

מיגון ומקלוט ברשויות המקומיות בצפון

ת ק צ י ר

34 ימי מלחמת לבנון השנייה (מ-12.7.06 עד 14.8.06) חשפו למעלה ממיליון תושבים בעשרות יישובים לירי מתמשך של רקטות. במלחמה זו גברה הלכה למעשה חשיבותם של אמצעי המיגון בכלל ושל המקלטים בפרט. אמצעי המיגון העיקריים נגד רקטות, פצצות וטילים הם מחסות ציבוריים, מקלטים ציבוריים ומקלטים שכונתיים, מקלטים פרטיים וממ"דים או ממ"קים¹.

קיומם של מקלטים ומרחבים מוגנים במידה שתספק את צורכי כל האוכלוסייה המאוימת ותחזוקתם השוטפת והתקינה חיוניים ליכולת עמידתם של התושבים מול איום שמטרתו לפגוע בחייהם וביכולתם להמשיך בשגרת חייהם.

בעקבות לקחי מלחמת המפרץ הראשונה הוקם בשנת 1991 פיקוד העורף², ונקבע כי הוא יהיה בעל הסמכויות העיקריות להכין ולבצע את תכניות ההתגוננות האזרחית של המדינה. פיקוד העורף משמש "רשות מוסמכת"³ כמשמעותה בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א) בנושא המקלוט.

בחוק הג"א נקבע כי האחריות להתקנת המקלטים הציבוריים ולתחזוקתם, להבטחת התקנתם של המקלטים הפרטיים ולתחזוקתם התקינה בידי בעליהם של בתים ומפעלים, מוטלת על הרשויות המקומיות.

1 מחסה ציבורי הוא מקום שאינו מקלט שנועד לשמש מקום מחסה ארעי לציבור בשעת התקפה, ואין נדרשות ממנו כל דרישות מבניות. מקלט ציבורי ושכונתי הוא מקלט שלא נועד לבית מסוים או למפעל מסוים, אלא לדיירי האזור או השכונה, או למזדמנים למקום בעת התקפה. מקלט פרטי הוא מקלט שנועד לבית מסוים או למפעל מסוים, שבו שוהים כמה משפחות או כמה עובדים. ממ"ד הוא מרחב מוגן דירתי שנמצא בדירה עצמה ומיועד לשרת את דייריה בלבד. ממ"ק הוא מרחב מוגן קומתי שהכניסה אליו היא משטח משותף בקומה, והוא נועד לשרת דיירים של כמה דירות בבניין מגורים, או כמה משרדים בבניין משרדים.

2 פיקוד העורף הוקם ב-13.11.91 על פי החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (ב/172).

3 רשות מוסמכת היא מפקד פיקוד העורף, מפקד פיקוד העורף מחוזי, או כל אדם שהוסמך בכתב בידי מפקד פיקוד העורף להיות רשות מוסמכת לעניין החוק, התקנות או ההוראה שבהן. על פי חוק הג"א, הרשות המוסמכת לא תאשר תכנית להתקנת מקלט או להגדלתו אלא אם כן היא מתאימה למפרטים הטכניים ולמפרטים אחרים שנקבעו בתקנות בדרך כלל, לסוג מקלטים או למקלט מסוים. חוק הג"א מתיר לרשות מקומית, באישור הרשות המוסמכת, לפטור בעלי בתים ומפעלים מסוימים מהחובה להתקין מקלט בהתקיים תנאים ונסיבות כמפורט שם (בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/98 נקבעו קריטריונים לפטור מהחובה לבנות מקלט).

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה ברשויות המקומיות בצפון את אופן התקצוב של הקמת המקלטים, הטיפול בהם והתאמתם ליעודם. הבדיקה נעשתה בשמונה רשויות מקומיות (עיריית טבריה שבראשה עומד מר זוהר עובד; עיריית צפת שבראשה עומד מר ישי מימון; עיריית קריית שמונה שבראשה עומד מר חיים ברביבאי; המועצה המקומית גוש חלב שבראשה עומד מר הנרי עלם; המועצה המקומית חורפיש שבראשה עומד מר ריכאד חיראדין; המועצה המקומית מר'אר שבראשה עומד מר זיאד דג'ש; המועצה המקומית שלומי שבראשה עומד מר גבריאל נעמן; והמועצה האזורית מרום הגליל שבראשה עומד מר שלמה לוי). כמו כן נבדק הנושא ב-13 רשויות מקומיות שלא מהמגזר היהודי⁴ באמצעות שאלונים שנשלחו לראשיהן. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, בפקוד העורף ובפיקוד הצפון.

עיקרי הממצאים

1. מיפוי פערי המיגון והמקלוט

(א) פיקוד העורף חייב להתבסס, בין היתר, על נתונים בדבר פערי המקלוט הקיימים כדי לקבוע סדר עדיפויות ולנצל ביעילות את הקצאת המשאבים השנתית המיועדים להשלמת פערי המקלוט והמיגון ולהכנת תכנית אב שתספק מקלוט ומיגון לכלל התושבים. בנתונים אלה יש לשים לב הן להיבט של התושבים שעבורם לא קיים כל פתרון בתחום המיגון, והן להיבט של רמת תשתיות המקלוט הקיימות ומידת ההגנה שהן מספקות לתושבים בעת התקפה.

בביקורת נמצא כי חרף העובדה שידוע כי חלק ניכר מאוכלוסיית מדינת ישראל חשוף לפגיעה של ירי רקטות, טילים ופצצות, טרם ערך פיקוד העורף מיפוי מלא של פערי המקלוט במדינה. הפעולות שנעשו בתחום זה עד היום היו חלקיות וחסרות.

(ב) בתיקי האב⁵ נכתב כי לכל רשות מקומית צריכים להיות נתונים בדבר מקלטים ציבוריים, שטחי מרחבים מוגנים, מקלטים פרטיים ומרחבים מוגנים במוסדות ציבור, וכן נתונים על פערי המיגון הקיימים; כמו כן על הרשות המקומית להכין תכנית של חלוקת התושבים שאין ברשותם מקלט למקלטים ציבוריים לפי נתוני פערי המקלוט. בבדיקת הנושא בעיריית צפת ובעיריית טבריה עלה שאין להן כל נתונים על המקלטים שאינם ציבוריים (מקלטים פרטיים ומקלטים בבתים משותפים); לא נערך סקר למיפוי פערי המקלוט בעיר, וממילא אף לא תוכננה חלוקת התושבים למקלטים ציבוריים לפי הנחיות תיק האב.

4 העיריות נצרת וסח'נין והמועצות המקומיות אבו סנאן, בית ג'אן, ג'דידה-מכר, ג'וליס, טובא-זנגרייה, ינוח-ג'ת, ירכא, כסרא-סמיע, כפר יאסיף, נחף ועראבה.

5 בדצמבר 2002 ובפברואר 2004 גובשו מכלול הנורמות וכן ההסכמות שבין מל"ח (משק לשעת חירום), פיקוד העורף, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, לכדי שני תיקי אב - האחד להפעלת העיריות בחירום, והשני להפעלת הרשויות המקומיות בחירום; ראו בפרק "ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום", עמ' 411.

2. היערכות לשהייה ארוכה במקלטים

המקלטים הקיימים, הציבוריים והפרטיים, נבנו לפי תפיסה שנקבעה בראשית שנות המדינה, לפיה מקלט ישמש מקום מוגן לתושבים לשהייה קצרה - משעות אחדות עד יומיים שלושה. יצוין כי במבנים חדשים למגורים שנבנו מאז שנות התשעים, הוקמו מרחבים מוגנים דירתיים (ממ"דים). שיטת מיגון זו נועדה גם לאפשר שהות ממושכת יותר במקלטים.

התפיסה האמורה אינה מתיישבת עם הצורך שהתעורר באירועים כגון מבצע "דין וחשבון" בשנת 1993, ומלחמת לבנון השנייה, שבהם נאלצו רבים מהתושבים לשהות זמן רב במקלטים⁶. הפער בין התפיסה שלפיה נבנו המקלטים ובין הצורך שהתעורר במהלך המלחמה האחרונה, הביא לכך שבמהלך ימי המלחמה הוצפו מוקדי החירום של הרשויות המקומיות באלפי פניות של תושבים בדבר תקלות ובעיות במקלטים שאינן מאפשרות לשהות בהם פרק זמן ממושך.

לדעת משרד מבקר המדינה עלולה מציאות זו לפגוע ביכולת העמידה של העורף בתרחישים שונים של מצבי חירום ומצבי כוננות, לרבות תרחישים דוגמת אלו שאירעו במלחמת לבנון השנייה ובאזור עוטף עזה וחייבו אזרחים רבים לשהות במקלטים פרקי זמן ממושכים.

3. תחזוקת מקלטים ציבוריים

(א) בשנים 2002-2006 לא מילא פיקוד העורף את תפקידו על פי חוק הג"א ונוהל הפעלת מקלטים לקיים פיקוח על מצב המקלטים⁷. מפקדת מחוז הצפון בפיקוד העורף לא בדקה כלל, מאוגוסט 2001 עד פברואר 2006, את מצב המקלטים הציבוריים, פיקוד העורף אף לא הורה לרשויות המקומיות באיזו תדירות יש לקיים ביקורות במקלטים הציבוריים שבתחומיהן, ובאיזו מתכונת יש לתעד את תוצאות הביקורות ואת ממצאיהן. במהלך שנים אלו לא פנה פיקוד העורף לראשי הרשויות המקומיות בכתב בדרישה שינקטו פעולות להכשרת המקלטים הציבוריים לשעת חירום, ואף לא בחן את הצורך לפנות למשרד הפנים בנושא.

(ב) להקצאת כוח האדם לאחזקת המקלטים יש השפעה ישירה על רמת ההיערכות של העורף בתחום המקלוט. בביקורת נמצא כי העיריות של צפת, טבריה וקריית שמונה העסיקו 20%, 33%-ו-42% (בהתאמה) מכוח האדם הדרוש, והמועצה המקומית שלומי העסיקה כ-50% ממנו (על פי המפתח שנקבע בעניין זה בהנחיות תקציב הג"א מקומי שהוכנו על ידי משרד הפנים ופיקוד העורף).

6 בעניין זה ראו גם דוח שנתי 44 של מבקר המדינה (1994) בפרק "מקלוט ומיגון לאוכלוסייה האזרחית", עמ' 956-963 ודוח שנתי 52א (2001) בפרק "היערכות יישובי הצפון בעקבות יציאת צה"ל מלבנון", עמ' 63.

7 בנוהל הפעלת מקלטים נקבע, בין היתר, כי בעת רגיעה יקיים פיקוד העורף פיקוח עליון על מצב המקלטים והציוד שבהם, ואם הם לא מתוחזקים כראוי עליו לפעול, באמצעות ראש הרשות המקומית, לתיקון המצב; אם הפנייה לראש הרשות המקומית לא הביאה לשיפור יפנה פיקוד העורף לממונה על המחוז במשרד הפנים, והממונה יאכוף על ראש הרשות המקומית לבצע את התיקונים. בנוגע לעת מלחמה נקבע כי פיקוד העורף יהיה אחראי לוודא שכל המקלטים ברשות המקומית פתוחים וכשירים, ויתגבר את החוליות הטכניות של הרשות המקומית באנשים ובציוד (לשם ביצוע תחזוקה שוטפת).

(ג) התחזוקה השוטפת של מקלטים ציבוריים היא באחריות הרשויות המקומיות. בדיקת פעולותיהן של ארבע רשויות מקומיות - קריית שמונה, צפת, טבריה ושלומי - העלתה כי אלו לא מילאו כראוי את תפקידן בנוגע לתחזוקת המקלטים ולתיקון ליקויים שהתגלו בהם עד פרוץ המלחמה. לדעת משרד מבקר המדינה מדובר במחדל המשקף את חוסר מחויבותן של רשויות אלה לנושא של הכנת המקלטים לשעת חירום.

(ד) בדצמבר 2000 הושלמה בקריית שמונה התקנת מערכת בקרת מקלטים ציבוריים (להלן - המערכת), שנועדה לאפשר, בעת הצורך, פתיחה אוטומטית של המקלטים המחוברים אליה. המערכת נועדה לקצר את הזמן הדרוש לפתיחת המקלטים, שכן סמיכות העיר לאזור שממנו נורות רקטות אינו מותיר זמן מספיק למתן התראה. הביקורת העלתה כי במערכת התגלו תקלות חוזרות ונשנות שמנעו את פעולתה התקינה באירועי חירום שהיו בשנים האחרונות, ובכללם ימי המלחמה בצפון בקיץ האחרון. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את העובדה שבמשך כמה שנים לא פעלה המערכת כראוי, ולא נעשה דבר לתיקונה. זאת אף שבאירועים מסוימים נדרשו תושבי העיר להיכנס מיד למקלטים, ובשל אי תקינות המערכת בוזבז זמן יקר.

4. מקלטים בבנייני מגורים

האחריות לתחזוקה תקינה של מקלטים בבנייני מגורים, או מקלטים המשמשים קבוצת בתים (להלן - מקלטים פרטיים), מוטלת על בעליהם של הבניינים והבתים. באוקטובר 1975 פורסם חוק עזר לדוגמה לעיריות ולמועצות המקומיות בדבר החזקת מקלטים (להלן - חוק העזר). בחוק העזר נכתב כי בעליו של נכס יחזיק את המקלט שברשותו במצב נקי ותקין המאפשר שימוש בו כל אימת שיהיה צורך בכך, וכן יעשה כל תיקון או שינוי הנחוץ לשם מילוי החובה האמורה, כפי שיידרש בכתב לפי חוק הג'א. בחוק העזר נכללה גם האפשרות להטיל עונש (קנס) על בעלים שאינם ממלאים את החובה האמורה.

בדיקת אופן הפיקוח על מצב המקלטים הפרטיים בעיריות של צפת, קריית שמונה וטבריה ובמועצה המקומית שלומי העלתה את הממצאים האלה:

(א) שלוש העיריות והמועצה המקומית אמנם אימצו את חוק העזר בנושא החזקת מקלטים, אך לא קיימו ביקורות במקלטים הפרטיים, וממילא לא השתמשו בסמכויותיהם כדי לאכוף את האמור בו. יצוין כי גם ברשויות נוספות רבות שלגביהם אסף משרד מבקר המדינה מידע בנושא לא התקיים פיקוח על מצב המקלטים הפרטיים, והם לא נבדקו.

(ב) פיקוד העורף לא היה מעורב בהכוונת הרשויות המקומיות ובפיקוח על מצב המקלטים הפרטיים ולא קיים בהם ביקורות כלל.

5. ציוד חירום במקלטים

על פי נהלים והנחיות של פיקוד העורף צריך שיהיו במקלט, בין היתר, מטפים לכיבוי אש שמספרם נקבע לפי שטח המקלט, ציוד חילוץ ועזרה ראשונה על פי מפרט

שנקבע, מכל מי שתייה בקיבולת שנקבעת לפי שטח המקלט, פנסים מטלטים ואלונקות לפי שטח המקלט. הימצאותו של הציוד האמור חיונית להגנת השוהים במקלטים ולהגברת ביטחונם האישי.

ברשויות המקומיות שנבדקו לא היה במקלטים הציבוריים ציוד בכמות הדרושה לשהייה, או שהציוד היה מיושן ולא תקין.

6. מקלטים במגזר הלא-יהודי

במסגרת הבדיקה נעשתה ביקורת בשלוש מועצות מקומיות לא-יהודיות בצפון: גוש חלב, חורפיש ומר'אר, וכן נאסף מידע מ-13 רשויות אחרות בצפון. בביקורת עלתה תמונה עגומה על מצב המיגון והמקלוט במגזר הלא-יהודי. ב-13 הרשויות המקומיות שלגביהן אסף משרד מבקר המדינה מידע, ללמעלה מ-150,000 תושבים (שהם יותר מ-70% מהתושבים שבאותן רשויות) אין מענה בתחום המקלוט והמיגון.

המצב המתואר לעיל מצביע על הזנחה חמורה, מצד השלטון המרכזי והשלטון המקומי, בטיפול בכל הנוגע למקלטים לתושבים במגזר הלא-יהודי: משרד האוצר ומשרד הפנים, פיקוד העורף והרשויות המקומיות לא הקצו תקציבים לשם כך; במוסדות ציבור יש מעט מאוד מקלטים, ובאלו הקיימים חסר ציוד בסיסי; חסרים גם מקלטים פרטיים ומקלטים במוסדות חינוך. כתוצאה מכך לעשרות אלפי תושבים במגזר הלא-יהודי בצפון אין מקלטים לשעת חירום.

7. ציוד ומיגון אישי

לפי תיקי האב, על הרשויות המקומיות להעמיד מטעמן בעת חירום צוותים מיוחדים לעבודות ולפעילויות דחופות, כגון: תיקון פגיעה בתשתיות, תיקון תקלות באספקה של חשמל ומים, אספקת מוצרים חיוניים בעת מחסור, מתן סיוע לנזקקים ולאנשים בעלי מוגבלות ולטיפול בהם.

ברשויות המקומיות שנבדקו, למעט קריית שמונה⁸, לא היה בתחילת המלחמה ציוד מיגון אישי לעובדי הרשויות ולקבלנים שהועסקו על ידה. לפיכך נאלצו אותם עובדים חיוניים לעבוד ללא מיגון, כשהם חשופים לפגיעות בעת הפגזות. רק במהלך המלחמה רכשו הרשויות הללו, או קיבלו בתרומה, ציוד מיגון אישי, שהיה לעתים מיושן ולא מתאים, והעמידו אותו לרשות עובדיהם, אך לא לרשות הקבלנים המועסקים מטעם הרשות המקומית.

8. מיגון פיזי לאנשים בעלי מוגבלות

מאפייני אוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים מכתיבה צורכי מיגון שונים המותאמים ליכולתם להגיע בתוך פרק זמן מסוים למרחבים המוגנים או למקלטים, ולשהות בהם

8 בעיריית קריית שמונה יש מלאי של 250 אפודי מגן ו-100 קסדות מגן לשימושם של כל העובדים הנחוצים.

במשך זמן ממושך.⁹ בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח - 1998 נקבע כי "אדם עם מוגבלות זכאי לנגישות של כלל השירותים הניתנים לציבור בקשר להתגוננות אזרחית ובקשר למצב חירום, לרבות אמצעי מחסה ופינוי.... ולרבות נגישות לאמצעי הגנה מיוחדים המותאמים לאנשים עם מוגבלות ולסוגי המוגבלות".

ברשויות המקומיות שנבדקו נמצא שהגישה למקלטים ציבוריים והתנאים הפיזיים שבהם אינם מתאימים לאנשים בעלי מוגבלות. כמו כן לא היו מחסות ציבוריים המותאמים לאנשים כאלה, והרשויות לא תכננו מראש כיצד לטפל בהם בשעת חירום. כתוצאה מכך, נאלצו אנשים בעלי מוגבלות לשהות במהלך הלחימה במקומות לא מוגנים, או במקומות מוגנים ששררו בהם תנאים פיזיים קשים.

סיכום והמלצות

לפער העמוק הקיים בין הרצוי והמצוי בתחום של המקלוט והמיגון במדינת ישראל יש שתי תוצאות הכרוכות זו בזו: האחת, חשיפת תושבים רבים לאיום ממשי על חייהם בעת התקפות של טילים ורקטות על העורף; והשניה - פגיעה ביכולת עמידתו של העורף בתרחישים שונים, העלולה להשפיע על מיצוי היכולות המבצעיות של כוחות הביטחון לצורך הכרעת המערכה.

כל התמודדות עם בעיית היסוד של פערי המקלוט העמוקים במדינת ישראל מחייבת, בראש ובראשונה, עריכת סקר מקיף ומפורט שממצאיו ינותחו על ידי גורמי הביטחון ויובאו לדיון בממשלה, כדי שתבחן את הצורך לקבל החלטות בדבר התהליך שיביא לסגירת הפערים. הקצאת משאבים לפתרונות מיגון שלא על בסיס מידע שלם ומדויק על המצב הקיים בכל רשות, עלולה להוביל להחלטות בלתי יעילות. מידע זה דרוש גם לצורך הערכת יכולת העמידה של העורף במצבי לחימה שונים ברמה הלאומית.

ההתמודדות עם נושא המקלוט והמיגון מחייב קיום תהליכים ניהוליים הכוללים עבודות מטה, קביעת סדרי עדיפויות, סיכום תכניות רב-שנתיות וקבלת החלטות מכריעות בעיקר בתחומים של התכנון והבנייה והתקציב. ללא טיפול בבעיות המיגון ברמה הלאומית לא ניתן יהיה להגיע לפתרון של ממש.

ממצאי הדוח מחייבים טיפול ברמה הלאומית, הן בפערי תשתיות המיגון החמורים, והן בליקויים הנוגעים לרמת המוכנות של התשתיות הקיימות והאופן שבו מתנהל הדבר ברשויות המקומיות. מאחר שמדובר בפיקוח נפש, על גופי השלטון המרכזי והשלטון המקומי לשתף פעולה כדי לתקן באופן ממשי כל אחד מהליקויים שעלו בדוח זה. לשם כך יש צורך בתכנון לטווח רחוק ובתהליך של עבודה רב-שנתית, אך גם בנקיטת פעולות מיידיות שיגשרו על פערים מסוימים ללא דיחוי.



9 בעניין זה ראו בפרק "היערכות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לעתות חירום ותפקודו בעת המלחמה", עמ' 336.

מבוא

ב-34 ימי מלחמת לבנון השנייה, שבהם נאלצו למעלה ממיליון תושבים בעשרות יישובים להימצא תחת ירי רקטות, גברה חשיבותם של אמצעי המיגון בכלל ושל המקלטים בפרט. האמצעים העיקריים להגנה מטילים, רקטות ופצצות הם מחסות ציבוריים, מקלטים ציבוריים ומקלטים שכונתיים, וכן מקלטים פרטיים וממ"דים או ממ"קים.¹⁰

קיומם של מקלטים ומרחבים מוגנים בכמות שתספק את צורכי כל האוכלוסייה הנתונה בסיכון ותחזוקתם השוטפת והתקינה חיוניים ליכולת עמידתם של התושבים מול איום שמטרתו לפגוע בחייהם וביכולתם להמשיך בשגרת חייהם.

מקלט הוא מבנה מבטון מזוין המשמש מפלט מפני ירי טילים, רקטות ופצצות מהקרקע ומהאוויר. המבנה מותקן כדי לשמש מקלט, לפי תכנית שאושרה בידי הרשות המוסמכת (שהיא כיום פיקוד העורף, ראו בהמשך) והוא אמור להגן מפני רסיסים, כדוריות מתכת, הדף של פצצות או טילים קונבנציונאליים וכיו"ב.

הקמת מקלטים ותחזוקתם הוסדרו בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א), בתקנות ההתגוננות האזרחית (השתתפות רשויות מקומיות), תשט"ז-1955, בתקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), התש"ן-1990 וכן בהוראות ובנהלים שונים.¹¹ בחוק הג"א ובתקנות נקבעו סוגי המקלטים ושטחיהם, לרבות הדרישות ההנדסיות שלפיהן יתוכננו ויבנו.

עד למלחמת המפרץ בשנת 1991 הייתה האחריות המקצועית לטיפול בעורף מדינת ישראל מוטלת על שירות ההתגוננות האזרחית (הג"א) באמצעות מפקדות העורף, שהיו כפופות לאלופי שלושת הפיקודים המרחביים של צה"ל: צפון, מרכז ודרום. בעקבות לקחי מלחמת המפרץ הראשונה הוקם בשנת 1991 פיקוד העורף¹² ונקבע כי שטח מדינת ישראל יחולק בין ארבעה פיקודים מרחביים (צפון, דרום, מרכז ועורף), ופיקוד העורף יהיה בעל הסמכויות העיקריות להכין ולבצע את תכניות ההתגוננות האזרחית של המדינה. בפקודת ההקמה של פיקוד העורף נקבעו הייעוד, התפקידים, עיקרי הארגון והכפיפות של פיקוד העורף. אחד התפקידים של פיקוד העורף על פי פקודות אלו הוא לשמש "רשות מוסמכת"¹³ כמשמעותה בחוק הג"א בנושא המקלות. הנושאים האמורים אף הוסדרו בהוראות הפיקוד העליון של צה"ל מספטמבר 2003.¹⁴

כרשות מוסמכת על פיקוד העורף להנחות מבחינה מקצועית הקמה והתקנה של מקלטים, ולקבוע את הקריטריונים להתאמת המקלטים ל"ייעוד הבניין וסיווג היישוב". בחוק הג"א גם נקבע, בין היתר, כי פיקוד העורף מוסמך להכין ולבצע תכניות של התגוננות אזרחית, להתקין מתקנים ומבנים ולהדריך את האוכלוסייה בענייני הג"א. בהוראות הפיקוד העליון נאמר כי פיקוד העורף הוא הסמכות בקביעת מדיניות ההתגוננות האזרחית והאחראי לגיבוש ולפרסום של אותה מדיניות.

בחוק הג"א נקבע, כי האחריות להתקנת המקלטים הציבוריים ולתחזוקתם, להבטחת התקנתם של המקלטים הפרטיים ולתחזוקתם בצורה תקינה בידי בעלי בתים ובעלי מפעלים, מוטלת על הרשויות המקומיות.

10 ראו הערה 1.

11 כגון: נוהל הפעלת מקלטים ומחסות ציבוריים ברגיעה ובמלחמה, תחומי אחריות פיקוד העורף - רשויות מקומיות, אוקטובר 1997 (להלן - נוהל הפעלת מקלטים); מפרט לתחזוקת מקלטים (יולי 1998); הנחיות לתחזוקת מקלטים (מרס 2003); תיק אב להפעלת הרשות המקומית בחירום; נוהל השכרת מקלטים (יוני 2005).

12 ראו הערה 2.

13 ראו הערה 3.

14 על פי חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 [סעיף 2א(א)], הוראות הפיקוד העליון הן הפקודות הכלליות שמוציא הרמטכ"ל באישור שר הביטחון, ובהן מפורטות פקודות הנוגעות לארגון הצבא, למינהל, למשטר ולמשמעת שבו ולהבטחת פעולתו התקינה של הצבא.

בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה ברשויות המקומיות בצפון את אופן התקצוב של המקלטים, הטיפול בהם והתאמתם לייעודם. הבדיקה נעשתה בשמונה רשויות מקומיות (עיריית טבריה שבראשה עומד מר זוהר עובד; עיריית צפת שבראשה עומד מר ישי מימון; עיריית קריית שמונה שבראשה עומד מר חיים ברכיבאי; המועצה המקומית גוש חלב שבראשה עומד מר הנרי עלם; המועצה המקומית חורפיש שבראשה עומד מר ריכאד חיראדין; המועצה המקומית מראר שבראשה עומד מר זיאד דג'ש; המועצה המקומית שלומי שבראשה עומד מר גבריאל נעמן; והמועצה האזורית מרום הגליל שבראשה עומד מר שלמה לוי). כמו כן נבדק הנושא באמצעות שאלונים שנשלחו ל-13 ראשי רשויות מקומיות שלא מהמגזר היהודי. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, בפיקוד העורף ובפיקוד הצפון.

מיפוי פערי המיגון והמקלוט

דרישות הדין להקמת מקלטים וממ"דים

בחוק הג"א נקבע כי בכל בית או מפעל, או בסמוך להם, יהיה מקלט שישימש את דיירי הבית, עובדי המפעל או בני האדם הרגילים לבקר בו; לא יינתן היתר על פי שום חוק הדין בתכנון ובבנייה להקמת בית או מבנה שהוא כולו או בעיקרו מפעל, או להקמת תוספת להם, אלא אם כן התכנית כוללת בניית מקלט, התקנתו, או שתכנית התוספת לבית או למבנה כוללת הגדלת המקלט הקיים כפי שאישרה הרשות המוסמכת, או שניתן פטור מהחובה להקים מקלט או להגדילו; בבית או במפעל שאין בהם מקלט חייב בעל הבית או בעל המפעל להתקינו באותו בית או מפעל או בסמוך להם, בזמן ובמקום שייקבעו בידי הרשות המקומית בהוראה בכתב; בשנת 1964, בעקבות תיקון חוק הג"א, הוחלו הוראותיו הדנות במקלטים גם על רשויות המדינה בסייגים שנקבעו שם.

לפי תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), התש"ן-1990, בכל בניין חדש או תוספת חדשה לבניין קיים, ייבנה מרחב מוגן דירתי לכל דירת מגורים, או מרחב מוגן קומתי המיועד לשרת עד ארבע דירות באותה קומה, אשר יוקם על פי פירוט הנדסי.

צה"ל, בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2007, הסביר כי פיקוד העורף מנחה עצמו, ככלל, לאשר פטור בעת בניית תוספת ראשונה הקטנה מ-12 מ"ר.

לפי חוק הג"א, רשאית רשות מוסמכת להורות לכל רשות מקומית שבתחום פעולתה של הרשות המוסמכת, כלהלן: (1) להתקין מקלטים ציבוריים במספר, במקום ובזמן שייקבעו בידי הרשות המוסמכת, ולהחזיקם במצב המאפשר את השימוש בהם בכל עת שיהיה צורך בכך. (2) להבטיח את התקנתם של מקלטים ואת תחזוקתם התקינה בידי בעלי בתים ובעלי מפעלים, בהתאם לדיני ההתגוננות האזרחית.¹⁵

בתיקי האב להפעלתן של עיריות ורשויות מקומיות בחירום¹⁶ (להלן - תיקי האב) נקבע שרשות מקומית אחראית לקיים בזמן רגיעה פיקוח ובקרה על בניית מקלטים ומרחבים מוגנים, ועל בנייה

15 בחוק הג"א נקבע שאם לא השתמשה הרשות המקומית בסמכויותיה בנוגע להתקנתו ולתחזוקתו של מקלט בידי בעלי בתים ובעלי מפעלים, רשאית הרשות המוסמכת (מפקד פיקוד העורף או מי שהוא הסמיך לכך), להורות לה להשתמש בסמכות זו. לא קיימה הרשות המקומית את ההוראה בתוך הזמן שנקבע, רשאית הרשות המוסמכת להשתמש באותה סמכות במקום הרשות המקומית לצורכי ביצוע ההוראה, ולחייב את הרשות המקומית לממן את הוצאת העבודה.

16 ראו הערה 5.

ותחזוקה של מקלטים ציבוריים, וכי פיקוד העורף אחראי להנחות את גורמי הבנייה בכל הקשור לבניית מקלטים ציבוריים ולשמש "רשות מוסמכת" לעניין אישור תכניות בנייה של מקלטים.

פער מיגון ומקלוט הוא הפער שבין שטחי המיגון הדרושים ובין שטחי המיגון הקיימים בפועל, והוא משקף את ההפרש שבין מספר התושבים שיש להם פתרון מיגון (ציבורי, משותף, ממ"ק או ממ"ד) בעת ירי פגזים או טילים, ובין מספר התושבים שאין להם פתרון כזה. פער המקלוט נובע משלוש סיבות עיקריות:

- (1) מבנים רבים שהוקמו קודם לכניסת חוק הג"א לתוקפו בשנת 1951 נבנו ללא כל מקלט.
- (2) בתים ומפעלים של המדינה שנבנו ללא מקלט קודם לתיקון חוק הג"א בשנת 1964.
- (3) מבנים שנבנו שלא לפי הוראות החוק בדבר חובת הבנייה של מקלט, ובכלל זה אי בניית ממ"ד או ממ"ק בבניינים ובדירות מגורים.

ריכוז המידע בתחום המיגון והמקלוט ברמה הממלכתית

סעיף 16 בתקציב המדינה נקרא "הוצאות חירום אזרחיות"; אופן השימוש וקביעת סדר העדיפויות לכך הינם באחריות משרד הביטחון. הסכום הנקוב בו נועד, בין היתר, למימון בניית המקלטים החסרים לאוכלוסייה האזרחית, ולהשלמת הצטיידות היישובים בתחום הביטחון השוטף וההיערכות לשעת חירום.

לשם קביעת סדר עדיפויות נאות וניצול יעיל של הקצאת המשאבים השנתית המיועדת להשלמת פערי המקלוט והמיגון, ולהכנת תכנית אב שתספק מקלוט ומיגון לכל התושבים, על פיקוד העורף להתבסס, בין היתר, על נתונים בדבר פערי המקלוט הקיימים. בנתונים אלה יש לדון הן מהפן של התושבים שלא נמצא להם כל פתרון בתחום המיגון, והן מהפן של רמת ההגנה על התושבים באמצעות תשתיות המקלוט הקיימות. במאי 2003 הוציאה מחלקת התגוננות אוכלוסייה בפיקוד העורף מסמך בנושא "מוכנות האוכלוסייה להתקפה אפשרית על העורף", ובו הובעה ההערכה שלכשליש (35%) מהאוכלוסייה במדינה ישראל אין מקלט או ממ"ד זמין.

בשנת 2003 ערך מחוז הצפון של פיקוד העורף סקר פערי מיגון ב-71 רשויות מקומיות שבתחום אחריותו (להלן - הסקר). מטרת הסקר הייתה לבחון נתונים בדבר המיגון הציבורי והפרטי ולקבל תמונה עדכנית של פערי המיגון באותן רשויות. בסקר נבדקו: מספר התושבים ברשות, מספר המקלטים הציבוריים והמקלטים במוסדות חינוך, מספר המקלטים בבתים משותפים, מספר בתי אב בעלי ממ"ד או ממ"ק, קרבתה של הרשות המקומית לגבול הצפון ולמתקנים אסטרטגיים וחיוניים. הכוונה הייתה להשתמש בממצאי הסקר להכנת תכנית לשיקום מקלטים קיימים ולהקמת מקלטים חדשים, לפי סדרי עדיפויות שייקבעו.

תוצאות הסקר הצביעו על כך שבמרבית הרשויות המקומיות שנבדקו ישנם פערי מקלוט ניכרים. כך לדוגמא, בנצרת, בטבריה ובעפולה חסרים מקלטים בהיקף של כ-19,400 מ"ר, 10,500 מ"ר ו-7,200 מ"ר בהתאמה. תוצאות הסקר הראו גם כי במרבית הרשויות המקומיות הלא-יהודיות אין מקלטים ציבוריים כלל.

בביקורת עלה, שהסקר נעשה על פי דיווחים שהתקבלו מהרשויות המקומיות ולפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בלבד, וכי בפועל לא נעשתה כל בדיקה באשר למצבם הפיזי, תקינותם וכשירותם של המקלטים הציבוריים, ואף לא בנוגע לרמתם של המיגון, הדיור והציוד המותקן בהם.

בנוגע למקלטים הפרטיים לא נעשו אפילו פעולות אלה, ולכן אין כיום כל מידע על מספרם, גודלם והתאמתם לאוכלוסייה המשתמשת בהם.¹⁷

עוד נמצא כי פערי המקלטים חושבו על יסוד ההנחה שקבע פיקוד העורף שהשהייה של אדם במקלט תהיה קצרה (עד שלוש שעות), וכי לשם כך דרושים לו 0.4 מ"ר במקלט ציבורי ובמוסד חינוך ו-1.25 מ"ר במקלט בבית משותף, בממ"ד או בממ"ק.¹⁸ יוצא, אפוא, כי אמות המידה להערכת הפערים שנבעו בסקר אינן רלוונטיות לתרחיש כגון זה שאירע בקיץ 2006 בצפון, שבו נדרשה האוכלוסייה לשהות במקלטים ברציפות במשך זמן ממושך מאוד.

משרד מבקר המדינה מעיר לפיקוד העורף כי הסקר שנעשה בשנת 2003 ב-71 רשויות מקומיות באזור הצפון לקה בחסר, ולא היה בו כדי לספק תמונת מצב מקיפה ומפורטת על הפערים הקיימים. סקר זה אינו יכול לשמש תחליף לתהליך איסוף יסודי של מידע מלא ושוטף, תוך בדיקת תשתיות המקלטים הקיימות בפועל, כנגזר מנהלים ומתוכנית עבודה. את המידע המתקבל יש לרשום, לנתח לפי פערי המיגון והמקלוט, כמוכתב בחיך האב, ולהציע הערכה מקצועית באשר ליכולתן של הרשויות לספק את המענה הדרוש לאיומים השונים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי לאור הצורך בשימוש במקלוט גם לשהייה ממושכת, יש להעריך מחדש את השטח הדרוש לכל אדם.

ראש מחלקת מיגון במפקדת פיקוד העורף הסביר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006, כי ביצוע סקר מקיף שיכלול ממצאים שייאספו בשטח דורש הקצאה של משאבים וכוח אדם בסכום של כ-10 מיליון ש"ח, אולם בשנים האחרונות לא אושר לפיקוד העורף סכום כזה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2007 הסביר צה"ל כי בהיעדר תקציב לביצוע סקר מפורט ומקצועי, הסתפק פיקוד העורף בביצוע סקר "פיילוט" בשנת 2001, ואולם לא הוקצו משאבים נוספים להרחבתו. צה"ל הוסיף, כי ברגע שתתקבל החלטה עקרונית על הקצאת משאבים לתחום המקלוט ייעשה מיפוי מקיף (שעלותו לא קטנה), כחלק מעבודת הכנה לקראת תיקון הליקויים והשלמת פערי המקלוט.

לדעת משרד מבקר המדינה בהעדר בסיס מידע שלם ומדויק בדבר הפערים הקיימים בכל רשות, עלולות ההחלטות על הקצאת משאבים להקמת מקלטים להיות בלתי יעילות. בעניין זה יצוין כי מידע מלא על פערי המקלוט הקיימים דרוש גם לשם הערכת המצב הלאומית על עמידות העורף במצבי לחימה שונים.

17 בעניין זה יצוין כי משך השהייה במקלטים והרמות של המיגון, הדיור, הציוד והתחזוקה של המקלטים חשובים מאד לקביעת יכולת העמידה של העורף לאורך זמן לפי תרחישים שונים של מצבי חירום וכוונות. גורם משלים נוסף האמור להשפיע על יכולת העמידה לאורך זמן הוא זמינותו של "סל" מזון, לבוש ושירותים המסופקים לדיירי המקלט.

18 על פי הפרמטרים שקבע פיקוד העורף למרחב הדרוש לאדם בשטח מוגן, משך השהייה במקלט ציבורי ובמוסד חינוך הוא שעה, ובמקלט בבית משותף, ממ"ד או ממ"ק - 3 שעות. ההנחה היא כי למי ששוהה זמן ארוך במקלט דרוש שטח גדול מזה במידה ניכרת, מכאן שפערי המקלוט יהיו גדולים הרבה יותר.

מיפוי פערים על ידי הרשויות המקומיות

בתיקי האב נכתב כי לכל רשות מקומית צריך שיהיו נתונים בדבר מקלטים ציבוריים, שטחי מרחבים מוגנים, מקלטים פרטיים ומרחבים במוסדות ציבור, וכן נתונים על פערי המיגון הקיימים; כמו כן על כל רשות מקומית להכין תכנית לחלוקת האוכלוסייה למקלטים ציבוריים לפי פערי המקלטים.

1. נמצא כי לעיריות של צפת וטבריה אין כל נתונים על המקלטים הפרטיים והמקלטים בבתי משותפים; לא נעשה בהן סקר למיפוי פערי המקלטים; וממילא אף לא תוכננה חלוקת האוכלוסייה למקלטים ציבוריים לפי הנחיות תיק האב.

עיריית צפת הזמינה, באוגוסט 2006, לאחר סיום המלחמה, סקירה בדבר גודלם של המקלטים שבמוסדות החינוך שלה ומספר המוגנים המצוי בהם. בסקירה לא נבדקו פערי המקלטים הקיימים במוסדות הציבור.

2. בטבריה נמצא כי רבים ממוסדות החינוך נבנו לפני שנים רבות, ובחלקם אין מקלטים מתאימים. קב"ט מוסדות החינוך של העירייה הכין, בנובמבר 2006, דוח על מוכנות בתי הספר לשעת חירום. על פי הדוח, מתוך 26 מוסדות חינוך שנבדקו ב-5 מוסדות חינוך אין מקלטים כלל, וב-5 אחרים אין מיגון לכל התלמידים (משום ששטחם קטן מלאכלס את כולם).

3. למועצה האזורית מרום הגליל על 25 יישוביה יש נתונים בקשר למספר המקלטים הציבוריים ולמיקומם, אך אין בידיה פרטים אלו בנוגע למקלטים הממוקמים בבתי הפרטיים (ממ"דים, ממ"קים וכיו"ב)¹⁹, ולפיכך גם אין לה נתונים על פערי המקלטים ביישוביה. לדברי קב"ט המועצה, ב-15 יישובי המועצה שאינם נמצאים בתחומי קו העימות²⁰ יש פערי מקלטים, אך אין הוא יודע מהם.

על העיריות של צפת וטבריה ועל המועצה האזורית מרום הגליל לפעול לפי הנחיות תיק האב ולבנות מסד נתונים בנוגע לפערי המקלטים הקיימים, ולתכנן את חלוקת האוכלוסייה למקלטים ציבוריים לפי התכנית לשעת חירום.

4. בעיריית קריית שמונה ובמועצה המקומית שלומי יש נתונים מפורטים הן בנוגע למקלטים הציבוריים והן בנוגע לאלו שבבתי המשותפים. מהנתונים עולה, שאין ברשות אלו פערי מקלטים של ממש. בידי עיריית קריית שמונה אין נתונים בנוגע לפערי המקלטים שבמוסדות החינוך. עם זאת ציין קב"ט עיריית קריית שמונה שיש פערי מקלטים מסוימים במוסדות החינוך.

5. בחינה פרטנית, שעשה משרד מבקר המדינה באשר למענה המיגון הניתן באזורים מסוימים בערי הצפון, מדגישה את בעיית פערי המקלטים ואת הצורך הדחוף בביצוע מיפוי של הפערים.

(א) בתיק מודיעין אוכלוסייה²¹ שהכין פיקוד העורף במחוז הצפון מופיע מידע על העיר צפת, ולפיו שכונת "כנען" מונה 1,500 בתי אב שרובם משפחות דתיות ומרובות ילדים. הבנייה בשכונה צפופה, רוב המקלטים הם מקלטים ציבוריים, ובגלל גודל האוכלוסייה יש פערי מקלטים גדולים.

(ב) בכמה שכונות אחרות בצפת כמו העיר העתיקה, עקב אופי המקום וצורת הבנייה אין מקלטים ציבוריים, ולחלק ניכר מהאוכלוסייה אין מקלט כלל.

19 בתחום שיפוט המועצה אין בתים משותפים, ולכן אין בה מקלטים פרטיים.

20 יישובי קו העימות מוגדרים כיישובים הנמצאים בטווח של עד תשעה ק"מ מהגבול של מדינת ישראל עם לבנון.

21 בנוגע לכל עיר בתחום אחריות המחוז יש "תיק מודיעין אוכלוסייה" ובו מידע ונתונים בסיסיים על העיר, הרכב האוכלוסייה, החלוקה לשכונות, בעיות אופייניות ועוד.

בסיור שעשו אנשי משרד מבקר המדינה בצפת בינואר 2007, נמצא שיש בעיר ריכוז של 12 בניינים רבי קומות, ובכל אחד מהם גרים מאות תושבים; לכל בניין יש מקלט, אך הוא צר מלהכיל את מרבית דייריו.

כך לדוגמה, שני מקלטים בגודל של 100 מ"ר אמורים למגן 90-100 משפחות המונות 500-600 נפשות, המתגוררות בשמונה בניינים רבי קומות שברחוב מאור חיים. אף על יסוד ההנחה שקבע פיקוד העורף שהשהייה של אדם במקלט תהיה קצרה ולשם כך דרוש לו 0.4 מ"ר במקלט ציבורי, לפחות לכמחצית מדיירי הבניין (כ-250-300 נפשות), אין מקום במקלט בעת חירום. יצוין כי שני המקלטים משמשים מקום אחסון לציוד של הדיירים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת כי הדוגמה של הבניינים ברחוב מאור חיים ממחישה את חשיבות עריכתו של סקר שייבחן כל אחד מהמקלטים בעיר מבחינת מספר התושבים היכולים לשהות בהם לאורך זמן. רק על בסיס בחינה כזו יהיה אפשרי להכין תכנית לסגירת פערי המקלוט הקיימים. על העירייה לפעול בדחיפות לבניית מאגר הנתונים הדרוש.



ינואר 2007: חלק מהבניינים רבי הקומות ברחוב מאור חיים בצפת



ינואר 2007: מקלט טיפוסי המשמש עשרות משפחות באחד הבניינים ברחוב מאור חיים בצפת

(ג) נמצא, כי באחד הרחובות בקריית שמונה קיים קומפלקס בניינים המאכלס כ-80 משפחות. בשנות ה-70 הוחלט להשתמש במקלטים הנמצאים בבניינים לצרכים ביטחוניים. בעקבות החלטה זו אין לתושבי הבתים מקלטים ראויים, ובשעת חירום הם נאלצים לשהות במסדרון צר בתנאי צפיפות קשים, ללא שירותים, חשמל ומים. יצוין כי באזור הקרוב לאותם בניינים אין מקלטים ציבוריים שיכולים לשמש חלופה. במהלך המלחמה נאלצו רבים מהדיירים בבניינים אלה להתפנות למקום מגורים חלופי.

קב"ט העירייה מסר לעובדי משרד מבקר המדינה בפברואר 2007, כי מדובר בבטיח חמורה, וכי העירייה העלתה את הנושא לפני ראש מדור מקלוט וראש ענף הנדסה בפיקוד העורף. עד מועד סיום הביקורת עדיין לא נמצא לכך פתרון.

צה"ל, מצידו, הסביר למשרד מבקר המדינה כי הטיפול בסוגיה זו מצריך משאבים שאינם ברשות פיקוד העורף, וכי יש צורך לטפל בנושא זה באופן מערכתי בשיתוף משרד הביטחון ועיריית קריית שמונה.



ינואר 2007: קומפלקס הבניינים באחד הרחובות בקריית שמונה



ינואר 2007: המסדרון שבו נאלצים דיירי הבניינים בקומפלקס הנ"ל לשהות בשעת חירום

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התופעה שדווקא באזורים שבהם יש ריכוזי אוכלוסייה צפופים אין פתרונות מיגון ומקלוט לחלק ניכר מהם, והפתרונות הקיימים הם חלקיים בלבד. מקרים אלו מדגישים את הצורך הדחוף במיפוי של פערי המקלוט בכל האזורים המיושבים.

יישומם של המסקנות והלקחים בעקבות ההערכות על פערי המיגון והמקלוט

במסמך האמור של פיקוד העורף בנושא "מוכנות האוכלוסייה להתקפה אפשרית על העורף" ממאי 2003 צוינו, בין היתר, שתי מסקנות: האחד - יש להמשיך לעודד הקמת מקלטים גדולים בפרויקטים חדשים באזורים צפופי אוכלוסייה שבהם קיימים פערי מקלוט ניכרים; והשני - יש להגדיר אזורי איום עיקריים שבהם מומלץ לרכז את ההשקעות.

נמצא כי בפועל טרם החל פיקוד העורף בתהליך היישום של המסקנות - לא הוכנה כל תכנית להקמת מקלטים חדשים ושיקום המקלטים הקיימים, ולא הוגדרו אזורי איום עיקריים.

בסקר האמור שערך פיקוד העורף בשנת 2003 באזור הצפון התגלו פערי מקלוט גדולים במרבית הרשויות שנבדקו, ועל פי תוצאותיו נקבעו סדרי עדיפויות לשיקום מקלטים ולשיפוצם. בעקבות ממצאי הסקר לא התקיים דיון עם הרשויות המקומיות בנושא, ולא גובשה שום תכנית לשיקום ולהקמה של מקלטים באזור הצפון. כך לדוגמה, בסקר דורגה צפת במקום השני בסדר העדיפות לשיקום המקלטים וטבריה במקום השישי; נמצא כי חרף מסקנות הסקר לא הוקמו בערים הללו מקלטים נוספים, לא השקיעו בשיפור המיגון ותנאי הדיור במקלטים הקיימים ובחידושם או בתיקונם של הציוד המותקן בהם.

בעניין זה השיבה עיריית טבריה, באפריל 2007, למשרד מבקר המדינה כי בהיעדר תקציב מיוחד מצד הממשלה למימון בניית מקלטים חדשים אין ביכולתה להתגבר, בתקציבה הדל, על פערי המקלוט. עיריית צפת השיבה למשרד מבקר המדינה, באפריל 2007, כי לצורך סגירת פערי המקלוט בעיר מן ההכרח לבנות מקלטים חדשים במקומות חיוניים כמו העיר העתיקה ובבתים רבי קומות,

ולשפץ מקלטים ציבוריים, מקלטים פרטיים ומקלטים במוסדות חינוך. למימון ההשקעה יידרשו, להערכת העירייה, כ-35-45 מיליוני ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לפיקוד העורף כי אף שתוצאות המיפוי שעשה בנוגע לפערי המקלוט היו חסרות וחלקיות, יש בהן כדי להצביע על כך שחלק ניכר מאוכלוסיית מדינת ישראל חשוף לפגיעת רקטות בעת התקפה. יש, אפוא, מקום לערוך סקר מקיף ומפורט שממצאיו יובאו לפני הממשלה, כדי שזו תקבל החלטות בדבר סגירת פערי המיגון הקיימים.

היערכות לשהייה ארוכה במקלטים

תפיסת המקלוט

המקלטים הקיימים, הציבוריים והפרטיים, נבנו לפי תפיסה שנקבעה בראשית שנות המדינה, בהנחה שמקלט ישמש מקום מוגן לתושבים לשהייה קצרה - משעות אחדות עד יומיים-שלושה.

כבר בדוח 52א צוין²², כי בעקבות היערכות צה"ל לנסיגה מלבנון בשנת 2000, העלה פיקוד העורף לפני משרד האוצר דרישות למימון צרכים חיוניים של מרכיבי מיגון (בעיקר בתחום המקלוט), שיאפשרו לקיים אורח חיים תקין גם במצב של מתח ביטחוני מתמשך ואולם עקב שיקולי תקציב בוצעה תכנית פיקוד העורף רק באופן מצומצם. עוד צוין באותו דוח, כי בעקבות ביצועה החלקי של התכנית למיגון יישובי הצפון²³ קבע צה"ל כי היערכות יישובים אלו בתחום המקלוט היא חיונית. משרד האוצר, שנדרש לכך במרס 2001, ציין כי עקב האירועים שהחלו באוקטובר 2000 השתנו סדרי העדיפויות של מערכת הביטחון, בפרט בתחום מיגון העורף.

באפריל 2007 השיב משרד האוצר כי ביצוע תוכנית ההתנתקות חייב את הממשלה ואת מערכת הביטחון להעמיד בראש סדר עדיפויותיהן את מיגון יישובי עוטף עזה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי התפיסה האמורה אינה מתיישבת עם הצורך שהתעורר בזמן אירועים כגון מבצע "דין וחשבון" ביולי 1993 ומלחמת לבנון השנייה, שבהם נאלצו רבים מהתושבים לשהות זמן רב במקלטים. הפער בין התפיסה שלפיה נבנו המקלטים ובין הצורך של התושבים לשהות בהם זמן ממושך גורם להם סבל רב, ולעתים אף מאלץ אותם להתפנות מהאזור המותקף או לשהות באזורים לא ממוגנים.

22 דוח שנתי 52א של מבקר המדינה (2001) בפרק "היערכות יישובי הצפון בעקבות יציאת צה"ל מלבנון", עמ' 50-54.

23 התכנית כללה את כל אותם יישובים החשופים לאיום רקטות בהיותם בטווח הקשת הארטילרית (9-21 ק"מ).

תוצאות פערי ההיערכות

1. הקריאות שנרשמו במוקדי החירום העירוניים ברשויות המקומיות שנבדקו העידו יותר מכל על ליקויים רבים, מקצתם חמורים, בכל הנוגע למתרחש בתוך המקלטים. חלק לא מבוטל מהליקויים נוצרו בגלל השהייה הממושכת במקלטים, כלהלן:

בעיריית טבריה נרשמו במוקד העירוני במהלך המלחמה כ-450 קריאות (כ-20% מכלל הפניות) בנוגע למקלטים ציבוריים ומקלטים פרטיים. מרבית הפניות התמקדו בנושאי ביוב, מים וחשמל, כגון: שירותים סתומים, היעדר מים זורמים, נזילות מים או היעדר חשמל. היו גם תלונות על כך שהמקלט מלוכלך ומוזנח, או שאינו ראוי לשימוש מחמת דרכי גישה חסומות, או ציוד שמאוחסן בו.

בעיריית קריית שמונה נרשמו במוקד כ-1,500 תלונות בעניין המקלטים הציבוריים והמקלטים הפרטיים במגוון רחב מאוד של נושאים, כגון: מקלטים סגורים, הצפות מים במקלטים, מזיקים כגון חולדות, עכברים ודבורים ששרצו במקלטים; בעיות שונות במערכת החשמל ומאווררים לא תקינים.

2. נציג משרד ראש הממשלה בקריית שמונה בתקופת המלחמה, כתב למבקר המדינה שבוע אחרי סיומה: "המקלטים לא תוכננו לשהייה ממושכת של תושבי העיר בתקופת הלחימה שהתארכה לחודש ימים: לא בחישוב השטח לכל נפש, הסדרת האוורור, מיזוג, שמירת מזון בקירור, בישול בסיסי, ניקיון, תאורת חירום, שירותים וסניטציה, תקשורת טלפונית, אלחוט ואינטרנט, עזרה ראשונה, הדברת חרקים, פינוי אשפה וביוב ועוד".

3. עיריית טבריה הכינה לאחר המלחמה דוח ובו ריכוז הנתונים הפיזיים של 144 מקלטים ציבוריים מבין 170 מקלטים ציבוריים, ובכללם מקלטים במוסדות ציבור בעיר. לפי הדוח, ב-18 מקלטים אין תשתיות למים, בתשעה אין צנרת למים וב-12 אין תשתית לביוב; ב-12 אין שירותים כלל, וב-64 מהם יש אסלות מזרחיות בלבד²⁴; ב-91 אין "ונטות"²⁵ ו-77 אינם ממוזגים; ב-83 אין שילוט; הרצפה ב-63 מקלטים מבוטנת ואינה מרוצפת, וב-98 התקרה חשופה ואינה אקוסטית; ב-14 אין ברזים כלל, וב-53 יש ברז אחד בלבד; ב-35 אין כיורים כלל, וב-43 יש כיור אחד בלבד; ב-63 מקלטים אין מקלחות.

בקריית שמונה יש 310 מקלטים ציבוריים. ב-12 מהם אין שירותים כלל, וב-97 יש רק אסלות מזרחיות; בעשרה השירותים תחתיים (בקומת המרתף) ולא עיליים (בקומת הכניסה), שהם עדיפים לשהייה ארוכה; בחמישה אין ריצוף, ובשמונה התקרה אינה אקוסטית. העירייה לא ריכזה נתונים בנוגע לתנאים פיזיים אחרים במקלטים, כגון: תשתיות למים, אינסטלציה, ביוב, ברזים, כיורים ומקלחות.

לפי דיווחי המועצה האזורית מרום הגליל קיים מחסור חמור בתשתיות בסיסיות במקלטים הציבוריים, ובהם אלו שביישובי קו העימות. מתוך 139 מקלטים ציבוריים המצויים בעשרת יישובי קו העימות של המועצה - רק ב-55 יש שירותים. כך לדוגמה, באביבים ובדובב, יישובים צמודי גדר, ב-11 מתוך 36 המקלטים הציבוריים שבהם אין שירותים כלל; ב-54 מהמקלטים שביישובי קו העימות אין חיבור למים וב-59 אין מזגנים. בעניין זה יצוין כי ב-15 יישובי המועצה שאינם בקו העימות חמור המחסור בתשתיות הרבה יותר: ברובם אין שירותים כלל, ובכ-100 מהם אין מזגן²⁶.

באוגוסט 2006 הורה ראש המועצה למנות צוות שיבדוק את היערכות המועצה ואת התנהלותה בזמן המלחמה. הצוות, בראשותו של מזכיר המועצה, מנה 12 איש מבכירי המועצה. בדיון במצב

24 בור חפור מצופה אמאיל ללא אפשרות ישיבה.

26 מאווררים דו-כיווניים.

26 עם פרוץ המלחמה רק מקלטים ציבוריים בודדים בתחום שיפוט המועצה היו מצוידים במזגן. במהלכה הותקנו 90 מזגנים (תרומת הסוכנות היהודית) במקלטים הציבוריים.

המקלטים הציבוריים קבע הצוות כי הם אינם ערוכים לשהייה ממושכת, בעיקר בגלל היעדר שירותים, וחוסר אפשרות לאספקת מים משום שלא הותקנה בהם מערכת של צינורות. המלצות הצוות היו: להתקין שירותים עיליים ממוגנים בסמוך לכל המקלטים במימון משרד הביטחון; להכניס מקרר קטן לכל מקלט; להשלים חיבורים קבועים לחברת הכבלים; לאסור שימוש במקלטים בימי שגרה, ולהשלים התקנת מזגנים בכל המקלטים, ובכללם אלו שביישובים העורפיים. הצוות לא קבע את מקורות המימון לכך (מלבד לשירותים). עד מועד סיום עריכת הביקורת, פברואר 2007, לא יושמו המלצות צוות הבדיקה.

בידי עיריית צפת והמועצה המקומית שלומי לא היו נתונים על התנאים הפיזיים בכל מקלט.

משרד מבקר המדינה מעיר לפיקוד העורף ולרשויות המקומיות, או מי מטעמן, להעריך ולבחון מבעוד מועד את הדרוש אם יתממש תרחיש שבו יאלצו תושבים לשהות זמן ממושך במקלטים (הציבוריים והפרטיים כאחד). יש למצוא פתרונות לבעיות העלויות להתעורר בכל הקשור למצבם הפיזי של המקלטים, לרבות: ריצוף, שירותים מערביים (שירותים שיש בהם אסלה) ברמה נאותה, תאורה מתאימה, מזגנים, אוורור, שתייה, טלפון, רדיו, טלוויזיה ועוד; כמו כן לצד הלוגיסטי: אופן אספקת ציוד, תרופות ומזון למקלטים; והצד הרגשי-חברתי: פתרון בעיות חברתיות שנוצרות בגלל חיכוך רב וממושך, דרכים להפעלת יושבי המקלטים, בייחוד ילדים, דרכי תקשורת מול הרשויות המקומיות ופיקוד העורף, מינוי אחראי מקלט והגדרת תחומי אחריותו וסמכויותיו ועוד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, ממאי 2007, מסר צה"ל כי המקלטים במדינת ישראל נבנו לפי תפיסה שנקבעה בראשית שנות המדינה, והסכים שיש צורך לשנות תפיסה זו ולהסב את המקלטים לשהייה ארוכה. זאת בשל ההתגברות, ההשתכללות וההתפתחות של איום הטילים והרקטות. צה"ל הוסיף כי פיקוד העורף הגיש בקשה בשנת 2002 לתקציב בסך 20 מיליון ש"ח להתאמת המקלטים בצפון לשהייה ארוכה, ואולם התקציב המבוקש לא אושר.

תחזוקת מקלטים ציבוריים

הפיקוח של פיקוד העורף

באוקטובר 1997 פרסם פיקוד העורף "נוהל הפעלת מקלטים ומחסות ציבוריים ברגיעה ובמלחמה תחומי אחריות פיקוד העורף - רשויות מקומיות" (להלן - הנוהל). בנוהל נקבע כי בתקופת רגיעה חלה על הרשות המקומית אחריות בלעדית לתחזוקה השוטפת של המקלטים על ציודם. בתקופת מלחמה עליה לפתוח את המקלטים ולהחזיקם פתוחים, לתחזק אותם ולדאוג לניקיונם. לצורך זה עליה לארגן חוליות טכניות ניידות, שיהיו מסוגלות להגיע בעקבות קריאה ולטפל בכל בעיה שתתעורר.

בנוהל נקבע כי בעת שגרה יפקח פיקוד העורף על מצב המקלטים ועל ציודם. אם המקלטים לא יתוחזקו בצורה נאותה עליו לפעול, באמצעות ראש הרשות המקומית, לתיקון המצב; אם לא יחול שיפור בעקבות הפנייה לראש הרשות המקומית יפנה פיקוד העורף לממונה על המחוז במשרד הפנים, והממונה יאכוף על ראש הרשות לתקן את הנדרש. אשר לעת מלחמה, נקבע כי פיקוד העורף יוציא צו לפתיחת המקלטים, יוודא שכל המקלטים בתחום הרשות פתוחים וכשירים, ויתגבר את

החוליות הטכניות של הרשות (לביצוע תחזוקה שוטפת) באנשים ובציוד. גם בתיק האב חולקו התפקידים בצורה דומה.

מחלקת התגוננות אוכלוסייה במפקדת פיקוד העורף פרסמה בפברואר 1998 נוהל מפרט לתחזוקת מקלטים ובמרס 2003 - הנחיות לתחזוקת מקלטים. הנוהל וההנחיות מפרטים את עבודות התחזוקה שיש לעשות במקלטים הציבוריים ואת תדירותן.

הביקורת העלתה כי מפקדת מחוז הצפון בפיקוד העורף לא בדקה כלל, מאוגוסט 2001 עד פברואר 2006, את מצב המקלטים הציבוריים. יוצא, אפוא, שכל אותה העת לא השתמש פיקוד העורף בסמכות שהוקנתה לו בחוק הג"א, ולא דרש מהרשויות המקומיות לתחזק את המקלטים הציבוריים באופן סדיר, כדי שיהיו מוכנים לשעת חירום. הוא אף לא הנחה אותן באיזו תדירות יש לקיים ביקורות במקלטים הציבוריים שבתחומיהן, ובאיזו מתכונת יש לתעד את ממצאיהן.

בשנת 2006 קוימו שלוש ביקורות מדגמיות (בפברואר, במרס ובמאי 2006) ב-380 מקלטים ב-42 רשויות מקומיות בצפון הארץ (להלן - ביקורת מחוז הצפון). את ההחלטה על ביצוע הביקורות יזם מפקד מחוז הצפון בפיקוד העורף לאחר כניסתו לתפקיד בנובמבר 2005. פעולה זו לא הייתה חלק ממדיניות כלל-ארצית של מפקדת פיקוד העורף.

בביקורות שנערכו במחוז הצפון נמצא כי 98 מקלטים (26%) היו במצב בינוני ו-60 מקלטים (16%) במצב גרוע. 12 מקלטים (3%) נמצאו נעולים בעת הביקורות, ללא מפתח זמין. במקלטים שמצבם היה בינוני וגרוע נמצאו ליקויים, בחלקם חמורים, כגון: רטיבות והצפות במים. כמו כן נמצאו מקלטים שרופים ומקלטים ללא אספקה של חשמל ומים.

דוחות על ממצאי הביקורות נשלחו לראשי הרשויות המקומיות שבהן נעשו. במכתב שצירף מפקד מחוז הצפון בפיקוד העורף, נכתב בין היתר: "... מטרת הביקורת הינה מעקב אחר מצב המקלטים ברשויות, חיוק הקשר של קציני ונגדי המחוז עם בעלי התפקידים ברשויות וכן לאפשר לרשויות לבנות תקציב הג"א ריאלי בהתאם לרמת אחזקת המקלטים".

בביקורת משרד מבקר המדינה עלה, כי לדוחות לא צורפה דרישה מהרשויות לתקן את הליקויים שנמצאו, לא נקבע לוח זמנים לתיקונם, והן לא נדרשו לדווח לפיקוד העורף אם אכן תוקנו. כמו כן לא קוימה במקלטים ביקורת חוזרת כדי לבדוק אם תוקנו הליקויים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בשנים 2002 עד 2006, לא מילא פיקוד העורף את תפקידו בקיום "פיקוח עליון" על מצב המקלטים. לשם כך היה על פיקוד העורף לדרוש מהרשויות המקומיות להציג תוכנית לתיקון ליקויים בהתאם למגבלות התקציב ולפי לוח זמנים קצוב, ובה, בין היתר, יעדים מוגדרים במונחים של כמות, סטנדרטים, מקום ולוחות זמנים, לפי הוראות הנוהל מ-1997.

במהלך שנים אלו לא פנה פיקוד העורף בדרישה בכתב לראשי הרשויות המקומיות כי ינקטו פעולות לתיקון המצב, ואף לא בחן את הצורך לפנות למשרד הפנים בעניין. גם פעולתו האמורה של מפקד מחוז הצפון בפיקוד העורף בשנת 2006 הייתה חסרה, שכן בעקבותיה לא הועברה דרישה לרשויות המקומיות להגיש תוכניות מתקצבות לתיקון הליקויים על פי לוח זמנים קצוב, ולא התקיים מעקב אחר גיבושן ותקצובן של תוכניות כאלה.

תקציב הג"א מקומי

בחוק הג"א נקבע כי רשות מקומית תקצה סכום מסוים מתקציבה לכיסוי ההוצאות של צורכי ההתגוננות האזרחית בתחומה (להלן - תקציב הג"א מקומי). את הסכום יקבע מדי שנה שר הפנים לפי הצעת ראש הג"א²⁷, בהתחשב, ככל האפשר, בצרכים האמורים ובאפשרויותיה הכספיות של הרשות. עוד נקבע כי את הרכב סעיפי תקציב הג"א מקומי תקבע הרשות המקומית לפי הנחיות מפקד הג"א מחוזי. אם לא הוציאה הרשות עד סוף השנה את הסכום האמור, כולו או מקצתו, לפי ההוראות שבתקציב, רשאי שר הפנים להורות שהסכום שלא הוצא כאמור יירשם בפנקסיה, כולו או מקצתו, כחוב להג"א, ואם לא שולם החוב בתוך חודשיים מיום מתן ההוראה על רישומו רשאי השר להורות לשלמו להג"א.

תקציב הג"א מקומי נועד לאפשר תחזוקה תקינה של המתקנים והציוד של הג"א ברשויות המקומיות. הנחיות תקציב הג"א ברשויות המקומיות (להלן - הנחיות תקציב הג"א)²⁸ נגזרות משני מפתחות עיקריים: האחד - תקציב הג"א לפעולות בתחומי הרשות הכולל תחזוקת מקלטים, שסכום נקבע לפי מספר משרות העובדים הנדרשים לתחזוקת המקלטים ומספר המקלטים הציבוריים ברשות; והשני - השתתפות בתקציב הג"א כלל-ארצי, בסכום שנקבע לפי מספר הנפשות ברשות. על פי הנחיות תקציב הג"א, תיאום התקציב וסיכומו ייעשו בידי מפקד המחוז בפיקוד העורף או בחטיבה המרחבית ביחד עם ראש הרשות המקומית.

באפריל 2004 מינה מנהל המינהל לשירותי חירום במשרד הפנים ועדה לבדיקת תקציב הג"א מקומי כדי לערוך שינויים בכמה תחומים בתקציב. לוועדה מונו נציגים של משרד הפנים, פיקוד העורף והרשויות המקומיות. על המלצות הוועדה חתומים נציגי משרד הפנים ופיקוד העורף, והן הוגשו לשר הפנים ולמפקד פיקוד העורף ופורסמו באוגוסט 2004. בין היתר אושרו סכומי הסעיפים שהם המפתח לתקציב הג"א מקומי.

לפי המפתח, עלויות תחזוקת המקלטים הציבוריים²⁹ יהיו כלהלן:

1. לכל 80 מקלטים ברשות המקומית ימונו שלושה עובדים (עובד אחד לכל 20 מקלטים או שלושה עובדים ל-80 מקלטים, המספר הקטן שביניהם), בתקציב של 123,764 ש"ח לעובד.
 2. ייקבע תקציב לרכישת חומרים וחלפים ולכיסוי הוצאות שוטפות של מקלטים בסך 1,171 ש"ח למקלט רגיל ו-50% מזה למקלט דו-תכליתי (כלומר - מקלט המשמש בימי שגרה למטרות שלא נועד להן, כמו בית כנסת או מועדון).
- בבדיקה שקיים משרד מבקר המדינה בנוגע לתקציבי הג"א המקומיים לשנת 2005 בעיריות צפת, טבריה וקריית שמונה ובמועצה המקומית שלומי נמצא שהן לא העמידו את כוח האדם הנדרש לפי הנחיות תקציב הג"א המקומי, כלהלן:

-
- | | |
|----|---|
| 27 | כיום ממלא את תפקיד ראש הג"א מפקד פיקוד העורף, ואת תפקיד מפקד הג"א מחוזי ממלא מפקד המחוז מטעם פיקוד העורף. |
| 28 | הנחיות תקציב הג"א הוכנו בשיתוף פעולה בין משרד הפנים ובין פיקוד העורף. משרד הפנים הפיץ אותן בכל שנה ברשויות המקומיות. |
| 29 | בנוגע לתחזוקת מקלטים במוסדות חינוך נאמר בהמלצות הוועדה כי לפי חוות דעת משפטית הוחלט שהרשות המקומית אחראית לתחזוקתם, והוצאות התחזוקה ייכללו בתקציב הג"א המקומי של הרשות. |

שם הרשות המקומית	פרטים על המקלטים הציבוריים והמקלטים במוסדות חינוך		
	מספר המקלטים הציבוריים והמקלטים במוסדות החינוך	מספר המשרות הנדרשות	מס' המשרות שהוקצו
צפת	126	5	1
טבריה	170	6	2
קריית שמונה	310	12	5*
שלומי	69	3	1.5**

* העובדים בתחזוקת המקלטים הופנו באופן תדיר למשימות שאינן קשורות למקלטים.

** בחווה ההתקשרות של המועצה עם קבלן לעבודות חשמל נקבע כי הוא יתחזק, בין היתר, גם את מערכת החשמל בכל המקלטים בשלומי.

עיריית טבריה השיבה למשרד מבקר המדינה, כי העסקת שישה עובדים במשרה מלאה לתחזוקת המקלטים היא בזבוז משאבי אנוש, משום שהעובדים שיועסקו אינם יכולים לפתור את כל בעיות התחזוקה, ועל כן ממילא יהיה צורך בהעסקת עובדי תחזוקה או קבלנים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טבריה, כי הקמת צוות מקצועי לתחזוקת המקלטים לפי הנחיות תקציב הג"א³⁰ עשויה לפתור את בעיית הטיפול במקלטים, ולמנוע את הצורך בהשאלת עובדים ממחלקות אחרות.

המועצה המקומית שלומי הסבירה למשרד מבקר המדינה כי עקב הקיצוץ המתמשך במענק האיוון של משרד הפנים משנת 2003 ואילך, היא מעסיקה רק 50% מכוח האדם הדרוש לתחזוקת המקלטים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת, טבריה, קריית שמונה ולמועצה המקומית שלומי כי להקצאת כוח האדם לתחזוקת המקלטים יש השפעה ישירה על רמת ההיערכות של העורף בתחום המקלוט. בפועל העסיקו שלוש העיריות 20%-42% (המועצה המקומית שלומי העסיקה כ-50%) בלבד מכוח האדם הדרוש על פי המפתח שנקבע בהנחיות תקציב הג"א מקומי. על העיריות של צפת, טבריה וקריית שמונה ועל המועצה המקומית שלומי להעמיד את כוח האדם הנדרש לפי הנחיות הג"א מקומי, ולהקפיד שהעובדים יועסקו בתחזוקת המקלטים בלבד, כפי שנקבע.

משרד מבקר המדינה מעיר לפיקוד העורף ולמשרד הפנים כי עליהם לפעול לפי הסמכות שהוענקה להם בחוק, לפקח על הרשויות המקומיות ולוודא שהן אכן יקצו לפעולות תחזוקת המקלטים את התקציב הייעודי ואת כוח האדם הדרוש לכך.

30 הנחיות תקציב הג"א קובעות: "בכל רשות יורכבו צוותי עובדים, כאשר כל צוות יכלול חשמלאי, שרברב/מסגר ועובד כללי לאחזוקת המקלטים הציבוריים".

תחזוקת המקלטים בידי הרשויות המקומיות

משרד מבקר המדינה בחן את פעולותיהן של ארבע הרשויות המקומיות שנבדקו³¹ בתחום תחזוקת המקלטים ולהלן הממצאים שהועלו:

1. **עיריית צפת**: בעיריית צפת לא נמצאו מסמכים המעידים על קיומן של ביקורות במקלטים הציבוריים, עבודות תחזוקה למיניהן, שיפוצים, רכישת ציוד ורישום המצאי שבהם. לדברי העובד האחראי על תחזוקת המקלטים הציבוריים, כל העבודות שנעשו בהם לא נרשמו כלל. עד מועד סיום הביקורת גם לא הוכן בעירייה דוח המפרט את מצב המקלטים הציבוריים ומידת כשירותם, ואומדנים בדבר הכספים הנדרשים להכשרתם לשהייה בעת חירום.

בביקורת שקיים מחוז הצפון בפקוד העורף במרס 2006 נבדקו, בין היתר, עשרה מקלטים ציבוריים בצפת, ונמצא כי בשבעה מהם היה המצב גרוע עד בינוני; באחדים מהם נמצאו ליקויים חמורים והזנחה.³²

בעיריית צפת גם לא נמצאו מסמכים שיעידו כי תוקנו הליקויים שנמצאו בביקורת זו של פיקוד העורף.

לדעת משרד מבקר המדינה, על עיריית צפת לטפל במקלטים שבתחומה על פי תכנית טיפול תקופתית ולחעד את פעולותיה לצורך בחינתן לעומת התכנית שנקבעה. באופן זה ניתן יהיה להעריך ולבחון את פעולות העירייה לתחזוקת המקלטים ולתיקון הליקויים שנמצאו בביקורת שעשה פיקוד העורף. בהיעדר תיעוד שיטתי ומלא של הטיפול במקלטים הציבוריים, אין העירייה יכולה לקבוע סדר עדיפויות לתחזוקה שוטפת ויעילה שלהם.

2. **עיריית טבריה**: בביקורת שעשה מחוז הצפון בפקוד העורף במרס 2006 בעיריית טבריה נבדקו עשרה מקלטים ציבוריים. נמצא כי למקלט אחד, לא היה אפשר להיכנס מכיוון שהוחלף המנעול שלו, והקב"ט לא ידע על כך. חמישה מן המקלטים שנבדקו היו במצב גרוע עד בינוני, ונמצאו בהם ליקויים חמורים והזנחה.³³

בעיריית טבריה לא נמצאו מסמכים המעידים שהליקויים שהתגלו בביקורת זו תוקנו. גם לא נמצאו מסמכים המעידים שהעירייה קיימה בדיקה מקיפה של מצב שאר המקלטים הציבוריים, עקב הממצאים החמורים שנמצאו בביקורת מחוז הצפון.³⁴

31 יצוין, כי במהלך המלחמה נפלו בשטח הבנוי של קריית שמונה, צפת, שלומי וטבריה 520, 214, 69 ו-53 רקטות, בהתאמה.

32 להלן דוגמאות מתוך דוח הביקורת: אחד המקלטים "מוזנח, מלוכלך, לא צבוע, חסר גומי בדלת, וונטות לא תקינות ושילוט חסר"; במקלט אחר "ישנה רטיבות בתקרה, אין גומי בכניסה, אין תאורת חירום, כיור לא תקין, אין מכלי מים ואין סימון זוהר". עוד נמצא כי המקלטים שמצבם הוגדר "טוב", הם מקלטים דו-תכליתיים (מקלטים המשמשים בשגרה לפעילות אחרת כגון: מקום תפילה, מועדון וכיו"ב), והשימוש שנעשה במקלט תופס שטח גדול ממנו, בניגוד להנחיות פיקוד העורף. כמו כן אי אפשר לפנות אותם בתוך ארבע שעות, אף שהדבר נדרש בהנחיות פיקוד העורף.

33 לדוגמה, באחד המקלטים נמצא שאין נורות, אין תאורת חירום, אין מים, אין שירותים, אין מאווררי אוויר דו-כיווניים ("ונטות") והרצפה עשויה בטון ואינה מרוצפת. ואילו מקלט אחר נמצא מוצף במים בגובה של כ-10 ס"מ, ולא היה בו חשמל.

34 במהלך המלחמה ולאחריה נעשו עבודות שיקום במרבית המקלטים הציבוריים; עם זאת, בסיוע שעשו עובדים ממשרד מבקר המדינה בינואר 2007 נמצא כי למרות שיפור ניכר במצב המקלטים, עדיין יש בהם ליקויים, ובמקצתם אי אפשר להשתמש בשעת חירום.



ינואר 2007: מקלט שכונתי שרוף שהועבר לאחריות עיריית טבריה ואמור לעבור שיפוץ



ינואר 2007: שירותים מוזנחים במקלט ציבורי בטבריה

3. **המועצה המקומית שלומי:** קב"ט המועצה המקומית שלומי מונה לתפקידו בספטמבר 2004. עם כניסתו לתפקידו עשה הקב"ט ביקורות במקלטים הציבוריים ובמוסדות החינוך שבתחומי המועצה, וגילה כמה ליקויים מהותיים והזנחה במצב המקלטים. בנובמבר 2004 הוא פנה לראש המועצה, למהנדס המועצה ולמנהל אגף החינוך שלה, בדרישה לתקן את הליקויים שציין בדוחות של הביקורות. בביקורת נמצא כי למרות פנייתו של הקב"ט לא הוקצו הסכומים הדרושים לתיקון הליקויים שהועלו בביקורת על המקלטים הציבוריים.

במאי 2005 פנה ראש המועצה למפקד פיקוד העורף ולשר הביטחון בבקשה לאשר למועצה תקציב מיוחד כדי לצמצם פערי מיגון בשלומי. ביולי 2005 השיב עוזר ראש מטה שר הביטחון, כי "המשמעות של הבקשות שהועלו ע"י מועצת שלומי היא הסטה של תקציבים ממקום אחד לאחר. אם תתקיים הסטת תקציב זו, תהיה פגיעה בשדרות, ביישובים באזור סובב עזה, באיו"ש או ביישובי התפר שם האיום הוא גדול יותר ומיידי".

מחוז הצפון בפיקוד העורף קיים, במרס 2006, ביקורת בעשרה מקלטים ציבוריים בשלומי והעלה שמצבם גרוע עד בינוני. כולם נמצאו ליקויים חמורים והזנחה, ובחמישה מהם היו הצפות

ורטיבות. כך לדוגמה, נמצא מקלט מוצף מים באזור התעשייה, ולא הייתה גישה אליו; גם מקלט אחר היה מוצף, ומקלט במוסד חינוכי היה במצב "לא טוב", ולדברי האחראי על המקלטים, לא עשתה בו המועצה שום עבודות שיקום מאז שנות ה-60. בעקבות ממצאי הדוח החמורים פנה קב"ט המועצה לראש המועצה במאי 2006, התריע פעם נוספת על מצב המקלטים ודרש שיועברו תקציבים נוספים לטיפול במקלטים.

במועצה לא נמצאו כל מסמכים המעידים שהליקויים שהועלו בביקורת אמנם תוקנו. גם לפני המלחמה לא העבירה המועצה תקציבים לטיפול במקלטים כפי שדרש קב"ט המועצה. כן לא נמצאו מסמכים המעידים שהמועצה עשתה בדיקה מקיפה של מצב שאר המקלטים הציבוריים, בעקבות הממצאים החמורים שהועלו בביקורת של מחוז הצפון.

ביוני 2006 התקיים סיור במקלטים שבתחומי המועצה והשתתפו בו נציגים של המועצה ושל פיקוד העורף. לפי הממצאים שהתגלו בסיור העריכו אנשי מחלקת ההנדסה של המועצה את עלות שיקום המקלטים בכ-300,000 ש"ח.³⁵



ינואר 2007: מקלט בשלומי במצב פיזי תקין

35 במהלך המלחמה ולאחריה נעשו עבודות שיקום במרבית המקלטים. עם זאת עדיין קיימים ליקויים בכמה מקלטים ציבוריים, בעיקר באזור התעשייה.



ינואר 2007: מקלט ציבורי בשלומי שהוצף בעבר ועדיין לא שופץ

המועצה המקומית שלומי הסבירה, כי שיפוץ מקלטים אמור להיעשות במימון של תקציבים ממשלתיים. מפאת אי הקצאת תקציבים ממשרד הפנים ומפיקוד העורף לשם כך, ניזוקה מידת המוכנות של המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר לראשי הרשויות המקומיות צפת, טבריה ושלומי כי הממצאים המעידים על התרשלותם בתחזוקת המקלטים ובתיקון הליקויים שנמצאו בהם עד פרוץ המלחמה, מצביעים על מחדל המשקף חוסר מחויבות מצדם לעניין הכנת המקלטים לשעת חירום. על ראשי הרשויות היה לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שהתגלו, ולקיים בדיקה מקיפה בשאר המקלטים הציבוריים שבתחומן.

4. עיריית קריית שמונה: פיקוד הצפון הוא האחראי מבחינה צבאית לטיפול באוכלוסייה האזרחית בקריית שמונה, הן בזמן רגיעה והן בשעת חירום³⁶, ואילו פיקוד העורף משמש סמכות מקצועית בלבד.

(א) בכל אחת מהשנים 1999-2002 קיבלה עיריית קריית שמונה ממשרד הביטחון מענק מיוחד של 2.5 מיליון ש"ח, שרובו יועד לתחזוקת המקלטים הציבוריים ולשיפוצם. הסכום הושקע בתחזוקת המקלטים, ועסק בכך צוות גדול של מחלקת המקלטים בעירייה. בשנת 2003 החליט משרד הביטחון להפסיק את תשלום המענק המיוחד לעיריית קריית שמונה, ולכן היא צמצמה את המשאבים ששימשו לתחזוקת המקלטים. לדברי מנכ"ל העירייה, בשלוש השנים שעברו מאז ועד 2006 כמעט שלא נעשו עבודות תחזוקה במקלטים.

נמצא, כי בשנת 2005 קיבלה עיריית קריית שמונה ממשרד הביטחון מענק חד פעמי של שני מיליון ש"ח, אך למרות זאת לא יועדו תקציבים מתאימים לתחזוקת המקלטים, והעירייה בחרה להשתמש במענק לצרכים אחרים.

בדוח מבקר העירייה משנת 2004³⁷ נאמר כי הצוות האחראי לתחזוקת מקלטים בעירייה מונה ארבעה עובדים בלבד, במקום עשרה כפי שהיה בעבר. זאת משום שכמה מעובדי הצוות פוטרו ולא

36 על פי החלטת הממשלה ב/137 מיוני 1979, צה"ל אחראי לביטחון הפנים ביישובי קו העימות בצפון (קו קריית שמונה עד נהריה).

37 דוח מבקר העירייה מס' 11 משנת 2004, עמ' 129-150.

נתקבלו אחרים במקומם, וגם הנותרים עוסקים במשימות אחרות בשל הצמצומים שנעשו. עוד נאמר ברוח האמור כי המקלטים לא תוקצבו כנדרש בתקציב הג"א מקומי, ולכן יש מחסור חמור בחומרים בסיסיים הדרושים לתחזוקה השוטפת. מאז הוצאת הרוח האמור התריעו כמה גורמים בעירייה בקשר לבעיה הקיימת בתחום זה:

בישיבת ועדת הביטחון של העירייה בסוף מרס 2004 ביקש מנהל אגף חזות העיר לתגבר את צוות המקלטים משלושה ל-12 עובדים, כפי שמתחייב מתקציב הג"א מקומי. בסוף מאי פנה קב"ט העירייה למנהל אגף חזות העיר וביקש "לעשות הכל ולא לנייד את עובדי צוות המקלטים... הצוות בפועל קטן מהנדרש ועומד על 7 איש בלבד, ... כדי שמוכנות המקלטים לא תיפגע". באוגוסט 2004 התריע קב"ט העירייה לפני ועדת הביטחון כי ביטול מענק משרד הביטחון (2.5 מיליון ש"ח), לא יאפשר להשלים את החסר במקלטים ולתקן את התקלות. מנהל אגף חזות העיר התריע פעם נוספת לפני מנכ"ל העירייה בספטמבר 2005, שהמקלטים בעיר אינם מתוחזקים משום שחסרים חומרים וציוד לתחזוקה שוטפת. בישיבת ועדת הביטחון בנובמבר 2005 התריע "מפקד העיר" מטעם צה"ל³⁸, כי קיימים ליקויים במקלטים, ואין מתקנים אותם למרות התראותיו. מנהל אגף חזות העיר אמר בישיבה, שאין מתקנים את כל הליקויים בגלל חוסר תקציב וביקש לתקצב את תחזוקת המקלטים.

מהאמור לעיל מצטיירת תמונה של הזנחה מתמשכת במצב המקלטים, וכמו כן משתמע שהדבר היה ידוע למקבלי ההחלטות בעירייה ובפיקוד הצפון. בשל הזנחה זו, עם פרוץ המלחמה לא היה חלק מהמקלטים הציבוריים בעיר ערוך ומתוחזק כראוי.

עיריית קריית שמונה הסבירה למשרד מבקר המדינה באפריל 2007, כי מאז יציאת צה"ל מלבנון ב-2000, קיצצה הממשלה בתקציבים שיועדו לעירייה, ובתקציב הקיים אין אפשרות מעשית לבצע במקלטים הציבוריים תחזוקה יסודית, אלא מינימאלית בלבד.

(ב) החטיבה המרחבית האחראית מטעם פיקוד הצפון על קריית שמונה, קיימה בשנים 2004-2006 כמה ביקורות במקלטים הציבוריים ברחבי העיר. בביקורות נמצאו ליקויים חוזרים שלא תוקנו, כגון: מחסור בעשרות משאבות מים ומשאבות חשמליות, שירותים לא תקינים וציוד מיותר שנערם במקלטים.

בביקורת האמורה שקיימה מפקדת מחוז צפון בפיקוד העורף במרס 2006 נבדקו גם עשרה מקלטים ציבוריים בקריית שמונה³⁹. הביקורת העלתה כי שלושה מקלטים מוצפים במים; לשניים אחרים לא הצליחו אנשי הביקורת להיכנס, מכיוון שהיו נעולים ולא היה מפתח. בתיקי העירייה לא נמצאו מסמכים המעידים שתוקנו הליקויים האמורים, או שהעירייה בדקה את מצב שאר המקלטים הציבוריים בעיר⁴⁰.

(ג) בשנים 2003-2006 נשרפו שבעה מקלטים ציבוריים בקריית שמונה כמעט לחלוטין ולא היו כשירים. באוגוסט 2005 קיבלה העירייה כ-105,000 ש"ח מחברת הביטוח, פיצוי בגין שריפתם, אך לא השתמשה בכסף זה כדי לשקם את המקלטים שנשרפו. ביקורת שערכה החטיבה המרחבית בסיום המלחמה, בסוף אוגוסט 2006, העלתה כי שבעת המקלטים לא שוקמו כלל.

38 קריית שמונה נמצאת בתחום אחריותה של חטיבה מרחבית ומפקד העיר הינו קצין ההגמ"ר של אותה חטיבה.

39 מדובר בביקורת שנועדה לקבל תמונת מצב כללית לגבי המקלטים בקריית שמונה והדיווח על מצבם נמסר לעיריית קריית שמונה.

40 בתחילת שנת 2007, גייסה עמותת "לבנות ולהיבנות" כ-1.6 מיליון דולר מתורמים מחו"ל, ובאמצעות צוותי מתנדבים מחו"ל החלה לנקות, לטפל, לצבוע ולהכשיר את המקלטים הציבוריים בקריית שמונה.



ינואר 2007: כניסה למקלט שנשרף כליל בקריית שמונה



ינואר 2007: מקלט ציבורי שרוף בקריית שמונה שעמותה פרטית טיפלה בהחזרתו לכשירות

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית שמונה כי ההחלטה בדבר אי ניצול כספי הביטוח לשיפוץ המקלטים שנשרפו היתה בלתי תקינה מבחינה מינהלית, ופגעה במוכנות מערך המקלטים כפי שהשתקפה בתקופת מלחמת לבנון השנייה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעיריית קריית שמונה כי היא נושאת באחריות לתחזוקת המקלטים ולהכנתם לשעת חירום. התנהלות העירייה בנושא זה במהלך השנים התאפיינה בהזנחה של הטיפול בחלק מהמקלטים, דבר שפגע ברמת המיגון שניתן לתושבי העיר בעת המלחמה.

(ד) בדצמבר 2000 הושלמה בקריית שמונה התקנת מערכת בקרת מקלטים ציבוריים (להלן - המערכת), שנועדה לאפשר בעת הצורך פתיחה אוטומטית של המקלטים המחוברים אליה. מערכת זו נועדה לקצר את הזמן הדרוש לפתיחת המקלטים, שכן סמיכות העיר קריית שמונה לאזור שממנו נורות הרקטות לא מותיר זמן מספיק למתן התראה.

הביקורת העלתה כי במערכת התגלו תקלות חוזרות ונשנות שמנעו את פעולתה התקינה באירועי חירום שהיו בשנים האחרונות, בכללם ימי מלחמת לבנון השנייה. להלן הפירוט:

באוגוסט 2004 התריע קב"ט העירייה בוועדת הביטחון של העירייה, כי המערכת יצאה מכלל פעולה. הוא התריע על כך שוב גם לפני רמ"ח מקלוט ומיגון פיקוד העורף בסוף נובמבר 2004.

בסוף יולי 2005 פנה הקב"ט במכתב לסגן שר הביטחון והתריע לפניו על התקלות במערכת וביקש תקציב לשמירת כשירותה המבצעית, כדי שתהיה כשירה לשעת חירום. מזכירו הצבאי של סגן שר הביטחון השיב בדצמבר 2005, כי רוב התקלות במערכת נגרמו כתוצאה ממעשים ונדליים, ועל פי סיכום עם העירייה, תיקון התקלות שנגרמו מאירועים אלו אמור להיות באחריותה ובמימונה.

גם מדוחות סיכום שהכינה החטיבה המרחבית על אירועים שהתרחשו בגבול הצפון עולה כי בנובמבר 2005 וב-28.5.06, בעקבות נפילות רקטות באזור, ניתנו הנחיות לתושבי קריית שמונה להיכנס מיד למקלטים, ואולם, על פי הדיווח של החטיבה המרחבית לא פעלה המערכת.

בעקבות האירוע שהיה בנובמבר 2005 הודיע קב"ט העירייה במרס 2006 למפקח מטעם משרד הביטחון שהמערכת אינה תקינה, ובסמוך לאירוע שהיה ב-28.5.06 הודיע ב-31.5.06 לאלוף פיקוד הצפון כי המערכת לא פעלה בשני האירועים והוסיף: "... לדעתי טוב יהיה אם יקודמו הנושאים הנ"ל לפני שיקרה אסון חלילה, ומכלול המערכת תוחזר לקדמות מבצעית בעיר הזו".

נמצא, כי על אף התרעות הקב"ט בעקבות האירועים שאירעו, לא תוקנה המערכת ובעת פרוץ מלחמת לבנון השנייה רק כמחצית מהמקלטים הציבוריים נפתחו באמצעותה. כתוצאה מכך, נאלצו עובדי העירייה לפתוח באופן ידני את המקלטים שלא נפתחו אוטומטית ולצורך זה נדרשו כמה שעות.

מאמצים רבים הושקעו בפיתוחה ובהתקנתה של המערכת לבקרת המקלטים בשל הנחיצות לפתוח את המקלטים בעת הצורך מהר ככל האפשר כדי להציל חיים. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את העובדה שבמשך כמה שנים לא פעלה המערכת כראוי, ולא נעשה דבר לתיקונה, אף שבאירועים מסוימים נדרשו תושבי העיר להיכנס מיד למקלטים, אך בשל אי תקינותה בוזבו זמן יקר.

מקלטים בבנייני מגורים

על פי חוק הג"א, נוהל הפעלת מקלטים והנחיות לאחזקתם שפורסמו על ידי פיקוד העורף וכן על פי תיקי האב - האחראיות לתחזוקה תקינה של מקלטים בבנייני מגורים, או מקלטים המשמשים קבוצת בתים (להלן - מקלטים פרטיים), מוטלת על בעליהם של הבניינים והבתים.

בחוק הג"א נקבע כי אסור להשתמש במקלט שלא לשם מחסה אלא על פי אישור מאת הרשות המוסמכת; על הדיירים מוטלת חובה לפנות את המקלט ממיטלטלין שאינם משמשים לצורך התגוננות אזורית ולהחזיקו במצב המאפשר את השימוש בו בכל עת; הרשות המקומית מוסמכת להפעיל את סמכותה על בעלי בתים שאינם מתחזקים את המקלט שברשותם, ואם אותם בעלים לא ביצעו עבודה הנדרשת במקלט, רשאית הרשות המקומית לעשות את העבודה במקומם ולחייב את הבעלים בעלויות העבודה; אם לא פונה המקלט ממיטלטלין רשאית הרשות המקומית לפנותם בעצמה.

בתיקי האב נקבע כי העיריות והרשויות המקומיות תפעלנה לאכיפת הוראות פיקוד העורף בנושאי התגוננות אזרחית ובהם הכנת מקלטים פרטיים לשעת חירום. כמו כן על הרשות המקומית לסייע ולהדריך את האוכלוסייה בהכנת מקלטים פרטיים לעתות חירום.

באוקטובר 1975 פורסם חוק עזר לדוגמה לעיריות ולמועצות מקומיות בדבר החזקת מקלטים (להלן - חוק העזר). בחוק העזר נכתב כי בעליו של נכס יחזיק את המקלט שברשותו במצב נקי ותקין המאפשר להשתמש בו כל אימת שיהיה צורך בכך, וכן יעשה כל תיקון או שינוי הנחוץ לשם מילוי החובה האמורה, כפי שיידרש בכתב לפי חוק הג"א. בחוק העזר נכללה גם האפשרות להטיל עונש (קנס) על בעלים שאינם ממלאים את החובה האמורה.

העיריות של צפת, קריית שמונה וטבריה והמועצה המקומית שלומי קבעו כבר לפני שנים רבות חוק עזר להחזקת מקלטים, ובו ההוראות האמורות מחוק העזר לדוגמה⁴¹. בדיקת מצבם של המקלטים הפרטיים בעיריות של צפת, קריית שמונה וטבריה ובמועצה המקומית שלומי העלתה את הממצאים האלה:

1. שלוש העיריות והמועצה המקומית אמנם אימצו את חוק העזר בנושא החזקת מקלטים, אך לא קיימו ביקורות במקלטים הפרטיים, וממילא לא השתמשו בסמכויותיהם כדי לאכוף את האמור בו.
 2. פיקוד העורף לא היה מעורב בהכוונת הרשויות המקומיות ובפיקוח על מצב המקלטים הפרטיים ולא קיים בהם ביקורות כלל.
 3. בעיריות של צפת וטבריה לא נעשה, לפני המלחמה, מיפוי של המקלטים הפרטיים שבתחומיהן, ולא היה להן כל מידע על מצבם הפיזי. בעיריית קריית שמונה אכן נעשה מיפוי של 346 המקלטים הפרטיים שבתחומה, וגם במועצה המקומית שלומי נעשה מיפוי של 54 המקלטים הפרטיים שבתחומה. ואולם, לפני המלחמה לא היה לשתיים מידע בדבר מצבם הפיזי של המקלטים, מידת כשירותם לשעת חירום והליקויים הקיימים בהם.
 4. גם מדוח שהכין, באוגוסט 2006, גדוד פיקוד העורף שפעל וסייע לעיריית צפת במהלך המלחמה עולה שלא היה לעירייה מידע על מאות המקלטים הפרטיים בעיר, ולכן הוקמה, במהלך המלחמה, מערכת ממוחשבת ליצירת מסד נתונים שתפקיד ותאור מידע שיאפשר לסייע ביעילות לשהים במקלטים. למערכת הממוחשבת הוזנו נתונים על מקום המקלטים, מצבם, מספר האנשים ואופי האוכלוסייה השוהה בהם וצרכיהם וכן נתונים נוספים. על אף העבודה שנעשתה צוין בדוח: "לא הצלחנו להגיע לתמונה מלאה וכוללת של המקלטים ומצבם".
- פיקוד העורף אף ערך במהלך המלחמה סקר של מצב המקלטים הפרטיים בעיר, וממנו עולה כי רבים מהם נמצאו בעיות תשתית יסודיות, בכללן מחסור בחדרי שירותים או שירותים לא תקינים, היעדר מזגנים או וונטות לאוורור, בעיות תברואה והימצאות מזיקים, וכן בעיות חשמל, מים וביוב. כמו כן נמצא כי כמה מהמקלטים היו חסומים בצידוד מיותר של דיירים. גם מהתפלגות הפניות שהתקבלו במוקדים של העיריות קריית שמונה וטבריה בעת המלחמה עולות תלונות דומות, וכן תלונות על מקלטים נעולים, או מוצפים במים.
- לאחר המלחמה התחילו עובדי עיריית צפת למפות את המקלטים הפרטיים ולבחון את מצבם הפיזי. עד מועד סיום הביקורת, בתחילת ינואר 2007, מופו 39 מקלטים פרטיים בלבד⁴².
5. עיריית קריית שמונה לא פיקחה על מצב המקלטים הפרטיים בעיר, וגם החטיבה המרחבית, המקיימת ביקורות דו-שנתיות במקלטים הציבוריים, לא הייתה מעורבת בפיקוח ובבדיקת מצבם של

41 שלוש העיריות האלו אימצו את חוק העזר לדוגמה בשנים 1976-1977. המועצה המקומית שלומי התקינה חוק עזר משלה בשנת 1989, שבעיקרו זהה לחוק העזר לדוגמה.

42 בתחילת שנת 2007 הפעילה עמותת פרטית "לבנות ולהיבנות" צוותי מתנדבים שניקו, צבעו ושיפצו במקצת את המקלטים הפרטיים בצפת.

המקלטים הפרטיים. גם שאר הרשויות המקומיות שנבדקו לא פיקחו על מצב המקלטים הפרטיים ולא בדקו אותם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה עיריית קריית שמונה כי הטלת נטל תחזוקת המקלטים הפרטיים על העירייה או על בעלי הבתים אינה מעשית, ויש צורך בהתערבות ממלכתית לשם כך.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה המועצה המקומית שלומי כי על המדינה לתת דעתה מיהו הגורם שצריך לתקצב את השיפוץ והתחזוקה של המקלטים הפרטיים. עוד הוסיפה המועצה כי במהלך המלחמה ולאחריה טופלו המקלטים הפרטיים "ברמת סניטריה, אינסטלציה, צביעה, תאורה וונטות" על ידי "הסוכנות היהודית ועמיגור מתרומות".

על פי הצעת תיקון לחוק הג"א מאוקטובר 2006⁴³ (להלן - הצעת התיקון), תורחב אחריות הרשות המקומית בנוגע למקלטים פרטיים: הרשות המקומית תחויב לקיים ביקורת אחת לשנה במקלטים הפרטיים שבתחומה, כדי לבדוק את כשירותם לשעת חירום; ראש הרשות המקומית יוסמך להורות לנציגי הבית לתקן ליקויים שנתגלו, ואם לא יעשו זאת יוטל עליהם קנס; ראש הרשות המקומית ידווח בכתב לשר הפנים על הליקויים שנתגלו ועל מה שנעשה לתיקונם.

בדברי ההסבר להצעת התיקון נאמר כי "בשל העובדה כי לא נערכה כל ביקורת שוטפת מטעם הרשות המקומית על רמת תחזוקתם של המקלטים הפרטיים, נערם בהם במשך שנים ציוד רב של דיירי הבית המשותף, מה שמנע אכלוס מיידי בשעת חירום, כפי שקרה בלחימה האחרונה. חמור מכך, המקלטים לא היו ראויים למגורי אדם בשל העובדה כי לא היה בהם חשמל, שירותים מסודרים ותנאים מינימליים אחרים לשהות ממושכת".

לדעת משרד מבקר המדינה על הרשויות השלטוניות לממש את אחריותן גם בעניין המקלטים הפרטיים. על הרשויות המקומיות למפות את המקלטים הפרטיים בתחומיהן, כדי ליצור מאגר מידע מלא ומדויק על מקומם, מצבם וכשירותם. כמו כן עליהן להפעיל את סמכותן ולהנהיג ביקורות תקופתיות במקלטים הפרטיים ולוודא שהם מוכנים לשעת חירום. אם בעלי הנכס לא יחזיקו את המקלטים שברשותם כשירים ושמישים, ולא יפעלו לתיקון הליקויים המועלים בביקורות השוטפות, על הרשויות המקומיות לפעול נגדם לפי סמכותן בחוק.

ציוד חירום במקלטים

על פי מפרט לתחזוקת מקלטים שקבע פיקוד העורף בפברואר 1998 וההנחיות לתחזוקת מקלטים מינואר 2003, צריך שיהיו במקלט, בין היתר, מטפים לכיבוי אש⁴⁴, ציוד חילוץ ועזרה ראשונה, שיכלול, בין היתר, תחבושות אישיות, תחבושות בינוניות ותחבושות נגד כוויה⁴⁵, חוסם עורקים ומסכה או מגן פנים להנשמה, סד עץ מרופד, מכל מי שתייה בקיבולת מ-40 ליטר ועד 320 ליטר,

43 הצעת חוק ההתגוננות האזרחית (תיקון ביקורת מקלטים וחובת דיווח), התשס"ז-2006, הונחה על שולחן הכנסת ביום ח' בחשוון התשס"ז - 30.10.06.

44 כמות האמצעים הנדרשת נקבעה על פי שטח המקלט. במקלט ששטחו עד שמונה מ"ר צריך שיהיה מטף אחד; במקלט עד 32 מ"ר צריך שיהיו שני מטפים ובמקלט עד 64 מ"ר צריך שיהיו ארבעה מטפים.

45 במקלט ששטחו עד שמונה מ"ר צריך שתהיינה שתי תחבושות אישיות, תחבושת אחת בינונית ותחבושת אחת נגד כוויה; במקלט עד 32 מ"ר צריך שתהיינה שמונה תחבושות אישיות, שתי תחבושות בינוניות ושתי תחבושות נגד כוויה; במקלט עד 64 מ"ר צריך שתהיינה 16 תחבושות אישיות; ארבע תחבושות בינוניות וארבע תחבושות נגד כוויה.

פנסי זרקור מטלטים ואלונקות. הימצאותו של הציוד האמור חיונית להגנת השוהים במקלטים ולהגברת ביטחונם האישי.

על פי הוראות פיקוד העורף על הציוד להיות מוחזק בארון או בארגז נעול, או בצורה נאותה אחרת, כדי לשמור עליו מנזק או אובדן, ובלבד שעם הכרות מצב הכן תהיה אפשרות נוחה להשתמש בו.

ברשויות המקומיות שנבדקו לא היה במקלטים הציבוריים ציוד בכמות הדרושה, או שהציוד היה מיושן ולא תקין, כלהלן:

עיריית קריית שמונה - בעיר יש 310 מקלטיים ציבוריים ומקלטים במוסדות חינוך. על פי דיווחי העירייה, עם פרוץ המלחמה היו ברשותה 314 ערכות עזרה ראשונה, 124 מטפי כיבוי אש, 109 אלונקות ו-240 פנסי חירום בלבד. בידי העירייה לא היו נתונים מרוכזים על מספר מכלי המים המפוזרים בחלקם במקלטים הציבוריים ועל גודלם.

בינואר 2007 בדקו עובדי משרד מבקר המדינה את מחסני עיריית קריית שמונה. הבדיקה העלתה כי ציוד החירום מאוחסן במבנה ישן ומאובק שקרקעית דפנותיו פתוחה בתחתיתה למזיקים; מטפי כיבוי האש המאוחסנים בו ישנים מאוד, וכשירותם נבדקה לאחרונה בספטמבר 1992. במחסן נמצאו 158 ערכות עזרה ראשונה ישנות מאוד ובערכות שנפתחו בבדיקה נמצאו תחבושות אישיות משנת 1942. 156 ערכות עזרה ראשונה היו מתחילת שנות התשעים. כשנפתחה אחת מהן נמצאו בה גללי עכברים, ורוב הציוד שנמצא בה נאכל על ידם. לא נמצאו במחסן סוללות ל-240 פנסי החירום. רוב מכלי המים שנמצאו במחסן ישנים, עשויים אובסט ואינם כשירים לשימוש.

עיריית קריית שמונה השיבה למשרד מבקר המדינה שאין בידה מקורות תקציביים לצייד את המקלטים כנדרש, ויש צורך בהתערבות ממלכתית לשם כך.



דוגמה לתחבושת מתקופת מלחמת העולם השנייה שנמצאה בערכת עזרה ראשונה לחירום בקריית שמונה בינואר 2007.

עיריית טבריה - בעיר יש 118 מקלטיים ציבוריים (ללא המקלטים במוסדות חינוך). על פי דיווחי העירייה, עם פרוץ המלחמה היו ברשותה 198 ערכות עזרה ראשונה, 87 אלונקות, 31 מכלי מים, 25 מטפי כיבוי אש ו-50 פנסי חירום בלבד.

בבדיקה של עובדי משרד מבקר המדינה במחסני העירייה בינואר 2007 הועלה כי המטפים אמנם עברו בדיקת כשירות ביוני 2005, אך 101 מתוך 198 ערכות העזרה הראשונה היו מיושנות, ועברו בדיקת כשירות לאחרונה באפריל 1994.

עיריית צפת - בעיר יש 126 מקלטים ציבוריים ומקלטים במוסדות חינוך. על פי דיווחי העירייה, עם פרוץ המלחמה לא היה ברשותה ציוד חרום למקלטים כלל. במהלכה אמנם קיבלה העירייה 132 ערכות עזרה ראשונה מגוף תורם, אך בבדיקה שעשו עובדי משרד מבקר המדינה בינואר 2007 הועלה כי אלו הן ערכות "סמליות" שכללו תחבושת אישית אחת בלבד לכל מקלט, כמה אגדי גזה וכמה סיכות ביטחון. בערכות לא נכלל ציוד חיוני אחר, כגון: חוסם עורקים ומסכה להנשמה.

מועצה מקומית שלומי - בתחום המועצה 69 מקלטים ציבוריים ומקלטים במוסדות חינוך. על פי דיווחי המועצה, עם פרוץ המלחמה היו ברשותה 60 ערכות עזרה ראשונה, 100 אלונקות ורק 50 מטפי כיבוי אש, שמונה מכלי מים ו-47 פנסי חירום.

המועצה המקומית שלומי השיבה למשרד מבקר המדינה כי אין לה מקורות תקציביים לרכישת ציוד חירום למקלטים, ועל משרד הביטחון לגייס תקציב להשלמת הפריטים החיוניים החסרים.

המועצה האזורית מרום הגליל - בתחום המועצה 255 מקלטים ציבוריים ומקלטים במוסדות חינוך. בבדיקה שערכו עובדי משרד מבקר המדינה במחסני המועצה בפברואר 2007 הועלה כי בידי המועצה רק 23 מטפי כיבוי אש (שנבדקו לאחרונה בשנת 2004), 106 תיקי עזרה ראשונה בלבד ו-145 אלונקות. עוד העלתה הבדיקה, כי מכלי מים ומנורות חירום מפוזרים במקלטים הציבוריים (לא בכולם), ואינם מרוכזים במחסנים. בידי המועצה לא נמצאו נתונים מרוכזים על מספר המכלים ומנורות החירום ובאילו מקלטים הם מותקנים.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות כי בתרחישי חירום מסוימים עלולים פערי הציוד האמורים לגרום לתוצאות הרות אסון. על רשויות אלו לפעול, אפוא, להשלמת הציוד החסר ולקיים ביקורת שוטפת שתבטיח את תקינותו בכל עת.

מקלטים במגזר הלא-יהודי

במהלך הבדיקה נערכה ביקורת גם בשלוש מועצות מקומיות לא-יהודיות בצפון, גוש חלב, חורפיש ומר'אר, וכן נאסף מידע מ-13 רשויות אחרות בצפון⁴⁶. המידע שנאסף מגלה תמונה עגומה על מצב המיגון והמקלוט במגזר זה, כלהלן:

המועצה המקומית חורפיש

1. המועצה המקומית חורפיש מונה 1,350 בתי אב (כ-5,400 תושבים), אך רק לכ-800 מהם יש מקלטים פרטיים וממ"דים. בתחום המועצה יש ארבעה מקלטים ציבוריים בלבד (ללא המקלטים

- בבתי הספר), האמורים להכיל בשעת חירום כ-400 תושבים. להערכת ראש המועצה לכ-1,300 תושבים בחורפיש אין מענה בתחום המיגון.
2. בתחום המועצה יש כמה מוסדות ציבור, כגון: שתי מרפאות קופת חולים, שתי תחנות לבריאות המשפחה, סניף בנק ובית דואר. בכל המוסדות הללו אין מקלט.
3. לדברי ראש המועצה, המקלטים המשמשים את ארבעת בתי הספר צרים מלהכיל את כל התלמידים, ויש בהם מענה, לפי התקן למקלטים בבתי הספר, רק לכשליש מהתלמידים⁴⁷. חלק מהמקלטים משמשים גם כיתות מחשבים ומחסנים לאחסון ציוד.
4. טרם פרוץ המלחמה לא היו כל ארבעת המקלטים מוכנים לשימוש, ולא היה בהם ציוד הכרחי לשהייה כגון: מזגנים, מכלי מים ומכשירי רדיו. במהלך המלחמה נעשו בהם עבודות כדי להכשירם לשימוש, וגופים ציבוריים תרמו להם ציוד.
5. עובדי משרד מבקר המדינה בדקו בדצמבר 2006 את המיגון של בית הספר היסודי א' שבו לומדים 355 תלמידים. הבדיקה העלתה כי בבית הספר אין מקלט. אחד המקלטים הציבוריים של המועצה נמצא בצמוד לכניסה לבית הספר, אך דרך הגישה למקלט והכניסה אליו צרה מאוד ומתאימה למעבר של תלמיד אחד בלבד. עוד העלתה הבדיקה כי יציאת החירום מן המקלט נפגעה במלחמה פגיעה ישירה, ובמועד הביקורת במקום טרם תוקנה, ועדיין אינה שמישה.
6. פיקוד העורף לא קיים ביקורת במקלטים הציבוריים ובמקלטי מוסדות החינוך בחורפיש. בינואר 2007 בדקו עובדי משרד מבקר המדינה שלושה מקלטים ציבוריים והעלו, כי באחד מהם, הנמצא בבניין המתנ"ס, אין תשתית למים ולביוב, וממילא אין בו מים והשירותים אינם פועלים; מקלט אחר, שמעליו נבנה בית פרטי, מוצף במים ואינו ראוי לשימוש⁴⁸. ראש המועצה הסביר למשרד מבקר המדינה, במאי 2007, כי אין באפשרות המועצה לפתור את בעיית פער המקלוט ולטפל במקלטים הקיימים בגלל היעדר תקציב ומצבה הכלכלי הקשה של המועצה.



ינואר 2007: מקלט ציבורי מוצף במים בחורפיש

47 תקן למקלטים בבתי ספר נקבע בידי פיקוד העורף לפי מפתח של 0.4 מ"ר לתלמיד.

48 המקלט השלישי שנבדק הוא המקלט הסמוך לבית הספר.



ינואר 2007: דרך גישה למקלט ציבורי בחורפיש

המועצה המקומית מר'אר

המועצה המקומית מר'אר מונה 3,800 בתי אב (כ-19,000 תושבים). בתחומי המועצה 11 מקלטים ציבוריים (כולל המקלטים במוסדות חינוך). להערכת המועצה, לכמחצית מהתושבים אין מענה בתחום המיגון.

בשנים 2003-2005 לא הקציבה המועצה המקומית מר'אר סכום כסף כלשהו לשיפוץ המקלטים ותחזוקתם, ולהצטיידותם של המקלטים במוסדות הציבור ובבתי הספר. נמצא שרק למעטים ממוסדות הציבור במועצה יש מקלטים⁴⁹, כמפורט להלן:

1. לכ-34 גני ילדים (מבין 46), שבהם לומדים 870 ילדים אין מיגון (מקלט, מחסה, ממ"ק וכד').
- ב-12 הגנים האחרים אמנם יש מקלטים, אך שטחו של כל אחד מהם הוא שישה מ"ר בלבד ויכול להכיל בהתחשב בתקן של 0.4 מ"ר לאדם, שקבע פיקוד העורף לשהייה קצרה במקלט, 15 ילדים בלבד; מקלטים אלו משמשים מחסנים לציוד, אין בהם מיזוג אוויר וכל ציוד אחר שיש לצייד בו מקלט ציבורי. עולה אפוא (בהתחשב בתקן של 0.4 מ"ר לאדם), כי ללמעלה מ-500 ילדים אין מענה מיגון.
2. בארבע מרפאות של קופות חולים במר'אר, בשתי תחנות לבריאות המשפחה, בשני סניפי בנק, בתחנה לבריאות הנפש, בבית הנוער, בספרייה הציבורית, במרכז התרבות באשכול-פיס ובסניף הדואר המרכזי אין מקלט כלל.
3. (א) בבניין המועצה יש שני מקלטים. שטחו הכולל של כל אחד מהם הוא כארבעה מ"ר, והם מיועדים לשמש את עובדי בניין המועצה (כ-30 במספר) בשעת חירום. שני המקלטים משמשים ארכיב המועצה, והם גדושים באצטבאות. אין בהם שום ציוד שנדרש למקלט ציבורי, והכניסה

49 בכלל זה בבניין המועצה המקומית, ב"מפתח" (מוסד טיפולי-חינוכי על בסיס יומי, הפועל בתוך הקהילה ומיועד לשיקומם של בני נוער קשי הסתגלות שנשרו מכל מערכת חינוכית אחרת). בשתי תחנות לבריאות המשפחה, במרכז פסג"ה (פיתוח סגל הוראה), בכל בתי הספר וב-12 גני ילדים.

אליהם חסומה במכונה לצילום מסמכים. כל מקלט יכול להכיל בדוחק שלושה אנשים, אך כשדלת הכניסה סגורה אין בהם אוויר (מכיוון שלא הותקנו בהם ונטות או מזגנים).

(ב) בשתי תחנות לבריאות המשפחה יש מקלטים, אך הם משמשים מחסן לציוד ולמשחקי ילדים; אין בהם מים זורמים ואין כל ציוד אחר שנדרש.

(ג) מחלקת החינוך של המועצה שוכנת בדירה פרטית ובה ממ"ד המשמש מחסן גרוטאות. בממ"ד אין מזגן, אין מים ואין כל ציוד אחר. אותו מצב שורר במרכז פסג"ה (פיתוח סגל הוראה), ב"מפתן" (מוסד טיפולי-חינוכי על בסיס יומי, הפועל בתוך הקהילה ומיועד לשיקומם של בני נוער קשי הסתגלות שנשרו מכל מערכת חינוכית אחרת) ובמתנ"ס המקומי.

4. במר'אר תשעה בתי ספר ובהם לומדים 4,689 תלמידים. השטח הכולל של המקלטים בבתי הספר הוא 1,439 מ"ר. מכאן שלפי התקן דרוש למקלטים בבתי הספר שטח נוסף של 436 מ"ר.

רק לאחר תום המלחמה, בסוף אוגוסט 2006, קיים פיקוד העורף במחוז הצפון ביקורת ב-14 מקלטים בשישה בתי ספר במר'אר, ומצא ליקויים חמורים בכולם, כלהלן: בכל המקלטים אין משאבה חשמלית; בשישה אין צנרת מים וביוב כלל, וממילא אין בהם שירותים; בשניים אחרים המערכת אינה תקינה, ובמקלט אחר אין אסלות; בשניים אין ברזים וכיורים כלל ובמקלט אחר הכיור שבור; בתשעה אין תאורת חירום; ב-11 אין שקעים לטלפון ולטלוויזיה ובשניים אין וונטות; בחמישה אין מכלי מים; בשלושה אין סימון ושילוט "מקלט" בדרכי הגישה אליהם; בשמונה חסרים סימונים זוהרים ובחמישה אין מעקה. פיקוד העורף במחוז הצפון ציין גם כי בשבעה מקלטים התקרה אינה אקוסטית.

5. ביקורת שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה בכל מקלטי בתי הספר במועצה בדצמבר 2006 העלתה כי הליקויים לא תוקנו.



נובמבר 2006: המקלט בבניין המועצה במר'אר, האמור לשמש כ-30 עובדים



נובמבר 2006: מקלט (מחסן) בבי"ס יסודי ד' במר'אר

המועצה המקומית גוש חלב

1. המועצה המקומית גוש חלב מונה 750 בתי אב (כ-3,000 תושבים), אך רק לכ-200 בתי אב מהם יש מקלטים פרטיים וממ"דים. בתחום המועצה יש ארבעה מקלטים ציבוריים ושלושה מקלטים בבתי הספר היסודיים. בתחום המועצה בית ספר תיכון שבו לומדים 220 תלמידים, ואין בו מקלט.
2. בתחום היישוב הישן אין ממ"דים או מקלטים פרטיים בבתיים, ובאזור יש מקלט ציבורי אחד בלבד. לדברי קב"ט המועצה לכ-1,000 תושבים אין מענה ממוגן בזמן חירום. לדברי ראש המועצה והקב"ט נושא פערי המקלוט הועלה בפגישות שקיימו בעבר עם פיקוד העורף, אך הם נענו כי אין תקציב לכך.
3. בדיקת משרד מבקר המדינה בינואר 2007 בכל הנוגע למקלטים הציבוריים בגוש חלב העלתה כי המקלטים מתוחזקים בצורה סדירה ונאותה ומצוידים היטב.



ינואר 2007: מקלט ציבורי דו-תכליתי בגוש חלב



ינואר 2007: מקלט ציבורי דו-תכליתי בגוש חלב

מצב המקלוט ברשויות מקומיות לא-יהודיות נוספות

גם מהמידע שאסף משרד מבקר המדינה באמצעות שאלון שהעביר בנובמבר 2006 לרשויות מקומיות נוספות מהמגזר הלא-יהודי מצטיירת תמונה קשה על מצב המקלטים, כדלקמן:

1. מקלטים ציבוריים - בשש רשויות מקומיות (אבו סנאן, ג'וליס, טובא-זנגרייה; ינוח-ג'ת, כפר-יאסיף ונחף) יש מקלטים רק במוסדות החינוך; בחמש רשויות אחרות (בית ג'אן, ג'דידה-מכר, ירכא, כסרא-סמיע וס'חנין) יש מקלטים גם במוסדות ציבור. בכל 11 הרשויות הללו אין מקלטים ציבוריים נוספים לתושבים. בנצרת ובעראבה אין מקלטים כלל.

המועצה המקומית ג'דידה-מכר מסרה למשרד מבקר המדינה, כי לדעתה "לטווח הקרוב צריך לתקצב, ובאופן דחוף ומיידי, לחיזוק ושיפור כל החללים שמתאימים לתכלית מחסה מוגן". ראש

המועצה הדגיש, כי דיווח על שטחים כאלה הועבר לפיקוד העורף בבקשה לתקצבם כדי שיתאימו לשמש מחסה מוגן.

2. מקלטים במוסדות ציבור - המועצה המקומית בית ג'אן מסרה למשרד מבקר המדינה שרק לאחר המלחמה סיפקו גופים שונים למקלטים במוסדות הציבור שירותים כימיים, מאווררים, תאורת חירום ומכלי מים; המועצה המקומית כסרא-סמיע מסרה כי לפני המלחמה לא היו בכל המקלטים שבמוסדות הציבור מיוזג אוויר, "ונטות" לאוורור, מכלי מים וחיבור לטלפון, וכי בינואר 2007 עדיין חסר ציוד חיוני במקלטים.

3. מקלטים במוסדות חינוך - רק באבו סנאן, בג'וליס ובטובא-זנגרייה יש מקלטים לכל התלמידים ביישוב, אך המקלטים באבו סנאן אינם מתאימים לשהייה ממושכת, ואין בהם אלא מטפי כיבוי וציוד לעזרה ראשונה; במקלט באחד מבתי הספר בג'וליס נדרש שיפוץ של הגג, ויש בו נזילת מים; המקלטים בטובא-זנגרייה משמשים במהלך שנת הלימודים מעבדות, מחסנים, חדרי מחשבים וכיו"ב בגלל מחסור בכיתות לימוד.

עיריית נצרת מסרה למשרד מבקר המדינה כי לכ-80% מתלמידי מערכת החינוך בעיר (כ-26,000) אין מקום במקלטים. המועצות בית ג'אן וכסרא-סמיע מסרו, ששטח המקלטים בכל רשות צר מלהכיל כ-1,200 תלמידים ואנשי צוות; המועצות ג'דידה-מכר ונ'חף מסרו ששטח המקלטים בכל מועצה צר מלהכיל כ-1,000 תלמידים ואנשי צוות; המועצה ינוח-ג'ת מסרה כי לכ-450 תלמידים אין מקום במקלטים; מועצת כפר יאסיף הודיעה כי לכ-400 תלמידים בבית הספר התיכון אין מקום במקלטים, וכי לרשות 1,800 תלמידים ואנשי צוות בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים עומדים מקלטים בשטח כולל של 420 מ"ר בלבד, המשמשים במהלך השנה כיתות לימוד; בירכא לכ-30% מהתלמידים (כ-1,500) אין מקום במקלטים; המועצה המקומית עראבה מסרה, שאין מקלטים במוסדות החינוך בתחומה כלל, אף כי יש בה כ-8,000 תלמידים.

עיריית ס'חנין מסרה כי יש מקלטים רק בשמונה מתוך עשרה בתי הספר בעיר, ולכ-1,200 תלמידים ואנשי צוות אין מקום במקלטים; ציוד החירום הנמצא בהם מינימאלי, וכזה היה המצב גם בעת המלחמה. העירייה דיווחה גם על מחסור במזגנים, בתקרות אקוסטיות, בערכות מים, באלונקות ועוד.

5. מקלטים פרטיים - בארבע מהרשויות המקומיות האמורות יש מקלטים פרטיים לכ-50%-70% מאוכלוסייתם. בחמישה אחרים יש מקלטים פרטיים רק לכ-30%-40% מאוכלוסייתם. יצוין כי לכל הרשויות הללו לא היה מידע בדבר מספרם המדויק של המקלטים הפרטיים, מקומם המדויק, שטחם ומצבם הפיזי. עיריית נצרת והמועצה המקומית ירכא אינן יודעות כלל אם יש בהן מקלטים פרטיים ומהו מספרם; עיריית ס'חנין מסרה שאין מקלטים פרטיים בעיר כלל; המועצה המקומית עראבה מסרה שאין בה מקלטים ציבוריים כלל, יש מעט מאוד מקלטים פרטיים, ובהם יכולים לשהות כ-40 תושבים בלבד. בג'דידה-מכר יש כ-500 מקלטים פרטיים, ובהם יכולים לשהות קרוב ל-20% מהאוכלוסייה. המועצה המקומית מסרה כי מרבית המקלטים הפרטיים הללו לא היו שמישים בעת המלחמה משום ששימשו מחסנים.

6. תקצוב לתחזוקה שוטפת של מקלטים ציבוריים - ל-11 מ-13 מהרשויות האמורות לא ניתן תקציב למימון תחזוקה שוטפת של מקלטים ציבוריים בשנים האחרונות, והן עצמן לא ייעדו למטרה זו סכומים מתקציבן⁵⁰. עיריית נצרת מסרה, כי בשנים האחרונות בוצעו עבודות תחזוקה במקלטים בבתי הספר, שכללו אך ורק צביעה, התקנת תאורה וניקיון כללי. המועצה המקומית כסרא-סמיע

50 בעניין זה מסר ראש המועצה המקומית בית ג'אן לעובדי משרד מבקר המדינה, במרס 2007: "המועצה תלויה בטבורה באישורי משרד הפנים; יוקצה כסף יבנו מקלטים, לא יוקצה כסף אין מאיפה לבנות; וזאת בהיעדר אפשרויות כספיות של המועצה, בהיעדר הכנסות עצמיות (למעט ארנונה), בהיעדר אזור תעשייה, היעדר אזור מלאכה ומסחר והיעדר כל יכולת קיום עצמית". עוד הוסיף ראש המועצה כי התופעה המתוארת לעיל אינה ייחודית לבית ג'אן לבדה, "אלא ברובו המוחלט של היישוב הלא-יהודי במדינה".

מסרה שאף שלא היה לה תקציב הג"א מקומי, עשתה בשנים האחרונות עבודות תחזוקה שוטפת במקלטים, אך אינה יודעת מה העלות השנתית של העבודות.

7. המידע שהתקבל מ-13 הרשויות המקומיות מלמד שבכולן חסרים מקלטים לאלפי תושבים, כלהלן:

שם הרשות המקומית	מספר התושבים ברשות ^(*)	התושבים שאין להם מענה בתחום המיגון	
		המספר ^(**)	ב-%
נצרת	74,000	55,500	75
עראבה	19,600	19,560	99
סכנין	27,000	18,900	70
ג'דידה-מכר	17,500	12,000	69
ירכא	12,700	10,200	80
נחף	10,500	8,000	76
אבו סנאן	12,300	8,000	65
בית ג'אן	10,200	5,000	49
כסרא-סמיע	6,700	4,700	70
כפר יאסיף	9,000	4,500	50
ינוח-ג'ת	5,300	3,200	60
ג'וליס	5,500	2,200	40
טובא-זנגריה	5,600	1,680	30

* לפי נתוני הרשות המקומית.
** לפי הערכת הרשות המקומית.

מהנתונים לעיל עולה, כי ב-13 הרשויות המקומיות לעיל 215,900 תושבים, וליותר מ-153,000 מהם (כ-71%) אין מענה בתחום המיגון.

המצב המתואר לעיל מצביע על הזנחה חמורה בטיפול, הן מצד השלטון המרכזי והן מצד השלטון המקומי, בכל הנוגע למקלטים הדרושים לתושבים במגזר הלא-יהודי: משרד האוצר ומשרד הפנים, פיקוד העורף והרשויות המקומיות לא הקצו תקציבים לשם כך. במוסדות ציבור יש מעט מאוד מקלטים, ובאלו שיש בהם מקלטים חסר ציוד בסיסי; חסרים גם מקלטים פרטיים ומקלטים במוסדות חינוך. כתוצאה מכך לעשרות אלפי תושבים במגזר הלא-יהודי בצפון אין מקלטים לעתות חירום. על ממשלת ישראל לתת דעתה למציאות זו בבואה לאשר תכניות בתחום המקלוט והמיגון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 מסר משרד האוצר כי אין זה מתפקידו להקצות תקציבים להקמת מקלטים, אלא מתפקידה של הרשות המקומית "ואם אכן לעשרות אלפי תושבים במגזר הלא-יהודי בצפון אין מקלטים לשעת חירום ... אזי המדובר בכשל תקציבי של אותן רשויות מקומיות שאינן ממלאות את דרישות החוק, הנוהלים, חוזרי המנכ"ל ותיקי האב למל"ח". משרד האוצר הוסיף, כי במהלך חודשי המלחמה בלבנון הזרים האוצר כ-39 מיליון ש"ח נוספים ל"שיקום מקלטים ותגבור מערך הצפירה באזור הצפון".

גם משרד הפנים, בתשובתו למשרד מבקר המדינה, באפריל 2007, טען כי הדבר אינו בסמכותו ובתחום אחריותו, ואין ברשותו התקציבים הנדרשים לפעולות הנוגעות לבניית מקלטים ולביצוע מיגון ברשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הסכום שהעביר משרד האוצר בזמן המלחמה (ששימש גם לתגבור מערך הצפירה), היה בבחינת מעט מדי ומאוחר מדי. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי טענתם של משרד הפנים ומשרד האוצר שאין זה מתפקידם ובסמכותם להקצות תקציבים להקמת מקלטים מתעלמת מהעובדה כי מדובר בבעיה לאומית נרחבת, שההתמודדות עימה מחייבת גיבוש תכניות מקיפות שאין ביכולתן של הרשויות המקומיות לממש. ללא הכנת תכניות כאמור, ותקצובן על פני כמה שנים ברמה הממשלתית - לא יחול שינוי של ממש במצב הקשה השורר במגזר הלא-יהודי בנושא זה.

ההתמודדות עם הפערים הקיימים במגזר הלא-יהודי מורכבת במיוחד, הן מפאת היקפם הרחב של הפערים, והן מפאת ההיבטים הייחודיים של היישובים במגזר זה מבחינת התכנון והבנייה. לדעת משרד מבקר המדינה על הממשלה לגבש תכנית ייעודית שתתמודד עם פערי המקלות במגזר הלא-יהודי, ולקבל החלטות תכנוניות ותקציביות שיביאו לידי צמצום הפערים במהלך השנים הבאות.

ציוד ומיגון אישי

לפי תיקי האב, על הרשויות המקומיות להעמיד מטעמן צוותי חירום לעבודות ולפעילויות דחופות, כגון: תיקון פגיעה בתשתיות, תיקון תקלות באספקה של חשמל ומים, אספקת מוצרים חיוניים בעת מחסור, מתן סיוע וטיפול באנשים בעלי מוגבלות ובכל מי שזקוק לסיוע.

בעלי תפקידים מסוימים, בעיקר מהנדסים, אנשי תחזוקה, קב"טים, עובדי מקלטים, עובדי רוחה וגם קבלני הרשות המועסקים בתיקונים דחופים פועלים בשעת חירום בתנאים לא קלים. לעתים הם מסכנים את חייהם, מכיוון שהם נאלצים לשהות מחוץ למרחבים מוגנים ולהסתובב באזורים פתוחים בזמן התקפה של רקטות. כדי להגן עליהם בעת ביצוע המוטל עליהם יש לציידם במיגון אישי הכולל אפוד, מגן וקסדה.

ברשויות המקומיות שנבדקו, למעט קריית שמונה⁵¹, לא היה, עם פרוץ המלחמה, ציוד מיגון אישי מלא לעובדי הרשויות ולקבלנים שהועסקו על ידה. לפיכך, נאלצו אותם עובדים חיוניים לעבוד ללא מיגון כשהם חשופים לפגיעות בעת הפגזות. רק במהלך המלחמה רכשו הרשויות הללו, או קיבלו בתרומה, ציוד מיגון אישי, שהיה לעתים מיושן ולא מתאים, והעמידו אותו לרשות עובדיהם (אך לא לרשות הקבלנים), כמפורט להלן:

במהלך המלחמה קיבלה עיריית צפת מפיקוד העורף 15 אפודי מגן ו-15 קסדות, ובסיומה הם הוחזרו אליו; עיריית טבריה רכשה 30 אפודי מגן וקיבלה מפיקוד העורף 20 אפודי מגן נוספים, ובתום המלחמה החזירה אותם; המועצה המקומית שלומי קיבלה תרומה של כ-20 אפודי מגן מעמותה. לדברי קב"ט המועצה, חלק מהאפודים לא היו נוחים ולא התאימו למידותיהם של העובדים הנחוצים, ולכן לא השתמשו בהם.

עיריית טבריה והמועצה המקומית שלומי לא ציידו את עובדיהם בקסדות.

המועצה המקומית שלומי דיווחה למשרד מבקר המדינה, באפריל 2007, כי לאחר המלחמה השלימה רכישת אפודים וקסדות מגן לכ-50% מעובדי הרשות, וכי בדעתה לפעול להשלמתה לכל העובדים.

עם פרוץ המלחמה היו במועצה האזורית מרום הגליל 35 אפודי מגן, אך לא היו ברשותה קסדות. ציוד המיגון הקיים לא פתר את בעיית המיגון של כל עובדי המועצה שסיפקו שירותים לתושבים שבתחומה. בעקבות פניות המועצה לפיקוד העורף היא קיבלה 50 אפודי מגן ועשר קסדות, ואלו הוחזרו לפיקוד העורף עם סיום המלחמה.

במחסני עיריית נהריה אין מרחב מוגן. בזמן המלחמה הוסבו מחסני העירייה למרכז לחלוקת מזון וציוד אחר, ועבדו בו עשרות אנשים: עובדי העירייה, עובדי שירות בתי הסוהר, מג"ב, פיקוד העורף, מתנדבים ואסירים, ואולם הם עבדו ללא כל מיגון אישי (קסדות ואפודי מגן).

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות, כי עליהן להכין מראש מלאי מספיק ותקין של מיגון אישי המותאם לצרכים ולמידות של כל עובד נחוץ בשעת חירום. על פיקוד העורף להנחות את הרשויות המקומיות בעניין הפריטים הנדרשים ומאפייניהם.

מיגון פיזי לאנשים בעלי מוגבלות

מאפייני אוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים מכתיבה צורכי מיגון שונים, המותאמים ליכולתם להגיע בתוך פרק זמן מסוים למרחבים המוגנים או למקלטים, וליכולתם לשהות בהם זמן ממושך⁵².

בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 נקבע כי "אדם עם מוגבלות זכאי לנגישות של כלל השירותים הניתנים לציבור בקשר להתגוננות אזרחית ובקשר למצב חירום, לרבות אמצעי מחסה ופינוי.... ולרבות נגישות לאמצעי הגנה מיוחדים המותאמים לאנשים עם מוגבלות ולסוגי המוגבלות". בחיקון משנת 2005 לחוק הג"א נקבע כי על מקלט פרטי או ציבורי, שההיתר לבנייתו יינתן לאחר 1.4.07 להיות נגיש לאנשים בעלי מוגבלות, לפי הוראות שר הביטחון וברוח עקרונות היסוד והמטרות של חוק שוויון זכויות לאנשים בעלי מוגבלות. דיני התכנון והבנייה מחייבים להתקין בבניינים ציבוריים סידורי נגישות מיוחדים לאנשים בעלי מוגבלות.

ברשויות המקומיות שנבדקו נמצא שהגישה למקלטים ציבוריים והתנאים הפיזיים ששררו בהם אינם מתאימים לאנשים בעלי מוגבלות. כמו כן לא היו מחסות ציבוריים המותאמים להם, והרשויות לא הכינו עבורם תכנית לעתות חירום. כתוצאה מכך נאלצו אנשים בעלי מוגבלות לשהות בזמן המלחמה במקומות לא מוגנים, או במקומות מוגנים ששררו בהם תנאים פיזיים קשים⁵³.

עיריית קריית שמונה הסבירה למשרד מבקר המדינה, באפריל 2007, כי העירייה אינה יכולה לשאת בנטל הכספי של הכשרת המקלטים לאנשים בעלי מוגבלות, ויש צורך בהתערבות ממלכתית לפתרון בעיה זו. המועצה האזורית מרום הגליל השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2005, כי התאמת

52 ראו הערה 9.

53 יצוין, עם זאת, כי 36 חדרי מגורים בבתייהם של נכים בקריית שמונה שאינם ניידים כלל הוסבו בשנים האחרונות, לפי אמות מידה שנקבעו על ידי פיקוד העורף ובמימונו, לחדרי ביטחון ממוגנים. במועצה המקומית שלומי קיימים מקלטים עיליים שהוכשרו לנכים. כמו כן שודרגו כ-60 חדרי ביטחון לנכים ולקשישים במהלך השנים 2005-2006.

המקלטים הישנים שבתחומי המועצה לאנשים בעלי מוגבלויות תיעשה בכפוף להקצאת תקציבי משרד הביטחון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, למשרד האוצר, לפיקוד העורף ולרשויות המקומיות, כי יש מקום למפות בכל יישוב את מקום מגוריהם של תושבים בעלי מוגבלויות, ולהכין תכניות שייתנו מענה לצרכיה של אוכלוסייה זו. תכניות אלו חייבות להיות חלק אינטגרלי מכל תכנית לצמצום פערי המקלוט, ברמה הארצית או ברמה המקומית.



דוח זה מעלה את הפער העמוק שבין הרצוי ובין המצוי בתחום המקלוט והמיגון במדינת ישראל. פער זה מתבטא בשני תחומים הכרוכים זה בזה: חשיפת תושבים רבים לאיום ממשי על חייהם בעת התקפות טילים ורקטות על העורף, ופגיעה ביכולת עמידתו של העורף בתרחיש שונים, העלולה להשפיע על מיצוי היכולות המבצעיות של כוחות הביטחון לצורך הכרעת המערכה.

כל התמודדות עם בעיית היסוד של פערי המקלוט העמוקים במדינת ישראל מחייבת, בראש ובראשונה, עריכת סקר מקיף ומפורט שממצאיו ינותחו על ידי גורמי הביטחון ויובאו לדין בממשלה, כדי שתקבל החלטות בדבר התהליך שיביא לסגירת הפערים. הקצאות משאבים לפתרונות מיגון, כגון הקמת מקלטים ציבוריים, שתתקבלנה שלא על בסיס מידע שלם ומדויק על המצב הקיים בכל רשות, עלולות להוביל להחלטות בלתי יעילות. מידע זה דרוש גם לצורך הערכת יכולת העמידה של העורף במצבי לחימה שונים ברמה הלאומית.

המקלטים במדינת ישראל נבנו לפי תפיסה שנקבעה בראשית שנות המדינה, בהנחה שמקלט משמש מקום מוגן לשהייה קצרת טווח. הצורך בבחינה מחודשת של תפיסה זו עקב ההתגברות וההתפתחות של איום הרקטות הסתמן כבר לפני שנים, ואולם המקלטים לא הותאמו לשהייה ממושכת. יצוין, כי במבנים חדשים למגורים שנבנו מאז שנות התשעים, הוקמו ממ"דים גם כדי לאפשר שהות ממושכת יותר במקלטים. לדעת משרד מבקר המדינה יש לבחון בדחיפות את הצורך בהתאמת פתרונות המיגון במדינת ישראל לשהייה ממושכת.

הטיפול של גורמי השלטון המרכזי והשלטון המקומי בתחום המקלטים הציבוריים הוביל לכך שערב מלחמת לבנון השנייה היו רבים ממקלטים אלו מוזנחים ובלתי מוכנים. פיקוד העורף, משרד הפנים והרשויות המקומיות חייבים לנקוט בכל הפעולות הדרושות כדי שיוקצו לתחזוקת המקלטים התקציבים וכוח האדם הדרושים. כמו כן חייב פיקוד העורף לממש את סמכויותיו ולקיים פיקוח עליון על המקלטים, דבר שלא נעשה בשנים האחרונות.

לדעת משרד מבקר המדינה על הרשויות השלטוניות לממש את אחריותן גם למקלטים הפרטיים. על הרשויות המקומיות למפות את המקלטים הפרטיים וליצור מאגר מידע מלא ומדויק על מקומם, מצבם וכשירותם. כמו כן עליהן להפעיל את סמכותן ולהנהיג ביקורות תקופתיות במקלטים הפרטיים, ולדרוש מבעלי הנכסים שיחזיקו את המקלטים שברשותם כשירים ושמישים, ואם לא ייענו לכך ולא יפעלו לתיקון הליקויים יש לפעול נגדם לפי סמכותן בחוק.

לדעת משרד מבקר המדינה על הממשלה לגבש תכנית ייעודית כדי להתמודד עם פערי המקלוט העמוקים במגזר הלא-יהודי, ולקבל החלטות תכנוניות ותקציביות שיביאו לצמצום הפערים במהלך השנים הבאות.

ההתמודדות עם נושא המקלוט והמיגון מחייב את קיומם של תהליכים ניהוליים הכוללים עבודות מטה, קביעת סדרי עדיפויות, קביעת תכניות רב-שנתיות וקבלת החלטות מכריעות בעיקר בתחומי התכנון והבנייה והתקציב. ללא טיפול בבעיות המיגון ברמה הלאומית לא ניתן יהיה להגיע לפתרון של ממש. ממצאי הדוח מחייבים טיפול ברמה הלאומית: הן בפערי תשתיות המיגון החמורים, והן בליקויים הנוגעים לרמת המוכנות של התשתיות הקיימות ולאופן שבו מתנהל העניין ברשויות המקומיות. מאחר שמדובר בפקוח נפש על גופי השלטון המרכזי והשלטון המקומי לשתף פעולה כדי לתקן באופן ממשי כל אחד מהליקויים שעלו בדוח זה. לשם כך יש צורך בתכנון לטווח רחוק ובתהליך של עבודה רב-שנתית, אך גם בנקיטת פעולות מיידיות שיגשרו על פערים מסוימים ללא דיחוי.