

שירותי הרווחה

היערכות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לעתות חירום ותפקודו בעת המלחמה

מדינת ישראל מספקת באמצעות משרד הרווחה והשירותים החברתיים¹ (להלן - המשרד, משרד הרווחה) ובאמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ואישיים ברשויות המקומיות (להלן - המחלקות לש"ח) שירותי רווחה לאוכלוסייה. שירותים אלה, כולל שירותים בעת חירום, נחלקים לשלושה מעגלי התייחסות: המעגל הראשון - האוכלוסייה שבאחריותו הישירה ובפיקוחו של משרד הרווחה, הכוללת את המטופלים השוהים במסגרות חוץ-ביתיות (להלן - מסגרות) - מסגרות ממשלתיות, ציבוריות ופרטיות - במעונות פנימייה או במסגרות בקהילה; המעגל השני - האוכלוסייה המטופלת במחלקות לש"ח; המעגל השלישי - האוכלוסייה שבאופן שגרתי אינה זקוקה לשירותי רווחה, אך עלולה להזדקק להם בעתות חירום.

האוכלוסייה במעגל הראשון נאמדת בכ-32,000 חוסים שוהים ב-639 מסגרות שבאחריות משרד הרווחה. במחוז הצפון של המשרד² נאמדת אוכלוסייה זו בכ-12,500 חוסים שוהים ב-273 מסגרות. האוכלוסייה במעגל השני נאמדת בכ-1.2 מיליון נפש ברחבי המדינה.

פעולות ביקורת

בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את היערכות משרד הרווחה לעתות חירום, את תפקודו במהלך מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה) ואת תהליך הפקת הלקחים בעקבותיה. הבדיקה נעשתה בהנהלת המשרד - באגפים המינהליים והמקצועיים ובמחוז חיפה והצפון. בדיקת השלמה נעשתה במטה מערך המשק לשעת חירום (להלן - מערך מל"ח; מל"ח) ובמחלקה לשליטה ובקרה שבפיקוד העורף.

1 ב-21.3.07 אישרה הכנסת את שינוי שמו של משרד הרווחה ל"משרד הרווחה והשירותים החברתיים".
2 מחוז הצפון משתרע מחדרה ועד לגבול הצפון.

עיקרי הממצאים

משרד הרווחה מופקד על התוויית המדיניות של שירותי הרווחה ועל קביעת יעדיהם. במסגרת היערכות לעת חירום על המשרד להיערך מבעוד מועד, ובכלל זה לקבוע את הפעילות החיונית בעתות חירום; להכין נהלים מתאימים, להטמיעם ולתרגלם; למנות בעלי תפקידים שיהיו אחראים לנושא; לקבוע מדיניות, בתיאום עם פיקוד העורף, בנוגע למיגון המסגרות שבאחריותו ולפינוין בעת הצורך ולפעול להוצאת מדיניות אל הפועל בעת חירום; ליצור תיאום עם הגופים שהוא צפוי לשתף עמם פעולה בעת חירום; להנחות ולהדריך את המחלקות לש"ח כיצד לפעול בעת חירום, לוודא שהן אכן נערכו ולסייע להן על פי הצורך המתעורר בעת חירום במימון, בייעוץ ובתגבור של עובדים סוציאליים.

משרד הרווחה ומערך מל"ח

בהחלטת ממשלה³ ובנוהל מל"ח⁴ נקבע כי כל משרד ממשלתי אחראי להפעיל את המשק האזרחי בעת חירום בתחום שעליו הוא מופקד בזמן רגיעה.

על אף חשיבותו של תחום הרווחה בעת חירום, משרד הרווחה דחה, מאז אמצע שנות השמונים, הצעות ליטול חלק במערך מל"ח. לכן משרד הרווחה לא נטל חלק בהיערכות הכוללת לעת חירום במסגרת מל"ח, ונפגעה היערכותו.

סדרי הטיפול באוכלוסיית המעגל הראשון

ארגון תחום החירום במשרד הרווחה: 1. בפברואר 2003 פרסם משרד הרווחה נוהל להיערכות המשרד לעת חירום, שמטרתו הבטחת רציפות הטיפול באוכלוסיית היעד של המשרד גם בעת חירום, המתייחס לאפשרות "ביצוע פיגועים במגזרים השונים". אולם הנוהל אינו מתייחס למצבים של מלחמה מתמשכת - בין שהיא מוגבלת מבחינה גיאוגרפית ובין שהיא כלל-ארצית.

2. האחריות להיערכות לעת חירום מופצלת במשרד הרווחה בין אגף הביטחון ובין האגפים והשירותים המקצועיים, העוסקים בהתוויית המדיניות המקצועית עבור המסגרות הטיפוליות והמחלקות לש"ח ובפיקוח על יישומה.

האגפים והשירותים המקצועיים אחראים להיערכות לעתות חירום של המוסדות הציבוריים והפרטיים באמצעות מפקחים מקצועיים מטעמם. המפקחים הם אנשי מקצוע בתחומי הרווחה, ואינם בעלי הכשרה מקצועית בתחום הביטחון, האבטחה וההיערכות לעתות חירום. משרד הרווחה לא מינה גורם אחראי להיערכות לעת חירום של המסגרות בקהילה, המצויות בפיקוחם המקצועי של האגפים והשירותים.

3. משרד הרווחה מתמקד בשנים האחרונות בקביעת מדיניות ובפיקוח ובקרה, תוך העברה של חלק מתפקידי הביצוע למיקור-חוץ; בתחום המקצועי-טיפולי, לגבי חלק מהאוכלוסיות שבאחריותו המשרד משבץ את מטופליו במסגרות המשלבות אותם

3 החלטת ממשלה מס' 1716 משנת 1986.

4 נוהל בין-משרדי מס' 1, "תכנון וארגון המשק החיוני לשעת חירום", אוקטובר 2003.

בקהילה עד כמה שהדבר מתאפשר. במהלך השנים האחרונות, לאור שינויים אלה, היה על המשרד לבחון את היערכותן של המסגרות החדשות לעת חירום ואת תחומי אחריותו בנושא. אולם המשרד לא בחן את השלכות של שינוי מדיניותו על היערכות לעת חירום.

4. נתונים זמינים, שלמים ומעודכנים על היקף האוכלוסייה חשופים לניהול העורף בעת חירום: הם מסייעים, בין היתר, לקביעת מדיניות, לשליטה ולבקרה. למרות זאת, ערב פרוץ המלחמה לא היו בידי משרד הרווחה נתונים אמניים בדבר המסגרות שבאחריותו הנמצאות בצפון הארץ. בזמן המלחמה ואחריה ריכזו גורמים שונים במשרד - לשכת המנכ"ל, אגף הביטחון, האגפים המקצועיים והמחוזות - נתונים סותרים בנושא זה.

דרישות מיגון ומקלוט לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים: משרד הרווחה אחראי לשלומן של אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים (בין היתר, אנשים הסובלים מנכויות, אנשים הסובלים מפיגור, נוער הנמצא במסגרות שיקומיות, נוער בסיכון וקשישים) הנמצאות במסגרות שבאחריותו. בשל המאפיינים הייחודיים של אוכלוסיות אלה, ובכלל זה מגבלות ניידות, קבע משרד הרווחה מדיניות שלפיה בעת חירום עדיף שאוכלוסיות אלה ישהו במקומות מוגנים סמוך למקומות שבהם הן שוהות באופן שגרתי, כגון מרחב מוגן.

1. חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א), העוסק בהתאמות נגישות המקלטים לאנשים בעלי מוגבלות קובע, בין היתר, באשר למבנים קיימים, כי על שר הביטחון לקבוע את ההתאמות הנדרשות כדי לאפשר לאדם בעל מוגבלות נגישות למקלט באופן סביר, בהתחשב בתקן הישראלי ובהוראות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998. על פי חוק הג"א, תקנות ראשונות יוגשו לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת לא יאוחר מ-1.5.06. עד למועד סיום הביקורת, מרס 2007, לא הגיש שר הביטחון לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת תקנות בעניין זה.

באשר לחוסים בעלי צרכים מיוחדים הנמצאים במעונות שהוכרו כמוסדות רפואיים - הגוף האחראי על מדיניות המיגון והמקלוט, הנותן הוראות בתחומים אלה והקובע את התקנים המחייבים הוא פיקוד העורף. כבר בשנת 1997 הכין פיקוד העורף בשיתוף עם משרד הבריאות טיוטה לתיקון תקנות שעניינה אזורים מוגנים ומרחבים מוגנים במוסדות רפואיים חדשים שיוקמו בעתיד. אולם עד למועד סיום הביקורת, עשר שנים מאז הופצה הטיוטה, לא השלים פיקוד העורף את הליך התקנת התקנות.

2. בינואר 2001 פרסמו משרד העבודה והרווחה⁵ ופיקוד העורף שני נהלים "להיערכות לשעת חירום" של מסגרות שבאחריות המשרד, כולל תקני מיגון ומקלוט. אולם לשתיים מיחידות המשרד - האגף לשירותי תקון, שבאחריותו מסגרות למכורים לסמים ולשיקום נוער; והשירות לרווחת הפרט והמשפחה, שבאחריותו מסגרות שבהן שוהים אלפי חוסים - לא נקבעו נהלים לעתות חירום וגם לא תקן ודרישות למקלוט ולמיגון.

5 בין השנים 1977-2003 נוהלו תחומי העבודה והרווחה במסגרת משרד ממשלתי אחד - משרד העבודה והרווחה. בפברואר 2003 הוצא תחום העבודה ממשרד העבודה והרווחה (שהפך למשרד הרווחה) והועבר למשרד התעשייה והמסחר (שהפך למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה).

3. אגף הפיתוח שבמשרד הרווחה בודק את התאמתם של סידורי המיגון והמקלוט ב-34 המוסדות הממשלתיים ובשישה מבנים שבבעלות המדינה המופעלים על ידי גופים ציבוריים. אגף הפיתוח אינו אחראי לבדיקת סידורי המיגון והמקלוט במוסדות הפנימייה שבבעלותם של גופים ציבוריים ופרטיים ובמסגרות הדיור בקהילה. עקב כך אין בקרה של המשרד על מאות מסגרות שהוא אחראי להן.

4. נוהלי משרד הרווחה מינואר 2001 קובעים שעל אגפי המשרד, בסיוע פיקוד העורף, לערוך סקר מיגון במעונות, ובכלל זה "בחירת המרחבים המוגנים" ועבודת מטה פרטנית של כל מעון בתיאום עם פיקוד העורף, כדי לקבוע את סוג המיגון המיטבי עבורו. עד תום שנת 2006 לא ערכו אגפי המשרד סקר מיגון כנדרש ולא קבעו, במסגרת עבודת מטה משותפת עם פיקוד העורף, את סוג המיגון המיטבי עבור כל מסגרת. על כן לא הייתה בידי המשרד תמונת מצב לגבי פערי המיגון בין המצוי במסגרותיו לבין מה שנדרש.

בדיקות מוכנות לעת חירום: 1. בחלק מהמוסדות הציבוריים והפרטיים ובחלק מהמסגרות בקהילה שבפיקוח אגפי משרד הרווחה ויחידותיו, לא ערך המשרד מאמצע שנת 2003 ועד לתחילת המלחמה תרגילי התגוננות, ולא בדק את מוכנותם לעת חירום. מכאן שלמשרד לא הייתה תמונת מצב כוללת על מוכנותן לעת חירום של כל המסגרות שבפיקוחו.

2. ימים אחדים לאחר תחילת המלחמה פנה משרד הרווחה למוסדות שבפיקוחו לצורך בדיקת מוכנותם לעת חירום. מדיווחיהם של 27 מוסדות במחוזות הצפון והמרכז עולה כי ל-22% מהמוסדות לא היו מקלט או מרחב מוגן; בידי 52% מהמוסדות לא הייתה תכנית לפינוי; ל-44% מהמוסדות לא היה מערך היסעים זמין; ל-92% מהמוסדות לא היו גנרטור או מצברים להספקת חשמל; ל-31% מהמוסדות לא היה מלאי דלק או גז לבישול ולהסקה; ל-30% מהמוסדות לא היה מלאי מזון כנדרש; ו-41% מהמוסדות לא ערכו רשימת שיבוצים לעובדים. הממצאים הללו מצביעים על רמת מוכנות בלתי מספקת לעת חירום של המוסדות שבאחריות משרד הרווחה.

היערכות משרד הרווחה לפינוי מסגרות שבפיקוחו: על פי נוהלי הפינוי של משרד הרווחה, על אגפיו להכין תכניות פינוי ולתרגל את המסגרות הקולטות והמתארחות מבחינת מוכנותן. על התכנית לכלול פתרון פינוי לכל מסגרת ולבחון מעת לעת את ישימות הפתרון; לתת מענה לפינוי מטופלים ומטפלים ולפינוי אפשרי של בני משפחתם של המטופלים; ולהסדיר את נושא ההיסעים. במהלך המלחמה פינה המשרד, בסיוע פיקוד העורף, 37 מסגרות שבהן שהו כ-1,700 חוסים (כמחציתם לוקים בשכלם והיתר אנשים הסובלים מנכויות, נוער במסגרות כופות וקשישים) ואנשי צוות.

משרד הרווחה לא נערך בצורה מספקת לאפשרות של פינוי מסגרות: ערב המלחמה לא היו לחלק מאגפי המשרד תכניות פינוי, ולחלקם היו תכניות לא מעודכנות. עם תחילת המלחמה נאלצו אגפי המשרד לאלתר "תוך כדי תנועה" פתרונות פינוי למסגרות, שעל פי הנחיות פיקוד העורף ובשל היעדר מיגון או מקלוט מספקים נדרשו להתפנות.

ביצוע חלק מהפינויים לקה בכשלים משמעותיים ולא תאם את נוהלי הפינוי: מעונות שתוכננו לקלוט את המפונים לא היו ערוכים לכך; אוכלוסיות מפונים עברו ממעון

למעון, דבר שעלול להשפיע לרעה על רמת הלחץ והחרדה של המפונים; לא הוכנו מראש תיקי חירום ורשימות חוסים וצורכיהם הרפואיים; תכנון הפינויים לא התחשב בסגל העובדים ובבני משפחתם.

סדרי הטיפול באוכלוסיית המעגל השני

1. כאמור, המעגל השני כולל אוכלוסיות ברשויות המקומיות המטופלות במחלקות לש"ח באותן הרשויות⁶. המחלקות לש"ח נותנות לאוכלוסיות אלה את מרב הסיוע. אמנם לפי הוראות הדין משרד הרווחה אינו נושא באחריות העיקרית להכנת המחלקות לש"ח ברשויות המקומיות לעת חירום, אבל גם למשרד הרווחה תפקיד בכל הקשור לקביעת נורמות הסיוע המקצועיות ולפיקוח על יישומן: נוהלי משרד הרווחה והוראות התע"ס⁷ שמפרסם המשרד קובעים כי המשרד ישתתף בהכנה ובמימון של קורסים והשתלמויות להכשרת עובדי המחלקות לש"ח לצורך מתן סיוע בזמן אירוע; עליו להנחות את הרשויות המקומיות כיצד לפעול בעתות חירום, להדריך ולפקח על מוכנותן; ועל המשרד לסייע וליעץ לפי הצורך למחלקות לש"ח ביישובים שהתרחש בהם אירוע, בעזרת עובדים סוציאליים מהמחוז. בשל כך היה עליו להכין תכנית סיוע בעת חירום למחלקות לש"ח, להכשיר עתודת עובדים סוציאליים ואף לדרוש תקציב לעת חירום.

משרד הרווחה לא נערך מראש: במהלך המלחמה תר המשרד הן בקרב עובדיו הן באמצעות עמותות אחר עובדים סוציאליים שייאותרו לתגבר את המחלקות לש"ח, וזאת מבלי שניתנה לעובדים אלה הכשרה מקצועית ייחודית לטיפול באנשים בעתות חירום; תפקידיהם וסמכויותיהם של מפקחי המשרד שנשלחו לסייע לרשויות המקומיות לא היו ברורים על פי רוב, לא לרשויות המקומיות ואף לא למפקחים עצמם; הסיוע לרשויות המקומיות שפונתה אליהן אוכלוסייה היה מועט מדי וניתן באיחור; התגבור התקציבי לרשויות המקומיות בעת המלחמה לא ענה כראוי על צורכיהן.

2. הוועדה הבין-משרדית לתיאום הטיפול באוכלוסייה בשעת חירום שליד ועדת מל"ח עלינה, בראשות נציג משרד הרווחה, פרסמה בשנת 1998 אוגדן נהלים בין-תחומי לרשות המקומית⁸, שסייע לה לפעול מול כל הגופים הרלוונטיים בעת חירום. משרד הרווחה החל בביצוע ההדרכות וההטמעה של האוגדן ברשויות המקומיות בשנת 2002.

במהלך ארבע שנים, עד אוגוסט 2006, העביר תחום ארגון ומינהל במשרד הדרכות ל-48 רשויות מקומיות מ-251 הרשויות המקומיות שבמדינה, מהן רק רשות מקומית אחת בצפון - המועצה האזורית משגב. היות שהרשות המקומית צריכה להשתתף בעלות ההדרכה, העדיפו הרשויות המקומיות בצפון, שלדברי משרד הרווחה, רובן סובלות ממצוקה תקציבית מתמשכת, שלא להשתתף בה. המשרד לא נתן מענה לסוגיית הימנעותן של הרשויות המקומיות בצפון מההשתתפות בתכנית ההדרכה. מכאן שרשויות מקומיות המצויות במצוקה תקציבית מתמשכת, ובהן רשויות

6 ראו בפרק "תפקודן של הרשויות המקומיות בעת המלחמה", עמ' 113 ובפרק "ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום", עמ' 95.

7 התקנון לעבודה סוציאלית.

8 ראו בפרק "ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום", עמ' 95.

מקומיות שאוכלוסייתן ממוקמת במדרג חברתי-כלכלי נמוך, לא זכו לקבל את ההדרכה שאמורה לסייע להן לתפקד בעת חירום.

3. אחד מתפקידיו של תחום ארגון ומינהל במשרד הרווחה הוא בדיקת מוכנותן של המחלקות לש"ח לעת חירום. בשנים 2004-2005 ערכו מפקחי תחום ארגון ומינהל 698 בדיקות ב-69 רשויות מקומיות בנושא הכנות לעת חירום שביצעו המחלקות לש"ח, מהן שש בדיקות בלבד בארבע רשויות מקומיות במחוז חיפה והצפון. הדבר מצביע על כך שהבדיקות לא נערכו בהתאם לסדר עדיפויות הלוקח בחשבון אילו רשויות מקומיות זקוקות יותר לבדיקות על פי אפשרויות הפעלתן בתנאי חירום וצורכיהן בתחום היערכות לעת חירום.

סדרי הטיפול באוכלוסיית המעגל השלישי

כאמור, המעגל השלישי מתייחס לאוכלוסייה שבאופן שגרתי אינה זקוקה לשירותי הרווחה, אך עלולה להזדקק להם בעת חירום. אחד הכלים העיקריים של משרד הרווחה להתמודדות עם אוכלוסייה זו הוא שיפור החוסן הקהילתי של הרשויות המקומיות: באוגוסט 2000 החל השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה לבצע פרויקט לשיפור החוסן הקהילתי של יישובי קו העימות בצפון. מטרת הפרויקט הייתה לצמצם את פגיעותה של האוכלוסייה ולשפר את חוסנה, לכידותה, כושר עמידתה ויכולתה להתמודד ביעילות עם איומים, משברים ואסונות על ידי שיפור מוכנות הרשות המקומית, הנהגתה ותושביה.

בשנת 2001 החל הפרויקט לפעול, ובסך הכול הוא הופעל ב-16 רשויות מקומיות בקו העימות. במסגרת הפרויקט בוצעו פעילויות שונות ובהן סדנאות לבעלי תפקידים ברשות המקומית לגיבוש ולתרגול נוהלי התמודדות במצבי משבר; הרצאות וסדנאות למתנדבים ולפעילים קהילתיים; והקמת "צוותי חירום יישוביים" - צוותי מתנדבים המיועדים לטפל באוכלוסייה ולסייע לה בעתות חירום.

בשנת 2003 הופסק תקצוב הפרויקט עקב קיצוצים בתקציב. משרד הרווחה השתדל לשמר אותו באמצעות תקציביו הרגילים יחד עם הרשויות המקומיות שיכלו להמשיך את הפרויקט ורצו בכך. במהלך שלוש השנים שקדמו למלחמה הופסקה הפעלתו כליל בחלק מ-16 הרשויות המקומיות שנכללו בפרויקט, ובאחרות היא נמשכה במתכונת מצומצמת.

תקצוב פעולות הרווחה בעת חירום

היערכות לחירום מחייבת התייחסות גם להיבטים תקציביים של פעולות המיועדות לספק מענה לצרכי האוכלוסייה. אולם משרד הרווחה לא נערך מבחינה תקציבית לאפשרות של אירוע חירום. על כן, לדוגמה, עם תחילת המלחמה נדרש תקציבן המשרד להכין מודל לתשלום למסגרות הקולטות, ובמהלכה נדרשה הנהלת המשרד לקבוע אמות מידה להקצאת סיוע מיוחד לרשויות מקומיות בצפון עבור צרכים מיוחדים לאוכלוסיות חלשות.

סיכום והמלצות

משרד הרווחה ביצע פעולות חשובות במהלך המלחמה, חלקן אף מעבר למוטל עליו, ובהן מינוי צוות משרדי לתיאום פעולות של הספקת מזון ומוצרים בסיסיים עם ארגונים ועמותות וארגון הפגה ורענון, במיזם משותף עם ארגון הג'וינט ומטה מאבק הנכים, לאלפי זקנים, נכים ומשפחות במצוקה. עם זאת, משרד מבקר המדינה מצא בביקורתו ליקויים מהותיים הנוגעים להיערכותו של משרד הרווחה לעתות חירום בתחומים שונים.

על משרד הרווחה להשתלב באופן רשמי ומלא במערך מל"ח ולהקים במסגרתו רשות ייעודית לשירותי רווחה בחירום כדי לשפר את היערכותו ואת התיאום הבין-משרדי בעת חירום; עליו לקבוע נוהלי היערכות לעת חירום של המסגרות שבקהילה ולפקח על ההיערכות ועל המוכנות לעת חירום של כל המסגרות שבתחום אחריותו.

על משרד הרווחה לפעול להבטחת מוכנותן של המחלקות לש"ח ברשויות המקומיות לעת חירום; עליו לקבוע תכניות הדרכה ברשויות המקומיות ולפקח על מוכנותן; להגדיר את מדיניותו בנושא הסיוע שעליו להגיש למחלקות לש"ח בעתות חירום ולקבוע תכניות פעולה המבוססות על המדיניות שתיקבע. כמו כן, על משרד הרווחה לחדש ולהרחיב את הפעילות לחיזוק החוסן הקהילתי ברשויות המקומיות, ובפרט ברשויות מקומיות המצויות באזורי עימות.

משרד מבקר המדינה סבור, כי על שר הרווחה לפעול במסגרת אחריותו, ולדאוג לקביעת נהלי חירום ותכניות פינוי ולהגדרת תפקידי המחוזות בעתות חירום. על כל המעורבים בהתקנת תקנות מיגון ומקלוט במסגרות שבהן שוהות אוכלוסיות מיוחדות - שר הביטחון, פיקוד העורף ומשרדי הממשלה, לרבות משרד האוצר - לפעול להתקנתן כדי לתת מענה התואם את המדיניות הטיפולית המועדפת על משרד הרווחה בנוגע להמשך שהייתן של האוכלוסיות המיוחדות באזורי אסון או מלחמה - כך שיובטחו ביטחונם ושלוות נפשם של החוסים שבאחריותו הישירה והעקיפה של משרד הרווחה.

היערכות המוסד לביטוח לאומי לעתות חירום ותפקודו בעת המלחמה

המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) מופקד על קביעת הזכאות לגמלאות ועל תשלום הגמלאות - בהן גמלאות שהן מקור מחייתם של קשישים ונכים - וכן על מתן שירותי שיקום למבוטחים שזכאים לקבלם מכוח החוקים שהמוסד פועל לפיהם. שר הרווחה והשירותים החברתיים הוא השר הממונה על המוסד¹.

בעתות חירום אורחות החיים עלולים להשתבש ולהקשות על האוכלוסיות החלשות לקבל שירותים חיוניים מרשויות המדינה. כמה מהאוכלוסיות עלולות להיפגע פיזית ונפשית בעת מלחמה, והטיפול בהן מחייב, בין היתר, להבטיח שיוענקו להן מלוא הזכויות המוקנות להן מכוחם של חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, וחוקים אחרים ובהם חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, וחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את היערכות המוסד לעתות חירום ואת תפקודו בזמן מלחמת לבנון השנייה (להלן - מלחמת לבנון, המלחמה). הבדיקה נעשתה במשרד הראשי של המוסד.

עיקרי הממצאים

בעתות חירום על כל ארגון ממלכתי המספק שירותים חיוניים לציבור ובכלל זה המוסד להמשיך למלא, במידת האפשר, את תפקידו. לשם כך היה על המוסד להיערך מראש כראוי: לדעת מה הם האיומים הצפויים לעורף ולהתכונן לתרחישים שעלולים להתרחש בעקבותיהם ולהשפיע על תחום פעולתו (להלן - תרחישי הייחוס²); לקבוע את הפעולות החיוניות שעליו לנקוט בעת חירום; להכין נהלים מתאימים לכך, להטמיעם ולתרגלם, למגן את הסניפים שבהם ניתנים השירותים ולדאוג לכך שיעמדו לרשותו מבנים חלופיים לסניפים שייפגעו, וכן רכב ממוגן ואמצעי מיגון אישיים. כמו כן היה על המוסד להגדיר את סוג המידע הדרוש לו, את מידת פירוטו ואת שמות אנשי הקשר בגופים שאמורים לספק לו את המידע הנדרש.

1 במרץ 2007 אישרה הכנסת את שינוי שמו של משרד הרווחה ל"משרד הרווחה והשירותים החברתיים".
2 לעניין הגדרת תרחיש ייחוס ראו בפרק "ההיערכות לטיפול המערכתי בעורף בעתות חירום וביצועו בעת המלחמה", עמ' 10.

1. אי-כלילת המוסד במערך מל"ח: על מנת להיערך כראוי לעת חירום הגוף הציבורי נדרש לדעת מה הם תרחישי הייחוס. תרחישי הייחוס מופצים לגורמים הפועלים במסגרת מערך מל"ח³. אולם על פי המבנה והארגון של מערך מל"ח ערב המלחמה לא פעל המוסד במסגרת מערך מל"ח ואף לא קיים קשר עם מל"ח, ולא נמסר לו התרחיש שלפיו היה עליו להיערך. הנהלת המוסד לא התריעה לפני מערך מל"ח על היעדר הקשר ביניהם ולא פעלה להבטיח שהיערכות המוסד תתואם עם ההיערכות של כלל המשק. נוסף על כך המוסד לא הסדיר מראש ובכתב את הקשרים בינו ובין הגורמים שאמורים לסייע לו או למסור לו מידע חיוני לפעולתו. ואכן, בזמן המלחמה ביקש המוסד מפיקוד העורף שבצה"ל כמה וכמה פעמים רשימות נפגעים, אולם הוא לא קיבלן ועובדיו נאלצו לנצל קשרים אישיים כדי לקבל נתונים מגופים אחרים: מגן דוד אדום, שירותי הכבאות וההצלה ומשטרת ישראל.

2. היערכותו של המוסד לעת חירום: באוקטובר 2002 הכין המוסד טיוטת נוהל להיערכות לעת חירום. מאז משמשת טיוטת הנוהל את המוסד בהיערכותו לעת חירום. בתחילת שנת 2003 עשה המוסד תרגיל כולל לתפעולו בעת חירום. הלקחים שהופקו מהתרגיל הראו שנדרשו השלמות לטיטות הנוהל, אולם אלה לא נעשו: לא הוצאו תקנות בנוגע להקלות בתשלומי קצבאות ולתשלום מקדמות ואף לא הוכנה רשימה של עובדים שבשל תפקידם החיוני יש לרתקם למקום עבודתם. נוסף על כך, מפברואר 2003 לא עשה המוסד תרגול לבחינת מוכנותו הכוללת לעת חירום.

בתחילת שנת 2003, ועל פי הנקבע בטיטת נוהל, מינה מנכ"ל המוסד ועדה שתהיה אחראית להיערכות המוסד לעת חירום, ובין תפקידיה: קביעת מדיניות ההפעלה של המערך לתמיכה באוכלוסייה הנזקקת בעת חירום; תכנון ההיערכות, לרבות קביעת תקני כוח אדם וביצוע בקרה בעניין ההיערכות; קביעת נהלים שלפיהם יפעלו הגופים המקצועיים וצוותי העבודה; ביצוע הכשרות, השתלמויות ותרגילים בנושא; מעקב אחר קבלת ההחלטות ויישום הלקחים. לפי טיוטת הנוהל היה על הוועדה להתכנס בעתות שגרה אחת לשלושה חודשים לפחות. הוועדה התכנסה פעמיים בתחילת 2003 ומאז ועד פרוץ מלחמת לבנון לא התכנסה הוועדה ולו פעם אחת. הנהלת המוסד לא השלימה אפוא את ההיערכות לעת חירום.

3. מיגון, הכנת מקלטים ומרחבים מוגנים (להלן - מקלוט): המוסד אמור להבטיח את ביטחונם של עובדיו ולקוחותיו בעת מלחמה. לשם כך הוא נדרש למגן את הסניפים לפי דרישות המיגון של פיקוד העורף ולהכין כלי רכב ממוגנים וציוד למיגון אישי.

(א) בפועל, ערב המלחמה לא היה למוסד מידע מרוכז על מצב המיגון והמקלוט של סניפיו. רק בעת המלחמה ביצע המוסד סקר כולל בעניין זה.

(ב) בזמן המלחמה הושבתה פעילותם של כמה סניפים של המוסד. חלקם הושבתו רק כמה ימים, וחלקם במהלך כל תקופת המלחמה. בחלק מן הסניפים שהושבתו פעלו צוותי חירום, אך בשום סניף לא התקיימה קבלת קהל, לרוב בעקבות הוראות של פיקוד העורף. אחדים מסניפים אלה הושבתו מאחר שלא היו להם מרחבים מוגנים, ואחדים - מאחר שבמרחבים המוגנים שלהם או במקלטיהם לא היו קווי טלפון ורשת תקשורת. אחדים מהמקלטים ומהמרחבים המוגנים שימשו מחסנים וגנזכים, למשל

3 מערך המשק לעת חירום נועד להבטיח את הפעלת המשק החיוני ואספקת המוצרים והשירותים החיוניים לאוכלוסייה ולצה"ל, בעתות חירום. ראו גם הערה 2.

המרחב המוגן בסניף עכו. בסניף כרמיאל לא היה מקלט ואף לא מרחב מוגן. הסניף הפסיק לפעול מיד לאחר שנפלו הרקטות הראשונות. המוסד לא איתר מבעוד מועד מקומות חלופיים לקבלת קהל בסניפים, ורק בזמן המלחמה מצא מקומות כאלה. עקב כך נפגעו השירותים הניתנים לתושבים.

(ג) עובדי הסניפים התבקשו לפעול בתנאי חירום, לעתים בתנאי מלחמה ממש, ולצורך כך נדרשו להם אמצעי מיגון. אולם המוסד לא נערך מבעוד מועד לספק את האמצעים הנדרשים, ובדרך כלל לא הועמדו לרשות העובדים רכב ממוגן וציוד למיגון אישי.

סיכום והמלצות

אמנם בזמן המלחמה המשיך המוסד בדרך כלל לתת שירותים לציבור ואף מצא פתרונות לבעיות שהתעוררו, בהם פתרונות חלקיים ומאולתרים, אולם ספק אם יהיה ביכולתו לעשות זאת אם תפרוץ מלחמה בכמה חזיתות. על המוסד לערוך תחקיר מקיף ולהפיק לקחים כדי שיהיה באפשרותו להיערך כראוי למגוון עתות חירום. חשוב במיוחד שהמוסד יסדיר את קשריו עם פיקוד העורף ועם מערך מל"ח, ייערך בהתאם לתרחיש הייחוס לעורף, יתרגל את תפעולו בעת חירום וידאג לכך שהמקלטים והמרחבים המוגנים בסניפים ימוגנו כראוי. על שר הרווחה והשירותים החברתיים - הממונה על המוסד - לפעול במסגרת אחריותו להבטיח שהמוסד ייערך לעת חירום באופן תקין.

שירותי דואר, בנקאות ותחבורה

ההיערכות לאספקת שירותי דואר ובנקאות בעתות חירום ואספקתם בעת המלחמה

ב-26.6.89 החליטה ועדת מל"ח עליונה להקים את "הרשות הייעודית לדואר בשע"ח" (להלן - הרשות הייעודית לדואר), שנועדה "להוות מסגרת ארגונית אשר תיערך ותבטיח את המשך פעולתם התקינה של שירותי הדואר השונים לאוכלוסייה ולצה"ל בכל תרחיש של שע"ח ומלחמה".

מתוקף החלטת הממשלה¹ מנובמבר 2005 הכריזה ועדת מל"ח העליונה על בנק ישראל כרשות ייעודית פיננסית כדי להבטיח את המשך פעילותם התקינה של שירותי הבנקאות בעת חירום בתחומים שבנק ישראל פועל בהם: הבנקים, חברות כרטיסי האשראי, חברת מסלקה בנקאית (להלן - מס"ב) וחברת שירותי בנק אוטומטיים (להלן - שב"א).

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות של הגופים הרלוונטיים לאספקת שירותי הדואר והבנקאות בעת חירום ואת תפקודם בעת מלחמת לבנון השנייה. הבדיקה נעשתה בעיקר בחברת הדואר ובבנק ישראל. נוסף על כך, נעשו בירורים במשרד התקשורת, במטה משק לשעת חירום (להלן - מל"ח) ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת).

עיקרי הממצאים

שירותי דואר

סמוך להקמת הרשות הייעודית לדואר החליטה רשות הדואר² לגבש כ-50 נהלים הנוגעים לפעילותן של יחידות רשות הדואר בעתות חירום. נמצא כי כמה נהלים

1 החלטת ממשלה מס' 4367 מ-13.11.05.

2 במרס 2006 הפכה רשות הדואר לחברה ממשלתית.

חשובים טרם הותקנו, והנהלים שהוכנו עד מועד סיום הביקורת עוסקים בשעת חירום ולא ב"מצב מיוחד" בעורף.

ביישובי קו העימות פעלו שירותי הדואר ב"חלונות זמן"³ על פי הוראת פיקוד צפון. בכמה מיישובי קו העימות, כגון קריית שמונה ומעלות, סניפי הדואר היו סגורים במשך כמה ימים. יחידות דואר נסגרו לאחר שנפלו רקטות במרחב שלהן ולא נפתחו מחדש אחר כך. בכמה מערי קו העימות, למשל נהריה וקריית שמונה, לא חולק דואר באמצעות דוורים כמעט כל ימי המלחמה. פעמים רבות הייתה פעילותה של חברת הדואר במלחמה כרוכה בסיכון חייהם של עובדי החברה.

אלה הסיבות לפעילות החלקית של חברת הדואר באזורים אלו:

1. בהנחיות ובנהלים של חברת הדואר ומל"ח אין הוראות כיצד להפעיל את שירותי הדואר ב"מצב מיוחד" בעורף: לא נקבע אם על חברת הדואר לפעול כמיטב יכולתה כדי להעניק את השירותים כבשגרה, או שמא נוכח הנסיבות עליה לספק רק שירותים בסיסיים.

2. הביקורת העלתה כי הנחיות פיקוד העורף לא היו חד-משמעיות, לעתים הן לא עלו בקנה אחד עם הנחיות פיקוד צפון, ולרשות הייעודית לא היה ברור, למשל, אם כשלא מרתקים עובדים מותר לעבוד במקום שאינו ממוגן.

3. במהלך המלחמה בצפון לא היה שיתוף פעולה מספק בין מל"ח צפון ובין הרשות הייעודית לדואר. כמו כן, נמצא כי משרד התקשורת, שבמצב חירום מתפקד כרשות העליונה לתקשורת, לא הנחה את חברת הדואר בנוגע לפעילותה ולא תרם לייעול עבודתה בזמן המלחמה. נוסף על כך, צורת הדיווח על פעילות החברה שמשרד התקשורת דרש לא תאמה את "נוהל דיווח בשעת חירום" של חברת הדואר. הדבר יצר חיכוך בין משרד התקשורת לחברת הדואר, שלעתים פגע בהתמודדות עם מצב החירום.

שירותי בנקאות

ב-9.7.06, ימים מעטים לפני פרוץ המלחמה, דנו בכירי מחלקת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל בהיערכות לשעת חירום והגיעו למסקנה כי הבנק אינו יכול להקצות משאבים לשם כך.

במהלך המלחמה, בייחוד בימיה הראשונים, היו סניפי בנקים רבים סגורים באזור קו העימות. בזמן שסניפי הבנקים היו סגורים, בדרך כלל ניתן ללקוחות מענה חלקי בטלפון. ביישובי קו העימות היה אפשר להשיג מזומנים ממכשירים אוטומטיים, שפעלו כסדרם, ומהסניפים הניידים שעברו ביישובים. נוסף על כך, לכל אזרח שהחזיק צ'קים של בנק מסחרי, הייתה אפשרות למשוך עד 600 ש"ח ביום מכל סניף בנק פתוח או מכל יחידת דואר פתוחה.

המפקח על הבנקים (להלן - המפקח) ביקש במכתב מהבנקים להתחשב בתושבי הצפון, בייחוד בהעמדת מקורות מימון לצורכיהם המיוחדים. הבנקים שעו באופן וולונטרי למקצת בקשותיו של המפקח.

3 פרקי זמן שבהם יכולים שוהים במקומות מוגנים לצאת מהם לצורך רענון והצטיידות.

תקנות שיקים ללא כיסוי (סייגים לתחולת החוק), התשס"ז-2006, שלפיהן צ'קים שסורבו בחשבון הבנק בין 12.7.06 ל-15.9.06 לא ייספרו במניין הצ'קים שמביא להגבלת חשבון הבנק, תוקנו רק לאחר כשלושה חודשים וחצי מתום המלחמה. העיכוב גרם פגיעה, לעתים בלתי הפיכה, בעסקים ובלקוחות שחשבוונותיהם הפכו לחשבוונות מוגבלים במהלך המלחמה וסמוך לה.

בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה העלתה כי במהלך המלחמה לא נתן בנק ישראל לבנקים הוראות בדבר פתיחת הסניפים, אלא רק הבהיר להם כי "פתיחת הסניפים, ומילוי מכשירי המזומן יבוצעו רק בכפוף להוראות הביטחון". לפיכך כל בנק היה צריך לברר בעצמו אם מותר לו לפעול. עוד עולה ממכתבי בנק ישראל שהבנקים לא ידעו את "ההיררכיה בקבלת ההנחיות (בנק ישראל/מל"ח/פיקוד צפון/פיקוד העורף)". כמו כן, נמצא כי בהנחיות ובוהלים אין כל קביעה בנוגע לשירותים הכספיים המוגדרים שירותים קיומיים ב"מצב מיוחד בעורף".

מאז סיום המלחמה בנק ישראל עובד עבודה מאומצת כדי להכין את עצמו ואת הרשות הייעודית הפיננסית לעת חירום. לשם כך שכר הבנק יועץ חיצוני, התקשר עם חברה והטיל עליה לארגן את מערך החירום של בנק ישראל, להגדיר רשות פיננסית לשעת חירום במסגרת מל"ח ולהקימה.

סיכום והמלצות

שירותי הדואר ושירותי הבנקאות לא פעלו בזמן המלחמה באופן מלא בצפון הארץ, במיוחד באזור קו העימות, שם הם ניתנו במידה חלקית בלבד. כדי להימנע מסיכון חיי אדם מיותרים, מחד גיסא, וכדי לספק שירותים קיומיים לאוכלוסייה בעתות חירום, מאידך גיסא, יש לקבוע אילו שירותים מוגדרים "קיומיים" ולהיערך לספקם בכל תרחיש תוך מזעור סיכון חייהם של העובדים והלקוחות. מן הראוי כי הרשות הייעודית לדואר והרשות הפיננסית יערכו לשעת חירום בתיאום בכל התחומים החופפים ביניהן.

פעילות גופי תחבורה בעת המלחמה

במהלך מלחמת לבנון השנייה (להלן - מלחמת לבנון השנייה או המלחמה) וירי הרקטות על צפון הארץ נאלצו נותני שירותי התחבורה בישראל - רכבת ישראל, חברות הנמלים ומפעלי האוטובוסים - לצמצם את היקף פעילותם בצפון הארץ ולפעול במתכונת שונה ממתכונת הפעילות בתקופת רגיעה, לפי הנחיות מפקוד העורף.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ספטמבר 2006 עד מרס 2007 את הטיפול בעורף בתקופת מלחמת לבנון השנייה. נבחנה גם פעילות האחראים לשירותי התחבורה ובהם משרד התחבורה, "חברת רכבת ישראל בע"מ", "חברת נמל חיפה בע"מ", "חברת נמל אשדוד בע"מ" ו"אגד אגודה שיתופית לתחבורה בע"מ". בדיקות השלמה נעשו במטרה משק לשעת חירום (להלן - מל"ח) צפון. בדוח זה מובאים ממצאים חשובים על תפקוד אלה, כמפורט להלן.

עיקרי הממצאים

1. רכבת ישראל: אף שחברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - הרכבת) מוגדרת מפעל חיוני, לא היו לה הנחיות ונהלים לפעילות כשלא מופעל מערך המל"ח, אך מתקיים מצב חירום כלשהו ובכלל זה מצב מיוחד בעורף, כפי שאירע במלחמת לבנון השנייה. נוסף על כך, לא הוגדרו רמות השירות הנדרשות מהרכבת במצבים שונים כשלא מופעל מערך המל"ח ושעליה להיערך אליהם, ולא היו לרכבת נהלים באותם מצבים. במלחמת לבנון השנייה פעלה הרכבת על פי הנחיות כלליות של פיקוד העורף, ומכיוון שחסרו הנחיות ונהלים להפעלה כאמור נפגע השירות החיוני של הסעת נוסעים והובלת מטענים ברכבת בצפון הארץ.

פיקוד העורף התיר לבוא למקומות עבודה שיש בהם מרחב מוגן, אך התברר כי בכמה ממקומות העבודה ברכבת לא היה מקלט לעובדים, ולכן לא היה אפשר לעבוד בהם. נוסף על כך, התעוררה בעיה של מיגון הנוסעים בתחנות; לבעיה זו לא נמצא פתרון.

2. תחבורה ציבורית: מפעלי התחבורה הציבורית נותנים שירותי תחבורה בקווים קבועים ומסיעים את אנשי מערכת הביטחון, עובדי מפעלים ותלמידים למקום חפצם. עקב חשיבותה וחיוניותה של התחבורה הציבורית לציבור המשתמשים בה קובע משרד התחבורה למפעילים תנאים בדבר קווי השירות: מספר האוטובוסים בקו, המסלול, התדירות, התעריפים וכו'. הואיל ומדובר בשירות חיוני לפעילות הכלכלית והחברתית של אזרחי ישראל, מעוניינת הממשלה ששירותי ההסעה יהיו תקינים וסדירים ורמת השירותים תהיה נאותה בעת שלום ובעת מלחמה.

נמצא כי בעת המלחמה לא היה גורם מתאם בין פיקוד העורף ובין מערך התחבורה הציבורית; ההנחיות היחידות בעניין תחבורה שנתן פיקוד העורף היו הנחיות לכל נהגי כלי הרכב באזור הצפון בנושאים כגון כבישים אסורים לנסיעה והתנהגות נוסעי כלי הרכב בעת הפעלת אזעקה.

למשרד התחבורה ולמפעילי התחבורה הציבורית לא נקבעו נוהלי עבודה משותפים בנוגע לאופן התפעול ולרמת השירות של תחבורה ציבורית במצבי חירום שונים ובכללם מצב מיוחד בעורף.

בעת המלחמה צומצם שירות האוטובוסים הציבוריים בצפון לכ-30%-50% מהשירות הרגיל. הצמצום נבע מעזיבה המונית של תושבי הצפון למרכז הארץ ודרומה בעקבות אירועי המלחמה, מסגירה של מקומות עבודה ושל מוסדות חינוך ומהסתגרותם של תושבים רבים שנשארו בצפון בבתים ובמקלטים. כמו כן מפעילי התחבורה הציבורית בצפון נתקלו בקשיים בשל היעדרות נהגים ואנשי תפעול עקב גיוסם למילואים או מסיבות אחרות.

רבים מהיישובים לא היה כל קשר בין מפעיל התחבורה הציבורית ובין הרשות המקומית, ולכן מִרְכָּז המידע העירוני לא היה יכול למסור לתושבים מידע על שירותי האוטובוסים.

3. חברות הנמל: בשל מצבה הגאופוליטי של ישראל תלויה כלכלתה בהובלת סחורות דרך הים לישראל וממנה. 97% ממטעני היבוא והיצוא מובלים דרך הים. חברות הנמל - חיפה, אשדוד ואילת - נותנות שירותי נמל ושירותים נלווים כגון ניטול מטענים¹ ואחסנתם, שירותים לנוסעים, שירותים לכלי שיט, אספקת מים ודלק לכלי שיט, תחזוקת כלי שיט וציודם, אספקת חשמל למכולות קירור ושירותי ניתוב וגרירה. היקף פעילות הנמלים, ייחודה וחיוניותה לכלכלה ולמשק מחייבים הפעלה רציפה שלהם הן בעתות רגיעה והן בעתות מלחמה.

ב-13.7.06, לאחר תחילת המלחמה, הורתה רשות הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה על פי הנחיות פיקוד העורף לאסור כניסת אניות לנמל חיפה. כעבור שלושה ימים היא הורתה לצמצם את מלאי החומרים המסוכנים בנמל ולפנות את כל אניות הסוחר שעגנו במפרץ מנמל חיפה. חברת נמל חיפה הפנתה את האניות ללב ים או לנמל אשדוד. מן הראוי היה שהחלטות חשובות כאלה יתואמו גם עם חברת נמל חיפה, עם שר האוצר ועם שר הביטחון לאחר ששקלו את כל הנסיבות מהבחינה הכלכלית, הביטחונית והמדינית.

בעקבות מעבר האניות לנמל אשדוד נוצרו בו עומס עבודה ומחסור בעובדים. התברר כי למרות המצב המיוחד לא נמצאה הדרך לנייד עובדים וציוד חיוני מנמל חיפה לנמל אשדוד לשם פריקת מטענים. בהיעדר הסדרים לניוד עובדים וציוד בין הנמלים בזמן המלחמה, לא ניתן מענה הולם לגידול הניכר בהיקף הפעילות בנמל אשדוד.

1 טעינה ועריכה של סחורות באוניה או פריקת סחורות מאוניה או פריקת סחורות מאוניה ועריכתן במחסנים וברציפים שבתחום הנמל.

סיכום ומסקנות

משרד מבקר המדינה העלה בדוח זה ליקויים משמעותיים בתפקוד גופי התחבורה והנמלים בשעת-חירום ובקשרי הגומלין שלהם עם פיקוד העורף. פיקוד העורף השיב למשרד מבקר המדינה כי אין לו הערות על הפרק הנוגע לגופי התחבורה. על כן מוטלת על כל הגופים הנוגעים בדבר החובה לוודא שגופי התחבורה והנמלים מפיקים את כל הלקחים הדרושים ונוקטים את כל האמצעים הדרושים כדי להבטיח שאם תהיה חלילה מלחמה נוספת, הם יספקו כנדרש את השירותים החיוניים שבאחריותם.

לפעילותם של הנמלים, הרכבת והתחבורה הציבורית בעת חירום יש חשיבות רבה לכלכלה ולביטחון הלאומי. מן הראוי שבמשרד התחבורה יהיה גורם מתכלל אשר בידיו יהיו הסמכויות לתאם ולרכז את פעילותם בעת חירום. לשם כך יש לעגן בחוק. על משרד התחבורה להתייחס לכל הצרכים באופן כולל ולהנחות את האחראים לשירותי התחבורה לפי צורכי האזרחים והמשק. כמו כן עליו לתת את הדעת על הפעילות הנדרשת מנותני השירותים לפי תרחישי הייחוס השונים.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל חשיבותם האסטרטגית של נמלי ישראל לכלכלתה ולביטחונה של המדינה על משרד התחבורה לקבוע בהקדם הסדרים שיאפשרו לנייד עובדים וציוד בין הנמלים במצבי חירום.

בד בבד עם תהליכי הפרטה של קווי התחבורה הציבורית ועם תהליכי הפרטה העתידית של נמלי ישראל וגופים דומים, על שר התחבורה ועל הנהלת משרדו לעשות להסדרת הפעלתם לטובת האינטרס החיוני של המדינה ולתת את הדעת על רמת השירות הנדרשת מהם במצבי חירום שונים גם לאחר הפרטתם.

השלטון המקומי

ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום

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

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

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

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

לצורך הפעלת המערכים הללו נדרשת הרשות להקים ולהפעיל מרכזי הפעלה, מוקדי מידע, וחפ"ק (חבורת פיקוד קדמית). למילוי המשימות האמורות נדרשת היערכות נרחבת בתחום כוח האדם (ריתוק עובדי הרשות המקומית, הקמת מערך מתנדבים, הסתייעות בכוח אדם צבאי), ובתחום הלוגיסטי (אמצעים וכלי רכב). כן נדרשת מידה

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

רבה של תיאום עם גופי החירום הממלכתיים, ואלה העיקריים שבהם: מל"ח שבמשרד הביטחון, פיקוד העורף ויחידות ההגנה המרחבית בפיקודים המרחביים בצה"ל (להלן - ההגמ"ר) ומשטרת ישראל; וכן עם האגף לשירותי חירום במשרד הפנים.

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

פעולות הביקורת

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

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

עיקרי הממצאים

דוח ביקורת זה חושף תמונה עגומה שמראה כי רמת ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום בכלל ולהתקפת רקטות או טילים ממושכת בפרט הייתה ירודה ביותר כשפרצה המלחמה. נמצא פער גדול ויסודי בין הנהלים וההנחיות

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

שנקבעו בידי הגורמים הממלכתיים העוסקים בנושא לבין פעולות ההיערכות שנעשו במהלך השנים האחרונות. בחלק מהתחומים שנבדקו לא הונחה כלל תשתית ארגונית ותפקודית שהיא תנאי למתן הפתרונות הדרושים לאוכלוסייה בעורף.

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

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

להלן פירוט הממצאים:

1. הטמעה של נוהלי החירום ברשויות המקומיות

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

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

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

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

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

2. היערכות בתחום כוח האדם

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. היערכות בתחום הטיפול באוכלוסייה

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

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

4. היערכות לאספקה ולחלוקה של מצרכי מזון

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

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

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

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

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

5. היערכות בתחום המידע לציבור, הסברה ודוברות

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

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

6. היערכות להפעלת שיטת "חלונות זמן"

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

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

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

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

7. תרגול הרשויות המקומיות לעתות חירום בידי מל"ח

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

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

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

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

(ד) על פי החוק⁷ בראש ועדת מל"ח המקומית יעמוד ראש הרשות המקומית. נמצא כי כמה מראשי העיריות שנבדקו (עכו ונהריה), לא השתתפו בתרגילי מל"ח שנועדו בעיקר לתרגל את עבודת הוועדות. כמה מראשי העיריות שהשתתפו בתרגילים לא נכחו בהם מתחילתם ועד סופם, אף כי כל תרגיל נמשך כחצי יום עד יום שלם. בהיעדרותם של ראשי רשויות מקומיות מתרגילי מל"ח, שהם כלי עיקרי להכנת הרשות לעת חירום, יש כדי להעיד שמידת מחויבותם להיערכות הרשות לעת חירום מועטה.

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

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

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

עוד נמצא כי באחדים מתרגילי מל"ח שהתקיימו ברשויות שנבדקו לא השתתף שום נציג מהיקל"ר.

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

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

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

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

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

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

ההערכות השנתיות של מל"ח בעניין איוש ועדות מל"ח המקומיות ותדירות ישיבותיהן⁹, לא הצביעו על האיוש החסר ומיעוט הישיבות ברשויות המקומיות שנבדקו ובכך נמנעה נקיטת פעולות לתיקון הליקויים. יצוין שכבר בשנת 2001 נמצאו הליקויים האלה בביקורת שעשה משרד הפנים ברשויות מקומיות רבות, אולם לא הופקו לקחים ולא נעשה די לתיקון הליקויים, על אף שהם מעידים על כשל תפקודי יסודי שעלולות להיות לו השפעות על פעילות הרשויות המקומיות בעת חירום.

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

צה"ל מסייע לרשויות המקומיות שבצפון באמצעות שני פיקודים: פיקוד הצפון, הפועל באמצעות יחידות ההגמ"ר באזור "קו העימות" הסמוך לגבול הצפון; ופיקוד העורף, הפועל באמצעות יחידותיו באזורים האחרים שמדרום לתחום האחריות של

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

פיקוד הצפון. בשני הפיקודים ישנן יחידות מילואים שאמורות לסייע לרשויות המקומיות בעת חירום.

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

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

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

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

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

(ב) יחידות הגמ"ר בפיקוד הצפון

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

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

10. פעילות משרד הפנים בנוגע להיערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולשרי הפנים שכיהנו בתפקיד בשנים האחרונות, כי פעילותו של משרד הפנים בתחום החירום לקתה בכך שלא עמדה על מכלול פערים יסודיים בין רמת ההיערכות של כמה מהרשויות המקומיות לעתות חירום לבין הנורמות שנקבעו ואשר המשרד עצמו השתתף בקביעת חלק מהן. גם אם לעתים העלה האגף לשירותי חירום שבמשרד הפנים ממצאים המעידים על פערים מסוימים, הם לא הובילו לקיום הערכה כוללת ולהתרעה על קיומה של בעיה חמורה בדבר ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אמנם לפי הוראות הדין משרד הפנים אינו נושא באחריות העיקרית להכנת העורף והרשויות המקומיות לשעת חירום, אולם אחריותו הכוללת לפעילותו ולתפקודן של הרשויות מגלמת בתוכה זיקה גם לפעילותן בתחום החירום. כמו כן למשרד הפנים זיקה ישירה לתחומים מסוימים הקשורים לנושא

החירום, כגון תחום תקציבי הג"א ותחום המקלוט. גם פעולותיו והחלטותיו של המשרד בקשר לתחום החירום מלמדים שיש לו זיקה לנושא: מדובר, בין היתר, בתפקידים שהגדיר המשרד לאגף לשירותי חירום; בביקורות שקיים האגף במהלך השנים האחרונות; מעורבותו הישירה של המשרד בכתיבת תיקי האב; וחוזר המנכ"ל שכלל הנחיות של המשרד לרשויות המקומיות בעניין היערכות לחירום.

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

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

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

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

סיכום והמלצות

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

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

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

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

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

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

מיגון ומקלוט ברשויות המקומיות בצפון

34 ימי מלחמת לבנון השנייה (מ-12.7.06 עד 14.8.06) חשפו למעלה ממיליון תושבים בעשרות יישובים לירי מתמשך של רקטות. במלחמה זו גברה הלכה למעשה חשיבותם של אמצעי המיגון בכלל ושל המקלטים בפרט. אמצעי המיגון העיקריים נגד רקטות, פצצות וטילים הם מחסות ציבוריים, מקלטים ציבוריים ומקלטים שכונתיים, מקלטים פרטיים וממ"דים או ממ"קים.¹

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

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

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

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה ברשויות המקומיות בצפון את אופן התקצוב של הקמת המקלטים, הטיפול בהם והתאמתם ליעודם. הבדיקה נעשתה בשמונה רשויות מקומיות (עיריית טבריה שבראשה עומד מר זוהר

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

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

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

עובד; עיריית צפת שבראשה עומד מר ישי מימון; עיריית קריית שמונה שבראשה עומד מר חיים ברביבאי; המועצה המקומית גוש חלב שבראשה עומד מר הנרי עלם; המועצה המקומית חורפיש שבראשה עומד מר ריכאד חיראדין; המועצה המקומית מר'אר שבראשה עומד מר זיאד דג'ש; המועצה המקומית שלומי שבראשה עומד מר גבריאל נעמן; והמועצה האזורית מרום הגליל שבראשה עומד מר שלמה לוי. כמו כן נבדק הנושא ב-13 רשויות מקומיות שלא מהמגזר היהודי⁴ באמצעות שאלונים שנשלחו לראשיהן. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, בפיקוד העורך ובפיקוד הצפון.

עיקרי הממצאים

1. מיפוי פערי המיגון והמקלוט

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

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

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

2. היערכות לשהייה ארוכה במקלטים

המקלטים הקיימים, הציבוריים והפרטיים, נבנו לפי תפיסה שנקבעה בראשית שנות המדינה, לפיה מקלט ישמש מקום מוגן לתושבים לשהייה קצרה - משעות אחדות עד יומיים שלושה. יצוין כי במבנים חדשים למגורים שנבנו מאז שנות התשעים, הוקמו

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

5 בדצמבר 2002 ובפברואר 2004 גובשו מכלול הנורמות וכן ההסכמות שבין מל"ח (משק לשעת חירום), פיקוד העורך, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, לכדי שני תיקי אב - האחד להפעלת העיריות בחירום, והשני להפעלת הרשויות המקומיות בחירום; ראו בפרק "ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום", עמ' 97.

מרחבים מוגנים דירתיים (ממ"דים). שיטת מיגון זו נועדה גם לאפשר שהות ממושכת יותר במקלטים.

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

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

3. תחזוקת מקלטים ציבוריים

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

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

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

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

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

המשקף את חוסר מחויבותן של רשויות אלה לנושא של הכנת המקלטים לשעת חירום.

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

4. מקלטים בבנייני מגורים

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

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

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

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

5. ציוד חירום במקלטים

על פי הנהלים והנחיות של פיקוד העורף צריך שיהיו במקלט, בין היתר, מטפים לכיבוי אש שמספרם נקבע לפי שטח המקלט, ציוד חילוץ ועזרה ראשונה על פי מפרט שנקבע, מכל מי שתייה בקיבולת שנקבעת לפי שטח המקלט, פנסים מטלטלים ואלונקות לפי שטח המקלט. הימצאותו של הציוד האמור חיונית להגנת השוהים במקלטים ולהגברת ביטחונם האישי.

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

6. מקלטים במגזר הלא-יהודי

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

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

7. ציוד ומיגון אישי

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

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

8. מיגון פיזי לאנשים בעלי מוגבלות

מאפייני אוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים מכתובה צורכי מיגון שונים המותאמים ליכולתם להגיע בתוך פרק זמן מסוים למרחבים המוגנים או למקלטים, ולשהות בהם במשך זמן ממושך⁹. בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח - 1998 נקבע כי "אדם עם מוגבלות זכאי לנגישות של כלל השירותים הניתנים לציבור בקשר

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

9 בעניין זה ראו בפרק "היערכות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לעתות חירום ותפקודו בעת המלחמה", עמ' 77.

להתגוננות אזרחית ובקשר למצב חירום, לרבות אמצעי מחסה ופינוי.... ולרבות נגישות לאמצעי הגנה מיוחדים המותאמים לאנשים עם מוגבלות ולסוגי המוגבלות".

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

סיכום והמלצות

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

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

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

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

תפקודן של הרשויות המקומיות בעת המלחמה

תפקידה של רשות מקומית, בעתות חירום כבעת רגיעה, לספק לתושבים את כלל השירותים גם במגבלות ובתנאים מיוחדים, כגון חוסר בכוח אדם ובציוד, ובכלל זה הכנה לאספקת מוצרי יסוד ושירותים בסיסיים לתושבים, ובהם אספקת מזון, מים; טיפול באוכלוסייה נזקקת; העברת מידע לציבור; הסברה ודוברות; מתן שירותים חיוניים בתחום ההנדסה והתשתיות (מים, ביוב ובינוי); פינוי אוכלוסייה למרכזי פינוי; הפעלת מערכת החינוך בהתאם למדיניות הממשלה; הכשרת מערך כוח האדם אשר בעתות חירום יסייע לראש הרשות המקומית.

בעת מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה) היה העורך בצפון נתון למתקפה ממושכת של הפגזות וירי רקטות, וזו חייבה את האזרחים לשהות תקופה ממושכת במקלטים ובאזורים ממוגנים ואת הגופים האחראים לטיפול בעורך להיערך להגשת סיוע. גופים אלה כוללים, בין היתר, את הרשויות המקומיות, פיקוד צפון, פיקוד העורף ומשטרת ישראל וכן ארגוני הצלה וסיוע לנפגעים, כגון מגן דוד אדום, שירותי כבאות והצלה ובתי חולים.

לאופן שבו נערכו הרשויות המקומיות למצב חירום הייתה השפעה על מידת התפקוד של העורך במהלך ימי המלחמה. היערכות זו אמורה להיות תוצאה של פעילות מובנית ומתמשכת של הרשויות המקומיות ושל גופי החירום הממלכתיים. פרק זה "תפקודן של הרשויות המקומיות בעת המלחמה" משיק לפרק "ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום". יש מתאם בין מידת ההיערכות של הרשויות המקומיות למצב החירום לבין מידת התפקוד שלהן במהלך ימי המלחמה. המסקנות שפורטו בשני הפרקים האמורים צריכות אפוא לשמש כלי שיסייע בתהליך תיקון הליקויים ושיפור ההיערכות של העורך לקראת שעת מבחן.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2006 עד מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה כמה תחומי פעילות עיקריים ברשויות מקומיות שנועדו לספק שירותים קיומיים לתושביהן בעת המלחמה. הבדיקה התמקדה בהתארגנות הרשות המקומית ובהפעלת זרועות הביצוע שלה, ובכלל זה מרכזי הפעלה, ארגון וגיוס של כוח אדם בעתות חירום, העברת מידע עדכני ובמועד לאוכלוסייה ואספקת שירותים קיומיים לאוכלוסייה, ובהם חלוקת מזון ומתן שירותי רווחה, חברה וקהילה.

לצורך עריכת הביקורת אסף משרד מבקר המדינה מידע ב-33 רשויות מקומיות בצפון¹, וביקורת פרטנית נעשתה בעיקר ב-11 רשויות². בדיקות נעשו גם במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - התמ"ת) - היחידה לכוח אדם בשעת חירום; במשרד הרווחה - הלשכה המחוזית חיפה והצפון; במשרד החינוך - שירות פסיכולוגי ייעוצי מחוז הצפון; במל"ח פיקוד צפון ובמל"ח מחוז גליל מערבי.

ממצאי הביקורת

1. מרכזי הפעלה

משרד הפנים קבע במסמך "אפיון והנחיות לתכנון מוקדים ומרכזי הפעלה ברשויות המקומיות" מספטמבר 2002 (להלן - הנחיות התכנון של משרד הפנים) כי "תפקידיה של הרשות המקומית בעת חירום מחייבים קיומו של 'מרכז הפעלה' (מרה"פ) שממנו פועל מטה החירום הרשותי". תפקידו העיקרי של מרכז הפעלה בעתות חירום הוא להפעיל את זרועות הביצוע של הרשות המקומית לצורכי מל"ח. בתיקי אב לחירום ברשויות המקומיות נקבע כי מרכז הפעלה יוקם במרחב מוגן או במקלט שמותקנות בו מערכות השליטה והבקרה של הרשות המקומית, ויש להקצות בו מקום לנציגויות של האגפים והגופים שתפקודם חיוני בעתות חירום.

(א) מתוך 118 רשויות מקומיות הנמצאות בתחום טיפולו של מל"ח פיקוד צפון, ב-35³ רשויות מקומיות, רובן מהמגזר הלא יהודי, לא היה מרכז הפעלה. רשויות מקומיות ציינו כי הסיבות לכך היו, בין היתר, היעדר מקלטים או מרחבים מוגנים, היעדר שטחים מתאימים לבנייה ומחסור בתקציבים לבנייתם.

(ב) ברשויות מקומיות אחרות, שיש בהן מרכזי הפעלה, כמה מהם לא היו ממוגנים בפני איום קונבנציונלי (קריית שמונה, מעלה עירון), וכמה ממוקמים במרחק ניכר מבניין הרשות המקומית, והמעבר ביניהם לא היה מוגן (קריית מוצקין, קריית אתא, טירת כרמל, אור עקיבא, חוף הכרמל, עפולה, רמת ישי, שפרעם).

(ג) במרבית מרכזי הפעלה היו חסרים אמצעים ועזרים להפעלתם, כגון מרכזיית טלפונים פנימית וחיצונית, מחשבים, קשר אלחוטי וסלולרי ומערכות תמיכה בחשמל.

(ד) מרכזי הפעלה בכמה רשויות מקומיות פעלו ללא תיאום עם כל פעילויות הרשות המקומית, לא התקיימו דיונים ושיבות יומיות עם מנהלי מחלקות, לא הוצגו תמונות מצב והערכות מצב, לא הועבר מידע עדכני וברור על פעילויות שוטפות ולא התבצע רישום ותיעוד של הפעילויות.

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

2 אלשאג'ור, טבריה, טובא-זנגרייה, מג'אר, מרום הגליל, נהרייה, נצרת, עכו, צפת, קריית שמונה ושלומי.
3 להלן פירוט הרשויות המקומיות שלא הוקמו בהן מרכזי הפעלה על פי דוח ועדת מל"ח עליונה (להלן - ומ"ע): אבו-סנאן, אל-בטוף, אלשאג'ור, אעבלין, בוסתן אל מרג', בועינה-נוג'ידאת, בסמ"ה, ג'דידה מכר, ג'וליס, ג'יסר אל-זרקא, דבורייה, זרזיר, טובא-זנגרייה, טורעאן, יבנאל, ינוח-ג'ת, כאבול, כאוכאב אבו-אלהיאג', כעבייה, כפר יסף, כפר קנא, כפר קרע, מגדל, משהד, נצרת, עג'ר, עילוט, עין קניה, עראבה, ערה-ערערה, ראמה, שעב, שיבלי, שפרעם ותמרה.

על הרשויות המקומיות שאין בהן מרכזי הפעלה להקים מרכזי הפעלה ולציידם באמצעים ועזרים הדרושים להפעלתם לפי הנחיות החירום שנקבעו. על משרד הפנים ומל"ח לעקוב אחר יישום ההנחיות בנושא זה בהן.

2. שליטה ובקרה על מצב האוכלוסייה במלחמה

הבדיקה העלתה כי לרשויות המקומיות לא היו מערכות שליטה ובקרה שביכולתן לספק תמונת מצב עדכנית על מספר התושבים ברשויות המקומיות ועל מצבם. תמונת המצב האמורה הייתה עשויה לאפשר לנציגים מטעמן ומטעם גופים תורמים והתנדבותיים לחפש ולאתר מעשית משפחות ואזרחים נזקקים.

עוד העלתה הבדיקה כי כמה מהרשויות המקומיות לא פעלו לאיתור האוכלוסייה שנשארה בתחומן כדי לקבל תמונת מצב אמיתית על מצבה ולתת מענה לצרכים שהועלו.

בהיעדר שליטה ובקרה לא איתרו ולא הגדירו רשויות מקומיות את צורכי אספקת השירותים הקיומיים לאוכלוסייה כדי להעביר דרך קבע דוח צרכים גם לנציגי מערכות הרווחה ברשות, לגופים המספקים מזון ומצרכים חיוניים אחרים ולגופים תורמים והתנדבותיים שפעלו ברשויות המקומיות בעת המלחמה.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות, לפיקוד העורף ולמל"ח כי לאיסוף מידע בעתות חירום על מספר התושבים שנשארו ברשויות המקומיות ומיקומם ואיתור והצגה של צרכיהם יש חשיבות בכל הנוגע לאספקת מזון ומצרכים חיוניים בכמות ובזמן הנדרשים.

בכמה רשויות מקומיות לא הופעל המוקד העירוני באמצעות כוח האדם הדרוש, ופעילותו לא הורחבה באמצעות הגדלת מספר עמדות הטלפון המאושות וצירוף אנשי מקצוע בתחומים שונים למוקד. הדבר הקשה את מתן המענה לציבור במלחמה, ואפשר שהקשה את התמודדות התושבים.

3. גיוס כוח אדם

בנורמות בדבר תפקוד הרשות המקומית בעתות חירום נקבעו שלוש קבוצות עובדים עיקריות שבאמצעותן היא אמורה לבצע את משימותיה: עובדי הרשות המקומיות, מתנדבים וכוחות צה"ל. בשעת חירום רשאי משרד התמ"ת להכריז על רשות מקומית כ"מפעל למתן שירותים קיומיים"⁴ ולהוציא לעובדיה צווי קריאה לעבודה.

4 חוק שירות עבודה בשעת-חירום, התשכ"ז-1967 מגדיר שירותים קיומיים כך:
 (1) "אספקת מים, מזון או חשמל, וכן מתן שירותי אשפוז ובריאות, תברואה, תקשורת או דואר;
 (2) שירות שיש לספקו לשם מניעת פגיעה חמורה באוכלוסייה או בשטח שעליו חלה הכרזה על מצב מיוחד בעורף;
 (3) שירות שלדעת שר העבודה והרווחה הוא חיוני לקיום אספקה או לטיפול באוכלוסייה."

(א) עובדי הרשות המקומית: על אף המחסור בכוח אדם שהיה ברשות מקומיות רבות⁵, לא פנו כמה מהן כלל לגורמים המוסמכים בבקשה להוציא צווי קריאה לעובדיהן, ואחרות פנו רק לקראת סוף המלחמה. רק חלק מהעובדים שהוצאו להם צווי קריאה לעבודה באו לעבודה. לדוגמה בעיריית נהרייה, שלכ-300 מעובדיה הוצאו צווי קריאה, עבדו במלחמה כ-100 עובדים, מקצתם בהיקף מלא ואחרים בהיקף חלקי וכ-200 עובדים לא באו לעבודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התמ"ת לפעול בתיאום עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, מרכז השלטון המקומי והרשויות המקומיות לייעול וקיצור של תהליכי גיוס כוח האדם ברשות המקומית בעתות חירום; להדריך ולהנחות את הרשויות המקומיות בדבר תפקידן בעת מצב מיוחד בעורף ויכולתן לאכוף על עובדי הרשויות להתייצב בעבודתם בעת חירום.

(ב) מתנדבים⁶: רשויות מקומיות רבות התנהלו בנושא הפעלת מערך מתנדבים בעת חירום בדרך לא מוסדרת ואקראית והיה בהן מחסור במקומות לינה ממוגנים, באספקת ארוחות סדירות ובאמצעי מגן למתנדבים.

(ג) צה"ל: צה"ל מסייע לרשויות המקומיות שבצפון באמצעות פיקוד הצפון, הפועל באמצעות יחידות ההגנה המרחבית (להלן - ההגמ"ר) ופיקוד העורף. שני הפיקודים קבעו בפקודות ובנהלים כי על יחידותיהם לסייע בעתות חירום לרשויות המקומיות בפעולות הסיוע לאוכלוסייה.

עם תחילת המלחמה נוצרו פערי תפיסה בין הרשויות המקומיות לצבא, בנוגע לאופן ההתארגנות ולחלקו של הצבא במתן הסיוע לאוכלוסייה, והדבר הצביע על כך שתכנון הנושא וההיערכות לא היו מספקים.

פיקוד הצפון ופיקוד העורף הקצו רק כ-300 חיילי מילואים ליום כדי לסייע לעשרות רשויות מקומיות ולמאות אלפי תושבים. מהבדיקה ברשויות מקומיות ומתשובותיהן למשרד מבקר המדינה הועלה שהכוח שהוקצה במלחמה לא הספיק ולא נתן מענה למחסור באספקת שירותים קיומיים שהורגש ברשויות המקומיות בעת המלחמה.

4. העברת מידע לציבור

הרשויות המקומיות אחראיות להעברת מידע לציבור ברמה המקומית. בעתות חירום הרשות המקומית נדרשת לספק מידע לציבור בכל העניינים המוניציפליים שבתחום אחריותה, לרבות מידע הנוגע לאספקת המצרכים והשירותים החיוניים.

את תפקידי הרשות המקומית בתחום זה אמורים למלא בזמן חירום מוקד המידע העירוני, לשכות מידע, מערך הסברה ופרסומים והדוברות. לצדם יפעלו שני גופים

5 בין היתר ברשויות אלשאג'ור, טבריה, עכו, צפת וקריית שמונה.

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

מסייעים: ועדה מייעצת להסברה ויחידת קישור לרשות (להלן - יקל"ר⁷) של פיקוד העורף.

בחינת אופן פעולתן של כמה רשויות מקומיות⁸ בעת המלחמה בתחום העברת המידע לציבור העלתה כי בחלק מהרשויות המקומיות לא הועבר המידע דרך קבע ולא כלל נתונים על אספקת שירותים קיומיים (וחיוניים) באמצעות הרשות המקומית ורשויות ממלכתיות אחרות.

רשויות מקומיות פרסמו מידע בשפה העברית בלבד, אף שמקצת תושביהן הם דוברי ערבית, רוסית ואמהרית.

5. חלונות זמן להתארגנות האוכלוסייה

אם תושבים שוהים במקלטים זמן רב, הפיקוד המרחבי יכול לקבוע באזור קו עימות פרקי זמן מסוימים במשך היום (להלן - חלונות זמן) שהציבור יוכל לצאת בהם מהמקלטים ומהבתים לשם הצטיידות במצרכים ולשם קבלת שירותים חיוניים מאת גופים מוסדיים ומסחריים שונים - רשות הדואר, בנקים, בתי מרקחת, קופות החולים, וחנויות לממכר מזון (להלן - הגופים המוסדיים והמסחריים).

(א) בשבועיים הראשונים של המלחמה נאלץ פיקוד הצפון פעמים רבות לסגור את חלון הזמן זמן קצר לאחר פתיחתו. בשל כך לא נתאפשר לאוכלוסייה לקיים פעילויות הכרחיות, כגון סידורים שונים והצטיידות במזון ובמצרכים חיוניים אחרים.

(ב) בשל הקושי ביצירת חלונות זמן וההנחיות הלא ברורות שניתנו לאוכלוסייה בימי המלחמה, היו שיבושים בפתיחת גופים מוסדיים ומסחריים המספקים שירותים חיוניים לאוכלוסייה ובזמינותם.

(ג) רשויות מקומיות ציינו כי יש לבחון את יעילות שיטת חלונות הזמן, וכי ההנחיות לא היו ברורות, ובשל כך נפגעה אספקת שירותים חיוניים לאוכלוסייה.

משרד מבקר המדינה העיר לצה"ל, למל"ח ולרשויות המקומיות כי מן הראוי לפעול להפקת לקחים יסודית וכוללת בנוגע להפעלת השיטה כדי למנוע שיבושים באספקת שירותים קיומיים לאוכלוסייה בעתות חירום.

6. אספקת מזון וחלוקתו

בעתות חירום עלול להיווצר צורך לספק מזון לאוכלוסייה השוהה ברציפות זמן רב במקלטים או בבתים. בימי המלחמה שהו במקלטים ציבוריים ופרטיים תקופות ממושכות אלפי אזרחים, ולפיכך נוצר הצורך לספק לאותם תושבים מצרכים חיוניים כמו מזון, מים ותרופות.

7 יחידה צבאית של מפקדת הנפה בפיקוד העורף המקשרת בין הרשות המקומית למפקדת הנפה במלחמה ומעבירה את הנחיות המחוז והנפה לרשות.

8 בין היתר ברשויות המקומיות מרום הגליל, נהרייה, עכו, צפת וקריית שמונה.

נוכח כישלונן של הרשויות המקומיות להיערך כראוי בתחום אספקת המזון ומצרכים חיוניים אחרים, נוצר חלל; את חלקו מילאו גופים וולונטריים שהביאו את המזון ליישובים בצפון.

ביצוע ההוראות בעניין חלוקת המזון לתושבים במלחמה חייב מערך לוגיסטי נרחב הכולל בעלי תפקידים המופקדים על הנושא, שטחי אחסון, כלי רכב לחלוקה, נהגים וכוח אדם לחלוקת פריטי המזון. עוד חייבו ההוראות, ריכוז מוקדם של מידע על פיזור האוכלוסייה במקלטים, ובכלל זה מספר השוהים בהם, כתובותיהם ושמות האחראים להם. היה גם צורך לאתר את האוכלוסייה שנותרה בבתים, להגדיר את צרכיה, ובהתאם לכך - לעדכן את כמות המזון הנדרש, את סוגיו ואת יעדי חלוקתו.

הרשויות המקומיות לא איתרו ולא הגדירו הגדרה סדורה ושיטתית את צורכי אספקת המזון ומצרכים חיוניים אחרים שמטרתה להבטיח חלוקה יעילה ולמנוע כפילויות ואי-העברת מזון לנזקקים. כמה מהרשויות חילקו את המזון והתרומות בחוסר יעילות ומשיקולים לא ענייניים, והדבר אף גרם מתחים בין התושבים לרשויות ובקרב התושבים עצמם. מאחר שמרבית הרשויות המקומיות לא נערכו להכנת המערך הלוגיסטי הדרוש, בפועל נמצאו פערים גדולים בין צורכי האוכלוסייה ובין היכולת של אותן רשויות מקומיות לחלק את המזון. על רוב הפערים האלו גישרו למעשה הגופים התורמים וההתנדבותיים, אשר ביצעו חלק ניכר מהפעולות הדרושות, לרבות חלוקת פריטי המזון והמנות החמות בכוחות עצמם באמצעות כלי הרכב הפרטיים שלהם.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות, לפיקוד העורך ולמל"ח כי לאיתור והגדרת הצרכים הקיומיים בעתות חירום משמעות וחשיבות באספקת מזון ומצרכים חיוניים אחרים לאוכלוסייה השוהה ברציפות זמן רב במקלטים או בבתים.

7. מתן שירותי רווחה לאוכלוסייה

המחלקות לשירותים חברתיים ואישיים ברשויות המקומיות (להלן - המחלקות לש"ח) מספקות שירותי רווחה לאוכלוסייה הנאמדת בכ-1.2 מיליון נפש ברחבי המדינה. האוכלוסיות המטופלות בעתות רגיעה במחלקות לש"ח ברשויות המקומיות פגיעות במיוחד, ודווקא במצב חירום הן זקוקות ליתר תשומת לב וסיוע, ובנוגע אליהן קיים צורך בהמשך הטיפול ובשמירת רציפות התפקוד. בקבוצה זו ישנם זקנים, נכים ומוגבלים, חולי נפש בקהילה, אוכלוסייה הסובלת מקשיים כלכליים ועולים חדשים.

המלחמה חשפה את הפגיעות בעורך, ועמה עלו והתעצמו הצרכים הרבים של הפרט ושל האוכלוסייה הנתונים במצב חירום והדבר אף חייב התמודדות עם היקף פניות הגדול מזה הקיים בימים כתקנם ועם בעיות ייחודיות.

(א) רשויות מקומיות⁹ לא נערכו בארגון ובהכנה של צוותי עבודה למתן שירותי רווחה. בשל כך הורגש בהן בימי המלחמה מחסור בכוח אדם בתחום זה, ותושבים רבים לא זכו לקבל מענה בזמן ובמקום הנדרש. מפניות שהגיעו ממוקדי החירום של ארגוני המתנדבים עולה כי דווח על כמה קשישים שמטפליהם נטשו אותם והם נשארו כמה ימים ללא טיפול וללא מזון.

9 בין היתר אלשאג'ור, טובא-זנגרייה, מרום הגליל, צפת וקרית שמונה.

(ב) מרבית הרשויות המקומיות סובלות בעתות שגרה ממחסור חמור בכוח אדם בתחום השירות הפסיכולוגי חינוכי (להלן - שפ"ח), ולכך הייתה חשיבות מכרעת בעת המלחמה. כוח האדם של הרשויות המקומיות בתחום השפ"ח, החסר מלכתחילה, לא פעל במלואו במלחמה, והדבר השפיע על יכולתן של הרשויות המקומיות לתת את המענה הדרוש בתחום זה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך ולרשויות המקומיות האלה כי כל מערך השפ"ח ברשויות המקומיות בעתות חירום טעון בחינה יסודית, בעיקר עקב המחסור בכוח אדם בעתות שגרה. הניסיון מתקופת המלחמה מלמד כי במצב של התקפה מתמשכת על העורף מתעורר צורך חיוני לספק שירות פסיכולוגי מקצועי למספר רב של תושבים. בשל היעדר כוח אדם מקצועי מלכתחילה יש להיערך היערכות מיוחדת שתושתת על גיוס כוח אדם מקצועי מתנדב. על משרד החינוך והרשויות המקומיות לפעול לגיוס כוח האדם הזה, להכנתו ולתדרוכו.

סיכום והמלצות

תמונת המצב שעלתה מהבדיקה הצביעה על ליקויים מהותיים בכמה תחומים בכל הקשור לתפקוד הרשויות המקומיות, אשר השפיעו על מתן שירותים קיומיים וחיוניים, על איכותם ועל המענה לצרכים של אזרחים במלחמה. התחומים הם: מוכנות מרכזי הפעלה והפעלתם, גיוס כוח אדם, הפעלת מתנדבים, מתן סיוע בכוחות צה"ל, העברת מידע לציבור, אספקת מזון ואספקת שירותי רווחה ושירותים פסיכולוגיים.

על פיקוד העורף, מל"ח ומשרד הביטחון לקבוע מדיניות ברורה ואחידה בעניין מיגון מרכזי ההפעלה ולהנחות את הרשויות המקומיות בהתאם. על הרשויות המקומיות שאין בהן מרכזי הפעלה לפעול בדחיפות להקמת מרכזי הפעלה בהתאם להנחיות החירום, ועל משרד הפנים ומל"ח לעקוב אחר יישום ההנחיות בנושא זה באותן רשויות.

בשל המחסור בכוח אדם שהורגש ברשויות המקומיות במלחמה וכדי לצמצם את הפגיעה בשירותים החיוניים שהרשויות נדרשות להמשיך ולספק לתושבים, על משרד התמ"ת לפעול בתיאום עם משרדי ממשלה הנוגעים בדבר, מרכז השלטון המקומי והרשויות המקומיות ליעול וקיצור של תהליכי גיוס כוח האדם ברשויות המקומיות בעתות חירום ובכלל זה לפעול להדרכה ולהנחיה מוסדרת של הרשויות המקומיות בדבר תפקידן וסמכויותיהן בעת ההכרזה על מצב מיוחד בעורף ויכולתן לאכוף על עובדי הרשויות להתייצב בעבודה בעתות חירום.

על הרשויות המקומיות לפעול להקמת מנגנון לטיפול במערך המתנדבים בהתאם לקבוע בנהלים.

תהליך הקצאת הכוחות של צה"ל לסיוע לרשויות המקומיות טעון בחינה יסודית. לדעת משרד מבקר המדינה, יש להכין מבעוד מועד תכנית מסודרת להקצאת הכוחות

בעת חירום לפי הצרכים והמאפיינים של היישובים ובהתבסס על הערכות סיכונים שונים ולאחר ניתוח הקשיים והכשלים שהיו במלחמה האחרונה בכל יישוב¹⁰.

על הרשויות המקומיות לקיים מעקב אחר האוכלוסייה שבתחום שיפוטן בעתות חירום ולקבל מידע עדכני על מצבה כדי שיהיה ביכולתה לתת מענה הולם לצורכי האוכלוסייה, ובייחוד לצורכי האוכלוסיות המיוחדות.

מן הראוי לקיים מערכות מידע מתקדמות שיאפשרו מתן הנחיות לציבור ומסירת מידע שוטף בנוגע לאספקת שירותים קיומיים וחיוניים, לרבות הודעות בשפות זרות, בדבר דרכי המיגון, משך השהות במקלטים ובמרחבים מוגנים וכיוצא באלה.

משרד מבקר המדינה מצא בביקורתו נקודות אור והן עזרה הדדית, נטילת אחריות ונשיאה בנטל בידי עובדים מסורים ברשויות המקומיות ושל ראשיהן, תחת אש ואגב סיכון חייהם; יש לציין גם את פעולתם המבורכת הראויה לשבח של אלפי מתנדבים, עמותות ותורמים שהתגייסו לסייע לתושבי הצפון בכל תחומי העשייה במלחמה.

10 ראו בפרק "ההיערכות לטיפול המערכתי בעורף בעתות חירום וביצועו בעת המלחמה", עמ' 1.

פינוי אוכלוסייה בעת המלחמה

פינוי יזום הוא אחת השיטות להגן על שלומה של אוכלוסייה באזור סכנה. הפינוי מאופיין על פי משכו ומטרותיו - פינוי לפרק זמן ארוך נועד להגן על התושבים, ופינוי לפרק זמן קצר נועד לאפשר להם לצאת להפוגה. במצבי חירום האחריות לשלום האוכלוסייה באזור הסכנה מוטלת על הממשלה, גופי החירום והביטחון והרשויות המקומיות.

בשל המתקפה המתמשכת על יישובי הצפון בזמן מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה) עזבו תושבים רבים את יישוביהם בעצמם ואחרים פונו על ידי גופים מתנדבים ותורמים פרטיים.

פעולות הביקורת

פינוי תושבים מאזורי סיכון בזמן חירום מחייב התארגנות מקדימה של הגופים הממלכתיים והרשויות המקומיות. נקבעו שני מצבים בהם יתבצע פינוי אוכלוסייה: במצב הראשון הגופים המוסמכים לכך מכריזים על הפעלת מערך המשק לשעת חירום (להלן - מערך מל"ח, מל"ח) ובעקבות כך מופעל מערך פינוי, סעד וחללים (להלן - מערך פס"ח, פס"ח); במצב השני מחליטה הממשלה להפעיל תכנית לפינוי תושבים למתקנים מוגדרים (להלן - תכנית שעת פינוי).

בחודשים ספטמבר 2006-מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות לפינוי האוכלוסייה בזמן המלחמה ואת תהליכי הפינוי לסוגיו ברשויות המקומיות צפת, קריית שמונה, חצור הגלילית, עכו

חורפיש ושלומי. כמו כן נבדקו תהליך קליטת המפונים בעיריות תל אביב, הרצליה ורמת השרון ופעילותו של מרכז השלטון המקומי¹.

עיקרי הממצאים

סוגי מצבי חירום המחייבים פינוי

התכניות לפינוי תושבים אינן נותנות מענה לתרחישים שונים, בייחוד בהתחשב בכך שחלק מהמתקנים שלפי התכניות נועדו לקליטת מתפנים נמצאו באזורים מופגזים וחלקם לא היו זמינים היות ונתפסו על-ידי תושבים שהתפנו באופן עצמאי.

בהוראות הקיימות לא נעשתה הבחנה בין פינוי לזמן ארוך לפינוי לזמן קצר או קצוב (להלן - רענון).

בזמן המלחמה לא הופעלו תוכניות הפינוי. שר הבטחון, שבהתאם להחלטת הממשלה לגבי תכנית שעת פינוי הוא השר שהאירוע שבגיניו מתבקש הפינוי נמצא באחריותו, ובסמכותו להורות על פינוי באישור הממשלה, לא הביא בפני הממשלה ולאישורה את הצורך בפינוי אוכלוסייה.

הממשלה לא דנה ולא קיבלה החלטה מערכתית בעניין פינוי אוכלוסייה במהלך המלחמה כולה.

לדעת משרד מבקר המדינה בהתחשב בכך שעל פי החלטת הממשלה מנובמבר 2001 שר הביטחון מוסמך להביא בפני הממשלה הצעת החלטה על פינוי אוכלוסייה, ראוי היה ששר הביטחון יעלה את עניין הפינוי לדיון בממשלה, דבר שלא נעשה.

בתשובתו של משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה מ-26.4.07 נאמר כי "...שני הכלים המרכזיים לפינוי אוכלוסייה לא עמדו לרשותם של מקבלי ההחלטות, לא בשל הזנחה או רשלנות, אלא מסיבות אובייקטיביות. בעוד תכנית 'שעת פינוי' הפכה לא רלוונטית במצב בו כמחצית מהמדינה נמצאת תחת איום הטילים, הרי שפתרונות פס"ח תוכננו ונועדו לקליטת אוכלוסייה ללא קורת גג, אשר זהו לה הפתרון היחיד".

עוד צוין בתשובה, בין השאר, כי ראש הממשלה סבר שלא נכון להביא את סוגיית הפינוי ככללה לדיון יזום בממשלה. החלטה זו היא ללא ספק בתחום הפרורגטיבה של ראש הממשלה. ראש הממשלה היה ועודנו בדעה, כי לפינויים של מאות אלפי תושבים מהצפון תהיה משמעות שלילית ביותר.

היות שבזמן המלחמה התבצעה עזיבה המונית של תושבים מהצפון וארגונים פרטיים פעלו להוצאת התושבים מאזורי הסכנה, ראוי היה שהממשלה תעלה את עניין פינוי האוכלוסייה לדיון במסגרת הערכת המצב הכוללת הנוגעת לעורף.

1 מבקר המדינה כבר העיר בדוח שנתי 52'א' (2001), בפרק על "היערכות יישובי הצפון בעקבות יציאת צה"ל מלבנון", עמ' 50, על היבטים שונים הנוגעים לפינוי אוכלוסייה במצבי כוננות שונים, כמו סמכות להורות על פינוי תושבים, גיבוש תכניות מגירה בנושא והיבטים תקציביים ותחיקתיים של הפעלת התכנית.

בתשובתו של משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה צוין, כי "משרד ראש הממשלה מסכים עם מבקר המדינה כי היקף ואיכות פתרונות הקליטה שהוכנו עד כה אינו הולם את מגוון הצרכים במצבי לחימה. ראש הממשלה הורה למשרד הביטחון לקיים עבודת מטה בנושא פינוי/ריענון".

בזמן המלחמה הוציאו הרשויות המקומיות שבאזורי הסיכון את התושבים לרענון של יום או כמה ימים במרכז הארץ או בדרומה, והדבר התאפשר בעיקר בזכות פעילותם של מוסדות וולונטריים וארגונים ללא כוונת רווח ובזכות מענה אד הוק של גופים ממלכתיים וכספי תרומות (ראו בפרק פעילות הגופים התורמים וההתנדבותיים והתיאום בינם ובין רשויות השלטון בעת המלחמה).

בתשובת משרד ראש הממשלה צוין עוד, כי בשבוע השלישי למלחמה פנה מנכ"ל משרד ראש הממשלה, למשרד התיירות שייקח על עצמו לנהל את פעולות הרענון ובמקביל מימן ויצר פתרונות לאירוח בבתי מלון בסובב כינרת, טיול בארץ והקמת מאהל גדול בגני התערוכה בתל-אביב ופארק אוהלים בפארק אשכול.

לדעת משרד מבקר המדינה נוכח מספרם הרב של המתפנים כבר בשבוע הראשון של המלחמה היה ראוי להורות על סיוע לרשויות המקומיות בפינוי האוכלוסייה מתחונן בשלב מוקדם יותר.

הכנת מערך פס"ח ברשויות המקומיות

תדירות הביקורת שעשתה רשות פס"ח ברשויות המקומיות בעניין היערכותן למצב חירום הייתה נמוכה מהנדרש. לדוגמה, בעיריית קריית שמונה ובמועצה המקומית שלומי לא נעשתה כל ביקורת בשלוש השנים שקדמו למלחמה.

על רשות פס"ח עליונה לקיים את הנוהל שהיא עצמה הכינה ולעשות ברשויות המקומיות בעת שגרה תרגולים ובדיקות בעניין ההיערכות למצב חירום בתדירות שקבעה.

בביקורת שעשתה רשות פס"ח עליונה לאחר המלחמה בחודשים נובמבר-דצמבר 2006 ובינואר 2007 ברשויות המקומיות חצור הגלילית, נצרת, נצרת עילית, שלומי, נהריה, מטה אשר, טבריה וקריית שמונה נמצאו ליקויים במערך פס"ח בכל הרשויות שנבדקו.

על ראשי הרשויות המקומיות לפעול להכשרת מערך פס"ח לפי הנחיות רשות פס"ח עליונה.

טיפולן של הרשויות המקומיות בפינוי

עיריית קריית שמונה: העיר מונה כ-22,000 תושבים. על פי נתוני העירייה, בזמן המלחמה עזבו את העיר כ-75% מהתושבים לפרקי זמן שונים, חלקם התפנו בכוחות עצמם וחלקם פונו על-ידי גופים שונים.

לעירייה נוהל מוקד תיאום פינוי ומפונים שעודכן בנובמבר 2003 במסגרת נוהלי חירום שהכינה העירייה למצבי חירום.

אף שבעשרת הימים הראשונים למלחמה עדיין לא נפלו רקטות בקריית שמונה העירייה לא הייתה ערוכה לקיום הנוהל שהיא עצמה קבעה, ואף לא פעלה ליישמו בתקופה שבין תחילת המלחמה (12.7.2006) לבין נפילת הרקטות על העיר. מוקד תיאום פינוי ומפונים הופעל רק ב-9.8.06, שלושה שבועות לאחר פרוץ המלחמה. לא הועמדו לרשות בעלי התפקידים הציוד והעזרים המצוינים בנוהל.

מאחר שהעירייה לא הייתה ערוכה במועד לפינוי תושביה בזמן המלחמה התעורר צורך להסדיר בדחיפות את הפינוי, וגורמים פרטיים ומוסדות וולונטריים התגייסו לטפל בפינוי, במקום העירייה או בשיתופה. חלק מהמשפחות ניצלו הזדמנויות ליציאות חוזרות ונשנות לצורכי רענון ואילו משפחות אחרות לא יצאו לרענון כלל.

עיריית צפת: העיר מונה 30,000 תושבים. על פי נתוני העירייה, בזמן המלחמה פונו 3,000 תושבים לפרקי זמן ארוכים על ידי העירייה והחברה למרכזים קהילתיים בצפת בע"מ בסיוע תרומות, וכ-10,000 תושבים פונו לפרקי זמן קצרים של יום עד שלושה ימים. על פי הערכותיה של העירייה, בשבוע השלישי למלחמה נותרו בעיר כ-7,000 תושבים.

העירייה לא ניהלה רשימות מסודרות של תושבים שהתפנו באמצעותה, ועל כן לא היה ניתן לאתר משפחות שזכו ביציאות חוזרות ונשנות לרענון או לחלופין משפחות שעדיין לא זכו לצאת לרענון.

רק ב-10.8.06, כינסה העירייה ועדה בה הוחלט לפי אילו אמות מידה יפונו התושבים לרענון.

המועצה המקומית שלומית: המועצה מונה כ-6,000 תושבים, ועל פי הערכותיה כמחציתם פונו בזמן המלחמה.

ארגונים ותורמים פרטיים פנו ישירות לתושבים בהצעה לפנותם, בלא להודיע על כך למועצה. מאחר שכמה גופים טיפלו בפינוי התושבים בנפרד וללא תיאום, חלק מהמשפחות יצאו לרענון יותר מפעם אחת ואילו אחרות לא יצאו כלל, ובשל כך חשו חלק מהתושבים מקופחים.

המועצה המקומית חצור הגלילית: המועצה המקומית חצור הגלילית מונה כ-5,300 תושבים. מנתוני המועצה עולה כי פונו באמצעותה כ-3,000 תושבים לרענון של כמה ימים.

בזמן המלחמה המרכז הקהילתי "אוהל משה" ומחלקת החינוך במועצה פינו משפחות בלי תיאום ביניהם, וחלק מהתושבים ניצלו את המצב ויצאו פעמיים או יותר לרענון.

אימוץ רשויות מקומיות ושיפוי הרשויות המאמצות

71 רשויות מקומיות ממרכז הארץ ומדרומה אימצו 68 רשויות מקומיות שהיו נתונות לאימוני הרקטות וסייעו להן במגוון דרכים.

הרשויות המאמצות העלו לפני משרד הפנים את התלבטותן בדבר החוקיות של ניצול הארנונה ששילמו תושביהן לטובת תושבי רשויות מקומיות אחרות בלא ששופו על כך.

ראוי, כי משרד הפנים יבחן פתרונות לבעיות הנוגעות לשיפויין של רשויות מקומיות מאמצות בגין הוצאות שנגרמו בשל פעולות אימוץ.

סיכום והמלצות

המלחמה המתמשכת חייבה לטפל בפינויים של תושבים רבים ששהו באזורי הסיכון. תכניות הפינוי שהכינה הממשלה לא הופעלו, חלק מהתושבים התפנו בעצמם וחלק פונו בסיוע גופי שלטון מרכזי ומקומי וגופים מתנדבים.

התכניות הקיימות לפינוי לא היו מעשיות וברות ביצוע; תוכניות שעת פינוי ופתרונות פס"ח לא היו רלוונטיים במצב בו כמחצית המדינה נמצאה תחת איום הרקטות.

מן הראוי שהשלטון המרכזי בשיתוף השלטון המקומי יפיקו לקחים מאירועי המלחמה ויבחנו את מכלול הפתרונות הנדרשים לפינוי בחירום על יסוד המגבלות שנחשפו בתחום זה.

על ממשלת ישראל להכין תוכנית המספקת פתרונות פינוי מידיים לאוכלוסייה הנמצאת באזורי סיכון, שתוכל לספק די הצורך מקומות קליטה, שניתן יהיה להפעילה במצבי חירום כגון בשעה שמוכרז "מצב מיוחד בעורף"², ויקבעו בה הגופים האחראים להפעלת מערך ההיסעים, לפינוי האוכלוסייה ולתיאום בין הגופים הממלכתיים לבין הרשויות המקומיות.

ראוי שבמסגרת היערכותן של הרשויות המקומיות לפינוי אוכלוסייה בעת חירום הן יכינו בשיתוף עם משרד הפנים נוהל פינוי המגדיר את תפקידו של כל גורם בתהליך הפינוי, דרך ביצוע הפינוי על-ידי הרשות המקומית, לרבות תיעודו סוגי האוכלוסיות המיועדות לפינוי, והכנת מערך ממוחשב לניהול מעקב וקשר עם המתפנים.

ככל שמדובר בפינוי תושבים באזורי סיכון, בעיקר בעיתות בהן לא מופעלות תוכניות הפינוי הממלכתיות, נודעת חשיבות רבה לשיתוף הפעולה בין הרשויות המקומיות לבין הגופים התורמים וההתנדבותיים. התיאום בין גורמים אלה, עשוי להגביר את היעילות והאפקטיביות של פעולות בתחום זה, ולהבטיח הקצאת משאבים למקומות הנזקקים לכך. ראוי כי הרשויות המקומיות יגבשו נוהל עבודה עם הגופים ההתנדבותיים.

לאור פעילות החברה למתנ"סים³ והמתנ"סים המקומיים, במהלך המלחמה בתחום הפינוי, מן הראוי לשקול שילובם במערך החירום ולשתפם בהכשרות ובתרגולים במטרה שישעו בפינוי האוכלוסייה במצבי חירום.

2 על-פי סעיף 9 לחוק ההתגוננות, התשי"א-1951, רשאית הממשלה להכריז במדינה כולה או בשטח מסוים על "מצב מיוחד בעורף", אם שוכנעה כי סביר מאוד שתתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית. על פי סעיף 9 לחוק זה, "...רשאים הרמטכ"ל, סגנו, ראש אגף המטה הכללי בצבא ההגנה לישראל, ראש הג"א, או קצין בצבא ההגנה לישראל שדרגתו אלוף המשמש בתפקיד אלוף פיקוד... לתת, ככל שהדבר דרוש, לכל אדם, לסוג בני אדם או לציבור כולו, כל הוראה הנדרשת לשמירתם או להצלתם של חיי אדם או של רכוש", ובכלל זה להטיל חובה לשהות במקלטים או בחדרי בטחון או בבתים ובניינים אחרים, לאסור ולהגביל לימודים במוסדות חינוך ולתת הוראות לגבי ציוד אישי לצורכי התגוננות אזרחית.

3 החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בע"מ (להלן - החברה למתנ"סים) היא חברה ממשלתית הפועלת בשישה מחוזות. פעילותה ממומנת, בין היתר, מתרומות. המתנ"סים המקומיים הם ישויות משפטיות נפרדות. מנהלי המתנ"סים המקומיים הם עובדי החברה למתנ"סים, ושאר העובדים הם עובדי המתנ"סים המקומיים או הרשויות המקומיות.

ארגונים התנדבותיים

פעילות הגופים התורמים וההתנדבותיים והתיאום בינם ובין רשויות השלטון בעת המלחמה

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

פעולות הביקורת

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

הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה ובשבע רשויות מקומיות: עיריית טבריה, נהריה, צפת וקריית שמונה, המועצות המקומיות מר'אר ושלומי והמועצה האזורית מרום הגליל (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו). כמו כן התקיימו פגישות עם בעלי תפקידים בכירים ב-15 גופים תורמים והתנדבותיים, ציבוריים ופרטיים² שפעילותם

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

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

הכוללת הייתה נרחבת ביותר והקיפה את מרבית תחומי הסיוע ומספר רב של רשויות מקומיות.

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

עיקרי הממצאים

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

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

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

(ג) מקלטים: הרשויות המקומיות גם נושאות באחריות להכנת המקלטים ולתחזוקתם. המקלטים הקיימים, הציבוריים והפרטיים, אינם ערוכים לשהייה ממושכת בהם משום שנבנו לפי תפיסה שנקבעה בראשית שנות המדינה, ולפיה מקלט ישמש מקום מסתור לשעות אחדות עד יומיים-שלושה בלבד. במהלך ימי הלחימה בצפון נאלצו רבים מתושבי הצפון לשהות במקלטים זמן רב בימי הקיץ

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

4 תיק אב להפעלת העיריות בחירום; תיק האב להפעלת המועצות המקומיות בחירום; נוהלי משק לשעת חירום (להלן - מל"ח): נהלים בין-משרדיים למערך מל"ח וקובצי הנחיות לבעלי תפקידים בוועדות מל"ח המקומיות. פירוט בעניין זה ראו בפרק "ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום", עמ' 95.

5 ראו בפרק "פינוי אוכלוסייה בעת המלחמה", עמ' 121.

החמים, והתעורר צורך דחוף לספק למקלטים פריטי ציוד כדי להקל את השהייה בהם. הגופים התורמים וההתנדבותיים נרתמו לסייע גם בעניין זה.

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

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

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

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

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

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

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

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

לפי הנחיית ראש הממשלה, החל משרדו להפעיל ב-25.7.06, כשבועיים לאחר תחילת המלחמה, מרכז ניהול לאומי, שעל פי הגדרת מנכ"ל המשרד נועד, בין היתר, לרכז

ולתאם את מתן הסיוע לתושבי הצפון. נמצא כי פעילותו של מרכז הניהול בכל הנוגע לתיאום פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים הייתה מצומצמת, וכי הוא לא היה ערוך לתאם ולכוון את פעילותם של מאות הגופים שפעלו בצפון, ופעמים רבות לא הייתה התאמה בין הפעולות שעשו הגופים התורמים וההתנדבותיים ובין צורכי האוכלוסייה.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

סיכום והמלצות

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

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

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

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

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

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

