

השלטון המקומי

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

תקציר

הרשות המקומית היא גורם חשוב בהיערכות המדינה להתמודדות עם מצבי חירום וגורם מרכזי במתן פתרונות לתושבים הנמצאים במצבים אלו. למקומה המרכזי של הרשות בהיערכות האמורה יש כמה סיבות, ואלה העיקריות שבהן: הרשות היא הגוף השלטוני שבעת רגיעה מקיים קשר ישיר וקבוע עם האוכלוסייה שבתחומה ואחראי לספק לה את השירותים החיוניים; בתחומה של הרשות המקומית קיימים משאבי כוח אדם ואמצעים אחרים שישמשו בעתות חירום רכיב חיוני בהיערכות של העורף; בעת חירום מתקיים ברשות המפגש של כלל גופי החירום הממלכתיים.

מקומה האמור של הרשות בעתות חירום קיבל ביטוי במערכת הנורמות שנקבעו בידי גופי החירום הממלכתיים, וכן במבנה הארגוני והתפקודי שאמור לפעול בעתות חירום. המסגרת הנורמטיבית להיערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום התהוותה במהלך השנים ונקבעה בעיקר בחוקים (דיני הרשויות המקומיות), בהחלטות ממשלה, בנוהלי משק לשעת חירום (להלן - מל"ח) ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

הרשות המקומית המספקת את צורכי התושבים בעת רגיעה אמורה להמשיך ולספק את מרבית הצרכים בעתות חירום וגם למלא משימות נוספות הנובעות מהמצב. ככלל, ההיערכות הנדרשת להפעלת המשק בעת חירום, שנקבעה בנהלים של מל"ח, היא הבסיס לתפקוד הרשויות המקומיות במצבי חירום שונים.

היערכות הרשות המקומית לעת חירום כוללת מכלול של מערכים תפקודיים שאמורים לפעול בתיאום ביניהם¹. המדובר, בין היתר, בהקמת תשתית ארגונית בתחומים האלה: אספקה של שירותים חיוניים לרבות חלוקת מזון; טיפול באוכלוסייה נזקקת; העברת מידע לציבור, הסברה ודוברות; מתן שירותים חיוניים בתחום ההנדסה והתשתיות (מים, ביוב ובינוי); פינוי אוכלוסייה למרכזי פינוי; הפעלת מערכת החינוך בהתאם למדיניות הממשלה.

לצורך הפעלת המערכים הללו נדרשת הרשות להקים ולהפעיל מרכזי הפעלה, מוקדי מידע, וחפ"ק (חבורת פיקוד קדמית). למילוי המשימות האמורות נדרשת היערכות

1 המערכים נקבעו לפי חוקים, החלטות ממשלה ונהלים (ראו להלן).

נרחבת בתחום כוח האדם (ריתוק עובדי הרשות המקומית, הקמת מערך מתנדבים, והסתייעות בכוח אדם צבאי), ובתחום הלוגיסטי (אמצעים וכלי רכב). כן נדרשת מידה רבה של תיאום עם גופי החירום הממלכתיים, ואלה העיקריים שבהם: מל"ח שבמשרד הביטחון, פיקוד העורף ויחידות ההגנה המרחבית בפיקודים המרחביים בצה"ל (להלן - ההגמ"ר) ומשטרת ישראל; וכן עם האגף לשירותי חירום במשרד הפנים.

לאופן שבו נערכו הרשויות המקומיות לעת חירום הייתה השפעה על מידת התפקוד של העורף במהלך ימי מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה) בקיץ 2006. היערכות זו אמורה להיות תוצאה של פעילות מובנית ומתמשכת של הרשויות המקומיות ושל גופי החירום הממלכתיים. פרק זה "ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום" משיק לפרק "תפקודן של הרשויות המקומיות בעת המלחמה". יש מתאם בין מידת ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום לבין מידת התפקוד שלהן במהלך ימי המלחמה. המסקנות שפורטו בשני הפרקים האמורים צריכות אפוא לשמש כלי שיסייע לראשי הרשויות, למל"ח, לפיקוד העורף, לפיקוד צפון ולמשרד הפנים בתהליך תיקון הליקויים ושיפור ההיערכות של העורף לקראת שעת מבחן.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום. נבדקו התחומים האלה: הטמעת נוהלי החירום ברשויות המקומיות; הפערים בין נוהלי החירום לבין ההיערכות של הרשויות ערב המלחמה; תרגול הרשויות לעתות חירום; פעילותן של ועדות מל"ח ברשויות; יחסי הגומלין בין צה"ל ובין הרשויות; פעילות משרד הפנים בנוגע להיערכות הרשויות לשעת חירום.

לצורך הבדיקה אסף משרד מבקר המדינה מידע ב-33 רשויות מקומיות בצפון²; נעשתה ביקורת פרטנית בעיקר בחמש רשויות: עיריית קריית שמונה, שבראשה עומד מר חיים ברביבאי; עיריית צפת, בראשות מר ישי מימון; עיריית עכו, בראשות מר שמעון לנקרי; עיריית נהריה, בראשות מר ג'קי סבג; ומועצה מקומית מג'אר, בראשות מר זיאד דגש. הביקורת נעשתה גם בצה"ל: בפיקוד העורף וביחידות ההגמ"ר של פיקוד צפון; במל"ח - מטה מל"ח ארצי, ועדת מל"ח פיקוד צפון, ועדות מל"ח מחוזיות גליל מערבי וגליל מזרחי ובאגף לשירותי חירום במשרד הפנים.

2 אלשאג'ור, הגליל העליון, חורפיש, חיפה, חצור הגלילית, טבריה, יסוד המעלה, כסרא סמיע, כפר ורדים, כרמיאל, מבואות החרמון, מג'אר, מגדל העמק, מטה אשר, מטולה, מעלה יוסף, מעלות-תרשיחא, מרום הגליל, נהריה, נצרת, נצרת עילית, נשר, עכו, עפולה, פקיעין, צפת, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית ים, קריית מוצקין, קריית שמונה, ראש פינה ושלומי.

עיקרי הממצאים

דוח ביקורת זה חושף תמונה עגומה שמראה כי רמת ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום בכלל ולהתקפת רקטות או טילים ממושכת בפרט הייתה ירודה ביותר כשפרצה המלחמה. נמצא פער גדול ויסודי בין הנהלים וההנחיות שנקבעו בידי הגורמים הממלכתיים העוסקים בנושא לבין פעולות ההיערכות שנעשו במהלך השנים האחרונות. בחלק מהתחומים שנבדקו לא הונחה כלל תשתית ארגונית ותפקודית שהיא תנאי למתן הפתרונות הדרושים לאוכלוסייה בעורף.

בדוח מפורטים ממצאים קשים הנוגעים לתשעה תחומי היערכות מרכזיים: תרגול; כוח האדם; טיפול באוכלוסיות נזקקות; חלוקת מזון; דוברות והסברה; מרכזי השליטה וההפעלה; שיטת "חלונות הזמן"³; ועדות מל"ח המקומיות; היערכות לפעילות משותפת של צה"ל (פיקוד העורף ופיקוד הצפון) והרשויות המקומיות.

מציאות זו נוצרה בראש ובראשונה בשל מחדלי הרשויות המקומיות. ואולם לדעת משרד מבקר המדינה, גם אופי פעילותם ומעורבותם של הגופים הממלכתיים - מל"ח, פיקוד העורף, פיקוד הצפון ומשרד הפנים - הייתה לקויה ותרמה להיווצרות המציאות הקשה.

להלן פירוט הממצאים:

1. הטמעה של נוהלי החירום ברשויות המקומיות

גופי החירום הממלכתיים הכינו בסוף שנת 2002 ובסוף שנת 2004 שני מסמכים מרכזיים שהסדירו את הקמת התשתית הארגונית להיערכותה ולתפקודה של הרשות המקומית בעתות חירום - תיקי אב להפעלת העיריות והמועצות המקומיות בעת חירום (להלן - תיקי האב); והנוהל הכללי של מל"ח לתכנון, ארגון, ותפעול מערך מל"ח ברשות המקומית (להלן - הנוהל הכללי). ביסודם של מסמכים אלו עומדים כמה מערכים ארגוניים ותפקודיים המהווים יחד תפישת הפעלה שלמה של הרשות המקומית בעת חירום.

(א) נמצא כי הפעולות של משרד הפנים, פיקוד העורף, מל"ח ומרכז השלטון המקומי להכנת תיקי האב וקביעת הנוהל הכללי בעקבותיו נעשו בלי שנקבעה תכנית להטמעתם וליישומם ובלי שנקבע מי אחראי לכך.

(ב) הרשויות המקומיות שנבדקו לא מילאו את חובתן הבסיסית בתחום ההיערכות לעתות חירום בכל הקשור לקביעת הנהלים הפנימיים לפעילותן במצבים האלה בהתאם למערך התפקודי שנקבע בתיקי האב ובנוהל הכללי. מל"ח, פיקוד העורף, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי לא עשו בקרה, כדי לבחון אם הרשויות קבעו נהלים בהתאם לעקרונות שנקבעו בתיקי האב. יודגש כי חובתן זו של הרשויות הממלכתיות מקבלת משנה תוקף נוכח העובדה שאחת המטרות העיקריות של תיקי האב היא לשמש בסיס לקביעת מתכונת להכנת נוהלי חירום ברשות המקומית.

3 חלונות זמן - פרקי זמן מסוימים במהלך היממה שבהם הציבור יוכל לצאת מהמקלטים ומהבתים לצורך הצטיידות במצרכים, לסידורים ולקבלת סיוע.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, לפיקוד העורף, למל"ח ולמרכז השלטון המקומי כי פעולותיהם להכנת תיקי האב בלי שנקבעה תכנית להטמעתם וליישומם ובלי שנקבע מי אחראי לכך, היא פעולה שתרומתה לקידום היערכותן של הרשויות המקומיות לעתות חירום מוגבלת ביותר.

2. היערכות בתחום כוח האדם

מילוי מכלול המשימות המוטלות על הרשות המקומית בעתות חירום לפי נוהלי מל"ח ולפי תיקי האב, דורש היערכות נרחבת בתחום כוח האדם. ככלל, בנוסמות בדבר תפקוד הרשות המקומית בעת חירום נקבעו שלוש קבוצות עובדים עיקריות שבאמצעותן היא אמורה למלא את משימותיה: עובדי הרשות, מתנדבים וכוחות צה"ל.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות שנבדקו, למל"ח, לפיקוד העורף ולפיקוד הצפון כי הממצאים שהועלו בנושא זה מעידים כי היערכות הרשויות להפעלת מערך כוח אדם שישפק את הצרכים הדרושים בעת חירום הייתה לקויה. אף אחת מהקבוצות האמורות - עובדי הרשות, המתנדבים וכוחות צה"ל - לא הייתה ערוכה כראוי.

(א) ריתוק⁴ עובדי הרשות המקומית בעת חירום דורש תדריכים ותרגילים שיבטיחו הבנה של תהליך הגיוס ומשמעויותיו בקרב כל אחד מהעובדים שאמורים להיות מרותקים. נמצא כי היערכותן של הרשויות המקומיות שנבדקו בתחום ריתוק העובדים לא כללה תדריכים ותרגילים.

(ב) כמה מהרשויות המקומיות שנבדקו לא דיווחו למל"ח וליחידה לכוח אדם בשעת חירום במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה כי דאגו לתיקון הליקויים שעלו בביקורות שנעשו אצלם בשנים 2004-2006 בנוגע להיערכותן לעתות חירום בתחום כוח האדם. הליקויים בתחום זה הם מהותיים, שכן תחום זה הוא בסיס למערך פעילותה של הרשות בעת חירום.

(ג) על הרשות המקומית להיערך להפעלת מתנדבים שנועדו לסייע לעובדיה ולחיילי צה"ל במילוי המשימות בעת חירום. נמצא שלא יושם נוהל בין-משרדי לארגון הפעלת מתנדבים ברשות המקומית לשעת חירום. הרשויות המקומיות בצפון רובן ככולן לא הקימו בשנים האחרונות מערך התנדבות על פי הנוהל.

(ד) מל"ח ופיקוד העורף סיכמו בדצמבר 2004 כי במצב של תקיפה מתמשכת על יישובים שבעטיה משתנה שגרת החיים באופן מהותי יסייע פיקוד העורף לרשויות המקומיות בגיזרה שהוא מופקד עליה באמצעות יחידותיו גם בביצוע משימות, בכללן: חלוקת מצרכי מזון ומים, סיוע רפואי לנפגעים מפעולות אויב, טיפול באוכלוסייה במצבי לחץ ובאוכלוסייה השוהה במקלטים, סיוע במוסדות לקשישים וסיוע לאוכלוסייה חלשה. גם פקודת מטכ"ל מיוני 2004 המגדירה את תפקידי ההגמ"ר של פיקוד הצפון קובעת כי עליו לסייע למערך מל"ח באספקת שירותים חיוניים לאוכלוסייה האזרחית במצבי עימות שונים.

4 הסדרה מראש של הישגותם של עובדי הרשות המקומית בעבודה ברשות בשעת חירום. עובד שרותק בצו חייב להתייצב בזמן ובמקום שנקבעו לכך בצו ולבצע כל עבודה שתוטל עליו מזמן לזמן.

נמצא כי פיקוד העורף, פיקוד הצפון (ההגמ"ר) והרשויות המקומיות לא בחנו את צורכי הסיוע וכוח האדם בכל רשות ורשות. פיקוד העורף לא בחן מה הם הכוחות שיש להקצות לכל רשות בתרחיש של התקפת רקטות נרחבת על הצפון. בהיעדר ניתוח של צורכי הסיוע הנדרש בכל יישוב, וללא תכנון של הקצאת הכוחות והאמצעים למילוי המשימה נוצרה בימי המלחמה עמימות בעניין מחויבות פיקוד העורף להגיש סיוע לאוכלוסייה והיקפו.

בין היתר נמצא כי עם פרוץ המלחמה נחשפו במקרים מסוימים פערי תפיסה משמעותיים בין רשויות מקומיות לצה"ל בנוגע לאופן ההתארגנות ולחלקו של צה"ל במתן הסיוע לאוכלוסייה.

משרד מבקר המדינה העיר לפיקוד הצפון, לפיקוד העורף ולרשויות המקומיות כי תהליך הקצאת הכוחות של צה"ל למתן סיוע לרשויות המקומיות דורש בחינה יסודית.

3. היערכות בתחום הטיפול באוכלוסייה

הלך בדבר הצורך לטפל באוכלוסייה בעתות חירום נלמד במהלך התמודדות של קהילות ורשויות מקומיות עם מצבי חירום שונים. בדצמבר 1998 הכינה הוועדה הבין-משרדית לתיאום הטיפול באוכלוסייה בשעת חירום אוגדן נהלים בין-תחומי לרשות המקומית. באוגדן זה מרוכזים הנהלים הקיימים לכדי נוהל בין-משרדי אחיד שנועד להנחות את ראשי ועדות מל"ח ברשויות המקומיות בכל הקשור להתארגנות ולהפעלה של המערכות המיועדות לסייע לאוכלוסייה בשעת חירום. ההוראות העיקריות שנקבעו באוגדן האמור שולבו בתיקי האב. ההיערכות למתן סיוע לאוכלוסייה בתחומים שונים אמורה להיעשות לפי תיקי האב, באמצעות המחלקות והאגפים של כל רשות ורשות שיפעלו במסגרת מכלול הטיפול באוכלוסייה. רכיבי ההיערכות בתחום זה נקבעו בנוהל ייעודי של מל"ח ובתיקי האב.

הממצאים שהועלו מעידים שהיערכות הרשויות המקומיות למתן הסיוע האמור ברשויות שנבדקו וברשויות נוספות שמשרד מבקר המדינה אסף מידע בדבר היערכותן לעתות חירום היה לקוי. מכלול הטיפול באוכלוסייה לא הוקם, לא נקבעו נוהלי הפעלה לעתות חירום, לא נאסף מידע מפורט אודות האוכלוסייה הנזקקת ולא הוקמו צוותי התערבות רב-מקצועיים.

4. היערכות לאספקה ולחלוקה של מצרכי מזון

חלוקת מזון למקלטים דורשת היערכות נרחבת בתחום כוח האדם וכלי רכב שכן מדובר בהובלה וחלוקה של מצרכים לעשרות אלפי אנשים. תפקידה של הרשות המקומית בכל הנוגע לאספקה ולחלוקה של מזון לתושבים נקבעה בכמה נהלים של מל"ח. בתחום ההיערכות לחלוקת המזון נמצאו שלושה ליקויים עיקריים: 1. לא נעשו פעולות ההיערכות שנקבעו בנוהל המזון; 2. לא נעשתה בחינה של ממש בדבר התשומות הלוגיסטיות הנחוצות למילוי המשימות שנקבעו בנוהל המזון; 3. לא היתה כלל היערכות לחלוקת מזון ביישובים שאינם בקו העימות.

(א) ברשויות שנבדקו וברשויות רבות נוספות שמשרד מבקר המדינה אסף מידע בדבר היערכותן לעתות חירום ותפקודן בימי המלחמה, לא היתה היערכות מקדימה לחלוקת מזון לתושבים בעתות חירום. לא נבחן מהו היקף כוח האדם וכמה כלי רכב וזמן דרושים למילוי משימה זו. בחינה כזאת אמורה לקבוע את התשומות הנחוצות לגודל של אוכלוסייה מסוימת, לרבות היקף כוח האדם הדרוש למילוי המשימה; מספר כלי הרכב וגודלם; הזמן הדרוש למילוי המשימה.

(ב) צה"ל (פיקוד הצפון ופיקוד העורף) אמור לסייע לרשויות המקומיות בכוח אדם וברכב כדי לספק את המצרכים הדרושים לאוכלוסייה השוהה במקלטים. נמצא כי ההיערכות של צה"ל ושתי רשויות בקו העימות - עיריות נהריה וקריית שמונה - למתן הסיוע האמור הייתה לקויה. שתי העיריות לא בחנו ולא קבעו אילו צוותים שלהן ואילו כלי רכב ואמצעים יוקצו לצורך זה.

(ג) משרד מבקר המדינה מעיר לפיקוד העורף ולמל"ח, כי לפי נוהל בין משרדי מס' 146 "יחסי הגומלין ושיתוף פעולה מערך מל"ח - פיקוד העורף", ונוכח האפשרות שהעורף יותקף ברקטות במשך זמן רב, היה עליהם להיערך לחלוקת מזון למקלטים גם ביישובים שאינם בקו עימות אבל נמצאים בטווח הירי. ההיערכות כוללת הכנת נהלים מפורטים, הקצאת אמצעים לוגיסטיים, תיאום והכנת הרשויות המקומיות לאפשרות שיצטרכו לעסוק עם פיקוד העורף גם בחלוקת מזון למקלטים.

(ד) ועדות מל"ח המקומיות ביישובי קו עימות היו אמורות להכין מראש רשימה של כל המקלטים - ציבוריים ופרטיים⁵ - ביישובים. רשימה זו תכלול, לפי נוהל המזון, את מספר המקלט, כתובתו, קיבולתו, שם האחראי למקלט וכמות משוערת של מצרכי המזון שיוספקו למקלט. נמצא כי לעיריות קריית שמונה ונהריה לא היו רשימות של המקלטים הפרטיים; היו להן רשימות של המקלטים הציבוריים אולם לא היו נתונים על קיבולת המקלטים וכמות המזון המשוערת הדרושה להם.

5. היערכות בתחום המידע לציבור, הסברה ודוברות

הרשויות המקומיות אחראיות לתכנון ולארגון המידע לציבור לקראת עתות חירום כדי להפיצו במסגרת הבטחת אספקה, מצרכים ושירותים חיוניים לאוכלוסייה בעת חירום. בנובמבר 1995 קבע מל"ח נוהל בנושא תכנון, ארגון ותפעול ברשות המקומית - מידע לציבור (להלן - נוהל המידע לציבור). אחד המכלולים שעל הרשות להקים, לפי תיקי האב, הוא מכלול מידע לציבור, הסברה ודוברות (להלן - מכלול המידע לציבור).

נמצא שרוב הרשויות המקומיות שנבדקו לא הקימו לפני המלחמה את הבסיס להפעלת מערך המידע לציבור: לא הוקמו מכלולי המידע לציבור, לא נעשו היערכויות להפעלת מוקדי החירום במתכונת שנקבעה בתיקי האב ולהפעלת לשכות מידע וצוותי מסבירים. כתוצאה מכך גובשו המערכים הללו בכל אחת מהרשויות במהלך המלחמה ודבר זה פגע ביכולתן לספק את השירותים האלה בצורה מיטבית.

5 מקלטים פרטיים - מקלטים שנועדו לבית מסוים, שבו שוהות כמה משפחות.

6. היערכות להפעלת שיטת "חלונות זמן"

במצב שבו נדרשים התושבים לשהות ממושכת במקלטים רשאי הפיקוד המרחבי לקבוע באזור קו העימות פרקי זמן מסוימים במהלך היום (להלן - חלונות זמן) שבהם יוכל הציבור לצאת מהמקלטים ומהבתים לצורך הצטיידות במצרכים וקבלת סיוע בתחומים אחרים (להלן - שיטת חלונות הזמן).⁶

נמצא כי ההיערכות של פיקוד צפון ומל"ח להפעלת שיטת חלונות הזמן הייתה לקויה. שני הגופים הללו לא הוציאו פקודה או נוהל המפרטים את כל ההוראות והתהליכים ליישום השיטה; במסגרת התרגילים של מל"ח שהתקיימו בשנים 2002-2006 ברשויות המקומיות באזור קו העימות לא תורגלה הפעלת השיטה במשותף עם כל הגורמים שאמורים להשתתף ביישומה; מל"ח לא תידרך ולא העביר לגופים המוסדיים והמסחריים שאמורים לספק צרכים חיוניים בעת חירום, חומר כתוב בנוגע לעקרונות ההפעלה של השיטה. תדריכים וחומר כאמור אף לא ניתנו לרשויות המקומיות באזור קו העימות; לא נעשה תכנון מפורט בעניין אופן הפצת הודעות בקשר לחלונות הזמן באמצעות מכלול המידע לציבור, אגב בחינת מרב האמצעים הקיימים להפצת המידע.

7. תרגול הרשויות המקומיות לעתות חירום בידי מל"ח

תרגול הרשויות המקומיות בידי מל"ח הוא נדבך מרכזי בהתכוננות העורף לעתות חירום בכלל ובהכנת הרשויות להתמודדות עם עתות חירום בפרט. הליקויים שהועלו בתחום זה הם מהותיים, להלן העיקריים שבהם:

(א) ברשויות שנבדקו לא נעשו בחמש השנים האחרונות תרגילים ב"רמת השטח" (תרגיל משולב). יוצא אפוא כי הפעלת המערכים התפקודיים שאמורים לספק פתרונות בעתות חירום לא נבחנה הלכה למעשה ולכן לא התאפשר לגלות את נקודות החולשה של ההיערכות.

(ב) בתרגילים של הרשויות שנבדקו לא ניתן ביטוי לחלק ניכר מן המרכיבים הארגוניים והתפקודיים שאמורים לפעול בעת חירום כפי שנקבעו בתיקי האב ובנוהל הכללי.

(ג) בתרגילי מל"ח שנעשו ברשויות שנבדקו ניתן ביטוי לתפקוד הרשות המקומית רק במצב מלחמה מלא, ולא במצבי ביניים, שאחד מהם מתייחס ל"מצב מיוחד בעורף". לא נעשו הפעולות לתרגול ולהטמעה של ההגדרות של כל מצב, המאפיינים התפקודיים בכל מצב והמעברים ממצב אחד למשנהו.

(ד) על פי החוק⁷ בראש ועדת מל"ח המקומית יעמוד ראש הרשות המקומית. נמצא כי כמה מראשי העיריות שנבדקו (עכו ונהריה), לא השתתפו בתרגילי מל"ח שנועדו בעיקר לתרגל את עבודת הוועדות. כמה מראשי העיריות שהשתתפו בתרגילים לא

6 מדיניות המיגון של פיקוד העורף מבחינה בין יישובי קו עימות שבהם נדרשו התושבים לשהות במקלטים ברציפות לבין יישובים שאינם בקו עימות ובהם נדרשו התושבים לשהות בקרבת מרחבים מוגנים. לפיכך נקבע כי שיטת חלונות הזמן תופעל ביישובי קו עימות.

7 סעיף 165 לפקודת העיריות (נוסח חדש); סעיף 126 לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א 1950 וסעיף 43 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) תש"ח-1958.

נכחו בהם מתחילתם ועד סופם, אף כי כל תרגיל נמשך כחצי יום עד יום שלם. בהיעדרותם של ראשי רשויות מקומיות מתרגילי מל"ח, שהם כלי עיקרי להכנת הרשות לעת חירום, יש כדי להעיד שמידת מחויבותם להיערכות הרשות לעת חירום מועטה.

(ה) נמצא כי בשנים 2002-2006, מאז הוקמו יחידות הקישור לרשויות המקומיות (להלן - היקל"רים)⁸, לא גויסו לתרגילי מל"ח, לבד ממפקדי היקל"ר, נציגים אחרים של היקל"ר לרבות הנציג שאמור למלא תפקיד במוקד העירוני של הרשות המקומית. עוד נמצא כי באחדים מתרגילי מל"ח שהתקיימו ברשויות שנבדקו לא השתתף שום נציג מהיקל"ר.

(ו) בשנים 2004-2006 לא נעשו ברשויות המקומיות (למעט תרגיל אחד בחיפה במרס 2006) תרגילים לתרגול העבודה המשותפת עם כוחות פיקוד העורך בכל הקשור להגשת סיוע לאוכלוסייה בתחומים שונים.

(ז) גדודי ההגמ"ר של פיקוד הצפון לא תורגלו בשנים 2004-2006 למילוי משימותיהם בתחום הרשויות המקומיות והסיוע לאוכלוסייה.

(ח) בתרגילים ובביקורות של מל"ח המתקיימים ברשויות המקומיות משתתפים חברי ועדת מל"ח המקומית ובעלי תפקידים בכירים במטה החירום, לפיכך יש חשיבות מרובה ללימוד ולהכשרה של כל עובדי הרשות המקומית המיועדים למלא תפקידים בעת חירום.

נמצא כי בחמש הרשויות שנבדקו לא נערכו על ידי הרשויות המקומיות, בשנים 2002-2006, תרגילים או השתלמויות במטרה להכין את עובדיהן למילוי תפקידים בעת חירום.

8. ועדות מל"ח ברשויות המקומיות והערכת מל"ח את תפקודן

ועדת מל"ח המקומית היא המסגרת הארגונית הבסיסית האחראית להיערכותה ולתפקודה של הרשות המקומית בעת חירום. למידת התפקוד של ועדות אלה יש השפעה ישירה ומכרעת על הסיוע שיקבלו התושבים בעורף בעת חירום. נמצאו ליקויים הנוגעים לעצם מינוי חברי הוועדות הללו ולהתכנסותן. הממצאים מעידים על מחדלים של הרשויות המקומיות שנבדקו: הן לא מילאו את תפקידן לקיים מבעוד מועד את כל הפעולות וההכנות הנדרשות להפעלתן בעתות חירום ולמתן הסיוע הנדרש לתושבים. האחראיות בעניין זה נופלת, בראש ובראשונה, על ראשי הרשויות המקומיות שהם יושבי ראש ועדות מל"ח המקומיות שהזניחו את הטיפול בתחום זה במשך שנים.

ההערכות השנתיות של מל"ח בעניין איוש ועדות מל"ח המקומיות ותדירות ישיבותיהן⁹, לא הצביעו על האיוש החסר ומיעוט הישיבות ברשויות המקומיות שנבדקו ובכך נמנעה נקיטת פעולות לתיקון הליקויים. יצוין שכבר בשנת 2001 נמצאו הליקויים האלה בביקורת שעשה משרד הפנים ברשויות מקומיות רבות, אולם לא

8 היקל"ר נועד להוות הגוף שיקשר בין הרשות המקומית לבין צה"ל.

9 הערכות אלה הן שניים מהמדדים של דוח המוגש בכל שנה על ידי מל"ח לשר הביטחון, ראו להלן "הדיווחים של מל"ח לשר הביטחון בדבר מוכנות הרשויות המקומיות לעת חירום" בפרק זה.

הופקו לקחים ולא נעשה די לתיקון הליקויים, על אף שהם מעידים על כשל תפקודי יסודי שעלולות להיות לו השפעות על פעילות הרשויות המקומיות בעת חירום.

9. היערכות צה"ל לעבודה עם הרשויות המקומיות בעת חירום

צה"ל מסייע לרשויות המקומיות שבצפון באמצעות שני פיקודים: פיקוד הצפון, הפועל באמצעות יחידות ההגמ"ר באזור "קו העימות" הסמוך לגבול הצפון; ופיקוד העורף, הפועל באמצעות יחידותיו באזורים האחרים שמדרום לתחום האחריות של פיקוד הצפון. בשני הפיקודים ישנן יחידות מילואים שאמורות לסייע לרשויות המקומיות בעת חירום.

ככלל, שני הפיקודים קבעו בפקודות ובנהלים כי בעת חירום על יחידותיהם לסייע לרשויות המקומיות בפעולות הסיוע לאוכלוסייה.

(א) יחידות קישור לרשויות המקומיות (היקל"רים)

בשל הקשר הלקוי שנמצא בין פיקוד העורף לרשויות המקומיות הוקמו בשנים 2001-2002 היקל"רים.

נמצא כי רוב היקל"רים באזור הצפון לא היו מאוישים ערב המלחמה לפי תקן כוח האדם שנקבע להם. היקל"רים גם לא התאמנו בשנים האחרונות ולא השתתפו בתרגילי מל"ח שנעשו ברשויות המקומיות.

פיקוד העורף לא הכין במהלך השנים האחרונות את מערך היקל"רים שיבסס את העבודה המשותפת שלו עם הרשויות המקומיות בעת חירום, וזאת בלי שהתקבלה החלטה כלשהי בדרג המטה הכללי בדבר שינוי תפקידי המערך או צמצום פעילותו.

(ב) יחידות הגמ"ר בפיקוד הצפון

במסגרת יחידות הגמ"ר של פיקוד הצפון פועלים שלושה "גדודי עיר" האחראים להגנה המרחבית בערים שבאזור קו העימות (נהריה, קריית שמונה ומעלות) וכן שני גדודים האחראים לאזורי המרחב הכפרי.

נמצא כי בשנים 2003-2006 קציני המטה של גדודי העיר לא השתתפו בתרגילים, בביקורות ובדיונים שהתקיימו בערים. עובדה זו השפיעה ישירות על מידת המעורבות ושיתוף הפעולה בין יחידות ההגמ"ר ובין הרשויות המקומיות. קציני הגדודים לא הכירו את ממלאי התפקידים ברשות, את נוהלי החירום הרלוונטיים ואת אופי המשימות הצפויות.

10. פעילות משרד הפנים בנוגע להיערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולשרי הפנים שביהנו בתפקיד בשנים האחרונות, כי פעילותו של משרד הפנים בתחום החירום לקתה בכך שלא עמדה על מכלול פערים יסודיים בין רמת ההיערכות של כמה מהרשויות המקומיות לעתות

חירום לבין הנורמות שנקבעו ואשר המשרד עצמו השתתף בקביעת חלק מהן. גם אם לעתים העלה האגף לשירותי חירום שבמשרד הפנים ממצאים המעידים על פערים מסוימים, הם לא הובילו לקיום הערכה כוללת ולהתענה על קיומה של בעיה חמורה בדבר ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אמנם לפי הוראות הדין משרד הפנים אינו נושא באחריות העיקרית להכנת העורף והרשויות המקומיות לשעת חירום, אולם אחריותו הכוללת לפעילותו ולתפקודן של הרשויות מגלמת בתוכה זיקה גם לפעילותן בתחום החירום. כמו כן למשרד הפנים זיקה ישירה לתחומים מסוימים הקשורים לנושא החירום, כגון תחום תקציבי הג"א ותחום המקלוט. גם פעולותיו והחלטותיו של המשרד בקשר לתחום החירום מלמדים שיש לו זיקה לנושא: מדובר, בין היתר, בתפקידים שהגדיר המשרד לאגף לשירותי חירום; בביקורות שקיים האגף במהלך השנים האחרונות; מעורבותו הישירה של המשרד בכתיבת תיקי האב; וחוזר המנכ"ל שכלל הנחיות של המשרד לרשויות המקומיות בעניין היערכותן לחירום.

בכל האמור לעיל היה כדי להביא לכך שמשרד הפנים ידרש לעקוב אחר רמת ההיערכות של הרשויות המקומיות בהתאם לנורמות שנקבעו בהשתתפותו. במעקב כזה היו נחשפים הפערים המהותיים בין הנורמות לבין רמת כשירותן והיערכותן של הרשויות והשפעתם על יכולתן למלא את המשימות המוטלות עליהן בעתות חירום, ובעקבות זאת היה המשרד יכול להתריע על כך לפני משרד הביטחון ובמידת הצורך גם לפני הממשלה.

11. הדיווחים של מל"ח לשר הביטחון בדבר מוכנות הרשויות המקומיות לעת חירום

ממלא המקום הקבוע של יו"ר ועדת מל"ח העליונה מגיש אחת לשנה לשר הביטחון דוח שעניינו "נתוני הערכת מוכנות רשויות מקומיות". מטרת הדוח היא להציג לשר נתונים בדבר מידת המוכנות של הרשויות במכלול של נושאים ולפי מדדים מוגדרים. בדוח נמסרים בין השאר פרטים על מצאי ציוד מל"ח, מרכזי ההפעלה של הרשויות וארגונים, תרגילים וביקורות שנעשו ברשויות והערכות של ראשי המטות של מחוזות מל"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לממלא מקום הקבוע של יו"ר ועדת מל"ח העליונה, מר ארנון בן עמי, כי בחינת ההערכות, שניתנו לחמש הרשויות המקומיות שנבדקו, שהגיש מל"ח לשר הביטחון בשנים 2004 ו-2005 והשוואתן לממצאים שהעלתה הביקורת בעניין היערכותן, מלמדת שההערכות היו מוטות כלפי מעלה ולא שיקפו את המציאות.

סיכום והמלצות

היכולת של מדינת ישראל להתמודד עם עתות חירום ולהשיג מטרות במצבי משבר ובמלחמות תלויה במידה רבה במוכנות של העורף והרשויות המקומיות להתמודד עם עתות חירום.

ערב המלחמה, בשל כשלים שהיו בשנים האחרונות בתהליך היערכותן לעתות חירום, כמעט לא היו הרשויות המקומיות מוכנות להתמודד עם מצבים אלו. הליקויים האמורים נוגעים גם לגופים הממלכתיים הקשורים בעבודתם לרשויות.

הכשלים נובעים מהעובדה שבמשך השנים האחרונות לא פעלו הרשויות המקומיות כדי להקים את המערכת שעיקריה מפורטים בתיקי האב ואשר נועדה לאפשר להן התמודדות עם עתות חירום. רבות מהפעולות שנעשו ברשויות בשנים האחרונות בתחום ההיערכות לעתות חירום נשאו אופי טכני, ולא נבחן הפער בין מידת ההיערכות לבין הדרישות שנקבעו בנהלים ובהנחיות; גם לא נותחה כיאות היכולת של הרשויות להתמודד עם מצב חירום מתמשך כגון זה שהיה במלחמה.

ראוי שהרשויות המקומיות תהיינה ערות יותר לעניין מוכנותן לעתות חירום. עליהן לפעול בשיטתיות להקמה, לתרגול ולהפעלה של כל אחד מהמערכים שנועדו לפעול בעתות חירום. פעולות אלו צריכות להיעשות לפי ההוראות וההנחיות שנקבעו בתיקי האב ובנוהלי מל"ח.

כל תכנית לתיקון המצב בתחום זה צריכה להיעשות בהתחשב בהיקפן ובמורכבותן של המשימות הקשורות בהכנת הרשויות המקומיות לעתות חירום, במגבלות התקציב של רבות מהן וכל אלה דורשים מעורבות ממשית של הגופים הממלכתיים בתהליכים שנועדו להעלות במידה רבה את המוכנות. אופי המעורבות והפעילות של גופים אלו בשנים שקדמו למלחמה לא הביא לפתרון הבעיות הקיימות. מל"ח, צה"ל ומשרד הפנים חייבים לקיים יחד הערכות תקופתיות בדבר מידת המוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום, ובמידת הצורך להעביר מידע רלוונטי בנושא זה לדרג המדיני.

המציאות שבה מתפקדות בשנים האחרונות רשויות מקומיות בישראל השפיעה בין היתר על התשומות שהן השקיעו בתחום ההיערכות לעת חירום. במקרים רבים נדחה תחום זה מפני היום יום. המציאות אליה נקלעו מאות אלפים מתושבי המדינה במלחמה מדגישה את חובתן של הרשויות המקומיות למלא תפקידן בתחום ההיערכות לעתות חירום וזאת גם תחת אילוצי השיגרה עימן הן מתמודדות.



מבוא

הרשות המקומית היא גורם חשוב בהיערכות המדינה להתמודדות עם מצבי חירום¹⁰ וגוף מרכזי במתן סיוע לתושבים הנמצאים במצבים אלו. למקומה המרכזי של הרשות המקומית בהיערכות לעתות חירום יש כמה סיבות, ואלה העיקריות שבהן: הרשות המקומית היא הגוף השלטוני שבעת

10 מצב חירום הוגדר בתיק אב להפעלת העיריות בחירום משנת 2002: מצב של סכנה חמורה למדינה מחמת מלחמה, אסון טבע או תנאי סכנה אחרים, ובעטיו מפעיל השלטון הסדרים ייחודיים כדי להתגבר על הסכנה. מצב החירום נקבע בהכרזה של הכנסת או הממשלה בהתאם לסמכותן על פי סעיף 38 לחוק יסוד הממשלה. בעקבות תיקון חקיקה ממרס 1998 יכולים הממשלה או שר הביטחון להכריז גם על "מצב מיוחד בעורף" אם שוכנעו שיש סבירות גבוהה שתהיה התקפה על האוכלוסייה האזרחית. בעקבות ההכרזה קמות סמכויות שונות לגורמי צה"ל, לאלוף פיקוד העורף ולגורמים במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

רגיעה מקיים קשר ישיר וקבוע עם האוכלוסייה שבתחומה ואחראי לספק לה את השירותים החיוניים; ברשות המקומית מרוכזים משאבי כוח אדם ואמצעים אחרים שישמשו בעת חירום רכיב חיוני בהיערכות העורף; בתחום הרשות אף מתקיים בעת חירום המפגש של כלל גופי החירום הממלכתיים.

מקומה החשוב של הרשות המקומית בעת חירום קיבל ביטוי במערכת הנורמות שנקבעו בידי הגופים האלה: מערך המשק לשעת חירום (להלן - מל"ח); צה"ל - פיקוד העורף ויחידות ההגנה המרחבית בפיקודים המרחביים (להלן - גופי החירום הממלכתיים); ומשרד הפנים. הרשות המקומית המספקת את צורכי התושבים בעת רגיעה אמורה להמשיך ולספק את מרבית הצרכים ב"תקופת חירום"¹¹ וגם למלא משימות נוספות הנובעות מעת החירום. ההיערכות הנדרשת להפעלת המשק בעת חירום, שנקבעה בנהלים של מל"ח, אמורה לאפשר לרשויות לתפקד בעתות חירום.

היערכות הרשות המקומית לעת חירום כוללת מכלול של מערכים תפקודיים שאמורים לפעול בתיאום ביניהם¹². מדובר, בין היתר, בהקמת תשתית ארגונית בתחומים האלה: אספקת השירותים החיוניים, בכללם מזון; טיפול באוכלוסייה נזקקת; העברת מידע לציבור, הסברה ודוֹבֵרוּת; מתן שירותים חיוניים בתחום ההנדסה והתשתיות (מים, ביוב ובינוי); פינוי אוכלוסייה למרכזי פינוי; הפעלת מערכת החינוך בהתאם למדיניות הממשלה.

לצורך הפעלת המערכים נדרשת הרשות להקים ולהפעיל מרכזי הפעלה, מוקדי מידע, וחפ"ק (חבורת פיקוד קדמית). למילוי המשימות האמורות נדרשת היערכות נרחבת בתחום כוח האדם (ריתוק עובדי הרשות המקומית, הקמת מערך מתנדבים, והסתייעות בכוח אדם צבאי), ובתחום הלוגיסטי (אמצעים וכלי רכב). פעילות הרשות המקומית דורשת אף תיאום רב עם גורמי החירום הממלכתיים, ואלה העיקריים שבהם: מל"ח, פיקוד העורף, יחידות ההגנה המרחבית בפיקודים המרחביים בצה"ל (להלן - ההגמ"ר) ומשטרת ישראל; וכן עם האגף לשירותי חירום במשרד הפנים.

לאופן שבו נערכו הרשויות המקומיות לעת חירום הייתה השפעה על תפקוד העורף במהלך המלחמה. היערכות זו אמורה להיות תוצאה של פעילות מובנית ומתמשכת של הרשויות המקומיות ושל גופי החירום הממלכתיים. פרק זה שעניינו "ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום" משיק לפרק "תפקודן של הרשויות המקומיות בעת המלחמה". יש מתאם בין מידת ההיערכות של הרשויות המקומיות לעת חירום לבין מידת תפקודן במהלך המלחמה. מסקנות שפורטו בשני הפרקים האמורים צריכות אפוא לשמש כלי שיסייע לתיקון הליקויים ולשיפור ההיערכות של העורף לקראת שעת מבחן.

בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום. נבדקו התחומים האלה: הטמעת נוהלי החירום ברשויות; הפערים בין נוהלי החירום לבין היערכות הרשויות ערב המלחמה; תרגול עובדי הרשויות והביקורת שנעשו בהן בנושא האמור; פעילותן של ועדות מל"ח ברשויות המקומיות; יחסי הגומלין בין צה"ל ובין הרשויות; פעולות משרד הפנים בנוגע להיערכות הרשויות לעת חירום.

במסגרת הביקורת אסף משרד מבקר המדינה מידע ב-33 רשויות מקומיות בצפון¹³; נעשתה ביקורת פרטנית בעיקר בחמש רשויות: עיריית קריית שמונה, שבראשה עומד מר חיים ברכיבאי; עיריית

11 תקופת חירום הוגדרה בתיק אב להפעלת הרשות המקומית בחירום כלהלן: "פרק הזמן שעליו הוכרו 'מצב מיוחד בעורף' או 'תקופת הפעלה' של מל"ח או מצב חירום אחר. החלת מצב החירום הינה בסמכות הממשלה. החלטות הממשלה נקבעות לאזור מסוים, או לפרק זמן מסוים או על המדינה כולה, מאידך יתכנו 'מצבי חירום' ללא הכרזה רשמית של הממשלה כתוצאה מהתרחשות אירוע".

12 המערכים נקבעו לפי חוקים, החלטות ממשלה ונהלים (ראו להלן).

13 אלשאג'ור, הגליל העליון, חורפיש, חיפה, חצור הגלילית, טבריה, יסוד המעלה, כסרא סמיע, כפר ורדים, כרמיאל, מבואות החרמון, מג'אר, מגדל העמק, מטה אשר, מטולה, מעלה יוסף, מעלות-תרשיחא, מרום הגליל, נהרייה, נצרת, נצרת עילית, נשר, עכו, עפולה, פקיעין, צפת, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית ים, קריית מוצקין, קריית שמונה, ראש פינה ושלומי.

צפת, בראשות מר ישי מימון; עיריית עכו, בראשות מר שמעון לנקרי; עיריית נהריה, בראשות מר ג'קי סבג; ומועצה מקומית מג'אר, בראשות מר זיאד דגש. הביקורת נעשתה גם בצה"ל - בפיקוד העורף וביחידות ההגמ"ר של פיקוד צפון; במל"ח - מטה מל"ח ארצי, ועדת מל"ח פיקוד צפון, ועדות מל"ח מחוזיות גליל מערבי וגליל מזרחי; ובאגף לשירותי חירום במשרד הפנים.

המסגרת הנורמטיבית להיערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום

המסגרת הנורמטיבית להיערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום נוצרה במהלך השנים ונקבעה בעיקר בחוקים, בהחלטות ממשלה, בנוהלי מל"ח ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

1. סעיף 149א לפקודת העיריות (נוסח חדש) קובע כי על כל עירייה להקים ועדת מל"ח מקומית. בסעיף 248א לפקודה, שעניינו הכנת המשק לשעת חירום והפעלתו נקבע כלהלן "א) העירייה 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; החלטותיהם של הממשלה, של מי שהסמיכה, של שר ושל המועצה לפי סעיף זה אינן טעונות פרסום ברשומות." הוראות דומות נקבעו גם בצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950 ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958.

ועדת מל"ח המקומית משתלבת במדרג הארגוני של המשק בשעת חירום, ומעליה פועלות ועדת מל"ח המחוזית, הפיקודית והעליונה. לפי דיני הרשויות המקומיות, ראש הרשות המקומית יהיה, בתוקף משרתו, יו"ר ועדת מל"ח המקומית.

2. בהחלטת ממשלה מס' 1716 מיולי 1986 נקבע, 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. ועדת המל"ח העליונה תקבע בכפוף לחוק את תפקידי הוועדות המקומיות, והיא רשאית לאצול להן מסמכויותיה ולהוסיף להן בתקופת הפעלת מערך מל"ח משימות על המשימות הקבועות בחוק."

3. נוהלי מל"ח נחלקים לשניים: נהלים בין-משרדיים למערך מל"ח; וקבצי הנחיות לבעלי תפקידים בוועדות מל"ח המקומיות (להלן - קונטרסים). מדובר בעשרות נהלים והנחיות המהווים מכלול מקיף של נורמות, בין היתר, להיערכות ולתפקודה של הרשות המקומית בעתות חירום. נוהלי מל"ח כוללים אף הוראות בדבר יחסי הגומלין שבין הרשויות המקומיות ובין יחידות ההגמ"ר ויחידות פיקוד העורף (נהלים מס' 143 מיולי 1999 ו-146 מדצמבר 2000).

4. במרס 2002 פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר 2/2002 שעניינו, בין היתר, "פעולות נדרשות להכנת הרשות המקומית לחירום". בחוזר פורטו פעולות ההכנה ותחומי האחריות של הרשויות המקומיות בעת רגיעה ובעת חירום.

5. לפי חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967 (להלן - חוק שירות עבודה) - הרשות המקומית היא "מפעל" כהגדרתו בחוק שירות עבודה¹⁴. עוד נקבע בחוק "מפעל למתן שירותים קיומיים"¹⁵ כ"כל מפעל או חלק ממנו, ששר העבודה והרווחה אישר אותו בצו, בזמן מצב מיוחד בעורף או בעת אירוע אסון המוני". מכוח חוק זה רשאי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - התמ"ת) להוציא לעובדי הרשות המקומית, המאושרת כמפעל למתן שירותים קיומיים, צווים לשירות עבודה (להלן - צווי ריתוק) בהתאם לתנאים שנקבעו בחוק.

6. בדצמבר 2002 ובפברואר 2004 גובשו מכלול הנורמות האמורות וכן הסכמות בין מל"ח, פיקוד העורף, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, לשני תיקי אב - אחד להפעלת העיריות בעת חירום, ואחד להפעלת המועצות המקומיות בעת חירום (להלן - תיקי האב). על תיק האב לעיריות חתמו מר ארנון בן-עמי, ממלא מקום קבוע של יו"ר ועדת מל"ח העליונה; האלוף יוסף משלב, מפקד פיקוד העורף; מר עדי אלדר, יו"ר מרכז השלטון המקומי; ומר ששי קציר, ראש מינהל שירותי חירום ותפקידים מיוחדים במשרד הפנים. על תיק האב למועצות המקומיות חתמו אותם אישים, אולם באותה העת היה מפקד פיקוד העורף האלוף יאיר נווה.

בסעיף 4 למבוא של תיקי האב נכתב כלהלן: בתיק זה מרוכזות כלל המשימות והאחריות של הרשות המקומית, כפי שהן מובנות ומוכרות כיום לכל העוסקים בנושא, וזאת על פי חוקים, תקנות, החלטות ממשלה, נוהלי מל"ח, משימות ההתגוננות של פיקוד העורף, החלטות צוות ההיגוי לנושאי תפקידים ברשות המקומית שרוכז בידי פיקוד העורף וכל הנהלים המשותפים וההסכמות שאליהן הגיעו כל הגורמים הנוגעים בדבר בשנים האחרונות. בסעיף 7 למבוא נכתב כי התיק "מתכלל" את דרכי הפעולה והתגובה הנדרשים מן הרשות המקומית כאשר מתרחש אירוע חירום.

7. בדצמבר 2004 קבע מל"ח קונטרס שעניינו תכנון, ארגון ותפעול מערך מל"ח ברשות המקומית (להלן - הנוהל הכללי) שהוא תמצית עקרונות ההיערכות והפעולות המפורטים בתיק האב.

ככלל, הנורמות נוגעות לתחומי האחריות והתפקידים של הרשויות המקומיות בעת רגיעה ובעת חירום. בעת רגיעה נדרשת הרשות המקומית למלא משימות שנועדו לאפשר לה לעשות את המוטל עליה בעתות חירום. אשר לעת החירום, חלק מהפעולות הנדרשות יכולות להיעשות רק לאחר הכרזה על "תקופת הפעלה של מל"ח" או "מצב מיוחד בעורף"; ואולם ההיערכות להפעלת מל"ח היא הבסיס לתפקוד הרשות המקומית בעתות חירום ללא קשר להחלטה בדבר הפעלת מערך מל"ח.

14 לפי חוק שירות עבודה "מפעל" הוא אחד מאלה:

(1) כל מפעל של תועלת ציבורית, כל עסק של תעשייה, מסחר, תחבורה או חקלאות וכל מוסד חינוך, בין שהוא קיים ובין שהוא עתיד לקום;

(2) עבודה מטעם המדינה או רשויותיה או רשות מקומית, לרבות עבודות ביצורים או בניית מקלטים;

(3) שירותים בין מטעם המדינה או רשויותיה או רשות מקומית ובין שלא מטעמן.

15 "שירותים קיומיים על פי חוק שירות עבודה הוא אחד מאלה:

(1) אספקת מים, מזון או חשמל, וכן מתן שירותי אשפוז ובריאות, תברואה תקשורת או דואר;

(2) שירות שיש לספקו לשם מניעת פגיעה חמורה באוכלוסיה או בשטח שעליו חלה הכרזה על מצב מיוחד בעורף;

(3) שירות שלדעת שר העבודה והרווחה הוא חיוני לקיום אספקה או טיפול באוכלוסיה;"

הטמעת נוהלי החירום ברשויות המקומיות

תפיסת ההפעלה

רשות מקומית, צריכה לתת שירותים לתושביה בעת רגיעה, וצריכה גם לאפשר אספקת שירותים קיומיים וחיוניים לאוכלוסייה ב"תקופת חירום". לשם כך צריכה הרשות המקומית להיערך בעת רגיעה למעבר מהיר לעת חירום ולהבטחת המשך אספקת השירותים. תפקודה של הרשות בעת חירום מושתת על מערך תפקודי המנוהל על ידי ועדת מל"ח המקומית ובמסגרתו מכלולים ייעודיים המאוישים בעיקר בעובדי הרשות המתוגברים בכוח אדם נוסף.

תיקי האב והנוהל הכללי

בתיקי האב ובנוהל הכללי נקבעו דרכי הארגון, ההיערכות והתפקוד של הרשות המקומית בעת חירום. במסמכים אלו מפורטים מערכים ארגוניים ותפקודיים המהווים תפיסת הפעלה שלמה של הרשות המקומית בעת חירום, כלהלן:

1. **מרכז הפעלה** - הקמה של מרכז שליטה ובקרה שממנו תנהל הרשות המקומית את ענייניה בעתות חירום.
2. **המדרג הניהולי** - תיקי האב והנוהל הכללי קובעים את המדרג הניהולי של הרשות בעת חירום כלהלן: ראש הרשות קובע את המדיניות ונושא באחריות כוללת להפעלת הרשות; מנכ"ל הרשות מפעיל ומתאם את מטה החירום; ראש המטה (בדרך כלל הקב"ט של הרשות) מכון ומתאם את עבודת היחידות הארגוניות השונות ומרכז את הפעלת הרשות.
3. **מערך המכלולים** - בתיקי האב ובנוהל הכללי נקבע המבנה הארגוני של הרשות המקומית לעתות חירום והוא מבוסס על שישה מכלולים. לפי תיקי האב, מכלול הוא "איגוד של מחלקות ו/או תחומי עיסוק בעלי מכה משותף במצבי חירום, המאפשר שליטה ותכלול אפקטיביים של המענה הנדרש מהוועדה לטיפול באירועים". המכלולים כוללים בעלי תפקידים הפועלים בתחומים העיקריים שבאחריות הרשות. ואלה ששת המכלולים שנקבעו: הנדסה ותשתיות; תפעול ולוגיסטיקה; מינהל כללי¹⁶; טיפול באוכלוסייה; חינוך; מידע לציבור, הסברה ודוברות.
4. **מערך כוח האדם** - בתיקי האב, בנוהל הכללי ובנוהל מל"ח בנושא תכנון, ארגון ותפעול כוח האדם ברשות המקומית מדצמבר 1996 מפורטים שלושה נדבכים המרכיבים את מערך כוח האדם שבאמצעותו תבצע הרשות את משימותיה בעתות חירום: עובדי הרשות שירותקו בשעת חירום; מערך המתנדבים שיאורגן מראש ויפעל בעתות חירום; וכוחות הסיוע של פיקוד העורף או יחידות ההגמ"ר.
5. **מסות אזוריים** - חלוקת הרשות המקומית לאזורים והקמת מטה לכל אזור.
6. **חבורת פיקוד קדמי (חפ"ק)** - הקמת חפ"ק של הרשות שישמש לה מוקד שליטה בקרבת האירועים. החפ"ק ישתלב בדרך כלל בחפ"ק המשולב של המפקד המטפל באירוע מטעם צה"ל או המשטרה.

16 בתיק האב להפעלת מועצה מקומית בוטל מכלול המינהל הכללי והוסף מכלול משאבי אנוש.

7. **ועדות מיעצות** - מינוי ועדות בארבעה תחומים: ועדה לטיפול באוכלוסייה; ועדה להסברה; ועדת משנה לפס"ח (פינוי סער וחללים); ועדה לתיאום וארגון התנדבות ברשות.
8. **מערך ארגוני למילוי צורכי אוכלוסייה** - מכלול הטיפול באוכלוסייה, שהוא אחד מששת המכלולים, אחראי לתיאום ולמתן פתרונות לצורכי האוכלוסייה בעת חירום. אחד מתפקידי המכלול הוא לאתר ולאבחן קבוצות אוכלוסייה נזקקות ולספק את הנדרש להם.
9. **צוותי התערבות** - צוות התערבות רב-מקצועי שחבריו הם עובדי רווחה, עובדים קהילתיים, פסיכולוגים ועובדים טכניים; וצוות תשתיות שחבריו הם נציגי יחידות ההנדסה, התשתית והביצוע, ושיעסוק בתחומים הפיזיים.
10. **ריכוז וניתוח של נתונים** - יוכנו כמה ריכוזי מידע בתחומים אחדים ובהם: ניתוח "מודיעין אוכלוסייה", מערך המקלט, מערך המתנדבים, בתי חולים ומרפאות, עובדים מרוקנים, מתקנים שאמורים לשמש מרכזי שהייה, פינוי וקליטה.
11. **נוהלי חירום של הרשות** - לפי תיקי האב על כל רשות לקבוע נהלים פנימיים בתחומים כגון הפעלה של מטה החירום ומרכז ההפעלה; עבודת המכלולים; עבודת האגפים או המחלקות בתוך המכלולים; עבודת צוותי ההתערבות ומטות ההפעלה האזוריים (ראו להלן).

הטמעת נוהלי החירום ברשויות המקומיות

לצורך יישום תפיסת ההפעלה האמורה והכנת כל הרשויות המקומיות להפעלת המרכיבים הארגוניים והתפקודיים נדרשה, לדעת משרד מבקר המדינה, פעולה מתמשכת של הרשויות המקומיות, ותהליך הטמעה שיטתי שמוביל בידי גופי החירום הממלכתיים. בחינת הפעולות שנעשו מאז דצמבר 2002 ועד יולי 2006, מועד תחילת המלחמה, העלתה כמה ליקויים יסודיים שהיה בהם כדי למנוע יישום ממש של הנהלים האמורים ולפגוע פגיעה של ממש באוכלוסייה.

1. על תיקי האב חתומים כאמור העומדים בראש ארבעה גופים: מל"ח, פיקוד העורף, מרכז השלטון המקומי ומינהל שירותי חירום ותפקידים מיוחדים במשרד הפנים. נמצא כי לאחר שהוכנו תיקי האב לא נקבע גוף ממלכתי שאחראי לקביעה וליישום של תהליך הטמעה שיסייע לרשויות המקומיות בהקמה ובהפעלה של המערכים שנקבעו בהם.

2. לאחר הכנת תיקי האב והפצתם, בדצמבר 2002 לעיריות ובפברואר 2004 למועצות המקומיות, לא הוכנה כל תכנית הקובעת לוח זמנים לביצוע היערכויות הרשויות לפי תיקי האב ולמעקב אחר שלבי ההיערכות.

3. תיקי האב נכתבו והופצו בלא שניתנה הדעת על הצדדים התקציביים הכרוכים ביישום. יצוין שההיערכות מושתתת בעיקר על המערך הארגוני הקיים של הרשות, אולם בתיקי האב מפורטים רכיבים שליישום דרושים משאבים (למשל הקמת מרכז ההפעלה, התקנת מערכות ממוחשבות ומערכות קשר, הפקת מפות).

בתשובת מל"ח למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 נכתב: "הנורמות אשר קיבלו את ביטויין בתיקי האב הינן נורמות מקצועיות, וככאלה אינן צריכות להתבסס על יכולתן התקציבית של הרשויות אלא אך ורק על שיקולים מקצועיים. מל"ח אינו אחראי על הקצאת תקציבי היערכות לחירום לרשויות המקומיות ומי שאחראי על כך הוא משרד הפנים...".

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ח כי הגם שאינו אחראי על הקצאת תקציבי ההיערכות לחירום הרי שכגוף המצוי בקשר שוטף עם נושא היערכותן של הרשויות המקומיות לעת חירום היה עליו להצביע על הפערים החסרים באמצעים שהשלמתם מחייבת הקצאת תקציבים.

4. נמצא כי המערכים הארגוניים והתפקודיים האמורים שהם הבסיס להיערכות הרשויות לא קיבלו ביטוי בתרגילים ובביקורות שעשה מל"ח ברשויות המקומיות.

5. מערך ההגמ"ר של הפיקודים המרחביים הוא נדבך חשוב בהיערכות הרשויות המקומיות לעת חירום. כך למשל, אזור הצפון הסמוך לגבול הוגדר אזור "קו עימות" וכל הרשויות המקומיות שבתחומו (בכללן קריית שמונה, מעלות-תרשיחא ונהריה) פועלות בתחום ההיערכות בשיתוף מערך ההגמ"ר של פיקוד הצפון ולא בשיתוף פיקוד העורף כשאר הרשויות המקומיות. נמצא שקצין ההגמ"ר של אוגדה 91 לא ידע כלל על דבר קיומם של תיקי האב. מערך ההגמ"ר של צה"ל לא היה שותף לכתיבת התיקים וגם לא חתם עליו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, לפיקוד העורף, למל"ח ולמרכז השלטון המקומי כי פעילותם לגיבוש תיקי האב, בלי שנקבעה תכנית להטמעתם וליישומם היא פעילות חסרה שתורמת לקידום היערכותן של הרשויות המקומיות מוגבלת ביותר. זאת ועוד הם לא דאגו ליידע את גורמי אוגדה 91 על קיומו של תיק האב.

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 נכתב: "הסמכות לקביעת נהלים אלו והידע לקביעתם הינם בידי מערכת הביטחון שהוסמכה לכך לפי חוק. מעורבותו של משרד הפנים בגיבוש תיקי האב ולהיערכותה ותפקודה של הרשות המקומית בשעת חירום, נעשתה מתוך ניצול הממשק שבינו לבין הרשויות המקומיות ומתוך רצונו לוודא כי הסמכות והאחריות המוטלת על הרשויות המקומיות במסגרת זו הנה סבירה ואינה מעמיסה על הרשויות דרישות שאין הן מסוגלות לעמוד בהן. זאת באשר לקביעות אלו, השלכות תקציביות ישירות על הרשויות המקומיות."

אמנם הנטל והאחריות העיקריים לקיום ההיערכות לעתות חירום מוטלים בראש ובראשונה על ועדות מל"ח המקומיות ועל ראשי הרשויות המקומיות, אולם העובדה שרבות מהרשויות המקומיות בארץ מתמודדות עם קשיים תקציביים, ארגוניים ותפקודיים שיש בהם כדי להגביל את יכולתן להקים מערך תפקודי מקצועי נרחב כל כך, עובדה זו הייתה צריכה לעמוד לנגד עיניהם של הגופים הממלכתיים במדרג הזה: מל"ח, צה"ל ומשרד הפנים. הגופים הממלכתיים בחרו להוציא את הנורמות האמורות בלי שנקבעה תכנית לסיוע לרשויות ולמעקב אחר יישומה, ובלי שנקבע מי אחראי לביצוע תהליך ההטמעה. תשובות מל"ח ומשרד הפנים מצביעות על חוסר בהירות המחייב הסדרה. לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שגופים ממלכתיים קובעים נורמות בתחומי עיסוקם ללא נטילת אחריות להטמעתן ולבקרה על כך, יש בה כדי להעיד שגופים אלו מרגישים מחויבות מועטה בכל הקשור לתפקוד העורף בעתות חירום, והיא עלולה לפגוע במידה ניכרת ביכולת הרשויות המקומיות להיערך לעת חירום. התשובות האמורות של מל"ח ומשרד הפנים מדגישות את הכשל שהיה ביישום של הנורמות.

נהלים פנימיים של הרשויות המקומיות

במבוא לתיקי האב נאמר כי מטרתם היא לשמש מתכונת להכנת נוהלי חירום ברשות המקומית על ידי יישום העקרונות המפורטים בתיק בהתאמה למבנה הרשות ולמאפייניה.

בתיקי האב מפורטות הנחיות להכנת הנהלים של הרשות המקומית. בתיקים נאמר שעל בסיס המבנה הארגוני ותפיסת ההפעלה של הרשות יש לקבוע נהלים כמפורט להלן: א. נוהלי הפעלה למטה החירום של הרשות ומרכז ההפעלה; ב. נוהלי עבודה למכלולים במטה החירום; ג. נוהלי עבודה לאגפים ולמחלקות בתוך המכלולים; ד. נוהלי עבודה לצוותי ההתערבות, התשתיות ולשכת המידע.

נמצא כי מרבית הרשויות המקומיות בצפון לא קבעו נוהלי חירום בהתאם למבנה הארגוני ולתפיסת ההפעלה שנקבעה בתיקי האב ובנוהל הכללי.

1. לעיריות צפת ועכו ולמועצה מקומית מג'אר לא היו נוהלי חירום כלשהם בהתחלת המלחמה.
 2. עיריית נהריה קבעה בינואר 2004 נוהל הפעלה לוועדת מל"ח המקומית. בדיקת הנוהל העלתה שלא היה קשר בינו לבין תפיסת ההפעלה והרכיבים שנקבעו בתיק האב לעיריות. ביוני 2006, כחודש לפני התחלת המלחמה, הכינה העירייה תיק הפעלה, אולם נמצא שהוא היה חסר מכיוון שלא נכתב בהתאם לעקרונות של תיק האב.
 3. עיריית קריית שמונה קבעה כבר ב-1997 "נהלי היערכות קרית שמונה לחירום". נמצא שנהלים אלה מתאימים אמנם לעקרונות שנקבעו בתיק האב, שפורסם כאמור בדצמבר 2002, אולם נמצא כי במהלך השנים האחרונות לא נעשתה ההיערכות הנדרשת, ברבים מהרכיבים שנקבעו בנוהל. בעיקר בכל הנוגע לגיבוש מערך כוח אדם שהוא תנאי ליישום רבות מהמשימות שנקבעו בתיקי האב.
- במכתב ששלח בספטמבר 2006 מר בארי הולצמן - נציג מנכ"ל משרד ראש הממשלה בקריית שמונה בזמן המלחמה - למבקר המדינה, נכתב בנוגע לנוהלי החירום של עיריית קריית שמונה: "הקשיים העיקריים בהיערכות ובתפעול העיר והמערכות העירוניות נבעו ממספר כשלים לא מקריים ולא חד פעמיים: ... ב. אי הכרות עם מסמך הנהלים ג. לא נערכה בחינה ובדיקה תקופתית של תקפות הנהלים והתאמתם לתרחישי ייחוס¹⁷ חדשים ומעודכנים ד. חוסר תקציב נדרש למימוש תוכנו [של הנוהל] ה. חוסר בתרגול תקופתי ועמוק של נוהלים אלו".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות צפת, נהריה ועכו ולמועצה מקומית מג'אר כי הן לא מילאו את חובתן הבסיסית בתחום ההיערכות לשעת חירום, דהיינו לקבוע נהלים למטה החירום ולכלל היחידות ברשות שאמורים לשמש תשתית להמשך ההיערכות וכמובן לתפקוד טוב בשעת מבחן. משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית שמונה שאין די בקביעת נוהל חירום, שכן עליה להקפיד לעדכן מפעם לפעם, לדאוג שממלאי תפקידים בעירייה ידעו את הוראותיו ולבדוק את תקפותו והתאמתו למתארי החירום השונים.

לתשובת מל"ח למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 צורפו מסמכים מאותו חודש ומהם עולה, כי לאחר המלחמה מסייע מל"ח לרשויות המקומיות בכתיבת נוהלי החירום; במחוז גליל מזרחי של מל"ח נקבע שתהליך הסיוע בכתיבת הנהלים יסתיים ביוני 2007; לעומת זאת מחוז גליל מערבי של מל"ח קבע לוח זמנים רק לחלק מהרשויות המקומיות.

17 בנוגע לתרחיש ייחוס ראו להלן "היערכות הרשויות המקומיות ערב המלחמה" בפרק זה.

משרד מבקר המדינה העיר למל"ח, לפיקוד העורף, למשרד הפנים ולמרכז השלטון המקומי כי היה עליהם לבחון אם הרשויות המקומיות קבעו את הנהלים הפנימיים שלהם בהתאם לתפיסת ההפעלה של תיקי האב.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר נוהלי חירום המותאמים לתפיסת ההפעלה של הרשות המקומית בעת חירום, נפגעת יכולתה של הרשות לעבור במהירות למצב חירום ולספק את הצרכים לתושביה במצב זה. על הרשויות המקומיות לקבוע לאלתר נוהלי חירום לפי העקרונות שנקבעו בתיקי האב. הגופים הממלכתיים, ומל"ח בראשם, נדרשים לוודא שבכל אחת מהרשויות המקומיות, שוקדים על הכנת נוהלי חירום ולבחון את טיטות הנהלים בטרם ייקבעו.

היערכות הרשויות המקומיות ערב המלחמה

משרד מבקר המדינה בחן אם היערכות הרשויות המקומיות לעת חירום נעשתה לפי ההוראות שנקבעו בנושא זה בתיקי האב ובנוהלי מל"ח. היערכותן ראויה לבחינה גם בהשוואה לתרחיש הייחוס שהוא "מתאר של מאפייני איום ותשריטים אפשריים שנקבעו כנקודות התייחסות לצורך תכנון המענה בהיערכות ומשאבים". מאפייני האיום¹⁸ הם: במוצע יורה חזבאללה 100 רקטות ביממה ולכל היותר 200 רקטות; פריסת הפגיעות עד 40 ק"מ; מספר ימי הלחימה הוא 31. לדברי קצין האג"ם של פיקוד העורף וסגן ראש מטה (להלן - רמ"ט) פיקוד הצפון במל"ח, תרחיש הייחוס נמסר לראשי הרשויות המקומיות בצפון ולקב"טים שלהם.

משרד מבקר המדינה בחן את היערכות הרשויות בחמישה תחומי פעילות עיקריים: (1) כוח אדם; (2) טיפול באוכלוסייה; (3) אספקת מזון; (4) מידע לציבור, דוברות והסברה; (5) מרכזי ההפעלה.

היערכות בתחום כוח האדם

לשם מילוי כלל המשימות המוטלות על הרשות המקומית בעת חירום, לפי נוהלי מל"ח ולפי תיקי האב, נדרשת מהרשות היערכות בתחום כוח האדם. ככלל, לפי הנורמות הנוגעות לתפקוד הרשות המקומית בעת חירום, היא אמורה למלא את משימותיה באמצעות שלוש קבוצות כוח אדם עיקריות: עובדי הרשות, מתנדבים, סיוע של כוחות צה"ל.

משרד מבקר המדינה בחן את היערכותן של עיריות קריית שמונה ונהריה ושל המועצות המקומיות חצור הגלילית, שלומי וכפר ורדים להפעלת קבוצות כוח האדם האמורות.

18 אגף התכנון בצה"ל אחראי להכין "איום הייחוס לעורף" שנועד להנחות את בניית הכוח הצבאי של פיקוד העורף. איום הייחוס המאושר בידי הרמטכ"ל מועבר למל"ח.

עובדי הרשות המקומית

גיוס כוח אדם בשעת חירום נעשה לפי חוק שירות עבודה. על פי החוק, משנקראו מילואים לשירות לפי סעיף 26 לחוק שירות ביטחון, רשאי שר העבודה (כיום שר התמ"ת) בהתייעצות עם שר הביטחון, אם הוא סבור שבעקבות הקריאה הדבר דרוש להגנת המדינה, לביטחון הציבור או לקיום הספקה או שירותים חיוניים, לקרוא בצו את כל העובדים במפעל למתן שירותים קיומיים ערב תחילתו של הצו בין כשכירים ובין כעצמאיים, החייבים בשירות עבודה, או כל חלק מעובדים אלה, לשירות עבודה באותו מפעל.

עוד נקבע בחוק שירות עבודה כי משהוכרו מצב מיוחד בעורף, ומצא שר העבודה כי האפשרות למתן שירותים קיומיים לאוכלוסייה המצויה בשטח שעליו חלה ההכרזה עלולה להיפגע, או שבמערך הייצור או האספקה למתן שירותים קיומיים עלולים להיגרם תקלות או מפגעים ממשיים, רשאי הוא, לאחר התייעצות עם שר הביטחון, להכריז בצו שהוראות החוק בנושא קריאה לשירות העבודה יחולו בשטח שעליו חלה ההכרזה. ב-15.7.06 הכריז שר הביטחון על "מצב מיוחד בעורף".

רשימות איוש התקן לחירום - תכנון כוח האדם הדרוש לרשות המקומית בעת חירום מתבסס על המבנה הארגוני ותקני כוח האדם שלה לשעת חירום. כמו כן יכולה הרשות להתבסס על "מגויסי חוץ" שהם אנשים החייבים בשירות עבודה, אולם אינם עובדי הרשות, והם ייקראו לשירות עבודה בצו של שר התמ"ת.

לצורך זה נקבע בתיקי האב ובקונטרס כוח אדם של מל"ח כי הרשות המקומית תכין הצעה לאיוש תקן כוח האדם הנדרש בשעת חירום, ותגיש אותו לאישור המנהל המרחבי על כוח האדם מטעם משרד התמ"ת (להלן - המפקח המרחבי)¹⁹. היחידה לכוח אדם²⁰ בשעת חירום במשרד התמ"ת (להלן - היחידה לכוח אדם) מרכזת את הטיפול בנושא ריתוק כוח האדם בשעת חירום.

בקונטרס כוח האדם נקבע כי תקן כוח האדם יאויש בעיקר בעובדי הרשות המקומית הפטורים מגיוס לצה"ל, וכי אם אי אפשר לאייש תפקידי מפתח בעובדים פטורים מגיוס, יועברו לטיפול המפקח המרחבי בקשות לריתוק כוח אדם חייב שירות. הרשות המקומית תנהל תיק תכנון מקומי לכוח אדם בשעת חירום שיכלול עותקים מעודכנים של רשימות המרותקים הפוטנציאליים.

נתוני התקן והאיוש השמי של כוח האדם המרותק לרשות יכללו, על פי הקונטרס, בדוח שמשרד התמ"ת מפיץ לכל אחד מהמפעלים למתן שירותים קיומיים ובהם הרשויות המקומיות. מחובתה של הרשות המקומית לעדכן באופן שוטף את המפקח המרחבי בעניין שינויים בנתוני כוח האדם.

על מידת היערכותן של רשויות מקומיות בשנים 2004-2006 לגיוס כוח אדם מרותק, למד משרד מבקר המדינה מביקורות כוננות שעשה מל"ח באמצעות היחידה לכוח אדם בחמש רשויות (קריית שמונה, נהריה, חצור הגלילית, שלומי וכפר ורדים).

בביקורות באותן רשויות הועלו ליקויים בקשר להיערכותן לגיוס כוח אדם ולרשימות איוש התקן לעת חירום שהכינו. נמצא כי הליקוי העיקרי שציינה היחידה לכוח אדם בדוחות הביקורת שלה היה אי עדכון הרשימות האמורות לפי נתוני כוח האדם העדכניים של הרשות ונתונים בדבר העובדים החייבים בשירות ביטחון. בכמה מהרשימות חסרו נתונים הנוגעים לעובדים שנכללו בהן.

19 בחוק שירות עבודה נקבע כי שר העבודה ימנה לעניין חוק זה מפקח כללי על כוח האדם, והוא רשאי למנות מפקחים מרחביים למרחבים שקבע את תחומם או לסוג מסוים של מפעלים שקבע.

20 נציגי היחידה לכוח אדם השתתפו בביקורות ובתרגילים של מל"ח לצורך בחינה ותרגול של נושא כוח האדם לשעת חירום ברשות המקומית.

נמצא כי על אף הביקורות שעשה מל"ח באמצעות היחידה לכוח אדם, הרשויות האמורות לא דיווחו למל"ח וליחידה לכוח אדם על הפעולות שעשו לשיפור היערכותן, וכי הן לא העבירו למל"ח וליחידה לכוח אדם רשימות מעודכנות לאיוש התקן בעת חירום.

משרד מבקר המדינה העיר לראשי ועדות מל"ח שהנם גם ראשי הרשויות המקומיות בעיריות קריית שמונה ונהריה ובמועצות המקומיות חצור הגלילית, שלומי וכפר ורדים כי עצם העובדה שהם לא טיפלו בממצאים שהועלו בביקורות שנעשו אצלם בנוגע להיערכותם בתחום כוח האדם בעתות חירום, היא ליקוי מהותי בתחום שהוא בסיס לפעילותה של הרשות במצב כזה.

תדרוך ותרגול העובדים המרותקים: לצורך הפעלה יעילה ומהירה של מערך העובדים המרותקים בעתות חירום דרוש לקיים תדרוך ותרגול מקדימים שנועדו למנוע תקלות בתחום זה בעת חירום. לצורך זה יש מקום שהרשות המקומית תנקוט את הפעולות האלה: תידע כל אחד מעובדיה הנכלל בתקן כוח האדם לשעת חירום בדבר האפשרות שיידרש למלא תפקיד בשעת חירום, ותציין את הפעולות שיינקטו נגדו אם לא יתייצב לעבודה; תעדכן את העובדים בדבר המשימות שיידרשו למלא בשעת חירום והמסגרת הארגונית שבה ישולבו; ותתרגל את תהליך הקריאה וההתייצבות של העובדים.

נמצא כי היערכות הרשויות המקומיות קריית שמונה, נהריה, חצור הגלילית, כפר ורדים ושלומי בתחום תדרוך ותרגול העובדים המרותקים לא כללה את הפעולות האמורות.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות כי הפעלת ריתוק עובדים בעת חירום באופן יעיל דורש ביצוע תדריכים ותרגילים, כדי למנוע תקלות בתחום זה בעת חירום, לרבות אי התייצבות של עובדים במועד. לדעת משרד מבקר המדינה, על מל"ח ועל היחידה לכוח אדם במשרד התמ"ת לסייע לרשויות בהכנת תכנית התדריכים והתרגילים האמורים ובביצועם.

היערכות להפעלת מתנדבים

על הרשות המקומית להיערך בין השאר להפעלת מתנדבים שיסייעו לעובדי הרשות ולחיילי צה"ל במילוי משימותיהם בעת חירום. בתיקי האב נאמר, כי על הרשות לתכנן מראש כמה מתנדבים דרושים לה ובאילו מקצועות; מערך מתנדבים יהיה יעיל אם הוקם ותודרך מראש בעת רגיעה והוכן למלחמה ויש לשמור על קשר עמו.

בנובמבר 2002 קבע מל"ח נוהל בין-משרדי מס' 98 בנושא ארגון הפעלת מתנדבים ברשות המקומית בשעת חירום (להלן - נוהל ההתנדבות). הנוהל משותף למל"ח, פיקוד העורף, משרד הרווחה והמועצה להתנדבות.

בנוהל ההתנדבות נקבע בין היתר כי עניין ההתנדבות יוסדר בכל רשות מקומית בנוהל חירום, וכי מערך ההתנדבות בכל רשות יכלול "ועדה לתיאום ארגון ההתנדבות", "לשכה להכוונת מתנדבים" ומוקד מידע למתנדבים.

תפקידי הוועדה לתיאום ארגון ההתנדבות יהיו, בין היתר, לתכנן את פריסת גופי ההתנדבות ואת הפעלתם בעת חירום; בעת רגיעה לפעול לגיוס ולקליטה של מתנדבים. בוועדה יהיו חברים אחראי ההתנדבות ברשות, רכז התנדבות של מחלקת הרווחה, נציגים של מועצת ארגוני המתנדבים המקומית, של פיקוד העורף, של משטרת ישראל, של מגן דוד אדום ושל כוחות כיבוי והצלה.

החובה להקים בכל רשות מקומית לשכה להכוונת מתנדבים נקבעה כבר בשנת 1981 בהחלטת ועדת שרים²¹. עוד נקבע בהחלטה, כי הלשכה תשתלב בשעת חירום עם לשכת מתנדבים של מל"ח; בראש הלשכה יעמוד האחראי למתנדבים ברשות המקומית או נציג שירות התעסוקה. הלשכה תפעל גם בעת רגיעה במתכונת מצומצמת ותעסוק בהכנת תכניות לשעת חירום, בנושא ההתנדבות, ריכוז מידע על מתנדבים ועוד; הלשכה תקלוט מתנדבים, תמיינם ותכוונם למשימות נדרשות; יפעלו בה נציגי הרשות המקומית, ונציג מכל אחד מהגופים האלה: לשכת התעסוקה, משרד התמ"ת, השירותים החברתיים והקהילתיים ברשות המקומית וארגוני המתנדבים ברשות.

לפי נוהל המתנדבים, מוקד המידע למתנדבים יכול להיות אחראי למוקד ומוקדן, והוא יספק מידע בתחום ההתנדבות גם לגורמים ברשות המקומית וגם לציבור הרחב. כמו כן ישמש המוקד כתובת לתושבי הרשות המעוניינים להצטרף באופן עצמאי או מאורגן למאגר המתנדבים של הרשות בעת חירום.

נמצא כי נוהל ההתנדבות לא יושם. כמעט כל הרשויות המקומיות בצפון לא הקימו בשנים האחרונות "ועדה לתיאום ארגון ההתנדבות", "לשכה להכוונת מתנדבים" ומוקד מידע למתנדבים²².

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי העובדה שלא הוקם מערך מתנדבים וממילא הוא לא הוכן לעת חירום פגע ביכולתן לסייע לתושביהן במהלך המלחמה. משרד מבקר המדינה העיר למל"ח כי הוא לא פיקח על פעילות הרשויות המקומיות ליישום הוראות נוהל מל"ח.

הסיוע של כוחות צה"ל לרשויות המקומיות

נוהל בין-משרדי מס' 146 בנושא "יחסי הגומלין ושיתוף פעולה מערך מל"ח - פיקוד העורף" מדצמבר 2004 (להלן - נוהל 146) מסדיר את מערכת היחסים בין פיקוד העורף לבין מל"ח. בין השאר מוסדר בו הסיוע של כוחות צה"ל לרשויות המקומיות ונקבע בו כי "במצב של תקיפה מתמשכת על ישובים בתחום הגזרה של פיקוד-העורף, שבעטיה משתנה שגרת החיים באופן מהותי, שאינו מאפשר יציאת התושבים מבתיהם או מהמקלטים לרכישת מוצרים חיוניים או קבלת שירותים חיוניים, ואינו מאפשר לרשויות האזרחיות לממש את אחריותן, יסייע פיקוד העורף באמצעות יחידותיו גם למשימות שבאחריות הרשויות האזרחיות, לרבות: חלוקת מצרכי מזון ומים, שיסופקו ע"י המערכות האזרחיות, סיוע רפואי לנפגעים מפעולות אויב, טיפול באוכלוסיה במצבי לחץ ובאוכלוסיה השוהה במקלטים, סיוע במוסדות לקשישים, אוכלוסיה חלשה וכד'".

פקודת מטכ"ל²³ מיוני 2004 מסדירה את מערך ההגנה המרחבית ומפרטת את תפקידי מערך ההגמ"ר, בכללם "לסייע למערך משק לשעת חירום (מל"ח) באספקת שירותים חיוניים לאוכלוסייה האזרחית במצבי העימות השונים".

כדי לקיים את האמור בנוהל 146 ובפקודת מטכ"ל, על פיקוד העורף והפיקוד המרחבי - כל אחד במרחבו - לנתח את הצרכים לפי תרחישי הייחוס ולקבוע בתיאום עם הרשויות המקומיות את מערך הכוחות והמשימות, את החלוקה לאזורי פעולה והאחריות ברשות המקומית ואת הסדרי התיאום למתן הסיוע.

21 החלטת ועדת שרים 774 (הר/25) מ-1981.

22 ראו בפרק "פעילות הגופים התורמים וההתנדבותיים והתיאום בינם לבין רשויות השלטון בעת המלחמה", עמ' 555.

23 פקודת מטכ"ל מס' 9.0102 מ-29.6.04.

נמצא כי פיקוד העורף, ההגמ"ר והרשויות המקומיות לא ניתחו את צורכי הסיוע וכוח האדם הדרוש בכל רשות ורשות. פיקוד העורף גם לא בחן הקצאה של כוחות לכל רשות מקומית לפי תרחיש של התקפת רקטות נרחבת על אזור הצפון. יחידות פיקוד העורף לא קיימו בשנים 2002-2006 אימונים משותפים עם הרשויות המקומיות לצורך תרגול העבודה המשותפת בתחום הסיוע לאוכלוסייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לפיקוד העורף כי הוא לא מילא את תפקידו להיערך כראוי לסייע לרשויות המקומיות בעת חירום. בהיעדר תכנון וניתוח שהובילו לסיכום צורכי הסיוע בכל יישוב, ולהקצאת הכוחות והאמצעים למילוי המשימה נוצרה בזמן המלחמה עמימות בעניין חובתו של פיקוד העורף לדאוג להגשת הסיוע לאוכלוסייה.

יצוין כי בפרקים "ההיערכות לטיפול המערכתי בעורף בעתות חירום וביצועו בעת המלחמה" ו"תפקודן של הרשויות המקומיות בעת המלחמה" פורטו ממצאים בעניין הסיוע של כוחות צה"ל לרשויות המקומיות במהלך המלחמה.

בין היתר נמצא כי עם פרוץ המלחמה נחשפו במקרים מסוימים פערי תפיסה משמעותיים בין רשויות מקומיות לצה"ל בנוגע לאופן ההתארגנות ולחלקו של צה"ל במתן הסיוע לאוכלוסייה.

משרד מבקר המדינה העיר לפיקוד צפון, לפיקוד העורף ולרשויות המקומיות כי תהליך הקצאת כוחות צה"ל לשם סיוע לרשויות המקומיות טעון בחינה יסודית. לא נעשו ניתוח ותכנון מוקדם של הצרכים בכל יישוב לעומת מתארי האיום השונים, ובתחילת המלחמה לא נעשה מיפוי של הצרכים בכל יישוב.

בתשובתו מדצמבר 2006 של מפקד פיקוד העורף, האלוף גרשון יצחק, לשאלות משרד מבקר המדינה נאמר כי "נוהל זה [נוהל 146] אינו תקף מההיבט הפרוצדורלי, כיוון שלא אושר ולא תוקף במטה כללי".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שנוהל מס' 146 נקבע על ידי שני גופים - פיקוד העורף ומל"ח - ונחתם על ידי העומדים בראש שני הגופים הכפופים לאותו השר - שר הביטחון, הרי טענת מפקד פיקוד העורף כי הנוהל אינו תקף, כאמור, וזאת מבלי שיידיע את מל"ח על כך, אינה סבירה ואף אינה ראויה. מה גם שלא הוכנה על ידי מפקד פיקוד העורף תשתית נורמטיבית לקביעת תחומי האחריות של מערך מל"ח ושל פיקוד העורף והממשק שלהם, ושלא נעשתה כל עבודת מטה בעניין, ושלא נמסרה הודעה רשמית לכל הגופים הנוגעים בדבר. יתר על כן, מדברי היועץ המשפטי של מערכת הביטחון, בשם שר הביטחון דאז, עולה, כי מפקד פיקוד העורף לא העלה טענה כלשהי לפיה נוהל 146 אינו מחייב²⁴.

בתשובת צה"ל למשרד מבקר המדינה ממאי 2007 נאמר: "בעקבות הפקת לקחי המלחמה, הונחו מחוזות פקע"ר לנתח מראש את הרשויות שצפויות להזדקק לסיוע ולקבוע למולם תוכנית סיוע סדורה. יחידות הקישור לרשויות 'שודרגו' בכל הקשור לאיוש ובחירות בעלי תפקידים. כל מפקדי היקל"רים²⁵ עברו השתלמות וכן הופץ נוהל חדש המסדיר את היותן מגישות סיוע מעבר להיותן גוף קישור. בכל מחוז הוצבו 6 אל"מ על תקניים שיהוו בסיס להקמת מפקדות סיוע

24 הרחבה בעניין נוהל 146 ראו בפרק "ההיערכות לטיפול המערכתי בעורף בעתות חירום וביצועו בעת המלחמה", עמ' 1.

25 היקל"ר נועד להיות הגוף שיקשר בין הרשות המקומית לבין צה"ל וממוקם בעת חירום במרכז ההפעלה של הרשות.

משימתיות במידה וידרש מענה משמעותי יותר שיחרוג מיכולתם של אנשי היקל"ר". (ההדגשות במקור).

עוד נאמר בתשובה כי "הסיוע לתושבי הרשויות מוטל בראש ובראשונה על הרשות עצמה. לא ניתן להחליף את הקשר היומיומי של הרשות עם אזרחיה וכן לא ניתן להתחייב מראש על היקף הסיוע הזה"לי שיינתן, נוכח האפשרות שכוחות פקע"ר יפעלו בראש ובראשונה למימוש אחריותן הראשית בתחום החילוץ וההצלה".



משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שנבדקו, למל"ח, לפיקוד העורף ולפיקוד הצפון כי הממצאים מצביעים שהיערכות הרשויות המקומיות להפעלת מערך כוח אדם שיספק את הצרכים הנדרשים בעת חירום היתה לקויה. כל אחת מקבוצות כוח האדם העיקריות - עובדי הרשות המקומית, המתנדבים וכוחות צה"ל - לא הייתה ערוכה להפעלה לפי הנורמות בנושא זה. יש צורך דחוף שהרשויות המקומיות בשיתוף עם מל"ח, פיקוד העורף ופיקוד צפון יכינו תכניות להקצאת כוחות צה"ל לרשויות המקומיות בהתאם לתרחישים שונים של מצבי חירום.

היערכות לטיפול באוכלוסייה

הצורך לטפל באוכלוסייה בעתות חירום הוא לקח שנלמד במהלך התמודדויות של קהילות ורשויות מקומיות עם מצבי חירום שונים. בדצמבר 1998 הכינה הוועדה הבין-משרדית לתיאום הטיפול באוכלוסייה בשעת חירום אוגדן נהלים בין-תחומי לרשות המקומית. באוגדן זה רוכזו הנהלים הקיימים לכדי נוהל בין-משרדי אחיד שינחה את ראשי ועדות מל"ח ברשויות המקומיות בכל הקשור להתארגנות ולהפעלה של המערכות המיועדות לסייע לאוכלוסייה בשעת חירום. עיקר ההוראות שרוכזו באוגדן נכללו בתיקי האב.

היערכות למתן סיוע לאוכלוסייה בתחומים שונים אמורה להיעשות לפי תיקי האב באמצעות המחלקות והאגפים שיפעלו במסגרת מכלול הטיפול באוכלוסייה. רכיבי ההיערכות בתחום זה נקבעו באוגדן האמור ובתיקי האב.²⁶

צוות מתאם לטיפול באוכלוסייה - מכלול הטיפול באוכלוסייה

בנוהל הבין-משרדי מס' 14 משנת 1990 שקבע מל"ח בנושא "התארגנות השירותים ההתנהגותיים - חברתיים ברשות המקומית לטיפול באוכלוסייה בשעת חירום" (להלן - נוהל הטיפול באוכלוסייה)

²⁶ יצוין כי משרד הרווחה נושא אף הוא באחריות לקביעת תקנים מקצועיים להיערכות המחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות לעת חירום. בעניין האופן שבו מילא משרד הרווחה את תפקידו האמור ראו בפרק "היערכות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לעתות חירום ותפקודו בעת המלחמה", עמ' 321.

נקבע בקשר לטיפול באוכלוסייה במצוקה, כי מאחר שלצורך הטיפול נדרשים כמה בעלי מקצועות שאין ביניהם קשר עבודה הדוק בעת רגיעה ואין להם סמכות על-ממלכתית אחת, יש לארגן במסגרת ועדת מל"ח המקומית, צוות לתיאום הטיפול באוכלוסייה במצבי לחץ ברשות המקומית בשעת חירום. הצוות יכלול נציגים קבועים מכל הגופים המקצועיים הטיפוליים הקיימים בקהילה: שירותי רווחה (שירותים חברתיים), שירותי בריאות הנפש, השירות הפסיכולוגי ייעוצי/חינוכי או יחידת פסיכולוגים לשעת חירום, השירותים הקהילתיים במתנ"סים ובמועדונים הקהילתיים. בתיקי האב מפורט המבנה של מכלול הטיפול באוכלוסייה. מכלול זה דומה בעיקרו לצוות המתאם לטיפול באוכלוסייה במצוקה כמפורט בנוהל הטיפול באוכלוסייה.

נמצא כי הרשויות המקומיות עכו, צפת, נהריה ומג'אר לא הקימו לפני המלחמה צוות מתאם כאמור או מכלול הטיפול באוכלוסייה. בהעדר מכלול הטיפול באוכלוסייה נפגעה היכולת של הרשויות לספק את הצרכים של אוכלוסיות נזקקות במהלך המלחמה.

נוהלי עבודה

בנוהל הטיפול באוכלוסייה ובתיקי האב נקבע כי הרשות תקבע נוהלי עבודה להפעלת מכלול הטיפול באוכלוסייה ולטיפול באוכלוסייה בשעת חירום; כל מחלקה ואגף הפועלים במסגרת המכלול חייבים לקבוע נוהל עבודה לשעת חירום.

נמצא כי עיריות עכו וצפת ומועצה מקומית מג'אר לא קבעו נהלים כאמור. המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית נהריה הגישה בפברואר 2003 ובאוקטובר 2004 לראש העירייה שני מסמכים המפרטים את אופן היערכותה לשעת חירום. מסמכים אלה אינם עונים על הנדרש מכיוון שלא פורטו בהם פעולות ההיערכות העיקריות שנקבעו בנוהל הבין-משרדי ובתיקי האב.

"מודיעין אוכלוסייה"

לפי תיקי האב, על הרשות המקומית להכין תיק מודיעין אוכלוסייה ובו נתוני אוכלוסייה מפורטים לפי גילים; מיפוי מוסדות לאוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים ומיפוי אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים. כמו כן נקבע כי הרשות תכין מסד נתונים שיאפשר לשלוף מהמערכת הממוחשבת שלה מידע על האוכלוסייה באזור שקרה בו האירוע שבעטיו יש להגיש לה סיוע. מידע זה אמור לשמש בסיס להכנת מסד נתונים שיימסר לגורמים חיצוניים בעת אירוע באזור. הרשות המקומית גם נדרשת לקיים הערכת מצב האוכלוסייה, שבמסגרתה יאותרו ויאובחנו קבוצות אוכלוסייה מיוחדות והסיוע הנדרש להן.

נמצא כי עיריית נהריה לא ריכזה מידע בנוגע לאוכלוסייה. עיריות קריית שמונה, צפת ועכו ומועצה מקומית מג'אר אמנם הכינו תיקי מודיעין אוכלוסייה, אולם חסר בהם דבר מהותי - מידע מפורט אודות אוכלוסיות נזקקות בעלות צרכים מיוחדים, לרבות כתובותיהם. הן גם לא הכינו מאגר נתונים ממוחשב על בסיס מידע זה.

צוותי התערבות

בתיקי האב נקבע כי הרשויות המקומיות יקימו ויכשירו צוותי התערבות רב-מקצועיים שיפעלו בעתות חירום. לפי הנוהל הבין-משרדי, צוות כאמור הוא אבן היסוד של ההתערבות הטיפולית באוכלוסייה פגועה. הצוות יכלול בדרך כלל עובד רווחה בכיר, עובדים סוציאליים, פסיכולוג, רופא, אחות, רכז קליטה ורכז חברתי. הצוותים נדרשים, בשלב ההיערכות, למפות את האוכלוסיות

הנזקקות ולנתח את נתוניו, להכין תכניות פעולה לעתות חירום ולקבוצות אוכלוסייה, לשבץ כוח אדם בצוות ולתרגלו.

נמצא כי הרשויות המקומיות צפת, עכו ומג'אר לא הקימו צוותי התערבות רב-מקצועיים. עיריית נהריה הקימה ב-2004 צוות התערבות אולם הוא לא תאם את הרכב הצוות שנקבע בתיקי האב.

מתנדבים

כאמור, לפי תיקי האב ולפי נוהל ההתנדבות, על הרשות המקומית לתכנן הפעלה של מתנדבים בעת חירום לצורך מילוי המשימות שבתחומי האחריות של המכלול ולפעול להכשרתם למילוי תפקידיהם.

נמצא כי עיריית צפת, נהריה וקריית שמונה ומועצה מקומית מג'אר לא עשו שום פעולת היערכות להפעלת מתנדבים לצורך מילוי המשימות בתחום הטיפול באוכלוסייה. בעיריית עכו הייתה לשכה להכוונת מתנדבים בשעת חירום וכן רשימה של מתנדבים פוטנציאליים משנת 2005, אולם אלו שנכללו ברשימה לא שובצו לתפקידים לפני המלחמה.



הממצאים מראים שהיערכות הרשויות המקומיות שנבדקו ורשויות נוספות שמשרד מבקר המדינה אסף מידע בדבר היערכותן לעתות חירום, לטיפול באוכלוסייה בעת חירום היה לקוי מן היסוד. מכלול הטיפול באוכלוסייה לא הוקם, לא נקבעו נוהלי הפעלה, לא נאסף מידע מפורט אודות האוכלוסייה הנזקקת, לא הוקמו צוותי התערבות רב-מקצועיים ולא נעשתה שום פעולת היערכות להפעלת מתנדבים בתחום זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההיערכות הלקויה מסבירה את הליקויים שהועלו בתפקוד הרשויות המקומיות בתחום זה במהלך המלחמה.

היערכות לאספקה ולחלוקה של מצרכי מזון

מכלול הלוגיסטיקה והתפעול מסדיר את הצד הלוגיסטי של הטיפול בצרכים הדחופים של האוכלוסייה על ידי גופי הביצוע של הרשות, לרבות בנוגע למזון. תפקידה של הרשות המקומית בכל הנוגע לאספקה ולחלוקה של מזון לתושבים בעת חירום נקבעה בכמה נהלים של מל"ח: (1) קונטרס מזון ושמר "תכנון, ארגון ותפעול ברשות המקומית" ממרס 2002 אשר הוחל על כל הרשויות המקומיות; (2) נוהל בין-משרדי מס' 111 מנובמבר 1997 בנושא "התארגנות להספקת מזון בשע"ח לאוכלוסייה השוהה במקלטים במצב של אש בגזרה מוגבלת" (להלן - נוהל המזון); (3) נוהל בין-משרדי מס' 12 מינואר 2004 העוסק בהיערכות מערך מל"ח במלחמה מוגבלת (להלן - נוהל המלחמה המוגבלת); (4) נוהל 146 הקובע כאמור כי במצב של התקפה מתמשכת על העורף יסייע פיקוד העורף לרשויות המקומיות, בין היתר בחלוקת מזון לאוכלוסייה.

בנוהל המזון נקבע, כי הרשות המקומית אחראית לחלוקת המזון, מנקודות ריכוז שנקבעו, לאוכלוסייה השוהה במקלטים. נוהל זה חל רק על הרשויות בקו העימות. עוד נקבע בנוהל כי "צה"ל/פיקוד העורף אחראי לסייע לרשות המקומית בעת הצורך בכח אדם וברכב על מנת לאפשר חלוקת המצרכים לאוכלוסייה השוהה במקלטים".

התשומות למילוי המשימה

חלוקת מזון לאוכלוסייה השוהה במקלטים דורשת היערכות נרחבת בתחומים של כוח אדם וכלי רכב, שכן מדובר בהובלה ובחלוקה של מצרכים לעשרות אלפי תושבים. נמצא שלא נעשה ניתוח של כוח האדם, כלי הרכב והזמן הדרושים למילוי משימה זו. ניתוח כזה אמור לקבוע את התשומות הנחוצות לאוכלוסייה בגודל מסוים, לרבות היקף כוח האדם הדרוש למילוי המשימה; מספר כלי הרכב וגודלם; הזמן הדרוש למילוי המשימה.

נמצא כי ברשויות המקומיות שנבדקו וברשויות מקומיות רבות נוספות שמשרד מבקר המדינה אסף מידע על היערכותן לעת חירום ותפקודן בימי המלחמה, לא נעשתה היערכות לחלוקת מזון לתושבים בעת חירום.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בנושא חלוקת מזון למקלטים במהלך המלחמה נמצא כי את עיקר המשימה מילאו גופים התנדבותיים וגופים ממלכתיים (שירות בתי הסוהר, משמר הגבול ועוד) שלא תוכנן מראש שישתתפו במילוי המשימה.

בתשובת עיריית קריית שמונה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 נאמר "גם היום, אין מענה חד משמעי מן הגורמים הצבאיים לגבי צורת ההפעלה העתידית באספקת צורכי הרשות, בעיקר בתחום חלוקת המזון. העירייה דואגת לצוות אנשים לטובת הרובעים לחלוקת מזון בחירום, עם זאת אין עדיין מענה לאספקת מצרכי המזון. עניין זה דורש התערבות ממלכתית הן מבחינת כוח האדם, והן מבחינה לוגיסטית - כלי רכב, ומצרכי מזון". (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות, האחראיות למילוי המשימות בתחום זה, לצה"ל (פיקוד הצפון ופיקוד העורף) האמור לסייע לרשויות במילוי המשימות ולמל"ח, כי אילו נותחו המשימות הנחוצות לחלוקת מזון היו נחשפים פערים גדולים בין הגדרת המשימות בתחום זה בנוהלי מל"ח לבין היכולות הלוגיסטיות הקיימות אף כיום ברשויות המקומיות. לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום שמל"ח וצה"ל יעשו ניתוח כזה בהקדם כדי לדעת באיזו מידה הנהלים האמורים ישימים.

יעדי החלוקה

1. בנוהל המזון ובנוהל 146 אין הבחנה בין החובה לחלק מזון לאוכלוסייה השוהה במקלטים ציבוריים לבין החובה לחלק מזון לאוכלוסייה השוהה במקלטים פרטיים²⁷. לעומת זאת בנספח א' שבנוהל המלחמה המוגבלת נקבע, כי על הרשות המקומית לתכנן ולהיערך בכל הנוגע לחלוקת מצרכי מזון בסיסיים לאוכלוסייה שתשהה במקלטים ציבוריים. בנוהל של עיריית נהריה בנושא

27 מקלטים פרטיים - מקלטים שנועדו לבית מסוים שבו שוהות, בדרך כלל, כמה משפחות.

חלוקת מזון מדובר על חלוקת מזון לשוהים במקלטים ציבוריים בלבד, ואילו בנוהל האמור של עיריית קריית שמונה מדובר על חלוקת מזון בכל המקלטים בעיר.

2. נוהל המזון ונוהל המלחמה המוגבלת מסייגים את חלוקת המזון ביישובים עירוניים בלבד. נוהל 146 אינו מבחין בין יישוב עירוני ליישוב כפרי.

לדעת משרד מבקר המדינה, הקביעה המחייבת בעניין יעדי חלוקת המזון - מקלטים ציבוריים בלבד או מקלטים ציבוריים ופרטיים; ויישובים עירוניים בלבד או יישובים עירוניים ויישובים כפריים - היא קביעה שיש לה השפעה רבה על ההיערכות לחלוקת מזון. בעניין חלוקת מזון, אין מקום להבחנה בין תושב היושב במקלט ציבורי לבין זה שיושב במקלט פרטי, ואין הבדל בין תושב נזקק ביישוב כפרי ובין זה שביישוב עירוני. לפיכך על הרשויות המקומיות להיערך לחלוקת מזון לכל השוהים במקלטים. ראוי שהנורמה בנושא זה תיקבע בנוסח זהה בכל הנהלים הרלוונטיים ושלא תהיה סתירה או עמימות בעניין.

היערכות הרשויות המקומיות וצה"ל לחלוקת מזון

חלוקת מזון לאוכלוסייה השוהה במקלטים דורשת היערכות בתחום כוח האדם לחלוקת המזון וכלי רכב להובלת המצרכים. בנוהל המזון נקבע כי גורמי צה"ל יסייעו לרשויות המקומיות בכוח אדם וברכב, כדי לאפשר אספקת המצרכים לאוכלוסייה השוהה במקלטים. משרד מבקר המדינה בחן את היערכותן של עיריית נהריה וקריית שמונה לחלוקת מזון.

1. נמצא כי עיריית נהריה לא בחנה ולא קבעה אילו צוותים שלה ואילו כלי רכב ואמצעים יגויסו לעבודה בתחום זה. ביוני 2006 קבעה עיריית נהריה, בתיאום עם קצין ההגמ"ר החטיבתי, "תיק הפעלה לחירום", ובו פרק בנושא חלוקת מזון. נמצא כי בתיק לא נאמר דבר בעניין חלוקת עבודה בין צה"ל והעירייה לצורך חלוקת מזון לתושבי העיר. כמו כן לא נקבעו נוהלי תיאום בין שני הגופים.

2. עיריית קריית שמונה קבעה במאי 1997 "נוהל מרכז תאום מזון ומסחר". גם בו לא מפורטים כוח האדם והאמצעים הדרושים למילוי המשימה ולא נאמר דבר בקשר לחלוקת העבודה בין צה"ל לעירייה בתחום זה. בנוהל נקבע, בין היתר, שמרכז המזון ינוהל בידי חבר מועצת העיר ומנהל מוסד ציבורי שאינו כפוף לעירייה (להלן - מוסד ציבורי) ואשר יגויס עם כל צוותו המינהלי לצורך זה; מרכז המזון ישוכן במקלט המוסד הציבורי; בכל אחד מחמשת הרבעים בעיר יוצב מתאם מזון, שיהיה אחראי לליווי תהליך הבאת המזון לרובע וחלוקתו לתושבים; מתאמי המזון ברבעים יגויסו מקרב אנשי המוסד הציבורי.

על אף האמור בנוהל, שמותיהם של אנשי המוסד הציבורי נעדרים מרשימת בעלי התפקידים בעת חירום. לדברי עובדי העירייה, זה ארבע שנים לפחות יודעים בעירייה שהמוסד הציבורי לא יספק אנשים ומקלט לחלוקת מזון. העירייה לא עדכנה כנדרש את הנוהל שלה בנושא זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שלא נקבעה הגדרה מפורטת של צוותי החלוקה (כוח אדם וכלי רכב) ולא נקבעו חלוקת עבודה ונוהלי תיאום בין צה"ל לבין הרשויות המקומיות ההיערכות בתחום זה לקיחה, שכן היא חסרה את הרכיב התפעולי הנחוץ למילוי המשימה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית שמונה, כי יש לראות בחומרה את התרשלותה באיוש עובדים לחלוקת מזון ובתיאום עם גופים מחוצה לה שסייעו בידה בנושא.

נתונים אודות יעדי החלוקה

בנוהל המזון נקבע כי ועדות מל"ח המקומיות ביישובי קו עימות יכינו מראש רשימה של המקלטים ביישובים; ברשימה יצינו מספר המקלט, כתובתו, קיבולתו, שם האחראי לו וכמות משוערת של מצרכי מזון שדרושה לו.

נמצא כי עיריות קריית שמונה ונהריה לא ריכזו את המידע האמור לצורך ההיערכות הנדרשת לחלוקה, בכלל זה על קיבולת המקלטים וכמות המזון המשוערת הדרושה בהם. בשתי העיריות נמצא כי ברשימות המקלטים נרשמו רק המקלטים הציבוריים.

חלוקת מזון ביישובים שאינם בקו עימות

על הרשויות שאינן בקו עימות חל כאמור נוהל 146, ובו נקבע כי "במצב של תקיפה מתמשכת על ישובים בתחום הגזרה של פיקוד-העורף, שבעטיה משתנה שגרת החיים באופן מהותי, שאינו מאפשר יציאת התושבים מבתיים או מהמקלטים לרכישת מוצרים חיוניים או קבלת שירותים חיוניים, ואינו מאפשר לרשויות האזרחיות לממש את אחריותן, יסייע פיקוד העורף באמצעות יחידותיו גם למשימות שבאחריות הרשויות האזרחיות, לרבות: חלוקת מצרכי מזון ומים, שיסופקו ע"י המערכות האזרחיות....".

נמצא כי בעיריות צפת ועכו ובמועצה המקומית מג'אר, וכן ברשויות מקומיות אחרות שמשרד מבקר המדינה אסף מידע עליהן, לא הייתה היערכות משותפת עם פיקוד העורף לחלוקת מזון לאוכלוסייה אם תהיה התקפת רקטות מתמשכת על העורף. לא נעשה ניתוח של כוח האדם, כלי רכב ואמצעים אחרים הדרושים למילוי המשימה. גם לא נקבעו נוהלי תיאום וחלוקת עבודה בין פיקוד העורף לבין הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר לפיקוד העורף ולמל"ח, כי לפי נוהל 146 ובשל האפשרות שהעורף יותקף ברקטות במשך זמן רב, היה עליהם להיערך לסייע לחלוקת מזון לתושבים השוהים במקלטים גם ביישובים שאינם בקו עימות ושנמצאים בטווח הירי. ההיערכות כוללת קביעת נהלים מפורטים, היבטים לוגיסטיים, תיאום והכנת הרשויות המקומיות ופיקוד העורף לאפשרות שיצטרכו לעסוק גם בחלוקת מזון למקלטים.

בתשובת מל"ח למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 נאמר כי "היכולות הלוגיסטיות והגדרת הפערים בהיערכותן ובהכנת הנהלים לחלוקת מזון מוטלת על כתפי הרשומות" [הרשויות המקומיות] ועל פקע"ר לסייע להן; מל"ח לא קיבל שום פניה מרשות מקומית בקו העימות הטוענת כי אין ביכולתה לעמוד במטלה של חלוקת מזון בשעת חירום". בעניין יישובים שאינם בקו עימות נאמר כי "אפשר שמטה מל"ח המחוזי היה אמור להתריע כי הנושא אינו מתואם באם הדבר היה מובא לידיעתו".

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ח כי אמנם האחריות הישירה חלה על הרשויות המקומיות, אולם האחריות ליישום נוהלי מל"ח ביישובים שבקו עימות חלה עליו ולפיכך חובתו ליוזם בדיקות של היכולות הלוגיסטיות של הרשויות במסגרת תרגילים וביקורות שלו, ולא לחכות לפניות של הרשויות. אשר ליישובים שאינם בקו עימות, על מל"ח לוודא שבנוהלי החירום של הרשויות יכלול פרק הנוגע להיערכותן לחלוקת מזון בעת חירום.



משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות צפת, עכו, קריית שמונה ונהריה, למועצה המקומית מג'אר, למל"ח ולצה"ל כי בתחום ההיערכות לחלוקת המזון נמצאו ליקויים בשלושה תחומים עיקריים: לא בוצעו פעולות ההיערכות שנקבעו בנוהל המזון; לא נעשתה בחינה ממשית בדבר קיומן של התשומות הלוגיסטיות הנחוצות למילוי המשימות שנקבעו בנוהל המזון; הגופים האמורים התעלמו מהאפשרות שיעלה הצורך לעשות הכנות לחלוקת מזון גם בישובים שאינם בקו עימות עקב התקפת רקטות עליהן.

היערכות בתחום המידע לציבור, הסברה ודוברות

הרשויות המקומיות אחראיות לתכנון ולארגון המידע לציבור לקראת מצב חירום, בכל הקשור להבטחת האספקה, המצרכים והשירותים החיוניים לאוכלוסייה שלהן. בנובמבר 1995 הפיץ מל"ח נוהל בנושא תכנון, ארגון ותפעול ברשות המקומית - מידע לציבור (להלן - נוהל המידע לציבור). אחד המכלולים שעל הרשות המקומית להקים, לפי תיקי האב, הוא מכלול המידע לציבור, הסברה ודוברות (להלן - מכלול המידע לציבור).

ארגון מכלול המידע לציבור

בתיקי האב נקבע כי בשל אופי השירות בתחומים אלו והיקפו נדרשת הרחבה ניכרת ופעילות בתחומים האמורים, שאינם קיימים בעתות רגיעה. לפי תיקי האב יפעלו במכלול הגורמים האלה: המוקד העירוני, לשכות מידע קבועות, לשכות מידע נפרסות, גוף הסברה ופרסומים, דוברות, לשכת מידע מיוחדת ואתר אינטרנט; לצד המכלול יפעלו שני גופים מסייעים: הוועדה המייעצת להסברה והיקל"ר של פיקוד העורף. עוד נקבע בתיקי האב כי ייקבעו נהלים לפעילות בעת חירום.

נמצא כי בעיריות צפת, נהריה ועכו ובמועצה המקומית מג'אר לא הוקמו מכלולי מידע לציבור וממילא לא נקבעו נהלים להפעלתם.

המוקד העירוני

המוקד העירוני מושתת על מוקד המידע הטלפוני (מוקד 106) הקיים בעת רגיעה ברוב הרשויות המקומיות. בתיקי האב נקבע כי בעת חירום יוגדלו מספר העמדות המאוישות במוקד העירוני ויצורפו אליו אנשי מקצוע בתחומים מסוימים וכי ההערכה היא שיש להגדיל את המוקד פי עשרה מזה שבעת רגיעה; המוקד יאויש במוקדנים דוברי שפות מסוימות, מומחים בתחום ההתגוננות האזרחית, עובדי רווחה/פסיכולוגים, נציגי משטרת ישראל או גופי חירום אחרים לפי הצורך, וקצין קישור מהיקל"ר²⁸; צוות המוקד יהיה קבוע מראש, מאומן ומיומן במתן מענה לפניות ובתפעול המערכות בתנאי עומס ולחץ.

28 לפי חוברת "היקל"ר ייעוד, מבנה ותפקידים", מדצמבר 2002.

נמצא כי בחמש הרשויות המקומיות שנבדקו לא נעשו פעולות היערכות להפעלת המוקד העירוני בעת חירום: לא נקבע צוות המוקד לפי ההערכה האמורה וממילא לא מונו לצוות ממלאי התפקידים האמורים וקצין קישור מהיקל"ר; לא הוכשר מקום מתאים להפעלת המוקד בידי מספר המוקדנים הדרוש בעת חירום.

לשכות מידע מקומיות

לפי נוהל המידע לציבור תקים כל רשות מקומית לשכות מידע מקומיות שיופעלו בעתות חירום ויהיו אמצעי עיקרי להעברה ולהפצה של כל סוגי המידע לציבור, ויקלטו מידע מהאוכלוסייה על המתרחש בשטח. בנוהל המידע לציבור נקבעו אמות מידה לקביעת מספר הלשכות שיוקמו בכל רשות ולקביעת מיקומן של הלשכות ופורטו הציוד והאמצעים שיהיו בכל אחת מהלשכות.

נמצא כי ברשויות המקומיות צפת, נהריה, עכו ומג'אר לא הוקמו לשכות מידע מקומיות שיופעלו בעת חירום.

צוות מסבירים מקומיים

לפי נוהל המידע לציבור ותיקי האב מומלץ לרשויות המקומיות לגייס, לארגן ולהכשיר במסגרת מערך ההסברה של הרשות צוות מסבירים מקומיים שחבריו אנשי ציבור מוכרים - רבנים, מנהיגים קהילתיים ועדתיים, ראשי ועדים שכונתיים, מנהלי בתי ספר, חברי מועצת העיר וכיו"ב. הצוות יהיה כפוף לראש המכלול ואנשיו יוכשרו לתפקידיהם על ידי השתתפות בהשתלמויות ותרגילים.

נמצא כי בכל חמש הרשויות שנבדקו לא הוקם וממילא לא הוכשר לפני המלחמה צוות מסבירים מקומי.



משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות, למל"ח ולפיקוד העורף, כי לא הוקמו המרכיבים היסודיים להפעלת מערך המידע וההסברה שנודעת לו חשיבות רבה בקיום הקשר בין הרשות המקומית לתושב. היערכות הרשויות שנבדקו הייתה לקויה ביותר, וכתוצאה מכך התגבש רק בזמן המלחמה מערך מידע והסברה בכל אחת מהן דבר שלא נתן מענה מיטבי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות לפעול בהקדם האפשרי להקמת מכלול המידע לציבור בעזרת מל"ח ופיקוד העורף. ראוי שמכלול זה יתורגל כבר בשנת 2007.

הקמה וארגון של מרכזי ההפעלה ברשויות המקומיות בעת חירום

מרכז ההפעלה של הרשות המקומית (להלן - מרה"פ) הוא המקום שממנו פועל מטה החירום של הרשות וממנו היא מנהלת את ענייניה בעתות חירום. מרה"פ אמור לשקף את המבנה הארגוני של הרשות המקומית בעת חירום. בספטמבר 2002 קבע המינהל לרישוי, שירותי חירום ותפקידים

מיוחדים במשרד הפנים "אפיון והנחיות לתכנון מוקדים ומרכזי הפעלה ברשויות המקומיות" (להלן - הנחיות התכנון של משרד הפנים). גם בתיקי האב יש פרק הדרן במרה"פ שהוראותיו דומות לאלה שבהנחיות התכנון של משרד הפנים. במסמך האמור פירט משרד הפנים, בין השאר, הנחיות והמלצות בדבר מיקומו וגודלו הפיזי של מרה"פ, החלוקה הפנימית שלו ותרשים סכמטי של מרה"פ על פי הפונקציות שיפעלו בו בעת חירום.

אלה תפקידי מטה החירום הממוקם במרה"פ בעת חירום: לקבל דיווחים והנחיות ממקורות שונים ולהפיצם לגורמים הרלוונטיים; להכין תמונת מצב ולעדכנה באופן שוטף; להציג את הנתונים הדרושים להערכת המצב; לקבוע הוראות והנחיות הנגזרות מהערכת המצב ולהפיצן; לתאם בין המכלולים ואגפי הרשות ובין גופי החירום בעת ביצוע פעולות; לדאוג לקשר עם המחוז/הנפה הצבאית, מטה מל"ח מחוזי, משטרת ישראל, מגן דוד אדום, שירותי הכבאות וגופי חירום אחרים; לנהל את מערכות המידע הייעודיות לעת חירום ועוד.

בהנחיות התכנון של משרד הפנים ובתיקי האב נקבע בנוגע למרה"פ: יש להקים את המרה"פ בדרך כלל במבנה מוגן או במקלט המאפשר למטה החירום לפעול גם בתנאי מלחמה בכל שעות היממה; יש לקחת בחשבון כי במרה"פ יפעלו בעלי תפקידים רבים וכן אמצעים רבים; רצוי שמבנה מרה"פ יהיה חלק מהבניין העיקרי של הרשות, או צמוד לו, ואם אינו חלק ממנו - שהמעבר אליו יהיה בשטח מוגן; יש לשאוף שלכל מכלול יהיה חלל עבודה במרה"פ המאפשר לנהל בו את תמונת המצב ויש בו אמצעי קשר ואמצעים ממוחשבים; גם מפקד היקל"ר הוא חלק בלתי נפרד ממטה החירום של הרשות ויש להעמיד לרשותו חלל עבודה במרה"פ וקו טלפון לצורך עבודתו; יש לתכנן ולארגן את המרה"פ לפי התרשים הסכמטי הכולל חדרים נפרדים לחמ"ל, לראש הרשות, למרכז הדיווח, למוקד, לכל אחד מהמכלולים, ליקל"ר ועוד.

ב-30.8.06, לאחר תום המלחמה, הכין סגן רמ"ט פיקוד הצפון במל"ח מסמך ובו ריכוז נתונים על "סטטוס מרכזי הפעלה ברשו"מ מל"ח פצ"ן". מן המסמך עולה, כי ל-35 רשויות מקומיות (כ-30%) מבין 118 רשויות באזור הצפון, רובן מהמגזר הלא יהודי, אין כלל מרה"פ, וב-19 מהן (כ-16%) יש צורך בהשלמת אמצעים במרה"פ.

נמצא כי בשתיים מחמש הרשויות שנבדקו לא היה המרה"פ צמוד לבניין הרשות והמעבר אליו לא היה מוגן: המרה"פ של צפת מרוחק כ-20 מ' מבניין העירייה, והמרה"פ של מג'אר מרוחק כ-100 מ' מבניין המועצה. עוד נמצא כי במרה"פים של חמש הרשויות לא נעשתה חלוקה של שטחי העבודה כנדרש בתרשים הסכמטי, המרה"פ היה בדרך כלל חלל אחד שבו עבדו כל ממלאי התפקידים ולמכלולים וליקל"ר לא הוקצו חדרים נפרדים.

חלונות זמן להתארגנות האוכלוסייה

במצב של שהייה ממושכת של תושבים במקלטים רשאי הפיקוד המרחבי לקבוע באזור קו עימות פרקי זמן מסוימים במהלך היום (להלן - חלונות זמן) שבהם יוכל הציבור לצאת מהמקלטים ומהבתים לצורך הצטיידות במצרכים, לסידורים ולקבלת סיוע (להלן - שיטת חלונות הזמן)²⁹.

29 מדיניות המיגון של פיקוד העורף מבחינה בין יישובי קו עימות שבהם נדרשים התושבים לשהות במקלטים ברציפות לבין יישובים שאינם בקו עימות שתושביהם נדרשים לשהות בקרבת מרחבים מוגנים. לפיכך נקבע כי שיטת חלונות הזמן תופעל ביישובי קו עימות.

בחלונות הזמן השירותים החיוניים אמורים להינתן לתושבים בידי גופים מוסדיים ומסחריים שונים: סניפי דואר, סניפי בנקים, בתי מרקחת, סניפי קופות החולים, רשתות וחנויות למכר מזון (להלן - הגופים המוסדיים והמסחריים).

יישום שיטת חלונות הזמן דורש הכנה והיערכות של מספר רב של גורמים בעת רגיעה. להלן מרכיבי ההיערכות העיקריים³⁰:

א. החלטה בדבר פריסת הסניפים של הגופים המוסדיים והמסחריים שאמורים לספק את הצרכים והשירותים החיוניים בחלונות הזמן בכל יישוב; ב. היערכות להעברת מידע בדבר הפעלת חלונות הזמן לכלל התושבים בכל יישוב; ג. העברת מידע לרשויות המקומיות ולציבור בדבר שיטת חלונות הזמן; ד. תרגול הפעלת השיטה בהשתתפות הגופים הנוגעים בדבר (הפיקוד המרחבי, פיקוד העורף, מל"ח, הרשויות המקומיות והגופים המוסדיים והמסחריים).

היערכות להפעלת השיטה

1. נמצא כי פיקוד הצפון ומל"ח לא קבעו בפקודה או בנוהל את כל ההוראות וההליכים ליישום שיטת חלונות הזמן, לרבות חלוקת אחריות בין הגורמים שאמורים לבצע את הפעולות הדרושות. גם בתיקי האב לא נאמר דבר על השיטה, לרבות דרכי הפעלתה וההיערכות הנדרשים ליישומה בעת רגיעה ובעתות חירום.

2. נמצא כי בתרגילים של מל"ח שהתקיימו בשנים 2002-2006 ברשויות המקומיות הנמצאות בקו העימות לא תורגלה הפעלת השיטה.

3. בבדיקה שנעשתה במל"ח נמצא כי לגופים המוסדיים והמסחריים שאמורים לספק צרכים חיוניים בעת חירום לא נעשה תדרוך ולא הועבר חומר כתוב בנוגע לעקרונות הפעלת השיטה. גם הרשויות המקומיות בקו העימות לא קיבלו תדריכים וחומר כאמור.

4. נמצא שלא נעשה תכנון של אופן הפצת הודעות בעניין שיטת חלונות הזמן על ידי מכלול המידע לציבור, ולא נבחנו מרבית האמצעים הקיימים להפצת המידע (רשתות טלוויזיה ורדיו מקומיות, לשכות מידע של הרשויות המקומיות, רשת האינטרנט, מערכות כריזה ועוד).

5. כאמור, שיטת חלונות הזמן הוחלה רק ביישובים שבאזור קו עימות. ואולם תושבי יישובים רבים נוספים באזור הצפון שאינם בקו עימות (כמו צפת) שהו במקלטים כמעט כל ימי המלחמה, כך שלכאורה אין הבדל ממשי בין מצבם למצב תושבי היישובים בקו עימות. יוצא שיישובים כאמור שאינם בקו העימות נדרשים להיות ערוכים לאספקת המצרכים למקלטים אף שאין אפשרות להפעיל אצלם את שיטת חלונות הזמן.

משרד מבקר המדינה מעיר לפיקוד צפון ולמל"ח, כי היערכותם להפעלת שיטת חלונות הזמן הייתה לקויה. יש מקום לקבוע פקודה או נוהל להפעלת השיטה, הן משום הצדדים הרבים הכרוכים ביישומה, והן משום הגורמים הרבים שאמורים להשתתף בהפעלתה. יש להיערך למתן הסברה, תדריכים ותרגול של כל הגורמים שאמורים להשתתף בהפעלת השיטה.

30 יצוין כי בהיעדר פקודה או נוהל בנושא, המידע בעניין זה מבוסס על שיחות שהתקיימו עם ממלאי תפקידים מסוימים בצה"ל ובמל"ח.

במהלך המלחמה הפעיל פיקוד צפון בתיאום עם מטה מל"ח צפון את שיטת חלונות הזמן. בפרק "תפקודן של הרשויות המקומיות בעת המלחמה" נאמר כי היו קשיים ביצירת חלונות זמן.

לדעת משרד מבקר המדינה אף על פי שהפעלת השיטה היא חלק מתפיסת ההפעלה בכל תחום אספקת השירותים לאוכלוסייה בעתות חירום, מידת ההיערכות והתפקוד בתחום זה עדיין אינם מאפשרים לצה"ל, למל"ח ולרשויות המקומיות להתבסס על השיטה כדי לאפשר את צמצום תפקידם לספק את כל צורכי האוכלוסייה בעת חירום, לרבות הגעה למקלטים עצמם, ולכן על גופים אלה לדאוג לבחינה יסודית של השיטה ולקיים היערכות יסודית להפעלתה.

תרגול והכנה של הרשויות המקומיות לעת חירום בידי מל"ח

התכוננות לעת חירום היא תנאי הכרחי לתפקוד טוב ויעיל של הרשות המקומית בעת שתידרש לכך. תרגול הרשויות המקומיות הוא נדבך מרכזי בהתכוננות העורף לעת חירום בכלל ובהכנת הרשויות להתמודדות עם עתות חירום בפרט. חשיבותם של התרגילים גדלה נוכח העובדה שבעת רגיעה תחום ההיערכות הוא, בדרך כלל, תחום פעילות משני בחשיבותו לעומת משימותיהן השוטפות של הרשויות המקומיות.

השותפים העיקריים למערך התרגול של הרשויות לעת חירום הם: ועדות מל"ח מקומיות, המטות המחוזיים של מל"ח, פיקוד העורף ויחידות ההגמ"ר. ועדות מל"ח המקומיות נושאות באחריות לתרגול שלהן עצמן, אולם המטה המחוזי של מל"ח הוא שיוזם ומלווה את ביצוע התרגילים בוועדות מל"ח המקומיות. תרגילי מל"ח היו במהלך השנים הנדבך העיקרי וכמעט היחיד לתרגול הרשויות. נציגים מגופי החירום האחרים, כגון פיקוד העורף ויחידות ההגמ"ר, השתלבו בתרגילים אלו.

נהלים אחדים עוסקים בתחום התרגול של הרשויות המקומיות לעת חירום: נוהל בין-משרדי מס' 15 של מל"ח מפברואר 2005 עוסק בעניין התרגילים במערך מל"ח וכולל הוראות הנוגעות גם לתרגול הרשויות המקומיות שהן חלק מהמערך (להלן - נוהל התרגילים). בנוהל זה נקבעו הוראות בדבר ייעוד התרגילים, סוגיהם, תדירותם ועוד. בתיקי האב ישנן הוראות בעניין ביצוע התרגילים ברשויות. נוהל 146 כולל הוראות הנוגעות לאופן שבו ישתלב פיקוד העורף בתרגילים של מערך מל"ח בכלל ובתרגול ועדות מל"ח המקומיות בפרט.

במסגרת הביקורת בחן משרד מבקר המדינה את תרגול חמשת הרשויות המקומיות בשנים 2002-2006 שבמהלכן תורגלה כל אחת מהן כפעמיים.

תרגול הרשויות המקומיות ב"רמת השטח"

בנוהל התרגילים מפורטים ארבעה סוגי תרגילים. בשלושת הסוגים הראשונים מתורגל מערך החירום רק בדרג המטה (להלן - תרגיל מטה). רק בסוג הרביעי - "התרגיל המשולב" - אמורה להיבחן יכולת הרשות המקומית לטפל באירוע ב"רמת השטח", על ידי הפעלת כלל המערכות.

נמצא כי בחמש הרשויות שנבדקו לא נעשה תרגיל משולב במהלך חמש השנים האחרונות. יוצא אפוא שכל המערכים התפקודיים לא תורגלו ב"רמת השטח". יצוין כי בתרגילים אחדים נעשו במסגרת תרגילי מטה גם פעולות כלשהן בשטח, כגון הסעת רכב עם עוקב מים לזירת אירוע, אולם אין בפעולות מעין אלו כדי לתרום תרומה ממשית לתרגול המערכים ב"רמת השטח". עוד נמצא, כי בכל הרשויות המקומיות שבאחריות מל"ח פיקוד צפון לא נערכו בשנים האחרונות תרגילים משולבים.

להלן כמה דוגמאות לנושאים שלא באו לידי ביטוי בתרגול הרשויות המקומיות: תרגול יחידות פיקוד העורף והגמ"ר שאמורות להשתלב במערך הסיוע לאוכלוסייה; תרגול הפעלה של צוותי התערבות רב-מקצועיים לטיפול באוכלוסייה במצוקה; הפעלת לשכות מידע במטות האזוריים; הפעלת מערך המתנדבים; הפעלה ותרגול של מערך עובדי הרשות המרותקים; תרגול מערך חלוקת מזון לתושבים.

בנובמבר 2006 מסר ממלא מקום יו"ר ועדת מל"ח עליונה למבקר המדינה ולנציגי משרדו כי מל"ח דן כבר שנים רבות בסוגיית התרגול המעשי של מערך החירום ברשויות המקומיות וכי אין למל"ח פתרונות כיצד לתרגל את הרשויות ב"תרגיל משולב". אולם בתשובת מל"ח למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007, נאמר כי "בימים אלו מתבצעת עבודת מטה להרחבת בסיס הפעילות המשותפת בתרגילים בין מל"ח לפקע"ר במרחב הרשות המקומית". בתשובת צה"ל למשרד מבקר המדינה ממאי 2007 נאמר כי לפי "סיכום מ' [מפקד] פקע"ר, עד ל-1 ביוני 2007 יוכרו צוותי אימון ייעודיים בכל מחוז אשר יקיימו אימונים דו-יומיים ברשויות המקומיות ע"פ תוכנית עבודה מסודרת, מתואמת עם מל"ח. האימונים הראשונים יחלו ביולי 2007".

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ח, לפיקוד העורף ולפיקוד הצפון, כי התרגילים המשולבים שמופעלים בהם כל המערכים התפקודיים של הרשות המקומית בעת חירום הם שיכולים לגלות פערים וחולשות של ההיערכות. ביסוס מערך התרגול של הרשות המקומית על תרגילי מטה שעיקרם תיאורטיים הוא כשל ממשי שיש למהר ולתקנו.

הטמעת תיקי האב בתרגילי מל"ח

יש לציין כי בנוהל הכללי נכתב: "... משום כך, קונטרס זה מרחיב מעט יותר בנושאים השונים, אולם עדיין מהווה תמצית של עיקרי הנושאים ועקרונות ההיערכות והפעולה המפורטים בתיק האב".

נמצא כי מאז הופצו תיקי האב לרשויות המקומיות ולאחר הפצת הנוהל הכללי לא ניתן בתרגול של הרשויות שנבדקו ביטוי לחלק ניכר מן המרכיבים הארגוניים והתפקודיים שנקבעו בתיקי האב ובנוהל הכללי. מדובר בין היתר במרכיבים האלה: הקמת המערך הארגוני השלם של המכלולים, הקמת המטות האזוריים, הפעלת מערך המתנדבים, עבודה עם הוועדות המייעצות. עוד נמצא כי

בדוחות הסיכום של התרגילים לא צוינו הפערים הקיימים בין המבנה שנקבע בתיקי האב לבין המערך הארגוני שלפיו פעלה הרשות בתרגיל.

כך לדוגמה, לפי תיקי האב אמורה הרשות להפעיל בעת חירום מכלול טיפול באוכלוסייה ובראשו מנהל המכלול שיהיה אחראי לכמה תחומים: שירותים חברתיים, אוכלוסייה מיוחדת, בריאות, קליטת אוכלוסייה, שירותי דת וטיפול בחללים. נמצא כי בעיריית צפת נעשו בשנים 2002-2006 שלושה תרגילים (בנובמבר 2002, בנובמבר 2004 ובמאי 2006). בשלושתם לא השתתף עובד עירייה שאמור לנהל את המכלול, וממילא לא באה בהם לידי ביטוי העובדה שהעירייה לא הקימה את המכלול. בהיעדר הקפדה על מבנה תפקודי זה לא ננקטו הפעילויות הנדרשות במרבית התחומים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות ולמ"ח כי התרגילים שנעשים בהן נועדו להיות הכלי העיקרי להטמעת העקרונות שנקבעו בתיקי האב ובנוהל הכללי. תיק האב צריך לשמש אמת מידה להערכת אופן תפקודה של הרשות. העובדה שבשנים האחרונות לא נרשמו בסיכומי התרגילים הפערים שבין המערך הארגוני הקבוע בתיק האב ובין המערך הקיים מעיד שהגורמים שעסקו בתרגילים לא ראו בנורמות שבתיק האב נורמות מנחות שיש לפעול להטמעתן וליישומן ברשות המקומית ולבחון כיצד להתאימן לכל רשות ורשות.

תרגול הרשויות המקומיות למצבי חירום שונים

בתיקי האב מוגדרים שני מצבי יסוד: מצב רגיעה ומצב מלחמה; במצב מלחמה יכולים להיות שלושה מצבים: מצב מלחמה בלי שהוכרזה "תקופת הפעלה של מל"ח"; מצב מלחמה שבו הוכרזה תקופת הפעלה של מל"ח או מצב מיוחד בעורף, בלי שהאחריות לביטחון הפנים הועברה לצה"ל; מצב מלחמה כולל הכרזה על תקופת הפעלה של מל"ח או מצב מיוחד בעורף, והעברת האחריות לביטחון הפנים ממשטרת ישראל לצה"ל.

בנובמבר 1998 קבע מל"ח נוהל "מערך מל"ח - מצבי כוננות". לפי הנוהל יפעל מל"ח בארבעה מצבי כוננות: מצב כוננות א' המתקיים בעת רגיעה; מצב כוננות ב' המתקיים במצב של הגברת כוננות; מצב כוננות ג' שבו תהיה הפעלה חלקית של מל"ח; ומצב כוננות ד' שבו יופעל מערך מל"ח במלואו.

בינואר 2004 קבע מל"ח נוהל "היערכות מערך מל"ח במלחמה מוגבלת" העוסק בעיקר במצב מיוחד בעורף בעקבות הכרזה של הממשלה. במבוא לנוהל נכתב באותיות מודגשות כי להפעלת מערך מל"ח במלחמה מוגבלת יש צביון ומאפיינים מיוחדים הדורשים לעתים תכנון והיערכות שונים מאלה שנקבעו לקראת מלחמה כוללת.

להכרזה על כל אחד מהמצבים האמורים יש השפעה ניכרת על אופן הפעולה של הרשות המקומית בעת חירום. לתפקוד הרשות במצבים שבהם מל"ח מופעל באופן מלא יש מאפיינים שונים מאלה של מצבים שבהם הוא אינו מופעל. כמו כן, מטבע הדברים, תפקוד הרשות נושא אופי שונה בכל אחד ממצבי הכוננות של מל"ח.

אף על פי שבנוהל התרגילים מדובר גם על מצבי הכוננות השונים³¹, בתרגילי מל"ח שנעשו ברשויות שנבדקו לא ניתן ביטוי לתפקוד הרשות במצבים השונים. כתוצאה מכך לא נעשו פעולות לתרגול ולהטמעה של כל מצב, המאפיינים התפקודיים השונים בכל מצב והמעברים ממצב אחד למשנהו.

בסיכום הלקחים מינואר 2007 של מטה מל"ח ארצי מן המלחמה נכתב כי המצב המיוחד בעורף לא היה מוכר למרבית המנהלים והקב"טים וכי הושקע זמן יקר בשאלות ובירורים בכל הקשור למצב, הבהרתו והבנת משמעויותיו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש חשיבות רבה מאד להטמעה ולתרגול של מצבי החירום השונים, ולא רק מצב של מלחמה כוללת. על מל"ח להוסיף בנוהל התרגילים הוראה שתבטיח כי בעתיד יינתן ביטוי ממשי לנושא מצבי החירום בכל תרגיל ותרגיל.

השתתפות בתרגילי הרשויות המקומיות

מאחר שתרגול הרשות המקומית לעת חירום נעשה אחת לשנתיים ומאחר שמדובר בתרגילי מטה קצרים הנמשכים בין כחצי יום ליום שלם, להשתתפות המלאה של הגורמים המתורגלים יש חשיבות רבה.

1. יו"ר ועדת מל"ח המקומית שהוא כאמור ראש הרשות המקומית הוא עמוד תווך לתפקודה של הרשות בעת חירום. לנוכחותו של יו"ר הוועדה בתרגילים מתחילתם ועד סופם יש חשיבות גם משום שבעצם השתתפותו ומעורבותו הוא מעביר לכלל עובדי הרשות את המסר בדבר חשיבות פעולות ההיערכות.

למרות הדרישה המפורשת של מל"ח, נמצא שאחדים מראשי העיריות שנבדקו לא השתתפו כלל בתרגילי מל"ח שנועדו בעיקר לתרגל את ועדת מל"ח המקומית או שהשתתפו בהם אולם לא מתחילתם ועד סופם.

ראש עיריית נהריה, מר ג'קי סבג, לא השתתף בתרגיל מל"ח שהתקיים בעיר בינואר 2003; ראש עיריית עכו, מר שמעון לנקרי, לא השתתף בתרגיל מל"ח שהתקיים בעיר במרס 2004; ראש עיריית צפת, מר ישי מימון, נכח רק בפתיחה ובסיכום של תרגילי מל"ח שהתקיימו בעירו בנובמבר 2004 ובמאי 2006; ראש עיריית קריית שמונה, מר חיים ברכיאי, השתתף רק בחלק מתרגילי שהתקיימו בעיר בנובמבר 2002, ובהתחלה של תרגילי שהתקיימו בדצמבר 2004. יצוין כי ראש המועצה המקומית מג'אר מר זיאד דגש, וקודמו בתפקיד מר אסעד עראידה, השתתפו בכל תרגילי מל"ח שהתקיימו במועצה מתחילתם ועד סופם.

משרד מבקר המדינה העיר לראשי העיריות כי יש בהיעדרותם מתרגילי מל"ח כדי להעיד שהם רואים חשיבות מועטה בהיערכות העירייה לעת חירום. בתור יו"רים של ועדות מל"ח המקומיות עליהם להקפיד להשתתף בכל התרגילים של העירייה מתחילתם ועד סופם.

31 למשל בסעיף העוסק בתרגיל טכני, שעניינו מעבר משגרה לחירום וממצב כוננות אחד למשנהו. בסעיף העוסק בתרגיל הזרמות - התרגיל בוחן את כשירות הגוף המתורגל, על כל מרכיביו ותפקידיו, לרבות מהירות המעבר משגרה לחירום וממצב כוננות אחד למשנהו.

2. הועלה שמעריך הרישום של הנוכחים בתרגילי מל"ח ברשויות לוקה בחסר. ככלל, לא נרשמים שמות המשתתפים בתרגיל, אלא נכתב באופן כללי כי הייתה השתתפות של חברי ועדת מל"ח המקומית. בסיכומים של התרגילים לא נרשמים שמות ולא נרשמים בעלי התפקידים שלא השתתפו.

בשיחות שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה עם ראשי המטות המחוזיים של מל"ח הם אישרו שיש בעיה בעניין השתתפות נציגי הרשויות המקומיות בתרגילי מל"ח לא רק ברשויות שנבדקו.

משרד מבקר המדינה מעיר לראשי הרשויות המקומיות כי בתור יו"רים של ועדות מל"ח המקומיות עליהם להבטיח שישתתפו בתרגילים כל עובדי הרשות שנושאים בתפקידים בעת חירום. על מל"ח לשנות את סדרי הרישום של הנוכחים בתרגיל באופן שתהיה שקיפות מלאה שתאפשר לדעת אילו בעלי תפקידים השתתפו בתרגיל ואילו נעדרו ממנו.

תרגול עצמי של רשויות מקומיות

בשל התדירות הנמוכה של תרגילי מל"ח ברשויות המקומיות - אחת לשנתיים - נודעת חשיבות רבה לתרגולים עצמיים של כל רשות (נוסף על תרגילי מל"ח). בתיקי האב נקבע כי אחת לשנתיים, בשנה שלא מתקיים בה תרגיל מל"ח, יבוצע תרגול עצמי של מטה החירום של הרשות במתארים שונים של מצבי חירום.

נמצא כי חמש הרשויות שנבדקו לא קיימו בשנים 2002-2006 תרגילים עצמיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על כל הרשויות המקומיות להקפיד לקיים תרגילים עצמיים כפי שנקבע בתיקי האב.

שילוב פיקוד העורף בתרגילי מל"ח ברשויות המקומיות³²

בנוהל מס' 146 בנושא יחסי גומלין ושיתוף פעולה מערך מל"ח - פיקוד העורף, נכתב:

"א. התרגילים מהווים חלק מתהליך הטמעת התורה ושמירת כשירות לפעולה בחירום. ב. הן פקע"ר והן מל"ח יוזמים ומקיימים תרגילים מסוגים שונים וברמות שונות. ג. לביצוע תרגילים משולבים ומתואמים ולנציגות הדדית בתרגילים ישנה חשיבות בהכנת הרשויות המקומיות, גורמי מל"ח ויחידות פקע"ר לפעילותם בחירום."

1. בפת"ע (פרסום תורת עורף) 156 של פיקוד העורף בנושא "היקל"ר ייעוד, מבנה ותפקידים", נקבע כי אחד מתפקידי היקל"ר הוא להשתתף בפעילויות הקשורות בהכנת הרשות לעת חירום. בנוהל 146 נקבע כי בתרגיל של מל"ח ישתתף לפחות מפקד היקל"ר ונציג היקל"ר במוקד 106 המקומי.

32 ראו להלן "היערכות צה"ל לעבודה משותפת עם הרשויות המקומיות בעתות חירום" בפרק זה.

נמצא כי בשנים 2002-2006, מאז הוקמו היקל"רים, לא גויסו לתרגילי מל"ח, לבד ממפקדי היקל"רים, נציגים של היקל"ר לרבות הנציג שאמור למלא תפקיד במוקד 106 של הרשות המקומית. עוד נמצא כי באחדים מתרגילי מל"ח שהתקיימו ברשויות שנבדקו לא השתתף שום נציג של היקל"ר, כמפורט להלן: בשני תרגילים שהתקיימו בצפת במרס 2003 ובמאי 2006; בתרגיל שהתקיים בעכו ביוני 2005; ובתרגיל שהתקיים במג'אר ביוני 2006.

משרד מבקר המדינה העיר לפיקוד העורף כי אי-השתתפות נציגיו בכמה מתרגילי מל"ח ברשויות המקומיות משמיטה את הבסיס העיקרי להיערכותו למילוי משימותיו לפי נוהל 146 ופוגעת ביכולתו למלא את תפקידיו לסייע לרשויות המקומיות בעת חירום.

בתשובת צה"ל למשרד מבקר המדינה ממאי 2007 נאמר כי הוא מקבל את ההערה ופיקוד העורף יפעל לתיקון הליקוי. עוד נכתב בתשובה כי לנושא הוקצו ימי מילואים בשנת 2007.

2. יחידות פיקוד העורף אמורות להשתלב במערך התפקודי של הרשות המקומית בעתות חירום בהתאם לנוהל 146. לפי הנוהל יסייע פיקוד העורף לרשויות במתן שירותים חיוניים לאוכלוסייה, כגון: חלוקת מצרכי מזון ומים שיסופקו על ידי המערכות האזרחיות, סיוע רפואי לנפגעים מפעולות אויב, טיפול באוכלוסייה במצבי לחץ ובאוכלוסייה השוהה במקלטים, סיוע במוסדות לקשישים, סיוע לאוכלוסייה חלשה.

נמצא כי בשנים 2004-2006 לא תורגלה ברשויות המקומיות העבודה המשותפת שלהן ושל כוחות פיקוד העורף בכל הקשור להגשת הסיוע לאוכלוסייה בתחומים מסוימים (למעט תרגיל פיקוד העורף שהתקיים במרס 2006 ושבמסגרתו תורגלה עיריית חיפה).

משרד מבקר המדינה מעיר לפיקוד העורף, למל"ח ולרשויות המקומיות כי אי תרגול השילוב של פיקוד העורף במערך התפקודי של הרשות המקומית לצורך סיוע במתן שירותים חיוניים לאוכלוסייה, פגע באספקת צרכיה החיוניים של האוכלוסייה במהלך המלחמה.

שילוב יחידות ההגמ"ר בתרגילי מל"ח ברשויות המקומיות

יחידות ההגמ"ר המשולבות בפיקודים המרחביים הן כוח תגובה מהיר למשימות הגנה, סיוע וקישור לאוכלוסייה האזרחית במצבי עימות שונים. בפקודת הארגון של אוגדה 91 נקבעו תפקידי ההגמ"ר ובכללן: להכין את מפקדת העיר ויחידותיה לביצוע משימות בעת חירום בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות; להכין את אוכלוסיית הרשות לעתות חירום אפשריים; לסייע למערך מל"ח בעיר לטפל באוכלוסייתה על פי צרכיה במעבר מעת רגיעה לעת חירום ובעת חירום.

בנוהל בין-משרדי של מל"ח מס' 143, בנושא "שיתוף פעולה ויחסי גומלין מערך מל"ח - צה"ל" נקבע כי במצב של תקיפה מתמשכת על יישובי ההגמ"ר הקדמי, שבעטיה שגרת החיים משתנה מהותית, יסייע צה"ל באמצעות כוחות העורף או ההגמ"ר המקומיים גם לביצוע משימות שבאחריות הרשויות האזרחיות, לרבות: חלוקת מצרכי מזון ומים שיסופקו על ידי המערכות האזרחיות, סיוע רפואי לנפגעים מפעולות אויב, טיפול באוכלוסייה במצבי לחץ ובאוכלוסייה השוהה במקלטים, סיוע במוסדות לקשישים וסיוע לאוכלוסייה חלשה.

במסגרת יחידות ההגמ"ר של אוגדה 91 פועלים חמישה גדודים: גדוד נהריה, גדוד קריית שמונה, גדוד מעלות, ושני גדודים של המרחב הכפרי.

נמצא שכל גרודי העיר האמורים לא תורגלו בשנים 2004-2006 למילוי משימותיהם בתחום הרשויות המקומיות והסיוע לאוכלוסייה. יצוין כי בתרגילי מל"ח המקומיים השתתפו בדרך כלל נציגי או נציגי ההגמ"ר החטיבתי ולעתים גם מג"ד העיר, אולם מפקדי הפלוגות שבגרודים לא השתתפו בתרגילים הללו. לדעת משרד מבקר המדינה, ההכנה החלקית של גרודי העיר פוגעת ביכולתם לקיים פעילות משולבת עם הרשויות המקומיות במטרה לסייע לאוכלוסייה. משרד מבקר המדינה מעיר לפיקוד צפון, כי עליו לחזק במידה ניכרת את הקשר בין הרשויות המקומיות ובין סגל הפיקוד של הפלוגות.

ביקורות מל"ח ברשויות המקומיות

ביקורות כוננות שוטפות ברשויות המקומיות נמנים עם האמצעים לבדיקת מידת ההתכוננות והמוכנות של הרשויות. בנוהל מס' 18 של מל"ח - נוהל ביצוע ביקורות מאפריל 2004 (להלן - נוהל ביקורות) נקבע כי במסגרת ההיערכות לעת חירום יקיים מל"ח אחת לשנתיים במוצע ביקורות ברשויות המקומיות. ביקורות כוננות נעשות בידי ראשי המטה של מחוזות מל"ח.

לנוהל הביקורות מצורף נספח ושמו "ביקורת כוננות בוועדת מל"ח מקומית". בנספח זה מפורטת מתכונת שלפיה אמורים אנשי מל"ח העושים במלאכה לקיים את הביקורת, לסכם את ממצאיה והמלצותיה. מדובר במתכונת מפורטת הנוגעת למספר רב של נושאים הקשורים בהיערכות הרשות המקומית. לפי המתכונת יש לסווג את הממצאים בכל אחד מהנושאים שנבדקו לפי שלוש דרגות הערכה (1. מלא 2. חלקי 3. לא קיים); המתכונת כוללת גם הערכה מילולית.

בנוהל הביקורות נקבע כי דוח הביקורת שמסכם רמ"ט מל"ח מחוזי יכולול דרישה לתיקון הליקויים שהתגלו בביקורת ולוח זמנים לתיקונם. עוד נקבע בנוהל הביקורת, כי הרשות המקומית המבוקרת תגיש לרמ"ט מל"ח מחוזי דוח תיקון ליקויים.

1. נמצא כי רוב הביקורות שעשו הרמ"טים המחוזיים של מל"ח ברשויות המקומיות לא היו לפי המתכונת האמורה. על היבטים מסוימים שאמורים להיבדק במסגרת הביקורת לא נאמר דבר בדוחות. כך למשל, בעניין המוכנות והתפקוד של מרכזי ההפעלה (נושא שיש בו היבטים רבים שאמורים להיבדק) לא נאמר דבר בדוחות הביקורת של מל"ח בשנים 2002-2006.

משרד מבקר המדינה העיר למל"ח שעליו להקפיד שהרמ"טים המחוזיים שלו יכתבו את סיכומי הביקורות שעשו ברשויות המקומיות כפי שנדרש בנספח לנוהל ביקורות, ויפרטו את כל ההיבטים המהותיים שנוגעים לתפקודה של הרשות בתרגיל.

בתשובת מל"ח למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 נכתב כי הליקוי תוקן והסיכומים נכתבים לפי נוהל הביקורות.

2. אשר לתהליך תיקון הליקויים, רמ"טי מל"ח המחוזיים דרשו לפי נוהל הביקורות, בסיכומי דוחות הביקורת שעשו, שהרשויות יתקנו את הליקויים שנמצאו וידווחו להם על כך.

הביקורת העלתה כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא הכינו תכנית עבודה לתיקון הליקויים ולא דיווחו למל"ח על תיקון הליקויים, למעט דוח אחד של עיריית נהריה שהוגש למל"ח במרס 2004.

משרד מבקר המדינה העיר למל"ח כי הביקורות הנעשות ברשויות המקומיות בתחום ההיערכות לעת חירום אמורות לשמש כלי לבחינת ההתאמה בין אופן ההיערכות של כל רשות ובין העקרונות המבניים והתפקודיים שנקבעו בתיקי האב ובנוהלי מל"ח. לפיכך יש חשיבות רבה לקיום ביקורות מקיפות ומלאות בהתאם למתכונת שנקבעה שכן רק בדרך זו אפשר לבצע הליך ממשי של הטמעת תיקי האב והנהלים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות, כי אי קיום תהליך סדור ומתועד לתיקון הליקויים שהועלו בתרגילים ובביקורות של מל"ח מעיד שהרשויות שנבדקו וראשיהן מזלזלים בהיערכותן לעת חירום. כמו כן מעיר משרד מבקר המדינה למל"ח כי הוא לא פעל בנחישות כדי ליישם את הנהלים שהוא עצמו קבע ולא עקב אחר תיקון הליקויים שהעלה בתרגילים ובביקורות.

בתשובת מל"ח למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 נאמר "כיום הערת המבקר מבוצעת בשטח הלכה למעשה. כמו כן מתבצע תהליך של ביקורת תיקון ליקויים מביקורת מל"ח".

תרגילים והשתלמויות של הרשויות לעובדיהן

בתרגילים ובביקורות של מל"ח המתקיימים ברשויות המקומיות משתתפים חברי ועדת מל"ח המקומית ובעלי תפקידים בכירים במטה החירום. לפיכך יש חשיבות מרובה ללמד ולהכשיר את כל עובדי הרשות המקומית המיועדים למלא תפקידים בעת חירום. לפי תיקי האב, ההשתלמויות מיועדות להכשיר את העובדים בנושאים ובנהלים הקשורים לעבודת הרשות בעתות חירום; ההכשרות מיועדות להכשיר עובדים ברשות לתפקידיהם בעת חירום (לדוגמה, הכשרת פקידים של מחלקת הגבייה לשמש מוקדנים במרכז הדיווח); ההכשרות יתקיימו לפי שיבוץ החירום של עובדי הרשות בתכנית עבודה שנתית באופן שכל ממלא תפקיד יוכשר לכך בתוך שנה מיום מינויו לתפקיד.

עוד נקבע בתיקי האב, כי השתלמויות יבוצעו לפי תכנית דו-שנתית שבמסגרתה יקבלו את ההדרכה הדרושה כל עובדי הרשות המיועדים לפעול בעת חירום. נושאי ההשתלמות ותכניה ייקבעו בידי הרשות המקומית ויוצגו לאישור ראש הרשות כחלק מתכנית העבודה שלה, כולל פירוט התקציב הדרוש לכך.

בתיקי האב נקבע שהרשות המקומית תעשה, לפי הצורך, תרגילים חלקיים של מכלולים או צוותים.

נמצא כי הרשויות שנבדקו לא ערכו בשנים 2002-2006 תרגילים והשתלמויות להכנת עובדיהן למילוי תפקידיהם בעת חירום. משרד מבקר המדינה מעיר לראשי הרשויות המקומיות ולקב"טים כי הלימוד והתרגול של עובדי הרשות לצורך מילוי תפקידיהם בעת חירום נועד להבטיח שיפור מתמיד של התפקוד של כל אחד ואחד מהעובדים ושל כל אחת מיחידות הרשות בעתות חירום.

ועדות מל"ח המקומיות

פעילות ועדות מל"ח ברשויות המקומיות

בדיני הרשויות המקומיות נקבע כי מועצת הרשות המקומית תבחר ועדה להכנת המשק לשעת חירום ולהפעלתו בשעת חירום, וכי בראש הוועדה יעמוד ראש הרשות המקומית. בהחלטת הממשלה מס' 1716 מיוני 1986 נקבע 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 לתכניות שקבעה הרשות המקומית, ולתכניות משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות שאושרו על ידי ועדת מל"ח העליונה". עוד נקבע בהחלטה כי "ועדת המל"ח העליונה תקבע בכפוף לחוק את תפקידי הוועדות המקומיות, והיא רשאית לאצול להן מסמכויותיה ולהוסיף להן בתקופת הפעלת מערך מל"ח משימות על המשימות הקבועות בחוק".

לוועדות מל"ח המקומיות יש מקום מרכזי במערך מל"ח הארצי שתפקידו לפעול לאספקת מוצרים ושירותים חיוניים הדרושים לאוכלוסייה. ועדות מל"ח המקומיות מנחות ומתוות מדיניות למטה החירום של הרשות המקומית, שלרשות עומדים כל האמצעים השייכים לרשות ואשר רותקו אליה, וכן ציוד מיוחד שנרכש ומאוחסן שנועד לעתות חירום.

בתיקי האב ובנוהלי מל"ח נקבעו תפקידי ועדת מל"ח המקומית לעת רגיעה ובשעת חירום. להלן תפקידי הוועדה בעת רגיעה: לקדם את הכנות הרשות למלחמה; להכין תיקי נתונים בנושאי מל"ח של הרשות; לקבוע נהלים שיאפשרו מעבר ממצב רגיעה למצב "הפעלה" של מל"ח; לוודא שההכנות הנדרשות לפעולות הרשות ב"תקופת הפעלה" ייעשו מבעוד מועד בעת רגיעה, ובכלל זה ריתוק כוח אדם ואמצעים, הכנת תשתיות ומערכות מידע, מלאים ומתקנים המיועדים למלחמה; לוודא שיוכנו נוהלי עבודה למטה החירום הרשותי; לתרגל את המערכת ולהבטיח את כשירותה בכל עת.

אלה תפקידי ועדת מל"ח המקומית בעת חירום: להמשיך להפעיל את הרשות המקומית ככל האפשר כמו בעת רגיעה; לקבוע מדיניות והנחיות למטה החירום בכל הקשור להבטחת האספקה של מוצרים ושירותים חיוניים לתושבי הרשות; לסייע ככל האפשר להבטחת המשך פעילותם של המפעלים החיוניים שבתחום השיפוט של הרשות; ולגבש דרכים ואמצעים לטיפול באוכלוסייה בהתאם למדיניות הממשלה, להנחיות של מל"ח, של פיקוד העורף ושל גורמים אחרים.

הרכב ועדות מל"ח המקומיות

ברשויות מקומיות רבות הרכב ועדות מל"ח המקומיות זהה או דומה להרכב מטה החירום של הרשות. בראש ועדת מל"ח המקומית יעמוד, מתוקף החוק³³, ראש הרשות המקומית. הרכב הוועדה לא ייקבע לפי יחסי הכוחות במועצת הרשות. ראש הרשות רשאי למנות לוועדה כל מי שלדעתו מוכשר למלא את התפקיד. לפי נוהלי מל"ח, חברי ועדת מל"ח המקומית ימונו מקרב המנהלים הבכירים של הרשות. להלן פירוט חברי ועדת מל"ח המקומית על פי הנוהל הכללי ותיקי האב:

ראש הרשות שהוא כאמור יו"ר הוועדה; מנכ"ל הרשות; ראש המטה (בדרך כלל מנהל אגף הביטחון או קב"ט); מרכז הוועדה; גזבר הרשות; היועץ המשפטי של הרשות (לפי הצורך); ראשי

33 סעיף 165 לפקודת העיריות (נוסח חדש); סעיף 126 לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א 1950 וסעיף 43 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) תש"י-1958.

המכלולים במטה החירום; יו"ר ועדת המשנה לפס"ח; נציגים מן הקהילה; מתנדבים או ראשי ועדות מיעצות. כמו כן נקבע כי בדיוני ועדות מל"ח המקומיות יהיו נוכחים נציג צה"ל ונציג משטרת ישראל.

יו"ר הוועדה ימנה את חברי הוועדה מקרב מנהלי מטה החירום, פטורים מגיוס או חייבי גיוס שריתוקם אושר בידי צה"ל; יו"ר הוועדה יוציא כתבי מינוי לחברי הוועדה. אם אי אפשר לאייש את תפקידי הממונים על הנושאים השונים מקרב עובדי הרשות, אפשר למנות אנשים מתאימים מקרב תושבי הרשות. בעלי התפקידים ברשות בעת רגיעה אחראים להכנת התחום שהם אמורים לעסוק בו בשעת חירום.

נמצא כי בעיריות עכו ונהריה לא מונו כלל חברים לוועדות מל"ח המקומיות.

בתשובת מל"ח למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 נאמר, כי בעכו מונו לפני המלחמה חברי ועדת מל"ח והוצאו להם כתבי מינוי. לתשובה צורפה רשימת חברי הוועדה והעתקים של כתבי המינוי שלהם.

בדיקת כתבי המינוי העלתה, שהשמות הנקובים ברשימה אינם זהים לשמות הנקובים בכתבי המינוי.

בתשובת עיריית נהריה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 נאמר כי ועדת מל"ח הוקמה כדין במרס 2004, מונו לה חברים כדין והוצאו להם כתבי מינוי. לתשובה צורפו העתקים של מסמכי מינוי הוועדה וכתבי מינוי של חבריה. גם בתשובת מל"ח למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 נאמר כי בנהריה מונו חברי ועדת מל"ח.

עוד נאמר בתשובת עיריית נהריה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007, "בהתאם להסכמים הקואליציוניים בין הסיעות למועצת העיר בשעתו, לא היה ראש העירייה ג'קי סבג, יו"ר ועדת מל"ח אלא סגנו וממלא מקומו מר דוד קדוש".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נהריה כי ליו"ר ועדת מל"ח אין למנות אלא את ראש העירייה וכל מינוי אחר אינו חוקי.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש עיריית נהריה כי מינוי ועדת מל"ח וכתבי המינוי לחברי הוועדה, שאת העתקיהם צירף לתשובתו, נעשו בעת שכיחן קודמו בתפקיד מר רון פרומר, באפריל 2006, לאחר שראש העירייה הנוכחי מר סבג נבחר ליו"ר ועדת מל"ח היה עליו למנות את חברי ועדת מל"ח ולהוציא להם כתבי מינוי. יש לציין שחלק מחברי ועדת מל"ח שמונו בשנת 2004 בהם המנכ"ל והקב"ט פרשו מעבודתם בעירייה.

בעיריית קריית שמונה נמצאה רשימה של 30 חברי ועדת מל"ח שהועברה למל"ח בפברואר 2006. כמו כן הועברו למשרד מבקר המדינה העתקים של 24 כתבי מינוי מאוקטובר 2004, השמות בקצתם אינם זהים לשמות ולתפקידים הרשומים ברשימת חברי הוועדה.

בעיריית צפת נמצאה רשימה של 31 חברי ועדת מל"ח מקומית ונמצא כי הוצאו כתבי מינוי ל-13 מהם בלבד.

התכנסות ועדות מל"ח המקומיות

לפי פקודת העיריות, צו המועצות המקומיות וצו המועצות האזוריות, על ועדת מל"ח, שהיא "ועדת חובה", להתכנס לפחות אחת לשלושה חודשים, ובישיבותיה היא אמורה לדון במכלול הנושאים שבאחריותה בעת רגיעה ולקדם אותם. בתיקי האב נקבע כי בסיום כל ישיבה של הוועדה יופץ לכל המשתתפים מסמך המסכם את הנושאים שנדונו ואת ההחלטות שהתקבלו בישיבה.

נמצא כי בשלוש מהרשויות המקומיות שנבדקו - קריית שמונה, צפת ועכו - לא התקיימו מאז נבחרו המועצות בנובמבר 2003 ישיבות של ועדות מל"ח המקומיות וממילא לא נרשמו פרוטוקולים כנדרש. בנהריה התקיימו בתקופה הנסקרת שתי ישיבות בלבד וגם הן בזמן כהונתו של ראש העירייה הקודם, ובמג'אר התקיימו שתי ישיבות בלבד.

הערכת מל"ח את תפקודן של ועדות מל"ח המקומיות

בכל שנה מעביר מטה מל"ח ארצי דוח לשר הביטחון ובו "נתוני הערכת מוכנות רשויות מקומיות". הערכה זו נקבעת לפי תשעה מדדים, שניים מהם עוסקים בוועדות מל"ח המקומיות - איושן ותדירות ישיבותיהן.

משרד מבקר המדינה בדק את ההערכות שנתן מל"ח בתחילת שנת 2006 לחמש הרשויות שנבדקו בשני המדדים האמורים בשנת 2005. להלן הנתונים (ציוני ההערכה הם מאפס ל-100):

שם הרשות	איושן ועדות מל"ח	תדירות הישיבות
קריית שמונה	100	80
צפת	100	40
נהריה	100	80
עכו	100	80
מג'אר	100	80

בתשובת מל"ח למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 נכתב: "האמור בטבלה מציג את הערכות הרמ"טים בפרמטרים שנקבעו בדו"ח הערכת רשויות מקומיות לגבי איושן ועדות מל"ח ותדירות ישיבותיהן. מהבדיקות שעשינו התברר כי בכל האמור לתדירות הישיבות הרי שנלקחו בהערכה בתום לב גם מפגשי ועדות המל"ח שלא בישיבות הוועדה אלא בהשתלמויות מקצועיות ביקורות וכו'".

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ח כי התכנסות ועדות מל"ח המקומיות הללו התקיימו בממוצע אחת לשנה אף שהיה עליהן להתכנס ארבע פעמים בשנה לפחות.

ועדות מל"ח המקומיות הן המסגרת הארגונית שאמורה לטפל בהיערכות ובתפקודן של הרשויות המקומיות בעתות חירום. אי מינוי חברים לוועדות מל"ח המקומיות ומיעוט התכנסויותיהן הם מחדל יסודי של הרשויות המקומיות שנבדקו. רשויות אלו לא מילאו את תפקידן לקיים, מבעוד מועד, את הפעולות וההכנות הנדרשות להפעלתן בשעת חירום ולספק את צורכי התושבים. האחריות בעניין זה מוטלת, בראש ובראשונה, על ראשי הרשויות שהזניחו את הטיפול בתחום זה במשך שנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ח, כי גם הוא אחראי למצב זה שכן את הערכותיו בדבר האיוש וההתכנסות של ועדות מל"ח הוא הכין רק משום שביום התרגיל או ביקורת הכוננות התכנסה הוועדה; את זאת עשה בלי שבחן את הפעילות השוטפת של חברי הוועדה במהלך כל השנה ובלי שוידא שלכל אחד מחבריה הוצאו כתבי מינוי, שחשיבותם חורגת מהצד הפרוצדורלי שכן יש בהם כדי לקבוע את תחומי האחריות של כל חבר וחבר בוועדה. זאת ועוד הערכותיו לא שיקפו את המציאות ולכן מנעו נקיטת פעולות לתיקון הדרוש תיקון. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, כי היה צריך לאתר תופעה זו במסגרת הביקורת שהוא עושה ברשויות המקומיות ולהתריע על כך שמדובר בכשל תפקודי יסודי שתוצאותיו עלולות להשפיע על פעולות הרשויות המקומיות בעת חירום.

בתשובת משרד הפנים מאפריל 2007 נאמר כי בשנת 2001 עשה המשרד ביקורת בעניין תפקודן של ועדות מל"ח ברשויות המקומיות; ביקורת מעקב אחר תיקון ליקויים נעשתה ב-2003; ממצאי הביקורות הועברו לידיעת הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי על אף שדוחות על ממצאי הביקורות הוגשו הן לרשויות המקומיות לשם תיקון הליקויים והן למחוזות של המשרד, ובהם צוין ש"חלק גדול מהליקויים התגלו גם בשנים קודמות", לא וידא המשרד שתוקנו הליקויים.

על ראשי הרשויות המקומיות לפעול לאלתר למינוי חברי ועדות מל"ח המקומיות כנדרש בחוק, בנוהלי מל"ח ובתיקי האב. על מל"ח לסכם בהערכות את ממצאיו בעניין תפקוד הוועדות באופן שישקף את המציאות, ובמידת הצורך להתריע לפני שר הביטחון על פערים ומחדלים הדורשים תיקון.

ממונה על שירותי חירום וביטחון ברשויות המקומיות

יחידת הביטחון ברשות המקומית (להלן - היחידה) שבראשה עומד הממונה על שירותי החירום והביטחון (הקב"ט) עוסקת באופן שוטף בהיערכות הרשות לשעת חירום. ההוראות בדבר תפקידי הקב"ט והיחידה נקבעו בנוהלי מל"ח, בתיקי האב ובחוזר מיוחד של מנכ"ל משרד הפנים מספטמבר 2001.

לפי ההוראות האמורות, עם תפקידי הקב"ט בעת רגיעה נמנים: ריכוז עבודתה של ועדת מל"ח המקומית, הכנת מרכז ההפעלה הרשותי, קביעת נהלים לעתות חירום, פיקוח על הכנת מלאים ואחסונם, ייצוג הרשות המקומית בנושאי חירום וביטחון כלפי גופי החירום הממלכתיים, וביצוע בדיקות, ביקורות ותרגילים באגפי הרשות.

בעת חירום הקב"ט משמש בדרך כלל גם ראש המטה של ועדת מל"ח המקומית, ואלה תפקידיו: לתאם את עבודת האגפים, המחלקות והמדורים; לרכז ולהפעיל את צוות מרכז ההפעלה; לקיים קשר עם גורמי צה"ל, משטרת ישראל וגופי חירום אחרים; לקיים קשר שוטף עם מרכז ההפעלה האזורי של מל"ח.

נמצא כי מפברואר 2006 לא מונה קב"ט בעיריית נהריה. באפריל 2006 מינה ראש העירייה את אחד מעוזריו למלא מקום קב"ט. העוזר מילא את תפקיד הקב"ט ואת תפקיד קב"ט מוסדות החינוך בעיר בד בבד עם עבודתו השוטפת כעוזר ראש העירייה. בעיריית עכו מנובמבר 2003 עד מאי 2005 לא אויש תפקיד הקב"ט.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש עיריית נהריה כי יש לראות בחומרה את העובדה שתפקיד הקב"ט אינו מאויש בעובד במשרה מלאה, בייחוד בעיר הסובלת כבר שנים מהתקפות של רקטות, עובדה שיש בה כדי לפגוע ביכולת הרשות למלא את תפקידה בעת חירום. על העירייה לאייש את כל התפקידים ביחידת הביטחון, ולהעמיד בראשה קב"ט בעל כישורים מתאימים שימלא את תפקידו במשרה מלאה.

בתשובת עיריית נהריה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 צוין כי במרס 2007 מונה קב"ט במשרה מלאה.

היערכות צה"ל לעבודה משותפת עם הרשויות המקומיות בעתות חירום

העבודה המשותפת של צה"ל עם הרשויות המקומיות בצפון נעשית באמצעות שני גופים פיקודיים: פיקוד הצפון, הפועל באמצעות יחידות ההגנה המרחבית באזור "קו העימות" הסמוך לגבול הצפון; ופיקוד העורף, הפועל באמצעות יחידותיו באזורים שמדרום לתחום האחוריות של פיקוד הצפון. במסגרת פיקוד הצפון ופיקוד העורף ישנן יחידות מילואים שאמורות לסייע לרשויות המקומיות בעתות חירום.

ככלל, פיקוד הצפון ופיקוד העורף קבעו בפקודות ובנהלים כי בעתות חירום על יחידותיהם לסייע לרשויות המקומיות בפעולות הסיוע לאוכלוסייה.

באוגוסט 2001 פרסם ענף התנהגות אוכלוסייה בפיקוד העורף מסמך הקרוי "תורת התנהגות אוכלוסייה במצבי חירום". במסמך הודגש הצורך בשיתוף פעולה בין "המערכת הצבאית" לבין "המערכת האזרחית" (הרשויות המקומיות), ונאמר כי בעת רגיעה יש לפתח בהדרגה את שיתוף הפעולה בין שתי המערכות כדי שמשמית הצלת חיים והחזרת החיים למסלולם תיעשה ביעילות ובאפקטיביות. שיתוף הפעולה בין מערך המילואים של צה"ל ובין הרשויות המקומיות בעת רגיעה הוא תנאי הכרחי להצלחתו בעת חירום.

יחידות הקישור לרשויות המקומיות (היקל"רים)

בשל הקשר הלקוי שנמצא בין פיקוד העורף לרשויות המקומיות הוקמו בשנים 2001-2002 יחידות יקל"ר. בדצמבר 2002 פרסמה מפקדת פיקוד העורף חוברת ושמה "היקל"ר יעור, מבנה ותפקידים". היקל"ר נועד להיות גוף שיקשר בין הרשויות המקומיות לבין צה"ל או פיקוד העורף. בפקודת הארגון של היקל"ר נקבע תקן של חמישה אנשים לכל יחידת יקל"ר שתפעל לצד רשות מקומית

שאוכלוסייתה אינה מונה יותר מ-150,000 תושבים: מפקד יקל"ר, סגן מפקד המשמש קצין תיאום למתנדבים ופינוי אוכלוסייה, שני קציני קישור למוקד המידע העירוני וקצין התנהגות אוכלוסייה.

תפקידי היקל"ר בעת רגיעה מפורטים בחוברת היקל"ר, בתיקי האב ובפקודת הארגון, כלהלן: (א) קביעת נוהלי חירום ותיאום עם הרשות המקומית בנושאי אוכלוסייה ובנושאים רלוונטיים אחרים; (ב) הכנת תיקי נתונים (תיק אוכלוסייה) וטבלאות מטה; (ג) קיום מפגשים עם בעלי תפקידים מקבילים ברשות המקומית לשם תיאום ועדכון; (ד) הכרת נוהלי החירום של הרשות ודרכי העבודה בעת רגיעה ובעת חירום; (ה) השתתפות בתרגילים של הרשות ובפעילות אחרת להכנת הרשות, כגון דיוני ועדת מל"ח וביקורות מל"ח ברשות.

נמצא כי ערב פרוץ המלחמה לא היו רוב היקל"רים באזור הצפון³⁴ מאוישים לפי תקן כוח האדם שנקבע להם. בכל יקל"ר היה רשום שם המפקד וברובם גם שם סגנו ששימש גם בתפקיד קצין תיאום מתנדבים ופינוי אוכלוסייה. מעטים מן היקל"רים אוישו במלואם לפי התקן.

עוד נמצא כי יחידות היקל"ר לא התאמנו בשנים האחרונות ולא השתתפו בתרגילי מל"ח שהתקיימו ברשויות המקומיות.

לאחר המלחמה הכינו יחידות פיקוד העורף מסמכי סיכום הפקת לקחים. בחלק מהם הייתה התייחסות להיערכות הלקויה של היקל"רים לפני המלחמה.

במסמך הסיכום של נפת הגליל מ-21.8.06 נאמר, בין היתר, כי איוש היקל"רים אינו מלא; יש צורך לחזק את הקשר בין היקל"רים לבין הרשויות המקומיות בעת רגיעה; רק ימים אחדים לאחר תחילת המלחמה מפקדי היקל"רים גויסו ללא יחידותיהם, דבר שלא איפשר להם לספק צורכי האוכלוסייה.

במסמך הסיכום של מכלול האוכלוסייה במחוז הצפון מנובמבר 2006 נאמר, כי היקל"ר הוא "נושא מוזנח ולא מוכר", שיש צורך "בהגדרת תפקידי היקל"ר וגבולות פעילותו" וכי יש חשיבות "להקצאת ימ"מ [ימי מילואים] לאימונו ולהכרות עם הרשות (לא להיות נטע זר)".

משרד מבקר המדינה מעיר לפיקוד העורף, כי במהלך השנים האחרונות לא הכין הפיקוד את מערך היקל"רים שמהווה נידבך בסיסי בקשר בין פיקוד העורף לבין הרשויות המקומיות. היקל"רים לא אוישו במלואם, לא השתתפו באימונים ולא היה קשר שוטף בינם לבין גופי החירום ברשויות המקומיות, וכל זאת בלי שהתקבלה החלטה כלשהי במטה הכללי בדבר שינוי תפקידיהם או צמצום פעילותם של היקל"רים. בשל כך לא היה ביכולתו של פיקוד העורף להביא לידי כך שהיקל"רים ימלאו את תפקידיהם.

כאמור בתשובת צה"ל למשרד מבקר המדינה ממאי 2007 נאמר, כי לשילובו של פיקוד העורף בתרגילי מל"ח ברשויות המקומיות הוקצו ימי מילואים בשנת 2007 וכי "לאחר המלחמה כל מפקדי היקל"רים עברו השתלמות וכן הופץ נוהל חדש המסדיר את היותן יחידות מגישות סיוע מעבר להיותן גוף קישור" (ההדגשה במקור).

34 מדובר ביקל"רים של נפת הגליל שמקבילה למחוזות גליל מזרחי ומערבי של מל"ח.

יחידות ההגמ"ר בפיקוד הצפון

כאמור, במסגרת יחידות ההגמ"ר של פיקוד הצפון פועלים שלושה גדודי מילואים שאחראים להגנה המרחבית בערים שבאזור קו העימות (נהריה, קריית שמונה ומעלות) ושני גדודים שאחראים לאזורי המרחב הכפרי. בגדודי העיר פועלת יחידת מטח המקבילה ל"קל"ר שבפיקוד העורף והיא כוללת קצין קישור לרשות, קצין התנהגות אוכלוסייה, קצין הסברה, קצין קישור מל"ח וקצין מוסדות ומפעלים. כמו כן פועלת בכל גדוד עיר פלוגה שאחד מתפקידיה הוא סיוע לאוכלוסייה.

נמצא שבשנים 2003-2006 קציני המטה של גדודי העיר לא השתתפו בתרגילים, בבקורות ובדיונים שהתקיימו בערים. עובדה זו השפיעה ישירות על מידת שיתוף הפעולה בין יחידות ההגמ"ר ובין הרשויות המקומיות. בנסיבות אלה לא הכירו קציני הגדודים את ממלאי התפקידים ברשות, את נוהלי החירום הרלוונטיים, את אופי המשימות הצפויות ועוד.

משרד מבקר המדינה מעיר לפיקוד הצפון כי בתחום הסיוע לאוכלוסייה יש מקום לשפר את היערכות גדודי העיר למילוי המשימות הצפויות בתחום זה. לשם כך דרוש בראש ובראשונה שיתוף של גורמי המטה האמורים בתרגילים שמתקיימים בכל אחת מהערים.

פעילות משרד הפנים בנוגע להיערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום

פעולות משרד הפנים בקשר להיערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום

שר הפנים הוא השר האחראי מטעם השלטון המרכזי למגוון פעולות של הרשות המקומית. אחריות זו נקבעה בדברי חקיקה שונים, לרבות בכמה נושאים שעניינם היערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום. כך למשל קובע חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951, את סמכויותיו של שר הפנים ובהן מינוי נציגים למועצות הג"א (התגוננות אזרחית), מעורבות בחלוקת תקציב הג"א מקומי. בשנים 2003-2006 כיהנו כשרי פנים מר אברהם פורז (מפברואר 2003 עד דצמבר 2004), מר אופיר פינס-פז (מינואר 2005 עד נובמבר 2005) ומר רוני בר-און (ממאי 2006)³⁵.

1. בשנת 2001 הקים משרד הפנים מינהל "לרישוי, שירותי חירום ותפקידים מיוחדים" (להלן - המינהל). במסגרת המינהל פעל האגף לשירותי חירום (להלן - האגף). בינואר 2004 הפיץ המשרד חוברת הדרכה למנהלים ולממונים על שירותי החירום ברשויות המקומיות, שבה פורטו התפקידים ותחומי העיסוק של המינהל והאגף. ואלה תפקידי האגף לפי החוברת:

לסייע לרשויות המקומיות בהדרכה ובהצטיידות כדי להיערך לעתות חירום ולמלחמה; לקיים השתלמויות ולסייע בהכנת נוהלי חירום ברשויות; לסייע לרשויות בכתיבת תיקי אב לעתות חירום; לשפר את מוכנות הרשויות להיערכות לעת חירום על ידי הדרכה והכוונה; לסייע בהכשרת עובדי

35 במהלך התקופה שבין נובמבר 2005 (מועד התפטרותו של השר אופיר פינס-פז מתפקיד שר הפנים) ועד מאי 2006 (מועד מינויו של השר רוני בר-און לתפקיד שר הפנים), החזיקו בתיק הפנים ראשי הממשלה שביניהם באותה התקופה.

הרשויות בתחום ההיערכות לעתות חירום; "לפתח את תפקיד הקב"ט ברשות המקומית ולהכין תכנית הפעלה והסמכה"; להכין תכנון רב-שנתי לשיפורי מיגון והתקנת אמצעים במרכזי ההפעלה; לסייע לרשויות המקומיות ברכישת ציוד חירום. עוד נכתב בחוברת כי האגף מתאם את הפעילויות של גופי החירום עם הרשויות המקומיות.

בספטמבר 2004, במסגרת ארגון מחדש שנעשה במשרד הפנים, בוטל המינהל, האגף - מטרותיו ומספר משרותיו - נותר כשהיה אולם הוא הוכפף לנציבות הכבאות וההצלה.

2. במרס 2002 פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר בנושא "פעולות נדרשות להכנת הרשות המקומית לחירום". בחוזר פורטו פעולות ההתכוננות שהרשויות המקומיות נדרשות לעשות כדי להבטיח את פעילותן התקינה בעת חירום, ופורטו המשימות העיקריות שעל הרשויות למלא בעת רגיעה ובעת חירום. אשר לעתות רגיעה פורטו בחוזר, בין היתר, פעולות ההכנה האלה: הפעלת מרכז מידע לציבור; הכנת מערך הסברה לשעת חירום; הכנת מרכז ההפעלה לשעת חירום; טיפול בריתוק המשקי של העובדים והקבלנים החיוניים לתפקוד הרשות המקומית בשעת חירום; הכנת ועדת פס"ח; הכנת תשתית של מתקנים וצוותים לקליטת מפונים בתחומה; קיום ועדת מל"ח.

3. כאמור, מרכז ההפעלה של הרשות המקומית הוא המקום שממנו פועל מטה החירום של הרשות וממנו היא מנהלת את ענייניה בעתות חירום. בספטמבר 2002 קבע המינהל "אפיון והנחיות לתכנון מוקדים ומרכזי הפעלה ברשויות המקומיות". בעניין זה יצוין, כי בתשובת משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 נאמר שראש הממשלה הנחה את גופי החירום ואת משרד הפנים כלהלן: "צריך שיהיה בכל עיר מרכז שליטה עירוני, באחריות העיריות, בפיקוח משרד הפנים ובסיוע מקצועי של פיקוד העורף".

4. בשנים האחרונות עסק האגף בכמה פעילויות הנוגעות להכנה ולהיערכות של הרשויות המקומיות לעתות חירום. להלן מפורטות כמה מהפעילויות: עריכת סיורים ברשויות, בין היתר, יחד עם נציגים של גופי חירום ממלכתיים; השתתפות בהכנת תיקי האב; קיום השתלמויות להטמעת תיקי האב בקרב עובדי הרשויות המקומיות; סיוע להיערכות הרשויות להפעלת מרכזי ההפעלה והמוקדים העירוניים; רכישת אמצעי חירום לרשויות המקומיות; פעולות למינוי מנהלי מדורי חירום ברשויות מהמגזר הערבי.

5. בשנים 2002-2005 קיים האגף בכל שנה כ-180 סיורים ברשויות המקומיות במטרה לבחון היבטים של היערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום. משרד הפנים אף קיים בשנים האחרונות השתלמויות, ימי עיון וקורסים לממלאי תפקידים ברשויות המקומיות העוסקים בהכנת הרשות המקומית לעתות חירום.

6. לפי סעיף 248א לפקודת העיריות תעשה העירייה את כל הדרוש להכנת המשק לשעת חירום ולהפעלתו בכפוף להוראות השר הממונה על הפעולות (לעניין הכנת המשק לשעת חירום שר הביטחון הוא השר הממונה) ובהתאם לתכנית שאישרה הממשלה או מי שהיא הסמיכה לכך.

סעיף 141 לפקודת העיריות קובע כי נראה לממונה (ממונה על מחוז במשרד הפנים) שמועצה או שראש העירייה נמנעים ממילוי חובה או מביצוע עבודה שהוטלו עליהם בפקודה זו או בכל דין אחר, רשאי הוא לדרוש מהם, בצו, למלא את החובה או לבצע את העבודה תוך הזמן הנקוב בצו. היה ולא מלאו אחר הצו, רשאי הממונה למנות אדם מתאים אחר לביצוע החובה כאמור.



משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים ולשרי הפנים שביצעו בתפקיד בשנים האחרונות, כי משרד הפנים לא נקט בפעולות ממשיות בעניין הפערים היסודיים בין מידת ההיערכות של כמה מהרשויות המקומיות לעתות חירום לבין הנורמות שנקבעו ואשר הוא עצמו השתתף בקביעת חלק מהן. אמנם לעתים העלה האגף לשירותי חירום ממצאים המעידים על פערים מסוימים, אולם הם לא הובילו לקיום הערכה כוללת, ולהתרעה על קיומה של בעיה חמורה.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2007 כלהלן: "העולה מסקירת הוראות של המחוקק, כי שר הפנים אינו הגוף שעליו הוטלה החובה ולפיכך גם לא הוקנו לו הסמכויות הישירות הנגזרות ממנה, לפעול להכנת הרשויות המקומיות לשעת חירום"; לפיכך, "משרד הפנים אינו המשרד אשר מוסמך לקביעת הנחיות ודרישות בנושא הכנת הרשויות המקומיות לשעת חירום וקל וחומר, אינו אחראי לפיקוח ואכיפה של הנחיות אלו ככל שנקבעו על ידי הגורמים המוסמכים על פי דין לכך".

עוד מסר משרד הפנים כי "במהלך השנים האחרונות פעל האגף [לשירותי חירום] בתחומים שונים אשר אינם נובעים מאחריותו וסמכותו של משרד הפנים. זאת בין היתר, על רקע המענה החלקי שניתן על ידי הגופים אשר עליהם הוטלה האחריות להכנת העורף והרשויות המקומיות בתחום זה... משרד הפנים, בהבינו כי ביזור הסמכויות הנוכחי אינו נכון וכי קיים צורך בגוף בעל ראייה כוללת אשר יטפל במכלול הנושאים הקשורים להיערכות הרשויות לחירום, פנה בכתובים במאי 2005 לגופים העוסקים בתחום מתוקף סמכותם, וביקש לקדם מהלך משותף לבחינת הצורך בשינוי ארגוני".

בתשובת משרד ראש הממשלה (שנכתבה על דעתו של ראש הממשלה) למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 נכתב כלהלן: "באופן עקרוני נושא שימור השגרה והדאגה לקיום מרקם חיים סביר נמצא באחריותם של הרשויות המקומיות, ומשם צומחת האחריות מעלה למשרד הפנים אולם הסבר זה אין בו די. המציאות מלמדת שחלק ניכר מהרשויות המקומיות אינן מסוגלות לשאת בנטל האמור, קושי זה מתעצם משעה שלא נקבע גורם מרכזי (אזרחי או צבאי) שאחראי לגבות את הרשויות המקומיות לסייע להן ולפקח עליהן". עוד נכתב בתגובה כי "במערכת החוקים, התקנות וההסדרים הנוגעים לטיפול בעורף לא מצאנו כמעט בכלל אזכורים להיבטים הנוגעים לשמירה על הסיוע לרשות כרשות... נכון הדבר שהאחריות על מתן שירותים לתושבים בשגרה ובחירום מוטלת על ראש הרשות המקומית, וכפי שצינו צומחת מעלה למשרד הפנים".

לדעת משרד מבקר המדינה אמנם לפי הוראות הדין משרד הפנים אינו נושא באחריות העיקרית להכנת העורף והרשויות המקומיות לשעת חירום, אולם אחריותו הכוללת לפעילותן ולתפקודן של הרשויות, מגלמת בתוכה זיקה גם לפעילותן בנושאי החירום. כמו כן למשרד הפנים זיקות ישירות לתחומים מסוימים הקשורים לנושאי החירום כגון תחום תקציבי הג"א ותחום המקלוט. גם פעולותיו והחלטותיו של המשרד בקשר לנושאי החירום מלמדים על זיקתו לנושא: מדובר, בין היתר, בתפקידים שקבע המשרד לאגף לשירותי חירום; בביקורות שקיים האגף בשנים האחרונות; מעורבותו הישירה של המשרד בכתיבת תיקי האב; וחוזר המנכ"ל שכלל הנחיות לרשויות המקומיות בעניין היערכותן לעתות חירום.

בשל כל האמור לעיל היה על משרד הפנים לבחון אם פעולות ההיערכות של הרשויות המקומיות נעשו בהתאם לנורמות שנקבעו בהשתתפותו. קיום בחינה כזאת היתה מאפשרת לו לגלות פערים מהותיים בין הנורמות לבין רמת כשירותן והיערכותן של הרשויות, שעלולה להיות להם השפעה על יכולתן למלא את המשימות המוטלות עליהן בעת חירום, ולהתריע על כך לפני משרד הביטחון ובמידת הצורך לפני הממשלה.

משרד מבקר המדינה אף מעיר כי השוני בין תפיסת משרד ראש הממשלה וראש הממשלה את אחריות משרד הפנים בקשר לתפקוד הרשויות המקומיות בעתות רגיעה וחירום, לבין תפיסת משרד הפנים את אחריותו בנושא, מצביע על הצורך בהסדרת תחומי האחריות של משרד הפנים.

האגף לשירותי חירום במשרד הפנים - תקציב וארגון

בסעיף 248א לפקודת העיריות נקבע "לפני שנת כספים יכין שר הפנים, בהתייעצות עם הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, תכנית לשנת הכספים הבאה לרכישת ציוד ולהקמת מבנים לצורכי המשק לשעת חירום". עוד נקבע כי "שר האוצר יעביר לשר הפנים, בכל שנת כספים, סכום מאוצר המדינה, שהוא מחצית סך כל אומדני ההוצאות המאושרות בתכנית כאמור; שר הפנים יחליט על חלוקתו של הסכום האמור בין הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר".

להלן נתונים בדבר הסכומים שהקצה משרד הפנים בשנים 2002-2006 לכלל הרשויות המקומיות לצורך היערכותן לעתות חירום (במיליוני ש"ח):

הסעיף	2002	2003	2004	2005	2006
ביטחון	9.67	10.11	0	0	0
קו עימות	0.90	0.64	0	0	0
מל"ח מגזר ערבי	1.10	0.61	0	0	0
הגמ"ר	1.94	2.01	2.62	5.81	3.38
מענק קו עימות	5.63	0.65	0	0	0
סה"כ	19.24	14.02	2.62	5.81	*3.38

* במהלך המלחמה ואחריה הוקצו 5 מיליון ש"ח נוספים לשם סיוע מיידי לצורך רכישת ציוד מל"ח למגזר הערבי בצפון.

מהנתונים בטבלה עולה, כי בשנים האמורות קטנו התקציבים שהקצה משרד הפנים לנושא החירום בכ-82%.

בפברואר 2005 פנה משרד הביטחון למשרד הפנים, והתריע כי משנת 2000 חלה ירידה מתמשכת בתקציב ההצטיידות למל"ח, וכי בשנת 2004 לא תוקצב הנושא כלל. עוד כתב שגם בשנת התקציב 2005 לא הוקצה לכך שום סכום. לדבריו, כתוצאה מכך חלה שחיקה חמורה ונוצרו פערי כוונות בהצטיידות הרשויות המקומיות לשעת חירום.

באפריל 2005 השיב משרד הפנים כי בשנים 2004 ו-2005 ביטל משרד האוצר את תקציבי הפיתוח של משרד הפנים ולכן אין תקציב להצטיידות הרשויות המקומיות למל"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי האוצר והפנים, כי בתקציבים שהוקצו לרשויות המקומיות לפי סעיף 248א לפקודת העיריות בכל אחת מהשנים האחרונות לצורך היערכותן לעתות חירום ובמגמת הקיטון שהייתה באותם תקציבים יש כדי ללמד שהמשרדים האמורים לא נתנו מענה תקציבי ממשי להיערכות הרשויות לעת חירום³⁶.

36 בעניין תהליך קבלת ההחלטות על קיצוץ בתקציבי הפיתוח של הרשויות המקומיות ראו ברוך שנתי 56 של מבקר המדינה (2006), עמ' 89.

דיווחי מל"ח לשר הביטחון בדבר מוכנות הרשויות המקומיות לעתות חירום

כאמור, אחת לשנה מגיש לשר הביטחון ממלא המקום הקבוע של יו"ר ועדת מל"ח העליונה דוח שעניינו "נתוני הערכת מוכנות רשויות מקומיות". מטרת הדוח היא להציג לפני השר נתונים בדבר רמת המוכנות של הרשויות המקומיות בכמה וכמה נושאים ולפי מדדים מסוימים; הנתונים מבוססים על תוצאות התרגילים וביקורות הכוננות שעשה מל"ח ברשויות המקומיות. עם הנושאים: תפקוד ועדת מל"ח מקומית, מצאי ציוד מל"ח, מרכז ההפעלה של הרשות וארגונו, תרגילים וביקורות שנעשו ברשות, הערכות של ראשי המטות של מחוזות מל"ח בדבר ההיערכות והמוכנות של הרשויות.

הדוח כולל גם הערכה כוללת של מוכנות הרשויות המקומיות לעתות חירום. להלן נתוני ההערכות המסכמות שניתנו לרשויות המקומיות שנבדקו, בשנים 2004-2005 (ציוני ההערכה הם מאפס עד 100):

הרשות המקומית	השנה	הציון של הערכת המוכנות כוללת
צפת	2004	93.9
	2005	76.7
קריית שמונה	2004	95.6
	2005	95.6
עכו	2004	78.9
	2005	75.9
מג'אר	2004	78.6
	2005	79.3
נהריה	2004	90.9
	2005	88.9

ההערכות האמורות מאפשרות לכל הגופים הממלכתיים העוסקים בתחום החירום להעריך את מידת המוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום. מהטבלה עולה כי על פי דיווחי מל"ח היערכות ומוכנות הרשויות המקומיות שנבדקו הייתה ברמה גבוהה ביותר, ואילו מממצאי הביקורת המתוארים בפרק זה עולה תמונה שונה.

משרד מבקר המדינה מעיר לממלא המקום הקבוע של יו"ר ועדת מל"ח העליונה, מר ארנון בן עמי, כי ממצאי הביקורת שפורטו לעיל בדבר היערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום מעידים שההערכות שהוגשו לשר הביטחון בשנים 2004 ו-2005 היו מוטות כלפי מעלה ולא שיקפו את המציאות.

די בכך שהרשויות המקומיות שנבדקו לא הקימו חלקים ניכרים מהמבנה התפקודי הנדרש לפי תיקי האב והנהל הכללי (הקמת המכלולים, חלוקת העיר לאזורים, הקמת מטות אזוריים ועוד); וכי חלקים חשובים ממערך כוח האדם שנועד לשמש בסיס לפעילות הרשויות המקומיות לא הוקמו או לא תורגלו - בכל אלה יש כדי להביא למסקנה, כי ההערכות המסכמות לא שיקפו את רמת היערכותן של הרשויות המקומיות למלא את משימותיהן בעת חירום. יצוין כי הערכות אלו גבוהות אף בהתחשב בליקויים שעלו בתרגילים וביקורות הכוננות שעשו מחוזות מל"ח ברשויות המקומיות האמורות, ליקויים שבדרך כלל לא הוקפד לוודא שתוקנו.

בתשובת מל"ח למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 נאמר כי מדובר בדוח טכני וסטטיסטי, וכי זהו כלי פנימי של מל"ח אשר נתוניו לא פורסמו מחוץ למל"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ח כי אין לקבל את תשובתו האמורה לפיה ההתייחסות לדיווח הנמסר לשר האחראי - שר הביטחון - בעניין הערכת המוכנות של הרשויות המקומיות תתפס כדיווח טכני וסטטיסטי. הנתונים שהציג מל"ח לשר הביטחון בנוגע לרשויות המקומיות שנבדקו, חייבים לשקף מהימנה את המציאות. הדוח שמועבר לשר אחת לשנה הוא כלי מרכזי ומהותי שבאמצעותו יכול מל"ח להתריע בפניו על פערי ההיערכות הקיימים. במקרים שהובאו לעיל פעולה זו לא נעשתה כיאות.



מידת המוכנות של העורף והרשויות המקומיות להתמודד עם עתות חירום יש בה כדי להשפיע ישירות על היכולת של מדינת ישראל להתמודד עם מצבי חירום, ולהשיג מטרות בעתות משבר ובמלחמות.

הממצאים מעידים שערב המלחמה כמעט לא היו הרשויות המקומיות מוכנות להתמודד עם עתות חירום, בשל מכלול של כשלים שהיו בשנים האחרונות בתהליך היערכותן לעתות אלו. הליקויים האמורים נוגעים גם לגופים הממלכתיים הקשורים בעבודתם לרשויות המקומיות.

הכשלים נובעים מהעובדה שבשנים האחרונות לא פעלו הרשויות המקומיות כדי להקים את המערכת שעיקריה מפורטים בתיקי האב. רבות מהפעולות שנעשו ברשויות בשנים האחרונות בתחום ההיערכות לעתות חירום נשאו אופי טכני, ולא נבחן הפער בין מידת ההיערכות לבין הדרישות שנקבעו בנהלים ובהנחיות; גם לא נותחה כיאות היכולת של הרשויות להתמודד עם עת חירום מתמשך כגון זה שהיה במלחמה.

ראוי שהרשויות המקומיות יעמידו את עניין מוכנותן לעתות חירום במקום גבוה יותר בסדר העדיפויות שלהן. עליהן לפעול בשיטתיות להקמה, לתרגול ולהפעלה של כל אחד מהמערכים שאמורים לפעול בעתות חירום. פעולות אלו צריכות להיעשות לפי ההוראות וההנחיות שנקבעו בתיקי האב ובנוהלי מל"ח.

כל תכנית לתיקון המצב בתחום זה צריכה להיעשות בהתחשב בהיקפן ובמורכבותן של המשימות הקשורות בהכנת הרשויות המקומיות לעתות חירום, במגבלות התקציב שעמן מתמודדות רבות מהרשויות, וכל אלה דורשים מעורבות ממשית של הגופים הממלכתיים בתהליכים שנועדו להגדיל במידה רבה את המוכנות. המעורבות והפעילות של גופים אלו בשנים שקדמו למלחמה לא הביא לפתרון הבעיות הקיימות. מל"ח, צה"ל ומשרד הפנים חייבים לקיים יחד הערכות תקופתיות בדבר מידת המוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום, ובמידת הצורך להעביר מידע בנושא זה לדרג המדיני.

התרגולים שנעשו ברשויות המקומיות תרמו אך מעט לשיפור יכולתן להתמודד עם עתות חירום מורכבים. על מל"ח לדאוג לשינוי יסודי בתחום זה. ראוי שהתרגילים יביאו לידי ביטוי את המערכים התפקודיים המפורטים בתיקי האב, יבחנו את הפעלתם במצבי חירום שונים, וייעשו בהשתתפות הגופים והאמצעים שאמורים לפעול בעתות חירום.

חלקו ומעורבותו של צה"ל (פיקוד העורף ופיקוד הצפון) בכל הקשור באספקת צורכי האוכלוסייה בעתות חירום הוגדר ותורגל בדרך לקויה מאד. ראוי לקבוע במפורט מה תהיה מעורבות צה"ל במילוי המשימות של אספקת צורכי האוכלוסייה בעתות חירום ודרכי מימושה. כמו כן יש להגביר את התיאום בין גורמי צה"ל לרשויות המקומיות ולתרגל את הפעלת צה"ל והרשויות המקומיות בעתות חירום שיביאו לידי ביטוי הפעלה מעשית של כוחות ואמצעים.

ההפעלה של שיטת חלונות הזמן היא חלק מתפיסת ההפעלה בתחום אספקת השירותים לאוכלוסייה בעתות חירום. ההיערכות והתפקוד בתחום זה עדיין אינם מאפשרים לצה"ל, למל"ח ולרשויות המקומיות להתבסס על שיטה זו כדי לאפשר את צמצום תפקידם לספק את כל הצרכים של האוכלוסייה לרבות הגעה למקלטים עצמם; על גופים אלו לדאוג אפוא לבחינה יסודית של השיטה ולהיערך ביסודיות להפעלתה.