

ארגונים התנדבותיים

פעילות הגופים התורמים וההתנדבותיים והתיאום בינם ובין רשויות השלטון בעת המלחמה

תקציר

בעת מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה) פעלו בצפון הארץ מאות גופים "חוץ-ממסדיים", בהם ארגוני החברה האזרחית הידועים גם כארגוני המגזר השלישי, ארגונים מן המגזר העסקי וכן מאות בני אדם בעלי רצון טוב שפעלו בהתנדבות (להלן - הגופים התורמים וההתנדבותיים)¹. פעילותם של הגופים האלה התמקדה בשלושה תחומים עיקריים: מתן תרומות כספיות; אספקת מזון וציוד; ארגון קייטנות לילדי תושבי הצפון ופינוי תושבים להתרעננות במקומות אירוח במרכז הארץ ובדרומה.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות הגופים התורמים וההתנדבותיים בעת המלחמה ואת התיאום בינם ובין רשויות השלטון - משרדי הממשלה והרשויות המקומיות. נבדקו הנושאים האלה: היקף פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים ומאפייניה; פעילותם של הגופים האלה בתחומים שבאחריות רשויות השלטון; היערכות רשויות השלטון לפעילות מתואמת עמם בעת חירום; התיאום וההכוונה של פעילותם במישור הלאומי ובמישור המוניציפלי והשימוש שעשו הרשויות המקומיות בתרומותיהם; פעילות גופים תורמים והתנדבותיים בקרב יחידות וחיילים בצה"ל.

הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה ובשבע רשויות מקומיות: עיריית טבריה, נהריה, צפת וקריית שמונה, המועצות המקומיות מר'אר ושלומי והמועצה האזורית מרום הגליל (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו). כמו כן התקיימו פגישות עם בעלי

1 את הארגונים במדינה המודרנית נהוג לחלק לשלושה מגזרים: 1. המגזר הממשלתי; 2. המגזר העסקי, המכונה גם "המגזר השני", הכולל חברות עסקיות - ציבוריות ופרטיות; 3. המגזר השלישי - ארגונים פרטיים הפועלים ללא כוונת רווח, דוגלים בהתנדבות ותרומה לקהילה, ההצטרפות אליהם והפרישה מהם רצונית, והם אינם נשלטים בידי גורם חיצוני כלשהו.

תפקידים בכירים ב-15 גופים תורמים והתנדבותיים, ציבוריים ופרטיים² שפעילותם הכוללת הייתה נרחבת ביותר והקיפה את מרבית תחומי הסיוע ומספר רב של רשויות מקומיות.

התברר כי בידי רשויות השלטון לא היה מידע מפורט על פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים בזמן המלחמה, היקפה ומאפייניה. לפיכך ריכז משרד מבקר המדינה מידע על פעילותם של כ-330 גופים כאלה שפעלו בעת המלחמה³. לפי המידע שהתקבל מהגופים התורמים וההתנדבותיים השווי הכולל של תרומותיהם בכסף ובשווה כסף נאמד בקרוב למיליארד ש"ח.

עיקרי הממצאים

1. פעילות הגופים התורמים וההתנדבותיים בתחומים שבאחריות רשויות השלטון: ממצאי הביקורת עולה שחלק ניכר מפעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים נעשתה בתחומים שהטיפול בהם מצוי באחריות רשויות השלטון הממלכתי והמקומי, לאחר שמצאו כי הרשויות לא עשו די למילוי צרכי התושבים באותם תחומים.

(א) אספקה וחלוקת מזון: אף שהרשויות המקומיות הן האחראיות לאספקת מזון לאוכלוסייה השוהה במקלטים, רשויות מקומיות בצפון לא עשו את פעולות ההיערכות שנקבעו בנוהלי החירום הרלוונטיים⁴. עקב כך הן לא היו ערוכות בעת המלחמה לחלוקת מזון לאלפי תושבים, ועיקר הטיפול בחלוקת המזון לתושבי הצפון ששהו במקלטים נעשה בידי גופים תורמים והתנדבותיים. גופים אלה מימנו את עלות המזון וגם סיפקו בדרך כלל את האמצעים הלוגיסטיים וכוח האדם הנחוצים לחלוקתו.

(ב) פינוי תושבים: ככלל, האחריות לפינוי אוכלוסייה מאזורים מותקפים מוטלת על הממשלה, אולם הפינוי מחייב החלטת ממשלה. מאחר שהממשלה לא החליטה על פינוי אוכלוסייה מהצפון בימי המלחמה, אך רבים מתושבי הצפון ביקשו למצוא מפלט באזורים אחרים בארץ, בין היתר כתוצאה מפתרונות מיגון חסרים, עסקו הגופים התורמים וההתנדבותיים בחלק ניכר מפעולות הפינוי⁵.

(ג) מקלטים: הרשויות המקומיות גם נושאות באחריות להכנת המקלטים ולתחזוקתם. המקלטים הקיימים, הציבוריים והפרטיים, אינם ערוכים לשהייה

2 הסוכנות היהודית לישראל, ארגון ג'וינט ישראל, עמותת מאיר פנים - כח לתת, קרן סקט"א-רש"י, עמותת לתת, עמותת ידיד, עמותת I.F.A (Israeli Flying Aid), עזרא, תנועת הנוער החרדי לאומי בארץ-ישראל (עמותה רשומה), קרן אמא, עמותת גלילה - לקידום ופיתוח הגליל, בנק הפועלים, בנק לאומי, החברות פרטנר, סלקום ופלאפון.

3 כ-130 מהמגזר השלישי, כ-150 מהמגזר העסקי וכ-50 תורמים פרטיים; מדובר בגופים שתורמו 10,000 ש"ח לפחות בכסף או בשווה כסף. יצויין כי גופים אלו מהווים חלק ניכר מהגופים התורמים וההתנדבותיים שפעלו במהלך המלחמה.

4 תיק אב להפעלת העיריית בחירום; תיק האב להפעלת המועצות המקומיות בחירום; נוהלי משק לשעת חירום (להלן - מל"ח): נהלים בין-משרדיים למערך מל"ח וקובצי הנחיות לבעלי תפקידים בוועדות מל"ח המקומיות. פירוט בעניין זה ראו בפרק "ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום", עמ' 397.

5 ראו בפרק "פינוי אוכלוסייה בעת המלחמה", עמ' 535.

ממושכת בהם משום שנבנו לפי תפיסה שנקבעה בראשית שנות המדינה, ולפי מקלט ישמש מקום מסתור לשעות אחדות עד יומיים-שלושה בלבד. במהלך ימי הלחימה בצפון נאלצו רבים מתושבי הצפון לשהות במקלטים זמן רב בימי הקיץ החמים, והתעורר צורך דחוף לספק למקלטים פריטי ציוד כדי להקל את השהייה בהם. הגופים התורמים וההתנדבותיים נרתמו לסייע גם בעניין זה.

בחינת תחומי פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים בעת המלחמה והיקפה מול תפקוד רשויות השלטון באותם תחומים מלמדת שפעילות זו היה בה כדי לפצות, ולו באופן חלקי, על מחדלי רשויות השלטון, שלא היו ערוכות לספק מענה הולם לצורכי אוכלוסיית הצפון בימי המלחמה.

2. היערכות משרדי הממשלה לפעילות מתואמת עם הגופים התורמים וההתנדבותיים: הגופים הממשלתיים לא נערכו כראוי מבעוד מועד לתיאום ולהכוונת פעילות הגופים התורמים וההתנדבותיים. לא נעשה תיאום מוקדם, על סמך מיפוי צרכים בסיסי, בנוגע לתחומים העיקריים שמומלץ שהגופים התורמים וההתנדבותיים יפעלו בהם כדי להשלים את הפעולה העיקרית של הגופים הממלכתיים שנועדו לטפל באוכלוסייה בעת חירום. עקב כך נפגעה אוכלוסיית הצפון שכן הגופים התורמים וההתנדבותיים לא יכלו במקרים רבים לספק את צורכיהם, ביעילות ובאפקטיביות המרבית על אף המשאבים הרבים שהקצו לכך.

3. היערכות הרשויות המקומיות לפעילות מתואמת עם הגופים התורמים וההתנדבותיים: בנובמבר 2002 הוציא המטה הארצי של מל"ח נוהל בין-משרדי שנושאו ארגון הפעלת מתנדבים ברשות המקומית בעת חירום, ועל פיו יש להקים בכל רשות מקומית מערך התנדבות הכולל בין היתר לשכה להכוונת מתנדבים שאחד מתפקידיה יהיה תיאום בין ארגוני מתנדבים. הביקורת העלתה כדלקמן:

(א) במרבית הרשויות המקומיות שנבדקו לא הוקם המערך הארגוני הנדרש בנוהל האמור, ולא הוקמו בהן לשכות התנדבות.

(ב) בכללים שנקבעו לתפקודן של הרשויות המקומיות בעת חירום לא הייתה התייחסות ממשית לנושא היערכותן של הרשויות לפעילות מתואמת עם הגופים התורמים וההתנדבותיים בעת חירום.

(ג) הרשויות המקומיות שנבדקו לא נערכו היערכות מוקדמת לפעילות מתואמת עם הגופים התורמים וההתנדבותיים בעת חירום.

4. פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים למען יחידות וחיילים בצה"ל: חלק מהגופים התורמים וההתנדבותיים סייעו בימי המלחמה גם ליחידות וחיילים בצה"ל. הסיוע ניתן בדרך כלל בעקבות פניות ישירות של מפקדים וחיילים שהצביעו על מחסור בציוד מבצעי, במזון ואף באמצעי לחימה. בפועל, הגופים האמורים תרמו ליחידות בצפון אלפי פריטים, ובהם ציוד רפואי חיוני להצלת חיים, ציוד מבצעי ואמצעי לחימה.

5. הכוונת פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים במישור הממלכתי ובמישור המקומי ותיאומה: היקף פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים בימי המלחמה, השטח הנרחב שבו התקיימה, והעובדה שחלק ניכר ממנה היה סיוע לתושבים שישבו באלפי מקלטים בעשרות רשויות מקומיות חייבו פעולות תיאום והכוונה במישור הממלכתי ובמישור המקומי.

לפי הנחיית ראש הממשלה, החל משרדו להפעיל ב-25.7.06, כשבועיים לאחר תחילת המלחמה, מרכז ניהול לאומי, שעל פי הגדרת מנכ"ל המשרד נועד, בין היתר, לרכז ולתאם את מתן הסיוע לתושבי הצפון. נמצא כי פעילותו של מרכז הניהול בכל הנוגע לתיאום פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים הייתה מצומצמת, וכי הוא לא היה ערוך לתאם ולכוון את פעילותם של מאות הגופים שפעלו בצפון, ופעמים רבות לא הייתה התאמה בין הפעולות שעשו הגופים התורמים וההתנדבותיים ובין צורכי האוכלוסייה.

בבחינת פעולות התיאום וההכוונה שעשו הרשויות המקומיות שנבדקו בכל הנוגע לפעילות ההתנדבותית נמצאו רוב הכשלים שנמצאו במישור הממלכתי.

הליקויים העיקריים ברשויות המקומיות בכל הנוגע לתיאום פעולות הגופים התורמים וההתנדבותיים היו היעדר מידע על גופים אלה, אי-מיפוי הצרכים והיעדר הכוונה של פעילות הגופים. ההיערכות הלקויה של הרשויות הייתה אחת הסיבות לכך שחלק מהגופים התורמים וההתנדבותיים בחרו לסייע לתושבים ישירות, בלי לפנות אליהן.

6. טיפולן של הרשויות המקומיות בתרומות שקיבלו: נמצא כי בשל היעדר תכנון והכנה מוקדמים לא היו הרשויות המקומיות שנבדקו ערוכות לקלוט אלפי פריטי ציוד ומנות מזון שתרמו לתושבי הצפון אנשים פרטיים וגופים תורמים והתנדבותיים, לרשום פריטים אלה, לאחסנם ולחלקם באופן מושכל, ועקב כך לא נוצלו התרומות ניצול מיטבי לטובת האוכלוסייה.

(א) לא תמיד הקפידו הרשויות שנבדקו על רישום מסודר ודקדקני של הפריטים שנתרמו, הפריטים שחולקו והפריטים שנותרו - כמתחייב מכללי מינהל תקין ומכמותם וערכם של הפריטים. עקב כך לא היה אפשר לפקח על הנעשה בתרומות, וממילא נפגעה היכולת לברר עשרות תלונות שהתקבלו על חלוקה לא שוויונית של תרומות, לרבות חלוקה למקורבים, על אי-התאמה בין הפריטים שחולקו ובין הצרכים, ואף על גניבת פריטים.

(ב) קליטה של אלפי פריטים, בכללם מכשירי חשמל, כגון טלוויזיות ומזגנים, דורשת מקום מתאים לאחסונם וכוח אדם מיומן לטיפול בהם. נמצא כי מרבית הרשויות המקומיות שנבדקו לא היו ערוכות כיאות לאחסון הפריטים שנתרמו להן.

(ג) פעמים רבות חולקו התרומות לתושבים בלא שהיה לרשויות המקומיות מידע עדכני בדבר צורכי התושבים ובלא שהתקיים קשר שוטף עם מוקד מידע המקבל הודעות בעניין זה. כמו כן לא נקבעו אמות מידה לחלוקת התרומות, וחלוקתן נעשתה ללא ניהול מערכת רישום שתבטיח שקיפות ותמנע כפילות בחלוקה.

(ד) יש רשויות מקומיות השתמשו בתרומות שלא למטרה שלשמה נועדו.

(ה) הרשויות המקומיות לא חילקו את כל התרומות שקיבלו בימי המלחמה, ובכמה מהן נותרו מאות פריטים, לרבות מוצרי חשמל.

לדברי בעלי תפקידים בכירים בכמה גופים תורמים והתנדבותיים, בשל הליקויים האמורים בחרו מרבית הגופים לחלק את התרומות לאוכלוסיית הצפון שלא באמצעות הרשויות המקומיות.

סיכום והמלצות

פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים, בעיקר הגופים הנמנים עם המגזר השלישי, חשובה מאוד לקיומה ולחיזוקה של החברה בישראל. מציאות שבה גופים תורמים והתנדבותיים הם גורם מרכזי ומוביל באספקת צורכי האוכלוסייה בעת חירום ופועלים גם בתחומים שבאחריות רשויות השלטון, היא מציאות עגומה המשקפת כשל יסודי של הממשל.

האחריות לאספקת צורכי התושבים בעתות חירום מוטלת על רשויות השלטון המרכזי והמקומי, והן שאמורות לסייע לאוכלוסייה הנתונה במתקפה כדי להבטיח את הישרדותה. אין זה ראוי שאחריות זו תתחלק בינו לבין גופים התנדבותיים; ורצוי שעיקר פעילותם של גופים אלה תהיה פעילות משלימה בלבד לפעילות שבאחריות רשויות השלטון. כל סטייה מעיקרון זה עלולה להוביל לתוצאות לא רצויות כגון אלה שנגרמו בעת המלחמה.

לשיתוף פעולה בין רשויות השלטון ובין הגופים התורמים וההתנדבותיים נודעת חשיבות רבה בעתות שגרה ועל אחת כמה וכמה בעתות חירום, והוא עשוי להגביר את היעילות והאפקטיביות של פעולות הגופים האלה. הסדרת מערכת היחסים בין משרדי הממשלה לבין הגופים התורמים וההתנדבותיים בעת חירום מחייבת דיון משותף עם נציגיהם כדי לברר את השאלה העקרונית באשר למקומם במערך הסיוע לאוכלוסייה בעת חירום ולקבוע עקרונות מוסכמים להשתלבותם בו; והדיון צריך להוביל להקמת מערכת שתבטיח את קיומם של ערוצי תקשורת ותיאום בין הממשלה לגופים האמורים בעתות חירום. שיתוף פעולה זה חייב להיעשות תוך הקפדה על שמירת האוטונומיה של הגופים ההתנדבותיים.

מן הראוי שעל יסוד ההיערכות שתיעשה במישור הממלכתי בנושא האמור יגבשו גם הרשויות המקומיות נוהל לעבודה עם גופים תורמים והתנדבותיים בעת חירום.

טיפול לקוי של רשויות מקומיות בתרומות הניתנות כדי לסייע לאוכלוסייתן יש בו כדי לפגוע ביעילות השימוש בתרומות, ולעתים אף באמון התורמים והציבור בשלטון המקומי. לפיכך על הרשויות המקומיות להשקיע מאמץ רב גם בהיערכות לוגיסטית לטיפול בתרומות המתקבלות אצלן בעת חירום.

משרד מבקר המדינה מבקש לציין את פעילותם המבורכת של הגופים התורמים וההתנדבותיים בימי המלחמה, שנרתמו לסייע לתושבי הצפון שנזקקו לעזרה ולתמוך בהם בעת מצוקה ועשו רבות כדי לספק את צורכיהם ולעודדם. המענה החלקי שנתנו רשויות השלטון לצורכי התושבים בצפון הדגיש את חשיבות פעילותם של גופים אלה ואת תרומתה לחברה בישראל.



מבוא

מאז שנות השמונים של המאה הקודמת גדל מאוד מספרם של ארגוני החברה האזרחית הפועלים בישראל, הידועים גם בשמם המגזר השלישי⁶, וחלה התרחבות ניכרת בפעילותם. גופים אלה פועלים בעת שגרה במגוון רחב של תחומים, בהם רווחה, מזון, בריאות, חינוך ותרבות, ומספקים שירותים לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים (כגון קשישים, נכים וילדים בסיכון). במגזר השלישי פועלים גם מאות גופים המנהלים קרנות פילנתרופיות⁷ וארגונים לשינוי חברתי. בשנים האחרונות אף גדלה מעורבותם של גופים מהמגזר העסקי בנעשה בקהילה, מעורבות שהיא אחד הביטויים למדיניותם, המצדדת בפיתוח אחריות חברתית.

ההתמחויות שרכשו גופי המגזר השלישי במהלך פעילותם השגרתית, והתשתיות הארגוניות, הכספיות והתפעוליות שלהם אפשרו להם לסייע לתושבי צפון הארץ בזמן מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה); מחויבותם לחברה הפכה רבים מהם וכן ארגונים עסקיים גדולים לגורם מרכזי במערך הסיוע.

בעת המלחמה פעלו בצפון הארץ מאות גופים "חוץ-ממסדיים", בהם ארגונים מן המגזר השלישי ומן המגזר העסקי וכן מאות בני אדם בעלי רצון טוב שפעלו בהתנדבות (להלן - הגופים התורמים וההתנדבותיים). פעילותם של הגופים האלה התמקדה בשלושה תחומים עיקריים: מתן תרומות כספיות; אספקת מזון וציוד; ארגון קייטנות לילדי תושבי הצפון ופינוי תושבים להתרעננות במקומות אירוח במרכז הארץ ובדרומה.

בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות הגופים התורמים וההתנדבותיים בעת המלחמה ואת התיאום בינם ובין רשויות השלטון - משרדי הממשלה והרשויות המקומיות. נבדקו הנושאים האלה: היקף פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים ומאפייניהם; פעילותם של הגופים האלה בתחומים שבאחריות רשויות השלטון; היערכות רשויות השלטון לפעילות מתואמת עמם בעת חירום; התיאום וההכוונה של פעילותם במישור הלאומי ובמישור המוניציפלי והשימוש שעשו הרשויות המקומיות בתרומותיהם; פעילות גופים תורמים והתנדבותיים בקרב יחידות וחיללים בצה"ל. הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה ובשבע רשויות מקומיות: עיריית טבריה, נהריה, צפת וקריית שמונה, המועצות המקומיות מרא"ר ושלומי והמועצה האזורית מרום הגליל (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו); כמו כן התקיימו פגישות עם בעלי תפקידים בכירים ב-15 גופים תורמים והתנדבותיים, ציבוריים ופרטיים⁸ שפעילותם הכוללת הייתה נרחבת ביותר והקיפה את מרבית תחומי הסיוע ומספר רב של רשויות מקומיות.

6 ראו הערה 1.

7 גופים אלה הם תאגידים שעיקר עיסוקם במתן מענקים לארגונים הפועלים ללא כוונת רווח.

8 ראו הערה 2.

היקפה ומאפייניה של פעילות הגופים התורמים והתנדבותיים

מידע מרוכז על פעילותם של הגופים התורמים והתנדבותיים, היקפה ומאפייניה יש בו כדי לסייע בניתוחה לצורך הסקת מסקנות, הפקת לקחים ואפיון ההיערכות הדרושה להכוונתה ולתיאומה בעתות חירום. בבדיקה הראשונית של הנושא התברר כי בידי רשויות השלטון לא היה מידע מפורט על פעילות זו.

משרד מבקר המדינה אסף מידע על פעילותם של כ-330 גופים תורמים והתנדבותיים שפעלו בימי המלחמה⁹. המידע נאסף משני מקורות עיקריים: הרשויות המקומיות שבתחומיהן פעלו הגופים; מידע שהתקבל מגופים תורמים והתנדבותיים.

לפי המידע שהתקבל מהגופים התורמים והתנדבותיים, השווי הכולל של תרומותיהם בכסף ובשווה כסף נאמד בקרוב למיליארד ש"ח¹⁰.

דפוסי הפעילות של הגופים

בימי המלחמה השכילו רבים מהגופים התורמים והתנדבותיים להיערך בתוך זמן קצר למתן סיוע בהיקף ובתחומים שונים מאלה שהורגלו אליהם בפעילותם בעת שגרה. לפי המידע שנאסף בבדיקת ובשיחות עם מנהלים בגופים תורמים והתנדבותיים ניתן להצביע על כמה דפוסי פעולה עיקריים של גופים אלה, כמפורט להלן:

1. ארגונים שפעילותם בעת שגרה מתאימה גם לעת חירום, המשיכו לעסוק באותם תחומים גם בימי המלחמה, אולם בהיקף גדול יותר. להלן מספר דוגמאות:

(א) עמותת מאיר פנים - כח לתת (להלן - עמותת מאיר פנים) מספקת בעת שגרה כ-17,000 ארוחות ביום ומחזיקה ומפעילה מועדוניות לנוער בסיכון; מועדונים לקשישים ומועדוניות לחינוך משלים לנערים. לעמותה מחסנים ומשאיות להפצת מזון וציוד בכמה ערים בצפון הארץ. התשתית הלוגיסטית של העמותה המשמשת אותה בעת שגרה אפשרה לה לקיים פעילות נרחבת (יותר מפי שבעה מהיקף פעילותה בעת שגרה) בתחום אספקת המזון והציוד לתושבי הצפון, ולשם הרחבה נוספת של פעילות זו תגברה העמותה את צי הרכב שלה בעשרות משאיות נוספות.

(ב) ארגון ג'וינט ישראל (להלן - הג'וינט) הוא ארגון יהודי-אמריקני הפועל בקהילות יהודיות רבות בעולם ובישראל בעיקר למען אוכלוסיות חלשות בארץ המתקשות להשתלב או לתפקד בחברה, כגון ילדים ונוער בסיכון, זקנים, נכים, עולים ובלתי מועסקים. הג'וינט, בשיתוף הממשלה,

9 ראו הערה 3. גופים אלה אינם כוללים עשרות רשויות מקומיות במרכז הארץ ובדרומה שהגישו סיוע רב-ערך לרשויות המקומיות בצפון.

10 להלן סוגי הפעילות העיקרים של כ-330 הגופים האמורים (יצוין כי חלק נכבד מהם עסקו בכמה סוגי פעילות): 106 גופים נתנו תרומה כספית; 43 גופים תרמו מוצרי חשמל, כגון מזגנים, מקלטי טלוויזיה, מכשירי די-וי-די, מכשירי רדיו ומשאבות חשמליות; 73 גופים עסקו באספקת מזון או במתן מימון לרכישת מזון; 30 גופים עסקו באספקת ציוד למקלטים כגון: צעצועים, ערכות הפעלה לילדים, ממתקים וחבילות שי ו-78 גופים באספקת ציוד אחר; 65 גופים בארגון אירוח משפחות ויחידים מהצפון ובארגון קייטנות לילדים; 32 גופים עסקו בפעילות התנדבותית אחרת ו-11 גופים עסקו בסיוע ליחידות הצבא וחייליו.

רשויות מקומיות וארגונים, יוזם, מתכנן ומפתח תכניות ושירותים כדי לחזק את מערך השירותים החברתיים בישראל. בעת המלחמה עסק הג'וינט, בסיועו של איחוד הקהילות היהודיות בצפון אמריקה (UJC) ובאמצעות עמותות, באספקת ארוחות חמות לזקנים שלא יכלו לצאת מבתיהם, בחלוקת ערכות חירום לזקנים, בהכנת ערכות הפעלה לילדים וחלוקתן במקלטים, במתן תמיכה פסיכולוגית לילדים במקלטים, בהפעלת נופשוניים יומיים ושבועיים להתרענות המיועדים לזקנים, לנכים וילדים בעלי צרכים מיוחדים ולבני משפחותיהם ועוד. מנהלי הארגון העריכו שהוצאה הכוללת על פעילותו המיוחדת בימי המלחמה הגיעה לכ-19 מיליון דולר.

(ג) עמותת צעד קדימה היא עמותת הורים ואנשי מקצוע העוסקת בחינוכם ובשיקומם של ילדים ובני נוער הלוקים בשיתוק מוחי ומפעילה לצורך זה מעונות יום ומרכזים חינוכיים שיקומיים. בימי המלחמה המשיכה העמותה לפעול כהרגלה, אך העתיקה לדרום הארץ את מחנה הקיץ שלה, שפעל בצפון בתנאי פנימייה, ואירחה במחנה קבוצת נכים מאזור חיפה והצפון.

2. ארגונים שפעילותם בעת שגרה מתאימה גם לעת חירום, עסקו בימי המלחמה גם בתחומי פעילות נוספים כדי לספק צרכים מיוחדים שנוצרו בשל המלחמה. להלן מספר דוגמאות:

(א) עמותת סקט"א רש"י פועלת בעיקר בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה בקרב אוכלוסייה נזקקת, לרבות אוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים. העמותה מקיימת את פעילותה בשיתוף הרשויות המקומיות. במהלך המלחמה סיפקה העמותה כ-284,000 מנות מזון חמות¹¹ וכן הרחיבה את תחומי פעילותה ועסקה גם בפניו תושבים מהצפון. העמותה העבירה כ-1,500 בני נוער למחנות קיץ בדרום ובמרכז; קיימה טיולי הפוגה יומיים ליותר מ-32,000 משפחות; ואפשרה חופשת התרענות לכ-8,700 הורים וילדים.

(ב) הסוכנות היהודית לישראל (להלן - הסוכנות) מקיימת, בין היתר, מרכזי קליטה ומפעילה תכניות חינוך משלים לילדים. בעת המלחמה קיימה הסוכנות יותר מ-300,000 ימי קייטנה במרכזי קליטה ובכפרי נוער ליותר מ-36,000 ילדים מהצפון וקיימה תכניות חינוכיות להפעלת הילדים במקומות שבהם שוכנו. לאוכלוסיות הלא יהודיות קיימה הסוכנות קייטנות יום במקלטים שביישוביהם וסיפקה להם גם מדריכים. הסוכנות גם סיפקה למקלטים ציוד, בכלל זה 1,845 מזגנים¹², 1,592 מקלטי טלוויזיה, 2,666 גופי תאורת חירום ו-2,000 ערכות ניקיון. ההוצאות על פעילויות הסוכנות למען יישובי הצפון הסתכמו, לדברי מנכ"ל הכספים שלה, בכ-49 מיליון דולר.

(ג) קרן מגי (ע"ר¹³) הוקמה בשנת 2004 למתן עזרה לאוכלוסיות חלשות בישראל. בעת שגרה הקרן פועלת בעיקר בתחום הרפואי: הפעלת פרויקט של ליצנות רפואית, סיוע לחולי איידס, סיוע לחיילים פצועים ומתן ציוד רפואי לבתי חולים. בימי המלחמה מימנה העמותה קייטנות לילדים ממשפחות מעוטות יכולת מהצפון וילדים של עובדים מבית חולים בחיפה; העמותה גם נתנה תרומות ליחידות צה"ל למימון רכישת ציוד.

(ד) מכון ויצמן למדע, יחד עם גופים הקשורים אליו, סייע בעיקר בתחומים האלה: אירוח ומחנות לילדי הצפון וסיוע של מדענוע - נידת הדגמות והפעלות מדעיות בחלק מיישובי הצפון. כמו כן אפשר המכון כניסה חופשית למרכז הנופש שבתחומו (לרבות שימוש במתקניו), לגן המדע ולבית חיים ויצמן. ההוצאות על הפעילויות האמורות הסתכמו, על פי הערכת המכון, בכ-550,000 ש"ח.

3. היו גופים ששינו לחלוטין את התחומים שעסקו בהם בעת שגרה והתאימו את פעילותם לנסיבות שנוצרו בזמן המלחמה. להלן דוגמאות:

11 מרכז הניהול הלאומי (המנ"ל) שהחל לפעול לפי הנחיית ראש הממשלה כשבועיים לאחר פרוץ המלחמה, בין היתר כדי לרכז ולתאם את מתן הסיוע לתושבי הצפון (ראו להלן) סיכם עם העמותה, כי את מחצית העלות של מנות המזון יממן משרד הרווחה.
12 עוד 108 מזגנים סופקו מתום המלחמה עד אפריל 2007.
13 עמותת רשומה.

(א) עמותת קרן אמה, שעיקר עיסוקה בחינוך, חרזה בימי המלחמה (ואחריה) מפעילותה הרגילה וייחודה מלכתחילה סכום של כ-500,000 דולר למימון רכישה והתקנה של מזגנים במקלטים ציבוריים. בדיעבד התברר לעמותה שחלק מהרשויות המקומיות שהוצע להן הסיוע האמור לא היו ערוכות לקבלתו, ולפיכך היא הקצתה את יתרת הכסף שייעדה למזגנים, לרכישת תווי שי לחלוקה לנוקמים בקרוב ל-30 יישובים בצפון.

(ב) עמותת (Israeli Flying Aid) I.F.A, שבעת שגרה עוסקת בעיקר בסיוע למי שניצלו מאסונות טבע, מסייעת באיתור ובהחזרה של תרמילאים לארץ ועוזרת לצעירים ישראלים שנקלעו למצוקה בחו"ל, עסקה בימי המלחמה בחלוקת מוצרי חשמל וציוד נוסף למקלטים וגם גייסה אמנים להופעות וספורים במקלטים.

(ג) מטרתה של עמותת גלילה - לקידום ופיתוח הגליל הן ליזום, להוביל, לנהל ולתמוך בתהליכים ובפרויקטים בתחומי החינוך, הרווחה וכד' ולקדם מנהיגות ויזמות בקרב תושבי הגליל. בימי המלחמה סיפקה העמותה 750 אפודי מגן, וכן קסדות ופנסי חירום לצוותי החירום ולמאבטחים של הרשויות המקומיות; חילקה 225 מזגנים לתושבים וסיפקה צעצועים, מתקני מים וטלוויזיות לבית חולים נהריה. כמו כן מימנה העמותה העברת 600 מתושבי הצפון לבתי מלון בירושלים ובים המלח. לפי אומדן של מנכ"לית העמותה, עלות הסיוע שנתנה העמותה לתושבי הצפון הסתכמה בכ-500,000 דולר.

(ד) עמותת לבנות ולהיבנות עוסקת בפעילויות חינוך אישיות וקבוצתיות, ומטרתה לקרב את המשתתפים בהן לעם, לארץ ולערכים יהודיים. בעת המלחמה הפעילה העמותה בצפת קבוצות רבות של מתנדבים בסיוע לקשישים, ובכלל זה אספקת מזון ותרופות, עזרה בעבודות בית והסעות לטיפולים רפואיים.

(ה) ארגון מעונות נצרת (מואססת חדאנאת אלנאסרה) (ע"ר) נוסד בשנת 1984 בנצרת על ידי קבוצת נשים מנצרת והסביבה, ומטרתו העצמת נשים וקידום מעמדן בחברה הערבית בארץ. בימי המלחמה התגייס הארגון לסייע לילדים ביישובים ערביים בצפון שנשארו בבית עם משפחותיהם, ובייחוד לילדים ולמשפחות בעלי צרכים מיוחדים. מנהלת הארגון הסבירה כי הסיבה להתגייסות הארגון הייתה המחסור במתן שירותים לערביי הצפון ו"רשלנות הממשלה בכל הנוגע למקלטים ולמרחבים מוגנים בכפרים הערביים בצפון". כדי לפצות את הילדים על "חוסר המחויבות של הממשלה כלפיהם", הרכיב הארגון ערכת הפעלה למקלטים והפיץ אותה בכל יישובי הצפון הערביים. הארגון גם הכין ציוד לבית ספר לאלפי ילדים במגזר הערבי. כמו כן התגייס הארגון "לתת מענה לכל הפניות הנוגעות להתמודדות עם מצבי לחץ או חרדה".

4. חברות עסקיות ותורמים פרטיים נענו לבקשות סיוע שהופנו אליהם ועסקו בימי המלחמה גם בפעילות שאינם עוסקים בה בדרך כלל. להלן מספר דוגמאות:

(א) חברת טלפונים הקימה מוקד מידע שנועד לספק תמיכה וסיוע לתושבי הצפון; כמו כן סיפקה החברה אלפי פריטי ציוד למקלטים והסיעה תושבים להתרעננות במרכז הארץ.

(ב) חברת טלפונים אחרת מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2007 כי היא קיבלה בקשות רבות לקבלת עזרה, פרטיות וציבוריות, וכדי לטפל בבקשות הקימה ועדה שתפקידה היה למיין אותן ולהחליט לאילו מהן להיענות ובאיזה אופן. במתן הסיוע פעלה החברה בשיתוף פעולה עם לשכות רווחה של רשויות מקומיות בצפון ועם כמה ארגונים, ובמסגרת הסיוע מימנה אירוח של אלפי ילדים מהצפון באתרי פעילות במרכז הארץ ואירוח של עשרות משפחות במלונות באילת ובתל אביב, סיפקה מזון וציוד לתושבים בצפון, ארגנה מופע במקלטים והעניקה ללקוחותיה בצפון הטבות בשימוש בטלפון הנייד. העלות הכוללת הישירה של פעולות הסיוע של החברה הסתכמה, לפי הערכתה, ב-2.35 מיליון ש"ח.

(ג) חברת טלפונים נוספת מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2007 כי התקינה קווי אינטרנט וטלפון בכ-500 מקלטים ביישובי הצפון; אירחה במתקניה תושבים מקריית שמונה ומכרמיאל;

קיימה במרכז הארץ "יום כיף" לתושבי כרמיאל ושלחה חבילות של מוצרי יסוד וצעצועים לתושבי כסרא סמיע. העלות הכוללת של פעולות הסיוע הסתכמה, לפי הערכת החברה, בכ-320,000 ש"ח.

(ד) חברה מסחרית גדולה מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2007 כי היא קיימה פעילות סופי שבוע למשפחות מהצפון שהתארחו בדרום (וכן לילדי שדרות ויישובי עוטף עזה); חילקה חבילות שי לילדי מועדוניות שהיא מאמצת; סייעה לעולים נזקקים שאירחו מפונים; חילקה ישירות חבילות מזון בקרב נזקקים בצפון וקיימה יום כיף לילדי רשויות בצפון. לפי הערכת החברה, העלות הכוללת של פעולות הסיוע שלה בימי המלחמה הסתכמה בכ-300,000 ש"ח.

(ה) בנק מסחרי הכין וחילק 10,000 ערכות פנאי ומשחק לילדי הצפון וכן ערכות פנאי, מכשירי רדיו, ממתקים וכיו"ב לפצועים בבתי החולים; תרם לשני בתי חולים בצפון, סיפק לתושבים בצפון ערכות מזון, מזגנים וציוד חשמלי אחר; וארגן ומימן הסעות של מאות ילדים ותושבים מהצפון לימי כיף במרכז הארץ ואירוח של ילדי אקו"ם מהצפון בבתי מלון במרכז. לפי הערכת הבנק, תרומתו הכוללת בימי המלחמה הסתכמה בכ-2.5 מיליון ש"ח.

(ו) בנק מסחרי אחר חילק אלפי פריטים וארוחות במקלטים ובמחנות צה"ל, ואילו חברה מסחרית סיפקה עשרות אלפי חבילות מזון.

פעילות הגופים בתחומים שבאחריות רשויות השלטון

ממצאי הביקורת עולה שחלק ניכר מפעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים נעשתה בתחומים שהטיפול בהם הוא באחריות רשויות השלטון הממלכתית והמקומי, לאחר שהתברר לגופים האמורים שהרשויות לא עשו די למילוי צורכי התושבים באותם תחומים.

1. **אספקה וחלוקת מזון:** אף שהרשויות המקומיות הן האחראיות לאספקת מזון לאוכלוסייה השהיה במקלטים, רשויות מקומיות בצפון לא ביצעו את פעולות ההיערכות שנקבעו בנוהלי החירום הרלוונטיים¹⁴. עקב כך הן לא היו ערוכות בעת המלחמה לחלוקת מזון לאלפי תושבים, ועיקר הפעולות של חלוקת מזון לתושבי הצפון ששהו במקלטים נעשו בידי גופים תורמים והתנדבותיים; גופים אלה מימנו את עלות המזון וגם סיפקו את האמצעים הלוגיסטיים וכוח האדם הנחוצים לחלוקתו.

2. **פינוי תושבים:** ככלל, האחריות לפינוי אוכלוסייה מאזורים מותקפים מוטלת על הממשלה, אולם הפינוי מחייב החלטת ממשלה. מאחר שהממשלה לא החליטה על פינוי אוכלוסייה מהצפון בימי המלחמה, אך רבים מתושבי הצפון ביקשו למצוא מפלט באזורים אחרים בארץ, עסקו הגופים התורמים וההתנדבותיים בחלק נכבד מפעולות הפינוי, בעיקר בפינויים של תושבים מעוטי יכולת, ואף הבטיחו למפונים שירותים שאפשרו שהייה ממושכת במקומות הפינוי.

3. **מקלטים:** הרשויות המקומיות גם נושאות באחריות להכנת המקלטים הציבוריים ולתחזוקתם. כמו כן נדרשות רשויות מקומיות לפקח על תחזוקת המקלטים הפרטיים. המקלטים הקיימים, הציבוריים והפרטיים, אינם ערוכים לשהייה ממושכת בהם משום שנבנו לפי תפיסה שנקבעה בראשית שנות המדינה, ולפיה מקלט ישמש מקום מסתור לשעות אחדות עד יומיים-שלושה בלבד¹⁵. בשל התמשכות המלחמה נאלצו רבים מתושבי הצפון לשהות במקלטים זמן רב בימי הקיץ החמים (בכמה מיישובי הצפון נמשכה השהייה 34 ימים), והתעורר צורך דחוף לספק למקלטים פריטי ציוד כגון מזגנים, מאווררים, מזרנים, גופי תאורת חירום וטלוויזיות כדי להקל את

14 ראו הערה 4.

15 ראו בפרק "מיגון ומקלט ברשויות המקומיות בצפון", עמ' 451.

השהייה בהם. מאחר שלחלק ניכר מהמקלטים בצפון לא סופק הציוד האמור, נרתמו הגופים התורמים וההתנדבותיים לסייע בעניין, והציוד סופק לרבים מהמקלטים בתוך זמן קצר.

4. **סיוע לחיילי צה"ל:** הגופים התורמים וההתנדבותיים עסקו גם בסיוע לחיילים וליחידות בצבא אף בתחומים שמחובתו של צה"ל לטפל בהם. עיקר פעילות הסיוע נעשתה בעקבות פניות של חיילים ומפקדים.

משרד ראש הממשלה הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באפריל 2007 כי אזרחי המדינה והיהודים בתפוצות תרמו במהלך המלחמה בהיקפים של מאות מיליוני שקלים, וכי "הממשלה והעומד בראשה מעודדים תרומה שכזו לאוכלוסייה, תרומה שעולה בקנה אחד עם מסורת ישראל והערכים עליהם גדלנו כולנו... כאמור איננו רואים פסול בכך שעמותות נרתמות לסייע לרשויות השלטון ובלבד שהשלטון מוביל את התהליך, מתאם אותו ופועל על בסיס נהלים מסודרים הנקבעים בימי שיגרה והמבטיחים כי התרומה תגיע למי שאכן זקוק לה".



בחירת תחומי פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים בימי המלחמה והיקפה מול תפקודן של רשויות המדינה באותם תחומים מלמדת שפעילות זו היה בה כדי לפצות, ולו באופן חלקי, על מחדלי רשויות השלטון, שלא היו ערוכות לספק מענה הולם לצורכי אוכלוסיית הצפון בימי המלחמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים, בעיקר ארגוני החברה האזרחית, חשובה מאוד לקיומה ולחזוקה של החברה בישראל. ואולם ראוי שבתחומי הפעילות שבאחריות רשויות השלטון ימלאו הגופים האמורים בעיקר תפקידים משלימים לאלה של הרשויות, ואין זה רצוי שיבואו במקום רשויות השלטון וימלאו את התפקיד המרכזי בכל הקשור לסיפוק צורכי האוכלוסייה. הישענות יתר של רשויות השלטון על גופים אלה, בייחוד אם היא נעשית בלא תכנון מוקדם ובלא תיאום אתם, עלולה ליצור בקרב האזרחים תחושת אי-ודאות באשר לסייע שיקבלו מרשויות השלטון בעת חירום, והיא אף מקטינה את הסבירות שהסיוע לאזרחים בעת חירום יינתן על פי אמות מידה אחידות ככל האפשר, ובאורח יעיל ככל הניתן.

יודגש כי האחריות לאספקת צורכי התושבים בעתות חירום מוטלת על רשויות השלטון, והן שאמורות לסייע לאוכלוסייה הנתונה במתקפה כדי להבטיח את הישרדותה; ואין זה ראוי שאחריות זו תתחלק בין לבין גופים התנדבותיים, שבחירת תחומי פעילותם נתונה לשיקול דעתם הבלעדי, ועצם פעילותם אינה מובטחת. כל סטייה מעיקרון זה בעתיד עלולה לגרום לתוצאות לא רצויות כגון אלה שנגרמו בימי המלחמה.

היערכות רשויות השלטון לפעילות מתואמת עם הגופים התורמים וההתנדבותיים בעת חירום

היערכות משרדי הממשלה

לשיתוף פעולה בין רשויות השלטון ובין הגופים התורמים וההתנדבותיים נודעת חשיבות רבה בעתות שגרה ועל אחת כמה וכמה בעתות חירום, שבהם נדרש לספק במהירות וביעילות, בתנאים קשים במיוחד, צרכים גדולים מאוד של האוכלוסייה. שיתוף פעולה עשוי להגביר את היעילות והאפקטיביות של פעולות הגופים האלה ולהבטיח כי המשאבים יופנו למקומות ולתושבים הנוזקים לכך. כל פעולה משותפת של גורמי השלטון עם הגופים התורמים וההתנדבותיים חייבת להיעשות תוך הקפדה על האוטונומיה שלהם, הנגזרת מעצם מהותה של פעולת ההתנדבות.

היבטים של הזיקה שבין המגזר הממשלתי למגזר השלישי כבר נבחנו בעבר בידי מומחים ואנשי ציבור.

בשנת 2000 יזם המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי שבאוניברסיטת בן גוריון בנגב את הקמתה של ועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו, שבראשה עמד הפרופ' יצחק גל-נור, וחבריה היו מומחים ואישי ציבור (להלן - ועדת גל-נור). הוועדה פרסמה ביוני 2003 דוח מסכם ובו המליצה בין היתר כי ברמה הממשלתית יש להתחיל מיד בתהליך לגיבוש מדיניות כלפי המגזר השלישי; וכי על הממשלה להצהיר שבכוונתה להסדיר את יחסי הגומלין בין רשויות השלטון לבין ארגוני המגזר השלישי; כמו כן הצביעה הוועדה על הצורך לעודד את "בניית היכולת" של ארגוני המגזר השלישי באמצעות הכשרת עובדים ומתנדבים וכי על הממשלה לתמוך בהקמת תכניות לימוד ומסגרות הכשרה ייחודיות לעובדים, לחברי הנהלות ציבוריות ולמתנדבים בארגוני המגזר השלישי. כמו כן המליצה הוועדה על הסדרת היחסים בין הממשלה לארגוני המגזר השלישי באמצעות מסמך הצהרתי שייקרא "מנשר הארגונים החברתיים"¹⁶.

ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה החליטה בינואר 2004 להקים ועדה, בראשות מר יורם ארידור, שתמליץ בעניין סיוע המדינה למוסדות ציבור ובעניין מדיניות הממשלה (להלן - ועדת ארידור). באפריל 2006 הגישה הוועדה את המלצותיה ליו"ר ועדת השרים, ובהן נכתב, בין היתר, כי הוועדה רואה חשיבות רבה בהידוק הקשר ובהגברת שיתוף הפעולה בין הממשלה לבין המגזר השלישי. הוועדה המליצה לממשלה להכין מנשר בנוגע למדיניות הממשלה כלפי מגזר זה.

הצורך בהסדרת היחסים בין רשויות השלטון לבין ארגוני המגזר השלישי בעת שגרה כבר נדון בדוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2005¹⁷. בדוח העיר המבקר על הצורך בתיאום בין הגופים התורמים וההתנדבותיים לבין השלטון המרכזי בכל הנוגע לשאלות מדיניות ובקיום עבודה משותפת בין נציגיהם. עוד נאמר בדוח כי בתחום הפעילות של משרד הרווחה הוקמו בשנת 2004 ארבע ועדות היגוי כדי לקדם את העניין, וכי על משרד האוצר או על נציבות שירות המדינה להרחיב את פעולות התיאום גם לכלל משרדי הממשלה העוסקים ברווחה, ובהם משרד הבריאות, משרד הבינוי והשיכון ומשרד החינוך. כמו כן נכתב בדוח כי יש לכלול גם כללים ועקרונות להעברת פעילויות שבאחריות משרדי הממשלה לארגונים שאינם שייכים למגזר השלישי, כגון חברות פרטיות.

בדוח שפרסם במרס 2006 המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי באוניברסיטת בן גוריון בנגב, נכתב כי המלצותיה של ועדת גל-נור אומצו באופן חלקי בלבד וללא תיאום וחשיבה מערכתית

16 דוח הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו - דוח מסכם. פורסם ביוני 2003 על ידי המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי בישראל, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

17 ראו דוח שנתי 55' של מבקר המדינה (2005), בפרק "היערכות משרדי ממשלה לרכישת שירותים חברתיים ממקורות חוץ", עמ' 754-751.

כוללת. על פי הדוח, צעדים ליישום המלצות הוועדה ננקטו על ידי משרד העבודה והרווחה והשר לענייני חברה וירושלים.

הביקורת העלתה כי עד מועד פרוץ המלחמה לא נעשו פעולות ממשיות במישור הממשלתי ליישום המלצותיהן של ועדת גל-נור וועדת ארידור בדבר הסדרת יחסי הגומלין בין המגזר הממשלתי לבין המגזר השלישי.

פעילותם הנרחבת והמבורכת של הגופים התורמים וההתנדבותיים, שנתנו את הסיוע העיקרי לאוכלוסייה בימי המלחמה, נעשתה בלא שהגופים הממשלתיים נערכו כראוי מבעוד מועד לתיאומה ולהכוונתה. גם לא נעשה תיאום מוקדם, על סמך מיפוי צרכים בסיסי, בנוגע לתחומים העיקריים שמומלץ שהגופים התורמים וההתנדבותיים יפעלו בהם כדי להשלים את פעולתם של הגופים הממלכתיים שנועדו לטפל באוכלוסייה בעת חירום. ממצאי הביקורת מלמדים שבגלל אי-ההיערכות המוקדמת של הממשלה נפגעה יכולתם של הגופים התורמים וההתנדבותיים לספק את צורכי אוכלוסיית הצפון בימי המלחמה ביעילות ובאפקטיביות המרבית על אף המשאבים הרבים שהקצו לכך (ראו להלן).

בעניין זה ציין משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) בתשובתו למשרד מבקר המדינה באפריל 2007 כי גם אם משרדי הממשלה לא עסקו בתיאום מדיניות, הרי שביזומה של היחידה להתנדבות שבמשרד הרווחה, יש ב-33 רשויות מקומיות בצפון, במסגרת המחלקה לשירותים חברתיים, "פונקציה של רכו התנדבות" אשר תפקידו לעסוק בתיאום ובארגון הפעילות ההתנדבותית. משרד הרווחה הוסיף כי בכוונתו להפעיל, בשיתוף הג'וינט, תכנית לקידום שיתוף הפעולה עם המגזר השלישי גם בעת חירום.

לתשובת משרד הרווחה צורף מסמך שהכין במסגרת הפקת לקחי המלחמה האגף למחקר, תכנון והכשרה הפועל במשרד, ובו הומלץ לסגל הבכיר של המשרד במרס 2007, בין היתר, לגייס ולהכשיר מתנדבים יחידים לעתות חירום; להגדיר את תפקידיהם; לתגבר את השטח בצוותי מתנדבים בעת חירום ולהעניק מינוי למתנדבים אלה ולבטח אותם.

כדי להסדיר את מערכת היחסים בין משרדי הממשלה לבין הגופים התורמים וההתנדבותיים בעת חירום, יש לקיים דיון ("שולחן עגול") בהשתתפות נציגים מכל הצדדים (נציגי הגופים התורמים וההתנדבותיים ונציגי השלטון המרכזי והמקומי), שבו יתבחן השאלה העקרונית באשר למקומם והשתלבותם של הגופים האלה במערך הסיוע שיינתן לאוכלוסייה בעת חירום. בבחינת השאלה האמורה יש להביא בחשבון את הצורך לשמור על העיקרון ולפיו הממשל הוא האחראי למתן עיקר הסיוע לאוכלוסייה בעת חירום מחד גיסא ואת מגבלותיו של המגזר השלישי בכל הנוגע לפעילות בעתות חירום מאידך גיסא. כמו כן ראוי שבמסגרת גיבוש המדיניות הממשלתית בנוגע למגזר השלישי תלובן גם השאלה העקרונית באשר לאפשרות אופן השתלבותם של כלל הגופים התורמים וההתנדבותיים בהיערכות רשויות השלטון לעתות חירום, ויסוכמו עקרונות מנחים בעניין זה.

היערכות הרשויות המקומיות

הרשות המקומית היא גורם מרכזי בטיפול באירועי חירום בעת רגיעה ובשעת מלחמה בשל תדירות מגעיה עם האוכלוסייה והיותה נקודת המפגש של כלל גופי החירום הממלכתיים. הנורמות הנוגעות לתפקודן של הרשויות המקומיות בעת חירום נקבעו בחוקים, בתקנות, בהחלטות ממשלה, בנוהלי

מל"ח (משק לשעת חירום), במשימות ההתגוננות של פיקוד העורף וכן בנהלים משותפים והסכמות שנקבעו בשנים האחרונות בין כלל הגורמים הנוגעים בדבר.

בהחלטה של ועדת השרים לענייני חברה ורווחה מפברואר 1981 נקבע כי "בכל רשות מקומית-אזורית תוקם לשכת התנדבות אחת, שתהיה במסגרת הרשות המקומית. תפקידה העיקרי יהיה לשמש 'לשכת עבודה' מקומית למתנדבים וגוף מתאם בין ארגוני המתנדבים ושלוחות המשרדים השונים".

בנובמבר 2002 הוציא המטה הארצי של מל"ח נוהל בין-משרדי שנושאו ארגון הפעלת מתנדבים ברשות המקומית בעת חירום (להלן - נוהל ההתנדבות). הנוהל מתמקד בהתנדבות בעתות חירום ומשבר בלבד, ונקבע בו בין היתר כלהלן: נושא ההתנדבות יוסדר בכל רשות מקומית בנוהל חירום; מערך ההתנדבות בכל רשות יכלול "ועדה לתיאום ארגון ההתנדבות", "לשכה להכוונת מתנדבים" ומוקד מידע למתנדבים; תפקידי הוועדה יהיו, בין היתר, לתכנן את פריסת גופי ההתנדבות והפעלתם בעת חירום ולפעול לגיוס וקליטה של מתנדבים בעת שגרה.

1. נמצא שככלל, במרבית הרשויות המקומיות בצפון שנבדקו לא הוקם המערך הארגוני למימוש נוהל ההתנדבות, ולא הוקמו לשכות התנדבות שנועדו לשמש, בין היתר, גוף מתאם בין ארגוני המתנדבים.

2. (א) בדצמבר 2002 הופץ לכל העיריות תיק אב להפעלת עירייה בעת חירום, ובפברואר 2004 הופץ תיק אב להפעלת מועצה מקומית בעת חירום¹⁸. בדצמבר 2004 הפיץ מל"ח נוהל בנושא התכנון, הארגון והתפעול של מערך מל"ח ברשות המקומית, שהוא תמצית של עקרונות היערכות והפעולה המפורטים בתיקי האב להפעלת רשות מקומית בעת חירום.

במבוא של תיקי האב נכתב: "בתיק זה מרוכזות כלל המשימות והאחריות של הרשות המוניציפלית, כפי שהן מובנות ומוכרות כיום לכל העוסקים בנושא". כמו כן נכתב במבוא כי התיק כולל את דרכי הפעולה והתגובה הנדרשות מהרשות המקומית כשמתרחש אירוע חירום.

נמצא כי בכללים שנקבעו לתפקודן של הרשויות המקומיות בעת חירום לא נאמר דבר בנושא היערכותן של הרשויות לפעילות מתואמת עם הגופים התורמים וההתנדבותיים בעת חירום. נוהל ההתנדבות ותיקי האב עוסקים בעיקר בשילוב מתנדבים יחידים בפעילויות הרשויות המקומיות בחירום; אולם אין בהם התייחסות ממשית לפעילות מתואמת עם ארגונים אלה.

(ב) נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא נערכו מראש לפעילות מתואמת בעת חירום עם הגופים התורמים וההתנדבותיים.

עיריית טבריה הסבירה למשרד מבקר המדינה באפריל 2007 כי "הכמות הרבה של אנשים שחפצו לעזור ולתרום לא נצפתה, ועל כן העירייה לא הייתה ערוכה לכך"; וכי לאחר המלחמה היא החלה, בסיוע הג'וינט, בפרויקט שמטרתו חיזוק הקשר והעבודה השוטפת בינה ובין גופי המגזר השלישי הפועלים בעיר, וכן "מינתה אדם בתפקיד מנהל אגף לריכוז הפעילות בנושא המגזר השלישי".

למועצה המקומית שלומי יש נוהל עבודה, שגובש במהלך השנים, הנוגע למערכת הקשרים בינה לבין כמה גופים תורמים והתנדבותיים בעת רגיעה. ואולם לא נקבע בינה לבינם הסדר הנוגע לקשריה עמם בעת חירום. המועצה הכינה תכנית להפעלת בני נוער מתנדבים בעת חירום במשימות כגון חלוקת מזון, סיוע לאוכלוסייה ותגבור מרכזי פינוי, אך היא לא איתרה מבעוד מועד בני נוער מתאימים למשימות אלה, וממילא לא הכשירה בני נוער לביצוען.

18 על תיקי האב - שרוכזו בהם הכללים שנקבעו להפעלת רשות מקומית בעת חירום וכן הסכמות בין מל"ח, פיקוד העורף, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי - חתמו אלוף פיקוד העורף, ממלא מקום יו"ר ועדת מל"ח העליונה, ראש מינהל שירותי חירום ותפקידים מיוחדים במשרד הפנים ויו"ר מרכז השלטון המקומי.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שנבדקו כי בכפוף לעקרונות המנחים שעליהן לקבוע באשר לאופן השתלבותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים בהיערכותן לטיפול בעורף בעת חירום, ראוי לבחון את הצורך בקביעת נוהל שיסדיר את עבודתן עם גופים אלה בעת חירום. בעת גיבוש הנוהל ראוי לבחון בין היתר מגוון נושאים, כגון הקמת מאגר מידע ובו פרטים על גופים תורמים והתנדבותיים שיכולים לסייע בעת חירום, על סוג הסיוע והיקפו ועל מידת הזמינות של הסיוע בהתחשב במרחק מהמקום שבו הוא נדרש ובזמני התראה מוגדרים; מיפוי צרכים פוטנציאליים של האוכלוסייה בעת חירום; הקמת לשכות להכוונת מתנדבים שיוכלו לייעל את פעילותם לטובת התושבים; הגדרת צרכים משלימים שאספקתם עשויה לסייע לאוכלוסייה; יצירת תיאום מקדים עם נציגים של גופים תורמים והתנדבותיים המעוניינים בכך; קביעת ממלאי תפקידים בעירייה שיהיו אחראים לתיאום הפעילות עם גופים אלה; קביעת מנגנון ונהלים לאספקת ולחלוקת ציוד, מוצרים ושירותים לאוכלוסייה.

הכוונת פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים ותיאומה בימי המלחמה

היקף פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים בימי המלחמה, השטח הנרחב שבו התקיימה, והעובדה שחלק ניכר ממנה היה סיוע לתושבים שישבו באלפי מקלטים בעשרות רשויות מקומיות חייבו פעולות תיאום והכוונה במישור הממלכתי ובמישור המקומי.

התיאום וההכוונה במישור הממלכתי - מרכז הניהול הלאומי

1. לפי הנחיית ראש הממשלה החל משרדו להפעיל ב-25.7.06, כשבועיים לאחר תחילת המלחמה, מרכז ניהול לאומי (להלן - המנ"ל) שנועד, לדברי מנכ"ל המשרד, לרכז ולתאם את מתן הסיוע לתושבי הצפון, לספק תמונת מצב עדכנית לראש הממשלה ולמנכ"לים של משרדי הממשלה כדי לקדם את הטיפול בבעיות המתעוררות, לתאם בין פעולות משרדי הממשלה ולספק את הצרכים של תושבי הצפון.

למנ"ל מונו עובדים ממשרד ראש הממשלה, ולמנהלו מונה עוזר מזכיר הממשלה. מטה המנ"ל הוקם באזור הקריות שבמפרץ חיפה. בסיכום דיון של צוות הנהלת חירום ממשרד ראש הממשלה שהתקיים ב-23.7.06 (היום השנים עשר לתחילת המלחמה), יומיים בטרם הוקם המנ"ל, הוחלט כי העבודה השוטפת עם עמותות תיעשה באחריות ראש אגף תיאום ובקרה במשרד ראש הממשלה, וסוכם כי יש לוודא שתהיה שוויוניות במתן הסיוע.

ממסמכים שנאספו בביקורת ומשיחה עם בעלי התפקידים הבכירים במנ"ל עולה שיעקר פעילות המנ"ל עם הגופים התורמים וההתנדבותיים בימי המלחמה הייתה בשלושה תחומים, כלהלן:

(א) מזון : ב-25.7.06 סוכם בלשכת מנכ"ל משרד ראש הממשלה כי את חלוקת המזון יעשו שתי קבוצות של ארגונים: עמותת מאיר פנים תחלק מזון ביישובים צפת וחצור הגלילית, ועמותת סקט"א-רש"י וקרן הידידות ביתר היישובים בצפון; וארגון אש"ל-ג'יונט יחלק מזון לזקנים

ולמוגבלים. עוד סוכם כי לצורך זה תתקשר המדינה בהסכם עם הארגונים סקט"א-רש"י, מאיר פנים ואש"ל-ג'וינט ב"סכום של עד 50% מול כל קבוצה"¹⁹.

(ב) חלוקת מזגנים וטלוויזיות שנתרמו: המנ"ל ייעץ לסוכנות באילו מקלטים ציבוריים יש להתקין מזגנים וטלוויזיות, והסוכנות דיווחה לו על חלוקתם.

(ג) הוצאת תושבים להתרעננות: המנ"ל סייע בתיאום פעילותם של משרדי התיירות והחינוך, בעיקר עם פעילותם של הארגונים סקט"א-רש"י ותגלית²⁰, ובעיקר בהקמת מרכז מידע במשרד התיירות בשבוע האחרון של המלחמה²¹.

2. (א) נמצא כי בעיצומה של המלחמה, בעת שהמנ"ל החל לטפל בפעילות ההתנדבותית, לא היה בידו מידע על כל הגופים התורמים וההתנדבותיים הפועלים בימים כתיקונם בשיתוף עם הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה, וממילא אף לא על כל הגופים שהחלו לפעול בצפון בתחילת המלחמה.

(ב) על פי המידע שריכז משרד מבקר המדינה קיימו בימי המלחמה מאות גופים תורמים והתנדבותיים פעולות בתחומים שונים ומגוונים. בביקורת נמצא כי המנ"ל פעל עם שישה-שבעה גופים התנדבותיים גדולים, בעיקר בתחום חלוקת המזון, ואילו הרוב המכריע של הגופים פעלו ללא כל תיאום והכוונה במישור הממלכתי. בפגישות שקיימו עם נציגי משרד מבקר המדינה מסרו ראשי גופים שלא הייתה "כתובת" שתפנה את התרומות והפעילויות על סמך מידע בדבר הצרכים.

בפועל היקף הפעילות של הגופים התורמים וההתנדבותיים שנעשתה בתיאום עם המנ"ל היה מצומצם בהשוואה להיקף הפעילות הכולל של הגופים האלה בימי המלחמה.

(ג) נמצא כי המנ"ל לא יזם פנייה לגופים תורמים והתנדבותיים, לרבות בכלי התקשורת, כדי ליידע אותם על האפשרות לפנות אליו לצורך תיאום והכוונה של פעילותם בצפון. כמה ראשי גופים כאמור מסרו למשרד מבקר המדינה כי לא ידעו כלל שבמשרד ראש הממשלה הוקם גוף שאמור לעסוק בתיאום פעילותם, וכי בכל הנוגע לפעילותם של משרדי הממשלה ושל חלק מהרשויות המקומיות הייתה הרגשה שאין יד מכוונת.

(ד) כדי לכוון ולתאם כראוי את פעילות הגופים התורמים וההתנדבותיים היה צורך לקבל מידע מפורט, המתעדכן באופן שוטף, בעיקר בשלושת הנושאים האלה: הצרכים של הרשויות המקומיות, ההצעות של גופים תורמים והתנדבותיים להגשת סיוע ופעולות הסיוע שעשו גופים כאלה. נמצא כי מידע כזה לא היה בידי המנ"ל או בידי כל גוף אחר.

19 את פעילותן של שלוש העמותות האמורות בימי המלחמה ריכז ותיאם משרד הרווחה. יצוין כי נוסף על כך ריכז המשרד גם את פעילותם של מטה מאבק הנכים, ארגון הג'וינט והחברה למתנ"סים למתן מענה לצורכי אנשים עם מוגבלויות וקשישים.

20 עם העמותה סקט"א-רש"י חתם המנ"ל הסכם למימון מחצית עלות פעילותה. מנכ"ל ארגון תגלית מסר למשרד מבקר המדינה במרס 2007 כי עלות הפרויקט "תגלית עם הצפון" (הוצאת תושבים מהצפון להתרעננות במרכז ובדרום) הסתכמה בכ-17.9 מיליון ש"ח, והשתתפות הממשלה בפרויקט הייתה בשיעור 30% (כ-5.4 מיליון ש"ח).

21 המנ"ל פעל גם בתחומים רבים אחרים, כגון הכנת דיווחים יומיים לראש הממשלה שכללו פרטים בדבר שיעור העובדים שהתייצבו לעבודה במשרדי הממשלה בצפון, בדבר תפקוד הרשויות על פי מידת ההתייצבות של עובדיהן לעבודה ובדבר מידת פעילותם של גופים שסיפקו שירותים חיוניים (כגון קופות חולים, בתי מרקחת, בנקים ודואר); טיפול בבעיות של תושבים שהועלו בסיועם שיעשה צוות של המנ"ל בשטח; גיוס 11 אנשי ניהול בכירים שיסייעו לרשויות מקומיות. עיקר פעילותו של המנ"ל, לדברי עובדים במשרד ראש הממשלה (שפעלו במנ"ל בימי המלחמה), היה ריכוז נתונים על דרישות למזון שהופנו למשרד הרווחה בכל יום ועל אספקת המזון בפועל.

להלן דוגמאות אחדות:

- (1) לעיריית נהריה סופקו יותר מ-12,000 ארוחות חמות ביום ואלפי חבילות מזון יבש ברוב ימי המלחמה, ובתום המלחמה נותרו במחסניה עודפי מזון גדולים²²; ואילו המועצה המקומית מראר, שפנתה למנ"ל באוגוסט 2006 פעמים מספר בבקשה לספק לה 400-600 ארוחות חמות ביום, לא קיבלה עד סוף המלחמה אף לא ארוחה חמה אחת.
- (2) עיריית טמרה ושפרעם והמועצות המקומיות ביר אל-מכסור, נחף ועראבה לא קיבלו תרומות משום גוף התנדבותי במשך כל ימי המלחמה²³.
- (3) ב-28.7.06 פנתה המועצה המקומית מראר למנ"ל וביקשה לספק לה ציוד החיוני לתפקודה, כגון ציוד לכיבוי אש, גנרטורים נגררים, תיקי רופא וערכות עזרה ראשונה. הבדיקה העלתה כי חלק מהציוד שביקשה המועצה לא סופק לה, וכי רוב הציוד האחר סופק לה בכמויות קטנות מהמבוקש, ולרוב זמן רב לאחר סיום המלחמה.
- (4) ב-31.7.06 פנתה המועצה המקומית עראבה למנ"ל וביקשה לספק לה ציוד בסיסי, כגון ערכות רפואה ועזרה ראשונה למקלטים, מערכת כריזה, גנרטור ומנות מזון, אך פנייתה לא נענתה כלל.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד ראש הממשלה כי העדרו של מידע מפורט, המתעדכן באופן שוטף, פגע ביכולתו של המנ"ל להגביר את היעילות והאפקטיביות של מאות פעולות הסיוע שנעשו בכל יום ולהבטיח חלוקה שוויונית בכלל המגזרים²⁴.

פעולות התיאום וההכוונה שעשו הרשויות המקומיות

בבחינת פעולות התיאום וההכוונה שעשו הרשויות המקומיות שנבדקו בכל הנוגע לפעילות ההתנדבותית נמצאו רוב הכשלים שנמצאו במישור הממלכתי. ככלל, בשל היעדר היערכות מוקדמת של הרשויות המקומיות להכוונת פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים ולתיאומה בעת חירום, יכולתן לעשות זאת בימי המלחמה הייתה תלויה במידת שיתוף הפעולה שלהן עם גופים אלה בימים כתיקונם.

הביקורת העלתה כי ברשויות המקומיות שנבדקו לא היה מידע מקיף על הגופים התורמים וההתנדבותיים שפעלו בצפון, וכי למרביתן היה קשר רק עם הגופים שפנו אליהן מיזמתם.

בתחומי הרשויות המקומיות בצפון פעלו גופים תורמים והתנדבותיים רבים, אך מאחר שלרוב הרשויות שנבדקו לא היה קשר עם מרביתם, יש שגופים פעלו בתחום רשות מקומית בלי לדעת אילו גופים אחרים כבר פועלים בה, וממילא בלי כל תיאום עם גופים אלה.

22 ראו להלן את הפרק "הטיפול בעודפי ציוד".

23 חוץ מ-5-6 אפודי מגן שקיבלה נחף מהסוכנות.

24 בעניין זה יצוין כי משרד הרווחה דרש מהרשויות המקומיות וקיבל מהן בכל יום, מהיום העשירי למלחמה ואילך, מידע על מספר מנות המזון הדרושות להן, ובהתאם לכך הנחה את שלוש העמותות שעמן פעל בנושא זה כיצד להקצות את המזון. עם זאת, הדיווחים מהרשויות המקומיות לא כללו נתונים בדבר המספר הכולל של מנות המזון שסופקו להן בכל יום (גם בידי ארגונים אחרים ותורמים פרטיים).

ההיערכות הלקויה של הרשויות המקומיות לתיאום פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים הייתה אחת הסיבות לכך שחלק מהגופים האלה בחרו לסייע לתושבים ישירות בלי ליצור קשר עם רשויות השלטון הממלכתי או המקומי. להלן דוגמאות:

1. מנכ"ל חברת טלפונים ניידים מסר לעובדי משרד מבקר המדינה בנובמבר 2006, כי פעמים רבות חילקה החברה את הציוד ישירות למקלטים משום שלא היה ביכולתן של רשויות מקומיות לכוון את פעילותה ולתאמה עמם.

2. הסוכנות היהודית סיפקה מזגנים וציוד אחר ישירות למקלטים לפי רשימת מקלטים שמסרו לה פיקוד הצפון ופיקוד העורף.

3. מנהל בכיר של בנק מסחרי מסר לעובדי משרד מבקר המדינה בנובמבר 2006, כי כמה מהרשויות המקומיות לא הסכימו לקבל את הציוד שהביא הבנק כדי לחלקו למקלטים, ולכן חילק הבנק את הציוד לתושבים, לאחר שמנהלי הסניפים שלו ביררו את מקום המקלטים.

4. מנהל חברת טלפונים ניידים מסר לעובדי משרד מבקר המדינה בדצמבר 2006, כי עובדי החברה ארגנו בעצמם חבילות מזון וציוד והעבירו אותן ישירות לנצרכים.

הרשויות המקומיות שנבדקו אף לא עשו בימי המלחמה מיפוי שיטתי כולל של צרכים על סמך המידע שקיבלו בכל יום, כדי למסור על פיו דיווח יומי על הצרכים לגופים התורמים וההתנדבותיים שפעלו בהן באותה עת²⁵. לדברי כמה מהגופים האלה הם עשו בעצמם מיפוי של צורכי התושבים או פעלו בעקבות פניות או מידע מזדמן מאמצעי התקשורת. להלן דוגמאות אחדות:

1. מנכ"ל עמותת מאיר פנים ציין כי בימים כתיקונם נוהגת העמותה לאתר את האוכלוסייה הנזקקת לעזרה לפי סקר צרכים שהיא עושה באמצעות העובדים הסוציאליים של הרשויות המקומיות, הממלאים טופס שהיא הכינה, ועל פיו נקבעים צורכי הנזקק; מאחר שמסיבות שונות לא הצליחה העמותה לנהוג כך בעת המלחמה, הקים מנכ"ל העמותה שני מוקדים טלפוניים, אחד בירושלים ואחד בצפון, ובימי המלחמה התקבלו בהם כ-226,000 בקשות של תושבים לקבלת סיוע כגון תרופות, מזון, ציוד או סעד נפשי.

2. מנהלת עמותת I.F.A מסרה כי ביומיים הראשונים של המלחמה עשו מתנדבי העמותה סקר צרכים של התושבים. הסקר התבסס על מידע שנאסף מיושבי מקלטים ציבוריים ופרטיים באמצעות טופס צרכים שהכינה העמותה, ולאחר שהתקבלה תמונת המצב, הציעה העמותה את עזרתה לראשי הרשויות המקומיות.

3. קרן מגי (ע"ר) דיווחה למשרד מבקר המדינה כי "לאחר שבועיים של לחימה ועם ההבנה כי המלחמה לא תסתיים במהרה, פנו התורמים שלנו מיוזמתם [ההדגשה במקור] וביקשו שנבצע פרויקטים כדי לעזור לילדי הצפון שהיו נתונים בסכנה עקב ירי הקטיושות".

4. מנכ"ל חברת טלפונים ציין כי פנה לרשויות מקומיות לאחר שנודע לו מצפייה בטלוויזיה על מצבם של המקלטים בכמה מקומות ושל האזרחים ששהו בהם.

25 המועצה המקומית שלומי החליטה להפנות כמעט את כל התרומות והציוד שקיבלה למטופלי מחלקת הרווחה, ולא עשתה מיפוי של צורכי התושבים האחרים.

פעולות תיאום שיזמו הגופים התורמים וההתנדבותיים

בעיית תיאום הפעילות של מאות גופים תורמים והתנדבותיים התבררה לרבים מהם במהלך המלחמה. לדוגמה, מנכ"ל עמותת לתת ציין כי "מהשטח עלתה בעיה כללית של איגום משאבים ותיאום בין מאות הגופים שפעלו - הרשויות, עמותות וגופים מסחריים".

בימי המלחמה ניסתה עמותת מאיר פנים להקים ארגון גג שיאגד מספר רב של גופים וחברות עסקיות שפעלו בצפון, ולשם כך פרסמה בעיתונים ב-18.7.06 מודעה שכותרתה "ישראל ביחד", ובה ביקשה מארגונים ומחברות להתאחד לביצוע פעילות משותפת לטובת תושבי הצפון. העמותה הצליחה לאגד כ-90 גופים, בהם גופים עסקיים גדולים ועמותות התנדבותיות. ארגון הגג תיאם פעילות התנדבותית נרחבת שבמסגרתה הוקם מוקד טלפוני ואויש בעשרות בני נוער. חולקו תרומות לכ-5,000 אזורחים; אורגנו כ-1,200 לינות של אזורחים בבתי מלון במרכז הארץ; וחולקו מאות אלפי פריטי מזון, כ-5,000 מזרנים ומאות רבות של פריטי ציוד למקלטים.

כמו כן היו גופים ששיתפו פעולה עם גופים אחרים. חברת טלפונים ניידים, למשל, חילקה חבילות מזון במקלטים באמצעות עמותת מאיר פנים; חברה אחרת פעלה במשותף עם עמותת התנדבותית להענקת מעון חוסים מהצפון למרכז הארץ למשך ימי המלחמה, והשתתפה עם עמותה אחרת במימון חלק מההוצאות על הענקת מחנה קיץ טיפולי שמתקיים בכל שנה בצפון למרכז הארץ והעברת ילדים חולים מהצפון לדרום.



הממצאים מצביעים שמרבית הגופים התורמים וההתנדבותיים שפעלו בצפון בימי המלחמה עשו זאת ללא תיאום והכוונה של גורם שלטוני ממלכתי או מקומי. בהיעדר יד מכוונת ומתאמת לא היה אפשר להתאים כראוי את היצע המוצרים והציוד ברשויות המקומיות לביקוש. במגבלות אלה פעלו הגופים כמיטב יכולתם ועל פי הבנתם בדבר הצרכים.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל האמור לעיל לא היה אפשר להפיק את מלוא התועלת מפעילותם המבורכת של הארגונים התורמים וההתנדבותיים. מן הראוי שרשויות השלטון הממלכתי והמקומי ייערכו היערכות מתואמת לעתות חירום שתכלול, בין היתר, הקמת מרכז מידע ארצי שירכז את כל הביקושים של הרשויות המקומיות והאוכלוסייה, ויוכל לספק תמונה מהימנה של הצרכים לארגונים תורמים או התנדבותיים שיהיו מעוניינים בכך.

פעילות גופים תורמים והתנדבותיים למען יחידות וחיילים בצה"ל

חלק מהגופים התורמים וההתנדבותיים עסקו בימי המלחמה גם בסיוע ליחידות הצבא וחייליו. הסיוע ניתן בעקבות קבלת מידע ובקשות שהצביעו על מחסור בציוד מבצעי, במזון ואף באמצעי לחימה. המידע התקבל בדרכים שונות, ובהן פניות ישירות של מפקדי גדודים ופלוגות; פניות לא

ישירות באמצעות אנשים שיש להם זיקה לגופים תורמים והתנדבותיים ובאמצעות מפעילים של גופים כאמור שפעלו בצפון והיו בקשר גם עם יחידות וחיילים²⁶.

בעקבות הבקשות שהופנו לגופים תורמים והתנדבותיים תרמו הגופים האלה ליחידות בצפון אלפי פריטים, ובהם בעיקר ציוד מבצעי ואמצעי לחימה, כגון אפודי מגן, מגיני עיניים, כוונות טלסקופיות, ערכות רפואיות וציוד עזרה ראשונה, כפפות תרמיות, נעלי הליכה מקצועיות ומימיות משופרות; מזון, לרבות ארוחות חמות; ציוד אישי, כגון מוצרי היגיינה, הלבשה תחתונה וגרביים, מגבות רחצה, טלפונים ניידים ותרמילים; מתנות וציוד אחר לחיילים פצועים.

להלן פרטים על פעילותם של כמה גופים תורמים והתנדבותיים למען חיילים ויחידות בצה"ל:

1. מנכ"לית עמותת I.F.A מסרה לעובדי משרד מבקר המדינה כי בסיוע שעשתה באזורים בצפון ששהו בהם גם יחידות של צה"ל התברר לה כי לחיילים היה חסר ציוד מבצעי, והדבר סיכן את שלומם. המנכ"לית ציינה כי העמותה סיפקה ליחידות בצה"ל ערכות רפואיות יקרות, תחבושות וחסמי עורקים; רכשה כפפות תרמיות ליחידת תותחנים שכמה מחייליה נכוו משום שלא צוידו בכפפות כאלה; סיפקה נעליים צבאיות באיכות גבוהה לגדוד חי"ר שחייליו סבלו מפצעי לחץ ברגליהם בשל נעליים לא מתאימות; ורכשה בחו"ל עבור חיילי גדוד אחר משקפיים מיוחדים המיועדים להגנת העיניים מרסיסים בעת לחימה, בעקבות טענות החיילים שהמשקפיים שקיבלו מצה"ל אינם מתאימים לחימה, והשימוש בהם מסכן אותם מאוד. כמו כן סיפקה העמותה לאחת היחידות כוונות טלסקופיות של כלי נשק המשמש לפריצה ליעד מבוצר וכן אלפי מימיות גמישות, המאפשרות ללוחמים לשנות מהן בלי להוציאן מהאפוד. לדברי המנכ"לית, העמותה סיפקה את הפריטים האמורים לאחר שנמסר לה שצה"ל לא נענה לפניית החיילים לספקם להם.

2. קרן מגי (ע"ר) מסרה למשרד מבקר המדינה כי לפי בקשת תורם מחו"ל העבירה ליחידה מובחרת באמצעות עמותת I.F.A תרומה גדולה למימון ציוד ואמצעי לחימה משופרים; כי תורם של הקרן מימן קניית נעלי הליכה מקצועיות עבור יחידת נח"ל; וכי העמותה העבירה לגדוד סיוע תרומות לקניית ציוד אישי ומימון ארוחה לגדוד בסיום המלחמה.

3. בנק מסחרי גדול סיפק לאחד מגדודי צה"ל כ-400 אפודי מגן בעקבות בקשה שהפנה מפקד הגדוד לעובדים בכירים בבנק, ולפיה חייליו נכנסו ללבנון ללא אפודי מגן. הבנק גם סיפק לחיילי צה"ל מימיות גמישות וערכות ציוד אישי; וכן סיפק לחיילים ערכות מזון יבש וארוחות חמות, לאחר שהחיילים התלוננו לפני עובדיו כי הם סובלים ממחסור במזון, וחלקם אף הציגו לפני העובדים חשבוניות על רכישת מזון באופן פרטי.

4. בנק מסחרי אחר סיפק לגדודי מילואים אפודי מגן וערכות של ציוד אישי, ולחיילי גדוד אחר תרם כסף לרכישת תרמילי גב, ערכות מים וחבילות שי.

5. חברה מסחרית גדולה שלחה לבסיסי צה"ל בגבול הצפון כלי רכב ובו מכוונות כביסה ומגהצים כדי לכבס ולגהץ את מדיהם ובגדיהם של החיילים.

6. חברה פרטית גדולה תרמה ליחידה צבאית גנרטור בניזין, תרמה לחיילים חבילות שי ובהן ציוד אישי ואף חילקה "חבילות אירוח" לחיילים שהיו בפעילות מבצעית.

26 בצה"ל יש כמה פקודות מטכ"ל העוסקות בנושא התרומות. פקודת מטכ"ל בנושא מתנות, טובות הנאה, תרומות, מגביות וקנסות קובעת כי חייל לא יקבל מתנה, תרומה או טובת הנאה מאדם או ממוסדות שאינם צבאיים עבור יחידה צבאית כלשהי, למעט במקרים שאושרו כמפורט בפקודת מטכ"ל העוסקת באימוץ יחידות צה"ל על ידי גופים אזרחיים. עוד נקבע בפקודת המטכ"ל כי אם הוצעה לחייל מתנה עבור יחידה צבאית כלשהי - יודיע על כך לראש מחלקת הפרט באכ"א (להלן - רמ"ח הפרט) ובפנייתו יציין החייל את פרטי התורם, את מהות קשריו של התורם עם היחידה, את סוג התרומה ואת כמותה. החייל יפעל בהתאם להנחיות רמ"ח הפרט.

7. חברת טלפונים סיפקה לחיילים 10,000 אשפות לנשיאת תחמושת (פאוצ'ים) ושרוכים; אירחה קבוצת חיילים ששירתו בצפון בבתי מלון, וכן העמידה לרשות החיילים שמונה עמדות ממוגנות ירי לטעינת טלפונים ניידים.

8. חברה מסחרית גדולה מסרה למשרד מבקר המדינה כי תרמה סכום כסף נכבד "עבור משלוח של תרמילים עם תכולה לשימוש האישי ולצרכיהם של לוחמי צה"ל הסדירים ששרתו בלבנון". חברה מסחרית גדולה אחרת ציינה כי תרמה בשיתוף ובאמצעות גוף אחר אלפי חבילות לחיילים. שתי חברות גדולות אחרות שלחו אף הן חבילות לחיילים.

9. עמותת גלילה - לקידום ופיתוח הגליל סיפקה אפודי מגן ליחידת המתנדבים של צה"ל שפעלה במעלות, וכן זוגות נעליים צבאיות קלות ליחידה מובחרת.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2007 כי מותר לקבל תרומות בתחום החינוך והתרבות, הרפואה (באישור קצין רפואה ראשי) ורווחת החייל והיחידה, וכי יש איסור מוחלט לקבל תרומות מגופים אזרחיים שלא באמצעות הגורם שהוסמך לכך. עוד מסר צה"ל כי החברות המסחריות הגדולות שביקשו לתרום בתחום רווחת הפרט עשו זאת בשיתוף פעולה ובתיאום עם האגודה למען החייל; וכי לפי הנחיה מפורשת של הרמטכ"ל ממרס 2003 אסור לקבל תרומות של אמצעי לחימה, ו"הנחיה זו תוטמע בתקנון קרן לב".

לדעת משרד מבקר המדינה, על צה"ל לבחון את הסיבות שהביאו חיילים ומפקדים לפנות לגופים תורמים והתנדבותיים שלא על פי פקודותיו ולבקש שיספקו להם אמצעי לחימה, ציוד מבצעי ומזון.

מחובתו של צה"ל לספק את הצרכים המבצעיים ואת המזון הדרושים לחייליו, ועליו לנקוט את כל הפעולות הדרושות לסיפוק צרכים אלה. כמו כן עליו לרענן את פקודות הצבא הקובעות את ההסדרים המינהליים הנוגעים לקבלת תרומות מגופים תורמים.

טיפולן של הרשויות המקומיות בתרומות שקיבלו

מעורבותן של הרשויות המקומיות בקבלת תרומות ובטיפול בהן מחייבת אותן לעשות את הפעולות הכרוכות בכך ביעילות ובשקיפות ועל פי כללי מינהל תקין. הביקורת העלתה כי בשל היעדר תכנון והכנה מוקדמים הרשויות המקומיות שנבדקו לא היו ערוכות מבחינה לוגיסטית לקלוט בימי המלחמה אלפי תרומות של ציוד ומנות מזון שתרמו אנשים פרטיים וגופים תורמים והתנדבותיים, ולחלק את התרומות באופן מושכל; ועקב כך לא נוצלו התרומות ניצול מיטבי לטובת האוכלוסייה.

הטיפול בתרומות בכסף או בשווה כסף

צ פ ת : פדרציית לוס אנג'לס בארה"ב העבירה לעיריית צפת ב-27.7.06 וב-14.8.06 תרומה בסכום כולל של כ-262,000 ש"ח. לתרומה שהתקבלה לא צורף מסמך שממנו אפשר ללמוד על ייעודה, אך לפי מועדי נתינתה סביר להניח שהיא יועדה לממן הוצאות של העירייה בגין המלחמה. בדיקת הטיפול בכספי התרומה העלתה כדלקמן:

1. כספי התרומה שהתקבלו בעיריית צפת הופקדו בחשבון ועד עובדי העירייה.
2. מכספי התרומה שילמה העירייה כ-39,000 ש"ח לבית מלון בירושלים בעבור אירוח קבוצת אנשים במשך ארבעה ימים. בעירייה לא נמצאו מסמכים שאפשר ללמוד מהם מי החליט על הקצאת הכספים לאירוח, ומדוע לא נעשה שימוש בכספים למטרה שלשמה נתרמו. כמו כן לא נמצאו בה מסמכים המלמדים מי היו חברי הקבוצה שהתארחו במלון, ולפי אילו אמות מידה נבחרו.
3. הסכום שנותר (223,000 ש"ח) הופקד בחשבון השוטף של העירייה ולא נעשה בו שימוש בימי המלחמה.

עיריית צפת הסבירה למשרד מבקר המדינה באפריל 2007 כי כספי התרומה הופקדו בחשבון הוועד משום שבעת קבלת התרומה "שהו בחדר עובדים שלא ידעו את מס' חשבון הבנק של עיריית צפת ונציג הוועד נתן מספר חשבון הוועד"; וכי חברי הקבוצה ששהתה במלון נבחרו על ידי "נציג ועד עיריית צפת ביחד עם החיילת שטיפלה בהוצאת משפחות לנופש".

ק ר י י ת ש מ ו נ ה : 1. עיריית קריית שמונה קיבלה בימי המלחמה תרומות בסך כ-940,000 ש"ח וכן תרומות במטבע חוץ, בסכום שווה ערך לכ-75,000 ש"ח. התרומות במטבע חוץ וסכום נוסף של כ-321,000 ש"ח הופקדו בחשבון הקרן לקידום קריית שמונה, לחינוך, תרבות וקהילה (להלן - הקרן).²⁷ לתרומות שהתקבלו לא צורפו מסמכים שמהם אפשר ללמוד על ייעודן, אך לפי מועד נתינתן (מרביתן התקבלו בתקופה מסוף יולי 2006 עד 14.8.06) סביר להניח שהן יועדו לממן הוצאות של העירייה בגין המלחמה.

הבדיקה העלתה כי בישיבת הנהלת הקרן באוקטובר 2006 הוחלט לייעד חלק מכספי התרומה למטרות שאינן קשורות למלחמה.²⁸

2. במהלך המלחמה קיבלה עיריית קריית שמונה תלושי קנייה מרשתות למכירת מזון. נמצא שמנהל אגף הרווחה של העירייה חילק את תלושי הקנייה לתושבים באחד מרובעי העיר.²⁹ הבדיקה העלתה כי ברשימת מקבלי התלושים לא תמיד צויין ליד שם המקבל מספר תעודת הזהות שלו. עוד נמצא כי לא נרשם מועד חלוקתם של תלושי קנייה שתורמו שתי עמותות. בעירייה אף לא היו מסמכים המעידים שהוחלט כיצד לחלק את התלושים בין חמשת רובעי העיר.

ש ל ו מ י : המועצה המקומית שלומי קיבלה במהלך המלחמה תרומות בסך כ-660,000 ש"ח. התרומות שימשו לרכישת תלושי מזון לתושבים, בעיקר לאלה הרשומים במחלקת הרווחה של המועצה. נמצא שהמועצה לא הקפידה להחתים את מרבית מקבלי התלושים על קבלתם.

27 הקרן היא עמותה ונוסדה במרס 2004. מטרותיה העיקריות הן "לממן, ליוזם, לארגן, ...לבצע לתחזק ולנהל בקרית שמונה מפעלי תרבות, חברה, חינוך, בריאות, ספורט תיירות, רווחה... וכן לתמוך ולהשתתף במפעלים אלה".

28 ואלה המטרות העיקריות שלהן יועדו כספי התרומות: 200,000 ש"ח למימון פעילותו השוטפת של המתנ"ס בעיר; 100,000 ש"ח למימון פעילותו השוטפת של בית הקשיש; 35,000 ש"ח למימון השתתפות של משלחות ילדים משלושה בתי ספר בקריית שמונה בספורט למחנות ההשמדה בפולין שנועדו להתקיים לאחר המלחמה; 8,000 ש"ח למימון פעילות (אימונים) של שחקן טניס מצטיין, תושב העיר; 15,000 ש"ח למימון נסיעה לשוודיה של 30 מילדי העיר.

29 לצורך טיפול מיטבי בצורכי האוכלוסייה חולקה העיר לחמישה רבעים.

הטיפול בציוד

רישום הציוד

הביקורת העלתה שהרשויות המקומיות שנבדקו לא הקפידו לרשום על פי כללי מינהל תקין את הציוד שנתרם להן ואת הציוד שחילקו לתושבים.

רישום הציוד שהתקבל: הרשויות המקומיות שנבדקו קלטו בימי המלחמה אלפי פריטי ציוד שנתרמו, ולא כולן הקפידו לרשום את הציוד על פי כללי מינהל תקין כמתחייב מכמותם ומערכם, כמפורט להלן:

1. עיריית צפת לא ניהלה רישום של רוב הציוד שקיבלה.
2. המועצה האזורית מרום הגליל לא רשמה את פריטי הציוד שהתקבלו אצלה, את כמותם, את מועד קבלתם ומי הגוף שתרם אותם.
3. רוב פריטי הציוד שנתרמו לעיריית קריית שמונה בימי המלחמה, כגון ציוד חשמלי רב ערך, מיטות למבוגרים ולילדים וחבילות מזון יבש, אוחסנו במחסן פרטי שהעמיד לרשותה תושב העיר (ראו להלן), ולא נמצא כל רישום בדבר הפריטים שאוחסנו במחסן.
4. עיריית נהריה, שקיבלה בימי המלחמה עשרות אלפי פריטי ציוד, ניהלה רישום של חלק ניכר מהפריטים האלה, ובאמצע ימי המלחמה החלה לנהל רישום ממוחשב שלהם.
5. עיריית טבריה לא ניהלה בימי המלחמה רישום עקבי של הציוד שקיבלה, של הציוד שחילקה ושל יתרות המלאי. עוד הועלה כי העירייה גם לא שמרה בידיה את מרבית תעודות המשלוח של הציוד שקיבלה.

עיריית טבריה הסבירה כי בעת המלחמה נקבע שכל התרומות יחולקו רק לפי הוראה מהמוקד העירוני, על בסיס פניות של תושבים; וכי המוקד העירוני העביר את הדרישות על טפסים מודפסים "הכוללים את שם האדם או המקלט, הכתובת והסחורה הנדרשת", וטפסים אלה שימשו טופסי ניפוק.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טבריה כי התבססות הרישום על טופסי הניפוק של המוקד העירוני אין בה די, וכדי שיהיה אפשר לעשות בקרה מלאה על תנועת המלאי והכמויות שנתרמו, יש לרשום את הנעשה בציוד מרגע קבלתו עד מועד ניפוקו, לרבות רישום יתרות המלאי בכל יום.

רישום הציוד שחולק: כדי שתהליך חלוקת התרומות לתושבים יהיה תקין ויכלול גם תיעוד של כל הפעולות הנוגעות לחלוקתן, יש ליצור בסיס מידע עדכני בדבר צורכי התושבים ולקיים קשר שוטף עם מוקד המידע שמופנות אליו בקשות של תושבים; לקבוע אמות מידה לחלוקת התרומות; להבטיח שהתושבים יטפלו כראוי בציוד שנתרם ולהכין מערכת רישום שתבטיח שקיפות, תמנע כפילות בחלוקת תרומות, תבטיח החזרתם וממילא תמנע היעלמות ציוד שנתרם לכלל התושבים ולרווחתם.

1. נמצא כי בעיריית צפת לא נרשם אילו תרומות חולקו ב-15 הימים הראשונים של המלחמה, כמה פריטים חולקו ולמי חולקו. יצוין כי חלק מהציוד שנתרם חולק לחברי מועצה או לעובדי עירייה בעקבות פתקים כתובים בכתב יד ששלחו למקום החלוקה. רק ב-2.8.06 החל פיקוד העורף לנהל את חלוקת התרומות שקיבלה העירייה (חוץ מארוחות חמות; בעניין זה ראו להלן) באמצעות תכנה ממוחשבת שהוזנה בנתונים על הציוד, לרבות כמויות הציוד שסופקו ומקבלי הציוד.
2. גם בעיריית קריית שמונה לא נוהל רישום של הציוד שחולק לתושבים. מבדיקת תעודות משלוח של ציוד שהתקבלו במחסן הפרטי האמור עולה שמדובר באלפים רבים של פריטי ציוד.

3. עיריית נהריה לא ניהלה רישום מרוכז ממוחשב של הציוד שחילקה בימי המלחמה, ורק לאחר סיום המלחמה ריכזה את כל הוראות הניפוק שנתנו עובדיה בימי המלחמה, והכינה לפיהן רשימה של הציוד שחולק.

4. לעיריית טבריה לא הייתה תכנה לניהול מחסן, והיא ניהלה רישום ידני חלקי בלבד של הציוד שחילקה לתושבים, ועל פי רוב גם לא נרשמו כמויות הציוד שנופק ומספרי תעודות הזהות של מקבלי הציוד. העירייה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי הרישום שנעשה לא רוכז באופן מקצועי, ולפיכך "שלחה את מנהל הרכש העירוני לקורס ניהול רכש ומחסנים כדי להכשירו לתפקיד במידה ונאלץ לחוות זאת שוב". העירייה ציינה כי "לא כל סחורה שנתרמה ניתנה לרישום מסודר".

אחסון הציוד

קליטה של אלפי פריטים, בכללם מכשירי חשמל כגון טלוויזיות ומזגנים, דורשת היערכות מתאימה לאחסונם, לרבות גיוס כוח אדם שיעסוק בכך. נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא היו ערוכות כיאות לאחסון הפריטים שנתרמו להן. להלן פרטים:

1. עיריית צפת הורתה לאחסן את הציוד שנתרם לה על במה בהיכל התרבות שלה. הבמה ניזוקה מכובד הציוד שהונח עליה, ומאחר שלא היה אפשר להגביל את הגישה אליה ולוודא שרק עובדים מורשים יטפלו בציוד, לא היה אפשר לשמור עליו כראוי.

2. כאמור לעיל, עיריית קריית שמונה נאלצה לאחסן את רוב הפריטים שנתרמו לה במחסן פרטי של תושב העיר שניאות לסייע לה. לעירייה אף לא היו מלגזות לפריקת הציוד ולהעמסתו.

3. הציוד שהתקבל בעיריית טבריה אוחסן בקומת הכניסה בבניין ההסתדרות בעיר, שלא התאים לפריקת ציוד ולאחסונו, ומשם נופק ישירות לתושבים. לעירייה לא היה כוח אדם מספיק שהוכשר לטפל בציוד ובמזון, ולא היו לה אמצעים לשינוע הפריטים שנתרמו, לקליטתם ולאחסונם, לרבות אמצעי קירור לשמירת המזון שקיבלה (רק באמצע המלחמה קיבלה העירייה תרומה של מכולת קירור).

במהלך המלחמה פנתה עיריית טבריה למנהל המחסן של אחד המלונות בעיר וביקשה ממנו לנהל בהתנדבות את הטיפול בציוד שאוחסן בבניין ההסתדרות ואת הציוד שחולק לתושבים הובילה באמצעות קבלנים וכלי רכב ששכרה וכן השתמשה בכלי הרכב של מחלקת הפיקוח העירוני.

4. הציוד שהתקבל במועצה האזורית מרום הגליל אוחסן במחסן של עמותה מקומית הפועלת בעת שגרה לטובת מטופלי מחלקת הרווחה.

הטיפול במזון

בימי המלחמה חילקו רשויות מקומיות עשרות אלפי מנות מזון שנתרמו לתושביהן, בעיקר מנות מזון טרי, שנדרשת היערכות מיוחדת לאחסונו ולהובלתו.

בביקורת נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא היו ערוכות במועד פרוץ המלחמה לטפל כיאות בקליטתם, באחסונם ובחלוקתם של עשרות אלפי פריטי המזון הטרי והיבש שקיבלו מגופים תורמים

והתנדבותיים בכל יום. היערכותן הלקויה של הרשויות באה לידי ביטוי בעיקר באחסון המזון ובחלוקתו.

להלן שתי דוגמאות בולטות:

1. בשבוע הראשון של המלחמה לא היו לעיריית נהריה מחסני קירור מספיקים כדי לקלוט את כל המזון הטרי שנתרם לה. מרבית המזון הונח על רחבה חשופה לשמש, וחלק ממנו התקלקל ונזרק. רק לאחר כשבוע סיפק לעירייה מפעל מקומי קרון קירור, והוא שימש בעיקר לאחסון מזון מבושל, חלב ופירות. מפרוטוקול ישיבת מועצת העיר שהתקיימה באוקטובר 2006 עולה שחבילות המזון היבש לא אוחסנו בתנאים מתאימים, וחלק גדול מהן נזרק בתום המלחמה.

2. במשך כל ימי המלחמה לא ניהלה עיריית צפת רישום מסודר של מנות המזון החמות שנתרמו ושל המנות שחולקו. העירייה נהגה לחלק מזון למי שביקשו זאת, רובם באמצעות פנייה למוקד העירוני; המזון חולק בסבכים בלי לבדוק אם המבקשים שוהים בביתם או פונו, או אם הם עדיין זקוקים למזון.

לדעת משרד מבקר המדינה, חלוקת המזון בדרך זו לא היה בה כדי להבטיח שהמזון יחולק למי שאכן זקוקים לו.

היקף הפעילות שנעשתה במהלך המלחמה בתחום הטיפול במזון דורש לקיים מערך מתאים לקליטה, לאחסון ולחלוקה של המזון בעתות חירום.

תוצאות הלוואי של הטיפול הלקוי בתרומות

הרישום הלקוי של הציוד שנתרם ושל הציוד שחולק, אופן אחסונו ואופן חלוקתו לא אפשר לקיים פיקוח ובקרה נאותים על הטיפול בתרומות.

במשרד מבקר המדינה התקבלו עשרות תלונות על חלוקה לא שוויונית של תרומות, חלוקה למקורבים או אי-התאמה בין הפריטים שחולקו ובין הצרכים, ואף תלונות בדבר גנבת פריטים שנתרמו. ואולם בשל היעדר רישום נאות של התרומות שהתקבלו והתרומות שחולקו התקשה המשרד לברר את התלונות האלה.

סמנכ"ל של עמותה מסר כי פעילי העמותה טענו שחלק מהמזון שסופק לתושבים באמצעות רשויות מקומיות נעלם ולא הגיע ליעדו; וכי יש בידיהם פרטים על משאיות עמוסות ציוד שנתרם, לרבות מוצרי חשמל, שלא הגיעו ליעדן. עוד מסר הסמנכ"ל כי פעילים של העמותה היו אף עדים למעשי גניבה.

מנכ"ל של גוף אחר ציין כי הרשויות המקומיות חילקו את הסיוע בחוסר יעילות ומשיקולים לא ענייניים, וכי בכמה יישובים אף נעלם ציוד.

לדברי בעלי תפקידים בכירים ב-12 גופים תורמים והתנדבותיים, מרבית הגופים בחרו לחלק את התרומות לאוכלוסיית הצפון שלא באמצעות הרשויות המקומיות, בעיקר מחשש ששיקולים זרים ישפיעו על החלטות הרשויות בדבר חלוקת התרומות.

הטיפול בעודפי ציוד

הרשויות המקומיות לא חילקו את כל התרומות שקיבלו בימי המלחמה, ובכמה מהן נותרו מאות פריטים, לרבות מוצרי חשמל. בדיקת טיפולן של העיריות בעודפי הציוד העלתה כדלהלן:

1. בעיריית צפת נותרו לאחר תום המלחמה עשרות טלוויזיות, כמה מזגנים, כ-100 מזרנים, ערכות מזון יבש ומארזי מים. העירייה לא קבעה אמות מידה לחלוקת הציוד והמזון שנשארו. הטלוויזיות חולקו לגני ילדים ולמועדונים בעיר ללא תיאום עם התורמים; וערכות המזון היבש ומארזי המים חולקו למשפחות בעיר לפי הוראות חברי מועצה, לעתים ללא רישום פרטי המקבל.

2. במחסן של עיריית קריית שמונה נותר ציוד רב, כגון טלוויזיות וציוד חשמלי אחר, מסכי מחשב, שולחנות וכיסאות. העירייה לא החליטה מה לעשות בציוד, ורובו הועבר למחלקות שונות בעירייה. במועד סיום הביקורת נשארו במחסן העירייה רק כמה פריטים.

עיריית קריית שמונה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במסגרת הפקת הלקחים שעשתה הוחלט על הקמת ועדת תרומות שבראשה יעמוד גזבר העירייה וישתתפו בה גם היועץ המשפטי של העירייה, נציג ציבור ואחרים, והיא תחליט על אופן חלוקת עודפי הציוד שנתרם.

3. (א) במחסני עיריית נהריה נותרו בתום המלחמה עודפים גדולים מאוד של ציוד, בכלל זה יותר מ-1,000 מאווררים ויותר מ-300 טלוויזיות ומכשירי חשמל אחרים ואלפי חבילות מזון יבש. בשל חוסר מקום במחסני העירייה אוחסן ציוד רב במחסני מל"ח יחד עם ציוד תפעולי שנועד לעת חירום.

באוקטובר 2006 החליטה מועצת העירייה שהמזון שנותר יחולק על ידי מחלקת הרווחה למשפחות נזקקות, והמזון שפג המועד האחרון לשימוש בו יועבר לאגודת צער בעלי חיים. במועד הביקורת, סוף דצמבר 2006, עדיין נותר מזון רב במחסני העירייה, והיא עדיין לא החליטה מה ייעשה בפריטים הרבים שנותרו במחסניה.

(ב) ב-30.7.06 פנתה עיריית נהריה לאחד מתורמיה וביקשה, בין היתר, תרומה של 20,000 אירו לשם רכישת 5,000 טרנזיסטורים ו-5,000 משחקים לילדים שיחולקו לתושבים וילדים השוהים במקלטים. התורם נענה לבקשת העירייה ב-2.8.06 ותרם את הסכום המבוקש.

נמצא כי עיריית נהריה לא השתמשה בכספי התרומה לרכישת משחקים לילדים. עוד נמצא כי ב-4.8.06 היא רכשה בסכום של כ-154,000 ש"ח כ-5,000 טרנזיסטורים, אך רק מיעוטם חולקו: בעת המלחמה חולקו 200 מהם לקשישים ו-400 הועברו ללשכת ראש העירייה; ולאחר המלחמה הועברו 94 למעון, ו-430 הועברו למועדוני קשישים ולמועדון לעיוור. בעירייה לא נמצא רישום מפורט של שמות מקבלי הטרנזיסטורים, לרבות אלה שהועברו ללשכת ראש העירייה. יתר הטרנזיסטורים - כ-3,950 במספר - היו במועד סיום הביקורת במחסני העירייה ועדיין לא הוחלט מה ייעשה בהם.

4. במחסני המועצה המקומית שלומי ובמחסני המועצה האזורית מרום הגליל נותרו בסיום המלחמה כמה עשרות של מכשירי טלוויזיה ומאווררים, ובמועד סיום הביקורת גם הן עדיין לא החליטו מה ייעשה בציוד שנותר אצלן.



משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים ולרשויות המקומיות כי רשויות שלטון המקבלות מהציבור תרומות המיועדות לסייע לתושביהן, חייבות לקיים מערך מתאים לניהול קבלת התרומות שיאפשר להן לקלוט אותן, לאחסנן ולחלקן ביעילות ועל פי כללי מינהל תקין, וכי הכשלים שהתגלו באופן היערכותן של הרשויות המקומיות לקבלת תרומות עלולים לפגוע באמון התורמים והציבור בשלטון המקומי.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד הפנים יקבע נוהל לטיפול בתרומות הניתנות לרשויות המקומיות בעת חירום, שיסדיר את תהליך הטיפול בתרומות ממועד קבלתן עד מועד הנפקתן ויכלול אמות מידה לחלוקתן.



פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים, בעיקר הגופים הנמנים עם המגזר השלישי, חשובה מאוד לקיומה ולחיזוקה של החברה בישראל. בביקורת הנוכחית, שהצריכה ריכוז מידע נרחב על פעילות הגופים האלה במלחמת לבנון השנייה, נחשפו סוגיות עקרוניות בנוגע לפעילות זו המחייבות בחינה במישור הלאומי.

מציאות שבה גופים תורמים והתנדבותיים הם גורם מרכזי ומוביל באספקת צרכי האוכלוסייה בעת חירום ופועלים גם בתחומים שבאחריות רשויות השלטון, היא מציאות עגומה המשקפת כשל יסודי של הממשל. מציאות זו בעייתית במיוחד לאור העובדה שבימי המלחמה לא השתמשה הממשלה באמצעים רבים שבידיה, כגון מערך המילואים של פיקוד העורף ומערך מל"ח, כדי להגביר את הסיוע לאוכלוסייה.

האחריות לאספקת צרכי התושבים בעתות חירום מוטלת על רשויות השלטון המרכזי והמקומי, והן שאמורות לסייע לאוכלוסייה הנתונה במתקפה כדי להבטיח את הישרדותה. אין זה ראוי שאחריות זו תתחלק בינן לבין גופים התנדבותיים, שבחירת תחומי פעילותם נתונה לשיקול דעתם הבלעדי; ורצוי שיעיקר פעילותם של גופים אלה תהיה פעילות משלימה בלבד לפעילות שבאחריות רשויות השלטון. כל סטייה מעיקרון זה עלולה להוביל לתוצאות לא רצויות כגון אלה שנגרמו בעת המלחמה.

לשיתוף פעולה בין רשויות השלטון ובין הגופים התורמים וההתנדבותיים נודעת חשיבות רבה בעתות שגרה ועל אחת כמה וכמה בעתות חירום, והוא עשוי להגביר את היעילות והאפקטיביות של פעולות הגופים האלה. הסדרת מערכת היחסים בין משרדי הממשלה, מל"ח ופיקוד העורף לבין הגופים התורמים וההתנדבותיים בעת חירום מחייבת דיון משותף עם נציגיהם כדי לברר את השאלה העקרונית באשר למקומם במערך הסיוע לאוכלוסייה בעת חירום ולקבוע עקרונות מוסכמים להשתלבותם בו; והדיון צריך להוביל להקמת מערכת שתבטיח את קיומם של ערוצי תקשורת ותיאום בינם לבין הממשלה בעתות חירום. שיתוף פעולה זה חייב להיעשות תוך הקפדה על שמירת האוטונומיה של הגופים ההתנדבותיים.

מן הראוי שעל יסוד ההיערכות שתיעשה במישור הממלכתי בנושא האמור יגבשו גם הרשויות המקומיות נוהל לעבודה עם גופים תורמים והתנדבותיים בעת חירום.

כמו כן על הרשויות המקומיות שנבדקו להשקיע מאמץ רב גם בהיערכות לוגיסטית לטיפול בתרומות המתקבלות אצלן בעת חירום. טיפול לקוי של רשויות מקומיות בתרומות הניתנות כדי לסייע לאוכלוסייתן יש בו כדי לפגוע ביעילות השימוש בתרומות ואף באמון התורמים והציבור בשלטון המקומי.

על צה"ל לבחון את הסיבות שהביאו חיילים ומפקדים לפנות לגופים תורמים והתנדבותיים שלא על פי פקודותיו ולבקש מהם בין היתר מזון ואמצעי לחימה החיוניים לתפקודם בשדה הקרב במלחמה. בתוך כך על צה"ל לרענן את הפקודות הקובעות את ההסדרים המינהליים הנוגעים לקבלת תרומות מגופים תורמים.

משרד מבקר המדינה מבקש לציין את פעילותם המבורכת של הגופים התורמים וההתנדבותיים בימי המלחמה, שנרתמו לסייע לתושבי הצפון שנוזקו לעזרה ולתמוך בהם בעת מצוקה ועשו רבות כדי לספק את צורכיהם ולעודדם. המענה החלקי שנתנו רשויות השלטון לצורכי התושבים בצפון הדגיש את חשיבות פעילותם של גופים אלה ואת תרומתה לחברה בישראל.