

משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון, צה"ל, פיקוד העורף

ההיערכות לטיפול המערכתי בעורף בעתות חירום וביצועו בעת המלחמה

ב-12.7.06 תקף ארגון חזבאללה שני כלי רכב של צה"ל שהיו במשימת סיור בגבול הצפון, הרג שלושה חיילים מהכוח וחטף שניים. כעבור שעות אחדות עלה טנק של צה"ל על מטען חבלה סמוך לגדר הגבול, בתוך שטח לבנון, וארבעה חיילים שהיו בו נהרגו. כוח של צה"ל ניסה סמוך לאחר מכן לחלץ את גופות לוחמי צה"ל ואת שרידי הטנק, אך מאמציו נכשלו, ואחד מחייליו נהרג מידי חזבאללה. האירוע לווה בהפגזות ובירי רקטות של חזבאללה לעבר יישובי הגליל.

בעקבות אירועים אלה התכנסה הממשלה באותו היום, 12.7.06, והחליטה על פתיחת מבצע "שכר הולם"¹ (להלן - המלחמה²). במלחמה שנמשכה 34 יום, נהרגו 41 אזרחים ו-119 חיילים ונפגעו אלפי אזרחים וחיילים. במהלך המלחמה שיגר חזבאללה כ-3,900 רקטות אל יישובים ואל בסיסי צה"ל בצפון הארץ. הרקטות פגעו בעשרות יישובים ובשטחים פתוחים וגרמו, מלבד הרוגים ופצועים, גם נזקים גדולים למבנים ולרכוש, ושרפות שכילו מאות דונמים של חורש טבעי ויערות.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2006 עד מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה באופן נרחב את ההיערכות לטיפול המערכתי בעורף בעתות חירום וביצועו בעת המלחמה. הבדיקה עסקה בתהליך קבלת ההחלטות ו בפעילות משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון, צה"ל ופיקוד העורף.

1 במהלך המבצע שונה שמו ל"שינוי כיוון".
2 ועדת השרים לענייני סמלים וטקסים החליטה ב-21.3.07 כי שמה של המערכה בצפון יהיה "מלחמת לבנון השנייה".

עיקרי הממצאים

ממצאי הביקורת העלו כשלים רבים, בהם חמורים ביותר, הבאים לידי ביטוי בעיקר בשלושה תחומים:

1. התשתית הנורמטיבית הנוגעת לטיפול בעורף בעתות חירום³ היא מורכבת, אינה מגדירה בבהירות את תחומי הסמכות והאחריות של הגופים העוסקים בטיפול בעורף במצבים שונים, ולכן מקשה על שיתוף פעולה ותיאום מיטבי בין גופים אלו ולכן תחומים מרכזיים בטיפול בעורף "נופלים בין הכסאות". לכך יש להוסיף את היעדרו של גוף מרכזי בעל אחריות וסמכות לתאם את פעילות כל הגופים המופקדים על הטיפול בעורף, לשלוט באירועים ולנתב את הגופים האמורים כדי למצות את יכולותיהם. בנסיבות אלה נפגעה קשות הכנתם של גופים אלה לפני המלחמה, ובזמן המלחמה שררו ביניהם בלבול ואי-הבנות בעת שנדרשו לטפל באוכלוסייה ולתת לה סיוע חיוני בתחומים כמו הספקת מזון וציוד, רפואה, הסברה, מיגון ופינוי.

2. בעוד שהממשלה החליטה ב-12.7.06 על מבצע צבאי מוגבל בחזית נגד חזבאללה בלבנון, היה העורף נתון כבר באותה עת למתקפת רקטות נרחבת של חזבאללה, ולמעשה היה שרוי במלחמה כבר מהימים הראשונים. כפי שעלה, למרות הידיעה שששרה בקרב הממשלה וראשי מערכת הביטחון כי העורף צפוי לספוג ירי כבד של רקטות העלול להמשך תקופה ארוכה, יכולות ההתגוננות של העורף וההיערכות לטיפול בו לא זכו להתייחסות מהותית בישיבת הממשלה טרם פתיחת המלחמה, ב-12.7.06. כך גם בישיבות הממשלה במשך למעלה משבועיים של לחימה עד 30.7.06 לא התקיימה הערכת מצב מפורטת בנוגע למצב העורף. גם הדיון שקיימה הממשלה ב-30.7.06 בנושא העורף היה כללי ולא הוצגו בו הכשלים והבעיות בהיקפם הכולל והראוי לבחינה שלמה. בפועל, אל מול האמירות הברורות שעלו בדיונים בראשית המלחמה בדבר הפגיעה הקשה הצפויה בעורף, וכן התממשות תחזית זו, בלטו בצורה חריפה היעדר הדיון והערכת המצב לגיבוש המענה הראוי, על אחת כמה וכמה על רקע חוסר ההיערכות והיעדר המוכנות לטיפול בעורף במלחמה.

3. בעת המלחמה נקלעה האוכלוסייה בצפון למצוקות רבות ולא היה טיפול הולם בבעיות הרבות שהתעוררו. הטיפול באוכלוסייה נפגע משמעותית, בין היתר כיוון שהרמטכ"ל ומפקד פיקוד העורף לא גייסו את כוחות המילואים של פיקוד העורף בזמן ובהיקף הנדרשים ומפקד פיקוד העורף נקט גישה מצמצמת לגבי הפעלת מערך פיקוד העורף והסיוע לאוכלוסייה בעורף, אף שהאיום שהתממש חייב גישה מרחיבה בעניין זה. נוסף על כך, פיקוד העורף והמשטרה הפעילו במלחמה תפיסת הפעלה חדשה - תפיסת הפעלה המשולבת - אותה גיבשו טרם המלחמה. זאת, אף שעבודת המטה בעניינה טרם הושלמה, ושני הגופים ידעו כי יישומה לא אושר על ידי הרמטכ"ל דאז והמפכ"ל דאז ולא הועלתה לפני הדרג המדיני להחלטה ואישור, וכי יישומה מחייב שינויים מרחיקי לכת, לרבות שינויי חקיקה. זאת ועוד, בביקורת נמצא כי כתוצאה מיישום תפיסת הפעלה, שכאמור לא אושר מראש ליישמה בעת חירום דוגמת המלחמה, שררה אי-בהירות ארגונית ומבצעית בקרב פיקוד העורף והמשטרה בהתייחס למציאות שנוצרה.

3 הממשלה אישרה ב-15.4.07 כי "השר המתכלל את הטיפול בעורף האזרחי במצבי הקיצון יהיה שר הביטחון" וכי "משרד הביטחון יציג עבודת מטה בדבר מצבי הקיצון השונים והטיפול בהם".

כך, במצב שבו התשתית הנורמטיבית לטיפול בעורף הייתה לקויה מיסודה, ושבולט היעדרו של גוף מרכזי בעל סמכות ואחריות השולט באירועים בעורף ומכוון את הכוחות המטפלים באוכלוסייה ביעילות, נוספו גם היעדר דיון הערכת מצב מעמיק בממשלה במצבו של העורף לקביעת דרכי פעולה הדרושות להגנת העורף ולטיפול בו, וכן תפקוד מבצעי שלקה בחסר בהתייחס לסיוע לאוכלוסייה המותקפת.

א. הבסיס הנורמטיבי לטיפול בעורף

היערכותה של מדינת ישראל בנושא ההתגוננות האזרחית מתבססת על חוקים, תקנות, החלטות ממשלה, פקודות ונהלים בין-משרדיים וכן על הוראות ונהלים פנימיים של משרדים ממשלתיים, השלטון המקומי וגופים סטטוטוריים המפורטים בפרקיו האחרים של דוח זה. פיקוד העורף, משטרת ישראל, מערך המשק לשעת חירום (מל"ח), משרדי ממשלה ורשויות מקומיות הם בין הגופים העיקריים המופקדים על הטיפול בעורף בעתות שגרה ובעתות חירום, בהיבטים כמו מיגון, סיוע רפואי, חלוקת מזון ופינוי אוכלוסייה. יכולתם של גופים אלה לעבוד בשיתוף פעולה ובתיאום מלא בעת חירום, למען ביטחונם ורווחתם של התושבים, היא חיונית לניצול יעיל של כל היכולות הלאומיות למימוש מדיניות הממשלה בתחום זה. הבסיס הנורמטיבי להפעלת מערך מל"ח הוא החלטת ממשלה שלפיה, בהתאם להצעת שר הביטחון, יופעל המערך כאשר נמנעת פעילות תקינה של המשק עקב מצב מלחמה.

התשתית הנורמטיבית הנוגעת לטיפול בעורף היא מורכבת, מקשה את שיתוף הפעולה והתיאום המיטבי בין הגופים העוסקים בכך, ואינה מגדירה בבהירות את תחומי אחריותם, ועקב כך כל גוף מפרש עניינים הקשורים לפעילותו ולאחריותו בצורה שונה. אשר על כן, יש חשש שהממשלה תתקשה להוציא לפועל את מדיניותה והחלטותיה בנוגע לטיפול בעורף בעת חירום. בביקורת עלה כי התשתית הנורמטיבית הלקויה הייתה אחת הסיבות לכשלים ולמחדלים בטיפול בעורף בזמן המלחמה. להלן הממצאים:

1. חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א) מעניק לפיקוד העורף סמכויות של פיקוד ושליטה על ארגוני עזר (מגן דוד אדום, שירותי כבאות, הצלה) בתקופת קרבות. ברם, סמכויות אלה אינן מוקנות לפיקוד העורף כאשר מוכרז מצב מיוחד בעורף, אך טרם החלה תקופת קרבות כהגדרתה בחוק הג"א (הכרזה על מצב מיוחד בעורף אפשרית גם קודם שהחלה תקופת קרבות). הדבר פוגע ביכולתו של פיקוד העורף למלא את חובתו לסייע לאוכלוסייה בתחום התגוננות אזרחית; הוראות חוק הג"א, האמורות להסדיר את הפעילות בעת חירום, יצרו לעתים במהלך המלחמה בלבול ואי-הבנות אצל הגופים האמורים לטפל באוכלוסייה בנוגע לסמכויותיהם.

2. מפקד פיקוד העורף כפוף הן לרמטכ"ל, בהיותו מפקד פיקוד מרחבי בצה"ל, והן לשר הביטחון בהיותו ראש הג"א. כפיפות כפולה זו עלולה להציב את מפקד פיקוד העורף בפני הנחיות שהן לכאורה סותרות, בנוגע לעניין הסיוע לאוכלוסייה בעורף.

3. קיימת אי-בהירות בנוגע לחלוקת תחומי האחריות בעת חירום בין פיקוד העורף, הפועל על פי חוק הג"א, לבין המשטרה, הפועלת על פי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה). מצב זה פוגע ביכולתם של גופים אלה לשתף פעולה באופן מיטבי בתחום הסיוע לאוכלוסייה בעורף.

4. חלק מהפקודות שנתן המטכ"ל לפיקוד העורך בעת המלחמה היו בלתי ברורות ועמומות, וחלקן לא עלו בקנה אחד עם המטלות שפיקוד העורך היה אמור לבצע לפי חוק הג"א.

5. מפקד פיקוד העורך לא פעל בזמן המלחמה על פי הנוהל הקובע את חלוקת האחריות בין פיקוד העורך לבין מערך מל"ח בעניין סיוע לאוכלוסייה בעת חירום. הנוהל נחתם בדצמבר 2004 על ידי מפקד פיקוד העורך לשעבר ועל ידי ראש מל"ח, אך מפקד פיקוד העורך טען כי הנוהל אינו תקף כיוון שלא אושר במטה הכללי.



ליקויים רבים שהתגלו במהלך המלחמה נבעו מהיעדר בסיס נורמטיבי בהיר וכולל שבא לידי ביטוי באי-בהירות במדרג הסמכויות, בעמימות בחוקים המעגנים את נושא הטיפול בהגנת העורך ובהיעדרו של גוף לאומי אחד בעל ראייה מערכתית שמרכז את הפעולות להגנת האוכלוסייה ושולט באירועים.

אשר להיערכות הנדרשת בטווח הארוך לטיפול בעורף בעתות חירום - לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה לבחון בהקדם את האפשרות שגוף מרכזי לאומי, יאחד אחריות וסמכות, ויוכל לרכז קשב ומאמץ ולרכז את כל הטיפול בעורף בעתות שגרה ובעתות חירום - לרבות גיבוש התפיסה, בניין הכוח ותרגולו. זאת, בין היתר, בהסתמך על אחד הלקחים החשובים של המלחמה, שעוסק בהיעדר גוף מרכזי אחד לטיפול בעורף ועל העבודות שנעשו בעניין ארגון העורף מחדש. כך ניתן יהיה להבטיח מיצוי מיטבי ומתואם של יכולותיהם של כל הכוחות הפועלים בתחום זה במדינה ושל כל התקציבים בתחום זה. נוסף על כך, כחלק מההיערכות בטווח הארוך לטיפול בעורף בעת חירום, על הממשלה ליזום הסדר חקיקתי מקיף, מאוחד ומתואם אשר ירכז את כל ההוראות בנושא ויבהיר את מדרג הסמכויות ותחומי האחריות של הגופים המטפלים בעורף בעתות חירום, ויסדיר את קשרי הגומלין ביניהם. בהתחשב בקצב ההתחמשות של מדינות האזור ושל ארגוני הטרור, האיומים על העורף משתנים במהירות, ולכן ראוי גם להכין ולהוציא לפועל תכנית רב-שנתית שתתמקד בשיפור משמעותי של אמצעי מקלוט ומיגון בעורף, ומענה רב-תחומי להצלת חיים ולטיפול באוכלוסייה.

ב. תהליך קבלת ההחלטות

קיימים כמה עקרונות יסוד לתהליך תקין של קבלת החלטות, ובהם: איסוף מידע וניתוחו; סקירת המטרות שיש להשיג, תוך בחינת האינטרסים הלאומיים המושפעים מהמדיניות הנשקלת; ניתוח של דרכי פעולה אפשריות ובחינת תוצאותיהן; הערכת הסיכונים, ההזדמנויות והמחיר הגלומים בכל דרך פעולה; איסוף ועיבוד של מידע רלוונטי חדש שיש בו לסייע בבחינת החלופות. בביקורת עלה כלהלן:

1. קבלת ההחלטה על תחילת המלחמה

תהליך קבלת ההחלטה על תחילת המלחמה היה לקוי מההיבט של הגנת העורף: בדיון הערכת מצב שקיים שר הביטחון דאז ב-12.07.06, לקראת אישור המלצות מערכת הביטחון בנוגע לפתיחת הפעולה הצבאית בלבנון, ובישיבת הממשלה שהתקיימה לאחר מכן בנושא זה באותו היום, לא הוצגו לשר הביטחון דאז וליתר שרי הממשלה נתונים מפורטים וחיוניים על מוכנות העורף וכשירותו לעמידה במתקפה ארוכה שתחייב שהייה ממושכת, לעתים קרובות במשך זמן רצוף, של אוכלוסייה רבה במקלטים; יתרה מזו, אמירות מהותיות בנושא העורף שעלו בדיון הערכת המצב אצל שר הביטחון דאז, לא הועלו בישיבת הממשלה. כל זאת למרות שבאותו דיון הערכת מצב אצל שר הביטחון דאז ובאותה ישיבת ממשלה, ציינו גורמי מודיעין ושרים כי צפויה תגובה קשה מצד חזבאללה שעלולה להימשך תקופה ארוכה.

2. העלאת נושא העורף בישיבות הממשלה בעת המלחמה

אף שהממשלה החליטה ב-12.7.06 על מבצע צבאי מוגבל בלבד נגד חזבאללה בלבנון, העורף כבר היה נתון למתקפת רקטות נרחבת ולמעשה היה שרוי במלחמה כבר מהימים הראשונים. למרות זאת, עד 30.7.06 לא קיימה הממשלה דיון הערכת מצב, הכולל הצגה מפורטת של מוכנות העורף לנוכח ירי הרקטות הכבד, ושל ההתארגנות להמשך המלחמה בהתחשב בהתממשות האיומים וכן באיומים האפשריים, בתחומים המרכזיים האלה: שהייה במקלטים, מיגון, סיוע לאוכלוסיות נזקקות, פינוי אוכלוסייה, הפעלת מערך מל"ח, היערכות לאפשרות של הארכת הפעילות ושל התרחבות האיום על גזרות נוספות. גם כשכבר ערכה הממשלה דיון בנושא העורף, ב-30.7.06, לא היה בו די כדי לתת מענה לבעיות בתחום זה, שכן הוא היה כללי ולא הוצגו בו כשלים ובעיות באופן נרחב, כפי שנדרש בהערכת מצב מלאה.

3. אי-הפעלת מערך מל"ח

שר הביטחון דאז לא הציע לממשלה להחליט על תחילתה של תקופת הפעלת מערך מל"ח, והממשלה לא דנה בנושא. בפועל לא הופעל המערך במלואו אלא במתכונת חלקית בלבד במסגרת "כוננות ג" - מצב של הפעלה חלקית של מערך מל"ח; עניין הפעלת מערך מל"ח, לרבות דעות שונות שהועלו בוועדת מל"ח עליונה שהתקיימה ב-24.7.06, לא נדונו אצל שר הביטחון דאז; מהאמור עולה כי אי-הפעלת מערך מל"ח באופן מלא וכן הפעלת מל"ח באופן חלקי לאחר מכן, כאמור, לא התבססו על תהליך מסודר של קבלת החלטות וכי לא הוצגו לשר הביטחון דאז, ולאחר מכן לממשלה, היתרונות והחסרונות שבהפעלתו וחלופות אפשריות לביצוע תפקידי מערך מל"ח.

4. הקמת מרכז לניהול לאומי (מנ"ל)

בישיבת הממשלה ב-16.7.06 הודיע ראש הממשלה על הקמת צוות מנכ"לים בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שייתן כל סיוע דרוש לתושבים בעת המלחמה. בהמשך לכך הוקם המנ"ל אך זאת רק ב-25.7.06, כשבועיים לאחר תחילת המלחמה בצפון. הקמת המנ"ל וקביעת תפקידי לא התבססו על תכנית שבה

מפורטות מטרותיו ועל נהלים להסדרת פעולתו, לרבות קשרי גומלין עם גופים אחרים העוסקים בטיפול בעורף; המנ"ל הופעל כגוף חדש שהוקם אד-הוק לטיפול בעורף במלחמה, עם מנגנוני תיאום נוספים שהקים משרד ראש הממשלה, כתחליף להפעלת מערך מל"ח בכל הנוגע לעבודה מול הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה. עקב כך נוצר מצב שבו מטה מל"ח ארצי, שהוא המטה המתאם הפועל בשגרה מול הרשויות המקומיות, הרשויות הייעודיות ומשרדי הממשלה, לא פעל מולם בעת המלחמה.

5. פינוי ו"רענון"⁴ של אוכלוסייה⁵

בעת המלחמה עזבו תושבים רבים את אזור הצפון באופן עצמאי. מפקד פיקוד העורף העריך ב-6.8.06 לפני הממשלה, כי מדובר בכ-200,000 עד 300,000 איש.

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון ששר הביטחון הוא המוסמך להורות על פינוי אוכלוסייה באישור הממשלה, ראוי היה ששר הביטחון דאז יעלה את הצורך בפינוי לפני הממשלה. יש לראות בחומרה את העובדה ששר הביטחון דאז לא העלה את הנושא בפני הממשלה בזמן המלחמה וכן את העובדה שהממשלה לא דנה בנושא ולא קיבלה שום החלטה בעניינו במהלך המלחמה כולה; עקב כך, בעוד הממשלה לא דנה כלל בפינוי תושבים עקב ירי הרקטות, עזבו מאות אלפי אנשים את בתיהם, עצמאית ובעזרת ארגוני מתנדבים⁶, וחלקם נקלעו למצוקה עקב התארכות המלחמה; "תכניות מגירה" שהוכנו מראש לנושא הפינוי לא היו ישימות, שכן חלק מהמקומות שבהם היו התושבים אמורים להיקלט היו תפוסים, ורמת השירות בחלקם הייתה נמוכה וההערכה של ראש מל"ח הייתה שהאוכלוסייה לא תיענה להוראת הפינוי למקומות אלה.

לפעולות ה"רענון" בזמן המלחמה נודעו חשיבות מרובה בהתחשב בכך שמשפחות רבות סבלו במשך תקופה ארוכה מירי הרקטות. אשר על כן, כאשר עלה נושא זה לראשונה על סדר יומם של המשרדים הממשלתיים, מן הראוי היה כי נושא ה"רענון" יידון בישיבות הממשלה כדי לתת מענה למצוקת האוכלוסייה. ברם, הממשלה לא דנה בעניין "רענון" האוכלוסייה, לרבות העדפתו על פני פינוי לזמן ארוך יותר, וממילא שלא קיבלה החלטה לביצועו; ב-25.7.06 נקט מנכ"ל משרד ראש הממשלה יוזמה והחליט על "רענון" אוכלוסייה; לא נמצא שמשרדי הממשלה האמונים על הטיפול בעורף בעתות חירום, נתנו דעתם בעבר לאפשרות כי בעת חירום יהיה צורך ל"רענון" אוכלוסייה באירועים שיחייבו שהייה במקלטים תקופה ממושכת. מן הראוי היה שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר ובראשם משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון, משרד הרווחה ומשרד החינוך יכינו עבודת מטה שתכליתה לקבוע חלופות לקליטת תושבים מאזורים מותקפים בארץ, באזורי הארץ השונים, לצורך "רענון" ואשר תביא בחשבון כי המפונים ל"רענון" לא ירצו לשוב לבתיהם נוכח המשך המלחמה, כפי שאכן קרה בפועל במלחמת לבנון השנייה; לא נקבעו אמות מידה ברורות לבחירת הזכאים ל"רענון"; לא הוסדר מראש התקצוב של פעולות "הרענון".

4 המונח "רענון" אוכלוסייה אינו מוגדר בהחלטת הממשלה. במהלך המלחמה, ב-30.7.06, הציג מנכ"ל משרד ראש הממשלה בפני הממשלה את נושא "רענון" האוכלוסייה, והגדירו כפינוי זמני של קשישים, ילדים, בעלי צרכים מיוחדים ועוד.

5 בנושא זה ראו גם בפרק על פינוי אוכלוסייה בעת המלחמה.

6 ראו גם בפרק על ארגונים התנדבותיים.



ההחלטה על תגובה צבאית נגד חזבאללה והחלטות אחרות של הממשלה שהתקבלו במהלך המלחמה, שהיו בעלות השפעה ניכרת על הטיפול בעורף, התקבלו בלא שהוצגו לה כל הנתונים והמידע הדרוש, ובלא שנעשתה עבודת מטה בדבר דרכי הפעולה האפשריות, תוצאותיהן האפשריות והעמדות השונות לגביהן. בתהליך קבלת החלטות על פתיחת מבצע צבאי או על יציאה למלחמה וכן במהלכם, ראוי שהממשלה תוודא שיועלו לדיון בה בצורה סדורה כל הנושאים הנוגעים לטיפול בעורף, כמו הפעלת מערך מל"ח, דרכי הטיפול באוכלוסייה ופינוי אוכלוסייה. כמו כן ראוי שיוצגו לה המידע והנתונים הדרושים בכל אחד מהנושאים, דרכי פעולה חלופיות והתוצאות האפשריות של כל אחת מהן, כל זאת כדי להבטיח תהליך קבלת החלטות מיטבי, מתוך ראייה כוללת ובהירה של המצב.

המרכז לניהול לאומי (מנ"ל) הוקם במהלך המלחמה באופן יזום בלא שתוכנן מראש, ללא פירוט מטרות, ללא שתורגל וללא שהוסדרו סמכויותיו וקשרי הגומלין שלו עם גופים אחרים. כלקח מכך, ראוי להקפיד שגוף מיומן, האחראי להכנת הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה בעת שיגרה, יפעל מולם גם בעת חירום.

ג. ההיערכות לטיפול בעורף והטיפול בו בעת המלחמה

הטיפול בעורף מחייב היערכות מוקדמת של כל הגופים המופקדים על הנושא, מהיבטים של תקציב, תכנון וארגון, תרגול הגופים הנוגעים בדבר, שיתוף הפעולה והתיאום ביניהם.

1. התקציב להתגוננות העורף

לתקציב פיקוד העורף שני מקורות עיקריים: התקציב שנועד למטרות צבאיות ומקורו מתקציב משרד הביטחון, ותקציב אזרחי המתקבל ממשרד האוצר לפי חוק הג"א, ומיועד למטרות התגוננות אזרחית.

לפי נתוני פיקוד העורף, בשנים 2004-2006 היה התקציב שאושר לפיקוד העורף למטרות התגוננות אזרחית עבור מיגון, מיקלוט ורכש והתקנה של מרכיבי ביטחון (כמו כלי רכב וציוד, גדרות, דרכי סיור ותאורה), קטן במידה ניכרת מהתקציב שדרש פיקוד העורף. יש לציין כי גם דרישות התקציב של פיקוד העורף באותן שנים היו נמוכות משמעותית מההערכות של פיקוד העורף בנוגע לצרכים הכוללים בנושאי התגוננות אזרחית. כך, לדוגמה, ב-2006 היה התקציב הדרוש לצורכי התגוננות אזרחית, על פי נתוני פיקוד העורף, כ-1.99 מיליארד ש"ח, דרישת התקציב של פיקוד העורף הסתכמה בכ-772 מיליון ש"ח, ואילו התקציב שאושר היה 367 מיליון ש"ח בלבד. מצב זה גרם ליצירת פערים מהותיים בנושא מיגון, מיקלוט ורכש והתקנה של מרכיבי ביטחון לאוכלוסייה בעורף.

2. מדיניות המיגון של פיקוד העורף וביצועה

על פי מדיניות המיגון של פיקוד העורף, מיגון העורף ייעשה, בין היתר, באמצעי מיגון אזרחיים, כגון מקלטים, מרחבים מוגנים, מערך התרעה ומערך צפירה.

חלק מהמקלטים לא היו ערוכים לשהייה ממושכת וחלקם לא היו ראויים כלל לשימוש; חלק גדול מהמפעלים החיוניים ומהגופים שהם בגדר נותני "שירותים קיומיים" לא פעלו על פי הנחיות המיגון של פיקוד העורף לגבי מרחב מוגן. עקב כך, במהלך המלחמה לא הגיעו עובדים רבים למקום עבודתם, והיו קשיים במתן שירותים לציבור בתחומים כגון דואר, בנקאות ובריאות⁷; נושא "מידע לציבור" ברמה הארצית, על פעילות משרדי ממשלה ונותני שירותים קיומיים, לא פעל בצורה יזומה, והודעות פיקוד העורף בנושאים אלה גרמו פעמים רבות לבלבול בקרב הציבור ומשרדי הממשלה; בתי החולים בצפון, למעט אחד, לא היו ממוגנים; מדיניות פיקוד העורף ופיקוד הצפון (להלן - פצ"ן) בנושא "חלונות זמן" - פרקי זמן שבהם מותר לצאת ממקומות מוגנים לצורך הצטיידות והתרעננות - לא הייתה אחידה, וניתנו הוראות על "חלונות זמן" בזמנים שונים; תיקון צופרים של מערך הצפירה שהתקלקל ארך לעתים מספר ימים, ויש שצופרים ידניים, שאינם מחוברים למערכת הצפירה, לא הופעלו עקב מחסור בצפרנים; במקרים רבים הצופרים לא נשמעו בכל האזור הדרוש; היעדרה של מערכת התרעה סלקטיבית, שתתריע על פי חלוקה אזרית, גרמה לתושבים לשהות במקלטים ללא צורך.

באותם מקומות שבהם הגישו חיילי פיקוד העורף סיוע לאוכלוסייה היה שיפור משמעותי בטיפול בבעיות שהתעוררו בעורף ובמקרים רבים הם זכו להערכה רבה. הסיוע שהגיש פיקוד העורף לרשויות המקומיות היה חשוב מאוד כשלעצמו, ואולם מהעדויות ומהממצאים שפורטו בדוח עולה כי הרמטכ"ל דאג ומפקד פיקוד העורף לא גייסו כוחות מילואים של פיקוד העורף בזמן ובהיקף הנדרשים לצורך מילוי משימות הסיוע לאוכלוסייה. חוק הג"א מעניק את הסמכות לפיקוד העורף לעזור לאוכלוסייה, בתפקידו מכוח חוק הג"א, והוא אינו מחייבו לעשות כן, אך משעה שניתנת לו סמכות בדין ובעת שמתקיימים אירועים קשים של פגיעה באוכלוסייה, כפי שאירע בזמן המלחמה, הרי שהפעלה חלקית של הסמכות הינה בלתי סבירה בנסיבות העניין. מפקד פיקוד העורף נקט גישה מצמצמת בנושא הפעלת מערך פיקוד העורף והסיוע וזאת במקום גישה מרחיבה שהתבקשה עקב האיום שהתממש על פי תכנית "מגן הארץ"⁸ ומכוח נוהל מס' 146 לגבי שיתוף הפעולה בין פיקוד העורף לבין מל"ח. אף שהיה מקום לגייס את כוחות המילואים סמוך ביותר לאחר תחילת המלחמה, השתהה מפקד פיקוד העורף וביצע גיוס חלקי וזאת בשלב מאוחר ורק לאחר הנחיות חוזרות ונשנות של שר הביטחון דאז. מהממצאים עולה כי הפעולות שביצע מפקד פיקוד העורף לא עלו בקנה אחד עם ההנחיות שנתן בעניין זה שר הביטחון דאז. גיוס מוקדם ובהיקף ראוי היה עשוי לשפר משמעותית את הטיפול בבעיות האוכלוסייה⁹.

7 ראו גם בפרקים על שירותי הבריאות, שירותי הרווחה ושירותי דואר, בנקאות ותחבורה.
8 תכנית שהוציא אגף המבצעים בצה"ל שמטרתה "הגנה על גבולה הצפוני של מדינת ישראל, והסרת איום חזבאללה וארגוני הטרור מדרום לבנון על מנת ליצור מציאות של שמירת ביטחון ושגרת חיים תקינה בצפון המדינה ולחזק את ההרתעה הישראלית לאורך זמן".
9 בעניין זה ראו בהרחבה בפרק על ארגונים התנדבותיים, ובפרק על תפקודן של הרשויות המקומיות בעת המלחמה.

3. שיתוף הפעולה של פיקוד העורף עם המשטרה

פיקוד העורף והמשטרה הם שני הגופים העיקריים שנדרשו לטפל במגוון בעיות ואירועים הקשורים לאוכלוסייה בעורף. אשר על כן, לעבודה תקינה ומיומנת של כוחותיהם בעת חירום ולשיתוף פעולה מיטבי ביניהם נודעת חשיבות מרובה.

כפי שעלה, מפקד פיקוד העורף ומפקד המחוז הצפוני במשטרה סיכמו ביניהם בעל פה סמוך לאחר תחילת המלחמה, על יישום תפיסת הפעלה חדשה - תפיסת ההפעלה המשולבת - בזמן המלחמה. על פי תפיסה זו, שגובשה ותורגלה זמן קצר לפני המלחמה, הוכפפו כוחות פיקוד העורף במחוז הצפון לפיקוד ושליטה של המחוז הצפוני של משטרת ישראל. נמצא כי תפיסת ההפעלה המשולבת יושמה ללא אישור של שר הביטחון דאז והרמטכ"ל דאז, בלי שנערכו שינויים ארגוניים מחייבים, וחרף העובדה כי יישומה אינו תואם, לכאורה, את החקיקה הקיימת. עוד עלה כי שיתוף הפעולה בין פיקוד העורף לבין המשטרה בעת המלחמה על פי תפיסת הפעלה זו היה בחלקו לקוי, והתגלעו ביניהם אי-הבנות ומחלוקות בנוגע לאחריות, לפיקוד ולשליטה ולטיפול באירועים בתחומים שונים.

4. הטיפול של פיקוד הצפון ביישובי קו העימות

פיקוד העורף אחראי להתגוננות האזרחית במדינה, למעט באזורים מיוחדים ובהם יישובי קו העימות בצפון, המסורים על פי החלטת ממשלה לאחריות פצ"ן בעת שגרה ובעת חירום. על פי אותה החלטה, נכללים באחריות פצ"ן שלוש ערים ו-85 יישובים. נמצא כי טיפול פצ"ן באוכלוסייה בתקופת המלחמה היה בחלקו לקוי, בעיקר בנושאים של מדיניות מיגון, הכרזה על "חלונות זמן" לציבור השוהה במקלטים ומערך הצפירה.

5. שיתוף פעולה בין פיקוד הצפון לפיקוד העורף

על בסיס עקרונות לשיתוף פעולה שסוכמו בין פצ"ן לפיקוד העורף בנובמבר 2002, פרסם צה"ל באותה שנה פקודות שלפיהן במצבים מסוימים תורחב גזרת האחריות של פיקוד העורף בכל הנוגע לטיפול באוכלוסייה בגזרה מסוימת כדי לאפשר לפיקוד העורף לטפל באירועים המתרחשים באזור זה, ובכך לאפשר לפצ"ן להתרכז במילוי משימותיו הצבאיות בגזרה. ההכרזה על שינוי גבולות הגזרה בין שני הפיקודים תתבצע על ידי אגף המבצעים במטכ"ל (להלן - אמ"ץ), בתיאום בין פצ"ן ופיקוד העורף.

ב-9.8.06 הוציא פיקוד העורף, על פי החלטת הרמטכ"ל דאז, פקודה להעברת האחריות על היישובים באותה גזרה בצפון. לדעת משרד מבקר המדינה, העברת האחריות ליישובי אותה גזרה בצפון מפצ"ן לפיקוד העורף, כמו גם העברת הפיקוד על יחידות פצ"ן ששירתו באותה גזרה לפיקוד העורף, חייבו הכנה מוקדמת של אנשי פיקוד העורף להכרת האזור ולהכרת בעלי התפקידים האמורים לפעול בשיתוף פעולה עמו, דבר שלא נעשה.

במהלך המלחמה התגלו מקרים של אי-הבנות ושל שיתוף פעולה לקוי בין פיקוד העורף לבין פצ"ן, שנבעו מהתנהלות שלא על פי הפקודות. לדוגמה, במקביל לפעילות

פצ"ן בנהריה בזמן המלחמה, הורה מפקד פיקוד העורף לכוחותיו להיכנס לעיר בלא שאמ"ץ הכריז על העברת האזור לאחריות פיקוד העורף, וללא תיאום עם פצ"ן.



האוכלוסייה בישראל היא נדבך מרכזי בחוסנה ובעוצמתה של מדינת ישראל. הממצאים בפרק זה מצביעים על כשל של העוסקים בנושא התגוננות האוכלוסייה, שבחלקו נבע מהזנחה ומאי-טיפול שוטף ונאות בתקופה שקדמה למלחמה. על פיקוד העורף לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח, ובין היתר על פיקוד העורף לפעול על פי סמכותו בקרב הרשויות המקומיות, עם משרד הפנים, לפיקוח ולשיפור תחזוקת המקלטים, כדי לאפשר את שהייה בהם. בנושא ההסברה לאוכלוסייה, יש להקפיד על כך שההוראות לאזרחים יהיו ברורות ומפורטות, ושתהיה התאמה בעניין זה בין כל הגופים המטפלים באוכלוסייה.

בהתחשב בפגיעה הקשה באוכלוסייה בתקופת המלחמה, שנבעה גם מהיעדר תקציב העונה על צרכי מיגון האוכלוסייה, מן הראוי שהממשלה תבחן את סוגיית המיגון, תקבע סדרי עדיפויות ותגבש תכנית רב-שנתית לצמצום הפערים באמצעי המיגון החסרים.

ד. מערך מל"ח

1. תכנון והיערכות

תרחיש הייחוס¹⁰ שעל פיו נקבעת היערכות מערך מל"ח טרם אושר על ידי שר הביטחון; נוהלי מל"ח אינם מפרטים את תדירות העדכון או התיקוף של איום הייחוס¹¹ ותרחיש הייחוס של צה"ל לעורף, ואף אינם קובעים מי הגורם בצה"ל שיעביר את תרחיש הייחוס למל"ח, ומתי; קיימת סתירה בנהלים באשר לגוף האמור להכין את תרחיש הייחוס של מל"ח; הכנתם של חמישה תרחישי ייחוס ענפיים הנגזרים מתרחיש הייחוס למל"ח לא הסתיימה.

2. מעקב ובקרה

"תקנות שעת חירום בדבר סמכויות מיוחדות" הן "תקנות מגירה" האמורות להיכנס לתוקף עם פרוץ מלחמה ולאפשר למשרדי ממשלה לנקוט בעת חירום פעולות מיוחדות.

10 תרחיש הייחוס של מערך מל"ח הוא תרחיש למשק המדינה שמכין מטה מל"ח ארצי על בסיס איום הייחוס, שקבע אגף התכנון במטכ"ל ואישר הרמטכ"ל.

11 איום הייחוס בצה"ל שאגף התכנון מכין, הוא מסמך הקובע מה הם האיומים העיקריים לטווח הקצר והבינוני לשנות התר"ש (תכנית עבודה רב-שנתית) שלקראתו יועמד המענה הכולל בבניין הכוח בצה"ל. איום הייחוס מתבסס על הערכת המודיעין ועל היכולות המבצעיות הקיימות והמתוכננות ומגלם בתוכו, בין היתר, אילוצי משאבים (בהסתמך על מסמך אגף התכנון מ-17.8.03).

בביקורת נמצא כי מטה מל"ח אינו מנהל מעקב אחר קיומן של תקנות אלה במשרדי הממשלה, ואחר תקפותן ומידת עדכניותן; במטה מל"ח ארצי, בפיקודים ובמחוזות אין מנגנון יעיל לפיקוח ולמעקב על קיום ישיבות ועדות מל"ח המקומיות ועל תוכנן¹².

3. פעולות מל"ח במהלך המלחמה

שר הביטחון דאג אישר להודיע על מצב כוננות ג' - שהוא מצב של הפעלה חלקית של מערך מל"ח, ללא שהביא את הדבר לאישור הממשלה כנדרש על פי החלטת הממשלה ועל פי נוהלי מל"ח; רשויות מל"ח הייעודיות ברמה הארצית לא הודיעו בחלק מהמקרים לרשויות מל"ח הייעודיות בפיקוד צפון של מל"ח על שינוי מצב הכוננות; ועדת מל"ח העליונה, שהיא הגוף המרכזי המנחה את מערך מל"ח, התכנסה ב-2006 פעם אחת בלבד - כשבועיים לאחר פתיחת המלחמה; בנוהלי מערך מל"ח לא נקבעו תדירות כינוסה של הוועדה, מתכונת דיוניה וסדרי עבודתה; במהלך המלחמה עלו בעיות הקשורות בהפעלת רשויות מל"ח ייעודיות שהופרטו; שיתוף הפעולה בין פיקוד העורף למל"ח במהלך המלחמה היה לקוי, ואף הוגדר במסמכי מטה מל"ח ארצי כ"נתק".

למערך מל"ח חשיבות מרובה לתמיכה במאמץ המלחמתי בעתות חירום. על מטה מל"ח לפעול לתיקון הליקויים שהועלו, ובכלל זה לפעול לאכיפת הנהלים ולתרגול הרשויות המקומיות תוך הפעלה של כוח אדם, ציוד ותשתיות, כדי להבטיח כי יפעלו באופן מיטבי בעת חירום.

ה. ארגון מחדש של הטיפול בעורף

ליכולת ההתגוננות של העורף מפני איומים ביטחוניים ולטיפול בו בעת חירום נודעו חשיבות מרובה להצלת חיי אדם ולהקטנת מספר הנפגעים, וכן בהשפעתם על יכולת העמידה של האוכלוסייה בעורף, שיש לה השפעה על תהליך קבלת החלטות בעת חירום.

כבר ב-1991, בהחלטה על הקמת פיקוד העורף¹³, ציינה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי כי ההיערכות הארגונית של צה"ל באשר למרחב העירוני במדינה תיעשה באופן שיאפשר את העברת האחריות לכך לאחר שנה לגורם ממלכתי אחר, ואולם בעת סיום הביקורת, מרס 2007, עדיין הייתה האחריות בידי פיקוד העורף; במרוצת השנים התקבלו החלטות ממשלה נוספות, והוכנו עבודות בנושא ארגון מחדש של הגופים המטפלים בעורף, אך החלטות הממשלה לא הביאו לשינוי, ומסקנות העבודות והמלצותיהן נותרו כאבן שאין לה הופכין.

משרד מבקר המדינה סבור כי האיומים האפשריים והערכות המצב שהתגבשו בעקבות המלחמה מחייבים את הממשלה לקבל החלטות ולהיערך בטווח הקצר

12 בעניין זה ראו גם בפרק על ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום.

13 פיקוד העורף הוקם ב-13.11.91 על פי החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי כדי לשמש סמכות מקצועית ראשית בנושאי התגוננות אזרחית וחילוץ והצלה וגם כשירות התגוננות אזרחית כמשמעותו בחוק הג"א.

בתחומי ההתגוננות האזרחית, וכן לקחת בחשבון את הצורך הלאומי לארגן מחדש בטווח הארוך את מערך הגופים המטפלים בעורף במצבי חירום שונים.

סיכום והמלצות

מאז קום המדינה הייתה האוכלוסייה בעורף נתונה לאיום של אויבי ישראל, והוא הלך והתעצם במרוצת השנים. הסכנה הנשקפת לאוכלוסייה באה לידי ביטוי ממשי במלחמת לבנון השנייה, שהביאה לאבדות בנפש ולפצועים בעורף, כתוצאה מירי של כ-3,900 רקטות. מיגון העורף והכנתו לאיומים הנשקפים לו עשויים להציל חיי אדם ולצמצם את מספר הנפגעים, בד בבד עם הגברת חוסנו של העורף, שיש לו השפעה מן המעלה הראשונה על החלטות הקברניטים הנוגעות להשגת היעדים הצבאיים והמדיניים. אשר על כן, הכרח הוא כי מקבלי החלטות יביאו בחשבון בתהליך של קבלת החלטות על דרכי פעולה צבאיות גם את ענייני האוכלוסייה בעורף.

אשר להיערכות הנדרשת לטווח הקצר לטיפול באוכלוסייה בעורף בעת חירום, על הממשלה לעשות כל אשר לאל ידה כדי להבטיח את תיקונם הדחוף של הליקויים העולים מדוח זה תוך לימוד התחקירים שנעשו בעניין העורף ובהם ליקויים ארגוניים מהותיים.

העיסוק במגוון התחומים הקשורים בהתגוננות האוכלוסייה בעורף בעתות שגרה ובעתות חירום הוא מורכב ביותר ומתייחס לתחומים אזרחיים וביטחוניים רבים הדורשים התמחות והתמקצעות, כמו חילוץ והצלה, טיפול בחומרים מסוכנים, טיפול באסונות המוניים, ייעוץ והנחיה בענייני מקלוט והתגוננות אזרחית, מדיניות המיגון בשגרה וחירום וסיוע לאוכלוסייה השוהה במקלטים וקיום קשר הדוק עם משרדי הממשלה ורשויות אזרחיות רבות. נוכח האמור לעיל וכל זמן שפיקוד העורף מופקד על הטיפול באוכלוסיית העורף בעתות חירום, יש חשיבות עליונה לשימור הזיכרון הארגוני לאורך זמן ומן הראוי כי כהונתו של מפקד פיקוד העורף תהיה ארוכה דייה כדי להבטיח המשכיות והתמקצעות שלו עצמו ושל החיל שהוא עומד בראשו.

אשר לטווח הארוך - בהסתמך על אחד הלקחים החשובים של המלחמה ועל העבודות שנעשו בעבר בעניין ארגון העורף מחדש, ראוי שהממשלה תדאג לכך שגוף מרכזי לאומי אחד יאחד אחריות וסמכות ויוכל לרכז קשב ומאמץ ולרכז את כל הטיפול בעורף של מדינת ישראל בעתות שגרה ובעתות חירום - לרבות גיבוש התפיסה בתחום זה, בניין הכוח המיועד לכך ותרגולו - ולהבטיח מיצוי מיטבי של יכולותיהם של כל הגופים העוסקים בתחום זה ושל כל התקציבים בנושא זה¹⁴. כמו כן, כחלק מההיערכות בטווח הארוך לטיפול בעורף בעתות חירום, על הממשלה ליזום הסדר חקיקתי מקיף, מאוחד ומתואם אשר ירכז את כל הנושא, יעגן ויבהיר את מדרג הסמכויות ותחומי האחריות של כל אחד מהגופים המטפלים בעורף בעת חירום, וכן יגדיר את קשרי הגומלין ביניהם.

בהתחשב בקצב ההתחמשות של מדינות האזור ושל ארגוני הטרור, האימים על העורף משתנים במהירות, וראוי, על כן, להכין ולהוציא לפועל תכנית רב-שנתית, אשר תתמקד בשיפור משמעותי של אמצעי מקלוט ומיגון ומענה רב-תחומי להצלת חיים ולטיפול באוכלוסייה.

14 בעניין זה ראו הערת שוליים קודמת מס' 3.

על כל זאת מבקש משרד מבקר המדינה להדגיש, כי בעתות מלחמה, כמו בזמן משברים חמורים, בייחוד כאשר יש עמימות ואי-בהירות בנוגע לתחומי אחריות וסמכות, היעדר תכניות או נהלים, נושאים ה"נופלים בין הכסאות" ושינויים של המצב הבסיסי - כפי שאירע בתקופת המלחמה - ראוי כי הגופים הממלכתיים המובילים ינקטו גישה מבצעית, ארגונית וערכית מרחיבה של נטילת אחריות - ולא גישה מצמצמת, שלפיה כל גוף פועל אך ורק על פי אחריותו הלכאורית; זהו המבחן החשוב של מנהיגות ומצביאות.

המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל

היערכות המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל לעתות חירום ותפקודים בעת המלחמה

על פי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה), משטרת ישראל אחראית בשגרה ובעתות חירום לאכיפת החוק ושמירת הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש. כמו כן, על פי החלטות הממשלה אחראית המשטרה לביטחון הפנים¹.

בעתות חירום² אחראי פיקוד העורף למכלול הפעולות הנדרשות לארגון ולניהול ההתגוננות האזרחית, מכוח הוראות חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. אחריות זו כוללת בין השאר היערכות מקדימה, קביעת מדיניות מיגון, קביעת מדיניות הסברה, הפעלת מערך התרעה וטיפול באזורים שנפגעו בירי מצד אויב תוך הפעלתם של ארגוני עזר³ (להלן - אחריות כוללת או אחריות כוללת לעורף). למילוי אחריותו הכוללת לעורף הוקצו לפיקוד העורף משאבים ואמצעים מתאימים, בהם כוחות מילואים. תפקידה של המשטרה הוא לסייע לפיקוד העורף בטיפול באזורי נפילת הרקטות (להלן - הזירות), והיא ממשיכה לשאת באחריות לאכיפת החוק, שמירת הסדר הציבורי וביטחון הפנים. בשלבי ההתארגנות של פיקוד העורף לנטילת האחריות, אחראית המשטרה למתן המענה הראשוני בזירות, ובכלל זה פיקוד ושליטה בזירת האירוע תוך תיאום עם ארגוני העזר.

ב-12.7.06 פרצה מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה). בנסיבות אלה היה על פיקוד העורף לפעול על פי סמכויותיו וחובותיו בקשר לארגון וניהול ההתגוננות האזרחית לרבות נטילת האחריות לפיקוד ושליטה בזירות; על המשטרה היה לתת את המענה הראשוני בזירות עד שפיקוד העורף ייערך לקבלת האחריות לפיקוד והשליטה בהן. בפועל, בכל 34 ימי המלחמה נטלה המשטרה, בהסכמת פיקוד העורף, את האחריות לפיקוד והשליטה בזירות, תוך תיאום עם ארגוני העזר.

- 1 כלל הפעילויות המבצעיות הננקטות כדי להגן על תושבי המדינה ואזרחיה מפני פעילות חבלנית עוינת (פח"ע) וטרור בתחום המדינה. ראו: "הגדרת מצבי החירום השונים עפ"י הבסיס החוקי והחלטות הממשלה" במסמך חלוקת תחומי האחריות ברגיעה ובמצבי חירום במחוזות מ"י [המשטרה] ופקע"ר [פיקוד העורף], ממרס 2003.
- 2 ראו בפרק "ההיערכות לטיפול המערכתי בעורף בעתות חירום וביצועו בעת המלחמה", עמ' 1.
- 3 על פי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, "ארגון עזר" הוא ארגון, מוסד, מפעל, יחידה או גוף העושים שירות ציבורי או כל חלק מהם, וששר הביטחון הכריז עליהם ברשומות שהם ארגונים שעזרתם נדרשת להתגוננות האזרחית.

ככלל המשטרה תפקדה היטב בעת המלחמה. אולם במהלכה היא ביצעה משימות מורכבות שלא היו בתחומי אחריותה בלי שנבחנה - ברמה הפיקודית והמיניסטרילית - יכולתה לבצען בהיבט היערכותה לעתות חירום ובהיבט הסמכויות והמשאבים שעמדו לרשותה. ביצוע משימות אלה על ידי המשטרה בעת המלחמה התאפשר במידה רבה בשל ההיקף המוגבל - הן בשטח והן בנוזקים - של אירועי המלחמה.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את היערכות של המשטרה והמשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) לעתות חירום ואת תפקודם בעת המלחמה. הבדיקה נעשתה במטה הארצי (להלן - מטא"ר), באגף המבצעים במטא"ר (להלן - אג"מ) - במחלקה לתכנון וחירום (להלן - מחלקת חירום), במחלקת מבצעים ובמחלקת חבלה, בחטיבת המודיעין באגף חקירות ומודיעין (להלן - אח"מ), במחוז צפון ובשלושת מרחביו - מרחב גליל, מרחב חוף ומרחב עמקים. כמו כן נעשתה בדיקה במשרד לבט"פ.

עיקרי הממצאים

היערכות המשטרה לעתות חירום

היערכות לעת חירום מחייבת הגדרה ברורה של האיומים הצפויים לעורף והתכונות לתרחישים הנגזרים מהם (תרחישי ייחוס⁴). על סמך התרחישים הצפויים לעורף יש לתכנן את בניין הכוח ולתרגלו ולגבש תפיסת הפעלה ופקודות מבצעיות.

1. באוקטובר 2001 הכינה המשטרה פקודה - "דורס תל"מ" - המרכזת את מכלול הפעולות להיערכותה לתרחיש של ירי רקטות וטילים על ישראל מלבנון ומתחומי יהודה, שומרון וחבל עזה. באשר לגזרת לבנון התבססה הפקודה על תכנית של צה"ל משנת 2000 להתמודדות עם ירי ממטולי רקטות (מטלר"ים) ורקטות קרקע-קרקע (רק"ק) מלבנון לעורף מדינת ישראל, שכוללת מידע כללי על איום קונוונציונלי ועל מסת ירי אפשרית לעבר יישובים אזרחיים בצפון הארץ. בהסתמך על תכנית זו פרסם פיקוד העורף באפריל 2003 את תכנית "מגן הארץ" להיערכותו למתן מענה לירי מלבנון במשולב עם המשטרה וארגוני העזר⁵. בעקבות פרסום התכנית עדכנה המשטרה באוקטובר 2003 את פקודת "דורס תל"מ".

משנת 2003, עת עדכנה המשטרה לראשונה את פקודת "דורס תל"מ" בעקבות פרסום תכנית "מגן הארץ", ועד יולי 2006, מועד פרוץ המלחמה, לא עדכנה המשטרה את תרחיש הייחוס של גזרת לבנון המופיע בפקודה: אף שהמשטרה קיבלה מפיקוד העורף נתונים מעודכנים על תרחיש הייחוס, היא ביססה את היערכותה למלחמה על נתונים לא מעודכנים ופחותים בחומרתם באשר לטווח הירי, סוגי אמצעי הלחימה

4 ראו הערה 2.

5 תכנית "מגן הארץ" עודכנה באפריל 2004.

(להלן - אמל"ח) וכמות הרקטות⁶. משום כך נאלץ מערך החבלה של המשטרה להתאים תוך כדי המלחמה את המענה שלו, בין היתר לכמות ירי גדולה יותר (עד כ-300 רקטות ליום) ולסוגי רקטות שלא היו מוכרים לו, כל זאת אגב סיכון אנשיו והציבור.

2. תרגילים הם אמצעי לאתר ולפתור בעיות בהיערכות לעתות חירום. לשם כך חשוב שבתום התרגילים הם יסוכמו, ויופקו מהם לקחים לתיקון הליקויים במערך שנבנה. כמו כן חשוב לוודא את יישום הלקחים. חלק מהתרגילים שעושה המשטרה כהכנה לעתות חירום הם משטרתיים פנימיים ואחרים הם צה"ליים, והמשטרה משתתפת בהם.

בתקופה סוף 2001 - סוף 2003 תרגלה המשטרה חמש פעמים תרחישים מלחמתיים במסגרת תרגילים צה"ליים. בארבעה מהם הפיקה לקחים. כמו כן, תרגלה המשטרה אחת לשנה "משחק מלחמה" בשיתוף סגל הפיקוד הבכיר שלה (להלן - הספ"כ). לעומת זאת, בשנתיים וחצי שקדמו למלחמה תרגלה המשטרה תרחישים מלחמתיים במסגרת תרגילים צה"ליים פעמיים בלבד, במחצית הראשונה של 2004. פעם נוספת, ערב המלחמה, תרגלה את "תפיסת ההפעלה המשולבת" (ראו להלן). המשטרה לא קיימה "משחק מלחמה" בתקופה הזאת ולא הפיקה לקחים מתרגילים אלה; לפיכך לא יכלה להסתייע בתרגילים לתיקון ליקויים בהיערכותה.

נטילת האחריות לפיקוד ושליטה בזירות במלחמה

לשם היערכות למתן שירותים חיוניים בעת חירום יש צורך בהגדרה ברורה של סמכויות ואחריות, בבניין כוח מתאים ובהיערכות לוגיסטית ותקציבית הולמת. לפי הפקודות המאושרות של המשטרה ופיקוד העורף ערב המלחמה, חלוקת האחריות ביניהם בעתות חירום הייתה ידועה ומוסכמת - האחריות הכוללת לטיפול בזירות הייתה מוטלת על פיקוד העורף ותפקידה של המשטרה היה לסייע לו. חלוקת הסמכות והאחריות בין שני גופים אלה היא ביטוי לתפיסה אסטרטגית, הנגזרת מהחוק, של אופן ארגון וניהול הגנת העורף. על פיה מתוכננים בניין הכוח וההיערכות של הגופים האחראים לטיפול בעורף בעתות חירום, ובהם המשטרה ופיקוד העורף, ולפיה עליהם לפעול בעת התרחשותם.

1. כמה חודשים לפני פרוץ המלחמה בחנו מחדש פיקוד העורף והמשטרה, ביוזמת פיקוד העורף, את חלוקת האחריות והסמכות ביניהם בעתות חירום. צוות משותף גיבש ארבע חלופות להפעלת כלל הגופים במערך העורף בעתות חירום ושגרה. מבין החלופות התכוונו מפקד פיקוד העורף, האלוף יצחק גרשון וראש אג"מ במשטרה, ניצב ברטי אוחיון, להעלות לאישור הדרגים הגבוהים - הרמטכ"ל, המפק"ל דאז, רב ניצב משה קראדי, השר לביטחון הפנים, מר אבי דיכטר ושר הביטחון דאז, מר עמיר פרץ - הצעה שלפיה בכל עתות החירום תהיה למשטרה אחריות לפיקוד ושליטה בזירות, והכוחות של פיקוד העורף יוכפפו לה. לפיקוד העורף תהיה אחריות כוללת לכלל הקשור להתגוננות האוכלוסייה (להתרעה, הרגעה והנחיות לאוכלוסיה) (להלן - תפיסת ההפעלה המשולבת). לתפיסת ההפעלה המשולבת יש גם היבטים מקצועיים

6 ראו תכנית "מגן הארץ" של פיקוד העורף מאפריל 2004 ותכנית "מגן הארץ" של מחוז צפון של פיקוד העורף מינואר 2006.

משלימים הנוגעים, בין השאר, לגיבוש מערכות תקשורת ובקרה וגיבוש תפיסה לוגיסטית. ביוני 2006 תרגלו כוחות מחוז צפון של המשטרה ופיקוד העורף עם ארגוני העזר ורשויות מקומיות את תפיסת ההפעלה המשולבת, תוך הכפפת כוחות פיקוד העורף למשטרה ברמת המחוז והמרחב. התרגיל כלל טיפול בכמה אירועי ירי רקטות על מפרץ חיפה והגליל העליון. עד פרוץ המלחמה המשטרה לא ניתחה את התרגיל, לא סיכמה אותו ולא הפיקה ממנו לקחים.

ערב המלחמה הייתה תפיסת ההפעלה המשולבת בסטטוס של עבודת מטה שלא בשלה להפעלה בעתות חירום: התפיסה לא הוצגה, לא נדונה ולא אושרה בידי הדרגים הבכירים במשטרה ובמשרד לבט"פ, לא עוגנה בפקודות המשטרה, וממילא לא לוותה במתן סמכויות ומשאבים נדרשים למשטרה. זאת ועוד, היערכות המשטרה - בניין הכוח, תפיסת ההפעלה והפקודות המבצעיות - נעשתה על פי התפיסה שפיקוד העורף נושא באחריות הכוללת לעורף, והמשטרה רק מסייעת לו בטיפול בזירות האירועים.

למרות זאת, עם פרוץ המלחמה ב-12.7.06 סיכמו בעל פה מפקד מחוז צפון של המשטרה דאז, ניצב דן רונן (להלן - הממ"ז או ממ"ז צפון), ומפקד פיקוד העורף, אלוף יצחק גרשון, ליישם הלכה למעשה את תפיסת ההפעלה המשולבת, כלומר שלמשטרה תהיה אחריות לפיקוד ושליטה בזירות, וכוחות פיקוד העורף יוכפפו לה. השר לבט"פ והמפכ"ל אישרו בדיעבד, בראשית המלחמה, את ההסכמה האמורה. כתוצאה מכך הפכה המשטרה לגוף הנושא בעיקר האחריות לטיפול בזירות במלחמה. זאת בניגוד להיערכותה ובלא שהוקנו לה הסמכויות והמשאבים הנדרשים.

יש להטעים שאמנם המשטרה רכשה ניסיון בטיפול באירועי ירי ספוראדי ופיגועי טרור. אולם אין בכך כדי להצביע על יכולתה לשאת באחריות הכוללת לטיפול בזירות במלחמה, שהיא אירוע כולל, מתמשך ורציף, שמחייב טיפול בעשרות ולעתים אף במאות זירות מידי יום. נוסף על כך, החלטה שהמשטרה, ולא פיקוד העורף, היא שתשא באחריות לטיפול בזירות במלחמה, לפי המודל של תפיסת ההפעלה המשולבת, אינה תואמת את בניין כוחה והיערכותה לעתות חירום ומלחמה.

2. ככלל, יש לקבל החלטה לאחר דיון המבוסס על איסוף נתונים והצגתם באופן שיטתי וממצה: סקירת מכלול המטרות והאינטרסים, ניתוח הוראות החוק ובדיקת היתרונות והחסרונות של דרך פעולה חדשה המוצעת אל מול דרך הפעולה הקיימת. בתוך כך יש לבחון את הסיכונים והמשאבים הנדרשים לכל אחת מהן. לאחר שתתקבל ההחלטה יש לפרט את הנימוקים לה. החלטה מהותית הנוגעת לשינוי באופן ניהול מערך העורף בעתות חירום יש לקבל רק לאחר בחינת השפעה של השינוי על מוכנותו ויכולתו של הגוף לבצע משימות שלא נערך להן.

בדיקת מבקר המדינה העלתה ליקויים בתהליכי קבלת ההחלטה בדבר שינוי חלוקת האחריות בין המשטרה לפיקוד העורף במלחמה בדרגים הפיקודיים והמיניסטריליים:

(א) אשר לתהליכי קבלת ההחלטה של הספ"כ: כמה ימים לאחר שפרצה המלחמה אישר המפכ"ל בישיבת הספ"כ את החלטת ממ"ז צפון, שלפיה המשטרה תישא באחריות לפיקוד ושליטה בזירות. ההחלטה התקבלה בלי שהתקיים דיון בנוגע להשלכותיה על מכלול הפעילות של המשטרה ובלי שיפורטו הנימוקים לה. גם במהלך המלחמה, למרות הערכה שאזורים נוספים במדינה עלולים להיפגע מירי רקטות וטילים, לא דן הספ"כ בשאלת יכולתה, סמכויותיה ומשאביה של המשטרה להמשיך

ולשאת במשימה, ובה בעת לתת מענה לשאר המשימות של המשטרה באזור הצפון וביתר חלקי הארץ.

(ב) אשר לתהליך קבלת ההחלטה של השר לבט"פ: יום לאחר שפרצה המלחמה אישר השר לבט"פ את החלטת ממ"ז צפון ליטול אחריות לפיקוד ושליטה בזירות. השר לבט"פ לא דן בשינוי חלוקת האחריות בין המשטרה לפיקוד העורף בפורום הבכיר של הגופים העוסקים בביטחון הפנים שבראשותו, שעלול היה להשפיע על יכולתה של המשטרה להמשיך ולקיים את אחריותה לאכיפת החוק ולביטחון הפנים.⁷ השר גם לא בחן, בפורום זה או בכל פורום אחר, את יכולת המשטרה למלא את מכלול משימותיה באזור הצפון ובשאר חלקי הארץ, לא עם פרוץ המלחמה ולא במהלכה.

(ג) אשר לתהליך קבלת ההחלטה של הממשלה: בישיבות הממשלה וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי הציגו המפכ"ל והממ"ז את יחסי הכפיפות בין המשטרה לפיקוד העורף בזירות ואת ההיערכות המוגברת של כוחות המשטרה בצפון. אולם, בישיבות אלה לא הובהר לממשלה מהותו של השינוי שעשו המשטרה ופיקוד העורף, שבעקבותיו הפכה המשטרה לגוף הנושא בעיקר האחריות לטיפול בזירות במלחמה. בתוך כך לא נדון בפורומים אלה נושא קבלת האחריות לטיפול בזירות בידי המשטרה, ולא נבחנו היבטים השונים של אחריות זו, ובהם יכולתה של המשטרה לתת מענה לעורף אם הירי יתפשט לעוד אזורים במדינה, ובד בבד להמשיך ולמלא את תפקידיה הייעודיים.

יוצא אפוא שהחלטה בעלת משמעות אסטרטגית לעורף ולמשטרה, שבעקבותיה הייתה המשטרה לגוף הנושא בעיקר האחריות לטיפול בזירות במלחמה, התקבלה בעצם ללא דיון ממצה ומעמיק של כל הגורמים האחראים ברמה הפיקודית והמיניסטרילית ביכולתה לשאת באחריות לטיפול בזירות ובלי שנבחנו השלכותיה המערכתיות, ובהן הסיכונים הצפויים לאוכלוסייה בעורף. כמו כן לא התקיים דיון מקיף ביכולתה של המשטרה לעמוד במשימותיה הייעודיות לאכיפת החוק ושמירת הסדר הציבורי וביטחון הפנים בכלל אזורי המדינה.⁸

תפקוד המשטרה במלחמה

תפקוד יעיל ומיטבי בעתות חירום תלוי במידה רבה בכך שבניין הכוח, תפיסת ההפעלה והפקודות המבצעיות יותאמו לתרחיש ייחוס עדכני, ושבידי הגוף יהיו סמכויות ומשאבים לביצוע משימותיו. החלטת המשטרה ליטול אחריות לפיקוד ושליטה בזירות בכל ימי המלחמה לא תאמה את היערכותה, פקודותיה וסמכויותיה. לכך היו השלכות על תפקודה במלחמה, כדלקמן:

1. פקודת "דורס תל"מ" לא עודכנה בכל הנוגע לאמל"ח שהיה בידי האויב. במצב זה ועל רקע נטילת האחריות בידי המשטרה נוצר פער ניכר בין היערכות מערך החבלה של המשטרה ובין המענה שהוא נדרש לתת במלחמה. שוטרי מערך החבלה שנדרשו להיכנס ראשונים לזירות לא ידעו בראשית המלחמה על סוגי רקטות (כגון פצצות

7 המשטרה, שירות בתי הסוהר, שירות הביטחון הכללי, צה"ל והמטה ללוחמה בטרור.

8 לעניין הבעייתיות בהיבט החוקי של ההחלטה המיישמת מודל לפיו הוכפפו מחוזות פיקוד העורף למפקדי המחוזות המשטרתיים ראו בפרק "ההיערכות לטיפול המערכתי בעורף בעתות חירום וביצועו בעת המלחמה, עמ' 1.

מצרר) שנורו מלבנון ולא נערכו מבעוד מועד להתמודד עימן. מצב זה סיכן את השוטרים ואת הציבור.

2. עוד עלה שבפקודה לא הוסדרה העברת מידע מודיעיני מצה"ל למשטרה בנושאים הקשורים לירי טילים ורקטות. רק לאחר הימים הראשונים של המלחמה, כאשר היה למשטרה צורך קריטי בקבלת מידע בסיווגים גבוהים מאגף המודיעין בצה"ל, הוסדרה - ביוזמת חטיבת המודיעין באח"מ - העברת מידע נקודתי מצה"ל למשטרה בנושאים שנדרשו לה במהלך המלחמה.

3. לפי הפקודות, באחריותו של פיקוד העורף להתריע מראש על ירי רקטות וטילים, ולהפעיל מערך התרעה וצפירה. עם נטילת האחריות לטיפול באירועים בזירות הייתה צריכה המשטרה לקבל מידע לגבי נפילת רקטות מוקדם ככל שאפשרו המערכות הטכנולוגיות הקיימות. בראשית המלחמה חובר מחוז צפון של המשטרה למערכת אזעקה ניסיונית, וזו התריעה על נפילת הרקטות עוד קודם שהתריעה על כך האזעקה שהייתה באחריות פיקוד העורף. אולם במהלך המלחמה הורה פיקוד העורף לנתק את המשטרה מהמערכת. ב-3.8.06 דרש ממ"ז צפון מפיקוד העורף לחברו מחדש למערכת תוך שהגיש שניתוק המערכת עלול לפגוע בחיי שוטרים ואזרחים, אך לא נענה.

4. במהלך המלחמה יזמה וגיבשה המשטרה מענה למשימות נוספות שהיו על פי הפקודות בתחומי האחריות של פיקוד העורף בעת חירום ושהיא לא הייתה ערוכה מראש לביצוען, כדלקמן:

(א) לפיקוד העורף האחריות להפעיל מערך תצפיות לאיתור מקום נפילת הרקטות. לשם כך הוקמו בפיקוד העורף פלוגות תצפיות שצוידו באמצעים טכניים מתאימים. פיקוד העורף לא הפעיל את המערך ולא גייס את חיילי המילואים של פלוגות התצפיות. בנסיבות אלה ועל רקע נטילת האחריות לטיפול בזירות, הקימה המשטרה מערך תצפיות מאולתר שאויש בבלשים ובשוטרים אחרים מבלי שצוידו במשקפות מתאימות ומבלי שעברו הכשרה מתאימה. ממילא לא יכלו שוטרים אלה לבצע את משימותיהם הרגילות.

(ב) לפיקוד העורף הסמכויות והאחריות להדרכה ולהנחיה של האוכלוסייה. בפועל הגיעו למשטרה פניות רבות של הציבור בנוגע להנחיות פיקוד העורף על דרכי ההתגוננות ומחוז צפון של המשטרה שולב בדיוני הסברה ובגיבוש חומר הסברה של פיקוד העורף וסייע במתן מענה לפונים. לעניין זה נקבע בסיכום הלקחים של מחוז צפון, שהמשטרה נתנה הנחיות לאוכלוסייה בלי שהיו לה הכלים, המידע והרקע הנדרשים. משום כך אירע שהמשטרה נתנה לאוכלוסייה הנחיות שלא תאמו לאלו שנתן פיקוד העורף.

(ג) פיקוד העורף אחראי בעת מלחמה להגנת האוכלוסייה מפגיעה בחומרים מסוכנים (להלן - חומ"ס). היערכות פיקוד העורף לכך נסמכת על תרחיש ייחוס בנושא שהכין אגף התכנון של צה"ל (להלן - אג"ת צה"ל) באוגוסט 2005⁹. על פי התרחיש קבע פיקוד העורף בהערכת סיכונים¹⁰ שצריך להיערך ל"פגיעה קרובה"¹¹ במצבורי חומ"ס במפרץ חיפה. לכן לא נערך פיקוד העורף בעת המלחמה לטיפול באירוע של

9 ראו בפרק "ההיערכות למניעת אירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים בעתות חירום והפעולות בתחום זה בעת המלחמה", עמ' 23.

10 הליך הכולל בין היתר חישוב ההסתברות להתרחשות אירוע חומ"ס ומידת הנוק שיחולל.

11 פגיעת הדף ורסיסים של פצצה הנופלת בקרבת מתקן חומ"ס.

פגיעה ישירה בחומ"ס באזור. לעומת זאת, המשרד להגנת הסביבה הכין הערכת סיכונים לפגיעה בחומ"ס, שלפיה הייתה צפויה פגיעה ישירה של טיל במצבורי חומ"ס במפרץ חיפה. המשרד להגנת הסביבה העביר למשטרה את הערכת הסיכונים שלו והמשטרה החליטה להיערך על פיה. ראוי שהגופים הנוגעים בדבר - פיקוד העורף, המשטרה, והמשרד להגנת הסביבה, ייערכו לפי הערכת סיכונים אחת, ועל פיה יכינו גם את ההנחיות לציבור ולמפעלי החומ"ס.

המשטרה החליטה להיערך לאירוע חומ"ס על פי הערכת הסיכונים של המשרד להגנת הסביבה; כשבוע לאחר פרוץ המלחמה הקימה מפקדה מיוחדת לטיפול בנושא שהוצבו בה 266 שוטרים וחיילים שתפקידם הבלעדי היה טיפול באירועי חומ"ס. ואולם אם תפרוץ מלחמה בכמה חזיתות, ספק אם תוכל המשטרה לתגבר מספר מחוזות בכוח אדם ובאמצעים הנחוצים לטיפול באירועי חומ"ס נוסף על משימותיה השוטפות משום שכוחותיה מוגבלים.

אחריות כוללת להגנה על העורף

היערכות מיטבית להגנת העורף בעתות חירום ובמלחמה, שבהם צפוי העורף לספוג פגיעות ונזקים ניכרים, פסיים ומוראליים כאחד, מחייבת להקים גוף מתכלל שיישא באחריות מערכתית לכל הגופים הפועלים במערך העורף, ויישא באחריות למכלול הנושאים והארגונים שפועלים בעורף, בהם פיקוד העורף, המשטרה, שירותי הכבאות וההצלה, מגן דוד אדום ומשק לשעת חירום (להלן - מ"ח).

בנובמבר 1991, בעקבות מלחמת המפרץ הראשונה שפרצה שנה קודם לכן ושבה הותקף לראשונה העורף בטילים, הוקם פיקוד העורף. בהחלטה¹² על הקמתו נקבע שהאחריות לפיקוד העורף תישאר למשך שנה בידי צה"ל ומשרד הביטחון, ולאחר מכן תישקל העברת אחריות זו לגורם ממלכתי אחר. זאת משום שבעוד עיקר הסמכויות והאחריות לטיפול בעורף בעתות חירום ובמלחמה מרוכזים בידי צה"ל, מרב תשומת ליבו ועיקר משאביו מופנים באותה העת ללחימה בחזית.

משנת 1992 ועד פרוץ המלחמה החליטה הממשלה כמה פעמים להעביר את האחריות להגנת העורף ממערכת הביטחון למשרד לבט"פ. בהמשך לכך יזמו משרד ראש הממשלה והמשרד לבט"פ עבודות מטה שהצביעו על נקודות התורפה של המצב הקיים, בהן: היעדר גוף אחד הנושא באחריות כוללת להכנת מערך העורף, לטיפול בו ולהפעלתו בראייה אינטגרטיבית ארצית; והיעדר חקיקה עדכנית שתגדיר את הייעוד, את התפקידים, את האחריות ואת הסמכויות של כל הגורמים הפועלים במערך העורף בישראל של ראשית המאה ה-21 ואת הזיקות וקשרי הגומלין ביניהם. עבודות המטה המליצו לרכז במשרד לבט"פ את האחריות והסמכות הכוללת להגנה האזרחית על העורף. עבודת המטה האחרונה בנושא נעשתה על ידי המועצה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) והוצגה לשר לבט"פ, לראשונה, באפריל 2006. בעבודה זאת חזרה המל"ל והמליצה להפוך את המשרד לבט"פ למתכלל-על לביטחון הפנים בעתות חירום ושגרה. החלטות הממשלה והמלצות הוועדות הנ"ל לא יושמו.

בתשובתו מאפריל 2007 למשרד מבקר המדינה מסר משרד ראש הממשלה שבנובמבר 2006 הציגה המל"ל את התקדמותה בעבודות המטה להערכת העורף. בפברואר 2007

12 החלטת ועדת השרים לענייני בטחון לאומי מס' ב/172 מ-13.11.91.

התקיים דיון מסכם בנושא היערכות העורך לטווח הארוך וחלוקת האחריות למערך העורך בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות השרים והמנכ"לים של המשרדים שיש להם נגיעה בנושא. ראש הממשלה החליט שפיקוד העורך והטיפול בעורך בכלל מצבי הקיצון יישארו באחריות משרד הביטחון, ויוגדר בו לשם כך תפקיד ייעודי וברור. סיכום זה אושר בהחלטת ממשלה מ-15.4.07¹³. כמו כן הנחה ראש הממשלה את המל"ל להכין המלצות "הן לגבי ארגון מערך העורך לטווח הארוך והן לגבי חלוקת האחריות בין משרדי הממשלה והגופים השונים".

סיכום והמלצות

המשטרה הפגינה במלחמה מוטיבציה גבוהה, פעלה מתוך כוונה לתת מענה מיטבי לציבור ועמדה במשימותיה. אך גם אם הצליחה המשטרה לבצע משימות שבאחריות פיקוד העורך, אין להשלים עם מצב שבו מתקבלת החלטה על נטילת האחריות על ידה במלחמה בלי לדון בהשלכותיה האסטרטגיות על מערך העורך, בלי לבחון את יכולתה של המשטרה לעמוד במשימה, ובלי לשקול את הסיכונים לביטחון הציבור הגלומים במצב זה¹⁴. זאת הן בשל אירועי המלחמה הן בשים לב להמשך אחריותה של המשטרה לאכיפת החוק, שמירת הסדר הציבורי וביטחון הפנים בכלל חלקי הארץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לשוב ולבחון ולהגדיר בבירור את התפקידים והסמכויות של המשטרה והמשרד לבט"פ בעתות חירום ואת יחסי הגומלין שלהם עם כלל גופי החירום ופיקוד העורך בפרט.

13 החלטת ממשלה מס' 1577 מיום 15.4.07.

14 ראו הערה 8.

הטיפול בחומרים מסוכנים

ההיערכות למניעת אירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים בעתות חירום והפעולות בתחום זה בעת המלחמה

ריכוזי אוכלוסייה בישראל סמוכים למפעלים ולמתקנים שעלול להתרחש בהם אירוע חומרים מסוכנים (להלן - חומ"ס). אירוע חומ"ס הוא תקרית שמעורב בה חומר מסוכן והוא עלול להתרחש בשל ארבע סיבות עיקריות: תקלה במהלך ייצור, שינוע או אחסון של חומ"ס; אסון טבע; מלחמה; פעילות חבלנית עוינת (להלן - פח"ע). אירוע חומ"ס עלול לגרום לפגיעה באוכלוסייה ולנזק רב. בין הגופים המרכזיים העוסקים במניעת אירועי חומ"ס ובטיפול בהם: המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד), האחראי לתחום הסיכונים שמקורם בתקלות תפעוליות ובאסונות טבע וכן לריכוז, הנחיה ותיאום של פעילות יתר הגופים הנוגעים בדבר למניעת מפגעים ותקלות הקשורים לחומ"ס; פיקוד העורף, האחראי לתחום הסיכונים שמקורם במלחמה; משטרת ישראל (להלן - המשטרה), האחראית לתחום הסיכונים שמקורם בפח"ע.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות לטיפול באירועי חומ"ס בתקופת המלחמה. וכן נבדקו התיאום בין גופי השלטון וההצלה והיערכותם למניעת סיכונים לאוכלוסייה מחומ"ס. הבדיקה כללה גם ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה בדוח שנתי 54, שפורסם במאי 2004 (להלן - הדוח הקודם), בייחוד בתחום מניעת אירועי חומ"ס שמקורם במלחמה ובפח"ע.

עיקרי הממצאים

ההיערכות למניעת אירועי חומ"ס

1. תיאום בין-ארגוני בתחום החומ"ס: גופי השלטון העוסקים בתחום החומ"ס פועלים כל אחד בתחומו, ללא יד מרכזת ומתאמת ובלא שנקבעה תורה סדורה בתחום המניעה. על מנת לתאם בין גופי השלטון האחראים למניעת

אירועי חומ"ס, הטילה הממשלה, בספטמבר 1993, על המשרד "לרכז, להנחות ולתאם" את פעולות המניעה של מפגעים ותקלות מאירועי חומרים מסוכנים ובכלל זה האמצעים לצמצום הנזק מאירועי חומ"ס. באוגוסט 2003 קיבלה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החלטה בנושא "התמודדות עם טרור על", ובה נקבע, בין היתר, כי השר להגנת הסביבה ישמש מנחה מקצועי בנושא החומ"ס ולצורך כך יבצע, בתוך 60 יום, עבודת מטה בשיתוף כל הגופים הנוגעים בדבר לריכוז כל ההיבטים הביטחוניים והבטיחותיים של מערך החומ"ס שיוקם, לרבות שינויי חקיקה ואיגום משאבים כנדרש.

הועלה כי טרם נעשו שינויי חקיקה, טרם אוגמו משאבים ולא נקבעו אמצעים למניעת אירועי חומ"ס בראייה אינטגרטיבית. גם לא נקבעה מסגרת זמנית לתיאום בין הגופים העוסקים בחומ"ס עד להסדרה קבועה של הנושא. משרד מבקר המדינה העיר על נושא זה גם בדוח הקודם. היעדר יישום החלטות הממשלה תרם לאי סדרים במהלך המלחמה, כמפורט בהמשך.

2. הערכת סיכוני חומ"ס שמקורם במלחמה וקביעת אמצעי מיגון מפניהם: פיקוד העורף אחראי בעת מלחמה להגנת האוכלוסייה מפני חומ"ס, ולשם כך עליו לפעול גם בעתות שגרה ובין היתר לבצע הערכה של הסיכונים הנשקפים לאוכלוסייה מפגיעה במצבורי חומ"ס במלחמה ולאסוף נתונים, בין היתר בנוגע ליכולותיו וכוונותיו של האויב לפגוע במצבורי חומ"ס; נתונים על המצבורים ובכלל זה סוג החומ"ס, כמותם, אופן אחסונם ואמצעי המיגון שהותקנו ונתונים על האוכלוסייה שבקרבת מצבורי החומ"ס. על פיקוד העורף לקבוע אם צריך למגן את החומ"ס ובאיזו דרך, ועליו לעקוב אחר יישום הנחיותיו. לביצוען של פעולות אלה בעת שגרה, הסמיך שר הביטחון רשות מכוח תקנות ההתגוננות האזרחית (חומרים מסוכנים) התשנ"ב-1991, שנקראת כיום מרכז חומ"ס שבפיקוד העורף והעמיד בראשה את ראש הג"א (מפקד פיקוד העורף).

א. בחנית חלופות של אמצעי מניעה של אירועי חומ"ס במפעלים מסוכנים: פינוי החומ"ס ממפעל או הפחתת כמותו עלולים להגביל או למנוע את הייצור ולגרום למפעל הפסדים, והמפעל עלול לתבוע את הפסדיו מהמדינה. לכן חשוב שפיקוד העורף יקבע למפעלים חלופות של אמצעי מיגון שיאפשרו את המשך פעולתם בעת חירום בלא לסכן את האוכלוסייה.

פיקוד העורף קובע את אמצעי המיגון שעל מפעלים מסוכנים להתקין בהתבסס על ההנחה שתינתן אתראת קצרת מועד לפני פרוץ מלחמה, ובמהלכה יתאפשר פינוי החומ"ס, לכן הוא מאפשר למפעלים מסוכנים לבחור בחלופה של פינוי או הקטנה של מלאי החומ"ס שברשותם בשעת חירום, במקום מיגון פיזי. המעקב העלה שפיקוד העורף לא דן בהמלצות משרד מבקר המדינה והמשיך לאפשר למפעלים להכין נוהל לפינוי חומ"ס, כחלופה למיגון פיזי. פיקוד העורף שוקל לבטל נוהל זה כחלופה למיגון, ואם יעשה כן, יהיה עליו לקבוע למצבורי חומ"ס אלה דרכי מיגון אחרות ולעמוד על כך שהם ימוגנו.

במהלך המלחמה, מפעלים שפיקוד העורף הנחה אותם לפעול לפי הנוהל ולצמצם את מלאי החומ"ס שלהם, התנו את ביצוע ההנחייה בשיפוי נזקיהם ופיקוד העורף לא אכף עליהם את הנחיותיו. עקב כך, האוכלוסייה שבקרבתם נחשפה לסיכון.

ב. נתונים על האוכלוסייה: בדוח הקודם צוין כי פיקוד העורף לא דרש ממפעלים מסוכנים הסמוכים למרכזי קניות, בנייני משרדים, אזורי תעשייה, כבישים וכד'

(להלן - מקומות ציבוריים) לנקוט אמצעי מיגון מכיוון שהניח שבמלחמה לא תהיה בהם פעילות. משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם לפיקוד העורף כי תפיסה זו אינה מביאה בחשבון את האפשרות של התקפת פתע ופיגוע טרור. בפועל, בעת המלחמה תושבים רבים שהו במקומות ציבוריים בלא שמוגנו מצבורי חומ"ס הסמוכים אליהם ותושבים השתמשו במרחבים מוגנים של מקומות ציבוריים שלא הייתה צפויה להיות בהם אוכלוסייה בעת חירום, כגון בתי ספר. רק לאחר המלחמה קבע פיקוד העורף כי ימוגנו מצבורי חומ"ס הסמוכים, בין היתר, לבתי ספר, לבתי חולים, למתנ"סים, לפנימיות, למעונות, למלונות, למרכזי קניות ולבתי כלא.

ג. מפעלים מסוכנים חיוניים: לפי נוהלי פיקוד העורף, יש מפעלים מסוכנים שהוגדרו חיוניים בשעת חירום, ולכן הם חייבים להחזיק בכל עת מלאי של חומ"ס. בדוח הקודם צוין כי הנחיות פיקוד העורף הדורשות להקטין את מלאי החומ"ס בשעת חירום סותרות את הצורך להמשיך בייצור במפעלים חיוניים בשעת חירום. כן צוין שפיקוד העורף טרם קבע את אמצעי המיגון הדרושים למפעלים אלה. בעקבות הביקורת הקודמת הטילה הממשלה על משרד הביטחון להביא לסיכום בין פיקוד העורף לבין מטה משק לשעת חירום (להלן - מל"ח) בנושא זה ולדווח על כך למשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ) עד אוקטובר 2004.

המעקב העלה כי פיקוד העורף ומל"ח לא הסדירו עניינים אלה במלואם. פיקוד העורף לא קבע למפעלים מסוכנים חיוניים את המיגון שיאפשר להם לפעול בעתות חירום בלא לסכן את האוכלוסייה ואף לא קבע את המלאי המזערי הדרוש לפעולתם בלא לסכן את האוכלוסייה. כתוצאה מכך היה פיקוד העורף צריך להכריע בעת המלחמה מפעם לפעם אם להתיר המשך ייצור חיוני הכרוך בסיכון לאוכלוסייה.

ד. אכיפת הנחיות פיקוד העורף על מחזיקי חומ"ס בעתות שגרה: לפי נוהלי פיקוד העורף, על מחזיקי חומ"ס לבצע את המיגון שנקבע למצבורי החומ"ס שלו בתוך חצי שנה ממועד קבלת הנחיות בעניין זה. חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק ההתגוננות), קובע כי אם ניתן צו ולא בוצע במועד שנקבע בו, רשאי בית המשפט, נוסף על כל עונש שהוא מוסמך להטיל, לצוות על ביצוע הצו במקום הנשפט ועל חשבונו או על סגירת המפעל או חלק ממנו עד לביצוע הצו.

(1) בדוח הקודם צוין כי מאות מצבורי חומ"ס לא מוגנו בידי מחזיקיהם, ופיקוד העורף לא אכף על מחזיקיהם את הקטנת מלאי החומ"ס. פיקוד העורף הגיש למשטרה רק ארבע תלונות נגד מחזיקי חומ"ס שלא פעלו בהתאם לדרישותיו, אך המשטרה לא הגישה כתבי אישום נגדם. פיקוד העורף דיווח למשרד רה"מ רק על ארבע התלונות שהגיש אך לא דיווח למשרד רה"מ ולמשרד הביטחון על מאות מצבורי חומ"ס שלא מוגנו ולא הוגשה תלונה נגד מפעיליהם.

(2) בדוח הקודם צוין כי המשרד נותן את הנחיותיו בדבר האמצעים למניעת אירועי חומ"ס בשלב תכנון המפעל, ופיקוד העורף והמשטרה - לאחר הקמתו. עוד באוקטובר 2003 קיים פיקוד העורף עבודת מטה באשר לדרך הראויה לקבוע את דרישותיו כבר בתהליך הרישוי ואולם היא לא הושלמה. התמשכות הטיפול בנושא זה תרמה להיעדר מיגון של מצבורי חומ"ס.

ה. מצב מצבורי החומ"ס ערב המלחמה: בדוח הקודם צוין כי עד אוקטובר 2003 לא הושלם המיגון של 439 מצבורי חומ"ס שבידי 182 מחזיקים ברחבי הארץ.

המעקב העלה כי עד נובמבר 2006 לא הושלם המיגון של 458 מצבורי חומ"ס; מחזיקיהם של 141 ממצבורים אלה נדרשו בעבר להכין נוהל להקטנת מלאי החומ"ס.

בעת המלחמה הציג פיקוד העורף לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - ועדת השרים) תמונת מצב לגבי הסיכון הנשקף לאוכלוסייה ממצבורי חומ"ס. הדיווח של פיקוד העורף לוועדת השרים הציג תמונת מצב טובה בהרבה מזו שעולה מן הנתונים שהיו בידי הפיקוד באותה עת ולא נתן בידי מקבלי ההחלטות מידע מלא הדרוש להערכת הסיכון לאוכלוסייה.

ממצאי הביקורת עולה כי שלוש שנים לאחר פרסום הדוח הקודם, פיקוד העורף לא נקט את מלוא האמצעים שעמדו לרשותו בעתות שגרה כדי להכין את מצבורי החומ"ס לקראת מלחמה ולמזער את הסיכון לתושבי המדינה מפני סכנת פגיעה במצבורי חומ"ס; ערב המלחמה רבים ממצבורי החומ"ס לא היו ממוגנים והדבר הביא את המשטרה ואת גופי ההצלה האזרחיים להיערך לטיפול באירועי חומ"ס בהיקף חריג.

הפעולות למניעת אירועי חומ"ס בעת המלחמה

1. מתן הנחיות סותרות בידי המשרד ופיקוד העורף:
(א) בין המשרד לפיקוד העורף נתגלעו חילוקי דעות מהותיים, בין היתר בנוגע לשיטת הערכת הסיכונים, לקביעת תרחיש הייחוס¹ ולאמצעי המיגון הנדרשים. פעמים רבות פנו שני הגופים בנפרד למחזיקי חומ"ס והציגו להם תרחישי ייחוס סותרים, הערכות סיכונים ודרישות סותרות לנקיטת אמצעי מיגון, למרות שעל פי חוק ההתגוננות, הסמכות בעניין זה בידי פיקוד העורף. הסתירות וחוסר העקביות שבדרישותיהם פגעו באמינותם ועוררו מחאות של מחזיקי החומ"ס, ומקצתם אף איימו בהגשת תביעות משפטיות נגד המדינה.

(ב) הערכת הסיכונים שהכין פיקוד העורף קבעה כי יש להיערך ל"פגיעה קרובה" במצבורי חומ"ס². לעומת זאת, מחוז חיפה במשרד הכין בעת המלחמה הערכות סיכונים שלפיהן יש להיערך לפגיעה ישירה במצבורי החומ"ס המסוכנים ביותר במפרץ חיפה. המשטרה פעלה לפי הערכת הסיכונים של המשרד והקימה מפקדת חומ"ס ולה הוקצו מאות שוטרים וחיילים, כוחות של מגן דוד אדום, של שירותי הכיבוי וההצלה ושל פיקוד העורף ונציגי המשרד.

הערכות הסיכונים הסותרות הובאו לידיעת הציבור ולידיעת מחזיקי החומ"ס ועלולים ליצור חוסר אמון בגופי השלטון. על המשרד, פיקוד העורף והמשטרה להביא בחשבון את הנזקים של הבאת עמדות והערכות סותרות בפני הציבור ולעמוד על כך שבמצבי חירום שונים, גוף ממשלתי אחד ימסור לציבור ולתקשורת מידע בנושא חומ"ס.

2. מתן הנחיות להקטנת מלאי החומ"ס ולהקמת צוותים להתערבות ראשונית: בהתאם לסמכותו לפי חוק ההתגוננות, ביום 15.7.06 הכריז שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף. עם ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, רשאי פיקוד העורף לבצע צו שניתן למחזיק חומ"ס במקומו של המחזיק או לסגור את

1 ראו עמ' 10.

2 פגיעת הדף ורסיסים של פצצה הנופלת בקרבת מתקן החומ"ס.

המפעל שבו מוחזק החומ"ס, כולו או חלקו. פיקוד העורף רשאי גם לצוות על מחזיקי חומ"ס לנקוט פעולות למניעת הסיכון מהחומ"ס שברשותם.

הועלה כי פיקוד העורף לא עשה עבודת מטה לקביעת המלאי המרבי המותר לפעולה לכל המפעלים המסוכנים. כמו כן הוא לא עשה הערכת סיכונים בהתחשב בכמות שנתורה במפעלים. פיקוד העורף גם לא בחן כראוי את הדרישה להקמת צוות לתגובה ראשונית, ובין היתר לא נדון הסיכון הנשקף לצוות כזה השווה במפעל שאין בו מקלט, ולא נדונה השאלה האם ראוי שהטיפול הראשוני באירוע חומ"ס ייעשה בידי צוות השווה במפעל או בידי צוות הבא אליו מבחוץ. יצוין כי בהיעדר דיון מבעוד מועד בשאלות אלה, היו בעת המלחמה מחלוקות בין פיקוד העורף למפעלים והן לא יושבו עד תום המלחמה.

3. נהלים: פיקוד העורף והמשרד להגנת הסביבה קבעו בעת המלחמה נהלים נפרדים לטיפול באירוע הנגרם מפגיעה במצבורי חומ"ס בעת המלחמה, שאינם מביאים בחשבון זה את פעולתו של זה.

4. פעולות האכיפה בעת המלחמה: הועלה שפיקוד העורף פעל באטיות רבה, ואף שהמלחמה נמשכה 34 ימים, עד סיומה הוא לא הצליח להפחית את הסיכון לאוכלוסייה כפי שהוא עצמו קבע בנהליו ובדרישותיו ממחזיקי חומ"ס:

אף שפיקוד העורף ידע שמפעלים רבים בקו העימות אינם ממוגנים וברשות חלק מהם כמויות חומ"ס גדולות מכפי שהוא מתיר, רק ב-16.7.06 החלו נציגיו לבקר במפעלים מסוכנים, והוא החל להוציא צווים להפחתת מלאי החומ"ס ולהקמת צוותי התערבות ראשונית רק ב-21.7.06 - תשעה ימים לאחר פתיחת המלחמה. בסיורים שעשו נציגיו בעת המלחמה הם מצאו כי הנחיותיו אינן מבוצעות אולם הוא לא אכף את ביצוע הצווים; כשבוע עד שבועיים לאחר הוצאתם הודיע לאותם מפעלים כי אם לא יבצעו את הצו מיד ישקול לסגור את המפעל. הוא הוציא צווים ספורים לסגירת מפעלים, אולם גם את ביצועם לא אכף. חלק מהצווים בוטלו לאחר שהנהלות המפעלים התחייבו לעמוד בדרישותיו.

חמורה במיוחד השתהותו של פיקוד העורף בנוגע לטיפול בכמה מפעלים הסמוכים לאוכלוסייה שהיו בהם כמויות גדולות של חומ"ס במכלים לא ממוגנים. בסביבת מפעלים אלה נפלו עשרות רקטות.

5. הטיפול בחומ"ס בנמל חיפה: בנמל חיפה עוברים, בין היתר, חומ"ס חיוניים לתעשייה בארץ, אך אירוע חומ"ס שייגרם מפגיעה בהם עלול לסכן את האוכלוסייה שבקרבת הנמל. מאחר שנמל חיפה נמצא בקרבת אוכלוסייה ובטווח הרקטות והטילים מלבנון, יש חשיבות רבה למניעת הסיכון שמשייתם החומ"ס שבו על האוכלוסייה סביבו.

(א) בעת המלחמה החליט פיקוד העורף שהוא יפקח על כניסת אניות שנושאות חומ"ס לנמל חיפה, וקבע נוהל לתפקוד הנמל במלחמה ותהליך לאישור כניסת אניות אלה לנמל, הכולל התייעצות של פיקוד העורף עם מטה מל"ח אך לא עם המשרד. מחוז חיפה של המשרד פרסם בעת המלחמה הנחיות לנמל אך לא הזכיר בהן את תפקידו של פיקוד העורף. בפועל התקשו נמל חיפה וגורמים פרטיים המייבאים ומייצאים חומ"ס לעמוד בהנחיות פיקוד העורף ולחצו על מטה מל"ח להקל עליהם. המטה פנה לפיקוד העורף, וזה אישר לסטות מן הנהלים שקבע.

(ב) בעת המלחמה הנחו המשרד ופיקוד העורף את הנמל, בנפרד, כי חומ"ס שלפי נוהלי הנמל יש למגן בעתות חירום, יפוננו מהנמל מיד עם הגיעם או יושבו לאנייה שבה הובאו. ההנחיות של המשרד ושל פיקוד העורף השונות מנוהלי הנמל, ניתנו בלא שהוסדרו אופן הפינוי המידי של חומ"ס אלה ובכלל זה טיפול המכס בחומ"ס וגיוס אמצעי תחבורה ונהגים במקום חברות הובלה שנהגיהן סירבו לבצע את העבודה.

(ג) בעת המלחמה התעוררו ויכוחים בין הנמל לבין המשרד בנוגע לשאלה מי אחראי לפינוי החומ"ס מהנמל: מחוז חיפה של המשרד דרש שהנמל יעשה זאת, ואילו הנמל טען כי הפינוי הוא באחריות סוכן האנייה. הנמל דרש מסוכני האניות לפנות את החומ"ס מהנמל מיד, אולם מאחר שלא היו בידי כלים וסמכויות אכיפה נגדם, הם לא תמיד נענו לדרישותיו. גם פיקוד העורף והמשרד לא הצליחו לאכוף עליהם לפנות חומ"ס.

(ד) לשם פינוי מהיר של חומ"ס מהנמל יש להבטיח שאנשי המכס יהיו בנמל ושתינתן עדיפות לטיפול בחומ"ס. אולם המשרד ופיקוד העורף לא הסדירו עניין זה מבעוד מועד, ובימים הראשונים של המלחמה היו משרדי המכס בנמל סגורים ועקב כך חומר מסוכן מאוד שאסור לאחסן בנמל אפילו בעתות שגרה ויש לפנותו מיד בפריקתו מהאנייה, נותר מאוחסן בנמל במהלך המלחמה. רק בעת המלחמה הסדירו הנמל, המכס והמשרד את נוכחותם של אנשי מכס בנמל בעת המלחמה.

(ה) המשרד ופיקוד העורף לא עשו מבעוד מועד עבודת מטה בעניין פינוי חומ"ס מהנמל בשעת חירום ולא ביקשו ממשרד התחבורה סיוע בהקצאת נהגים וכלי רכב לפינוי חומ"ס מהנמל. כאשר דרשו המשרד ופיקוד העורף מהנמל לפנות את החומ"ס, והוא פנה לחברות הובלה, יש שנענה שאין כלי רכב או שאין נהגים המוסמכים להוביל חומ"ס ומוכנים לבצע את העבודה. רק בעת המלחמה נעשתה עבודת מטה בעניין זה וסוכם שהמשרד יסייע לנמל בכך שיפנה למשרד התחבורה בבקשה להקצאת כלי רכב ונהגים. ראוי שהמשרד להגנת הסביבה, פיקוד העורף, הנמל ומשרד התחבורה יבחנו את הדרך הראויה להסדרת הנושא.

סיכום והמלצות

החלטת הממשלה שבה הוטל על המשרד "לרכז, להנחות ולתאם" את הפעילות למניעת אירועי חומ"ס לא יושמה וגופי השלטון העוסקים בתחום החומ"ס פעלו ללא יד מרכזת בעתות שגרה וגם במלחמה ניכר חוסר התיאום ביניהם, והם נתנו הנחיות סותרות בדבר מיגון מתקני חומ"ס. השר להגנת הסביבה לא מילא את תפקידו כמתחייב מהחלטת הממשלה. על השר לממש את סמכות משרדו כגוף מתכלל ובמידת הצורך לחזור לשם כך לממשלה.

ממצאי הביקורת העלו בין היתר כי לא הושלם המיגון של כל מצבורי החומ"ס ברחבי הארץ, ולא בוצעו המלצות משרד מבקר המדינה לבדוק מחדש כמה מהנחות יסוד שלפיהן קובע פיקוד העורף את המיגון למצבורי חומ"ס. בעת המלחמה לא התממשו אותן הנחות יסוד והאוכלוסייה הועמדה בסיכון חריג בשל היעדר מיגון מספק של מצבורי חומ"ס. על פיקוד העורף ושאר הגופים הנוגעים בדבר לבחון מחדש את ההנחות שבבסיס הערכות הסיכונים בתחום זה, לקבוע את אמצעי המיגון הדרושים למצבורי חומ"ס לפי תוצאות בחינה זו ולעקוב אחר ביצוע המיגון. על פיקוד העורף

לבחון מחדש את הסיכון ממצבורי חומ"ס שנקבע להם נוהל לפינוי חומ"ס בעת חירום ולהנחות אותם לנקוט אמצעי מיגון שיאפשרו להם לפעול בעת חירום באופן שגרת ככל האפשר, כדי לצמצם את הנזקים הכלכליים להם ולמדינה. ככלל, לא תוקנו הלקויים שהעלה משרד מבקר המדינה בדוח הקודם בפעולותיהם של המשרד להגנת הסביבה ופיקוד העורף. על השר להגנת הסביבה ומפקד פיקוד העורף לפעול לתיקון הלקויים ולקבוע נהלים ברורים לפעולתם בעת מלחמה.

שירותי הכבאות וההצלה

היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעתות חירום ותפקודם בעת המלחמה

עפ"י חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959, שירותי הכבאות וההצלה (להלן - שירותי הכבאות) מופקדים על כיבוי דלקות, מניעתן או מניעת התפשטותן ועל הצלת נפש ורכוש.

שירותי הכבאות הם שירותים מוניציפליים במסגרת איגודי ערים ויחידות כבאות עירוניות, והם אחראים למתן מענה לאירועים המתרחשים בתחום השיפוט אשר בו הם פועלים. נציבות הכבאות וההצלה שבמשרד הפנים (להלן - נציבות הכבאות) היא גוף המטה המקצועי של שירותי הכבאות, ולה הסמכויות שהוענקו למפקח כבאות ראשי בחוק ובתקנות שהותקנו על פיו. היא אחראית להנחות את שירותי הכבאות, לפקח עליהם ולנהל את פעולותיהם המשותפות.

כארגונים אחרים הוכרזו שירותי הכבאות ב-1965 "ארגון עזר"¹. לכן הם כפופים בעת חירום לפיקוד העורף והוא המוסמך להפעילם.

פעולות הביקורת

בתקופה ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את היערכות שירותי הכבאות לעתות חירום ואת תפקודם במהלך מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה). הביקורת נעשתה במשרד הפנים - בנציבות הכבאות - ובאיגוד ערים לשירותי כבאות גליל מערבי; בדיקות השלמה נעשו במחלקת המבצעים שבפיקוד העורף.

1 על פי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, "ארגון עזר" הוא ארגון, מוסד, מפעל, יחידה או גוף העושים שירות ציבורי או כל חלק מהם אשר שר הביטחון הכריז עליהם ברשומות שהם ארגונים שעזרתם נדרשת להתגוננות האזרחית.

עיקרי הממצאים

היערכות שירותי הכבאות לעתות חירום

1. מבנה ארגוני: לשם היערכות למתן שירותים חיוניים בעת חירום יש צורך בהגדרה ברורה של סמכויות ואחריות ובמבנה ארגוני המאפשר ניהול, שליטה ובקרה.

(א) שירותי הכבאות בישראל מאורגנים במערך מוניציפלי מבוזר של 25 רשויות כבאות הכפופות לאיגודי ערים או לרשויות המקומיות שבהן הם פועלים. אין בנציבות הכבאות מערכת ארצית של פיקוד ושליטה, ועל כן אין ביכולתה לגבש תמונת מצב כללית ולהגיע לשליטה מלאה על הפעלת המשאבים - כוח אדם וציוד - הנדרשים במיוחד בעתות חירום.

בעיית המבנה הארגוני והקשיים הנובעים ממנו ידועים לגורמים הנוגעים בדבר זה כ-30 שנה. ועדות שהוקמו משנת 1976 לבחינת המבנה הארגוני של שירותי הכבאות חזרו והמליצו להסב אותם לשירות כבאות ממלכתי אחד, אולם המלצותיהן לא יושמו אף שחלקן אומץ בידי הממשלה.

(ב) תקנות שירותי הכבאות מעניקות למפקח כבאות ראשי, שהוא גם נציב כבאות והצלה (להלן - נציב הכבאות), סמכויות לתת לרשות כבאות הוראות הפעלה, להורות לה להושיט עזרה לרשות כבאות אחרת ולהעביר כבאים או ציוד לרשות כבאות אחרת. אולם לנציב הכבאות אין כלים ואמצעים לעשות שימוש בסמכויות שהעניק לו החוק; אין בנציבות הכבאות יחידת מבצעים שיכולה להיות מפקדה עורפית לטיפול בהקצאת כוחות, בתגבור ובניוד כבאים. בימי המלחמה אף לא הוקם מטה מבצעי לפיקוד, לשליטה ולהכוונת כוחות הכיבוי.

2. הקמת מערך כבאות אחוד: בעתות חירום יש לפיקוד העורף סמכות להפעיל, להדריך ולכוון את שירותי הכבאות בהיותם ארגון עזר.

המבנה הארגוני של מערך הכבאות מקשה את ההיערכות גם על פיקוד העורף שבעת חירום עלול להצטרך לעמוד בקשר עם מספר רב של רשויות כבאות ולא עם מערכת פיקוד מרכזית אחת. על כן, בין היתר, הקימו ב-1998 מפקד פיקוד העורף דאז, האלוף גבי אופיר, ונציב הכבאות דאז, מר אורי מנוס, ועדה לבחינת מכלול הנושאים הקשורים לשיתוף הפעולה של פיקוד העורף, נציבות הכבאות ושירותי הכבאות ולגיבוש המלצות להפעלת מערך כיבוי אחוד. הוועדה המליצה להקים מערך כיבוי אחוד שיושתת על שירותי הכבאות ויתוגבר בחיילי מילואים². בהתאם לכך ב-2001 הוכנה בפיקוד העורף פקודה לארגון מחדש של מערך הכיבוי האחוד בעורף בעתות חירום (להלן - פקודת ארגון).

הועלה שלא הושלמה הקמתו של מערך הכיבוי האחוד, כמפורט להלן:

(א) על מנת להבטיח שכבאים חייבי שירות ביטחון לא יגויסו בעת חירום לצה"ל לתפקידים אחרים קבעה פקודת הארגון כי תוקם יחידה מחוץ לסדר הכוחות הצה"לי (ימ"ל) שבה יוצבו כבאים חייבי שירות ביטחון, ובעת חירום ירותקו ריתוק משקי למקומות עבודתם במקום שיגויסו לשירות מילואים. זאת - בתנאי שתחנות הכיבוי יוכרזו מפעלים חיוניים על פי חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967. עוד

2 ראו דוח שנתי 54א של מבקר המדינה, עמ' 63-74.

נקבע כי בפיקוד העורף יוקמו יחידות תגבור שיכללו חיילי מילואים שיוכשרו כ"כבאי עורף".

הועלה שהכבאים האזרחיים חייבי שירות ביטחון לא שובצו בימ"ל, ושירותי הכבאות לא אושרו כמפעלים חיוניים. חלק מהכבאים חייבי שירות ביטחון הוצבו ביחידות התגבור בפיקוד העורף, אך אחרים עדיין היו מוצבים ביחידות צה"ל השונות. במהלך המלחמה גויסו למילואים (בצווי חירום) יותר מ-30 כבאים, ונציבות הכבאות לא הצליחה לשחררם. עוד הועלה שביחידות התגבור שהוקמו בפיקוד העורף לא תאם תקן כוח אדם את המפתח שנקבע בפקודת הארגון, והיה פער של 477 תקנים בין תקן חיילי המילואים ביחידות התגבור לבין התקן הנדרש עפ"י פקודת הארגון.

(ב) כדי להפעיל בעת חירום את מערך הכיבוי האחד ולגבש תמונת מצב עדכנית למפקדי פיקוד העורף הוקמו מכלולי כיבוי³ ונקבעו בעלי תפקידים לאיושם. אולם מיוני 2004 - לרבות במלחמה זו - הם לא הופעלו. לו הופעלו מכלולי הכיבוי, היה הדבר מקל על נציב הכבאות לשלוט בכוחות הכיבוי ולפקד עליהם.

(ג) כדי להבטיח את תקינות הפעלתו של מערך הכיבוי האחד בעת חירום נדרש פיקוד העורף לפרסם עד סוף שנת 2000 נוהל לשיתוף פעולה בינו ובין שירותי הכבאות. ואולם התברר כי עד מועד סיום הביקורת לא פורסם נוהל כאמור; פיקוד העורף ונציבות הכבאות גם לא גיבשו תורת הפעלה למערך הכיבוי האחד להבטחת פעילותו התקינה.

(ד) קצין הכיבוי הפיקודי במפקדת פיקוד העורף הוא אלוף משנה במילואים, שאחראי לשורה ארוכה של משימות בתחום הכיבוי בעת רגיעה ובעת חירום. הועלה כי מאוגוסט 2003 לא זומן קצין הכיבוי הפיקודי לפיקוד העורף לדיונים שוטפים בנושאי מערך הכיבוי.

(ה) פיקוד העורף אחראי לכשירותם המקצועית של הכבאים ביחידות התגבור שבפיקוד. ב-2003 אומן כל מערך הכיבוי של הפיקוד במסגרת כוונות שהוכרזה באותה תקופה, אולם מאותו מועד לא נעשה דבר בתחום האימונים. בנוסף על כך, בשנת 2006 החלט לקצר את קורס ההכשרה מחמישה ימים ליום אחד. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת הכשיר פיקוד העורף רק כמחצית מהכבאים.

3. היערכות למענה לתרחיש הייחוס⁴: היערכות לעתות חירום מחייבת הגדרה ברורה של האימונים הצפויים לעורף והתכונות לתרחישים הנגזרים מהם.

בהתאם לסמכותו בתחום ההתגוננות האזרחית פרסם בשנת 2004 פיקוד העורף תכנית - "מגן הארץ"⁵ - להיערכות להתמודדות עם ירי מטולי רקטות (מטלר"ים) ורקטות קרקע-קרקע (רק"ק) מלבנון לעורף מדינת ישראל. התכנית כוללת מידע כללי על איום קונוונציונלי ועל מסת ירי אפשרית לעבר יישובים אזרחיים בארבעה אזורים סיכון בצפון הארץ. בתכנית הוגדרו גם משימותיהם של שירותי הכבאות. באפריל 2004 העביר פיקוד העורף לנציגים משירותי הכבאות בצפון את תכנית "מגן הארץ".

3 מרכזי שליטה מקצועיים להפעלה ותיאום של כלל גורמי הכיבוי בעורף.

4 ראו עמ' 10.

5 התכנית נסמכה על תכנית "מגן הארץ" של צה"ל משנת 2002.

(א) על בסיס תכנית "מגן הארץ" הכינה נציבות הכבאות במהלך שנת 2004 טיוטה לפקודה "מגן הארץ" (להלן - טיוטת פקודה) לשם היערכות שירותי הכבאות בצפון הארץ להצלת חיים ולצמצום הנזק לרכוש תוך קבלת סיוע מפיקוד העורף. בטיטת הפקודה תוכנן התגבור שיינתן לשירותי הכבאות בצפון מכל שירותי הכבאות ומפיקוד העורף. אולם נציבות הכבאות לא דנה בטיטת הפקודה עם הגורמים הנוגעים בדבר בפיקוד העורף, בעיקר בכל הנוגע לתגבור שירותי הכבאות בחיילי מילואים, למרות שלהפעלתה יש השלכות על כך.

(ב) בפקודת הארגון שהוכנה בפיקוד העורף כדי לארגן מחדש את מערך הכיבוי האחד בעורף בעתות חירום, נקבע שבכל אחד ממחוזות פיקוד העורף תוקם יחידת תגבור שתכלול חיילי מילואים שאינם כבאים והוכשרו למקצוע "כבאי עורף". יחידות אלה אמורות לתגבר בעתות חירום את שירותי הכבאות בכל הארץ על פי מפתח של 1:1, דהיינו לצד כל כבאי בשירותי הכבאות יוצב כבאי חייל. אולם לפי טיוטת הפקודה, מספר חיילי המילואים שנועדו לתגבר את שירותי הכבאות באזור הצפון היה קטן בהרבה מזה שנקבע בפקודת הארגון, והיה 1:0.6, 208 כבאים חיילים לעומת 345 כבאים בשירותי הכבאות בצפון.

(ג) נציבות הכבאות קבעה כי בנובמבר 2005 ייערך "משחק מלחמה", ולקראת אותו מועד אמור היה להתגבש נוסח סופי לפקודה. ואולם טיוטת הפקודה לא אושרה עד אז וגם לא עד מועד סיום הביקורת, מרס 2007. בנציבות הכבאות לא היו מסמכי סיכום על התנהלות משחק המלחמה ועל הפקת הלקחים ממנו.

תפקוד מערך הכבאות במלחמה - יישום המענה המבצעי

עפ"י נתוני שירותי הכבאות, במהלך המלחמה בצפון נפלו בשטח מחוזות חיפה והצפון כ-3,900 רקטות; שירותי הכבאות נדרשו לטפל בכ-2,500 אירועים.

1. תגבור שירותי הכבאות בצפון בכבאים ובציוד ממקומות אחרים: כאמור, בהתבסס על תכנית "מגן הארץ" הכינה נציבות הכבאות טיוטת פקודה. המשימה שהוגדרה בטיטת הפקודה היא היערכות שירותי הכבאות בצפון הארץ להצלת חיים ולצמצום הנזק לרכוש תוך קבלת סיוע מפיקוד העורף עפ"י תכנון מפורט של תגבור בכוח אדם ובאמצעים, ובכלל זה 140 כבאים ממרכז הארץ ומדרומה ו-53 כלי רכב ייעודיים.

בעת המלחמה לא פעלה הנציבות על פי טיוטת הפקודה שלה, ושירותי הכבאות תוגברו לפי הערכות מצב יומיות. יצוין כי אמנם תכנית "מגן הארץ" של פיקוד העורף לא הופעלה, אך כבאי יחידות התגבור גויסו, ו-201 מהם תגברו את שירותי הכבאות. כמו כן על פי טיוטת הפקודה, הפעלתה אינה מותנית בהפעלת תכנית "מגן הארץ" של פיקוד העורף. אמנם טיוטת הפקודה לא אושרה רשמית, אך היא הפקודה שהייתה לנציבות ואף תורגלה. בעת המלחמה הורה נציב הכבאות לכבאים ממרכז הארץ ומדרומה לתגבר את הצפון בכבאים לפי הצרכים, רק לאחר נפילת רקטות.

2. מעורבות משרד הפנים ושר הפנים: בנציבות הכבאות לא היו מסמכים על תהליך קבלת החלטות בעניין הפעלת טיוטת הפקודה ובכלל הקשור לתגבור שירותי הכבאות בכבאים.

שר הפנים מסר למשרד מבקר המדינה כי במהלך המלחמה התקיים ערוץ ישיר בינו, מנכ"ל המשרד והנהלת המשרד לבין נציב הכבאות, התקבלו החלטות וגבושה מדיניות. אולם לא נמצאו סימוכין לכך שהדרג הבכיר במשרד הפנים - שר הפנים, מר רוני בר-און, ומנכ"ל המשרד, מר רם בלינקוב - זימן את נציב הכבאות לדיון בדילמות הנוגעות לתגבור מערך הכבאות ובמשמעויותיהן, בהיערכות לאפשרות להתפשטות המלחמה דרומה ובכל עניין אחר שהשר היה עשוי להידרש לו.

3. כשירות תפעולית: מערך הכיבוי בעתות חירום מושתת ברובו על המערך המופעל בשגרה. לכשירות התפעולית של המערך המופעל בשגרה יש אפוא השפעה מכרעת על תפקודו בעת חירום. הועלו ליקויים הנוגעים לפריסת תחנות כיבוי, למחסור בציוד ובכלי רכב ולמחסור בכבאים בעתות רגיעה; דברים אלה השפיעו על תפקוד שירותי הכבאות במלחמה, כמפורט להלן:

(א) במהלך המלחמה היה צריך לפרוס תחנות משנה לתחנות הכיבוי על מנת לקצר את זמן התגובה לאירועים. הועלה כי נציבות הכבאות לא הכינה "תכנית מגירה" בעניין זה, לכן נפרסו תחנות המשנה בצורה מאולתרת.

(ב) תקן הרכב שנקבע לשירותי הכבאות הוא 359 כלי רכב מסוגים שונים. במועד הביקורת הייתה המצבה 360 כלי רכב. 101 כלי רכב סווגו כ"על-תקניים" בשל היותם מיושנים, מהם 64 שגילם 20 שנה ויותר. תקן כלי הרכב שנקבע לשירותי הכבאות בצפון היה 63, אולם המצבה מנתה 40 כלי רכב. אשר לציוד - לאחר המלחמה ציינו מפקדים שהיה מחסור בקסדות, בשחפ"צים, במסכות להגנה על הנשימה בשרפות יער, במפות שטח ובמכשירי קשר נישאים; דבר זה פגם בפעילות בשטח, והיה צורך לסגור את הפער תוך כדי מלחמה.

(ג) תקן כוח האדם בכל שירותי הכבאות היה 1,532 כבאים; ערב המלחמה מנתה המצבה 1,375, דהיינו חסרו 157 כבאים. בנסיבות אלה ראוי היה לקבוע בטייטת הפקודה, שמספר חיילי המילואים שנועדו לתגבר את שירותי הכבאות יהיה בהתאם לזה שנקבע בפקודת הארגון שהוכנה בפיקוד העורף ב-2001 לצורך הקמת מערך כיבוי אחוד, ולא קטן ממנו.

3. תקציב לעתות חירום: במהלך המלחמה נפלו רקטות רבות בשטחים פתוחים וגרמו שרפות שהתפשטו על פני שטחים רחבים. כבר מהיום הראשון למלחמה נדרשה הפעלה רציפה של מטוסים לכיבוי שרפות יער מהאוויר, בעיקר נוכח העובדה שמרבית כוח האדם בשירותי הכבאות הוקצה לטיפול בתוצאות נפילת הרקטות. נציבות הכבאות נתנה עדיפות לטיפול באירועים בשטחים עירוניים, ואילו בטיפול בשרפות היער נטלו חלק כבאים של הקרן הקיימת לישראל (קק"ל).

ב-1996 הוקמה קרן משותפת לנציבות הכבאות, למשרד האוצר, לקק"ל ולרשות שמורות הטבע (להלן - הקרן) למימון כיבוי שרפות מהאוויר; היא מנוהלת בידי קק"ל, ותקציבה השנתי הוא ארבעה מיליון ש"ח. הקרן כרתה חוזה עם חברת "כימניר" לכיבוי שרפות באמצעות מטוסי הכיבוי של החברה. במהלך המלחמה בצפון הופעלו מטוסי כיבוי רבים 114 שעות, ובמשך 215 שעות הוחזקו בכוננות להזנקה.

מנתוני נציבות הכבאות עולה, כי במהלך המלחמה הופעלו שמונה מטוסי כיבוי של חברת "כימניר" בעלות של כחצי מיליון ש"ח ליום, וכעבור כשבוע התקציב אזל. בגלל היעדר תקציב למימון הפעלת המטוסים הורה נציב הכבאות להשביתם במהלך

המלחמה, ורק לאחר התערבות של מפקד פיקוד העורף, אלוף יצחק גרשון, אושר לקרן תקציב נוסף של ארבעה מיליון ש"ח.

בעיה נוספת שעלתה בנוגע לשריפות יער הייתה מחסור חמור באתרים למילוי מים בכלי הרכב באזורי היערות.

סיכום והמלצות

במערך הכבאות בישראל אין מערכת מרכזית של פיקוד ושליטה, וחסרונה בלט בתקופת המלחמה בצפון. על משרד הפנים לפעול ביתר שאת לקידום המהלכים לגיבוש של המבנה העתידי הרצוי של מערך הכבאות. כמו כן מן הראוי להשלים פערי ציוד חיוניים לצורך הבטחת כשירותם של שירותי הכבאות לעתות חירום.

מערך הכבאות בעתות חירום מבוסס בעיקרו על מערך הכבאות בשגרה ומתוגבר בידי חיילי מילואים של פיקוד העורף; מן הראוי להקפיד על קשר הדוק ורצוף בין נציבות הכבאות לבין פיקוד העורף. יש חשיבות רבה לקיום שגרת פעילות שוטפת הכוללת אימונים והכשרה כדי שבעת הצורך יופעל במיומנות מערך כיבוי אחוד. על נציבות הכבאות ופיקוד העורף להשלים במהרה את הקמת מערך הכיבוי האחוד, לקבוע גורם מתאם לפיתוח כשירותו של המערך בשגרה, למסד את הטיפול בנושאים המשותפים ולפרסם תורת הפעלה.

מן הראוי ששר הפנים, שר הביטחון ופיקוד העורף יפעלו לשיפור היערכות של שירותי הכבאות ולהשלמת הקמתו והכשרתו של מערך הכיבוי האחוד.

שירותי הבריאות

היערכות מערכת האשפוז לעתות חירום ותפקודה בעת המלחמה

במלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה) נפגעו 7,439 חיילים ואזרחים¹. בעת המלחמה, שנמשכה 34 יום (מ-12.7.06 עד 14.8.06), המשיכו משרד הבריאות (להלן - המשרד), בתי החולים, קופות החולים ומגן דוד אדום (להלן - מד"א), בסיוע פיקוד העורף, לתת שירותים רפואיים חיוניים לאוכלוסייה.

משרד מבקר המדינה מציין לשבח את חלקם של צוותי בתי החולים במלחמה, שבה טיפלו במסירות ובדבקות בחיילים ובאזרחים, לעתים תוך סיכון נפש. יחד עם זאת מצא משרד מבקר המדינה נושאים רבים שיש לטפל בהם לצורך היערכות טובה יותר לעתות חירום, ובעיקר בנושאים: מיגון בתי חולים ומוסדות רפואה, ויסות נפגעים, טיפול בנפגעי חרדה, מעונות לילדי עובדים, הפעלת כוח אדם בבתי חולים, הפעלת מתנדבים, וסיוע של פיקוד העורף לבתי חולים.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את היערכותה של מערכת האשפוז לעתות חירום ופעילותה במלחמה. הבדיקה נערכה במשרד, בבתי חולים בצפון ובצה"ל.

עיקרי הממצאים

הגדרת הסמכות והאחריות

ייעוד הרשות העליונה לאשפוז ובריאות לשעת חירום² (להלן - הרשות העליונה לאשפוז) הוא הכנת מערך בתי החולים והרפואה בקהילה לטיפול בנפגעים מנשק קונוונציונלי ובלתי קונוונציונלי בעקבות אירועים רבי נפגעים בעתות שגרה ומלחמה, תוך המשך מתן טיפול רפואי שגרתי לאוכלוסייה. ברגיעה עליה להכין תורה ונהלים ולהטמיעם בבתי חולים וברשויות רפואה בקהילה, להדריך ולתרגל את מוסדות הבריאות ועוד. בעתות חירום עליה להחליט על פריסת מיטות אשפוז ומחלקות, להנחות את בתי החולים לשינוי ייעוד ומתכונת פעילות ועוד. האגף לשעת חירום במשרד (להלן - האגף לשע"ח) הוא הזרוע הביצועית של הרשות העליונה לאשפוז.

במצב המשפטי הקיים אין לרשות העליונה לאשפוז סמכות ברגיעה ובחירום להורות לכל מוסדות הבריאות ולהנחותם, דבר שעלול ליצור קשיים בתפקודה. כבר בשנת 1995 גיבש המשרד הצעת חוק להפעלת מערך הבריאות בשעת חירום לצורך הסדרת סמכויות הרשות העליונה לאשפוז, בנוגע להכנת הגופים השונים במערכת הבריאות לעתות חירום. על פי הצעת החוק, כל מוסדות מערכת הבריאות³, יהיו כפופים להוראות הרשות העליונה לאשפוז באשר לביצוע כל הפעולות הדרושות לקראת פעולה בעת חירום. ואולם עד למועד סיכום הביקורת, יוני 2007 (כעבור 12 שנים), לא הביא המשרד את הצעת החוק לחקיקה. בהיעדר הסדרה, לרשות העליונה לאשפוז אין כלים מספיקים ויכולת להפעיל את מלוא סמכויותיו על כל מוסדות מערכת הבריאות.

יצוין שאף על פי שהממשלה לא הכריזה על תקופת הפעלת משק לשעת חירום⁴ (להלן - מל"ח), אלא הוכרז "מצב מיוחד בעורף"⁵ באזור הצפון (החל מ-15.7.06), מערכת הבריאות פעלה במתכונת חירום במשך כל תקופת המלחמה, והרשות העליונה לאשפוז שהיא אחת הרשויות הייעודיות של מערך מל"ח הנחתה את בתי החולים.

- 2 הרשות העליונה לאשפוז היא ה"רשות הייעודית" שהמשרד הועיד להכנה לעת חירום. בראשה עומד מנכ"ל המשרד, וחברים בה קצין הרפואה הראשי של צה"ל ומנכ"ל שירותי בריאות כללית או נציגו. בתקופת רגיעה מזכיר הרשות העליונה לאשפוז הוא מנהל האגף לשע"ח, ובעת חירום - המשנה למנכ"ל המשרד. הרשות הייעודית פועלת בסמכות המשרד הממשלתי, בתיאום ובשיתוף פעולה עם רשויות ייעודיות אחרות ועם מוסדות מרכזיים אחרים.
- 3 גוף או אדם הנותן שירותי בריאות, לרבות בדיקות מעבדה והסעת חולים ונפגעים, בין שהוא בבעלות ממשלתית ובין שהוא בבעלות ציבורית או אזרחית, למעט מרפאות פרטיות.
- 4 תקופת הפעלת מערך מל"ח, דהיינו תקופה של לחימה, לרבות תקופה שלפני תחילת הלחימה או לאחריה, כאשר נמנעת פעילות תקינה של המשק, כולו או חלקו, ולרבות תקופת ההתכוננות לקראת תקופת לחימה (תקופת רגיעה), כאמור בהחלטת ממשלה מס' 1716 מ-6.7.86. בראש מערך מל"ח עומד שר הביטחון. יצוין כי במלחמה הוכרזה במל"ח רמת כוננות ג'.
- 5 הממשלה רשאית להחליט על "מצב מיוחד בעורף" מכוח סעיף 9ג' לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, כאשר שוכנעה כי קיימת סבירות גבוהה שתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית במדינה כולה או בשטח מסוים. שר הביטחון רשאי אף הוא להכריז על מצב מיוחד בעורף, אם שוכנע כי קיימות נסיבות המצדיקות את ההכרזה, והממשלה טרם הכריזה על כך.

שיתוף פעולה בין המשרד לגורמי הרפואה בצה"ל

שלושה גופים מעורבים בהפעלת מערכת האשפוז בשעת חירום: האגף לשע"ח, שירותי בריאות כללית (להלן - הכללית) (כיוון שיש לה בתי חולים כלליים) וצה"ל - מפקדת קצין רפואה ראשי בצה"ל (להלן - מקרפ"ר) ומחלקת הרפואה בפיקוד העורף. המשרד וצה"ל סיכמו ביניהם בשנת 2001 עקרונות להכנת מערך האשפוז למתארי חירום, לפירוט משימות, לחלוקת האחריות ולהפעלת מערך האשפוז (להלן - מסמך העקרונות מ-2001).

בשנת 2004 פעל צוות לעדכון מסמך העקרונות מ-2001 ונותרה אי-הסכמה בסוגיית ההפעלה בעתות חירום ובמלחמה. בפברואר 2005 נערך דיון בנושא בין נציגי המשרד לבין נציגי פיקוד העורף, ונקבע דיון נוסף לצורך הצגת עמדתו של פיקוד העורף בנוגע לחלוקת המשימות ולגיבוש מסמך עקרונות חדש.

עד מועד סיכום הביקורת, יוני 2007, לא נערך דיון כזה. משמע שהאמור במסמך העקרונות מ-2001 עדיין בתוקף אף שהגופים מעוניינים לעדכן את הגדרת תפקידיהם בעת חירום.

תרחיש ייחוס למל"ח ולמערכת הבריאות

אחד ההיבטים העיקריים שאליו צריכה מערכת הבריאות להתכונן הוא הטיפול בנפגעים. הערכת מספר הנפגעים וסוגי הפגיעות היא הבסיס להערכת מספר מיטות האשפוז הדרושות, מספר הרופאים הדרושים בבתי החולים ועוד. מערך מל"ח קבע ארבעה מדדים שיש להתייחס אליהם בתרחיש ייחוס ענפי⁶: מתאר ההיזק לתשתיות הרשות הייעודית, מתאר זמינות כוח האדם בעת חירום, מתאר הביקוש למוצרי הרשות הייעודית בעת חירום ומתאר המחסור בתשומות ייצור.

1. מתאר היזק לתשתיות: (א) בתרחיש הייחוס הענפי למערכת הבריאות משנת 2001 נאמר כי יש להתכונן למצב אפשרי שבו המרכז הרפואי לגליל המערבי נהריה (להלן - ביה"ח נהריה) ואחד משני בתי החולים המרכזיים בתל אביב ובחיפה (המרכז הרפואי ע"ש סוראסקי והמרכז הרפואי ע"ש רמב"ם (להלן - ביה"ח רמב"ם)) יספגו הרס פיזי רב בשל טיל קונוונציונלי, ושלוש מחלקות יושבתו עד לסיום המלחמה. בית חולים כללי נוסף באחת מערי השדה יספוג פגיעה קלה כתוצאה מפגיעה לא ישירה בחצרו, שתתבטא בניפוץ זגוגיות ובהלם זמני קל.

האפשרות של פגיעה בבתי חולים אמורה הייתה לבוא לידי ביטוי בתכנית עבודה מתוקצבת לפיתוח, לתחזוקה ולתרגול של מערך החירום המומלץ ולהפעלתו בעתות חירום, כולל פעולות לפינוי מחלקות בבתי חולים⁷ ואשפוז מחדש של החולים באתרי הפינוי. לא נמצא שהוכנה תכנית כזו.

(ב) רק לאחר סיום המלחמה דנה הרשות העליונה לאשפוז בפעילות שיש לבצע בדחיפות כדי להיערך לאפשרות של התחדשות העימות בצפון. הרשות החליטה כי יש להכין בכל בית חולים בארץ (כללי, גריאטרי ופסיכיאטרי) תכנית אופרטיבית לפינוי

6 ראו עמ' 10.

7 אין הכוונה לפינוי מחלקות שנפגעו ישירות מטילים, שבמקרה זה פיקוד העורף אחראי לפינוי, אלא למחלקות שנאלצות להתפנות כתוצאה עקיפה מהפגיעה באחרות.

המוסד אם ייפגע או אם קיים חשש שייפגע. על התכנית לכלול דרכי גישה, דרכי פינוי, יכולת הצבת סולמות מכבי אש ועוד⁸. כמו כן קבעה הרשות העליונה לאשפוז כי יש לבצע תרגול מעשי. לאחר המלחמה החלו בתי חולים כלליים לתרגל פינוי של מחלקות.

2. מתאר תשומות ייצור: תרחיש הייחוס למערכת הבריאות אמור להתוות את רמות המלאי הנדרשות של תרופות וציוד לפי תרחיש ימי הלחימה ומספר הנפגעים הדורשים טיפול. מדוח כוונות שהכין האגף לשע"ח ברבעון השלישי של שנת 2006 עולה שמלאי התרופות והציוד הרפואי המתכלה לבתי החולים הכלליים הוא בשיעור של 36%-86% מהמלאי הדרוש למספר ימי הלחימה שתרחיש הייחוס נבנה לפיהם, וכי מתבצעת עבודת מטה להתאמת התקן לתרחיש הייחוס. מנהל האגף לשע"ח מסר למשרד מבקר המדינה כי לדעתו אין מחסור, מאחר שבמחסני בתי החולים מצוי מלאי נוסף, וכי ישנה את שיטת הדיווח בדוח הכוונות.

תכנית מגירה ומשאבים לעת חירום

כדי להבטיח פעולה יעילה ותקינה של גוף בעת חירום, ראוי שתהיה לו תכנית מגירה ייעודית מאושרת לעתות חירום (להלן - תכנית מגירה תקציבית). תכנית זו תיקבע בהתאם למשימות הצפויות של הגוף על פי תרחיש הייחוס, ניסיון העבר ועוד. התכנית תאפשר גמישות ניהולית ותפעולית, משמע תאפשר את השגת היעדים של מערך החירום באופן מיטבי, זאת לעומת חלופה של דרישה לתוספת תקציב לקיום פעילות בעתות חירום - תוספת המוקצית בחופזה או רק לאחר תום האירועים.

הועלה שלמשרד לא הייתה תכנית מגירה תקציבית. בזמן המלחמה הגדילה מערכת הבריאות את עלויותיה, ואחר כך נזקקה להחלטת ממשלה ולדיונים עם משרד האוצר לצורך כיסוי תקציבי של תוספת העלויות. יצוין כי פעילות מערכת הבריאות לא נפגעה כתוצאה מהעדר תכנית מגירה תקציבית. אולם תנאי אי ודאות בנוגע לכיסוי הגירעון שעלול להיגרם בעתות חירום עשויים לגרום לקבלת החלטות לא מיטביות, דבר שיביא קרוב לוודאי לשימוש לא יעיל במשאבים להפקת שירותי אשפוז בעתות חירום ולבזבוז משאבים.

מיגון בתי חולים, מתקנים רפואיים אחרים וצוותי רפואה

1. חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, ותקנותיו מסדירים את סוגיית הקמת מקלטים ומרחבים מוגנים בבתים ובמוסדות ציבור⁹. תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), התש"ן-1990, עוסקות, בין היתר, בשטחים מוגנים במבני ציבור שונים, כמו בנייני משרדים, בתי משפט, מרפאות, מתנ"סים ועוד. בתי חולים אינם כלולים ברשימת מבני הציבור שפורטו בתקנות. מרבית מוסדות הבריאות הקיימים, ובהם בתי חולים, נבנו לפני שנים רבות, ובחלקם אין מקלטים או שהמיגון

8 על פינוי המרכז הרפואי לבריאות הנפש מזרע ראו בפרק "היערכות לפינוי המרכז הרפואי לבריאות הנפש מזרע וביצועו בעת המלחמה", עמ' 49.

9 השר הממונה על חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 הוא שר הביטחון, ו"ראש הגא, מפקד הגא מחוזי או כל אדם שראש הגא הסמיכו בכתב..." הוא "רשות מוסמכת" לפי החוק ולפי התקנות.

בהם חלקי בלבד. בשנת 1997 הכין פיקוד העורף טיוטת תקנות בנוגע למיגון מוסדות בריאות. עד מועד סיכום הביקורת לא הותקנו תקנות אלה.

להלן מצב המיגון של בתי החולים בצפון במועד המלחמה: במרכז הרפואי ע"ש רבקה זיו בצפת (להלן - ביה"ח זיו) יש חדר מיון חדש שבנוי כמקלט וממוגן כנגד חומרי לחימה כימיים (להלן - חל"כ), וניתן לטפל בו בכ-50 חולים, וכן חדר טיפול נמרץ לב ממוגן, שניתן לטפל בו בשישה חולים; בביה"ח נהריה יש מבנה תת-קרקעי, שניתן לאשפז בו 400-500 חולים. חלקו של המבנה ממוגן נגד מתאר קונוונציונלי ונגד חל"כ וחלקו - נגד מתאר קונוונציונלי בלבד; בשאר בתי החולים בצפון כמעט שאין מיגון. יצוין כי סוגיית מיגון בתי חולים עלתה כבר בדוחות קודמים של מבקר המדינה¹⁰.

2. במהלך המלחמה נפגעו מוסדות רפואיים אחדים: בתי חולים כלליים - ביה"ח נהריה נפגע מרקטה שפגעה בקומה עליונה; ביה"ח זיו נפגע מיירי רקטה, שבעה אנשים נפגעו ונגרם נזק לחדרים בקומה רביעית; ביה"ח רמב"ם נפגע מהדף כתוצאה מנפילת רקטה בקרבתו; המרכז הרפואי לבריאות הנפש - מזרע (להלן - מרכז מזרע) נפגע מנפילת רקטה בחצרו, ומבנה מחלקת האשפוז נפגע; תחנת מד"א בצפת נפגעה מנפילת רקטה בקרבת התחנה.

במהלך המלחמה מוגנו חלונות זכוכית ומכלי חמצן בבתי החולים. הרשות העליונה לאשפוז ופיקוד העורף הנחו את בתי החולים בצפון לפנות גם חולים מקומות גבוהות ומחזיזות שפונות לכיוון צפון אל מקומות בטוחים מוגנים.

רק לאחר המלחמה החלו להכשיר בבתי החולים שטחים תת-קרקעיים. כך לדוגמה, במרכז הרפואי פוריה (להלן - ביה"ח פוריה) מוסיפים לחדר מיון שנמצא בבנייה מקלט שיאפשר אשפוז של כ-200 חולים בעת חירום.

סוגיית המיגון נוגעת גם למתקני קופות החולים ולמד"א¹¹. לאחר סיום המלחמה סיכם מנהל האגף לשע"ח את לקחי המיגון במלחמה¹². לדבריו, בכל המוסדות הוכח כי רמת המיגון הקיימת לא אפשרה את הפעלת המוסד בהיקף הנדרש למתאר החירום, ובוודאי שאינה מתאימה לתרחישי ייחוס עתידיים.

3. תקציב למיגון: במהלך המלחמה נתן משרד האוצר תוספת תקציבית בסך כ-15 מיליון ש"ח עבור מיגון בתי החולים, על פי בקשת המשרד. בנובמבר 2006 פנה מנכ"ל המשרד אל מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר רענן דינור, וביקש עזרה במציאת מקורות תקציביים נדרשים לשיפור המקלוט והמיגון בבתי החולים ובמוסדות הבריאות בארץ שלפי הערכתו מסתכמים בכ-1.3 מיליארד ש"ח.

סוגיית המיגון מחייבת בחינה מחדש של סדרי הקדימויות בצריכה הציבורית בטווח הקצר, הביניים והארוך ומתן ביטוי לסדרי הקדימויות בתכנון רב שנתי. על המשרד ופיקוד העורף, בשיתוף משרד הביטחון, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה להשלים עבודת מטה מקיפה בסוגיה ולגבש תכנית מפורטת על פי סדרי עדיפויות.

10 דוח שנתי 44 של מבקר המדינה (1993) בפרק "מקלוט ומיגון לאוכלוסייה האזרחית", עמ' 956 ואילך; דוח שנתי 52א של מבקר המדינה (2001) בפרק "היערכות יישובי הצפון בעקבות יציאת צה"ל מלבנון", עמ' 50 ואילך.

11 ראו גם בפרקים "היערכות שירותי הבריאות בקהילה לעתות חירום ותפקודם בעת המלחמה", עמ' 53, ו"היערכות מגן דוד אדום לעתות חירום ותפקודו בעת המלחמה", עמ' 67.

12 מסמך שהופץ בין חברי הרשות העליונה לאשפוז, מפקד פיקוד העורף, נציגי הפיקוד ובכירים במשרד.

כחלופה למיגון המוסדות הקיימים ראוי גם לדון באפשרות לפינוי חלקי של בתי החולים במתארי מלחמה שונים.

4. מיגון אישי של צוותי הרפואה: רק במהלך המלחמה עלתה לדיון הסוגיה של מיגון צוותי המוסדות הרפואיים המטפלים בחולים, בפצועים ובנפגעים אחרים במתחם המרכזים הרפואיים. כן עלה צורך במיגון צוותי בתי החולים, נהגים ומאבטחים בבתי החולים. הנהגים הסיעו פעמים אחדות ביום את הצוותים, והמאבטחים עמדו בשערי בתי החולים. ניתנו פתרונות מיגון חלקיים.

הפעלת מעונות לילדי עובדים

1. במהלך המלחמה הפעילו בתי החולים בצפון מעונות לילדי העובדים באמצעות עובדיהם ובסיוע מורות חיילות מטעם פיקוד העורף. לפי נתוני הפיקוד, 38 חיילות השתתפו בהפעלת המעונות לכ-410 ילדים. ביה"ח פוריה השיג מורות באמצעות המועצה האזורית. סגן מנהל ביה"ח זיו טען בפני נציגי משרד מבקר המדינה כי את המעון הפעילו חיילות ללא ניסיון בהפעלת ילדים. סגן מנהל ביה"ח רמב"ם כתב במהלך המלחמה לראש ענף היערכות בתי חולים בפיקוד כי הפעלת קייטנה לילדי העובדים לאורך זמן מחייבת אנשי מקצוע (נוסף על חיילות ומתנדבות), וכי יש למצוא דרך לרתק גננות ומורות¹³.

2. המקלט שבו נערכה הפעילות בביה"ח נהריה היה צר מלהכיל את הילדים שהשתתפו בפעילויות (60-100), ולכן נעשה שימוש במסדרונות סמוכים, דבר שהיה כרוך בסיכון ביטחוני. במסמך הפקת הלקחים של בית החולים עם חמ"ל רפואה פיקוד העורף נאמר כי עבר זמן רב עד שבית החולים קיבל מורות חיילות. צוות בית הספר והמנהלת שהפעילו את מעון ילדי העובדים כתבו בלקחיהם כי "הימים הראשונים התאפיינו בכאוס", לא היה ברור מי המנהל בפועל, היו המוני ילדים, והייתה מהומה רבה.

הפעלת כוח אדם בבתי החולים בעת חירום

בכל תקופת המלחמה פעלה מערכת הבריאות במתכונת חירום. נמצא כי האגף לשע"ח הכין את בתי החולים לעתות חירום שונות שמסתיימות בתוך זמן מוגבל, כמו אירוע רב נפגעים (להלן - אר"ן) קטן או גדול. בזמן המלחמה הוגדרו מצבי הכוננות של בתי החולים על פי מצבי כוננות לאר"ן, שלא התאימו למצב.

פעילות ממושכת בעת חירום יוצרת שחיקה של צוותים רפואיים ונוצר צורך לרענן אותם. במקביל יש מחלקות שאינן עובדות בתפוקה מלאה, בין היתר בגלל עזיבת האוכלוסייה וירידה בתפוסה. לכן עלול להיווצר ניצול לא יעיל של כוח אדם.

רק לאחר המלחמה, בינואר 2007, קבעה ועדה שמינה מנכ"ל המשרד מצבי כוננות חדשים, ומה נדרש מבתי החולים בכל אחד מהם.

13 לפי נוהל של האגף לשע"ח יופעלו מעונות לילדי עובדים בכל מוסדות הבריאות, בתי החולים ומרפאות. המוסד הרפואי יעביר את רשימת צרכיו בכוח אדם חינוכי ליחידת כוח אדם בשעת חירום במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (התמ"ת) לצורך פנייה מרוכזת למשרד החינוך והכנת צוותים אישיים.

כוח אדם - הפעלת מתנדבים במהלך המלחמה

בזמן המלחמה פעלו מתנדבים רבים בתחומים שונים, כמו סיוע לבתי חולים, חלוקת מזון לשהים במקלטים, טיפול בחולים ועוד. חלק מהמתנדבים היו צוותים רפואיים וחלקם הגיעו בעקבות יוזמות פרטיות שונות.

לא היה תיאום של יוזמות רבות מהמגזר הפרטי¹⁴. אין נוהל במשרד להפעלת מתנדבים בשעת חירום, אלא רק בעתות רגיעה. לביה"ח נהריה פנו עשרות מתנדבים, אך בית החולים לא ידע כיצד לנהוג בהם, ורשם אותם כעובדים בארגון יע"ל¹⁵. גם לביה"ח רמב"ם פנו מתנדבים רבים, והוא דחה חלק מהפניות.

לדעת משרד מבקר המדינה, פעילות המתנדבים ברוכה וראויה, אך בה בעת יש להסדירה, שכן הפעלת המתנדבים באופן שאינו מוסדר ומושכל עלולה לגרום אי-סדר, כפילויות, ניצול בלתי יעיל של המתנדבים ואף לסיכון שלהם.

ויסות נפגעים בעת חירום

1. בקרה: כאשר מפנים נפגעים לבית חולים, יש לוודא שהוא אינו עמוס, ומסוגל לטפל בנפגעים אלו בצורה מיטבית. כדי להחליט באופן מושכל על ויסות נפגעים הן מאירועים בעורף, הן מחזית המלחמה (ויסות ראשוני) והן מבית חולים אחד למשנהו (ויסות שניוני¹⁶), ראוי לדעת מהי תמונת המצב בכל רגע נתון בבתי החולים (דוח תמונת מצב).

(א) מממצאי תחקיר של קצין רפואה ראשי (להלן - קרפ"ר) בנוגע לטיפול בנפגעים בבתי החולים במהלך המלחמה עולה שהיחידה הצבאית שנמצאת בבתי החולים ומטפלת בחיילים נפגעים (להלן - ר"מ¹⁷ 2) הפיקה דוח תמונת מצב שאינו מהימן, תיקי מטופלים הלכו לאיבוד, וחוסר השליטה הלך והחמיר עם העלייה במספר הפצועים. עוד עולה שיחידות ר"מ 2 לא הצליחו להעביר תמונת מצב של הנפגעים לפיקוד צפון.

(ב) צוות שמינה מנכ"ל המשרד לאחר המלחמה להפקת לקחים בתחום ניהול מידע קבע בפברואר 2007 כי נתונים על הפוטנציאל הניתוחי ועל כמות כוח האדם הקריטי הם צווארי בקבוק פוטנציאליים, אך קשה לדווח עליהם בצורה אחידה. כן קבע כי נעשו בשנים האחרונות מאמצים רבים לגיבוש עזרי דיווח בנוגע לחדרי ניתוח, אך עד כה לא גובשה מתכונת מוסכמת לעזר ישים ויעיל.

(ג) במהלך המלחמה ולאחריה העלו רופאים בכירים במערכת הבריאות, כמו סגן מנהל המרכז הרפואי הדסה עין כרם, תהיות בנוגע להעברת פצועים במצב קשה ובינוני לבתי חולים בצפון ובמיוחד לביה"ח רמב"ם, כאשר באותה עת היו בתי החולים במרכז הארץ פנויים יחסית. כך נוצר לדעתם עומס גדול על חדרי ניתוח, מחלקות טיפול נמרץ, מעבדות ומחלקות אשפוז. כמו כן העלו תהיות בנוגע להעברת פצועים

14 ראו גם בפרק "פעילות הגופים התורמים וההתנדבותיים והתיאום בינם ובין רשויות השלטון בעת המלחמה", עמ' 127.

15 יד עזר לחולה - ארגון התנדבותי הפועל בבתי חולים.

16 העברת חולים או נפגעים שנקלטו בבית חולים לבתי חולים אחרים לצורך חלוקת העומס בשל מומחיות רפואית או מסיבות אחרות.

17 רשימה מקובצת.

לבית חולים שנמצא תחת אש. המשרד השיב למשרד מבקר המדינה כי לטענות שעלו לא נמצאו תימוכין, והן נטענו מסיבות לא מקצועיות, לא רפואיות ולא ענייניות. בידי הגורמים הקובעים את יעדי הפינוי של הנפגעים יש כלים לבצע זאת בצורה מושכלת. העומס על היחידות הקרטיות ידוע בכל עת.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לשפר את כלי הבקרה הנוגעים לוויסות הנפגעים, במיוחד לאור מתאר של מלחמה כוללת. ראוי שיהיה בידי הגורמים הקובעים את יעדי הפינוי של הנפגעים כלי אמין ומדויק, שיאפשר לדעת מה העומס ביחידות הקרטיות בבתי החולים בכל רגע נתון.

2. אחריות: לבית חולים עשויים להגיע חולים ופצועים מקרב האזרחים והחיילים. אשר על כן, בעת ויטות נפגעים ראוי שיהיה גורם אחראי אחד, כדי למנוע הגעת כמות גדולה של נפגעים מהחזית ומהעורף לאותו בית חולים באותו זמן. על פי מסמך העקרונות מ-2001 מפקד הרפואה הפיקודי (להלן - מר"פ) בפיקוד העורף אחראי למתן הנחיות בנוגע לוויסות. ואולם, מסיכום פעילות מחלקת רפואה בפיקוד במלחמה מנובמבר 2006 עולה שהקרפ"ר, תא"ל ד"ר יחזקאל לוי, הורה בתחילת המלחמה כי מפקד רפואה בפיקוד הצפון הוא שיקבע את יעדי הוויסות מהחזית. לפחות ביום אחד נוצר עומס אורתופדי בביה"ח רמב"ם בעקבות הגעת נפגעים מהחזית ומהעורף יחד.

ניהול מידע ודיווח במהלך המלחמה

כדי להחליט בצורה מושכלת יש צורך במידע מעודכן בנושאים שונים. בפרט יש חשיבות למידע שגוף אחד מפיק ומעביר לגוף אחר המקבל החלטות. בפועל, בעת המלחמה עלו בעיות אחדות בנוגע לזרימת המידע בין הגופים השונים.

1. מערכות מידע בבתי חולים משמשות לאספקת מידע לאוכלוסייה על הימצאות נפגעים בבית חולים זה או אחר, וכן למעקב אחר חולים בבתי החולים. פעולת מערכות המידע בבתי החולים הואטה בזמן המלחמה; בתי החולים התלוננו שגופים רבים דרשו לקבל מהם מידע, ולא היה גורם אחד שאסף מבתי החולים את המידע הגולמי והעבירו בחתכים הרצויים לשאר הגופים.

2. כאמור, יחידות ר"מ 2 לא הצליחו להעביר תמונת מצב של נפגעים לפיקוד צפון. לאור זאת הציבו מר"פ צפון ומחלקת רפואה בפיקוד העורף נציגים מטעמם בבתי החולים. על פיקוד צפון לעדכן את יחידות ר"מ 2 בנוגע לנפגעים שצפויים להגיע לבתי החולים, כדי שבתי החולים ייערכו לקליטתם. הועלה שבתי החולים הם שעדכנו את יחידות ר"מ 2.

הטיפול בנפגעי חרדה

ירי הרקטות על האוכלוסייה האזרחית גרם לחרדה בקרב רבים מתושבי אזורי העימות. כ-62% מסך הנפגעים (ללא הרוגים) היו נפגעי חרדה¹⁸.

18 מנכ"ל המשרד דיווח לכנסת באוגוסט 2006 שהיו 2,782 נפגעי חרדה. לפי נתוני הפסיכיאטרים המחזיים של לשכות הבריאות במחוז הצפון ובמחוז חיפה היו עוד 1,765 נפגעי חרדה. סך נפגעי החרדה - 4,547 (63% יותר מדיווח המנכ"ל).

1. מוקדים קהילתיים לטיפול בנפגעי חרדה (מרכזי חוסן): לאור מספרם הגדול של נפגעי החרדה ולאור הפגיעה בכוננות מד"א, שנאלץ לפנותם לבתי חולים בערים מרוחקות - דבר שהגדיל את משך זמן הפינוי והקטין את מספר אמצעי הפינוי הזמינים באותה שעה, החליטה הרשות העליונה לאשפוז לאחר שמונה ימי לחימה (ב-20.7.06) להפעיל, כאלתור במלחמה, מרכזי חוסן בקהילה באמצעות רופאים ואנשי מקצוע ממערך בריאות הנפש ובסיוע פיקוד העורף. מרכזי החוסן העניקו טיפול רפואי ל-526 נפגעים. המטרה הייתה לתת טיפול לנפגעי חרדה (דחק) בסמיכות לאזור הפגיעה, ולהימנע מהצורך להסיעם לבתי החולים.

ב-25.7.06 נפתחו שלושה מרכזי חוסן (בכרמיאל, בטבריה ובקריית ביאליק); שני מרכזים נוספים נפתחו כעבור יומיים בשל מחסור בכוח אדם; מרכז חוסן הועבר מקריית ביאליק לקריית אתא עם הצוותים שלו; המרכז בקיבוץ לוחמי הגטאות נסגר כיוון שלא היה פעיל.

בסיכום מפגש פעילי בריאות הנפש בלשכת הבריאות המחוזית במחוז הצפון בראשות הפסיכיאטר המחוזי בסוף אוגוסט 2006 (להלן - לקחי בריאות הנפש) נאמר כי מרכזי החוסן נפתחו באיחור של ימים לא מעטים, לעתים במקומות שבניגוד להמלצת המחוז, ודרשו תגבור ממערך בריאות הנפש משום שחסרו בהם פסיכיאטרים מומחים ומנוסים. עלה גם הצורך בשיפור דרכי העברת המידע על מרכזי החוסן לציבור הרחב בעת חירום וכן שיפור התיאום עם פיקוד העורף בנושא פריסת מרכזי החוסן, מיקומם וקצב פתיחתם.

2. פעילות אתרי דחק בבתי חולים: בלקחי ביה"ח נהריה מהמלחמה נאמר כי צוות התגבור הפסיכיאטרי ממרכז מזרע ומהתחנה לבריאות הנפש גילה חוסר ניסיון והתקשה להסתגל לעבודה בקצב הנדרש, למעט עובדים ספורים. עוד עלה כי יש מקום להדריך את הרופאים הפנימיים באתר הדחק לגבי הבדיקה הגופנית של נפגעי החרדה ותיעודה, וכן להדריך את האחיות באתר הדחק לגבי אופי האתר ותפקודו. בסיכום לקחי בתי החולים אמר נציג המרכז הרפואי בני ציון (להלן - ביה"ח בני ציון) כי יש להכשיר צוותים ייעודיים נוספים ולמסד מדיניות ברורה של תגבור חיצוני של כוח אדם מקצועי. לאחר אירוע נפילת הרקטות בנצרת הגיעו עשרות רבות של נפגעים לבית החולים האיטלקי בנצרת, ועקב הלחץ והעומס התקשה בית החולים לערוך רישום מסודר. במפגש הפקת לקחים בבתי החולים לאחר המלחמה אמר נציג המרכז הרפואי לבריאות הנפש טירת כרמל כי אין מערך ממוחשב לרישום נפגעים בעת חירום, ההפעלה אינה פשוטה, ואין קישוריות לגורמי חוץ.

במפגש האמור התלונן נציג המרכז הרפואי לבריאות הנפש טירת כרמל שחלק מצוות בריאות הנפש שלו עבר למרכז הארץ. ביה"ח זיו קלט גם חיילים נפגעי חרדה מהחזית בלבנון, אולם צוות בריאות נפש צה"לי לא הגיע, כל העומס הוטל על כתפי הצוותים המקומיים של בית החולים, והם לא יכלו לתגבר מרפאה ברמת הגולן כמתוכנן.

הפעלת בית חולים צבאי בקריית שמונה

בקריית שמונה, במרחק כ-25 דקות נסיעה באמבולנס מביה"ח זיו, יש בית חולים צבאי שנבנה בתחילת שנות השבעים של המאה העשרים, ויחידה צבאית מפעילה אותו.

בנובמבר 2005 עשתה מפקדת פיקוד הצפון של חיל הרפואה עבודת מטה בדבר הצורך המבצעי בבית החולים. בעבודה נאמר שקיימים פערים ניכרים בין הרצוי למצוי: ציוד רפואי שפג תוקפו; מכשור רפואי שלא נבדק וחלקו ישן ומתפורר; חוסר במכשירי הנשמה חדישים; חוסר בציוד מעבדה ובמכשור רנטגן מודרני; תת-איוש של כוח אדם בתחומים שונים. יש לשדרג את ציוד הנשמה והניטור, המעבדה, מערך הדימות ועוד.

קרפ"ר החליט לערוך ארגון מחדש ביחידה ולהפעילה באמצעות כוח אדם מועט וציוד ומודרני, אולם ההחלטה לא יושמה עד תחילת המלחמה.

בזמן המלחמה הופעל בית החולים, על פי הוראות קרפ"ר, וטופלו בו לפי נתוני הצבא 73 חיילים נפגעים. צה"ל מסר בתשובתו שהציוד הרפואי היה בהיקף ובאיכות סבירים.

ראוי לבחון מחדש את המשך הפעלת בית החולים לאור לקחי המלחמה ולאור ההחלטה הקודמת על ארגונו מחדש במתכונת משופרת.

אבטחת בתי החולים בעת חירום

לצורך תפקוד בתי החולים בעתות שגרה וחירום קיים בהם מערך אבטחה, אשר בין השאר בודק את הנכנסים לבית החולים. בעת חירום מערך האבטחה פעיל יותר מאשר במצב רגילה. במערך האבטחה בבתי החולים עובדים יוצאי יחידות קרביות חייבי גיוס. הדבר גרם בזמן המלחמה לבעיות קשות במערך האבטחה בבתי החולים בצפון.

1. 35% מאנשי מערך האבטחה גויסו למילואים בזמן המלחמה. רק בשבוע המלחמה האחרון פנה המשרד למר"פ פיקוד העורף בבקשה לקבל חיילי מילואים לתגבור האבטחה בבתי החולים רמב"ם, בני ציון ונהריה. ואכן פיקוד העורף שלח חיילים מגדודי חילוץ. לדברי ממונה הביטחון בביה"ח בני ציון בחיפה, התגבורת הגיעה מאוחר מדי.

2. היו קשיים נוספים במערך האבטחה, כגון שערי כניסה לבתי החולים שאינם ממוגנים, חוסר במיגון אישי בתחילת המלחמה, חברות אבטחה שלא רותקו ועוד.

3. בטיוטה חדשה של ספר היחצ"ב¹⁹ מספטמבר 2006, שהוכנה לאחר המלחמה, קבע פיקוד העורף, לאור לקחי המלחמה שבמהלכה נזקקו בתי החולים לסייע, שתפקידן הראשון במעלה של פלוגות מסוימות ביחידה הוא לסייע במתארי חירום ושגרת חירום קונוונציונליים ולא קונוונציונליים בבית החולים, תוך שימת דגש על נשיאת אלונקות, אבטחה, איטום ומיגון חדרים וגם במתאר של חל"כ. עד מועד סיכום הביקורת, יוני 2007, תפקיד זה של היחידה הצבאית לא עוגן במסמך הבנות בין האגף לשע"ח לבין הפיקוד.

19 בפיקוד העורף קיימת יחידה צבאית לבתי חולים (יחצ"ב) שיעודה העיקרי הוא סיוע לבתי חולים במתאר של התקפת אויב באמצעות חל"כ.

סיוע של פיקוד העורף לבתי החולים בעת חירום

1. תורה: ספר היחצ"ב הוא תמצית התורה והמדיניות שגובשה. מאז שנת 2004 אין ספר יחצ"ב שאישרו כל הגורמים במערכת (מפקד פיקוד העורף, הרשות העליונה לאשפוז וקרפ"ר), אלא קיימת טיוטה. בדוח קודם של מבקר המדינה²⁰ נאמר שמר"פ פיקוד העורף מסר למשרד מבקר המדינה שבשנת 2000 תגובש תורת החל"כ לבתי החולים, הנמצאת בשלבי טיוטה להערות, וייכתב ספר קבוע.
2. אימוני היחצ"ב: בשנים האחרונות קוצצה מכסת ימי המילואים של יחידות היחצ"ב, ולאחר ששונתה תפיסת ההפעלה של היחצ"בים (ב-2004), נקבע שמחזוריות האימונים תהיה אימון אחד בכל ארבע שנים. מאז ועד אמצע שנת 2006 אומנו כרבע מהפלוגות בלבד. זאת, אף שלדעת הרופא וקצינת הארגון של מחלקת הרפואה במחוז צפון בפיקוד העורף, אימון אחד לארבע שנים אינו מספיק להכשרת האנשים.

סיכום והמלצות

יש צורך שמערכת הבריאות, בראשות שר הבריאות, יחד עם יתר משרדי הממשלה, יסדירו את הסמכות החוקית של הרשות העליונה לאשפוז. ממתאר המלחמה עולה חשיבות סוגיית המיגון של מוסדות הרפואה, בעיקר בצפון. על פיקוד העורף להשלים את הכנת תקנות המיגון למוסדות בריאות, ועל שר הביטחון להתקינן. כן רצוי שהמשרד ופיקוד העורף, בשיתוף משרד הביטחון, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה ישלימו עבודת מטה מקיפה בנוגע לסוגיית המיגון של המוסדות הרפואיים הקיימים ויגבשו תכנית מפורטת על פי סדרי עדיפויות.

על המשרד וצה"ל לפעול ליישום המלצות ועדות וצוותי עבודה שפעלו לאחר המלחמה, כדי להיערך לעתות חירום שונות בעתיד. על שר הבריאות ושר הביטחון - הממונים על גופים אלו - להבטיח שהם אכן ייערכו בהתאם.

20 דוח שנתי של מבקר המדינה ב50 (2000), בפרק "המוכנות לשעת חירום של מערך כוח האדם הרפואי במערכת האשפוז", עמ' 239 ואילך.

ההיערכות לפינוי המרכז הרפואי לבריאות הנפש "מזרע" וביצועו בעת המלחמה

המרכז הרפואי הממשלתי לבריאות הנפש מזרע ע"ש פליגלמן (להלן - המרכז או ביה"ח מזרע) ממוקם בפאתיה הצפוניים של העיר עכו ובמרחק של כ-15 ק"מ מגבול לבנון. המרכז מספק שירותי מרפאה, מיון ואשפוז בתחום בריאות הנפש לכ-800,000 התושבים במרבית שטחה של לשכת הבריאות בצפון¹. בביה"ח מזרע 385 מיטות: 300 מיטות לחולים הסובלים ממחלות חמורות וממושכות, 60 מיטות לשיקום ו-25 מיטות לאשפוז יום. המבנים בביה"ח מזרע פזורים על שטח של כ-150 דונם, כולם בני קומה אחת, וחוף מאשר מקלט אחד המיועד לכ-30 בני אדם בלבד אין בבית החולים מיגון². מצב המיגון בבתי החולים הכלליים טוב יותר, מאחר שרבים מהם שוכנים בבניינים בעלי כמה קומות ובהם שטחים תת-קרקעיים שיכולים לספק הגנה לחולים ולצוות. ואכן, בתחילת מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה) העבירו חלק מבתי החולים בצפון מאושפזים לשטחים תת-קרקעיים וכל בתי החולים פינו חולים מקומות עליונות וממחלקות הפונות לצפון למקומות מוגנים יותר.

יצוין שבבית חולים לנפגעי נפש שוהים בני אדם רגישים ופגיעים, מקצתם מאושפזים במחלקות סגורות, מהם המאושפזים בכפייה. יכולתה של אוכלוסייה זו להתמודד עם מצבי חירום, להבין מצבים כאלה ולשמור על עצמה היא מעטה. מהיעדר מיגון לאוכלוסייה זו כפי שתואר לעיל עולה שאלה מהותית באשר ליכולת ולצורך של המרכז לתפקד בעת מלחמה, בייחוד כשמדובר במלחמה המתחוללת רק באזור הצפון.

בעניין אוכלוסיות חלשות דומות יש לציין את המדיניות שנקטו משרד הבריאות ומשרד הרווחה כבר בימים הראשונים למלחמה (17.7.06-19.7.06) - פינוי כ-3,000 חוסים וקשישים מיישובי הצפון (בהם מעכו, מהקריות ומחיפה), בעיקר כאלה השוהים במוסדות שונים, למרכז הארץ. לא רק חסרי מיגון סביר פונו, אלא גם אחרים, וזאת בשל עצם שייכותם לאוכלוסיות חלשות.

מ-13.7.06 ועד סיום המלחמה נפלו באזור עכו ונהריה כ-1,500 רקטות. ב-29.7.06 (17 יום לאחר התחלת המלחמה) התפוצצה רקטה במתחם בית החולים במרחק של כשלושה מטרים מאחת המחלקות. אמנם הפיצוץ לא גרם לפגיעות גופניות בקרב המאושפזים והעובדים, אולם בעקבותיו החל פינוי בית החולים באותו היום. הפינוי נמשך כל הלילה והסתיים למחרת בצהריים. בסך הכול פונו כ-220 החולים שהיו מאושפזים בבית החולים באותה עת³ וכ-230 אנשי צוות למרכז הרפואי הממשלתי

-
- 1 למשרד הבריאות יש שבע לשכות בריאות מחוזיות המבצעות תכניות ארציות בכלל שירותי הבריאות מתוך שימת דגש לבריאות הציבור. ככל לשכה, פועל, בין היתר, פסיכיאטר מחוזי.
 - 2 בכלל זה מקלטים, ממ"דים או שטחים מוגנים, על פי התקנות לאוכלוסיות השונות, ומיגון שרק מצמצם פגיעות, כגון ציפוי מיוחד לחלונות.
 - 3 בימים שקדמו לפינוי שוחררו מבית החולים מאושפזים אשר מצבם הרפואי אפשר זאת ואשר משפחותיהם יכלו לטפל בהם.

לבריאות הנפש "אברנאל" בבת ים ולמרכז הרפואי הממשלתי לבריאות הנפש "שער מנשה" שליד חדרה.

גם במהלך יום הפינוי התפוצצו רקטות בסמוך למתחם בית החולים.

שר הבריאות והנהלת המשרד כתבו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2007 כי פינוי ביה"ח מזרע נעשה בהצלחה מרובה ובלא תקלות.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את היערכות של משרד הבריאות (להלן - המשרד) ושל הנהלת ביה"ח מזרע לפינוי בית החולים ואת תהליך קבלת ההחלטות לקראת הפינוי. הבדיקה נעשתה בעיקר בהנהלת המשרד, ברשות העליונה לאשפוז ובריאות בשעת חירום (להלן - הרשות העליונה לאשפוז)⁴, באגף לשעת חירום של המשרד (להלן - האגף לשע"ח)⁵ ובביה"ח מזרע. בדיקת השלמה נערכה בפיקוד העורך.

עיקרי הממצאים

1. היערכות המשרד והנהלת ביה"ח מזרע לעתות חירום

(א) "תרחיש הייחוס"⁶: בתי חולים בצפון ובמרכז עלולים להיפגע בזמן מלחמה ויש להיערך לכך, אולם ביה"ח מזרע לא הוגדר אחד מהם ב"תרחיש הייחוס הענפי למערכת הבריאות"⁷ שבאחריות הרשות העליונה לאשפוז.

(ב) מיגון - היעדר הסדרה חוקית: תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), התש"ן-1990 (להלן - התקנות) עוסקות בין היתר בשטחים מוגנים במבני ציבור שונים, ואולם ברשימת מבני הציבור שפורטו בתקנות לא נכללו בתי חולים. ב-1997 הכין פיקוד העורך טיוטה לתיקון התקנות שכותרתה "מיגון מוסדות בריאות - אזורים מוגנים ומרחבים מוגנים" ונכללו בה מוסדות הבריאות לסוגיהם, כולל בתי חולים פסיכיאטריים במסגרת ההגדרה "מוסד בריאות", אולם הטיוטה לא יצאה מן הכוח אל הפועל.

4 הרשות מופקדת על כל נושאי האשפוז והבריאות בשע"ח; בראשה עומד מנכ"ל משרד הבריאות, וחבריה, קצין רפואה ראשי של צה"ל ומנכ"ל שירותי בריאות כללית או נציגו. הרשות העליונה לאשפוז פעלה במשך כל תקופת המלחמה.

5 האגף לשע"ח אחראי למוכנות ולתרגול מטעם הרשות העליונה לאשפוז. מנהל האגף הוא מזכיר הרשות בעת רגיעה.

6 ראו עמ' 10.

7 הוכן לפי "תרחיש הייחוס למל"ח", ראו גם בפרק "היערכות מערכת האשפוז לעתות חירום ותפקודה בעת המלחמה" עמ' 37.

2. העלאת נושא הפינוי בדיוני הרשות העליונה לאשפוז והשיקולים לפינוי

כבר ב-13.7.06 נפלו רקטות באזור היישובים נהריה, עכו ובוסתן הגליל (הסמוך לביה"ח מזרע)⁸. יש לציין כי, ב-13.7.06 התקיים דיון בלשכת הבריאות המחוזית בצפון בהשתתפות נציגים שונים, ובמסגרתו נדון גם נושא ביה"ח מזרע והוחלט שלא לפנותו, אך אין מדובר בדיון של הרשות העליונה לאשפוז⁹. על פי המסמכים שנמצאו בביקורת, הדיון הראשון של הרשות העליונה לאשפוז שבו הוזכר בפירוש נושא פינוי בית החולים התקיים ב-15.7.06, ואילו הדיון השני של הרשות התקיים רק ב-25.7.06 - כשבועיים לאחר תחילת המלחמה. עם זאת בחמשת הימים שלאחר מכן ועד להשלמת הפינוי ב-30.7.06 הועלה נושא הפינוי בדיוני הרשות העליונה לאשפוז כמעט יום יום. יצוין שהפסיכיאטר המחוזי בצפון התריע כבר במכתבו מ-15.7.06 (על דעת הפסיכיאטר המחוזי בחיפה) על הסכנה הנשקפת לשהים בביה"ח מזרע אשר בעטיה יש לפנותו בדחיפות.

השיקולים של חברי הרשות העליונה לאשפוז, בעד ונגד הפינוי, שעלו בדיונים עד 25.7.06 לא תועדו, ולדעת משרד מבקר המדינה ראוי היה לתעדם, ולו בקצרה.

הנהלת משרד הבריאות הצהירה לפני משרד מבקר המדינה שהיא פעלה על פי הגישה הכללית של מדיניות, שיקול דעת וגישה שאין לפנות בית חולים גם אם הוא נפגע בהפגזה, שכן במצבי חירום בית חולים נדרש לתת שירותים פסיכיאטריים לנפגעי הלם ולכל מי שזקוק לטיפולו.

לדעת משרד מבקר המדינה, אכן סוגיית הפינוי של ביה"ח מזרע על חוליו ועל אנשי צוותו במהלך מלחמת לבנון השנייה ובכלל זה המועד הראוי לאותו פינוי, מעלה שאלות מורכבות ורגישות הכרוכות בשיקול דעת. משרד מבקר המדינה אינו מבקר את שיקול הדעת, עם זאת יש להיערך לעתיד לבוא ולבחון את סוגיית הפינוי במתארים שונים: כגון למצב של לחימה אזורית בלבד (שבה אפשר לנקוט פעילות מסוג מסוים, לרבות העתקת פעילויות רפואיות למקום אחר) או למצב של לחימה כלל-ארצית (שבה יש לנקוט פעילות מסוג אחר). כלומר, על מקבלי ההחלטות להגביר את הגמישות לפעולה במצבים משתנים. בין השאר, יש להביא בחשבון נתונים כגון משך תקופת החירום והמלחמה; מספר החזיתות; קרבת הסכנה; מצב המיגון ומאפייני המאושפזים.

סיכום והמלצות

פינוי ביה"ח מזרע על היבטיו השונים - אוכלוסייתו המיוחדת, היעדר מיגון, עיתוי פינוי, תהליך קבלת ההחלטות שקדם לו, השיקולים שהועלו בעדו ונגדו - צריך לשמש אירוע לניתוח במתארים שונים. יש לנתחו, להפיק ממנו לקחים לעתיד ולגבש בשים לב לנסיון שנצבר בו ובהתאם למתארי מלחמה שונים, את מדיניות המשרד בנושא פינוי בתי חולים פסיכיאטריים, בתי חולים אחרים (כלליים וגריאטריים) ומסגרות

8 מכתבו של ד"ר אלי גרינר, הפסיכיאטר של לשכת הבריאות המחוזית צפון, מ-13.11.06 למנהלת ביה"ח מזרע.

9 בדיון רשות משתתפים חברי הרשות: מנכ"ל משרד הבריאות, קצין הרפואה הראשי של צה"ל ומנכ"ל שירותי בריאות כללית או נציגו.

נוספות שבהן שוהים חוסים ומטופלים באחריות המשרד. במידת הצורך יש לקבוע כללים נפרדים לכל מסגרת על פי מאפייניה.

אשר לפינוי אוכלוסיות חלשות דומות, מאחר שגם משרד הרווחה עוסק בסוגיות דומות של אוכלוסיות חוסים וזקנים יש צורך לגבש בעניינן גם מדיניות בין-משרדית.

היערכות שירותי הבריאות בקהילה לעתות חירום ותפקודם בעת המלחמה

משרד הבריאות (להלן - המשרד) נושא באחריות הממלכתית הכוללת להבטחת שירותי רפואה ובריאות לתושבי המדינה. לשעת חירום הועיד המשרד את הרשות העליונה לאשפוז ובריאות בשעת חירום (להלן - הרשות העליונה לאשפוז)¹ בראשה עומדים מנכ"ל משרד הבריאות, קצין הרפואה הראשי של צה"ל ומנכ"ל שירותי בריאות כללית.

במלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה) שהחלה ב-12.7.06 ונמשכה 34 יום (עד 14.8.06) פעלו המשרד, בתי החולים, קופות החולים, פיקוד העורף ומד"א למתן שירותים רפואיים חיוניים לאוכלוסייה. נפגעו בה אלפי חיילים ואזרחים². האוכלוסייה שנתרה בצפון ומנתה כ-1.3 מיליון איש וביניהם קשישים, חולים כרוניים ומוגבלים נזקקה, בין היתר, לשירותים רפואיים שוטפים הניתנים בקהילה כמו רפואה ראשונית, רפואת מומחים, אספקת תרופות, שירותי מעבדה ומכונני הדמיה, תחנות לבריאות המשפחה (טיפת חלב).

בבדיקה נמצאו ליקויים בהיערכות נותני שירותי הבריאות בקהילה לעתות חירום ובתפקודם במלחמה. בעיקר הועלו ליקויים בתחום המוכנות להפעלת מרפאות בקהילה, בטיפול באוכלוסיות שלהן צרכים מיוחדים, במתן שירותי רפואה לשהים במקלטים.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות למתן שירותי בריאות בקהילה במלחמה ואת התנהלותם בה; החובה החוקית למתן השירותים הרפואיים; מתן שירותי רפואה במקלטים והספקת שירותי רפואה מונעת וטיפולית. הביקורת נעשתה במשרד הבריאות, בארבע קופות החולים, בפיקוד העורף ובמטה משק לשעת חירום (להלן - מל"ח).

1 הרשות העליונה לאשפוז - "רשות ייעודית" - מסגרת שמשרד הבריאות הועיד, באישור ועדת משק לשעת חירום עליונה (מל"ח), לביצוע פעולות המתחייבות מהחלטת הממשלה מס' 1716 מ-6.7.86, כמו אחריות על המוכנות והתפקוד של מערכת הבריאות בעתות חירום.
2 ראו גם בפרק "היערכות מערכת האשפוז לעתות חירום ותפקודה בעת המלחמה", בעמ' 37.

עיקרי הממצאים

החובה החוקית, הסמכות והאחריות למתן שירותים רפואיים בקהילה בעתות חירום

1. החובה לתת שירותים בעתות חירום על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק), קובע, בין היתר, בסעיף 3 כי "קופת חולים אחראית כלפי מי שרשום בה למתן מלוא שירותי הבריאות שלהם הוא זכאי לפי חוק זה". לכאורה מחייב החוק את קופות החולים לתת שירותים בשעת חירום כבשגרה³. גם לדעת הייעוץ המשפטי של המשרד עולה כי החוק מבטיח את זכויות המבוטחים לקבלת שירותים מקופות החולים גם בשעת חירום, אולם "יחד עם זאת, אין בחוק כל מקור סמכות שיכול לחייב את נותני השירותים, קרי קופות החולים, לעשות כל פעולה החורגת מחובותיהם בזמן רגיעה וליטול חלק במערך הרפואי המיוחד המופעל [גם על ידי קופות החולים] בשעת חירום".

קופות החולים פועלות בעת רגיעה כדי להיערך לעתות חירום - על פי הוראות והנחיות של הרשות העליונה לאשפוז - מתוך הרגשת מחויבות. על מנת להבטיח את כפיפותם של כל מוסדות מערכת הבריאות לרבות קופות החולים להוראות הרשות העליונה לאשפוז בכל הנוגע להתכוננותם לעתות חירום, מוצע להסדיר נושא זה בחוק⁴.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להסדיר את הסמכות להורות לקופות החולים לעשות פעולות החורגות מחובותיהן בזמן רגיעה ואת הסוגיות הקשורות להכנות ברגיעה לעתות חירום. כמו כן יש לקבוע גוף (הרשות העליונה לאשפוז, פיקוד העורף, לשכות הבריאות המחוזיות או גורם אחר) שבעתות חירום תהא לו הסמכות לקבוע - בהתאם למצב - את היקף השירותים והטיפוליים הרפואיים שינתנו לאוכלוסייה בעתות חירום.

2. פיקוד העורף והמשרד - הסמכות והאחריות להכנת מוסדות הבריאות למצב חירום ולהפעלתם

משרד הבריאות ומכוחו הרשות העליונה לאשפוז נושאים כאמור באחריות לתחום בריאות האוכלוסייה במצב חירום. האגף לשעת חירום במשרד (להלן - האגף לשע"ח) הוא הזרוע הביצועית של הרשות העליונה לאשפוז. פיקוד העורף לעומת זאת מוסמך גם הוא להדריך ולכוון את קופות החולים בהיותן "ארגוני עזר" על פי משמעותם בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א), למילוי תפקידם בתחום ההתגוננות האזרחית, ולהפעיל אותן ואת הציווד שברשותן בתקופת קרבות⁵. כפל הסמכויות יוצר קושי.

3 חלק מקופות החולים מסרו למשרד מבקר המדינה כי לדעתם קיימת לקונה בחוק, חובה זו אינה ברורה להם ויש להסדירה.

4 כגון בתזכיר הצעת חוק "מערך הבריאות בחירום" שהמשרד החל בהכנתו כבר בשנת 1995.

5 תקופה שבה מתנהלות פעולות מלחמה נגד ישראל מצד אויב (חוק הג"א סעיף 1).

נמצא כי במהלך המלחמה היה ריב סמכויות בין הרשות העליונה לאשפוז לבין פיקוד העורף לגבי הסמכות להורות על פתיחת מרפאות קופות החולים.

מן האמור לעיל עולה גם ששורת אי-בהירות באשר לאחריותו ולסמכותו של פיקוד העורף להדריך ולכוון את המוסדות הרפואיים לרבות קופות החולים ולהפעילם (לדוגמה: להוציא צוותים למתן חיסונים במוקדים שמחוץ למרפאות הקופות בעתות חירום). לדעת משרד מבקר המדינה, על שר הבריאות ועל שר הביטחון להסדיר באופן ברור את חלוקת התפקידים כך שלא תיווצר סתירה בין סמכויות משרד הבריאות (האגף לשע"ח, הרופאים המחוזיים⁶ והרשות העליונה לאשפוז) ובין פיקוד העורף ומחוזותיו⁷ בעת "מצב מיוחד בעורף" ובעתות חירום, וסמכויותיו של כל אחד מהגופים יהיו ברורות ומוגדרות במטרה למנוע סתירות ואי-הבנות.

תרחיש הייחוס למערכת הבריאות

אגף התכנון בצה"ל מכין את הגדרת "איום הייחוס לעורף", ומל"ח מכין על פיו את "תרחיש הייחוס למל"ח"⁸. "תרחיש הייחוס למל"ח" מופץ בין היתר לרשות העליונה לאשפוז. על הרשות העליונה לאשפוז, באמצעות האגף לשע"ח, להכין "תרחיש ייחוס ענפי למערכת הבריאות" ובו התייחסות לארבעה מדדים שקבע נוהל מל"ח.

מבדיקת "תרחיש הייחוס הענפי למערכת הבריאות", שאושר ברשות העליונה לאשפוז ב-2002, עולה כי הרשות העליונה לאשפוז לא נערכה כראוי ובכלל זה:

1. מתאר היזק לתשתיות: לא נמצא כי הוכן מענה למתארי היזק כמו זיהום מכוון של מאגרי מים לשתיה או נזק קשה למרפאה או למכון מעבדתי. לא נותחו משמעות הפגיעה באתרים, ולא נקבעו אמצעי המיגון הנדרשים והפעלה חלופית של מתקנים.
2. מתאר ביקוש לשירותי רפואה בקהילה: לא נמצאו מסמכים שמעידים על ניתוח התנהגות האוכלוסייה במצב חירום לקביעת היקף השירותים הנדרשים בחירום, למשל: המספר המזערי של המרפאות, המעבדות שיפעלו במצב חירום.
3. מתאר זמינות כוח אדם: נמצא כי המשרד והרשות העליונה לאשפוז לא הכינו תחזית של כוח האדם הרפואי שיהיה זמין לטיפול הרפואי בקהילה⁹ ובכלל זה בשל גיוס לצה"ל, העסקת רופאים בבתי החולים, פינוי אוכלוסייה ועוד, וזאת למרות שהרשות העליונה לאשפוז כבר דנה במחסור צפוי של כוח אדם רפואי ב-2001.
4. מתאר מחסור בתשומות ייצור (חשמל, מים, תקשורת, דלק, שירותי הובלה וכו'): אין התייחסות לכך בתרחיש הייחוס הענפי למערכת הבריאות בכל הקשור להיערכות הקהילה.

לפי תרחיש הייחוס הענפי של הרשות העליונה לאשפוז ורמת השירות הנדרשת במצב חירום, יש לבצע ניתוח פערים ולקבוע מה יש להשלים כדי לעמוד ברמות השירות הנדרשות. על הרשות העליונה לאשפוז לקבוע מדיניות לגבי פתיחת מרפאות, מעבדות,

6 למשרד הבריאות יש שבע לשכות בריאות מחוזיות; בראש כל לשכה רופא מחוזי.

7 פיקוד העורף מחולק למפקדת הפיקוד ולמחוזות מרחביים.

8 ראו עמ' 10.

9 לדוגמה, החובה להתייצב לעבודה במפעל חיוני או במפעל למתן שירותים קיומיים אינה חלה על אישה בהריון או בשנה שלאחר הלידה. ראו חוק שירות עבודה בשעת חירום התשכ"ז-1967.

מכונים וכו' בקהילה ובבתי החולים, בלשכות הבריאות המחוזיות ועוד, כדי שיינתנו שירותים לציבור בעתות חירום. יש לנתח את הצרכים בעניין השירות הרפואי בעת חירום אף לפי מתארים מורכבים יותר ממתאר מלחמת לבנון השנייה.

שירותי רפואה בקהילה במהלך מלחמת לבנון השנייה

1. נוהלי המשרד ומל"ח הקשורים להפעלת שירותי בריאות

(א) במרס 2000 פרסם האגף לשעת חירום שבמשרד נוהל-אב בנושא הפעלת שירותי הבריאות הקהילתיים בעת "מצב מיוחד בעורף" (להלן - נוהל-האב). נוהל זה קבע, בין היתר, כי על כל הרופאים המחוזיים בארץ להתאימו למבנה ולצרכים של המחוז שעליו הם מופקדים, ולהפיצו בקרב האחראים על שירותי הבריאות במחוז. הנוהל אמור לפרט את תפקיד קופות החולים במתן שירותי בריאות לקהילה. האגף לא קבע מועד לסיום הכנת הנהלים המחוזיים ולא בדק אם הוכנו. הנהלים לא הוכנו והאגף לא העיר על אי-הכנתם.

(ב) במקרה אחד הוכנה טיוטת נוהל, אך היא לא הוגשה לאישור האגף: הרופאה המחוזית של לשכת הבריאות המחוזית בצפון כתבה באפריל 2000 טיוטת נוהל "היערכות מחוז למצב מיוחד בעורף" (להלן - נוהל לשכת הבריאות המחוזית בצפון), אולם זה התייחס ליישובי קו העימות הצפוני¹⁰ בלבד ולא לכל המרחב המחוזי, כפי שנדרש.

(ג) ביולי 2004 פרסמו הרשות העליונה לאשפוז ומטה מל"ח נוהל בריאות. נוהל זה קובע, בין היתר, כי כל קופות החולים יתכננו לצמצם את השירותים וייערכו להכנת מרפאות אזוריות מרכזיות (מרפאות אחודות) שיינתנו לציבור שירות, ובמקרים קיצוניים תופעלנה, בתיאום עם הרופא המחוזי של לשכת הבריאות. לא נמצא תיעוד כי נוהל בריאות גובש בתיאום עם קופות החולים. המשרד טען כי שיתף את קופות החולים בהכנת רשימת המרפאות האחודות אך לא נמצא כי הן שותפו בהכנת הנוהל עצמו.

2. פתיחת מרפאות ומתן שירות רפואי באזור יישובי קו העימות הצפוני

נמצא כי לא הייתה מוכנות מלאה להפעלת המרפאות האחודות במצב חירום: לפי התכנון, ביישובי קו העימות הצפוני היו אמורות לתת שירותים לכל האוכלוסייה במבנים מוגנים שמונה מרפאות אחודות; כל מרפאה הייתה אמורה להיות מופעלת על ידי אחת מארבע קופות החולים. נמצא כי בתחילת המלחמה פעלו רק שש מרפאות כאלה. שתי מרפאות נוספות נפתחו באיחור, אחת מהן באופן חלקי.

10 יישובי קו העימות הצפוני: יישובים הסמוכים לגבול עם לבנון הנמצאים בטווח של עד תשעה ק"מ מהגבול וביניהם נהריה, מעלות, קריית שמונה, מעלה יוסף, שלומי, ערב אל ערמשה.

3. פתיחת מרפאות ומתן שירות רפואי באזור שמדרום ליישובי קו העימות הצפוני

(א) בדצמבר 2004 הפיץ רופא מחוז חיפה לכל קופות החולים טיוטת "הצעה לפתיחת מרפאות בעת ירי טילים" שבה הציע 14 מרפאות אחדות שתהיינה פתוחות בעת ירי טילים על יישובי נפת חיפה בלבד, ואולם היא לא גובשה לכלל מסמך סופי. התברר גם כי רשימת המרפאות האחדות בנפת חיפה לא עודכנה מאז, ולא נקבעו מרפאות חלופיות במקום אלה שנסגרו במהלך התקופה.

(ב) בנובמבר 2000 פנתה רופאת מחוז צפון לקופות החולים בבקשה לקבל רשימה של מרפאות שניתן להפעיל במצב חירום במחוז הצפון. נמצא כי הרשימות שהעבירו לה קופות החולים לא גובשו לכלל מסמך סופי. נמצא גם כי הרשימות משנת 2000 לא עודכנו; חלק מהמרפאות שרשומות בהן אינן מופיעות כלל ברשימה הכוללת שפורסמה בתקופת המלחמה.

רק לאחר 11 ימי לחימה גיבשה רופאת מחוז צפון את רשימת המרפאות האחדות שבהן יש מרחבים מוגנים ופרסמה אותה לציבור. אי-ההיערכות מראש כנדרש לפתיחת מרפאות עם מרחב מוגן פגעה במתן השירות הרפואי לציבור.

(ג) ביישובים שמדרום ליישובי קו העימות הצפוני דרש פיקוד העורף ב-20.7.06 מקופות החולים לפתוח את כל מרפאותיהן ואת בתי המרקחת שלהן כרגיל ללא קשר לקיומו של מרחב מוגן. לעומת זאת, הרשות העליונה לאשפוז הודיעה לקופות החולים כי הן רשאיות להפעיל את כל השירותים לפי שיקול דעתן, כך שנוצרה התנגשות בין עמדות הגופים הללו. נמצא כי הסתירה בין הנחיות פיקוד העורף, שעל פיהן על קופות החולים לחזור לשגרת פעילות באזור שמדרום ליישובי קו העימות הצפוני, והעובדה שלא כל המרפאות נפתחו יצרה בפועל התמרמרות רבה של האזרחים שהגיעה עד כדי אלימות כלפי הצוותים הרפואיים¹¹. כמו כן, לא ברור מדוע ביישובי קו העימות הצפוני הובן הצורך להעניק הגנה לעובדי המרפאות, ואילו מדרום ליישובי קו העימות הצפוני (שם נפלו מאות רקטות) נאלצו העובדים לסכן את עצמם גם במרפאות ללא מיגון.

רופאת מחוז צפון גיבשה כאמור רק במהלך המלחמה רשימה של מרפאות אחדות למצב חירום. לא נמצא כי מספר המרפאות האחדות מדרום ליישובי קו העימות נקבע לאחר ניתוח צורכי האוכלוסייה. המשרד והרשות העליונה לאשפוז לא קבעו לעתות חירום רמת שירות שנובעת ממצב החירום. לדוגמה, במצב חירום אפשר לוותר על שירותי ייעוץ תזונתי, שירותי הפרעות בתקשורת וכו'.

(ד) אי-ההיערכות מראש יצר בקרב הציבור בשבועיים הראשונים מפרוץ המלחמה אי-ודאות ובלבול, השירות היה לקוי: בשבועיים הראשונים למלחמה לא נפתחו מרפאות רבות, ואחרות נפתחו בשעות שלא היו ידועות לציבור.

הספקת תרופות לאוכלוסייה במלחמה

נוהל-האב של האגף לשע"ח מ-2000 קובע, בין היתר, כי בשעת חירום תונפקנה תרופות לאוכלוסייה בבית מרקחת של כל קופת חולים על פי מרשם. חולים שאינם מבוטחים בקופת החולים המנפקת ישלמו עבור התרופות תשלום מלא, והכסף יוחזר

11 לפי דברים שנאמרו בדיון של הרשות העליונה לאשפוז מ-23.7.07.

להם לאחר חזרה לשגרה בקופת החולים שבה הם מבוטחים. לעומת זאת, נוהל לשכת הבריאות המחוזית בצפון קובע, בין היתר, כי קופות החולים אחראיות להתחשבות בגין מתן התרופות, דהיינו החולה אינו אמור לשלם את מחירן המלא.

נמצא כי לא הוכנה שיטה אחידה להתחשבות בין קופות החולים ולא הוכנה שיטה שתאפשר החזר כספי מהיר למבוטח כאשר הוא נדרש לשלם מחיר מלא עבור התרופה.

רק במהלך המלחמה גיבש המשרד נהלים והוראות כדי להקל את הקצאת התרופות לאוכלוסייה באזורי המלחמה. אולם לא הובא בחשבון הקושי של האוכלוסייה לשלם באופן זמני מחיר מלא עבור תרופות שמחירן לעתים גבוה. מקצת הפונים לקבלת תרופות לא יכלו לשאת בתשלום, והם קיבלו את התרופות רק לאחר שהרשות המקומית הבטיחה לערוב לכך¹².

בבדיקה התברר כי השוהים במקלטים ובהם חולים כרוניים, חולים במחלות קשות, חסרי ישע או מוגבלים וקשישים, התקשו להשיג תרופות. גם מדיווחי פיקוד העורף עולה כי הטיפול באוכלוסייה ששהתה במקלטים נגע בעיקר (כ-36%) להספקת תרופות.

העברת מידע רפואי מתיק החולה

הפעלת מרפאות אחודות ומתן טיפול רפואי נאות לאוכלוסייה בכלל ולחולים כרוניים בפרט מחייבת היערכות, ובין היתר מתן אפשרות לעיין בתיק הרפואי של החולה. הועלה כי הן במרפאות האחודות שפעלו ביישובי קו העימות הצפוני והן במרפאות המרחביות בשאר האזורים לא היה אפשר לעיין בתיק הרפואי של חולים שלא היו מבוטחים בקופה שהפעילה את המרפאה, ולעתים - אף בתיקי חולים שהיו מבוטחים בקופה שהפעילה את המרפאה.

טיפול באוכלוסיות שלהן צרכים מיוחדים

המשרד וקופות החולים מפעילים מערך לטיפול בחולים סיעודיים¹³, בקשישים ובחולים כרוניים המרותקים לבתיהם. בעתות חירום אלה זקוקים ליותר תשומת לב ולסיוע, ויש להקפיד על רציפות הטיפול בהם. בביקורת הועלו ליקויים הקשורים לכך.

1. פינוי חולים סיעודיים - המידע על החולים הסיעודיים בקהילה מצוי בלשכות הרווחה של הרשות המקומית, במוסד לביטוח לאומי ובקופות החולים. מידע זה אמור להיות זמין ללשכות הבריאות המחוזיות, אולם הוא לא היה זמין, ובמהלך המלחמה נאלצו לשכות הבריאות להצליב מידע של לשכות הרווחה ברשויות המקומיות עם המידע של קופות החולים ולאמת כל מקרה לגופו במקום לקבל רשימה מעודכנת.

12 על פי מכתבו מ-26.7.06 של מנהל מחוז צפון בכללית להנהלת הקופה.

13 לפי תקנות בריאות העם (רישום בתי חולים) התשכ"ו-1966, "חולים סיעודיים" הם חולים גריאטריים, סופניים או תשושי נפש, לרבות חולים שמצב בריאותם ותפקודם ירודים כתוצאה ממחלה כרונית או מליקוי קבוע, הדורש מעקב רפואי מיומן במסגרת בעלת אופי רפואי במשך 24 שעות ביממה לתקופה ממושכת והם סובלים מבעיות כגון הגבלה בניידות ובביצוע פעולות יום-יומיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שכל הגורמים המעורבים יגבשו שיטה לעדכון הנתונים על אודות חולים שיפוננו בעת חירום וגם על מוסדות סיעודיים מתאימים לקליטתם מחוץ לאזור הסכנה.

2. מיגון אישי ליחידות לטיפול בית של קופות החולים - היחידות לטיפול בית בקופות החולים מטפלות באלפי חולים המרותקים לבתיהם אשר אינם יכולים להגיע למרפאה. לשם כך יש להגן על הצוותים הרפואיים הניידים באמצעים שונים כגון רכב ממוגן ומיגון אישי כפי שנקבע בנוהלי מל"ח ובנוהלי המשרד. בתקופת המלחמה נפגע הטיפול בחולים המטופלים בבית עקב מגבלות המיגון של הצוותים.

3. היערכות לטיפול בחולים כרוניים קשישים - חולים כרוניים קשישים זקוקים לסיוע מיוחד בעיקר בהספקת תרופות סדירה, בפיקוח על נטילתן ובמעקב אחר מדדים רפואיים כמו רמת הסוכר בדם, לחץ דם וכו'. צמצום השירותים בשעת חירום עלול לפגוע בהם. לכן יש להעריך לכך מראש; הועלה כי לא הייתה היערכות מראש לטיפול באוכלוסייה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד ליצור מנגנון לאיסוף נתונים על אודות האוכלוסיות שלהן צרכים רפואיים מיוחדים תוך שמירה על צנעת הפרט. על המשרד להכין תכנית להספקת שירותים במצב חירום למטופלי בית.

שירותי רפואה לאוכלוסייה בצפון השוהה במקלטים זמן ממושך

בתקופת המלחמה שהו תושבי קו העימות בגבול הצפון לדוגמה בערים צפת וכרמיאל, ברציפות במקלטים או בחדרי בטחון במשך 34 יום. שהייה במקלטים במהלך תקופה כה ארוכה מחייבת לספק שירותי רפואה מונעת וטיפולית לשוהים במקלטים ולפקח על התברואה בהם כדי שלא יפרצו מגפות.

1. נוהלי מל"ח ומשרד הבריאות הקובעים את שירותי הרפואה במקלטים

(א) נוהל בין-משרדי של מל"ח מ-1985 מפרט את המצבים שבהם יופעל צוות רפואי נייד של המרפאות האחודות¹⁴ לסבב יזום במקלטים ציבוריים למתן עזרה רפואית יומיומית וטיפול רפואי שלא באשפוז לאוכלוסייה שאינה יכולה להגיע למרפאה. רופא לשכת הבריאות המחוזית של המשרד היה אמור להכין צוות רפואי של רופאים ואחיות שיצויד לפי הוראות הנוהל.

(ב) כאמור, קופות החולים אמורות להיות שותפות בהפעלת מערכות אלה. לטענת המשרד, הוא שיתף אותן בגיבוש הנוהל אך מכבי שירותי בריאות טענה בתשובתה כי לא שותפה בהכנתו. עוד עלה כי אפילו קופות החולים שהפעילו את המרפאות האחודות ביישובי קו העימות הצפוני, לא היו ערוכות להוצאת צוותים מהמרפאות לסבב יזום במקלטים.

14 כאמור, הייתה תפיסה של מרפאות מרכזיות ממוגנות שיקבלו את חברי כל קופות החולים, אולם פעלו במלחמה לפיה רק ביישובי קו העימות הצפוני, כאמור לעיל.

2. היערכות של משרד הבריאות למתן שירותי רפואה לשהים במקלטים

(א) היערכות למתן שירותי רפואה במקלטים ביישובי קו העימות הצפוני

נוהל לשכת הבריאות המחוזית בצפון מ-2000 קובע בין היתר כי קופות החולים אחראיות להיערך למתן שירות רפואי וסיעודי במקלטים על פי צרכיו הספציפיים של כל יישוב. הרופאה המחוזית היא האחראית לתיאום הצוותים והפעלתם. נמצא כי במחוז לא הייתה תכנית שלמה ומסודרת בנוגע לביקורים במקלטים אפילו ליישובי קו העימות הצפוני, שרופאת המחוז הכינה לו נוהל מיוחד ל"מצב מיוחד בעורף". נמצאו הליקויים האלה: בהרכב צוותי הרפואה לא נמצאו שמות החברים שהיו אמורים לפעול במקלטים (צוות רפואי וצוות לרפואה מונעת); לא נמצאו במסמכים פרטי תכולת תיק הרופא, נתוני תוקף התרופות ותאריך רענון אחרון של התיקים; נמצא כי לא הייתה רשימה של המקלטים הציבוריים ביישובי קו העימות הצפוני שבהם היה צורך לבקר. רק לאחר המלחמה פנתה הלשכה לרשויות המקומיות לקבל רשימה של המקלטים הציבוריים¹⁵.

(ב) ההיערכות למתן שירותי רפואה במקלטים באזור שמדרום ליישובי קו העימות הצפוני

(1) מתן שירותי רפואה במקלטים הציבוריים במחוז חיפה - נמצא כי לשכת הבריאות המחוזית בחיפה לא הייתה מוכנה למלחמה ולא נערכה במהלך המלחמה ליציאה לביקורים במקלטים כמפורט להלן: לא הוכנו נהלים, כמו גם לא הוכנו צוותים, ציוד ייעודי ותיקי רופא, רשימת המקלטים במחוז, רכב ממוגן, ציוד מיגון אישי, וכו'.

נוהל-האב קובע בין היתר כי הרופא המחוזי אחראי לתיאום והפעלת הצוותים לרפואה מונעת וטיפולית לשהים במקלטים. נמצא שלא נקבעו דרכים למתן שירותי רפואה טיפולית ורפואה מונעת לאוכלוסייה ששהתה במקלטים.

(2) מתן שירותי רפואה במקלטים הציבוריים במחוז צפון - נמצא כי כתוצאה מחוסר המוכנות לביצוע נהלי מל"ח והמשרד, בתחילת המלחמה לא התקיימו כלל ביקורים במקלטים, כנדרש. יתרה מכך, הרופאה המחוזית בצפון אף לא הכינה נוהל לטיפול בשהים במקלטים ביישובים הממוקמים דרומית ליישובי קו העימות הצפוני כמו צפת, טבריה, כרמיאל, נצרת וכו'. כמו כן רק לאחר המלחמה פנתה הרופאה המחוזית בצפון לרשויות המקומיות כדי לקבל רשימה של מקלטים ציבוריים.

3. היערכות של פיקוד העורף למתן שירותי רפואה לשהים במקלטים

מנהלים שקבע פיקוד העורף או שנקבעו בשיתוף עמו עולה כי הוא קיבל עליו תפקידים רבים, כמפורט:

15 לאחר המלחמה הכינו הרשויות המקומיות, על פי בקשת לשכת הבריאות המחוזית בצפון, רשימה של המקלטים במחוז הצפון; הרשימה כוללת כ-900 מקלטים.

מהתנהלות פיקוד העורף בתקופה שלפני המלחמה ובתקופת המלחמה עולה כי הוא נקט פרשנות רחבה של חוק הג"א¹⁶ והנהלים הבין-משרדיים של מל"ח ושל בעניין מתן שירותי רפואה לשהים במקלטים. לפיהם, פיקוד העורף אמור להדריך ולכוון את ארגוני-העזר¹⁷ (בין היתר, קופות החולים) למילוי תפקידיהם בתחום ההתגוננות האזרחית¹⁸ ולהפעיל אותם ואת הציוד שברשותם בתקופת-קרבות¹⁹ או בשעת תמרוני הג"א²⁰ וכן לפעול - באישור שר הביטחון, אם בדרך כלל ואם לעניין מסוים, ובתיאום עם הרשויות הנוגעות בדבר - להצלת נפש ורכוש שאינה כרוכה בהתגוננות אזרחית²¹. ניתן ללמוד שתפקידי פיקוד העורף, על פי חוק הג"א, ועל פי הנהלים²², להכין ולהפעיל את קופות החולים לשם מתן טיפול רפואי שיגרותי במקלטים ולעשות זאת בעצמו, במקום שהמשרד וקופות החולים אינם מבצעים זאת.

הסיוע של פיקוד העורף אינו מוגבל לעזרה רפואית לנפגעים מהלחימה, אלא אמור להינתן גם לאוכלוסייה ששוהה במקלטים. פיקוד העורף היה אמור להיערך לכך עוד לפני המלחמה. כך סוברים גם מפקדי פיקוד העורף לשעבר, האלוף יוסף מישלב, שכינה בתפקידו מאוגוסט 2001 עד מאי 2003, והאלוף יאיר נווה, שכינה בתפקיד זה בתקופה יוני 2003 עד דצמבר 2004, לפי הדברים שמסרו למשרד מבקר המדינה.

פיקוד העורף הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2007 כי אין לו סמכות ולא חלה עליו חובה להיערך ולהפעיל את ארגוני העזר ובהם קופות החולים שלא לצורך התגוננות אזרחית.

מבדיקת המסמכים עלה כי פיקוד העורף ומפקדת קצין רפואה ראשי (להלן - מקרפ"ר) היו מודעים לחוק ולצרכים והבעיות אותרו, אולם הם לא פעלו כדי לוודא ששירותי הרפואה בקהילה היו מוכנים לשע"ח ולהכין גיבוי צבאי למערכות האזרחיות למקרה שתפקודן בשעת חירום לא יהיה משיבוע רצון.

התברר שהתנהלו דיונים בפיקוד העורף ונעשתה בו עבודת מטה לבניית ענף רפואת קהילה שיוודא ויתרגל את מוכנות הקהילה, אולם ענף כזה לא הוקם, וכל ההיערכות של הקהילה נסמכה על עבודת האגף לשעת חירום.

16 סעיף 2(1) לחוק הג"א.

17 "ארגוני עזר" - "ארגון, מוסד, מפעל, יחידה או גוף העושים שירות ציבורי, או כל חלק מהם, אשר שר הביטחון הכריז עליהם ברשומות שהם ארגונים שעזרתם נדרשת להתגוננות אזרחית" (חוק הג"א סעיף 1).

18 ניתן לפרש את המונח "התגוננות אזרחית" פירוש רחב שלפיו היא כוללת סיוע רפואי לאוכלוסייה שבמקלטים שלא רק בעקבות פגיעת לחימה: "התגוננות אזרחית" כהגדרתה בסעיף 1 לחוק הג"א - "האמצעים הנקוטים לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת...".

19 ראו הערת שוליים 5.

20 "אימונים של הגא או של ארגוני עזר שראש הגא הכריז עליהם כעל תמרוני הגא".

21 סעיף 2(יא) לחוק הג"א.

22 נוהל בין-משרדי מס' 12 מינואר 2004, "היערכות מערך מל"ח במלחמה מוגבלת", ונוהל בין-משרדי מס' 146 מדצמבר 2004, "יחסי גומלין ושיתוף פעולה מערך מל"ח - פיקוד העורף".

4. מתן שירותי רפואה לשוהים במקלטים על ידי רופאי פיקוד העורף

נוהל בין-משרדי של מל"ח מ-1985 קובע גם כי לאחר שהיה של מספר ימים במקלטים וקיום צורך להושיט עזרה רפואית יצאו צוותים בצורה יזומה לביקורים במקלטים ציבוריים בתדירות שלא תעלה על אחת ל-24 שעות. עולה כי עקב חוסר ההיערכות על פי הנוהל, ביקש משרד הבריאות בשבוע השלישי למלחמה מפיקוד העורף לתת שירות רפואי לאוכלוסייה במקלטים באזור שהוכרז בו "מצב מיוחד בעורף". מסיכום פעילות הצוותים הרפואיים שפרסם פיקוד העורף ב-14.8.06 עולה כי בין 27.7.06 ל-14.8.06 הם ביקרו ב-1,228 מקלטים ששהו בהם 8,836 איש, וטיפלו ב-556 מהם.

(א) טיפול צה"ל בשוהים במקלטים

כוחות הרפואה של פיקוד העורף טיפלו במצבים שלא תורגלו להם למרות שהנהלים קבעו שיש ליצור מוכנות לגביהם. בגלל אי-המוכנות היה צריך פיקוד העורף להסדיר במהלך המלחמה נושאים רבים וביניהם ביטוח רפואי לרופאים הצבאיים שטיפלו בשוהים במקלטים; רק במהלך המלחמה פנה קצין רפואה ראשי למנכ"ל משרד הביטחון בעניין זה.

(ב) תכולת תיק רופא שסופק לצוותים הרפואיים של פיקוד העורף

נמצא כי הציוד והתרופות בפקודה ובתיקי הרופאים שהכין ב-28.7.06 אלוף משנה ד"ר ירון בר דיון, מפקד הרפואה של פיקוד העורף, אינם מתאימים לאזרחים השוהים במקלטים²³ כפי שקבעה רופאת מחוז צפון בטיטת נוהל לשכת הבריאות המחוזית צפון. מן הראוי אפוא לעדכן את פקודת פיקוד העורף בנדון ולהתאימה גם לאזרחים ששוהים במקלטים.

(ג) מתן מרשמי תרופות לשוהים במקלטים

מדיון הרשות העליונה לאשפוז מ-31.7.06 עלה כי צוותי הרפואה נתקלו בקשיים ביורוקרטיים בניסיונם לספק מרשמים לתרופות לחולים כרוניים ששהו במקלטים; היו קופות חולים שסירבו לכבד מרשם שניתן על ידי רופא צבאי²⁴.

5. פיקוח על הספקת המזון במקלטים

הפיקוח על הספקת מזון הוא מכוח פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש] התשמ"ג-1983, והוא חל אך ורק על מזון שנמכר. לשכות הבריאות המחוזיות מפעילות פיקוח על הספקת מזון לאוכלוסייה. מפוקחים ההיבטים האיכותיים, הטכנולוגיים והסניטריים של תהליך הייצור, ובין השאר נלקחות דגימות מזון לבדיקות מעבדה. מהמסמכים עולה כי בתקופת המלחמה הגיע מזון ממקורות שונים, ממפעלים בפיקוח ומגורמים אחרים, לחלוקה במקלטים בלא שנבדק קודם לכן. רופאת מחוז צפון חששה

23 התיק אינו כולל כמה תרופות בסיסיות חשובות.

24 נציג הכללית ברשות העליונה לאשפוז התנגד לטיפול של רופאים צבאיים בחולים כרוניים שאינם חיילים.

מהרעלות מזון. רק במהלך המלחמה פרסמה לשכת הבריאות המחוזית בצפון הנחיות להובלת מזון, לטיפול בו ולחלוקתו במקלטים. כמו כן הטיפול בעניין המזון נעשה רק בלשכת הבריאות המחוזית בצפון ולא הורחב למחוז חיפה, שגם בו חולק מזון לשוהים במקלטים. אשר על כן יש להנחות את כל הגורמים שעשויים להיות מעורבים בחלוקת מזון ליושבי המקלטים בעניין סוגי המזון שיש לפקח על חלוקתם ובעניין הדרך שבה הדבר ייעשה באמצעות נוהל מיוחד.



לא הייתה מוכנות של כל הגורמים הנוגעים בדבר למתן שירותי רפואה במקלטים. אפילו ליישובי אזור קו העימות הצפוני, שלגביו הכינה רופאת המחוז נוהל מיוחד ל"מצב מיוחד בעורף" (בעקבות נסיגת צה"ל מלבנון), לא נבנתה תכנית למתן שירותי רפואה במקלטים. רק במהלך המלחמה אולתרה שיטה למתן טיפול רפואי לשוהים במקלטים על ידי חיילי פיקוד העורף ולהספקת תרופות לחולים הכרוניים ששהו במקלטים. על משרד הבריאות, על פיקוד העורף ועל מפקדת קצין רפואה ראשי לגבש שיטה למתן שירותי רפואה לשוהים במקלטים, לתרגל אותה ולבחון אותה עד יישומה הראוי. כמו כן יש להגדיר באופן מפורט את תחומי הסמכות והאחריות של כל הגופים המעורבים בטיפול באוכלוסייה זו.

מל"ח - החובה לוודא היערכות לכינון מרפאות אחודות ולמתן שירותי רפואה במקלטים

על פי החלטת הממשלה ולפי הנהלים הבין-משרדיים, על מערך מל"ח הוטלה חובה להכין לעתות חירום את מערכת הבריאות לרבות הרשויות האזרחיות, הרשויות הייעודיות, המפעלים החיוניים והרשויות המקומיות כדי לספק את צורכי האוכלוסייה. על מטה מל"ח ארצי היה להנחותם, לתרגלם ולפקח עליהם.

גם מערך מל"ח היה צריך אפוא לדאוג לקיום רשימות עדכניות של מרפאות אחודות ולהתריע על אי-מוכנות למתן שירותי רפואה במקלטים, אך הוא לא עשה זאת.

איכות מי השתייה

כל ספק מי שתייה חייב לבצע בדיקות לאיכות המים במעבדות מוכרות. בשגרה בודקות הרשויות המקומיות את איכות מי השתייה והמשרד מפקח על הבדיקות. תרחיש הייחוס קובע כי בשעת חירום ייתכן גם זיהום מכוון של מים בברכות אגירה. נמצא כי לשכות הבריאות המחוזית בצפון ובחיפה לא נערכו לפקח על הרשויות המקומיות כדי להבטיח את איכות מי השתייה בעתות חירום. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לגבש עם נציבות המים ועם מרכז השלטון המקומי שיטה לקביעת דרכים להבטחת איכות מי השתייה לאוכלוסייה בעתות חירום.

מידע לציבור

המידע לציבור בעניינים רפואיים ניתן במהלך המלחמה על ידי גורמים שונים: המוקד העירוני, מוקדי הקופות, אמצעי התקשורת ועוד.

נמצא כי במהלך המלחמה לא ניתן היה לקבל מידע מדויק על פעילות שירותי הבריאות בקהילה. עוד נמצא כי הרשות העליונה לאשפוז לא הכינה מראש את דרכי הפצת המידע לציבור במלחמה. במהלך המלחמה היו חילוקי דעות ברשות העליונה לאשפוז אודות השיטות הרצויות להפצת המידע.

מיגון מרפאות ואמצעי מיגון לצוותים הרפואיים

האחריות להגדרת רמת המיגון הנדרשת בעת חירום מוטלת על פיקוד העורף.

1. מיגון מרפאות ומכונים: רק במהלך המלחמה מוגנו 21 מרפאות ובתי מרקחת. לא נמצא כי הוכנו הנחיות מיגון ייעודיות למבני מרפאות, מעבדות, מכונים רפואיים וכו', ולא נבדק אילו מתקנים היו ממוגנים כדבעי.

2. אמצעי מיגון אישיים לצוותים הרפואיים בקהילה: נמצא כי שרר מחסור באמצעי המיגון האישיים (קסדות ואפודי מגן) לרופאים, לאחיות ולאחרים. האגף לשעת חירום הקצה מעט אמצעי מיגון לכל קופה ובעיקר לאזור קו העימות (קריית שמונה, מעלות).

3. כלי רכב ממוגנים: על פי נהלי מל"ח והמשרד, היו דרושים כלי רכב ממוגנים להסעת העובדים מבתיהם למקומות עבודתם ולפעילויות נוספות של מערכת הבריאות בעת חירום. לפעילויות שנעשו בצמצום במהלך כל המלחמה בזמן שיגור הרקטות השתמשו בכלי רכב לא ממוגנים.

היה קיים סיכום בעל פה בין רופאת מחוז צפון לבין רופא של פיקוד צפון בצה"ל שעל פיו היא תקבל ארבעה כלי רכב ממוגנים לשימוש הצוותים הרפואיים, אולם בפועל פיקוד צפון לא סיפק את כלי הרכב. רק ב-8.8.06, כלומר 28 יום לאחר תחילת המלחמה, קיבלה לשכת הבריאות כלי רכב ממוגן²⁵ אחד בלבד מהמשרד.

הפעלת מעונות לילדי החברים בצוותים הרפואיים

המשרד גיבש נהלים להפעלת מעונות, אולם לא נערך להפעלתם. במהלך המלחמה לא התייצבו מורות חיילות בלשכת הבריאות המחוזית צפון למרות שהלשכה קבלה הקצאה לכך, דבר שפגע בהפעלת מסגרות לילדי העובדים ובהיערכות להספקת שירותי הרפואה. במהלך המלחמה פנתה גם לשכת הבריאות המחוזית בחיפה בבקשה שיקצו לה מורות חיילות להפעלת ילדים של עובדי מוסדות סיעודיים שונים במחוז, אך הן הגיעו רק אחרי הפסקת האש.

25 לפי מכתבו של ממונה ארצי על התחבורה במשרד הבריאות מ-9.8.06.

הפעלת מתנדבים למתן שירות רפואי בקהילה

במהלך המלחמה פנו מתנדבים וביקשו לסייע לאוכלוסייה במתן שירות רפואי. גם הרשות העליונה לאשפוז ביקשה במהלך המלחמה כי הרשויות המקומיות יפעילו מתנדבים שיסייעו בהעברת תרופות לאוכלוסייה ששהתה במקלטים. נמצא כי למשרד נוהל שגרה המסדיר את הפעלת המתנדבים, כולל דרישות סף ומנגנון פיקוח ובקרה עליהם, אולם הוא לא הותאם לעתות חירום ולא הופעל.

סיכום והמלצות

בעת המלחמה ולפניה עלה כי שוררות מחלוקות באשר לאחריות ולסמכות להנחות את מוסדות הבריאות וביניהם קופות החולים להיערך לעתות חירום, ולהפעילן אז. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד, על פיקוד העורף ועל קופות החולים להסדיר את העניין.

על שר הבריאות לגבש תפיסה באשר לאופן מתן השירות הרפואי במצבי חירום שונים כדי להבטיח לציבור שירות מיטבי. צריך להעריך את הביקוש המשוער לשירותים רפואיים לפי מאפיינים רלוונטיים ואת זמינות המשאבים ולקבוע לפי זה את מספר המרפאות, המעבדות, המכונים וכו' בקהילה ובבתי החולים שיהיו פתוחים לציבור בעתות חירום.

על האגף לשע"ח והרופאים המחוזיים לאתר מראש אוכלוסיות שלהן צרכים מיוחדים ועל הרשות העליונה לאשפוז לפתח בעבורם לעתות חירום שיטת סיוע מיוחדת.

באשר לרפואה במקלטים - בעת עריכת הביקורת ציין המשרד כי לדעתו אין השיטה של ביקור צוותים רפואיים במקלטים ישימה עקב ריבוי המקלטים באזור המאויים. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבריאות, על פיקוד העורף, על מפקדת קצין רפואה ראשי ועל מד"א לנתח את הליקויים המהותיים בעניין הטיפול הרפואי באוכלוסייה ששהתה במקלטים לפי פרמטרים רלוונטיים שונים, לגבש תורה מוסכמת ולתרגל אותה. מן הבדיקה עולה כי בזמן המלחמה רוב הסיוע הרפואי ליושבי המקלטים ניתן בידי צוותים צבאיים של פיקוד העורף שפעלו בעת נפילת הרקטות תוך סיכון עצמי. לכן יש לקחת בחשבון עניין זה בעת גיבוש הצעות לפתרונות.

שירותי הבריאות

היערכות מגן דוד אדום לעתות חירום ותפקודו בעת המלחמה

מגן דוד אדום (להלן - מד"א) הוא אגודה שהוקמה בחוק מגן דוד אדום, התש"י-1950 והוכרזה ארגון עזר¹. מד"א מגיש שירותי עזרה ראשונה בעתות שגרה ובעתות חירום. על פי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א), בתקופת קרבות² יש למפקד הג"א סמכות להפעיל את מד"א. מאז הוקם פיקוד העורף בצה"ל ב-1991, הוא מחליף את שירותי הג"א³. מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה) נמשכה 34 יום (מ-12.7.06 עד 14.8.06) ונפגעו בה 7,439 חיילים ואזרחים⁴. מ-12.7.06 ועד סיום המלחמה פעל מד"א במתכונת חירום. מד"א השתתף ביותר מ-1,479 אירועים בעת המלחמה, ובהם טיפל בנפגעים ופינה אותם. כמו כן סייע לחלק מזון במקלטים ברחבי הצפון, לאסוף תרומות דם ולפנות קשישים לאזור המרכז. בעת המלחמה המשיכו משרד הבריאות (להלן - המשרד), קופות החולים, פיקוד העורף ומד"א לתת שירותים רפואיים חיוניים לאוכלוסייה.

משרד מבקר המדינה מציין לשבח את פעילותם החשובה של צוותי מד"א בעת המלחמה, שבה הגישו במסירות ובדבקות שירותי עזרה ראשונה לנפגעים ופינו אותם, לפעמים מתוך חירוף נפש ממש. בה בעת וכפי שיפורט להלן, העלה משרד מבקר המדינה נושאים רבים לטיפול, ובהם הסדרת סוגיית הפעלת מד"א בעתות חירום, קביעת תקן לכוח אדם ולמספר האמבולנסים הנדרשים בעת חירום, הסדרה של פעילות יחידות פיקוד העורף המתגברות את מד"א בחיילים ושל קשרי הגומלין שבין היחידות למד"א.

- 1 על פי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, ארגון עזר הוא: "ארגון, מוסד, מפעל, יחידה או גוף העושים שירות ציבורי, או כל חלק מהם, אשר שר הביטחון הכריז עליהם כרשומות שהם ארגונים שעזרתם נדרשת להתגוננות אזרחית".
- 2 בחוק הג"א הוגדרה תקופת קרבות כך: "תקופה שבה מתנהלות פעולות מלחמה נגד ישראל מצד אויב".
- 3 לפיקוד העורף הסמכות המקצועית העליונה לארגן ולנהל את ההתגוננות האזרחית במדינה.
- 4 160 הרוגים, 2,732 נפגעי גוף ו-4,547 נפגעי חרדה. ראו בפרק "היערכות מערכת האשפוז לעתות חירום ותפקודה בעת המלחמה", עמ' 37.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את הפעילות של מד"א במלחמה, ובעיקר את ההיערכות של מד"א למלחמת לבנון השנייה ולמלחמה עתידית. הבדיקה נעשתה במטה מד"א, בשלושה אזורים⁵ (כרמל, אשר וירדן), באגף לשעת חירום של משרד הבריאות (להלן - האגף לשע"ח), ברשות העליונה לאשפוז ובריאות לשעת חירום⁶ (להלן - הרשות העליונה לאשפוז) ובפיקוד העורף בצה"ל.

עיקרי הממצאים

כפיפות מד"א בעתות חירום לרשות העליונה לאשפוז ולפיקוד העורף

1. הפעלת מד"א בעת חירום: בעתות חירום פועל מד"א בתוקף תפקידו כארגון עזר בנושאי התגוננות אזרחית, אולם גם אז על מד"א להמשיך לתת שירותים של שגרה (כגון טיפול בתאונות דרכים, ביולדות, בהתקפי לב וכדומה). מתעורר אפוא צורך להגדיר סדרי עדיפויות בהקצאת המשאבים לתחומי הפעילות השונים של מד"א.

בשנת 2001 הכינו המשרד וצה"ל - מפקדת קצין רפואה ראשי (להלן - מקרפ"ר) ופיקוד העורף - מסמך עקרונות לשיתוף הפעולה ביניהם בהכנת מערך האשפוז למצבי חירום ובהפעלתו, אך נושא קביעת סדרי העדיפויות לא הוסדר במסמך העקרונות האמור, והדעות חלוקות: לדעת המשרד, הרשות העליונה לאשפוז היא שצריכה לקבוע את מכלול סדרי העדיפויות של מד"א בעת חירום. מד"א לעומת זאת, סבור כי מפקד הרפואה הפיקודי (להלן - מר"פ) בפיקוד העורף, הוא האחראי לתכנון פעילותו ולהפעלתו של מד"א במרחב פיקוד העורף בעת חירום, ואילו המשרד והרשות העליונה לאשפוז אמורים להנחות את מד"א בעניין היקף הכוננות הנדרשת, לתקצב אותו ולהבטיח שפעילותו השגרתית תימשך. פיקוד העורף סבור כי יש לקבוע גוף שיהיה ממונה "על כל הגופים הפועלים בעורף", ולדעתו ראוי שגוף זה יהיה פיקוד העורף. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לקבוע גוף אחד שיפעיל את מד"א בעת חירום בכל ההיבטים - התגוננות אזרחית, צרכים מיוחדים של צה"ל ופעילות של שגרה - ויקבע את סדרי העדיפות של כוחות מד"א בנסיבות אלה.

2. הצעת חוק מערך הבריאות בחירום: בשנת 1995 הכינה הלשכה המשפטית במשרד הצעת חוק המסדירה את ההפעלה של מערך הבריאות בעת חירום, ולפיה כל המוסדות של מערכת הבריאות⁷, יהיו כפופים להוראות של הרשות העליונה

5 מד"א פועל בכל רחבי הארץ ב-11 אזורים הפעלה.

6 הרשות העליונה לאשפוז ובריאות לשעת חירום היא גוף הפועל במסגרת משק לשעת חירום (מל"ח). בראשה עומד מנכ"ל המשרד, וחברים בה קצין הרפואה הראשי של צה"ל ומנכ"ל שירותי בריאות כללית או נציגו. בימי רגיעה מזכיר הרשות הוא מנהל האגף לשע"ח, ובעת חירום - המשנה למנכ"ל המשרד; הרשות פעלה בכל ימי המלחמה, אף שהממשלה לא הכריזה רשמית על תקופת הפעלת מל"ח. ראו בפרק "היערכות מערכת האשפוז לעתות חירום ותפקודה בעת המלחמה", עמ' 37.

7 גוף או אדם הנותן שירותי בריאות, לרבות בדיקות מעבדה והסעת חולים ונפגעים, ונתון בבעלות ממשלתית, ציבורית או אזרחית, למעט מרפאות פרטיות.

לאשפוז בכל הנוגע לפעולות ההכנה שיש לעשות לקראת עת חירום ולפעולות שיש לעשות בעת חירום. מאז הוכנה הצעת החוק, המשרד לא הביאה לידי חקיקה.

3. קביעת מצב הכוננות בלחץ: גם בנושא זה הדעות חלוקות: מסמך העקרונות מ-2001 קבע כי אחד מתפקידי הרשות העליונה לאשפוז הוא לתת הנחיות בנושא "כוננות מד"א והפעלתו בשע"ח". צה"ל סבור כי פיקוד העורף הוא שצריך לקבוע את רמת הכוננות של מד"א.

בפועל, בתחילת המלחמה מנכ"ל מד"א, מר אלי בין, ומפקד פיקוד העורף, אלוף יצחק גרשון, הם שקבעו את רמת הכוננות של מד"א.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד ופיקוד העורף להחליט מי יקבע את רמת הכוננות של מד"א בעת חירום.

תרחיש הייחוס והמחסור בכוח האדם בעת חירום

1. למד"א תפקיד חשוב מאוד בכל הקשור למתן שירותי הצלה ועזרה רפואית בעת חירום. ואף על פי כן, כאשר הכינה הרשות העליונה לאשפוז "תרחיש ייחוס ענפי למערכת הבריאות"⁸, היא עסקה במד"א רק כשעסקה בהספקת מנות דם.

2. על פי מסמך העקרונות מ-2001, אחת מהמשימות של המשרד היא לבחון את היקף כוח האדם הנדרש בעת חירום. ואולם המשרד לא בחן את היקף כוח האדם ואף לא את מספר האמבולנסים הנדרשים לכלל המשימות של מד"א בעת חירום. מד"א אינו יודע מהן כלל הפעילויות הנדרשות ממנו בעת חירום ונובעות מכלל הצרכים של פיקוד העורף, מקרפ"ר והרשות העליונה לאשפוז. מכאן שכיום התקן של כוח האדם בעת חירום במד"א אינו נקבע על פי הצרכים הצפויים, אלא על פי מספר האמבולנסים שיש לארגון בפועל.

עוד העלתה הביקורת כי על פי נתוני מד"א, אם צה"ל יגייס את כוחותיו גיוס כולל, כוח האדם המיומן (המורכב מהעובדים ומהמתנדבים הקבועים של מד"א) שיעמוד לרשות מד"א במלחמה לא יספיק כדי למלא את כל תפקידי הארגון בעת חירום (ראו להלן על הבעייתיות בתגבור כוחות פיקוד העורף).

תקציב בעת חירום

למד"א אין תקציב ייעודי לחירום. פעילות מד"א בעת המלחמה גרמה לו להוצאות נוספות, כגון תוספת כוננות, הצטיידות של אמבולנסים וצוותים ועוד. הועלה שעד מועד סיכום הביקורת (יוני 2007) לא הועברו למד"א כספים כלשהם בגין ההוצאות הנוספות שהוציא בזמן המלחמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מדובר בסוגייה מערכתית, ועל כן על המשרד לבחון, בשיתוף משרד האוצר ומשרד הביטחון, מה הדרך המיטבית להבטיח את פעולות מד"א בעת חירום.

8 במרס 2002 אישרה הרשות העליונה לאשפוז את "תרחיש הייחוס הענפי למערכת הבריאות" המתבסס על תרחיש הייחוס של מל"ח. ראו עמ' 10.

תגבור אזורי מד"א בעת חירום

במלחמה היה צורך לתגבר את כלי הרכב וכוח האדם באזור הצפון. הביקורת העלתה שלמד"א הייתה תכנית לתגבור האזורים השונים אם יתחולל בהם אירוע רב-נפגעים בימי שגרה. אולם התכנית לא הציעה פתרון למצב שבו מטחי רקטות נורים אל אזורים שונים באותו זמן, וכן לא הציעה פתרון למלחמה הנמשכת זמן רב - עשרות ימים.

נמצא כי בזמן המלחמה לא תוגברו בצפון הפרמדיקים⁹ של מד"א שהם העובדים המיומנים ביותר במד"א, בפרמדיקים מאזורים אחרים בארץ, וגם לא יצאו לרענון, אף על פי ששאר אזורי הארץ לא הופעלו, אלא היו נתונים בכוננות מוגברת.

פעילות פלוגות רפואה גדודיות של צה"ל במלחמה

1. בפיקוד העורך עשרות פלוגות רפואה גדודיות (להלן - פלר"גים). אחד מתפקידי הפלר"גים הוא לתגבר את הכוחות של מד"א בעת חירום ולייעל את הגעתו של גדוד החילוץ של פיקוד העורך אל שטח האירוע, שכן הם חלק ממנו. עד למועד סיום הביקורת לא נקבעו נוהלי הפעלה מחייבים בעניין הפלר"גים.

2. בימי המלחמה גויסו חמישה פלר"גים לאזור הצפון, והם טיפלו ב-574 פצועים. נמצאו ליקויים רבים בהפעלת הפלר"גים, ובין השאר: (א) לא הייתה הלימה בין המקום שיועד לפלר"גים השונים בהתאם לתכנית המבצעית ובין מקומם בפועל, אחרי שגויסו; (ב) הגיוס נעשה על פי צרכים משתנים ולא על פי תכנית כוללת. לעתים גויסו רופאים בלי שגויסו די הצורך חובשים ואמבולנסים; (ג) הפקודות להפעלת הפלר"גים לא ניתנו בצינוורות המקובלים; (ד) רופא מחוז צפון של פיקוד העורך וקצינת הקישור המוצבת באזור של מד"א¹⁰ הפנו את כוחות הפלר"ג לשני מקומות שונים באותו זמן לפחות פעם אחת.

3. אימונים: מסיכום ביניים של המלחמה, שהכין מר"פ פיקוד העורך בנובמבר 2006, עולה כי יש פער בין תדירות האימונים של הפלר"גים בפועל ובין התדירות הנחוצה כדי להיערך למלחמה כוללת.

4. בעיות לוגיסטיות: נמצאו ליקויים בקביעת הסדרי השהייה של אנשי הפלר"גים באזור הצפון בעת המלחמה ובהספקת מזון, כלי רכב תקינים ואמצעי ניווט למקומות נפילת הרקטות.

5. ציוד רפואי שפג תוקפו: מקרפ"ר לא נערכה כראוי ללחימה רחבת היקף; על פי נתוני פיקוד העורך, רק 46% מהציוד הרפואי היה כשיר בזמן המלחמה. מסיכום המלחמה של הפיקוד עולה ש"קיים פער בהיבטי [הציוד הרפואי]... אל מול תרחיש הייחוס המלא".

6. פעילות הפלר"ג ומד"א בעת אירוע חומרים מסוכנים (להלן - חומ"ס) בעת חירום¹¹: מסיכום שעשה רופא מחוז צפון בפיקוד

9 פרמדיק - חובש החייה בכיר.

10 במטה של כל אחד מחמשת אזורי מד"א בצפון (הנתונים כולם בשטחו של מחוז צפון של פיקוד העורך) ישב קצין קישור מטעם מחוז הצפון.

11 פלר"ג של מחוז הצפון של פיקוד העורך אמור לחבור למד"א ולטפל באירועים של פיזור חומ"ס, והוא חלק מגדוד החומ"ס של מחוז הצפון.

העורך בסיום המלחמה עולה שיש לקבוע מהי תפיסת ההפעלה של מד"א והפלר"ג באירוע חומ"ס. כמו כן עלה כי "תו"ל [תורת הלחימה] של הגדוד נכתב ללא שיתוף מד"א, וכתוצאה הגדוד מכיר ומתאמן בתפיסת הפעלה המנוגדת לתפיסת ההפעלה של מד"א".

ימ"ל¹² מד"א

ימ"ל מד"א היא יחידה צבאית של פיקוד העורף המגויסת לעבודה בתחנות מד"א בעת חירום. בימי המלחמה גויסו 99 חיילי ימ"ל. הביקורת העלתה שהימ"ל אינו ערוך לעתות חירום, כיוון שיש פער בין תקן היחידה למצבה בפועל ואין נעשים די אימונים. כמו כן עד מועד סיכום הביקורת (יוני 2007) לא עשו פיקוד העורף ומד"א סיכום משותף של פעילות הימ"ל במלחמה ולא הפיקו ביחד את הלקחים הנוגעים לפעילותו.

מיגון בתחנות מד"א ואמצעי מיגון אישיים לצוותים

1. מיגון התחנות: נמצא שעד המלחמה לא היו כול מבני מד"א בצפון מוכנים לקראת אירועים מלחמתיים של ירי רקטות, ורק במהלכה ננקטו פעולות למיגוןם. כמו כן, עובדי מד"א באזור כרמל מסרו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2006 כי נוצרה צפיפות במוקד האזורי בגלל המספר הרב של האנשים שהיו בו.

2. אמצעי מיגון אישיים: (א) הרשות העליונה לאשפוז, פיקוד העורף ומד"א לא נערכו מראש לספק לצוותי מד"א אמצעי מיגון אישי ראויים בכמות הדרושה לנוכח היקפי הפעילות הצפויים במלחמה. בפועל, בזמן המלחמה חסרו לצוותים קסדות ואפודי מגן.

(ב) ועדה שמינה מנכ"ל המשרד בנובמבר 2006 לבדיקת נושא המיגון האישי של צוותי מערכת הבריאות לא עסקה בצוותי מד"א, אולם הרשות העליונה לאשפוז החליטה כי מנכ"ל המשרד יפנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה, בדרישה לקבוע מדיניות למיגון צוותי מד"א. בפברואר 2007 שלח פיקוד העורף למשרדי הממשלה ולגופים אחרים מסמך המבהיר שעליהם להצטייד בציוד מיגון אישי לעובדים שנדרשים לפעול מחוץ למרחב מוגן בעת חירום.

התיאום בין הארגונים הפועלים עם מד"א

1. פיקוד העורף - פיקוד העורף ומד"א חלוקים בדעתם בעניין הגבולות של אזורי מד"א. פיקוד העורף מעוניין ליצור גבולות גזרה¹³ חופפים לארגונים הפועלים בעתות חירום (פיקוד העורף, המשטרה, מד"א וכד'), ואילו מד"א מעוניין שגבולות הגזרה שלו יישארו כפי שהם. גבולות גזרה שונים עלולים לפגוע בשיתוף הפעולה בין הגופים

12 ימ"ל - יחידה מחוץ לסדר הכוחות; היא מאגדת חיילים שאינם כלולים בסדר הכוחות של צה"ל. הימ"ל הוקמה כדי "להוות מסגרת ארגונית לחייבי שירות ביטחון (מילואים) העובדים במגן דוד אדום... לתגבור מד"א בחירום כדרג א' למערך העורף" (מתוך פקודת הארגון).

13 חלוקת שטח המדינה למחוזות או לאזורים שהאחריות לכל אחד מהם מוטלת על יחידות מחוזיות או אזוריות.

האמורים בעת חירום; 2. המשטרה - בימי המלחמה לא תמיד היו מד"א והמשטרה מתואמים, והדבר גרם לתקלות והקשה על מד"א לפנות נפגעים לבתי חולים.

ההכנה של מד"א לאירועים רב-מוקדיים

התכניות המבצעיות קובעות כי ייתכן שייפלו מאות טילים ביום בצפון מדינת ישראל. מד"א היה צריך להיערך לכך, שכן ירי כזה מחייב אותו להתארגן לטיפול באירוע רב-מוקדי. בעת המלחמה נפלו בוואדי ניסנס בחיפה רקטות בעת ובעונה אחת בשני רחובות סמוכים, ונמצא שעבר זמן עד שהמוקד האזורי, ששלח אמבולנסים למקום וקיבל דיווח מהשטח, הבין את המצב לאשורו, כלומר שמדובר באירוע רב-מוקדי. כדי לטפל באירוע רב-מוקדי יש לקבוע נהלים מסודרים לעניין, וכמו כן להתאמן לקראתו ולתרגל אותו.

הכנת תחקירים בכתב במד"א

1. תחקירים רפואיים: במד"א אין נוהל להכנת תחקירים רפואיים ובפועל נמצא תיעוד לתחקירים מועטים וחלקיים בלבד.
2. תחקירים מבצעיים: במד"א אין תיעוד בכתב של תחקירים מבצעיים של אירועים גדולים, שהשתתפו בהם כל הגופים הנוגעים לעניין (פיקוד העורף וכל הכוחות שפעלו באירוע מטעמו, מד"א, שירותי הכבאות וההצלה ומשטרת ישראל). בנוהל העוסק בתחקירים מבצעיים לא דובר על הכנת תחקירים בעת חירום.

רכישת אמצעי ניווט לכל האמבולנסים של מד"א

הביקורת העלתה שבכ-680 כלי הרכב המופעלים במד"א בשגרה מותקנים אמצעי ניווט, אולם בכ-75 רכבי חירום שתגברו את אזורי מד"א בעת המלחמה אין מערכות של איתור וניווט, והדבר עלול לעכב את בואם של הצוותים לזירות האירועים.

יחסי הגומלין בין מד"א ובין חברות האמבולנסים הפרטיות

חוץ ממד"א פועלות במשק כמה חברות אמבולנסים פרטיות, והן מחזיקות כ-390 אמבולנסים, שבעת חירום יכולים להשתמש בהם לפעילויות שונות. הביקורת העלתה שבמשך חמש שנים לא הוגדרו אחריותן, כפיפותן, משימותיהן ומתכונת הפעלתן של החברות הפרטיות.

פערים בציוד נגד חומרי לחימה כימיים בעת חירום במד"א

1. בידי מד"א מזרקים לטיפול בנפגעי חומרי לחימה כימיים. מנתוני האגף לשע"ח עולה שעשרות אלפי מזרקים אינם כשירים. לא נמצא שהנושא עלה בדיונים שקיימה הרשות העליונה לאשפוז במהלך המלחמה. רק בזמן המלחמה הורה המשרד לבדוק את האפשרות להאריך את תוקף המזרקים בנוהל מיוחד.

2. מבקשת ההצטיידות שהגיש מד"א בשנת 2006 לאגף לשע"ח עולה שכ-200 אמבולנסים המוצבים ביישובים¹⁴ אינם מצוידים בציוד מיגון אישי נגד חומרי לחימה כימיים, שלא על פי התקן.

סיכום והמלצות

1. על המשרד, פיקוד העורף, מקרפ"ר והרשות העליונה לאשפוז לנתח את צרכיו של מד"א בעת חירום, ולבדוק במשותף אתו מהם סדרי כוח האדם ומספר האמבולנסים הנחוצים לו לעת כזו. עליהם לזרז את תכנון בניין הכוח במד"א, במונחים של כוח אדם ואמצעים, על פי תרחיש הייחוס הענפי למערכת הבריאות. עליהם גם לקבוע תקנים כוללים לכלל המשימות, וכן לקבוע מי הגוף שיפעיל את מד"א בכלל משימותיו. כמו כן עליהם להסדיר את סוגיית התיגבור והרענון של פרמדיקים. על שר הבריאות ושר הביטחון לוודא שתגובש תכנית שתחשב באינטרסים של צה"ל ומד"א בנוגע לגיוס עובדי מד"א לצה"ל בעת חירום.
2. יש לקבוע כללים לפעילות של הפלר"גים במד"א במגוון מצבים ולהטמיע את הכללים האלה בתרגול משותף של מד"א ופיקוד העורף; על צה"ל לוודא שהציוד הרפואי של הפלר"גים ביחידות מחסני החירום בצה"ל (הימ"חים) יהיה בר-תוקף.
3. על הרשות העליונה לאשפוז ופיקוד העורף לבחון מהי רמת המיגון האישי הדרושה לצוותי מד"א ולהבטיח את קיומה.
4. על כל הגופים הפועלים בעתות חירום, בהם מד"א, משטרת ישראל, ופיקוד העורף, לתאם את דרכי התקשורת ביניהם עוד בימי רגיעה. כל ארגון צריך להכיר את פעילותם בעת חירום של שאר הארגונים, ויש לבצע בתכיפות תרגילים משותפים כדי להטמיע את שיתוף הפעולה ואת חלוקת האחריות ביניהם באירועים השונים.
5. מן הראוי ששר הבריאות ושר הביטחון, מנכ"ל המשרד, הרמטכ"ל, מפקד פיקוד העורף ומנכ"ל מד"א יבדקו בדחיפות את כל קשרי הגומלין בין היחידות של הפיקוד (פלר"גים וימ"ל) המתגברות את מד"א ובין מד"א, כדי שבמלחמה יפעלו הכוחות זה עם זה במרב היעילות.
6. על המשרד ומד"א להיערך להשלמת ציוד המיגון נגד חומרי לחימה כימיים לצוותים בכ-200 אמבולנסים המוצבים ביישובים, או לקיים עבודת מטה לשינוי תקני הציוד.

14 אמבולנסים שמד"א מחכיר ליישובים המרוחקים מערים גדולות, בעיקר ביהודה ושומרון ובצפון. אמבולנסים אלה משמשים חלק ממאגר מד"א.

