בפרק זה עשויים להצביע על כך שהרשויות המקומיות שנבדקו התמודדו עם המצב באמצעות פעולות במסגרת הכלים שהועמדו לרשותן ונעזרו בהם למתן שירות לתושביהן.

## מערך המתנדבים והפעלתו<sup>51</sup>

### היערכות להפעלת מערך המתנדבים בשעת חירום

בשנים האחרונות התחזקה ההכרה בכך שמשאבי הקהילה בשעת חירום ומצוקה, הכוללים מתנדבים וסיוע של החברה האזרחית (כולל עמותות וקרנות) ושל חברות עסקיות, הם צורך לאומי שיש להקפיד על טיפוחו<sup>52</sup>. הכרה זו התחזקה לאור ההבנה כי המציאות המורכבת בשעת החירום מביאה לעלייה ישירה בצורכי הקהילה, ונדרשת תמיכה נוספת כדי לתת מענה נאות לצרכים אלו. המתנדבים בשעת חירום ממלאים משימות שונות, ובכך תורמים לחוסנה של הקהילה במצב המשבר ומסייעים לרשות המקומית להתמודד עם הצרכים הגוברים<sup>53</sup>, לתת מענה לתושביה, בדגש על נתמכי רווחה, ולשמור על רציפות תפקודית.

<sup>51</sup> במועצה המקומית שלומי לא נבדקו כל הנושאים בפרק זה.

<sup>52</sup> משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הפעלת מתנדבים בשעת חירום: עקרונות ומדיניות (2020).

<sup>53</sup> שם.

- מערך ההתנדבות אינו פועל רק בשעת החירום עצמה, אלא בשלושה שלבים שונים:
1. הכנה לשעת חירום בזמן שגרה, כולל הבניית נוהל התנדבות בשעת חירום, גיוס והכשרה של מתנדבים מובילים לתפעול המערך, ביסוס מערך התיאום בין השחקנים השונים ועוד.
  2. ניהול ההתנדבות בזמן מצב החירום עצמו, כולל קליטת מתנדבים, שיבוץ וליווי.
  3. סיוע בחזרה לשגרה, כולל הסקת מסקנות והוקרת המתנדבים<sup>54</sup>.

מטה המל"ח הארצי פרסם בשנת 2007 נוהל בין-משרדי לארגון הפעלת מתנדבים ברשויות המקומיות. הנוהל סוקר בין השאר את הרקע החוקי להפעלת מתנדבים ומציג גישות שונות להגדרת מעמדם של מתנדבים ולהפעלתם. פיקוד העורף פרסם בשנת 2012 את הספר "תורת הפעלת המתנדבים בעורף בחירום", ובו תוארו היבטים רבים של ארגון מערך המתנדבים והפעלתו, לצד הדגשת חשיבותה של הרשות המקומית כמרכיב חיוני בכל שלבי התהליך. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים<sup>55</sup> פרסם בשנת 2020 מסמך עקרונות ומדיניות לגבי הפעלת מתנדבים בשעת חירום, ובו התייחסות נרחבת לרשויות המקומיות. המסמך כולל סקירה של מערך ההתנדבות ברשות המקומית, של בעלי התפקידים הרלוונטיים ברשות המקומית ואחריותם בקשר למערך המתנדבים, של התשתית הפיזית הנחוצה לניהול מערך המתנדבים הרשותי ושל עקרונות לניהול מערך זה בעיתות חירום.

קיימת חשיבות לתרגול, להכשרה ולשימור של מערך המתנדבים ברשויות המקומיות<sup>56</sup>. מתנדבים יידרשו בין היתר לביצוע משימות חדשות שיעלו עקב מצב החירום, כגון חלוקת מזון המונית; סיוע בביצוע משימות שוטפות ברשות המקומית שאין מי שיבצע אותן עקב פניות נמוכה של עובדי הרשות; סיוע לרשות לשמור על רציפות תפקודית ולאפשר לעובדים מרווח נשימה; וגישור בין הקהילה לבין הממסד בכל הקשור בהצגת צורכי הקהילה ומענה על צרכים אלה<sup>57</sup>.

הוועדה לתיאום מתנדבים, הכפופה בשעת חירום למנהל מכלול אוכלוסייה, מובילה את מערך ההתנדבות הרשותי<sup>58</sup>. בין יתר תפקידיה הוועדה לתיאום מתנדבים תכין בעת שגרה תוכנית לניהול חמ"ל התנדבות ולהפעלת מתנדבים על ידו; תבצע מיפוי של המשימות לשעת חירום ותתכן מבנה לשיתוף פעולה בין הגורמים הרלוונטיים השונים ברשות ומחוצה לה; ותאתר, תמייין ותגייס מתנדבים מובילים ותדאג להכשרתם. מיפוי הצרכים השוטף, ובכלל זה הגדרה לגבי כל צורך של הגורמים המפעילים בשעת חירום, יבוצע באמצעות פגישות עם כלל מנהלי המכלולים.

על פי ההנחיות<sup>59</sup>, תפקיד מכלול משאבי אנוש בעת שגרה כולל ניהול מאגר נתונים של המתנדבים, קליטה מינהלית של המתנדבים ותכנון משימות עבור עובדי הרשות, בתיאום עם הוועדה לתיאום ולהפעלת מתנדבים ועם המכלולים האחרים. על פי תיק האב לשעת חירום, מכלול משאבי אנוש אחראי לגיוס המתנדבים, ועל פי המבנה הארגוני לשעת חירום המוצע בתיק האב, תא ההתנדבות יהיה כפוף למכלול אוכלוסייה.

**בשונה מההנחיות ומהמבנה הארגוני לשעת חירום המוצעים בתיק האב לשעת חירום, בביקורת נמצא כי תא ההתנדבות של עיריות באר יעקב, חדרה ושפרעם ושל המועצה המקומית שלומי כפוף למכלול משאבי אנוש ברשות ולא למכלול אוכלוסייה; עיריית מגדל העמק מסרה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות המלחמה הועברה ביולי 2024 הכפיפות של תא המתנדבים ממכלול אוכלוסייה למכלול משאבי אנוש, וכי שיתוף הפעולה עם מכלול משאבי אנוש בתחום המתנדבים מסייע לעירייה לקבל תמונת מצב מלאה לגבי הצורך במתנדבים מכל התחומים; בעיריית רחובות**

54 שם.

55 כשמו באותו זמן. תחום המתנדבים שייך כיום למשרד הרווחה והביטחון החברתי.

56 משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הפעלת מתנדבים בשעת חירום: עקרונות ומדיניות (2020).

57 תיק האב לשעת חירום.

58 משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הפעלת מתנדבים בשעת חירום: עקרונות ומדיניות (2020).

59 רשות החירום הלאומית, פיקוד העורף, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, מנחה למנהל מכלול המנהל הכללי במטה החירום הרשותי (2021).

### האחריות לניהול המתנדבים מתחלקת בין מכלול משאבי אנוש (מתנדבים יחידים) ומכלול אוכלוסייה (מתנדבי עמותות).

עיריית באר יעקב מסרה בתשובתה כי בחנה את משימות כלל המכלולים, ובהם מכלול אוכלוסייה ומכלול משאבי אנוש, ומצאה כי מכלול אוכלוסייה עמוס במשימות רבות, ומוטת השליטה של מינהלת המכלול מורכבת מאוד. העירייה הוסיפה כי לאור הקשר ההדוק בין מכלול משאבי אנוש לבין תא המתנדבים, הוחלט כי מכלול משאבי אנוש יהיה אחראי לתא המתנדבים בשעת חירום. העירייה ציינה כי בשעת חירום רכזת המתנדבים שבמחלקת הרווחה תישאר באותו תפקיד ותהיה כפופה למכלול משאבי אנוש.

עיריית חדרה מסרה בתשובתה כי ההחלטה על הכפפת תא המתנדבים למכלול משאבי אנוש היא החלטה פנימית של הרשות המקומית. העירייה ציינה כי למכלול כוח אדם יש זיקה חזקה יותר ממכלולים אחרים לשיבוץ המתנדבים, ולכן טבעי שהטיפול בשיבוץ יעשה על ידי מכלול זה. העירייה הוסיפה כי בעיתות שגרה מחלקת ההתנדבות נמצאת תחת אגף הרווחה, וכי בעבר מחלקת ההתנדבות בשעת חירום הייתה כפופה למכלול משאבי אנוש. ואולם עם תחילת מלחמת חרבות ברזל הועברה המחלקה לאחריות מכלול אוכלוסייה גם בשעת חירום, כמו מצב הדברים בעת שגרה.

עיריית רחובות מסרה בתשובתה כי היא פועלת בכמה ערוצים בתחום המתנדבים: מכלול אוכלוסייה מרכז בשעת חירום את כלל פעילות המתנדבים בהתאם למשימות הנדרשות; מכלול משאבי אנוש אחראי אך ורק לקליטת מתנדבים חדשים בשעת חירום; מכלול חינוך אחראי לקליטת מתנדבים מבתי הספר או מתנועות הנוער, בהתאם לאישור ההורים ולחוזר מנכ"ל משרד החינוך; ומכלול ביטחון אחראי למתנדבי יחידת החילוץ העירונית<sup>60</sup>.

נוכח הקשר ההדוק שמצאו הרשויות המקומיות האמורות בין מכלול משאבי אנוש לתא ההתנדבות ונוכח הצורך שעלה בגיוס מהיר של מתנדבים בכל התחומים לסיוע לרשויות המקומיות בעיתות חירום, מוצע כי משרד הפנים, בהתאם להגדרות אחריותו בשגרה המפורטות בתיק האב לשעת חירום, יבחן את ההיתכנות של שילוב תא ההתנדבות עד כמה שניתן בפעולות של מכלול משאבי אנוש בשעת חירום או יבחן פתרון אחר שיסייע בניהול ובהפעלה של מערך המתנדבים במצבי חירום.

### מערכי המתנדבים ברשויות שנבדקו

לוח 9: ריכוז מידע על יחידות ההתנדבות ברשויות שנבדקו

| מידע כללי                | באר יעקב             | חדרה                                     | מגדל העמק             | רחובות                       | שפרעם     |
|--------------------------|----------------------|------------------------------------------|-----------------------|------------------------------|-----------|
| הקמת יחידה להתנדבות      | הוקמה                | הוקמה                                    | הוקמה                 | הוקמה                        | לא הוקמה* |
| כפיפות                   | אגף רווחה            | אגף רווחה                                | אגף רווחה             | אגף רווחה                    | -         |
| כפיפות בשעת חירום        | מכלול משאבי אנוש     | מכלול אוכלוסייה                          | מכלול משאבי אנוש      | מכלול אוכלוסייה              | -         |
| מספר העובדים (היקף משרה) | עובדת אחת ב-50% משרה | מנהלת מחלקה במשרה מלאה, עובדת ב-90% משרה | עובדת אחת ב-100% משרה | שתי עובדות ב-50% משרה כל אחת | -         |

על פי נתוני הרשויות שנבדקו בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* נכון למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2024.

<sup>60</sup> המשטרה ומכלול הביטחון בעיריית רחובות מפעילים כ-60 מתנדבי כיתת כוננות, לשם מתן מענה באירועי חירום ועיבוי המענה הביטחוני בעיר.

**הועלה כי בעיריית באר יעקב יש יחידה להתנדבות, ובה מועסקת עובדת אחת ב-50% משרה; בעיריית חדרה יש יחידה להתנדבות, ובה מועסקות מנהלת מחלקת התנדבות עירונית, הכפופה לאגף הרווחה, ועובדת נוספת; בעיריית מגדל העמק יש יחידה להתנדבות, ובה מועסקת עובדת אחת; בעיריית רחובות יש יחידה להתנדבות, ובה מועסקות שתי עובדות ב-50% משרה כל אחת.**

עיריית מגדל העמק מסרה בתשובתה כי למצבת מכלול משאבי אנוש נוספו שתי סייעות, וכן הועברו אליה בשעת חירום ממכלול אוכלוסייה רכזת המתנדבים וסגנה. כלומר, לאחר התוספת המכלול מאויש בסך הכל על ידי שישה עובדים, ובכך שופרה המוכנות שלו לשעת חירום.

ממחקר בנושא דפוסי התנדבות בחברה הערבית בישראל<sup>61</sup> שנערך בשנת 2021 עולה כדלהלן: "ההתגייסות של החברה הערבית למען טיפול בבעיות בזמן משבר דומה למיעוטים אחרים בעולם שפעילות ההתנדבות והתרומה שלהן הן בעיקרן פנים קהילתיות ומבוססת על מסורת של סיוע לנזקקים מבני הקהילה. ההתגייסות המרשימה בתקופת המשבר [הקורונה] מעידה על כוח הנתינה המשמעותי הטמון בחברה הערבית בישראל ועל פוטנציאל גידול ניכר של ההתנדבות והתרומה בה. היא גם מעידה על הון חברתי גדל, המתרחב אל מעבר לגבולות החמולה והמשפחה, ועל סולידריות פנימית גבוהה. עם זאת, על מנת שפוטנציאל זה יבוא לכדי מימוש ועל מנת ששיעורי ההתגייסות בזמן המשבר יתקיימו גם בשגרה, יש צורך בפיתוח תשתיות התנדבות ותרומה מתאימות בארגוני החברה האזרחית הערבים, ברשויות המקומיות, כמו גם במוסדות חינוך, מוסדות קהילתיים ומוסדות דת. חשוב גם לפתח כלים ותשתיות טכנולוגיות מתאימות להתנדבות ותרומה שיסייעו בידי הארגונים העוסקים בנושא ולהעלות מודעות של החברה להימצאותם של כלים אלה ועידוד השימוש בהם".

**על אף האמור בתיק האב כי הרשות המקומית תקים ועדה לתיאום מתנדבים שתובל על ידי מכלול אוכלוסייה, נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת לא הוקמה בעיריית שפרעם יחידת התנדבות, ולא מונה מנהל ייעודי האחראי לנושא. עוד נמצא כי חלק מהמתנדבים מנוהלים באמצעות מנהלת מחלקת הרווחה.**

עיריית שפרעם מסרה בתשובתה כי תא ההתנדבות העירוני כבר הוקם.

מאחר שמערך המתנדבים ברשויות מקומיות שנבדקו היה להן לעזר וסייע להן במילוי צרכים שעלו במלחמת חרבות ברזל, 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.

עוד העלתה הביקורת כי קיימים הבדלים גם בכמות המתנדבים הרשומים בכל אחת מהרשויות שנבדקו ובהכשרות שהועברו להם מתחילת שנת 2022 ועד מועד סיום הביקורת. הלוח שלהלן מציג הבדלים במספר המתנדבים הרשומים ברשויות שנבדקו ובהכשרות שניתנו להם:

<sup>61</sup> ד"ר אנטיגונה אשקר, פרופ' מיכל אלמוג-בר, נתינה בקרב מיעוטים בעת משבר: תרומה והתנדבות בחברה הערבית בישראל במשבר הקורונה (2021).

## לוח 10 : מספר המתנדבים ברשויות שנבדקו

| שפרעם | רחובות           | מגדל העמק    | חדרה             | באר יעקב     | מספר המתנדבים הרשומים במאגר הרשות* (בסוגריים - מספר המתנדבים הנוספים שהצטרפו למאגר לאחר תחילת המלחמה) |
|-------|------------------|--------------|------------------|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| -     | כ-600<br>(600)** | 555<br>(375) | 1,898<br>(1,213) | 780<br>(330) |                                                                                                       |
| -     | 4.0              | 20.5         | 18.4             | 24.9         | מספר המתנדבים הרשומים ל-1,000 נפש מקרב אוכלוסיית הרשות                                                |
| -     | 0.4%             | 2.0%         | 1.8%             | 2.5%         | שיעור המתנדבים הרשומים מקרב אוכלוסיית הרשות                                                           |

על פי נתוני הרשויות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* נכון למועד סיום הביקורת באוגוסט 2024.

\*\* ברחובות מנתה קבוצת המתנדבים של העירייה כ-100 מתנדבים לפני תחילת המלחמה. כ-600 מתנדבים הצטרפו לקבוצה לאחר תחילת המלחמה. במועד סיום הביקורת נותרו בקבוצה כ-600 מתנדבים.

מהנתונים המוצגים לעיל עולה השונויות בין הרשויות שנבדקו במספר המתנדבים ובשיעורם מקרב אוכלוסיית הרשות. עלה כי שיעור המתנדבים הרשומים במאגר של עיריית **באר יעקב** הוא הגבוה ביותר מבין הרשויות שנבדקו - כ-2.5% מקרב התושבים המתגוררים בתחום השיפוט של העירייה או כ-25 מתנדבים לכל 1,000 תושבים. לעומת זאת, במאגר של עיריית **רחובות** רשומים כמתנדבים רק 0.4% מהתושבים המתגוררים בתחום השיפוט של העירייה, 4 מתנדבים לכל 1,000 תושבים. במאגר של עיריית **שפרעם**, כאמור, לא רשומים מתנדבים כלל.

נוסף על כך העלתה הביקורת כי יש הבדלים במספר המתנדבים שהוכשרו לביצוע תפקידי חירום ובמספר ההכשרות שהועברו למתנדבים ברשויות שנבדקו. בעיריית **חדרה** בוצעו 12 הכשרות למתנדבים מתחילת שנת 2022 ועד למועד סיום הביקורת, ובהן השתתפו בסך הכול 278 מתנדבים רשומים. לעומת זאת, בעיריית **באר יעקב** בוצעה באותה תקופה הכשרה אחת, ובה הוכשרו 20 מתנדבי יחידת סעי"ר (סיוע עצמי ראשוני).

נוכח הנחיית גורמי החירום הארציים ונוכח האירועים מתחילת מלחמת חרבות ברזל ואילך - משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות שנבדקו לבצע הערכה של כמות המתנדבים הדרושים להן לצורך עמידה במטרות שהוגדרו בתרחישי החירום השונים ולפעול ככל הניתן לגיוס מתנדבים ולהכשרתם עבור המשימות שיועדו להם בעיתות חירום. משרד מבקר המדינה גם ממליץ לרשויות שנבדקו לגייס מתנדבים נוספים בהתאם להערכות שיבצעו.

בהיעדר תקינה בנושא מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו לבחון את גודל היחידה להתנדבות ואת התאמת כוח האדם ביחידה למילוי תפקידיה בשעת חירום, גם לאור הגידול ביחידות במהלך מלחמת חרבות ברזל.

עיריית **באר יעקב** מסרה בתשובתה כי תיישם את ההמלצה, תבצע בשנת 2025 בחינה חוזרת של גודל היחידה להתנדבות ותפעל בהתאם לתוצאות הבדיקה.

עיריית **חדרה** מסרה בתשובתה כי לאחר תחילת מלחמת חרבות ברזל נרשמו 1,213 מתנדבים במאגר המתנדבים של העירייה. כל המתנדבים שנרשמו עברו הדרכות או הכשרות נקודתיות, או שניתן להם הסבר לגבי תפקידם - הכול בהתאם לאופי ההתנדבות.

עיריית **רחובות** מסרה בתשובתה כי בשעת חירום מחלקת משאבי קהילה, המונה שבעה עובדים, מרכזת את כלל פעילות המתנדבים בהתאם למשימות.

## ניהול רשימות מתנדבים

בתיק האב לשעת חירום נקבע כי על הרשות המקומית לנהל בעת שגרה רישום ומעקב לגבי תושבים בהן אשר הצהירו שיהיו מוכנים להתנדב בשעת חירום<sup>62</sup>, ובכלל זה תיעוד של כישוריהם הרלוונטיים. להלן פרטים לגבי רשימות המתנדבים ברשויות המקומיות שנבדקו וניהולן:

**באר יעקב:** נמצא כי בסיכום היום הראשון (מתוך יומיים) של אימון שהתקיים בעיריית באר יעקב ביולי 2023<sup>63</sup> צוין בין היתר כי על העירייה להכין רשימת מתנדבים ייעודיים, כמו גננות, פסיכולוגים ויועצות שיצאו לגמלאות. עוד צוין באותו יום כי מערך המתנדבים בעירייה סדור, והוא אחת מנקודות החוזק בה.

עוד נמצא שרשימת המתנדבים של עיריית באר יעקב, לרבות פרטיהם האישיים, מרוכזת אצל רכזת המתנדבים בטבלת אקסל. לפני תחילת מלחמת חרבות ברזל היו רשומים בה 450 מתנדבים, ובמועד סיום הביקורת היו רשומים בה 780 מתנדבים, בין היתר ביחידת סעי"ר (סיוע עצמי ראשוני) ובמד"א וכן בתחומי שינוע ולוגיסטיקה, תרגום לשפות וחינוך. העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי התקשורת עם המתנדבים מתבצעת לרוב באמצעות קבוצות בתוך יישומון מסרים מיידיים.

**חדרה:** עד לשנת 2021 תא ההתנדבות היה כפוף למחלקת רווחה וכלל עובדת בחצי משרה. לאחר מכן הוקם תא ההתנדבות לשעת חירום, הכולל את מנהלת מחלקת התנדבות, סגנית ראש צוות חירום ומנהלת פרויקטים. תא ההתנדבות כפוף בעת שגרה למנהלת אגף הרווחה ובעת חירום - למנהל מכלול אוכלוסייה.

הביקורת העלתה כי בסיכום ביקורת של רח"ל שהתקיימה בעיריית חדרה בדצמבר 2022 צוין בין היתר כי תחום המתנדבים נמצא בתהליכי בנייה והקמה, ו-"ניכר כי הנושא נמצא במקום מרכזי מאוד בסדר העדיפות של הרשות". עוד צוין בסיכום כי כחלק מתהליך ההקמה הומלץ לעירייה בין היתר למפות את הצרכים בשעת חירום שבהם יידרשו מתנדבים, להכין תוכנית של הקצאת מתנדבים לשעת חירום בהתאם לצרכים, לוודא כי קיימים מנגנון ונוהל להפעלת מתנדבים בשעת חירום, לקלוט מתנדבים חדשים ולהכשירם למשימותיהם הצפויות על פי תוכנית עבודה מסודרת הכוללת גם ערבי הווי ותודה.

עוד העלתה הביקורת כי בסיכום אימון חירום עירוני למערך המל"ח שהתקיים במאי 2024 צוין בין היתר כי נדרשו מתנדבים לתחום פינוי האשפה ולחלוקת מזון ומים, וכי הומלץ להסתייע במתנדבים עם אופני שטח להעברת מידע וטיפול ראשוני ולמתן תמונת שטח עדכנית במצב של עלטה. כמו כן צוין בסיכום כי יש להעביר למחלקת ההתנדבות בקשות להתנדבות באופן מפורט ומדויק, לרבות פירוט המשימה הנדרשת, אפיון המתנדבים הנדרשים לביצועה (בעלי רישיון נהיגה, בעלי יכולת פיזית, דוברי שפות וכו'), מספר המתנדבים והגורם המפעיל בשטח; ויש למנות איש קשר מכל מכלול שירכז את צורכי ההתנדבות של המכלול ויעביר אותם למחלקת ההתנדבות, כולל פירוט מדויק של המשימות והגורם המפעיל בשטח שאליו ניתן להפנות את המתנדבים.

נמצא כי מאגר המידע על המתנדבים הרשומים בעיריית חדרה כולל פרטים אישיים לזיהוי המתנדבים, כגון שם מלא, מספר תעודת זהות, כתובת, מספר טלפון, כתובת דואר אלקטרוני ומגדר; אישור הסכמה לקבלת הודעות; ומידע לגבי יכולות ההתנדבות ותחומי ההתנדבות הרצויים, לרבות בעלות על רכב, ידיעת שפות, זמן ההתנדבות המועדף, אזור ההתנדבות המבוקש בעיר, התחומים שבהם המתנדב יוכל לסייע ומידע על מומחיות מקצועית נחוצה.

62 משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הפעלת מתנדבים בשעת חירום: עקרונות ומדיניות (2020).

63 אימון זה התבצע בעיריית באר יעקב ונערך על ידי המינהלת לאימון רשויות של פיקוד העורף. בסיכום האימון נכתב כי הוא נערך לשם שיפור הכשירות והמוכנות של עיריית באר יעקב למצבי חירום במתאר רעידת אדמה, תוך הטמעת תיק האב לרשות המקומית ונהלים מחייבים.

העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי התקשורת עם המתנדבים מתבצעת לרוב באמצעות קבוצות בתוך יישומון מסרים מיידיים.

עוד נמצא כי העירייה הקימה פורום מובילי התנדבות שבו חברים עמותות וארגונים לא עירוניים שפועלים בחדרה, וכי נציגי העירייה נפגשים עם הפורום אחת לחודש. העירייה מסרה עוד כי מינתה רכזי מתנדבים שהיו ראשי תחומים בהתאם לתחום ההתנדבות, כדי שינהלו את המתנדבים בעיתות שגרה וחירום.

נמצא כי לאחר תחילת המלחמה הוקם באתר המרשתת של העירייה פורטל התנדבות עירוני שמאפשר רישום והשמה של מתנדבים לפי יכולות ולפי הצורך העירוני.

העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2024 כי לאחר תחילת המלחמה הייתה עלייה במספר האנשים שהביעו את רצונם להתנדב, וגם הרשתות החברתיות והקבוצות בווטסאפ סייעו בגיוס מתנדבים ובניהולם. ואולם עם הזמן חלה ירידה הדרגתית במספר המתנדבים. עוד מסרה העירייה כי עדכון רשימת המתנדבים מתבצע בטבלה מסודרת לפי נושאי התנדבות, ומחלקת ההתנדבות מעדכנת את הטבלאות באופן רציף.

**מגדל העמק :** בביקורת של רח"ל שהתקיימה בעיריית מגדל העמק ביולי 2021 בנושא המוכנות לשעת חירום בהיבט של המתנדבים, נמצא כי המתנדבים מחולקים (א) על פי הכתובות שלהם ; (ב) על פי התמחותם המקצועית.

על פי נתוני העירייה נכון ליולי 2024, היו רשומים בה 555 מתנדבים, הכוללים בין היתר דוברי שפות, בעלי רישיון נשק, אנשי רפואה, אנשי מחשבים, אנשי חינוך, אנשי תחזוקה ושיפוצים ואנשי דת. מתוך רשימת המתנדבים - 145 מתנדבים הוכשרו כמחלצים, 18 הוכשרו לליווי משפחות שכולות, 8 הוכשרו בשפת הסימנים ו-6 הוכשרו כרכזי מים. העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי מתחילת המלחמה נרשמו עוד כ-400 מתנדבים. חלוקת המתנדבים בהתאם לתחומי הפעילות בעירייה ולעיתים היא על פי אזורי מגורים של המתנדב ולעיתים על פי התמחותם המקצועית.

**רחובות :** יחידת ההתנדבות מורכבת בעיקר משתי עובדות בחצי משרה. בעת שגרה היחידה כפופה למנהלת אגף הרווחה ובשעת בחירום - למנהל מכלול אוכלוסייה.

הביקורת העלתה כי בסיכום אימון דו-יומי שביצעה המכללה לאיתנות בעיריית **רחובות** בינואר ובפברואר 2023<sup>64</sup> צוין בין היתר כי כדאי, במידת האפשר, להגדיל את מצבת המתנדבים שהם אנשי מקצוע. בלקחים ובהמלצות לתוכנית עבודה להמשך צוין בין היתר כי במציאות של כוח אדם מקצועי מועט יש לתעדף משימות או לגייס מתנדבים אנשי מקצוע ולהכשיר אותם. בסיכום של מנהל מכלול הנדסה לאותו אימון צוין בין היתר כי יש להכשיר מתנדבים בתחום החילוץ.

בעיריית **רחובות** רשומים כ-600 מתנדבים, מהם כ-110 ביחידת חילוץ ועוד כ-30 בשלבי הכשרה לתפקיד מחלץ. לפני תחילת המלחמה לא היו כיתות כוננות בעיריית רחובות, אלא רק יחידות מתנדבים של המשמר האזרחי שעברו הדרכות של שיטור. עם תחילת המלחמה גויסו שלוש כיתות כוננות וצוידו בנשקים ארוכים. כל אחת מכיתות הכוננות מונה 20 מתנדבים, והן כפופות למשטרה. העירייה מסרה כי התקשורת עם המתנדבים מתבצעת לרוב באמצעות קבוצות בתוך יישומון מסרים מיידיים.

**שפרעם :** נמצא כי בביקורת של רח"ל שנעשתה באפריל 2022 עלה בין היתר כי תא המתנדבים אינו נמצא תחת מכלול משאבי אנוש. בביקורת הומלץ לעיריית שפרעם לבחון את נושא המתנדבים, למפות את הצרכים שבהם יידרשו בשעת חירום מתנדבים, להכין תוכנית של הקצאת מתנדבים

<sup>64</sup> האימון בוצע על ידי מינהלת אימון רשויות של פיקוד העורף במכללה לאיתנות בינואר ובפברואר 2023 והתמקד בשיפור המוכנות לרעידות אדמה.

לשעת חירום בהתאם לצרכים, לוודא קיום מנגנון להפעלת מתנדבים בשעת חירום ולהכשירם עבור משימותיהם הצפויות לפי תוכנית עבודה מסודרת. עיריית שפרעם מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי היא מנסה לאתר מקרב עובדיה עובד שיטפל במערך המתנדבים.

**על עיריית שפרעם להכיר בחשיבות מערך המתנדבים ולנקוט את הפעולות האלה: להקים תא התנדבות, למפות את הצרכים בשעת חירום שבהם יידרשו מתנדבים, להכין תוכנית להקצאת מתנדבים בהתאם לצרכים, למנות אחראי למתנדבים ולהכין תוכנית לקליטתם ולהכנתם למשימותיהם הצפויות בשעת חירום.**

**עוד עולה מהביקורת כי עיריית באר יעקב, חדרה, מגדל העמק ורחובות ניהלו רשימות מתנדבים עוד לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, ולאחר פרוץ המלחמה פעלו להרחבת מאגר המתנדבים ולשיפורו.**

### נוהל לקליטת מתנדבים בשעת חירום

הרשויות המקומיות באר יעקב, חדרה, מגדל העמק ורחובות מסרו למשרד מבקר המדינה בינואר 2025 כי הכינו נוהל לקליטת מתנדבים בשעת חירום. אשר לעיריית שפרעם, בביקורת נמצא כי היא לא הכינה נוהל כזה.

על אף חשיבות הכנת נוהל לגיוס מתנדבים בחירום מבעוד מועד עיריית שפרעם לא הכינה נוהל לקליטת מתנדבים בחירום.

**משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית שפרעם להכין נוהל לקליטת מתנדבים במצבי חירום.**

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי רשות מקומית המבקשת להסתייע במתנדבים צריכה לקבוע לעצמה נוהל הפעלת מתנדבים ולכלול בו הסדר המאפשר בין היתר קליטה מהירה של מתנדבים וקביעת משימות מוגדרות מראש שהם יבצעו בשעת חירום.

### ביטוח מתנדבים

תקנות הביטוח הלאומי (מתנדבים), תשל"ח - 1978 מסדירות את ביטוח המתנדבים ברשויות המקומיות על ידי מדינת ישראל, אשר נושאת בעלות הביטוח. התקנות מסדירות החלת ביטוח על מתנדבים מפני נזקי גוף העשויים להיגרם בעת ההתנדבות, הכנתה או בדרך אליה וממנה.

על פי נוהל ביטוח מתנדבים בשגרה ובחירום של השירות להתנדבות במשרד הרווחה והביטחון החברתי, זכאי לביטוח כל מתנדב, ללא קשר לגילו ולאזרחותו, ובתנאי שפעולת ההתנדבות נעשית בישראל ומתקיימים בה התנאים הבאים: ההתנדבות היא שלא בשכר או בשווה שכר; ההתנדבות נעשית באמצעות הפניה מוקדמת על ידי גוף ציבורי מוכר כגון: משרדי ממשלה, המוסד לביטוח לאומי, רשות מקומית או גוף המוסמך להפנות מתנדבים; ההתנדבות נעשית למטרות שיש בהן תועלת לאומית או ציבורית, על פי הרשימה המפורטת באתר המוסד לביטוח לאומי; ההתנדבות נעשית למען הזולת ולא למען בן משפחה: אב, אם, הוריהם ואחיהם וכן אח או אחות, בני זוגם וילדיהם; ההתנדבות נעשית מתוך רצון חופשי.

הרשויות המקומיות באר יעקב, חדרה, מגדל העמק ורחובות מסרו למשרד מבקר המדינה בינואר 2025 כי ביטחו את המתנדבים הרשומים במאגריהן כנדרש בתקנות הביטוח הלאומי (מתנדבים), תשל"ח-1978.

### הדרכות למניעת הטרדה מינית למתנדבים

במסמך העקרונות להפעלת מתנדבים נכתב כי בעת קליטת מתנדבים בחירום, מתנדב למשימות ברשות אמור למלא טופס ולעבור שיחת אוריינטציה וקליטה הכוללת הסבר על חמ"ל המתנדבים

הרשות ועל בעלי התפקידים; פרטים על מצב החירום, כולל הנחיות בטיחות; נוהלי עבודה ופרטים מלאים על המשימה הרלוונטית.

בשעת חירום, כדי לתת מענה מיידי לצרכים מהשטח, עולה הצורך של הרשות להיעזר במתנדבים, כולל מתנדבים ספונטניים שלא הוכשרו מראש לתפקיד מסוים, אלא מופיעים בשעת החירום עצמה ומבקשים להתנדב. כאמור, צורך זה התעצם במלחמת חרבות ברזל על רקע הכאוס ששרר בימים הראשונים למלחמה והצורך בסיוע מיידי לאלפי מפונים שסבלו מטראומה, וחלקם אף הגיעו חסרי כול למלוות.

**הדרכה למניעת הטרדה מינית:** משרד מבקר המדינה בדק אם חמש מהרשויות שנבדקו<sup>65</sup> ביצעו הדרכות ופעולות בנושא מניעת הטרדות מיניות עבור המתנדבים הרשומים במאגריהן. להלן תגובתן:

עיריית באר יעקב מסרה בינואר 2025 כי הממונה על מניעת הטרדות מיניות בעירייה עברה לאחרונה השתלמות בנושא, וכי תתואם הדרכה למערך המתנדבים בשנת העבודה 2025; עיריית חדרה מסרה בינואר 2025 כי לא נעשו הדרכות ופעולות בנושא זה; עיריית מגדל העמק מסרה בינואר 2025 כי לא נעשו הדרכות ופעולות בנושא זה. העירייה ציינה שבשעת חירום מגויסים על פי רוב מתנדבים זמניים, שחלקם הגדול הם מתנדבים אקראיים שמתגייסים בעקבות "קול קורא" המיועד לצורך מסוים; עיריית רחובות מסרה בינואר 2025 כי לא נדרשה להדרכות בנושא הטרדה מינית, אך בכל פרויקט התנדבות מתבצעת הדרכה למתנדבים, ובה מוצגות לפנייהם כל ההנחיות הרלוונטיות לאותו פרויקט. עיריית שפרעם לא השיבה על שאלת משרד מבקר המדינה בנושא.

**נמצא כי העיריות באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות ושפרעם לא הדריכו את כלל המתנדבים הרשומים במאגריהן בנושא מניעת הטרדות מיניות.**

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

עיריית באר יעקב מסרה בתשובתה כי אף שאין חובה חוקית להדריך את המתנדבים בנושא הטרדות מיניות, מפאת חשיבות הנושא היא תשלח למתנדבים לומדה למניעת הטרדות מיניות. עוד מסרה העירייה כי אי אפשר לחייב את מאות המתנדבים שאינם בקשר יום-יומי עם העירייה לעבור הדרכות בנושא הטרדות מיניות, וחיוב המתנדבים לעבור הדרכות בנושא עלול להביא לכך שיהיה מחסור ניכר של מתנדבים בשעת חירום.

עיריית חדרה מסרה בתשובתה כי מחלקת ההתנדבות בעירייה מקיימת מפגשי הסברה בנושא עם מובילי ההתנדבות וגם מעבירה מידע כתוב בנושא, וכי ארגוני ההתנדבות השונים אחראים לבקש מהמתנדבים אישור לפני הצבתם בתפקיד מסוים.

עיריית מגדל העמק מסרה בתשובתה כי תקיים בשנת 2025 פעילות בנושא מניעת הטרדה מינית לכלל עובדיה, וכי לפעילות כאמור יוזמנו גם כל המתנדבים. נוסף על כך, הממונה על הנושא של מניעת הטרדה מינית ומנהלת המחלקה להתנדבות וחוסן קהילתי בעירייה שולחות בימים אלה את התקנון למניעת הטרדה מינית וכן את העלון הרשותי בעניין לכלל המתנדבים.

עיריית רחובות מסרה בתשובתה כי התנדבות הכרוכה בפעילות עם קטינים וחסרי ישע תלווה בהדרכה בנושא הטרדות מיניות.

## גיוס מתנדבים

משרד מבקר המדינה בחן בנוסף את נושא הגיוס והשימור של מתנדבים על ידי הרשויות המקומיות שנבדקו לאחר תחילת מלחמת חרבות ברזל:

**עיריית באר יעקב:** לפני המלחמה שיטת הגיוס הייתה באמצעות פרסום קישור כללי לגיוס מתנדבים בעמוד היחידה להתנדבות באגף הרווחה. נמצא כי לאחר תחילת המלחמה העירייה הפעילה עמוד ייעודי באתר שלה במרשתת לגיוס מתנדבים לשעת חירום. במשימות הדורשות מספר רב של מתנדבים נעזרה העירייה בפרסום קולות קוראים ובפרסום בקבוצות וטסאפ הן של העירייה והן של גורמים אחרים בעיר.

**עיריית חדרה:** נמצא כי לצורך גיוס מתנדבים הקימה העירייה עם תחילת המלחמה פורטל התנדבות באתר המרשתת שלה (ראו תמונות להלן). הפורטל כולל מאגרי מתנדבים, לפי התחומים שבהם ביקשו להתנדב, ומאגר צרכים שהעלו המבקרים בפורטל. כמו כן פנתה העירייה לתושבים, בין היתר בווטסאפ ובפייסבוק, והציגה להם את האפשרות להירשם למאגר המתנדבים. כדי להגביר את המודעות לנושא ההתנדבות בחדרה העירייה נהגה לפרסם באופן תדיר, עוד בטרם החלה מלחמת חרבות ברזל, מידע על "מתנדבי השבוע" ועל פועלם בתחום ההתנדבות.

### תמונה 4: עמוד המחלקה להתנדבות עירונית באתר המרשתת של עיריית חדרה

המחלקה העירונית פועלת בשיתוף פעולה הדוק עם אנ"מ לטובת מינוף תחום ההתנדבות, הנתינה והמעורבות בקהילה.

אנו מאמינים כי כל אדם, בכל גיל ובכל שלב בחיים, יכול לתרום לקהילה ולהטביע את חותמו בעשייה ייחודית למען הזולת **ומזמינים אתכם להתנדב בתחום הקרוב לליבכם:**

**ילדים ונוער:** התנדבות וסיוע לילדים ונוער במועדוניות, תמיכה, חונכות וסיוע בשיעורי בית, התנדבות עם נוער בסיכון, מרכז קשר, סיירת הורים, התנדבות בבתי הספר ובגני ילדים וכן במגוון עמותות: עמותת פוש, מקסם, ניצן ועוד.

**צרכים מיוחדים:** התנדבות למען ילדים ומבוגרים בעלי צרכים מיוחדים: התנדבות במועדוניות, במרכז עבודה שיקומי, במרכז למשפחות, במועדון נ"ר ובמגוון עמותות: איל"ן, אק"ם ואנוש.

**אזרחים ותיקים:** התנדבות במרכזי היום ובמועדוני קשישים, קו קשר, ניצולי שואה, קהילות תומכות, קהילה לדורות, התנדבות אצל מרותקי בית.

**נשים:** התנדבות למען נשים בארגונים: ויצ"ו, נעמ"ת ונשות הדסה, התנדבות במקלט לנשים.

**חיילים:** התנדבות למען רוחות החיילים בתחומים שונים ומגוונים.

**חסד ומזון:** חלוקת ארוחות יבשות וחמות וכן חלוקת סלי מזון וציוד למשפחות מעוטות יכולת ולאנשים נזקקים.

**בריאות והצלה:** התנדבות בעמותות וארגונים: מד"א, זק"א, ער"ן, יד שרה, מתנדבי חדרה, האגודה למלחמה בסרטן, ב"ח הלל יפה, ידידים, כבאות ומשטרה.

**מיצוי זכויות:** התנדבות בשי"ל (שירות יעוץ לאזרח), סיוע משפטי ועוד.

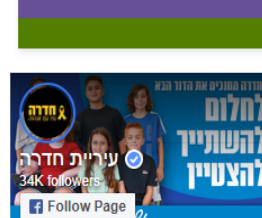
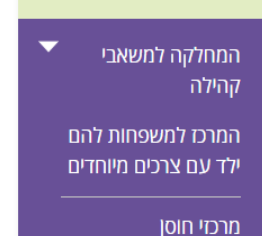
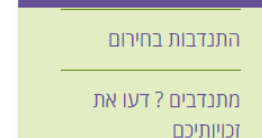
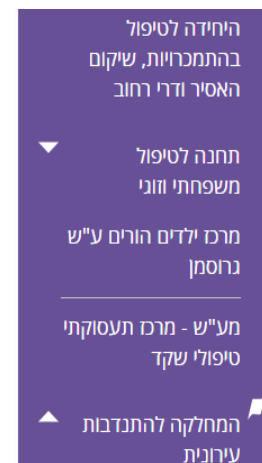
**איכות הסביבה:** גינות קהילתיות, חדרה אוהבת חיות, החוות החקלאיות, אקו-אושן למען הסביבה הימית.

**הדרכה ותיירות:** סיורים, הרצאות והדרכות במוזיאון החאן ובבתים ההיסטוריים של חדרה.

**הנצחה:** קשר עם משפחות שכולות והנצחה ביד לבנים בעיר.

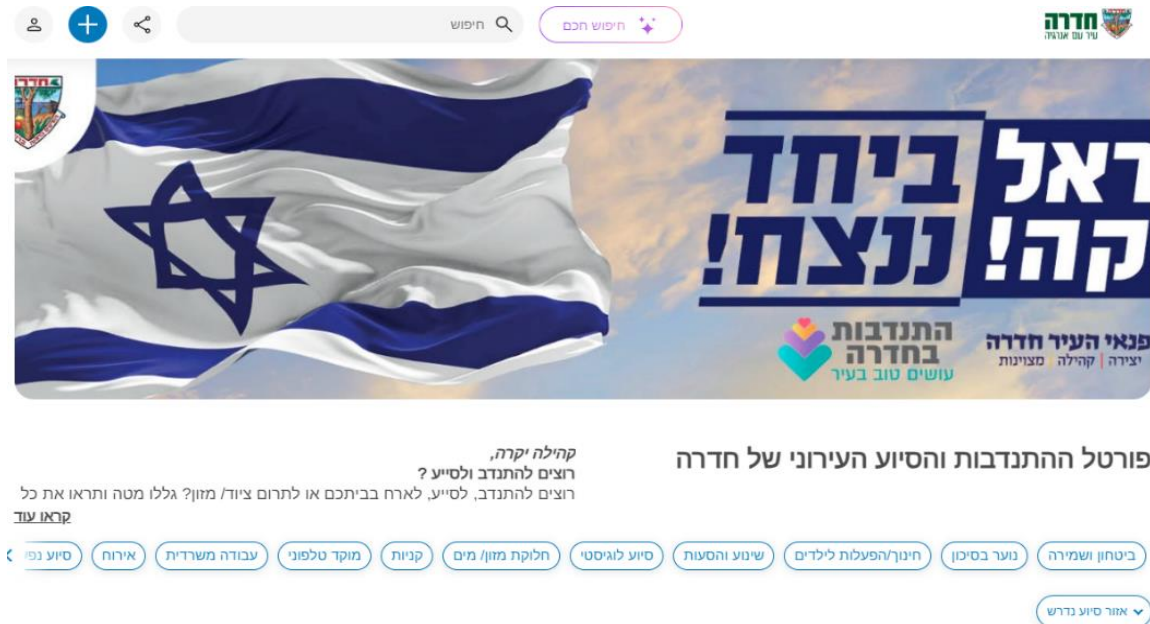
בנוסף, ישנם פרויקטים חדשים המוקמים מעת לעת וכן מגוון אפשרויות להתנדבויות אפיוזיות (לא קבועות/חד פעמיות).

### לטופס הצטרפות להתנדבות



המקור: אתר המרשתת של עיריית חדרה (נצפה ב-6.10.24).

## תמונה 5 : פורטן ההתנדבות שהוקם באתר המרשתת של עיריית חדרה ב-7.10.23



המקור : אתר המרשתת של עיריית חדרה, [https://www.coing.co/Hadera\\_Volunteers](https://www.coing.co/Hadera_Volunteers) (נצפה ב-7.10.24).

**מגדל העמק :** העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי לפני המלחמה היא פרסמה ברשתות החברתיות קול קורא להתנדבות, כדי לחזק את מאגר המתנדבים, והקימה קבוצות וטסאפ ייעודיות לשעת חירום.

העירייה ציינה בתשובתה זו כי גם אחרי תחילת המלחמה היא פרסמה ברשתות החברתיות קול קורא להתנדבות, הקימה קבוצות וטסאפ ייעודיות וכן הקימה קהילה בוטסאפ שמורכבת מכל הקבוצות שהוקמו לפני המלחמה ואחרי תחילת המלחמה.

עוד מסרה העירייה כי התקשורת עם המתנדבים בזמן אמת מתבצעת לרוב באמצעות קבוצות בתוך יישומון מסרים מידיים, ואחת לרבעון מתבצע סבב שיחות טלפוני עם כלל המתנדבים הרשומים בעירייה. נוסף על כך נערך מדי שנה בשנה ערב הוקרה למתנדבים.

להלן דוגמאות לפרסומי עיריית מגדל העמק לגיוס מתנדבים לפני המלחמה ואחרי תחילת המלחמה :

תמונה 6 : קול קורא להתנדבות שפורסם באתר המרשתת של עיריית מגדל העמק לפני תחילת המלחמה

**נערכים לשעת חירום**

הצטרפו לסיירת המתנדבים של מגדל העמק! בימים אלו אנו נערכים לגיוס מתנדבים שייסייעו לתושבים בגל הבא של מגיפת הקורונה ולכל מצב חירום

**מי?** יכול להתנדב בני 18 עד 55 בעלי רכב

**למי?** לקשישים, מוגבלים, חסרי ישע ולכל תושב הזקוק לעזרה

**למה?** חלוקת תרופות קניה וחלוקת מזון תמיכה טלפונית רפואית, אסתרית, זקנית

**איך נרשמים?** בטופס המקוון המצורף

המקור: אתר המרשתת של עיריית מגדל העמק.

תמונה 7 : קול קורא להתנדבות שפורסם באתר המרשתת של עיריית מגדל העמק לאחר פרוץ המלחמה

**צו השעה**

**למתנדבים ומתנדבות!**

המחלקה להתנדבות והחוסן הקהילתי בעיריית מגדל העמק קוראת לכם/ן להצטרף אלינו במטרה לסייע לתושבי עירנו!

המעוניינים/ות להתנדב מוזמנים למלא את הטופס המצורף.

בגאווה וימים שקטים יאג.

מגדל העמק צומחים מתחדשים.

השירות להתנדבות

המקור: אתר המרשתת של עיריית מגדל העמק.

**עיריית רחובות:** עיריית רחובות מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי לפני המלחמה נעשה גיוס המתנדבים באמצעות פרסומים של העירייה, ולאחר פרוץ המלחמה נעשה הגיוס בשיטת "חבר מביא חבר". עוד מסרה העירייה כי קבעה סדר עדיפות לגיוס מתנדבים: קודם יגויסו מתנדבים מקרב עמותות וארגונים, ורק אחר כך יגויסו, בהתאם לצורך, מתנדבים מקרב כלל הציבור. גיוס מתנדבים למילוי משימות מסוימות יעשה על ידי הפצת קול קורא. השלבים בגיוס מתנדבים הם אלה:

1. פנייה למובילי קבוצות המתנדבים בעת שגרה בבקשת סיוע לגיוס מתנדבים.
2. פנייה למי שהביעו את נכונותם להתנדב בעת שגרה להתנדב בשעת חירום.
3. פנייה באמצעות קול קורא רשותי לגיוס מתנדבים.

עוד מסרה העירייה כי היא שומרת על קשר עם המתנדבים דרך קבוצות שונות ביישומון מסרים מידיים: "כללית", "צוותים" ו"מערכים".

**עיריית שפרעם:** מאחר שעיריית שפרעם לא הקימה מערך מתנדבים, היא לא פעלה לגיוס מתנדבים ולא פנתה לתושביה כדי שיירשמו במאגר המתנדבים.

על אף שתיק האב קובע כי במסגרת ההיערכות לקראת מצבי חירום יש לבצע ארגון של מערך המתנדבים, הביקורת העלתה כי עיריית רחובות לא ניהלה מאגר מתנדבים סדור, הכולל מידע מקיף על המתנדבים שנרשמו בו. תחת זאת, העירייה מנהלת קבוצות ביישומון מסרים מידיים ומגייסת צוותי התנדבות לביצוע משימות כאשר עולה הצורך בכך.

על עיריית רחובות להקים מאגר מתנדבים סדור ומפורט, שיסייע לה לארגן את מערך המתנדבים ולנתב מתנדבים מיומנים למגוון משימות במקרה הצורך, לעמוד עימם בקשר, להכשיר אותם ולתמוך בהם בעיתות שגרה וחירום. כן עליה לפעול ככל יכולתה להכשרת המתנדבים שיירשמו במאגר למילוי משימות חירום, בהתאם לתרחישי החירום השונים וצורכי העירייה.

עיריית רחובות מסרה בתשובתה כי בכוונתה להקים מאגר מתנדבים ולכלול בו את קבוצת המתנדבים שביישומון המסרים המידיים, הכוללת 600 מתנדבים.

על אף שבנוהל עדכון ודיווח נקבע כי משרד העבודה יבדוק אם התקן שנקבע לרשות מקומית מאפשר עמידה בתפוקות או בשירות הנדרשים ממנה בעת חירום, בביקורת נמצא כי מספר המתנדבים ותחומי ההתנדבות בכל אחת מהרשויות שנבדקו אינם ידועים למשרד העבודה.

משרד העבודה מסר בתשובתו כי נושא המתנדבים אינו באחריותו, ולא ניתן לגייס מתנדבים במסגרת חוק שירות עבודה בשעת חירום. עם זאת, המשרד מבין את החשיבות של המתנדבים כחלק ממקורות התגבור של כוח האדם ברשויות המקומיות, ועל כן בביקורות שהוא מבצע ברשויות בעניין מוכנות כוח האדם בהן נכללת גם בדיקה של נושא המתנדבים, ובין היתר אם קיים ברשות מערך מתנדבים, מספר המתנדבים, ואם המתנדבים עברו הכשרות.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי הגופים הרלוונטיים לנושא המתנדבים בשעת חירום - משרד העבודה ומשרד הפנים - יאספו את הנתונים בנוגע למספר המתנדבים בכל רשות, לפי תחומי התנדבותם בשיתוף פקע"ר, כל גוף בהתאם לתחומי אחריותו. כך ניתן יהיה לעמוד על היקף הסיוע שעומד לרשות הרשות המקומית. כמו כן, רשימות המתנדבים יכולות לסייע בין היתר בניוד מתנדבים בין רשויות סמוכות בהתאם לצורך.

פיקוד העורף מסר בתשובתו כי קבלת החלטה על הכנת רשימות מתנדבים מתוך כוונה לניידם בין רשויות סמוכות אינה בתחום אחריותו וכי על אף האמור לעיל, עמדתו של פיקוד העורף בנושא היא שרשימה מעין זו אינה רלוונטית לתפיסת ניהול המתנדבים הנהוגה כיום.

משרד העבודה מסר בתשובתו כי הוא מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה, וכי במסגרת אפיון מערכת הריתוק החדשה מתוכננת הקמה של שדה נתונים ייעודי לגבי מספר המתנדבים ברשות, לצורך מעקב אחר מקורות התגבור השונים של הרשויות המקומיות.

## הכשרות למתנדבים

קיימת חשיבות רבה להכשרת בעלי תפקידים לשעת חירום כבר בעת שגרה. משרד הרווחה והביטחון החברתי המליץ כי הגורמים שיש להכשיר הם בעלי התפקידים בחמ"ל המתנדבים; הגורמים המפעילים את המתנדבים; המתנדבים המובילים<sup>66</sup>, במשימות שבהן משובצים כאלו; וכל גורם נוסף אשר תהיה לו גישה להפעלת מתנדבים בשעת חירום<sup>67</sup>. ההכשרה של המתנדבים תכלול הקניית ידע בסיסי ומיומנויות הנדרשים לביצוע תפקידם ותתבצע בשיתוף הגורם המפעיל לכל משימה. כמו כן, היא יכולה להתבצע בשיתוף גורמי צבא (פקע"ר) וארגוני מגזר שלישי העוסקים בתחום<sup>68</sup>.

הכשרת מערך ההתנדבות ברשויות המקומיות נוגעת לשלוש קבוצות יעד עיקריות<sup>69</sup>: הקבוצה הראשונה - כוח האדם המטפל במתנדבים ואחראי להם, ובכלל זה בעלי תפקידים, עובדי הרשות המקומית, מגויסים בשעת חירום או פעילים רשומים הנושאים תפקידים מוגדרים במערך ההתנדבות ברשות המקומית; הקבוצה השנייה - מתנדבים רשומים שהביעו את הסכמתם מראש לבצע בעת הצורך תפקידים ומשימות מוגדרים מראש; הקבוצה השלישית - מתנדבים מזדמנים שאינם מוכרים או רשומים, אשר יתייצבו בעת הצורך לביצוע משימות התנדבות שונות. מתנדבים אלה לא ניתן להכשיר מראש, ויש להיערך, לפי הצורך, להכשרתם והדרכתם עם התייצבותם בעת מצב חירום מתמשך ולפני שיוצבו למשימות הדורשות כישורים מסוימים. הלוח שלהלן מציג את מספר המתנדבים שעברו הכשרות בעיריות שנבדקו - באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות ושרעם.

לוח 11: מספר המתנדבים שהוכשרו ומספר ההכשרות בעיריות שנבדקו משנת 2022

| מספר המתנדבים שעברו הכשרות מ-1.1.22* | באר יעקב              | חדרה                  | מגדל העמק | רחובות | שרעם |
|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------|--------|------|
| 20                                   | 278                   | 177                   | **222     | -      |      |
| מספר ההכשרות למתנדבים מ-1.1.22       | 1 (הכשרת מתנדבי סע"ר) | 12 (כולל מתנדבי סע"ר) | 9         | 13     | -    |

המקור: על פי העיריות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* הנתון מתייחס לסך המתנדבים שהשתתפו בהכשרות השונות בתקופה שצוינה. ייתכנו כפילויות אם מתנדבים השתתפו ביותר מהכשרה אחת.

\*\* מספר המתנדבים ביחידת החילוץ שעברו הכשרה.

נוכח השונות העולה מהלוח בנוגע לכמות המתנדבים שהוכשרו בעיריות שנבדקו ולמספר ההכשרות שארגנו עיריות אלה, בדק משרד מבקר המדינה את תוכניות הכשרת המתנדבים בעיריות שנבדקו. להלן הפרטים:

**באר יעקב:** בביקורת עלה כי אין בעיריית באר יעקב תוכנית להכשרות מתנדבים, וכי לא בוצעו הכשרות למתנדבים בשנים 2022 - 2024, מלבד הכשרת מתנדבי סע"ר שהתבצעה בפברואר 2024.

<sup>66</sup> אם הגורם המפעיל אינו מסוגל לנהל את המתנדבים לבדו בשל העומס בשעת חירום או מסיבות אחרות, ימונה עבור כל משימה מתנדב מוביל אשר יבצע את משימותיו של הגורם המפעיל.

<sup>67</sup> משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הפעלת מתנדבים בשעת חירום: עקרונות ומדיניות (2020).

<sup>68</sup> שם.

<sup>69</sup> נוהל בין-משרדי מס' 98: נוהל בינמשרדי לארגון הפעלת מתנדבים ברשות המקומית בשעת-חירום (2007).

**ח ד ר ה :** בביקורת עלה כי אין בעיריית חדרה תוכנית להכשרות מתנדבים. מנתונים שמסרה העירייה למשרד המדינה באוגוסט 2024 עולה כי בשנים 2022 - 2024 היא ביצעה 11 הכשרות למתנדבים, בין היתר בנושאי כיבוי אש, עזרה ראשונה, אימון ליחידת סע"ר והכשרות בנושא שעת חירום, ובהן השתתפו כ-280 מתנדבים.

**מ ג ד ל ה ע מ ק :** בביקורת עלה כי אין בעיריית מגדל העמק תוכנית להכשרות מתנדבים. מנתונים שמסרה העירייה למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 עולה כי בשנים 2022 - 2024 היא ביצעה שש הכשרות למתנדבים, ובהן קורס סע"ר, קורס מחלצים והכשרה לליווי משפחות, וכי צוות סע"ר מבצע אימון אחת לשלוש שנים. נוסף על כך, באוגוסט 2023 העירייה ביצעה הכשרות לנאמני חירום חרדיים. העירייה ציינה כי מספר התושבים שעברו הכשרות מתקדמות לחילוץ הולך וגדל.

**ר ח ו ב ו ת :** בביקורת עלה כי אין בעיריית רחובות תוכנית להכשרות מתנדבים. מנתונים שמסרה העירייה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 עולה כי משנת 2022 ועד לתום הביקורת היא ביצעה הכשרות שונות למתנדבי יחידת החילוץ העירונית, בין היתר בנושאים של איתור וסריקות, מודיעין אוכלוסייה, רפואה וחילוץ.

על אף המלצת משרד הרווחה והביטחון החברתי, נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא קבעו תוכנית הכשרות למתנדבים, וכי קיימת שונות ביניהן לגבי הכשרות שהעבירו למתנדבים. בעיריית באר יעקב הוכשרו מאז 1.1.22 כ-3% מהמתנדבים הרשומים; בעיריית חדרה הוכשרו כ-15% מכלל המתנדבים הרשומים; ובעיריית מגדל העמק הוכשרו כ-32% מכלל המתנדבים הרשומים במאגר בתקופה שצוינה.

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

עיריית מגדל העמק מסרה בתשובתה כי היא קיימה וממשיכה לקיים באופן שוטף הכשרות ייעודיות למתנדבים בתחומים שונים, מתוך הכרה בחשיבות ההכשרה להיערכות מיטבית למצבי חירום ולשיפור השירות הניתן לאוכלוסייה במצבים כאלה. נוסף על כך, העירייה מתכננת לקיים הכשרה ייעודית למובילי מתנדבים בשעת חירום, לצורך חיזוק מיומנויות הניהול והתגובה באירועי חירום.

עיריית שפרעם מסרה בתשובתה כי היא פועלת במציאות מאתגרת של אילוצים כלכליים ומחסור בכוח אדם זמניים, ויש צורך בתקן כוח אדם ייעודי לשעת חירום ובסיוע תקציבי להקמה והפעלה של מערך מתנדבים. עוד מסרה העירייה כי בזמן מלחמת חרבות ברזל היא ביצעה הכשרות לכ-160 מתנדבים בתחומים של עזרה ראשונה, חובשים וכיתת כוננות. העירייה הוסיפה כי חלק מההכשרות בוצעו בשיתוף פיקוד העורף.

על אף החשיבות 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 כפי שצוינו לעיל - הביקורת העלתה כי גורמי החירום השונים ובהם רח"ל, פקע"ר, משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשרד הפנים, כל גוף בגדרי אחריותו וסמכותו, לא פעלו להסדרת הפעלתו של מערך המתנדבים ברשויות המקומיות ולא קבעו אמות מידה מחייבות להפעלת המערך - וזאת באופנים שיסייעו לרשויות בשילוב מערך המתנדבים בכוח האדם שלהן לשעת חירום.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2025 כי הוא אינו אחראי או אמון על נושא המתנדבים ברשויות המקומיות ובכלל זאת על כל הנוגע להכשרת מתנדבים ברשויות המקומיות.

פיקוד העורף מסר בתשובתו כי הוא מסייע בשמירת כשירותם של מתנדבים בתחומי החילוץ וההצלה מכוח מומחיותו בתחום זה. כן מסר פיקוד העורף כי האחריות למיפוי ולגיבוש של מערך ההתנדבות ברשות המקומית מוטלת על הרשות המקומית, וכי מדור התנדבות ושילוביות בפיקוד העורף מקיים אימונים ותרגולים ברשויות המקומיות וכן מקיים כנסי התנדבות ברמה המחוזית והפיקודית. פיקוד העורף ציין כי הוא משלב את תחומי ההתנדבות בשעת חירום באימוני הרשויות המקומיות - הן באופן עיוני והן באופן מעשי בתרגילי שטח - וכי הוא מקיים כנסים שנתיים בהשתתפות רכזי ההתנדבות ברשויות המקומיות וארגוני התנדבות. כמו כן, הוא מסייע, לצד משרדי הממשלה השונים, בתהליך גיבוש תוכנית המענה לשעת חירום ברשויות המקומיות, ובכללה תחום המתנדבים, ומשתתף בביקורות התלת-שנתיות בתחום זה המתקיימות ברשויות.

רח"ל מסרה בתשובתה כי היא אינה מסדירה את הפעלת מערך המתנדבים ברשויות המקומיות ואמות המידה המחייבות להפעלתו.

משרד מבקר המדינה ממליץ לגורמים הרלוונטיים, ובהם רח"ל, פקע"ר, משרד הרווחה 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.



החשיבות שבהכנת מערך מתנדבים מאומן לתרחישי חירום הועלתה על ידי פקע"ר בין השאר בהנחיות שפורסמו בספר "תורת הפעלת המתנדבים בעורף בחירום" ובתיק האב לשעת חירום, ועל ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים במסמך המדיניות והעקרונות שפרסם בשנת 2020. היערכות בנושא המתנדבים מסייעת לרשויות המקומיות במיון המתנדבים ובניתוב שלהם בשעת חירום למשימות המתאימות לכישוריהם, ומשפרת את היכולות והפעולות של הרשויות המקומיות בעת חירום.

הביקורת העלתה כי מערכי ההתנדבות ברשויות שנבדקו נבדלים אלה מאלה, בין השאר בכוח האדם המועסק בהם, בתפקידיהם, בכפיפותם בעיתות שגרה וחירום, במספר המתנדבים הרשומים ובהכשרות שניתנו להם. נמצא כי לאחר פרוץ המלחמה פנו עיריות באר יעקב, חדרה ומגדל העמק לתושביהן דרך אתרי המרשתת שלהן וברשתות החברתיות, סייעו להם להירשם למאגר המתנדבים העירוניים ופעלו לארגון מאגר המתנדבים ולניתובם לשם מענה על הצרכים שעלו. עיריית באר יעקב דיווחה כי הקימה אתר למתנדבים בשעת חירום; עיריית חדרה דיווחה כי הקימה פורטל מתנדבים מקוון בתחילת המלחמה; עיריית מגדל העמק פרסמה קול קורא ייעודי לקליטת מתנדבים; ועיריית שפרעם לא הקימה מערך מתנדבים עירוני ולא מינתה אחראי לניהולו, לא פנתה לתושבים להצטרף אליו, לא ארגנה את פעילות המתנדבים בעוד מועד לאור תרחישי החירום החזויים ולא הכשירה מתנדבים לפי צרכיה כפי שנחזו בתרחישי החירום השונים. בעיריית באר יעקב הוכשרו כ-3% מהמתנדבים הרשומים מאז 1.1.22; בעיריית חדרה הוכשרו כ-15% מכלל המתנדבים הרשומים; ובעיריית מגדל העמק הוכשרו כ-32% מכלל המתנדבים הרשומים במאגר בתקופה שצוינה.

כן נמצא כי העיריות באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות ושפרעם לא הדריכו את כלל המתנדבים הרשומים במאגריהן בנושא מניעת הטרדות מיניות.

מערך המתנדבים הוא נדבך חשוב במכלול משאבי האנוש של הרשות המקומית ואמור להשתתף בביצוע המשימות המוטלות עליה בעיתות חירום. על הרשויות המקומיות להמשיך לנהל ולתחזק את מערך המתנדבים בעת שגרה, כדי להפיק את המרב ממנו בשעת חירום.

## סיכום

תפקידה של הרשות המקומית הוא לספק לתושביה את כלל השירותים, הן בעיתות רגיעה והן בעיתות חירום ותחת מגבלות, כגון חוסר בכוח אדם ובציוד, ובכלל זה אספקת מזון ומים; טיפול באוכלוסייה נזקקת; העברת מידע לציבור; הסברה ודוברות; מתן שירותים חיוניים בתחום ההנדסה והתשתיות (מים, ביוב ובינוי); פינוי אוכלוסייה למרכזי פינוי; קליטת אוכלוסייה; הפעלת מערכת החינוך בהתאם למדיניות הממשלה. לשם כך נדרשת הרשות המקומית להכשיר מערך כוח אדם לשעת חירום, ובכלל זה מתנדבים.

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 ארגון וסדרי עדיפות השונים מאלו שבעת שגרה. לרשות של הרשות המקומית עומדים כמה כלים היכולים לסייע לה במצבי חירום, ובהם גיוס מתנדבים חדשים והפעלה של מתנדבים רשומים, גיוס חוץ והסתייעות בבני נוער.

הממצאים העולים מביקורת זו מצביעים על ליקויים בהיערכותן של הרשויות המקומיות שנבדקו, ובכלל זה הכנת מערך כוח האדם שלהן, לתרחישי החירום שאליהם התכוננו. בין השאר הועלו ליקויים באיוש התקנים לשעת חירום שנקבעו; בהסמכת בכירים בעירייה לתפקידי מנהלי מכלולים וסגני מנהלי מכלולים; ובהקמתו וארגונו של מערך מתנדבים לשעת חירום, לרבות הכשרתם של המתנדבים לפי צורכי הרשות המקומית. ליקויים אלה עלולים לפגוע במוכנות הרשויות שנבדקו לתרחישי חירום שונים. עם זאת, למעט במועצה המקומית שלומי, אשר תושביה פונו וכוח האדם שלה פוצל בין שלוש רשויות קולטות, הביקורת לא העלתה ליקויים מהותיים בתפקוד כוח האדם - עובדים, מגויסי חוץ ומתנדבים - שהפעילו הרשויות שנבדקו בעת מלחמת חרבות ברזל בכל הנוגע למתן שירותים לתושביהן במצב החירום שנכפה עליהן. יצוין כי מלחמת חרבות ברזל לא תאמה את תרחישי הייחוס שאליהם נערכו הרשויות המקומיות בישראל בכלל והרשויות שנבדקו בפרט, וכי הרשויות פעלו במקרים רבים על פי המצב והצרכים המקומיים שהתעוררו וסיפקו מענה לצרכים אלה בהתאם ליכולתן ולאמצעים העומדים לרשותן.

בתיק האב לשעת חירום לא נקבעו מתווה ואמות מידה לרשויות המקומיות בעניין היקף כוח אדם בשעת חירום הנדרש בהן, והתקן לשעת חירום נקבע על ידי כל רשות מקומית בנפרד. רשימות העובדים לשעת חירום של הרשויות המקומיות שנבדקו לא כללו את מלוא הפרטים החיוניים ליצירת קשר עם העובדים ולשיבוצם במצבי חירום שונים. בעיריות באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות ושפרעם רשימות כוח האדם לשעת חירום כללו עובדים שעזבו ועובדים שהגיעו לגיל פרישה, והעיריות לא גרעו אותם ולא איישו כוח אדם חלופי במקומם. נוסף על כך, העיריות האמורות לא הכשירו את כל בעלי התפקידים הבכירים במערך החירום שלהן כנדרש.

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

מערך המתנדבים הוא נדבך חשוב במכלול משאבי האנוש של הרשות המקומית ואמור להשתתף בביצוע המשימות המוטלות עליה בעיתות חירום. בביקורת עלה כי עיריית שפרעם לא הקימה ולא ניהלה מערך מתנדבים, לא מינתה אחראי למערך ולא קבעה נוהל לקליטת מתנדבים במצבי חירום.

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

מומלץ כי משרד הפנים יגדיר, בשיתוף הרשויות המקומיות, את היקף כוח האדם הנדרש לרשות המקומית בשעת חירום, בהתאם למספר עובדיה ומספר תושביה, וכן יגדיר את סף כוח האדם הנדרש להפעלת הרשות המקומיות 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 שנבדקו לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה ולבחון את ההמלצות שצוינו בו, כדי לשפר את מוכנותן לאירועי חירום עתידיים, תוך הסתייעות במגויסי חוץ ומתנדבים וביצוע הכשרות למנהלי המכלולים וסגניהם ולמתנדבים.