

ההיערכות הלאומית

לטיפול באירועי חירום בעורף

תקציר

רקע כללי

ההתמודדות עם אירועי חירום משמעותיים ורחבי היקף בעוצמתם ובמשכם, המתרחשים בעורף האזרחי של מדינת ישראל בעתות שגרה ובעתות לחימה, מחייבת היערכות מערכתית ובין-ארגונית של גופים רבים המשתתפים במאמץ הכולל לטיפול בו, ואיגום ומיצוי מיטביים של משאבים לאומיים.

העורף האזרחי נדרש למוכנות מיטבית לקראת קשת רחבה של אירועי חירום - החל מאירועי חירום המתרחשים בשגרה, בדרך כלל ללא התרעה מוקדמת (רעידות אדמה, אירועי מזג אוויר קיצוני, שרפות ועוד) (להלן - אירועי חירום בשגרה), וכלה באירועי חירום המתרחשים בעת מצבי לחימה או מלחמה כוללת שבה העורף מהווה יעד לירי של טילים, רקטות ופצצות מרגמה (כדוגמת פגיעה קשה בתשתיות עקב נפילת טילים) (להלן - אירועי חירום בלחימה). על פי איום הייחוס של צה"ל¹, בכל תרחיש עתידי של עימות עם מדינות וגורמים עוינים באזור, ישמש העורף יעד עיקרי לפגיעה נרחבת באמצעות מספר רב של טילים ורקטות, שתימשך מספר ימים ועד מספר שבועות.

ב-12.12.13 פקד את ישראל מזג אוויר חריג (להלן - סערת השלגים מ-2013). בשל היעדר חשמל ועקב חסימת צירי התנועה, האוכלוסייה באזור ירושלים, באזור יהודה והשומרון ובצפון הארץ נזקקה לסיוע, בעיקר בהספקת מזון ותרופות, ולפינוי רפואי. עקב כך נדרשו משרדי ממשלה וגופים רבים להקצות כוח אדם וציוד כדי לטפל בצרכים הדחופים של האוכלוסייה בעורף.

התנהלות הגופים בסערת השלגים מ-2013, שהייתה בגדר אירוע חירום של מזג אוויר חריג, אך מצומצם יחסית לתרחישים אפשריים אחרים, ואשר לא נגרמו בו אבדות בנפש, העלה על סדר היום, פעם נוספת, את סוגיית ההיערכות הלאומית לטיפול הכולל בעורף האזרחי, בדגש על סוגיית הסמכות והאחריות להכנתו לחירום ולטיפול בו באירועי חירום.

1 איום הייחוס הוא החלטה פיקודית המגדירה את האיומים המרכזיים בשנות התר"ש (תכנית רב-שנתית), שלקראתם יועמד המענה של צה"ל בבניין הכוח, והוא מבטא את סדרי העדיפויות לבניין הכוח. איום הייחוס משקלל בתוכו, בין היתר, את סבירות התממשות האיום, חומרתו ושיקולי בניין כוח כמו עלויות ומשך בנייה (מתוך "איום הייחוס הכללי לתר"ש 'תעוזה' 2014-2018", שפרסם אגף התכנון בצה"ל באוגוסט 2013).

בעבר קיבלו ממשלות ישראל מספר החלטות שנועדו להסדיר את נושא האחריות והסמכות לעורף בחירום ולשפר את מוכנותו לאירועי חירום בשגרה ובלחימה, ובין היתר החליטו להקים את פיקוד העורף (להלן - פקע"ר), להטיל את אחריות-העל לטיפול בכלל אירועי החירום בעורף על שר הביטחון, להקים רשות חירום לאומית (להלן - רח"ל) (בשנת 2007) ולהקים את המשרד להגנת העורף (בשנת 2011). עם זאת, הדבר לא הוביל לכדי פתרון שלם ומיטבי, ובעיות שונות שבו ועלו הן בתחום הכנת העורף והן בעניין הטיפול בו בעתות חירום.

ביוני 2014, עם סיום הביקורת ולפני העברת הטייטה של דוח הביקורת לגופים המבוקרים, החליטה הממשלה (החלטה מס' 1661) (להלן - החלטת הממשלה מיוני 2014) לבטל את המשרד להגנת העורף, להחזיר את שטח הפעולה של רח"ל למשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), וכן להחזיר לשר הביטחון את הסמכויות הנוגעות למשק לשעת חירום (להלן - מל"ח). באותה החלטה נקבע, כי ימונה בכפיפות לשר הביטחון ממונה לחירום ועורף, שישמש בתפקיד ראש רח"ל וממלא מקום קבוע של יושב ראש ועדת מל"ח עליונה, וכי שר הביטחון יבחן את האפשרות ל"קביעת משרה זו במקבילה למשרת מנכ"ל משרד ממשלתי". עוד נקבע בהחלטת הממשלה מיוני 2014, כי על שר הביטחון, בשיתוף המשרדים והגורמים הרלוונטיים, לגבש ולהציג לממשלה תכנית עבודה שנתית ורב-שנתית בכל היבטי הכנת העורף למצבי החירום למיניהם, וכי "בכלל זה יציגו שר הביטחון והשר לביטחון הפנים... הצעה להסדרת סמכויות בתחום האמור בין משרד הביטחון לבין המשרד לביטחון הפנים, לרבות הסדרה של סמכויות השר לביטחון הפנים באירועי חירום שלגביהם לא חל חוק ההתגוננות האזרחית", וכל זאת עד 1.11.14. ב-19.10.14 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2108) לדחות את מועד הצגת תכנית העבודה השנתית והרב-שנתית עד ל-1.2.15. נכון למועד עדכון הדוח, יוני 2015, טרם הוצגו התכניות.

בביקורת עלה, כי הפעולות שנקטו ממשלות ישראל והגופים הנוגעים בדבר, לרבות החלטת הממשלה מיוני 2014, לא הבשילו לכדי פתרון מקיף אשר מעוגן בתשתית נורמטיבית כוללת ומפורטת החיונית לצורך יישומו. שר הביטחון היה אמור להציג לממשלה תכנית עבודה שנתית ורב-שנתית, והוא והשר לביטחון הפנים אמורים היו להציג לממשלה את ההצעה להסדרת הסמכויות, כאמור לעיל, עד פברואר 2015. הליקויים והפערים הנובעים מהם, כפי שהם מוצגים בדוח, זה נמשכים שנים רבות, וראוי שהדברים יילקחו בחשבון במסגרת עבודת המטה המקדימה של תכנית העבודה ושל ההצעה להסדרה, כאמור. גם אירוע סערת השלגים מ-2013, כפי שנבחן בביקורת זו בהיבטים הרלוונטיים, מחזק מסקנה זאת היטב.

פעולות הביקורת

בדצמבר 2013, נוכח אירוע סערת השלגים מ-2013, הורה מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופט (בדימ') יוסף חיים שפירא, לערוך ביקורת מקיפה בעניין ההיערכות הלאומית לטיפול בעורף באירועי חירום. הביקורת נערכה בתקופה ינואר עד ספטמבר 2014 ועדכונים נעשו עד יוני 2015. אירוע סערת השלגים מ-2013 שימש בביקורת זו כ"מקרה בוחן", שבו האוכלוסייה בישראל נזקקה לסיוע בתחומים רבים וגופים רבים נחלצו לעזרתה, ואשר ממנו ניתן ללמוד על בעיות הארגון וההסדרה המערכתיות של הטיפול הלאומי בעורף בעתות חירום. עם זאת, יש להדגיש, כי אירוע סערת השלגים מ-2013 אינו דומה בהיקפו ובחומרתו לתרחישים המלחמתיים המתוארים באיום הייחוס של צה"ל, שצפוי כי יהיו קשים הרבה יותר מאירוע זה. יצוין, כי ביקורת זו לא התמקדה בבדיקת תפקודם של הגופים השונים באירוע סערת השלגים מ-2013.² יש לציין, כי בחלקה מהווה ביקורת זו גם ביקורת מעקב על דוחות קודמים של משרד מבקר המדינה בעניין היערכות העורף לחירום.³

לאחר סיום הביקורת ובמהלך סיכומה החל ב-8.7.14 מבצע "צוק איתן" ברצועת עזה, אשר במסגרתו היה העורף במרבית חלקי המדינה נתון למתקפת טילים, רקטות ופצצות מרגמה ונזקק לסיוע. יצוין, כי הביקורת לא בדקה את ההתרחשויות הקשורות במבצע "צוק איתן", ולא בחנה את ההתנהלות והתפקוד של הגופים האחראים לעורף במהלך המבצע. אולם, יש להדגיש, כי מבצע "צוק איתן" ממחיש ביתר שאת את החשיבות שבהכנה מיטבית של העורף להתמודדות עם קשת רחבה של אירועי חירום הן בעתות חירום והן בעתות לחימה.

יש לציין, כי משרד מבקר המדינה החליט סמוך לאחר תחילת מבצע "צוק איתן" להשהות את המשך הטיפול בדוח זה בכל הנוגע לקשר עם גורמי הביטחון הרלוונטיים עד לסיום המבצע, וזאת כדי לא להקשות על פעילותם במבצע.

הביקורת נערכה בעיקר במשהב"ט, במשרד להגנת העורף, במשרד לביטחון הפנים, במשרד הפנים, במטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל), בצה"ל ובמשטרה. כמו כן נערכו בדיקות השלמה ברשות הארצית לכבאות והצלה, במגן דוד אדום (להלן - מד"א), בחברת החשמל לישראל (להלן - חברת החשמל) ובארבע רשויות מקומיות - עיריית ירושלים, עיריית צפת, המועצה האזורית גוש עציון והמועצה המקומית בית ג'אן. עורכי הביקורת נפגשו גם עם בעלי תפקידים בכירים בגופים הרלוונטיים האחראים לעורף ולטיפול בו, לרבות ראש הממשלה, שר הביטחון, השר להגנת העורף, השר לביטחון הפנים ושר הפנים, עם ראשי ארבע הרשויות המקומיות דלעיל, ועם מי ששימשו בעבר בתפקידים בכירים בחלק מאותם גופים.

2 לאחר אירוע סערת השלגים מ-2013 קיימה ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת, בראשות ח"כ מירי רגב, מספר דיונים "במטרה לבחון לעומק את התנהלותם של משרדי הממשלה וגופי ההצלה השונים אשר לקחו חלק בטיפול באירועי הסופה". ב-10.2.14 הגישה הוועדה לראש הממשלה את המסקנות וההמלצות המרכזיות שלה.

3 מבקר המדינה, היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (2007); מבקר המדינה, השרפה בכרמל - דצמבר 2010, מחדלים, כשלים ומסקנות (יוני 2012); מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, הפרק על "ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום" (2011); מבקר המדינה, דוח שנתי 63 (2013), הפרק על "היבטים בהיערכות העורף לחירום", עמ' 181.

הליקויים העיקריים

ליקויים במערך הארגוני ובתשתית הנורמטיבית

שאלת ארגונו של המערך, שיהיה אחראי להכין את העורך לחירום ולטפל בו בעת אירועי חירום, העסיקה את ממשלות ישראל במהלך השנים, ולצורך כך אף הוקמו מספר ועדות וצוותים מיוחדים שבדקו את הנושא והגישו את המלצותיהם בדבר השינויים הנדרשים במערך הטיפול בעורף. ברם, לא נמצא שההמלצות של הוועדות והצוותים האמורים עלו לדיון בממשלות השונות, וממילא הן לא יושמו.

עדיין ישנם ליקויים במערך הארגוני ובתשתית הנורמטיבית בתחום הטיפול בעורף בחירום. התשתית הנורמטיבית עודה מורכבת ובלתי שלמה, היא אינה מגדירה בבהירות את חלוקת האחריות בין כל הגורמים העוסקים בתחום זה, ועל כן, מקשה את שיתוף הפעולה והתיאום המיטבי בין הגופים העוסקים בכך. הליקויים המסתמנים בתחומי האחריות והסמכות של הגופים הרלוונטיים בעת פעילותם באירועי חירום בשגרה ובלחימה עדיין רבים, ועקב כך כל גוף מפרש עניינים הקשורים לפעולותיו ולאחריותו בצורה שונה. הליקויים האמורים באו לידי ביטוי מוחשי, פעם נוספת, במסגרת ההתארגנות וההתנהלות של הגופים הרלוונטיים שפעלו באירוע סערת השלגים מ-2013. החלטת הממשלה מיוני 2014 היא אמנם חשובה ומשמעותית לעניין הארגון מחדש של הטיפול בעורף בחירום, אך עדיין אינה נותנת מענה שלם לליקויים מרכזיים במערך הארגוני ובתשתית הנורמטיבית.

1. היעדר הסדר חקיקתי מקיף לטיפול בעורף בחירום

העובדה שאין עדיין הסדר חקיקתי מקיף בעניין העורף, היא בגדר ליקוי חמור המקשה זה שנים על הפעילות של הגופים המטפלים בעורף בחירום ועל התיאום ביניהם. השלמת ההסדרה בתחומים אלו היא מהותית לצורך שיפור היכולת של הגופים הרלוונטיים לממש באופן מיטבי את ייעודם ואת תפקודם בחירום, כפי שאף עלה בסערת השלגים מ-2013 ומודגם בביקורת זו.

גם החלטת הממשלה מיוני 2014 אינה נותנת מענה לליקויים הנובעים מהיעדר הסדר חקיקתי מקיף; ובמועד עדכון הדוח, יוני 2015, לא חל שינוי במצב. בעת התרחשות אירוע חירום, ואפילו באירוע מצומצם דוגמת סערת השלגים מ-2013, מצב זה עלול לגרום לאי-בהירות בעניין חלוקת תחומי האחריות בין שר הביטחון לבין השר לביטחון הפנים, וכן בין כל הגופים המטפלים בעורף בחירום הכפופים להם.

2. ליקויים ביכולת מימוש אחריותו של משהב"ט

על אף החלטת הממשלה מיוני 2014, שבין היתר קבעה שיש להחזיר את שטח הפעולה של רח"ל למשהב"ט, וכן להחזיר לשר הביטחון את הסמכויות הנוגעות למל"ח, קיימים עדיין ליקויים משמעותיים המונעים ממשהב"ט ומצה"ל לטפל בעורף באופן מיטבי בהכנתו לחירום וטיפול בו בשעת אירוע חירום. לדוגמה: החלטת הממשלה מס' 1577 (להלן - החלטה 1577) המטילה את אחריות-העל לכלל מצבי החירום בעורף על שר הביטחון, אינה מבהירה מה כולל המונח "אחריות-על". כמו כן, ההחלטה אינה מעניקה לרח"ל (ומערך מל"ח בתוכה), שהיא הגוף שבאמצעותו אחראי שר הביטחון להכין את המשק לחירום, את הסמכות לאכוף את הנחיותיה על משרדי הממשלה ועל הגופים הרלוונטיים בנוגע לתחומי הטיפול בעורף האזרחי.

3. ליקויים ביכולת מימוש אחריותו של המשרד לביטחון הפנים

נמצאו ליקויים בנוגע למימוש האחריות של המשרד לביטחון הפנים בהכנת העורף לחירום, זאת בהתייחס ליעודו של המשרד, לגופים הרלוונטיים שעליהם הוא אחראי, לסוגיית הניהול, הפיקוד והשליטה של המשטרה באירועי חירום, ולעניין שיתוף הפעולה של המשטרה עם צה"ל ועם פקע"ר.

**הסדרת האחריות לעורף בחירום -
הקמתו וביטולו של המשרד להגנת העורף**

בהקמת המשרד להגנת העורף היה משום שינוי מהותי בתחומי האחריות והניהול של מערך העורף בשגרה ובחירום. תהליך הקמת משרד זה לא לווה גם בהסדרת סמכויותיו ודרכי פעולתו ובהסדרה של חלוקת האחריות בינו לבין הגופים השונים המעורבים בטיפול בעורף.

תהליך הקמת המשרד להגנת העורף הוביל לחילוקי דעות קשים בין המשרד להגנת העורף לבין משהב"ט ופקע"ר, בייחוד בתחום התשתית הנורמטיבית וניהול התקציב. משכך, גם בתקופת קיומו של המשרד להגנת העורף, מינואר 2011 ועד ביטולו ביוני 2014, נותרו ליקויים ופערים רבים בתחום הטיפול בהיערכות העורף לאירועי חירום בשגרה ובלחימה, והתארכה לשווא התקופה שבה הכנת העורף לחירום לא הייתה יעילה ומיטבית.

ההמלצות העיקריות

1. מאירועי חירום שהתרחשו בישראל עולה, שאחריות אחודה, הן להכנת העורף האזרחי לחירום והן לטיפול בו בעת חירום, עשויה לתרום לטיפול טוב יותר, בין היתר, בשל שמירת הרציפות בין מי שמכין את העורף לחירום ומכיר את יכולותיו ומגבלותיו לבין מי שמטפל בו בחירום. משכך, ראוי שבמסגרת ההצעה להסדרת הסמכויות, שעל שר הביטחון והשר לביטחון הפנים להציג לממשלה, בהתאם להחלטת הממשלה מיוני 2014, ימליצו השרים על הגורם שיהיה האחראי לטיפול במאמץ האזרחי בעורף באירועי חירום בעת שגרה ובאירועים שהם בגדר "אסון המוני" או אירועי חירום בעת לחימה, שבהם תישאר המשטרה אחראית למאמץ המבצעי (הנקרא גם ציר הפיקוד והשליטה). במסגרת זו, עליהם גם להבהיר את משמעותה של החלטה 1577, וזאת בהתייחס לחלוקת תחומי האחריות והסמכות ביניהם, או לחלופין להמליץ לממשלה לבטלה.
2. על השר לביטחון הפנים לשקול להכריז, מכוח פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה), על גופים נוספים כגופי הצלה, דוגמת גופי תשתית כמו חברת החשמל, וזאת נוכח היותם גורם חיוני בטיפול בעורף באירועי חירום, כפי שעלה באירוע סערת השלגים מ-2013.
3. הסדר חקיקתי מקיף הוא חיוני ביותר למימוש היכולת הארגונית לטפל בעורף באירועי חירום. מן הראוי שראש הממשלה ינחה את כל הגורמים הנוגעים בדבר לקדם ולסכם את הטיפול בהסדר חקיקתי מקיף בתחום האחריות לעורף בשגרה ובלחימה, ולהביא את הסוגיה לדיון ולהחלטה בפני הממשלה - ויפה שעה אחת קודם.

כיוון שהממשלה הטילה על שר הביטחון, בשיתוף עם המשרדים והגורמים הרלוונטיים, להכין "תכנית שנתית ורב-שנתית בכל היבטי הכנת העורף למצבי החירום למיניהם", ראוי ששר הביטחון יכלול בתכנית זו חלוקת אחריות ברורה בין רח"ל, מל"ח ופקע"ר, וישקול האם להמליץ לממשלה להקנות למשהב"ט סמכויות להנחות משרדי ממשלה וגופים אחרים בעניין היערכות העורף לחירום. על הממשלה לדון בתכנית בהקדם, עליה להבטיח שיש בה הסדרה כוללת של כל מערך הטיפול בעורף בעתות חירום בשגרה ובלחימה, ולאשרה בהתאם. נוסף על כך, על הממשלה, ובראשה ראש הממשלה, לקדם ללא דיחוי את קבלת ההחלטות שיתחייבו מכך, וזאת לצורך חיזוק מוכנות העורף לחירום ולתיקון הליקויים הרבים הקיימים בתחום זה, וכן כדי להבטיח יציבות וטיפול מיטבי בעניין העורף.

4. כחלק מהסדרת הנושא של הכנת העורף לחירום, על משרדי הממשלה ועל הגופים הרלוונטיים להתאים מסגרת תקציבית ייעודית וייחודית לתחום זה, ולהביאה לאישור הממשלה. על תקציב זה לכלול שיפור מוכנות העורף לחירום בהיבטים שונים ובכל הגופים הרלוונטיים. יש מקום, כי תקציב זה ימשיך להיות מעוגן בסעיף נפרד מסעיפי תקציב קיימים, דוגמת תקציב הביטחון, וכי הממשלה או גוף שיוסמך על ידה יקבעו מנגנון פיקוח מטעמם, שיבטיח כי תקציב זה מממש את יעדיו, כפי שייקבע. כמו כן ראוי, כי כל קיצוץ מתקציב זה, אם יתבקש כזה, יחייב אישור מקדים של מנגנון הפיקוח.

5. נוכח החלטת הממשלה מיוני 2014 להחזיר למשהב"ט את רח"ל (ומל"ח בכללה), שבעקבותיה הוטלה על שר הביטחון אחריות ישירה גם לטיפול בעורף וגם לטיפול בחזית הצבאית, ראוי שגופים אלו, ובמיוחד העומדים בראשם, ייערכו לכך כנדרש. בין היתר, יידרש משהב"ט לבחון את הצורך בעריכת שינויים בהיבטים ארגוניים ובהיבטים נוספים, כדי לשפר את הטיפול בעורף ולהביא לידי ביטוי את יכולותיו ויתרונותיו הייחודיים, ולהבטיח בעתיד טיפול מיטבי בעורף בשגרה ובחירום.

סיכום

במלחמת לבנון השנייה נחשפו כשלים רבים, בהם חמורים ביותר, הנוגעים למוכנות העורף לחירום ולטיפול בו במהלך המלחמה. בהתאם לאיום הייחוס העדכני של צה"ל, האיום על העורף גדל משמעותית מאז מלחמת לבנון השנייה, הן מבחינת כמות הטיילים והרקטות והן מבחינת איכותם, דיוקם ועוצמת ההרס שלהם.

למרות הפעולות שנקטו בעניין זה הגופים הרלוונטיים מאז מלחמת לבנון השנייה, הרי שבמועד עדכון הדוח, יוני 2015, עדיין קיימים ליקויים ופערים רבים ביכולתם של הגופים הרלוונטיים להכין את העורף לאירועי חירום, שעיקרם מפורט בדוח, ושרובם ידועים כבר שנים רבות, ולמרות זאת לא התקדם הטיפול בהם כנדרש, ומשכך הגיעה העת למצוא להם מענה. החלטת הממשלה מיוני 2014, שבין היתר קבעה שיש להחזיר את שטח הפעולה של רח"ל למשהב"ט, וכן להחזיר לשר הביטחון את הסמכויות הנוגעות למל"ח, היא אמנם חשובה ומשמעותית לעניין הארגון מחדש של הטיפול בעורף בחירום, אך עדיין אינה נותנת מענה שלם לליקויים ולפערים מרכזיים במערך הארגוני ובתשתית הנורמטיבית. העובדה שאין עדיין הסדר חקיקתי מקיף בעניין העורף, היא בגדר ליקוי חמור, המקשה זה שנים על הפעילות של הגופים המטפלים בעורף בחירום ועל התיאום ביניהם.

עדיין ישנם ליקויים ופערים במערך הארגוני ובתשתית הנורמטיבית בתחום הטיפול בעורף בחירום. התשתית הנורמטיבית עודה מורכבת ובלתי שלמה, היא אינה מגדירה בבהירות את חלוקת האחריות בין כל הגורמים העוסקים בתחום זה, ועל כן, מקשה את שיתוף הפעולה והתיאום המיטבי בין הגופים העוסקים בכך. הליקויים והפערים האמורים באו לידי ביטוי מוחשי, פעם נוספת, במסגרת ההתארגנות וההתנהלות של הגופים הרלוונטיים שפעלו באירוע סערת השלגים מ-2013.

הממשלה החליטה ביוני 2014, ששר הביטחון והשר לביטחון הפנים יציגו לממשלה הצעה להסדרת סמכויות ביניהם, ובאוקטובר 2014 דחתה את מועד הצגת עבודת המטה עד ל-1.2.15. ראוי שבמסגרת זו ישקלו שר הביטחון והשר לביטחון הפנים האם להמליץ כי יוקנו להם הסמכויות הדרושות לצורך הטיפול בכל הנושאים הקשורים להכנת העורף לחירום והטיפול בו באירועי חירום, ושבמסגרתן הם יוכלו להוביל שינויי חקיקה ולממש כראוי את החלטות הממשלה בתחום זה. על הממשלה, ובראשה ראש הממשלה, לקדם ללא דיחוי את קבלת ההחלטות שיתחייבו מההצעה להסדרה שיגישו שר הביטחון והשר לביטחון הפנים.

נוסף על כך, ראוי ששר הביטחון, בשיתוף עם השרים הרלוונטיים, יקדם חקיקה של הסדר מקיף, שירכז את כל העניינים הנוגעים לטיפול בעורף באירועי חירום, יקבע את מדרג הסמכויות ותחומי האחריות של כל אחד משרדי הממשלה ומהגופים המטפלים בעורף בחירום, וכן יבהיר את יחסי הגומלין ביניהם. כמו כן, ראוי לפעול לחיזוקן של הרשויות המקומיות בתחום היערכותן לחירום, בין היתר באמצעות תיקוני חקיקה. על משרדי הממשלה ועל הגופים הרלוונטיים להתאים מסגרת תקציבית ייעודית וייחודית לתחום זה ולהביאה לאישור הממשלה.

הטיפול בכל ענייני העורף חשוב ומשמעותי במיוחד, משום שאין לדעת מתי יתרחש אירוע החירום הבא, וייתכן שאף יהיה מדובר באירוע שאין לגביו התרעה מספקת, דוגמת אירוע מלחמתי הקורה בהפתעה או רעידת אדמה קשה, ומכאן שיש להימנע מעיכובים נוספים, ויש לפעול לתיקון פני הדברים בדחיפות.



מבוא

ההתמודדות עם אירועי חירום משמעותיים ורחבי היקף בעוצמתם ובמשכם, המתרחשים בעורף האזרחי של מדינת ישראל בעתות שגרה ובעתות לחימה, מחייבת היערכות מערכתית ובין-ארגונית של גופים רבים המשתתפים במאמץ הכולל לטיפול בו ואיגום ומיצוי מיטביים של משאבים לאומיים. הצלת חיים בעורף מחייבת פיקוד ושליטה יעילים, כדי להבטיח הפעלה יעילה ומשולבת של כוח אדם וציוד בהיקפים גדולים, וכן טיפול שוטף בצרכים אזרחיים, שנועדו לשמור על מרקם החיים הבסיסי בכל התחומים ובעיקר בתחומי הבריאות, התברואה, הכלכלה והרווחה.

הג"א הוקם בשנת 1948, ופעילותו עוגנה בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א). בחוק הג"א נקבע, כי ייעוד הג"א הוא לנקוט את האמצעים הדרושים להגנת האוכלוסייה מפני תקיפות גורמים עוינים. במשך שנים עסק הג"א, בתקופות שגרה ובעת מלחמות ואירועי לחימה, בפעילות הקשורה להתגוננות אזרחית.

התודעה הלאומית בדבר נחיצותו של גוף, שיהיה אחראי לטיפול בעורף באירועי חירום מלחמתיים, התגברה משמעותית לאחר מלחמת המפרץ הראשונה בינואר 1991, שבמהלכה שיגרה עיראק לעבר ישראל 39 טילים, שגרמו לפגיעתם של עשרות אנשים ולמותם של שניים, וכן להרס כבד של בתים ומבנים ולנזק גדול ברכוש. כלקח ממלחמת המפרץ הראשונה החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בנובמבר 1991, כי "יוקם בצה"ל פיקוד עורף למרחב העירוני הצפוף של מדינת ישראל"⁴.

העורף האזרחי נדרש למוכנות מיטבית, במשאבים העומדים לרשות מדינת ישראל, לקראת קשת רחבה של אירועי חירום - החל מאירועי חירום המתרחשים בשגרה, בדרך כלל ללא התרעה מוקדמת, דוגמת קריסת מבנים עקב פיצוץ שנגרם מדליפת גז, אירועי מזג אוויר קיצוני, שרפות, פליטת חומרים מסוכנים ואף רעידות אדמה, וכלה באירועי חירום המתרחשים בעת מצבי לחימה או מלחמה כוללת, שבה העורף מהווה יעד להפגזות ולירי של טילים, רקטות ופצצות מרגמה. על פי איום הייחוס של צה"ל⁵, בכל תרחיש עתידי של עימות עם מדינות וגורמים עוינים, ישמש העורף יעד עיקרי לפגיעה נרחבת באמצעות טילים ורקטות שתימשך מספר ימים ועד מספר שבועות. על פי איום הייחוס לעורף⁶, שפרסמה רח"ל⁷, צפויים בעת מלחמה מאות הרוגים ואלפי פצועים וכן פגיעה בפעילות הכלכלית ובפעילויות חיוניות אחרות בישראל.

שיפור ההיערכות והמוכנות לטיפול בעורף באירועי חירום, הן בעתות שגרה והן בעתות לחימה, חיוני לצורך טיפול מיטבי באוכלוסייה בהתרחש אירוע חירום, ולחזוק כושר העמידה של האוכלוסייה בעורף בפני האיומים. החשיבות של מוכנות העורף לחירום הודגמה ביתר שאת במהלך מלחמת לבנון השנייה ביולי-אוגוסט 2006, שבה ספג העורף ירי מסיבי של אלפי רקטות שגרמו לפגיעות קשות בנפש וברכוש. מאז מלחמת לבנון השנייה החרף האיום הקונבנציונאלי של ירי טילים ורקטות על העורף, הן מבחינת כמות הטילים והרקטות והן מבחינת איכותם, דיוקם ועוצמת ההרס שלהם.

לאחר תום מלחמת לבנון השנייה נקלע העורף של מדינת ישראל לאירועי חירום שבשגרה, דוגמת השרפה בכרמל (בדצמבר 2010) וסערת השלגים (בדצמבר 2013); ואירועי חירום בלחימה דוגמת

4 החלטה מס' 172 של ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי מ-13.11.91.

5 ראו הערת שוליים מס' 1.

6 "איום ייחוס לאומי לעורף - החלטה ניהולית של שר הביטחון/ממשלת ישראל, המגדירה את מצרף האיומים המרכזיים (עוין, טבע, תאונה, תקלות) על העורף, המהווה את הבסיס לבניין הכוח ולהיערכות העורף, תוך שהוא לוקח בחשבון שיקולים לאומיים-אזרחיים ולוונטיים המשפיעים על היערכות העורף" (מתוך "איום הייחוס הלאומי לעורף 2009-2012", שפרסמה רשות החירום הלאומית בדצמבר 2009). נכון למועד סיום הביקורת, יוני 2014, איום הייחוס לעורף טרם התעדכן.

7 פירוט לגבי רח"ל - ראו בהמשך.

מבצע "עופרת יצוקה" (בדצמבר 2008), מבצע "עמוד ענן" (בנובמבר 2012), הסלמה ברצועת עזה (במרץ 2014) ומבצע "צוק איתן" (ביולי-אוגוסט 2014).

סערת השלגים מ-2013: ב-12.12.13 פקד את ישראל מזג אוויר חריג, שנמשך מספר ימים. בלילה שבין 12.12.13 ל-13.12.13 נחסמו מספר כבישים עקב השלג הכבד, ומאות מכוניות נתקעו בכבישים רבים, חלקם עורקי תחבורה מרכזיים, דוגמת כביש תל אביב-ירושלים (מס' 1), כביש מס' 443 ממחסום מכבים עד לירושלים, וכביש נוף כנרת מראש פינה לצפת. באותו לילה חילצה המשטרה, בסיוע כוחות נוספים, כ-2,400 אנשים מכלי הרכב שנתקעו בצירים האמורים. המפונים נלקחו למרכזי פינוי מאולתרים בירושלים, במבשרת ציון, בעטרות, בבית חורון ובמודיעין. בשל חסימת הצירים והתגברות השלג, נחסמה התנועה לערים ירושלים וצפת וליישובים באזור ירושלים וגוש עציון, באזור יהודה והשומרון ובצפון הארץ. משכך, נדרשו משהב"ט וצה"ל לסייע באמצעות כוח אדם, ציוד וכלים, דוגמת נגמ"שים ומסוקים, לחילוץ והצלה ולהספקת ציוד מיוחד כמו גנרטורים. כמו כן, נותק זרם החשמל לכ-60,000 בתי אב במספר יישובים בישראל ובאזור יהודה והשומרון, בעיקר בשל קריסת ענפים ועצים על קווי מתח.

ב-13.12.13 בבוקר הטיל ראש הממשלה, בנימין נתניהו, על השר לביטחון הפנים דאז, יצחק אהרונוביץ', את האחריות לניהול אירוע סערת השלגים. כפי שעלה, בשל היעדר חשמל ועקב חסימת צירי התנועה במהלך הסערה, האוכלוסייה באזורים האמורים נזקקה לסיוע, בעיקר בהספקת מזון ותרופות, ולפינוי רפואי. עקב כך נדרשו משרדי ממשלה וגופים רבים, דוגמת המשטרה, צה"ל וחברת החשמל, להקצות משאבים של כוח אדם וציוד כדי לטפל בצרכים הדחופים של האוכלוסייה בעורף.

התנהלות הגופים בסערת השלגים מ-2013, שהייתה בגדר אירוע חירום של מזג אוויר חריג, אך מצומצם יחסית לתרחישים אפשריים אחרים, ואשר לא נגרמו בו אבדות בנפש, העלה על סדר היום, פעם נוספת, את סוגיית ההיערכות הלאומית לטיפול בעורף האזרחי, בדגש על סוגיית הסמכות והאחריות להכנתו לחירום ולטיפול בו באירועי חירום.

בעבר קיבלו ממשלות ישראל מספר החלטות שנועדו להסדיר את נושא האחריות והסמכות לעורף בחירום ולשפר את מוכנותו לאירועי חירום בשגרה ולאירועי חירום בלחימה, ובין היתר החליטו להקים את פקע"ר, להטיל את אחריות העל לטיפול בכלל אירועי החירום בעורף על שר הביטחון, להקים את רח"ל ולהקים את המשרד להגנת העורף (בעניינים אלו ראו הרחבה בהמשך). עם זאת, הדבר לא הוביל לכדי פתרון שלם ומיטבי, ובעיות רבות טרם באו על פתרונן הן בתחום הגדרת הסמכויות והאחריות בהכנת העורף והן בעניין הטיפול בו בעתות חירום.

ביוני 2014 עם סיום הביקורת, לפני העברת טיוטת דוח הביקורת לגופים המבוקרים, החליטה הממשלה (החלטה מס' 1661) "להעביר את שטח הפעולה של רשות החירום הלאומית (רח"ל) מהמשרד להגנת העורף למשרד הביטחון"; "להחזיר לשר הביטחון את הסמכויות שהוקנו לשר להגנת העורף... שעניינן תכנון המשק החיוני של המדינה לשעת חירום והפעלתו בשעת חירום"; "לבטל את המשרד להגנת העורף"; "ימונה, בכפיפות לשר הביטחון, ממונה לחירום ועורף, שישמש בתפקיד ראש רח"ל"; "שר הביטחון, בשיתוף עם המשרדים והגורמים הרלוונטיים, יגבש ויציא לממשלה עד ליום 1.11.2014, תכנית עבודה שנתית ורב שנתית בכל היבטי הכנת העורף למצבי החירום למיניהם. בכלל זה יציגו שר הביטחון, והשר לביטחון הפנים, עד ליום 1.11.2014, הצעה להסדרת סמכויות בתחום האמור בין משהב"ט לבין המשרד לביטחון הפנים, לרבות הסדרה של סמכויות השר לביטחון הפנים באירועי חירום שלגביהם לא חל חוק ההתגוננות האזרחית" (בעניין החלטה זו ראו הרחבה בהמשך). באוקטובר 2014 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2108) לדחות את מועד הצגת תכנית העבודה השנתית והרב-שנתית עד ל-1.2.15. נכון למועד עדכון הדוח, יוני 2015, טרם הוצגו תכניות אלה.

פעולות הביקורת

נוכח אירוע סערת השלגים מ-2013, הורה מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לערוך ביקורת מקיפה בעניין "ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף". הביקורת התקיימה בתקופה ינואר עד ספטמבר 2014 ועדכונים נעשו עד יוני 2015. בחלקה מהווה ביקורת זו גם ביקורת מעקב על דוחות קודמים של משרד מבקר המדינה בעניין היערכות העורף לחירום⁸. אירוע סערת השלגים מ-2013 שימש בביקורת זו כ"מקרה בוחן" נוסף, שבו האוכלוסייה בישראל נזקקה לסיוע בתחומים רבים וגופים רבים נחלצו לעזרתה, ואשר ממנו ניתן ללמוד על בעיות הארגון וההסדרה המערכתיות של הטיפול הלאומי בעורף בעתות חירום. עם זאת, יש להדגיש, כי אירוע סערת השלגים מ-2013 אינו דומה בהיקפו ובחומרתו לתרחישים המלחמתיים המתוארים באיום הייחוס של צה"ל, שהם קשים הרבה יותר מאירוע זה. עוד יש להדגיש, כי ביקורת זו לא התמקדה בבדיקת ההיערכות של הגופים השונים לקראת אירוע של מזג אוויר קיצוני ואף לא בבחינת התנהלותם ותפקודם בשטח במהלך אירוע סערת השלגים מ-2013.

לאחר סיום הביקורת ובמהלך סיכומה החל ב-8.7.14 מבצע "צוק איתן" ברצועת עזה אשר במסגרתו היה העורף במרבית חלקי המדינה נתון למתקפת טילים, רקטות ופצצות מרגמה ונזקק לסיוע. יצוין, כי הביקורת לא בדקה את ההתרחשויות הקשורות במבצע "צוק איתן", ולא בחנה את ההתנהלות והתפקוד של הגופים האחראים לעורף במהלך המבצע. עם זאת, יש להדגיש, כי מבצע "צוק איתן" ממחיש ביתר שאת את החשיבות שבהכנה מיטבית של העורף להתמודדות עם קשת רחבה של אירועי חירום הן בעתות חירום והן בעתות לחימה, אם כי אינו מייצג, כאמור, את התרחיש הצפוי לעורף על פי איום הייחוס, שיהיה חמור יותר משמעותית.

משרד מבקר המדינה בחן את הארגון והתשתית הנורמטיבית הנוגעים למערך של הכנת העורף לחירום והטיפול בו באירועי חירום, והוא מפרט את עיקרם בדוח זה ואת הליקויים העיקריים המונעים הכנה מיטבית של העורף לחירום וטיפול יעיל בעורף בעת שמתרחש אירוע חירום. נוסף על כך, סקר משרד מבקר המדינה בקצרה את התהליכים הארגוניים הנוגעים להכנת העורף לחירום ולטיפול בו באירועי חירום, ובחן את השינויים המרכזיים שנערכו בשנים האחרונות בתחום זה, ובמרכזם הקמת המשרד להגנת העורף וביטולו, וההשלכות שהיו למהלך זה על הטיפול בעורף.

הביקורת נערכה בעיקר במשהב"ט, במשרד להגנת העורף (שביוני 2014, החליטה הממשלה על ביטולו), במשרד לביטחון הפנים, במשרד הפנים, במל"ל, בצה"ל ובמשטרה. כמו כן נערכו בדיקות השלמה ברשות הארצית לכבאות והצלה, במד"א, בחברת החשמל ובארבע רשויות מקומיות - עיריית ירושלים, עיריית צפת, המועצה האזורית גוש עציון והמועצה המקומית בית ג'אן. עורכי הביקורת נפגשו גם עם ממלאי תפקידים בכירים בגופים הרלוונטיים האחראים לעורף ולטיפול בו, לרבות ראש הממשלה, שר הביטחון, שר להגנת העורף, השר לביטחון הפנים ושר הפנים, עם ראשי ארבע הרשויות המקומיות האמורות, וכן עם מי ששימשו בעבר בתפקידים בכירים בחלק מאותם גופים. המספר הגדול של בעלי התפקידים שאיתם נפגשו צוות הביקורת נובע מחשיבות נושא הביקורת ומהיקפה.

מעריך הטיפול בעורף - ארגון ותשתית נורמטיבית

כדי להבהיר את הרקע הכללי לליקויים הקיימים במעריך הטיפול בעורף, כפי שהדברים מפורטים בהמשך, להלן פירוט התהליכים העיקריים בנושא זה שקרו בעבר:

ארגון הטיפול בעורף - סקירת תהליכים עיקריים בעבר

שאלת ארגונו של המעריך, שיהיה אחראי להכין את העורף לחירום ולטפל בו בעת אירועי חירום, העסיקה את ממשלות ישראל במהלך השנים, ולצורך כך אף הוקמו מספר ועדות וצוותים מיוחדים שבדקו את הנושא והגישו את המלצותיהם בדבר השינויים הנדרשים במעריך הטיפול בעורף. רוב ההמלצות הציבו על הצורך לשנות את המצב הקיים ולהעביר את האחריות לטיפול בעורף, וכחלק ממנה גם את פקע"ר, למשרד לביטחון הפנים, וזאת על בסיס הטענה כי לשר הביטחון ולרמטכ"ל לא יהיה קשב בזמן לחימה לקבלת החלטות בנוגע לטיפול בעורף, וכי יכולתם של משהב"ט וצה"ל לטפל בענייני העורף תהיה מוגבלת בזמן לחימה.

דוח מבקר המדינה שפורסם ביולי 2007 בנושא "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה" (להלן - הדוח על מלחמת לבנון השנייה) סקר את החלטות הממשלה המרכזיות בנושא זה ואת ההמלצות של חלק מהוועדות ושל חלק מהצוותים המיוחדים שהוקמו בשנים עברו בנוגע להיערכות הלאומית לטיפול בעורף בחירום.

כפי שכבר נכתב בדוח מבקר המדינה על מלחמת לבנון השנייה, לא נמצא שההמלצות של הוועדות והצוותים המיוחדים באותן שנים בנוגע למעריך הטיפול בעורף הובאו לדיון בממשלות השונות, וממילא הן לא יושמו.

בתחילת שנת 2007 גיבש צוות של המל"ל הצעה לתפיסה כוללת לטיפול בעורף ולאופן חלוקת האחריות בין הגופים, והמליץ, כי בטווח הרחוק תוטל האחריות לטיפול בעורף על השר לביטחון הפנים.

בפברואר 2007 החליט ראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט, כי הטיפול בנושא העורף יישאר במשהב"ט, ולא קיבל את המלצת המל"ל ולא המלצות דומות של ועדות וצוותים שבדקו נושא זה בעבר, להעבירו למשרד לביטחון הפנים. עקב כך החליטה הממשלה⁹ באפריל 2007 להטיל על שר הביטחון את אחריות-העל לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום, ובדצמבר 2007 החליטה¹⁰ על הקמת רח"ל אשר תשמש מטה מתאם ליד שר הביטחון כדי לסייע לו לממש את אחריות-העל שהוטלה עליו (בעניין שר הביטחון ורח"ל ראו בהמשך).

בפברואר 2008 החליטה הממשלה (החלטה מס' 3128) להקים ועדה בראשות יו"ר ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה דאז כדי "לבחון את אופן ניהול 'החזית האזרחית' בחירום". בפברואר 2009 הגישה הוועדה את המלצותיה, וביניהן להטיל את האחריות והסמכות להיערכות ולהפעלת מערך החזית האזרחית בשגרה ובחירום על המשרד לביטחון הפנים. הוועדה ציינה, כי "העברת האחריות

9 החלטה מס' 1577 מ-15.4.07.

10 החלטה מס' 43 ב-19.12.07.

והסמכות כאמור מחייבת עבודת תכנון והיערכות מקיפה של המשרד לביטחון הפנים". גם המלצותיה של ועדה זו לא התקבלו.

ביונאר 2011 החליטה הממשלה למנות שר לעניין הגנת העורף, ולאחר מכן החליטה¹¹ להעביר את תחום הפעולה של רח"ל, שמטה מל"ח ארצי שולב בה, ממשלה"ט למשרד להגנת העורף (הרחבה בעניין המשרד להגנת העורף ראו בהמשך).

בעקבות חילוקי דעות שהתעוררו בין משהב"ט לבין המשרד להגנת העורף, סמוך לאחר הקמתו, בנושאים הקשורים לאחריות לעורף בחירום, החליט ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, בדיון שהתקיים באוגוסט 2012 בנושא "מוכנות החזית האזרחית לשעת חירום", כי "לאור המחלוקות השונות שעלו במהלך הדיון בנוגע לאחריות על העורף בשעת חירום", על המל"ל, בתיאום עם הגופים הרלוונטיים, להבהיר את "תחומי האחריות בין המשרדים השונים בנושא". בהתאם לכך גיבש המל"ל את המלצתו, שלפיה בשלב ראשון יוטל נושא הכנת העורף לחירום על המשרד להגנת העורף, ולאחר כשלוש שנים יעבור לאחריותו של המשרד לביטחון הפנים. כפי שעלה, בסופו של דבר המלצת המל"ל לא התקבלה.

ביוני 2014, סמוך למועד סיום הביקורת, והחליטה הממשלה לבטל את המשרד להגנת העורף ולהעביר החל מ-15.6.14 את תחום הפעולה של רח"ל למשהב"ט, ולהחזיר לשר הביטחון את הסמכויות שהוקנו לשר להגנת העורף בעניין תכנון המשק החיוני של המדינה לשעת חירום והפעלתו בשעת חירום.

המערכת הארגונית והתשתית הנורמטיבית של הגופים המרכזיים האחרים לעורף בחירום - התפתחותם והמצב הנוכחי

הגדרת הסמכויות והאחריות בהכנת העורף לחירום ולטיפול בעורף באירועי חירום בשגרה ובאירועי חירום בלחימה, על מגוון התחומים הקשורים בכך, מוטלת על גופים רבים. להלן מיפוי תחומי האחריות והסמכות העיקריים של הגופים המרכזיים העוסקים בכך, המאפשר לזהות את הצורך והבעיות הנובעות מהיעדר הסדרה:

שר הביטחון

ממונה על ביצוע חוק הג"א ואחראי למינוי ראש הג"א. על פי החלטת הממשלה מאפריל 2007 (החלטה מס' 1577), "אחריות העל לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום (לרבות מצב מיוחד בעורף, מלחמה ומצבי חירום הנגרמים כתוצאה מאסונות טבע) תהיה בידי שר הביטחון". ב-2007 הוקמה רח"ל במשהב"ט כדי שתשמש מטה מתאם שיסייע לשר הביטחון לממש את אחריות-העל שהוטלה עליו. במרץ 2011 עבר תחום הפעולה של רח"ל למשרד להגנת העורף, וביוני 2014 הוחזר למשהב"ט.

עד אוקטובר 2011 שימש שר הביטחון כיו"ר ועדת מל"ח עליונה, מאז ועד יוני 2014 כיהן בתפקיד זה השר להגנת העורף, ומאותו מועד הוחזר התפקיד לשר הביטחון.

נכון למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2014, שר הביטחון נושא באחריות-העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום, משמש כיו"ר ועדת מל"ח עליונה וממונה על ביצוע חוק הג"א במינוי ראש הג"א.

רשות חירום לאומית (רח"ל)

בדצמבר 2007 החליטה ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי (החלטה מס' ב/43) להקים במטהב"ט את רח"ל אשר תשמש "גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון ותסייע בידו לממש את אחריות-העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום". "מצב חירום" הוגדר בהחלטה ב/43 כלהלן: "מצב בו קיימת התרחשות או מכל סיבה אחרת עליה החליטה הממשלה המצריכה פעילות רב-תחומית ברמה לאומית בעורף, או הכרזה על מצב משפטי בעורף, או על-פי הנחיית שר הביטחון ובהתייעצות עם השר לביטחון הפנים".

באוגוסט 2009 החליטה הממשלה (החלטה מס' 706) לשלב את מטה מל"ח ארצי בתוך רח"ל, וכי "מנהל רשות החירום הלאומית ישמש גם כממלא מקום הקבוע של יושב ראש ועדת מל"ח עליונה".

בינואר 2011 החליטה הממשלה למנות שר להגנת העורף, ובהתאם להחלטת הממשלה ממרץ 2011 (מס' 3048) עבר "שטח הפעולה של רשות החירום הלאומית (רח"ל) ממשרד הביטחון למשרד להגנת העורף". רח"ל לא פעלה במשרד להגנת העורף כגוף נפרד, והמבנה הארגוני של המשרד להגנת העורף שיקף את תפקידיה.

כאמור, ביוני 2014 החליטה הממשלה להעביר באותו חודש את שטח הפעולה של רח"ל מהמשרד להגנת העורף למטהב"ט, וכן החליטה למנות, בכפיפות לשר הביטחון, ממונה לחירום ועורף שישמש בתפקיד ראש רח"ל.

משק לשעת חירום (מל"ח)

מל"ח הוא גוף בין-משרדי הפועל לפי החלטת הממשלה מיולי 1986 (מס' 1716) והחלטת הממשלה מפברואר 2000 (מס' 1080)¹². גוף זה נועד להבטיח את הפעלת "המשק החיוני" והספקת המוצרים והשירותים החיוניים לאוכלוסייה ולצה"ל באירועי חירום. לפי החלטת הממשלה (מס' 1716), "משק חיוני" הוא מפעל חיוני כמשמעותו בחוק שירות עבודה, וכן גורמי ייצור, משאבים, שירותים, מוצרים, חומרים, אספקה ופעולות החיוניים לקיום האוכלוסייה ולכלכלת המדינה במצב לחימה או בעת אירועי חירום. מערך מל"ח כולל את "המשק החיוני", את ועדת מל"ח העליונה, שתפקידה, בין היתר, "לתאם ולהנחות את הרשויות האזרחיות ואת רשויות צה"ל בהכנות לשעת חירום וכן בשעת חירום כדי להבטיח את הפעלת מערך מל"ח", ועדות מל"ח פיקודיות, מחוזיות ומקומיות ורשויות ייעודיות¹³ במשרדי הממשלה.

בהתאם להחלטת הממשלה (מס' 1716), "תקופת הפעלה" של מערך מל"ח היא במצב לחימה, כאשר נמנעת פעילות תקינה של המשק וכן ב"אירועי חירום" המוגדרים כאסונות טבע, אסונות שמקורם בפליטת חומרים מסוכנים וכן אירועי טרור שלא בתקופת לחימה, והכול כאשר נפגעת פעילותו התקינה של "המשק החיוני"¹⁴. כאמור, באוגוסט 2009 החליטה הממשלה (החלטה מס' 706) "לשלב את מטה מל"ח ארצי... לתוך רשות החירום הלאומית (רח"ל)", בינואר 2011 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2745) למנות שר להגנת העורף, ובאוקטובר 2011 החליטה הממשלה (החלטה מס' 3740), כי בהתייחס להחלטות הממשלה מס' 1716 ו-1080, בכל מקום בו כתוב בהחלטות אלו "שר הביטחון" יבוא "השר להגנת העורף".

- 12 בהחלטת הממשלה מ-13.2.00 (מס' 1080) הוחלפו המילים "למאמץ המלחמתי" שבהגדרת "משק חיוני" ל"מצב לחימה או באירועי חירום", ונקבע כי "אירועי חירום" הם אסונות טבע, אסונות שנגרמו מפליטת חומרים מסוכנים וכן אירועי טרור.
- 13 "רשות ייעודית" - גוף שמשרד ממשלתי, בתחום אחריותו, הועיד אותה, באישור ועדת מל"ח עליונה, לבצע פעולות המתחייבות מהחלטות הממשלה האמורות.
- 14 תקופת הפעלה מתחילה ומסתיימת בהתאם להחלטת הממשלה, על פי הצעת שר הביטחון, ובמקרה דחוף - בהחלטת שר הביטחון ושר האוצר בהתייעצות עם ראש הממשלה.

ביוני 2014 החליטה הממשלה להחזיר לשר הביטחון את הסמכויות שהוקנו לשר להגנת העורף בכל הקשור למל"ח; ומשכך, נכון למועד סיום הביקורת משמש שר הביטחון כיו"ר ועדת מל"ח עליונה (בעניין זה ראו להלן).

המשרד להגנת העורף

בינואר 2011 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2745), כי סגן שר הביטחון דאז, מתן וילנאי, ימונה לשר להגנת העורף¹⁵, ובכך למעשה הוקם המשרד להגנת העורף. במרץ 2011 החליטה הממשלה (החלטה מס' 3048) להעביר את "שטח הפעולה של רשות החירום הלאומית (רח"ל) ממשרד הביטחון למשרד להגנת העורף". כיוון שבשנת 2009 החליטה הממשלה (החלטה מס' 706) לשלב את מל"ח לתוך רח"ל, עבר גם מטה מל"ח ארצי למשרד להגנת העורף. כמו כן, כאמור לעיל, הפך השר להגנת העורף, מכוח החלטה מס' 3740, ליו"ר ועדת מל"ח עליונה.

עוד קבעה הממשלה בהחלטה מס' 3048, כי "שר הביטחון והשר להגנת העורף יתאמו ביניהם את ההסדרים שיאפשרו את הפעלתו של המשרד להגנת העורף על בסיס התשתית המנהלית של משרד הביטחון". הממשלה רשמה לפניה, כי "שר הביטחון והשר להגנת העורף מינו [ב-30.3.11] ועדה שתמליץ על שטחי פעולה וסמכויות שיועברו למשרד להגנת העורף". ועדה זו, בראשות אלוף (מיל') זאב ליבנה ז"ל (להלן - ועדת ליבנה) הגישה ביולי 2011 את המלצותיה לשר הביטחון ולשר להגנת העורף (בעניין זה ראו בהמשך).

כאמור, ביוני 2014 החליטה הממשלה, כי ב-15.6.14 יבוטל המשרד להגנת העורף, יועבר שטח הפעולה של רח"ל למשהב"ט, ותוחזרנה לשר הביטחון הסמכויות שהוקנו לשר להגנת העורף בעניין מל"ח. משכך, על פי החלטת הממשלה מס' 1661, במועד סיום הביקורת לא קיים יותר המשרד להגנת העורף (ראו בהמשך בעניין הקמתו וביטולו של המשרד להגנת העורף).

פיקוד העורף (פקע"ר)

כאמור, בנובמבר 1991 החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי להקים בצה"ל את פקע"ר, כדי שיארגן וינהל את ההגנה האזרחית כמשמעותה בחוק הג"א¹⁶. פקע"ר מהווה גם סמכות מקצועית ראשית בנושאי חילוץ והצלה. לפי חוק הג"א, פקע"ר מוסמך להכין ולבצע תכניות של הג"א; להדריך "ארגוני עזר"¹⁷ במילוי תפקידם בתחום הג"א ולהפעילם בעת "מצב מיוחד בעורף"¹⁸,

- 15 החלטת הממשלה מ-19.1.11 (מס' 2745) התקבלה בהתאם לסעיף 31(א) לחוק יסוד הממשלה ולסעיף 31(ג) לחוק יסוד הממשלה. במכתב של היועמ"ש למערכת הביטחון מ-25.3.11 נרשם, כי "היועץ המשפטי לממשלה... הגיע למסקנה, כי הואיל והחלטת הממשלה בדבר מינויו של השר מתן וילנאי אזכרה גם את סעיף 31(ג) לחוק היסוד [חוק יסוד: הממשלה]... הרי יש לראות את המשרד להגנת העורף כמו הוקם באותה נשימה".
- 16 לפי חוק הג"א, "התגוננות אזרחית" היא "האמצעים הנקוטים לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת, להוציא אמצעי לחימה שלא להגנה עצמית".
- 17 לפי חוק הג"א, "ארגון עזר" הוא כל אחד מאלה: מד"א, רשויות הכבאות, ממונה על חומרים מסוכנים וגוף שעיקר עיסוקו הצלת חיי אדם ושעזרתו נדרשת באופן מיידי לשם הצלת חיי אדם בעת התקפה, אשר שר הביטחון הכריז עליו ברשומות, בהסכמת השר שנקבע כאחראי לאותו גוף.
- 18 לפי חוק הג"א, אם "שוכנעה הממשלה כי קיימת סכירות גבוהה שתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית, רשאית היא להכריז, במדינה כולה או בשטח מסוים, על מצב מיוחד בעורף". כמו כן, אם "שוכנע שר הביטחון כי קיימות נסיבות המצדיקות הכרזה על מצב מיוחד בעורף, והממשלה טרם הכריזה על כך, רשאי הוא להכריז על מצב מיוחד בעורף... תוקפה של ההכרזה לפי סעיף קטן זה יפקע בתום 48 שעות משעה שניתנה... הממשלה רשאית להאריך את תוקפה של ההכרזה".

"שעת התקפה"¹⁹ או "שעת תמרוני הג"א"²⁰; לתאם את פעולותיהם של משרדי הממשלה, של הרשויות המקומיות ושל מפעלים פרטיים בענייני הג"א; לקבוע את אופן מתן ההתרעה לאוכלוסייה; ולהדריך את האוכלוסייה בענייני הג"א. עוד נקבע בחוק הג"א, כי פקע"ר מוסמך לפעול באישור שר הביטחון ובתיאום עם הרשויות הנוגעות בדבר להצלת חיי אדם ורכוש "שאינה כרוכה בהתגוננות אורחית". פקע"ר הוא גוף צבאי, ומפקד פקע"ר, שהוא קצין בדרגת אלוף, כפוף לרמטכ"ל בנושאי הצבא, ולשר הביטחון בנושאי הג"א, מכוח חוק הג"א.

משטרת ישראל

בפקודת המשטרה נקבע, כי המשטרה תעסוק, בין היתר, "בקיום הסדר הציבורי ובביטחון הנפש והרכוש", וכי אם קיים חשש ממשי לפגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש, מוסמך שוטר לעשות כל פעולה הדרושה באופן חיוני לצורך הצלה, ולהורות ל"גוף הצלה"²¹ לפעול במסגרת תפקידו וסמכויותיו.

באירוע שהוא בבחינת "אסון המוני" אחראית המשטרה לפיקוד ולשליטה בהתאם לתנאים המפורטים בפקודת המשטרה²². "אסון המוני" מוגדר בפקודת המשטרה כ"אירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש המתייחס לציבור גדול או לשטח גדול, או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור, לרבות מחמת פגע טבע". השר לביטחון הפנים רשאי להכריז על אירוע כ"אירוע אסון המוני" אם שוכנע שקיימת סבירות גבוהה שיתרחש אירוע כזה או כי אירוע כזה כבר מתרחש, ועליו להודיע על הכרזה זו לשר הביטחון ולמפקד²³ (המפקח הכללי של המשטרה). כמו כן, נקבעו בפקודת המשטרה מקרים שבהם מוסמך שר הביטחון, לאחר התייעצות עם השר לביטחון הפנים, להעביר את האחריות לטיפול באירוע מהמשטרה לצה"ל, דוגמת אירוע המתרחש בשטח שהוכרז לגביו "מצב מיוחד בעורף". אם הועברה סמכות הטיפול לצה"ל, תסייע לו המשטרה, ודין כוחותיה המסייעים יהיה כדין גופי הצלה. עוד נקבע בפקודת המשטרה, כי צה"ל ושירות הג"א (פקע"ר) יסייעו למשטרה בטיפול באירוע "אסון המוני", וכי בעת אירוע כזה "רשאי שר הביטחון לבקשת השר [לביטחון הפנים]²⁴, או רשאי ראש הממשלה להורות לצה"ל למלא את תפקיד משטרת ישראל בפיקוד ובשליטה באירוע".

נוסף על כך, אחראית המשטרה לביטחון הפנים בעתות רגיעה ובעתות חירום²⁵, ואחריותה באה לידי ביטוי, בין היתר, בפיקוד ובשליטה על הכוחות המטפלים באירועים.

משמעות הדברים היא, שבמרבית אירועי החירום המתרחשים בעת שגרה אחראית המשטרה לפיקוד ולשליטה ולהנחיית גופי הצלה.

- 19 לפי חוק הג"א, "שעת התקפה" היא "הזמן שבו מתנהלת בשטח מסוים התקפה, מתחילתה או ממתן אות אזהרה, לפי המוקדם, ועד מתן אות ארגעה או עד תום עשרים וארבע שעות מתחילת ההתקפה, לפי המוקדם".
- 20 לפי חוק הג"א, "תמרוני הג"א" הם "אימונים של הג"א או של ארגוני עזר שראש הג"א הכריז עליהם כעל תמרוני הג"א".
- 21 לפי פקודת המשטרה, "גוף הצלה" הוא מד"א, רשות כבאות, רשות מקומית, ממונה על אירוע חומרים מסוכנים וגוף הנותן שירות לציבור שהשר לביטחון הפנים הכריז עליו בהודעה ברשומות.
- 22 בפקודת המשטרה נקבעו מקרים שבהם צה"ל מוסמך לטפל באירוע, דוגמת אירוע המתרחש במתקן ביטחוני.
- 23 עם זאת, בפקודת המשטרה נקבעו מקרים שבהם סמכות ההכרזה על "אסון המוני" נתונה לשר הביטחון, דוגמת אסון המוני המתרחש במתקן ביטחוני או אירוע המתרחש בשטח שהוכרז לגביו "מצב מיוחד בעורף", שאז על שר הביטחון להתייעץ עם השר לביטחון הפנים.
- 24 בפקודת המשטרה מוגדר "השר" כ"שר המשטרה", אולם בשנת 1995 החליטה הממשלה שהשר לביטחון הפנים ימלא את תפקיד שר המשטרה.
- 25 על פי החלטת הממשלה ממאי 1974 (5/ב).

הרשות הארצית לכבאות והצלה

שירותי הכבאות המאוגדים תחת הרשות הארצית לכבאות והצלה מופקדים על כיבוי ומניעת דלקות, על הצלת נפש ורכוש ועל הטיפול באירוע של חומרים מסוכנים. עד ינואר 2011 היה שר הפנים ממונה על ביצוע חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959 (להלן - חוק הכבאות), שעל בסיסו הוסדרה פעילות שירותי הכבאות וההצלה עד שנת 2012. בינואר 2011 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2699), בין היתר, "להעביר את שטח הפעולה של נציבות הכבאות וההצלה ממשד הפנים למשרד לביטחון הפנים... להעביר משר הפנים לשר לביטחון הפנים את הסמכויות על פי... חוק שירותי הכבאות". ב-2012 נחקק חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012, שהחליף את חוק שירותי הכבאות, ואשר שימש בסיס להקמת הרשות הארצית לכבאות והצלה, המהווה את ארגון הכבאות וההצלה הרשמי של מדינת ישראל ואשר פועלת כגוף סמך של המשרד לביטחון הפנים. החוק האמור החליף, בין היתר, את המודל המבוזר שהיה בישראל (איגודי ערים לכבאות), במודל פיקוד מחוזי הפועל תחת רשות ממלכתית ארצית המפעילה את תחנות הכיבוי האזוריות ותחנות המשנה.

הרשות הארצית לכבאות והצלה מופקדת על מערך הכבאות הארצי, והיא מהווה גוף מטה האחראי להנחיה המקצועית, לפיקוח ולתיאום של פעילות המחוזות ותחנות הכיבוי (להלן - כב"ה). בראש הנציבות מכהן נציב כבאות והצלה בדרגת רב-טפסר, הממונה על ידי השר לביטחון הפנים, ומשמש גורם מקצועי עליון המתווה את פעילות שירותי הכבאות. כב"ה מוגדר כ"ארגון עזר" בחוק הג"א וכ"גוף הצלה" בפקודת המשטרה.

מד"א

מד"א הוא אגודה שהוקמה בחוק מגן דוד אדום, תש"י-1950. מטרותיו של מד"א המנויות בחוק מד"א הן למלא את התפקידים של אגודה ארצית של הצלב האדום²⁶, ולהיות לצורך זה שירות עזר לשירות הרפואי של צה"ל בזמן מלחמה וכן ארגון עזר להג"א, להיערך לקראת אירוע אסון המוני, לקיים לטובת כלל התושבים שירותי עזרה ראשונה, ולקיים לטובת כלל התושבים שירות של אגירת הדם. שר הבריאות הוא הממונה על ביצוע חוק מד"א. מד"א מוגדר כ"ארגון עזר" בחוק הג"א וכ"גוף הצלה" בפקודת המשטרה.

הרשויות המקומיות

לרשויות המקומיות תפקיד חשוב ומשמעותי בהיערכות העורף לחירום ובטיפול בו בעתות חירום. בדיון בנושא "היערכות לחירום" שהתקיים באוגוסט 2006, לאחר מלחמת לבנון השנייה, סיכם ראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט, כי "הרשויות המקומיות הן הזרוע הארוכה של השלטון המרכזי וראשי הרשויות הם 'ראש הממשלה' בעירם. כל פעילות החירום מתוכללת ברשויות וזה חייב להיות הבסיס לתפישה שלנו של התנהלות בשעת חירום". ב"תפיסת היסוד להפעלת העורף במצבי חירום" שפרסמה רח"ל באפריל 2010 נקבע, כי הרשות המקומית מהווה את "לבנת היסוד" בכל הקשור בטיפול ובסיוע לאזרח, בשגרה ובאירועי חירום. בפקודת העיריות [נוסח חדש]²⁷ נקבע, כי על כל עירייה להקים ועדת מל"ח מקומית, וכי "העירייה תעשה את כל הדרוש להכנתו של המשק העירוני

26 חוק מד"א מגדיר "תפקידים של אגודה ארצית" כתפקידים שנקבעו באמנות ז'נבה לאגודות ארציות של הצלב האדום. אמנות ז'נבה הן "האמנות הבינלאומיות להטבת גורלם של חולים ופצועים בחיל היבשה והאמנות הבינלאומיות האחרות הבאות להקל את הסבל שנגרם לאדם בפעולות מלחמה, שנחתמו בז'נבה".

27 פקודת העיריות [נוסח חדש], סעיפים 149 א ו-248 א.

לשעת חירום ולהפעלתו אותו זמן... הכל בכפוף להוראות השר הממונה על הפעולות בתחום הנוגע בדבר ובהתאם לתכנית שאישרה הממשלה". הוראות דומות נקבעו בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958. ועדת מל"ח מקומית היא חלק ממערך מל"ח, ועל פי דיני הרשויות המקומיות, ראש הרשות המקומית ישמש יו"ר הוועדה.

בהחלטת הממשלה בנוגע למערך מל"ח (החלטה מס' 1716) נקבע, כי הרשות המקומית אחראית בתחום שיפוט, באמצעות ועדת מל"ח מקומית, לביצוע המשימות הדרושות להבטחת ההספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה, לטיפול באוכלוסייה ולמתן שירותי סעד ופינוי.

נוסף על כך, חוק שירות עבודה בשעת-חירום, תשכ"ז-1967, מגדיר את הרשות המקומית כ"מפעל חיוני". מכוח חוק זה רשאי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה (כיום שר הכלכלה) להוציא צווים לשירות עבודה, שיחייבו את עובדי הרשות המקומית, בהיותה מפעל חיוני, לעבוד גם בעת חירום, בכפוף לתנאים שנקבעו בחוק.

כמו כן, מוגדרת הרשות המקומית כ"גוף הצלה" בפקודת המשטרה, ומשמעות הדבר היא, שבמקרים המוגדרים בפקודת המשטרה מוסמכת המשטרה להורות לרשות המקומית לפעול במסגרת תפקידיה וסמכויותיה.

גופים נוספים

נוסף על הגופים שצוינו לעיל, גם משרדי הממשלה²⁸ ורשויות ייעודיות המהוות חלק ממערך מל"ח נושאים באחריות לטיפול בעורף בחירום, כל גוף בתחומו. כמו כן, פועלים בתחום הטיפול בעורף בחירום גופי תשתית, כמו חברת החשמל, ועמותות דוגמת זק"א ו"איחוד הצלה", המתבססות על מערך מתנדבים, חלקם במתואם ובמשולב עם גופים מרכזיים כמו המשטרה, פקע"ר ומד"א.

ליקויים במערך הארגוני ובתשתית הנורמטיבית

כאמור, משרד מבקר המדינה ערך מספר ביקורות בתחום ההיערכות לטיפול בעורף בחירום והטיפול בו בהתרחש אירוע חירום, ועיקרן - הדוח על מלחמת לבנון השנייה (2007); השרפה בכרמל - דצמבר 2010, מחדלים, כשלים ומסקנות (2012); הפרק על "ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום" בדוח הביקורת על השלטון המקומי (2011); בדוח בנושא "היבטים בהיערכות העורף לחירום", שבדוח שנתי 63 (2013).

במועד עדכון הדוח, יוני 2015, עדיין ישנם ליקויים במערך הארגוני ובתשתית הנורמטיבית בתחום הטיפול בעורף בחירום. התשתית הנורמטיבית כפי שתוארה בפרק הקודם, עודה מורכבת ובלתי שלמה, היא אינה מגדירה בבירור את חלוקת האחריות בין כל הגורמים העוסקים בתחום זה, ועל כן מקשה על שיתוף הפעולה והתיאום המיטבי בין הגופים העוסקים בכך. הליקויים האמורים בתחומי האחריות והסמכות של הגופים הרלוונטיים בעת פעילותם באירועי חירום בשגרה ובאירועי

28 בהחלטת הממשלה (מס' 1716) על מערך מל"ח נקבע, כי "כל משרד ממשלתי ורשות ייעודית יהיו מוסמכים ואחראים בתחום שהם מופקדים עליו, לנקוט אמצעים מבעוד מועד ככל הדרוש להבטחת הכנתו של המשק החיוני".

חירום בלחימה עדיין רבים, ועקב כך כל גוף מפרש עניינים הקשורים לפעולותיו ולאחריותו בצורה שונה.

הליקויים האמורים באו לידי ביטוי מוחשי, פעם נוספת, במסגרת ההתארגנות וההתנהלות של הגופים הרלוונטיים שפעלו באירוע של סערת השלגים מ-2013. ניתן אפוא מ"מקרה בוחן" זה של אירוע חירום, שנגרם עקב מזג אוויר חריג, ללמוד על כשלים העלולים להתרחש באירוע חירום משמעותי ורחב היקף בעוצמתו ובמשכו בעתות שגרה ובזמני לחימה.

יש לציין, כי החלטת הממשלה מיוני 2014 בעניין ביטול המשרד להגנת העורף והעברת שטח פעולתו למשהב"ט היא אמנם חשובה ומשמעותית לעניין הארגון מחדש של הטיפול בעורף בחירום, אך עדיין אינה נותנת מענה מקיף לליקויים מרכזיים המפורטים בדוח זה. יש לציין, כי באותה החלטה נקבע, כי שר הביטחון והשר לביטחון הפנים יציגו עד ל-1.2.15 (לאחר דחייה מ-1.11.14), הצעה להסדרת הסמכויות בנושא זה. נכון למועד עדכון הדוח, יוני 2015, טרם הוצגה הצעה זו.

בביקורת עלה, כי קיימים ליקויים משמעותיים בתחום הסדרת הכנת העורף לחירום והטיפול בו באירועי חירום, המובילים לקשיים בעבודת הגופים הרלוונטיים הפועלים בחירום. ראוי שהליקויים יעמדו בפני השרים ומשרדי הממשלה הרלוונטיים בבואם לממש את החלטת הממשלה מיוני 2014 בנוגע לגיבוש הצעת ההסדרה ותכנית העבודה להכנת העורף לחירום. להלן פירוט הליקויים:

הסדר חקיקתי מקיף לטיפול בעורף בחירום

בביקורת עלה, כי העובדה שאין עדיין הסדר חקיקתי מקיף, וזאת חרף העובדה שמשהב"ט כבר הפיץ טיוטת חוק, כמוזכר להלן, היא בגדר ליקוי חמור המקשה זה שנים על הפעילות של הגופים המטפלים בעורף בחירום ועל התיאום ביניהם. לדוגמה, שעה שבתשתית הנורמטיבית נקבע מי אחראי להכין את העורף לחירום, היא אינה קובעת מי הגורם האחראי לטפל במאמץ האזרחי, כלומר בסיוע האזרחי לעורף בעת שמתרחש אירוע חירום. כמו כן, התשתית הנורמטיבית אינה מסדירה בבירור את חלוקת תחומי האחריות בין המשטרה לצה"ל. השלמת ההסדרה בתחומים אלו היא מהותית לצורך שיפור היכולת של הגופים הרלוונטיים למלא את ייעודם ולבצע את תפקידיהם בחירום, כפי שאף עלה בסערת השלגים מ-2013 ומודגם בביקורת זו. להלן הפרטים:

בדוח על מלחמת לבנון השנייה (מ-2007) נקבע, בין היתר, כי התשתית הנורמטיבית שנגעה לטיפול בעורף לא הגדירה בהחלט את תחומי אחריותם של הגופים השונים העוסקים בענייני העורף. משכך המליץ מבקר המדינה, כי "על הממשלה לתת דעתה לנושא התשתית הנורמטיבית לטיפול באוכלוסיית העורף בעת חירום, כדי שתוכל להוציא לפועל באופן מיטבי את מדיניותה והחלטותיה בנושא זה". הערות אלו חזרו גם בדוח מבקר המדינה על השרפה בכרמל ובדוח מבקר המדינה בעניין "היבטים בהיערכות העורף לחירום".

כבר בפברואר 2011 הפיץ משהב"ט "תזכיר חוק היערכות העורף לשעת חירום, התשע"א-2011" (להלן - חוק העורף). בדברי ההסבר לחוק נרשם בתזכיר, בין היתר, כי "הדין הקיים מפזר את הטיפול בעורף בידי ערב רב של גופים ובמצב דברים זה נוצר מצב של חוסר ודאות... על כן החוק המוצע בא לקבוע מסגרת כללית". כפי שעלה בביקורת, המשרד להגנת העורף ניסה לקדם את חקיקת חוק העורף, אך עד מועד ביטולו ללא הצלחה.

בתגובתו של המל"ל מספטמבר 2012 למשרד מבקר המדינה בהתייחס לדוח בעניין "היבטים בהיערכות העורך לחירום", צוין כי "אכן קיימות אי-בהירויות בנושא הסדרת הסמכויות, וכי המטרה לביטחון לאומי בוחן זאת "במטרה להציע מתווה להסדרת הסמכויות השונות בחירום... הנושא הנורמטיבי חייב שיהיה הבסיס לכל הפעילות". צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2012 בתגובתו לאותו דוח, כי פערים אשר קיימים בעניין יחסי הגומלין שבין הגורמים הפועלים בעורף, צריכים "לזכות למענה נורמטיבי ראוי - בין בחקיקה ראשית ובין בהסדרים שבמדרג נורמטיבי אחר".

בינואר 2014 כתב מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים לראש המל"ל מסמך התייחסות לנושא הסדרת האחריות בזירה האזרחית, ובו צוין, כי "למלחמות של היום יש חזית צבאית וחזית אזרחית. השינויים הללו גרמו לכך שישנה חשיבות אסטרטגית לזירה האזרחית ולמעורר ביטחון הפנים... נדרש להגדיר ולארגן מחדש את 'הזירה האזרחית' באופן שייתן מענה הולם למכלול התרחישים בשגרה ובחירום".

השר לביטחון הפנים לשעבר, יצחק אהרנוביץ', מסר בפגישה עם צוות הביקורת בפברואר 2014, כי "אמנם ראש הממשלה, בנימין נתניהו, קיים מספר דיונים כדי להבין מהם הכשלים בתחום הטיפול בעורף בחירום, אך נושא ההסדרה, שהוא נושא מרכזי כיוון שבמסגרתו ייקבע מי אחראי על מה, טרם נפתר".

כאמור, הצורך בהסדרה כוללת של תחום הכנת העורף לקראת אירועי חירום בשגרה ובאירועי חירום בלחימה והטיפול בו באירועי חירום שב ועלה גם באירוע של סערת השלגים מ-2013. כפי שעלה, בעלי תפקידים בכירים בגופים המרכזיים שהיו מעורבים באירוע זה בטיפול באוכלוסייה הדגישו עניין זה במספר הזדמנויות, ולהלן דוגמאות אחדות:

בדיון שקיים בינואר 2014 השר לביטחון הפנים בעניין סיכום סערת השלגים מ-2013, צוין השר, כי "האירוע חידד את הצורך בהסדרת תחומי האחריות והסמכויות לטיפול בעורף במצבי חירום, לרבות מצבי החירום שבשגרה... אירוע סופת השלגים לא נכנס בגדרו של אחד ממצבי החירום המוגדרים בחקיקה או בהחלטות ממשלה, והדגיש את הבעייתיות הקיימת, היעדר הסדר חקיקתי מקיף, שירכוז את כל העניינים הנובעים בעורף בעתות חירום". סמפכ"ל המשטרה אמר בעניין זה באותו דיון, כי "סוגיית הסמכויות עדיין לא נפתרה. [היא] מלווה אותנו מאז מלחמת לבנון השנייה".

בדיון שקיים השר לביטחון הפנים בפברואר 2014 בעניין לקחי האירוע של סערת השלגים מ-2013, צוין סמפכ"ל המשטרה, כי "עיקר הפערים שעלו נוגעים להסדרת תחומי האחריות והסמכויות". נציב כבאות והצלה, רב-טפסר שחר איילון, מסר באותו דיון, כי הוא "סבור שהגיעה העת להסדיר את תחומי הסמכויות והאחריות על מנת שכלל הגופים והמשרדים יפעלו מתוך דירקטיבה אחת מתואמת ומסונכרנת".

השר גלעד ארדן, לשעבר השר להגנת העורף, כתב באפריל 2014 לראש הממשלה "המלצה לסיום פעילות המשרד להגנת העורף", וציין, בין היתר, כי "הטיפול בעורף לא הוסדר מעולם בחקיקה הישראלית וחוק הג"א שהוא החוק העיקרי העוסק בנושא ושר הביטחון אחראי על ביצועו, נחקק למעלה מ-60 שנה והוא מבטא מציאות ותפיסת עולם שאינה מתאימה למצבי החירום כיום" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היעדר הסדר חקיקתי מקיף לטיפול בעורף בחירום הוא בגדר ליקוי חמור הגורם לכך שנושאים בתחום זה אינם מטופלים כלל או שהטיפול בהם אינו מספק. להלן שתי דוגמאות:

היעדר הסדרה בנוגע לאכיפת הנחיות להיערכות לחירום על רשויות מקומיות

בביקורת עלה, כי התשתית הנורמטיבית אינה נותנת סמכויות לגוף כלשהו לאכוף על הרשויות המקומיות הנחיות בנוגע להיערכות לחירום, וכן לא נקבעו תקנים אחידים ומחייבים שבהם על כלל הרשויות המקומיות לעמוד כדי להבטיח את מוכנותן לחירום.

ביוני 2013 קיים מנכ"ל המשרד להגנת העורף דאז דיון בנושא אימון רשויות מקומיות לחירום, ובו קבע, בין היתר, כי "אימון הרשויות בתחומים האזרחיים מחייב הסדרה ברמה הלאומית. האימון אותו מקיים צה"ל/פקע"ר עוסק בתחומים הנגזרים מחוק הג"א בלבד". יש לציין, כי בינואר 2014 מסר בנושא זה השר להגנת העורף דאז, השר גלעד ארדן, למשרד מבקר המדינה, כי "יש לקבוע לגופים השונים בעורף, כמו משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, סטנדרטים שעליהם לעמוד בהם מתקציביהם, ואם הם לא יעמדו בהם כנדרש הרי שצריך לנקוט נגדם סנקציות. אין כיום אף חוק המחייב את הרשויות המקומיות לאחריות למוכנות לחירום". השר הדגיש, כי עקב כך קיים, לדעתו, פער משמעותי במוכנות הרשויות המקומיות לעתות חירום.

בסיכום הפקת לקחים מאירוע סערת השלגים מ-2013 שערכה המשטרה בינואר 2014 נכתב, כי "האירוע חידד ההבדלים הגדולים בהיערכות הרשויות השונות וביכולתם להתמודד עם אירוע משמעותי שכזה".

בעניין מוכנות הרשויות המקומיות למצבי חירום, כתב באפריל 2014 השר להגנת העורף דאז לראש הממשלה במסגרת המלצתו לסיום פעילות המשרד להגנת העורף, כי "קיימים פערים אדירים בצידוד ובמוכנות בין הרשויות [המקומיות] השונות". גם סגן ראש המל"ל לביטחון פנים ועורף מסר בינואר 2014 לצוות הביקורת, כי הרשויות המקומיות אינן מוכנות לאירועי חירום.

בתגובת השר להגנת העורף לשעבר, השר גלעד ארדן, מדצמבר 2014 לממצאי הביקורת הנוכחית נכתב, כי "מיד עם כניסתי לתפקיד... הנחתי את היועץ המשפטי למערכת הביטחון לפעול באופן מיידי לקידום השלמת תזכיר חוק העורף שהופץ בשנת 2011 ולשילוב סמכויות, אמצעי אכיפה וסנקציות במסגרתו, שיינתנו לשר להגנת העורף על מנת שניתן יהיה לקבוע סטנדרטים אחידים ומחייבים למשרדי ממשלה, הרשויות הייעודיות, גופי התשתית והרשויות המקומיות. לצערי היועץ המשפטי של משרד הביטחון לא השלים את מלאכת ניסוח החוק... עת כיהנתי כשר להגנת העורף, הופץ תיק אב למוכנות משרד ממשלתי לחירום, עודכן תיק האב למוכנות של רשויות מקומיות לחירום וכן מטה המשרד הונחה לגבש תקן אחיד למוכנות הרשות המקומית לרבות הצידוד הנדרש ברשויות בהתאם לתרחישי הייחוס".

משהב"ט מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 בתגובה לממצאי ביקורת זו, כי "הערת המבקר [בעניין זה] מקובלת עלינו ואנו פועלים ב-2 מישורים להסדיר את הנושא: א. הפעילות להכנת מדדים למוכנות רשויות מקומיות נמצאת בעיצומה ובכוונתנו לפרסם המדדים עד אמצע 2015. ב. אחת ממטרות חוק העורף הינה להסדיר את נושא האחריות והסמכות של הגופים הרלוונטיים אל מול משרדי הממשלה והרשויות המקומיות".

משטרת ישראל מסרה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2014 בתגובה לטיוטת דוח הביקורת, כי "קיימת שונות רבה בהיערכות הרשויות לאירוע חירום. קיימות רשויות שבהן אין כלל מערכי חירום והחשש הוא שבזמן אירוע רשויות אלו 'יביאו' את סכנת החיים לפתחה של משטרת ישראל. מי נושא באחריות למצב זה... הדברים אינם ברורים בחוק".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אי-קיומם של תקנים אחידים ומחייבים, שבהם הרשויות המקומיות צריכות לעמוד כדי להבטיח את מוכנותן לחירום, והיעדר סמכויות לאכוף עליהן הנחיות בנוגע להיערכות לחירום, מונעים מהגופים הרלוונטיים להכין את הרשויות המקומיות לחירום באופן מיטבי. זאת, כיוון שהכנת הרשויות המקומיות לחירום תלויה, למעשה, ברצונה הטוב של כל רשות מקומית לקיים את ההנחיות הניתנות לה בעניין זה ובמשאבים שהיא בוחרת להקצות לכך.

מן הראוי, שראש הממשלה ינחה את שר הביטחון, שאליו החזירה הממשלה את האחריות לעורף בחירום, לקדם ולסכם, בתיאום עם כל הגורמים הרלוונטיים, את הטיפול בנושא של הסדר חקיקתי מקיף בתחום האחריות לעורף בשגרה ובלחימה - ויפה שעה אחת קודם. כיוון שהרשות המקומית היא אחד מהגופים המרכזיים בטיפול בעורף בחירום, ואף הוגדרה כ"לבנת היסוד" בכל הנוגע לאחריות לעורף בחירום (בעניין זה ראו גם בהמשך), ראוי כי הסוגיה של הכנת הרשויות המקומיות לחירום תוסדר ותעוגן במסגרת חקיקה מקיפה זו.

היעדר הסדרה כוללת של מאמצי הפעילות באירוע חירום

מהמסמכים שנאספו בביקורת, בעיקר מהמשרד לביטחון הפנים, מהמשטרה ומצה"ל, עולה, כי בכל אירוע חירום, הן בעת שגרה והן בעת לחימה, הגופים הרלוונטיים פועלים בשני צירי פעילות מרכזיים: האחד - הוא ציר המאמץ המבצעי הנקרא גם ציר הפיקוד והשליטה (להלן - המאמץ המבצעי). במסגרת המאמץ המבצעי מנהלים הגופים הנוגעים בדבר פעולות להצלת חיים, דוגמת פינוי אוכלוסייה ופתיחת צירים, וזאת תוך ניהול הכוחות המבצעיים, דוגמת שירותי כבאות והצלה ומד"א ויחידות סיוע של צה"ל. השני - הוא ציר המאמץ האזרחי, הנקרא גם מאמץ הסיוע האזרחי או מאמץ הרציפות התפקודית (להלן - המאמץ האזרחי). במסגרת המאמץ האזרחי מנהלים הגופים הרלוונטיים פעולות סיוע לאוכלוסייה ולגופי תשתית דוגמת חברת החשמל, הכוללות גיבוש תמונת מצב של הבעיות והפערים במשק האזרחי, כמו רשויות מקומיות וגופי תשתית, ותיאום הפעילות למתן פתרונות לבעיות אלו תוך קביעת סדר עדיפויות לטיפול.

גם בסערת השלגים מ-2013 פעלו הגופים שטיפלו בנושא העורף בשני צירי הפעילות האמורים. בהערכת מצב שקיים השר לביטחון הפנים בדצמבר 2013 הוא הנחה להקים שני חמ"לים - "חמ"ל אופרטיבי אחד בפיקוד משטרת ישראל ו"חמ"ל אזרחי אחד שכולל את כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים בהובלה של מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים".

בנוגע למאמץ המבצעי עלה בביקורת, כי התשתית הנורמטיבית אינה מסדירה באופן ברור את חלוקת תחומי האחריות בין המשטרה לצה"ל. בנוגע למאמץ האזרחי עלה, כי שעה שבתשתית הנורמטיבית נקבע מי אחראי להכין את העורף לחירום, לא נקבע בה מי הגורם האחראי לטפל בעורף בעת שמתרחש אירוע חירום. ליקויים אלו בתשתית הנורמטיבית פוגעים בהיערכות לאירוע לחירום ובטיפול בעורף בעת שמתרחש אירוע חירום, והדבר בא לידי ביטוי באירוע סערת השלגים מ-2013.

להלן דוגמאות של הקשיים והמגבלות הנובעים מהיעדר ההסדרה הנחוצה בתחום התשתית הנורמטיבית בנוגע לשני מאמצי הטיפול באירוע חירום - המאמץ המבצעי והמאמץ האזרחי:

המאמץ המבצעי באירוע חירום

כאמור בפקודת המשטרה, במרבית אירועי החירום המתרחשים בשגרה, אחראית המשטרה לניהול המאמץ המבצעי, ואילו צה"ל אחראי לניהול מאמץ זה באירוע חירום מלחמתי וזאת מכוח חוק הג"א. לעניין המאמץ המבצעי באירוע חירום יש לציין כלהלן:

1. הגדרת גופים נוספים כ"גופי הצלה" - פקודת המשטרה אינה מאפשרת למשטרה להנחות גופים אף שהם בבחינת גורם חיוני בטיפול באירועי חירום בעורף, כגון חברת החשמל, וזאת משום שהם לא הוגדרו כ"גופי הצלה". עניין זה בא לידי ביטוי גם במהלך אירוע סערת השלגים מ-2013.

המפכ"ל דאז, רב-ניצב יוחנן דנינו, מסר במרץ 2014 לצוות הביקורת, כי "במהלך הסערה [סערת השלגים מ-2013]... ראש אגף התנועה ביקש לתת הנחיות לגופים שונים שאינם מוגדרים גופי הצלה, אך הוא לא היה מוסמך לעשות כן".

לדעת משרד מבקר המדינה, על השר לביטחון הפנים לשקול להכריז, מכוח פקודת המשטרה, על גופים נוספים כ"גופי הצלה", דוגמת גופי תשתית כמו חברת החשמל, וזאת נוכח היותם גורם חיוני בטיפול בעורף באירועי חירום, כפי שעלה באירוע סערת השלגים מ-2013.

בנוגע להכרזה על גופים נוספים כגופי הצלה, מסר המשרד לביטחון הפנים למשרד מבקר המדינה בתגובה מנובמבר 2014 לדוח הביקורת, כי "אנו מקבלים את עמדת מבקר המדינה... וככל שהשר יהיה סבור שיש צורך בהכרזה על גוף העושה שירות לציבור כגוף הצלה, הוא יבחן לעשות שימוש בסמכותו".

בתגובת משטרת ישראל מאוקטובר 2014 נכתב, כי "המשטרה מסכימה להמלצה בדבר הצורך לבחון גופים נוספים כ'גוף הצלה', כגון חברת החשמל והחברה הלאומית לדרכים".

2. העברת האחריות מהמשטרה לצה"ל - ישנם מקרים, כאמור לעיל, שבהם עשויה האחריות של המשטרה לניהול המאמץ המבצעי באירועי חירום בשגרה בעורף לעבור לצה"ל. כדי להסדיר את ניהול המאמץ המבצעי בכלל אירועי החירום, חתמו ראש אג"ם של המשטרה ומפקד פקע"ר²⁹ במאי 2011 על "נוהל להסדרת יחסי הגומלין בין משטרת ישראל לפיקוד העורף בהיבטי פיקוד ושליטה במצבי חירום ובשגרה".

מפכ"ל המשטרה מסר לצוות הביקורת במרץ 2014, כי נוהל הסדרת יחסי הגומלין אינו מספק, וכי "יש לעגן את מסמך ההבנות [נוהל הסדרת יחסי הגומלין] בהחלטת ממשלה אשר תקבע שקבלת סיוע מצה"ל או הפעלת כוחות פקע"ר, לא תהיה תלויה הסכמת ואישור צה"ל".

3. הסדרת האחריות למאמץ המבצעי בין שר הביטחון לבין השר לביטחון הפנים - כאמור, על שר הביטחון הוטלה אחריות-העל לכלל מצבי החירום, ובהחלטת הממשלה אוודות הקמת רח"ל (ב/43) הוגדר מצב חירום, בין היתר, כמצב שבו נדרשת "פעילות רב תחומית ברמה לאומית בעורף". מנגד, מכוח פקודת המשטרה אחראית המשטרה לניהול ושליטה באירועי חירום שבהם נשקפת סכנה לחיי אדם ולרכוש, גם אם לא הוכרזו כ"אסון המוני". במצב זה עלולה להתקיים חפיפה בין תחומי האחריות בתחום המאמץ המבצעי של השר לביטחון הפנים, בהיותו ממונה על המשטרה, לבין אלו של שר הביטחון, והדבר עלול להביא לאי-בהירות בניהול מאמץ זה באירועי חירום.

29 הרמטכ"ל אישר את הנוהל ביוני 2013.

בתגובת משטרת ישראל מאוקטובר 2014 לממצאי הביקורת נכתב, כי הם "מקבלים את עמדת המבקר שנדרשת הסדרה בין המשרד לבט"פ למשרד הביטחון למצבי שגרה וחירום".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במועד סיום הכנת הדוח, עדיין אין הגדרה ברורה של חלוקת תחומי האחריות בין שר הביטחון האחראי, בין היתר, לפעילות פקע"ר וצה"ל, ובין השר לביטחון הפנים הממונה על המשטרה, לעניין הפיקוד והשליטה באירועי חירום שונים. ראוי אפוא, כי הצעת הסדרת הסמכויות בין שר הביטחון לבין השר לביטחון הפנים תכלול התייחסות להבהרת כל תחומי האחריות שבין כל הגופים, כאמור.

המאמץ האזרחי בהכנת העורף לחירום ובטיפול בו באירוע חירום

בביקורת עלה, כי לגבי אירועי חירום בשגרה או באירועי חירום בלחימה, שבהם לא הוכרו מצב של "תקופת הפעלה", לא נקבע גורם כלשהו כאחראי לניהול המאמץ האזרחי, והחלטת הממשלה מיוני 2014 אינה נותנת לכך מענה. להלן הפרטים:

משהב"ט אחראי להכנת המאמץ האזרחי, בהיותו אחראי לגופים העיקריים האמונים על הכנת העורף לחירום (רח"ל, מל"ח ופקע"ר), אך התשתית הנורמטיבית אינה מקנה לו סמכות לנהל את המאמץ האזרחי באירועי חירום, למעט במקרה שבו הוכרו מצב של "תקופת הפעלה" באירוע חירום, שאז מוסמך מל"ח (שהוחזר כאמור למשהב"ט) לנהל את המאמץ האזרחי מכוח החלטת הממשלה מס' 1716. גם לפקע"ר אין מוקנות (מכוח חוק הג"א המסדיר את פעילות פקע"ר) סמכויות לניהול המאמץ האזרחי באירועי חירום.

גם למשרד לביטחון הפנים ולמשטרה, האחראית במרבית אירועי החירום שבשגרה למאמץ המבצעי (כמפורט לעיל), אין אחריות או סמכויות בתחום הכנת המאמץ האזרחי או ניהולו באירוע חירום. מכאן, שגם כאשר השר לביטחון הפנים אחראי למאמץ המבצעי באירועי חירום (מכוח אחריותו למשטרה), הוא אינו נושא באחריות למאמץ האזרחי. זאת ועוד, גם אם ראש הממשלה יטיל על השר לביטחון הפנים את האחריות הכוללת לניהול אירוע חירום, כפי שהיה בשרפה בכרמל ובסערת השלגים מ-2013, הרי, שכאמור, אין לשר לביטחון הפנים סמכויות לטפל במאמץ האזרחי.

אירוע סערת השלגים מ-2013, שבו, כמו באירוע השרפה בכרמל, הטיל ראש הממשלה את האחריות הכוללת לאירוע על השר לביטחון הפנים, שב והעלה את הבעייתיות בהפעלת המאמץ האזרחי, בפרט משום שהגורם שהיה אחראי למאמץ זה במהלך האירוע - המשרד לביטחון הפנים, לא היה הגורם שהכין אותו, שכן ההכנה נעשתה על ידי המשרד להגנת העורף. להלן דוגמאות:

במועד התרחשות סערת השלגים מ-2013 היו רח"ל ומל"ח במשרד להגנת העורף, ומשכך היה באותה עת המשרד להגנת העורף האחראי העיקרי להכנת העורף האזרחי לחירום. בישיבת ועדת שרים לענייני מוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום שהתקיימה בינואר 2014, ציין נציג המשרד להגנת העורף, כי אף שהמשרד להגנת העורף אמן על הכנת משרדי הממשלה לאירועי חירום, הרי שבסערת השלגים מ-2013 הוטלה האחריות לקשר עם משרדי הממשלה על המשרד לביטחון הפנים.

בדיון שקיים בינואר 2014 השר לביטחון הפנים בנושא סיכום סערת השלגים מ-2013 ציין נציג המשרד להגנת העורף, כי "הבעיה המרכזית בניהול האירוע הייתה העובדה שלא המשרד להגנת העורף תכלול את משרדי הממשלה כפי שעושה זאת בשגרה".

מנכ"ל משהב"ט, אלוף (מיל') דן הראל, מסר לצוות הביקורת בינואר 2014, כי "מבחינת משהב"ט המשרד לביטחון הפנים, בהיותו אחראי לאירוע, הוא הגורם היחידי שהיה צריך להעביר את דרישות הסיוע. למרות זאת, למשהב"ט הגיעו דרישות סיוע גם מהמשרד להגנת העורף במישורין".

ראש חטיבת מבצעים ותקשוב במשרד להגנת העורף מסר לצוות הביקורת בפברואר 2014, כי האבחנה בין המאמץ המבצעי שבאחריות המשרד לביטחון הפנים לבין המאמץ האזרחי של ניהול המשק לשעת חירום שבשגרה, שהיה באחריות המשרד להגנת העורף, השתבשה במהלך האירוע. הדבר גרם לכך "שמשדרי ממשלה ורשויות מקומיות לא ראו עצמם מחויבים לדווח למשרד להגנת העורף... אלא עבדו בחלקם ישירות מול המשרד לביטחון הפנים".

ראש המועצה המקומית בית ג'אן מסר לצוות הביקורת בפברואר 2014, כי "במהלך אירוע הסערה לא הייתה כתובת אחת שאליה ידע ראש המועצה לפנות לצורך קבלת סיוע ולכן נאלץ לפנות למספר גופים... אחד הלקחים שהפיקה המועצה מאירוע הסערה - חייב להיות גוף אחד שיהיה כתובת עבור הרשויות המקומיות בכל מצבי החירום".

בעניין זה מסר בפברואר 2014 סמפכ"ל המשטרה למשרד מבקר המדינה, כי "משדרי הממשלה האחרים אינם כפופים לשר לביטחון הפנים והוא אף אינו מוסמך להנחותם ומשכך אינו יכול כיום לתכלל את מאמץ הסיוע האזרחי".

יש לציין, כי בדיון שקיים השר לביטחון הפנים בפברואר 2014 בעניין לקחי סערת השלגים מ-2013, הציג השר את החלטת ראש הממשלה מדיון שהתקיים בפברואר 2014, ולפיה "בכלל אירועי החירום והקיצון, למעט מלחמה - בשלב זה, הגורם המנהל ברמה הלאומית את כלל המאמצים (מאמץ הצלת החיים, המאמץ האזרחי) הינו המשרד לביטחון הפנים" (ההדגשה במקור). יש לציין, כי גם ההחלטה דלעיל של ראש הממשלה, שאותה איזכר השר לביטחון הפנים, אינה מקנה לשר לביטחון הפנים סמכויות טיפול במאמץ האזרחי.

בתגובת משהב"ט מדצמבר 2014 לממצאי הביקורת נכתב שבחוק הג"א ופקודת המשטרה נקבעים "מי הגופים האחראיים על הפיקוד והשליטה באירועי חירום על סוגיהם השונים... בכל אירוע חירום (קטן כגדול) רשאית ממשלת ישראל לפי המלצת שר הביטחון, להכריז על תקופת הפעלה של מערך מל"ח, בכל המדינה או בחלקה. באופן זה, חוברים המאמצים המשקיים והאזרחיים למאמץ המבצעי המובל, כאמור, על ידי הג"א או המשטרה... המאמץ האזרחי בשעת חירום מנוהל על ידי מערך המל"ח, אשר שולב עם רשות החירום הלאומית... גם בסערת השלגים מ-2013... הפיקוד והשליטה היו בידי משטרת ישראל... ככל שנדרשו סיועם של משרד הביטחון או מערך מל"ח - הם הופעלו לפי דרישת משטרת ישראל ומשרד הבט"פ [המשרד לביטחון הפנים]".

בתגובת משטרת ישראל מאוקטובר 2014 לממצאי הביקורת נכתב, כי "כיום לא ברור מיהו הגוף אליו מ"י [משטרת ישראל] תפנה בעת אירוע חירום בדרישה לדוגמה, להעתיק משאבי רשויות מהדרום לצפון". המשרד לביטחון הפנים השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 בתגובה לממצאי הביקורת, כי "אכן למשרד לבט"פ ולמשטרה לא מוקנות הסמכויות הנדרשות בתחום הכנת המאמץ האזרחי או ניהולו בחירום. משמעות הדבר היא שגם בעת אירוע חירום שבו יטיל ראש הממשלה על השר לבט"פ את האחריות הכוללת לניהול אירוע חירום כפי שהיה בשריפה בכרמל ובסופת השלגים, אין לשר סמכויות לטיפול במאמץ האזרחי... במצבים בהם לא הוכרזה תקופת הפעלה של מל"ח ואין מצב חירום המוכרז עפ"י דין, אין גורם האחראי למאמץ האזרחי".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ישנה חשיבות רבה לניהול מיטבי גם של המאמץ המבצעי וגם של המאמץ האזרחי באירועי חירום, שכן במסגרתו זוכה האוכלוסייה, בין היתר, לסיוע בתחומי בריאות ורווחה ולקבלת מידע והנחיות לשם התמודדות עם האירוע. למרות זאת, התשתית הנורמטיבית אינה מסדירה את ניהול המאמץ האזרחי במרבית אירועי החירום שבשגרה, והדבר גורם לכך שאין גורם אחד שנקבע מראש כמי שנושא באחריות ובסמכויות לכך בכלל אירועי החירום. גם למשהב"ט, שהוא הגוף המכין באמצעות רח"ל ומל"ח את העורף לחירום, כלומר מכין את המאמץ האזרחי, אין סמכויות לניהולו של מאמץ זה בעת שמתרחש אירוע חירום. במהלך סערת השלגים מ-2013 הטיל ראש הממשלה את האחריות לניהול האירוע, כולל המאמץ האזרחי, על המשרד לביטחון הפנים, שאין לו סמכויות בנוגע לכך והוא אינו עוסק בהכנת מאמץ זה, והדבר הקשה על הטיפול בעורף באירוע. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי ראוי שיהיה ברור וידוע מראש מי הגוף האחראי לניהול המאמץ האזרחי באירוע חירום, וכי הדבר לא יהיה תלוי בהחלטת ממשלה בעת התרחשות האירוע, דוגמת ההחלטה הנדרשת להפעלת מערך מל"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שבמסגרת הדיון הנדרש בממשלה בעניין ההצעה להסדרת הסמכויות שעל שר הביטחון והשר לביטחון הפנים להציג לממשלה, בהתאם להחלטת הממשלה מיוני 2014, תחליט הממשלה גם על הגורם שיהיה האחראי לטיפול במאמץ האזרחי בעורף באירועי חירום בעת שגרה ובאירועים שהם בגדר "אסון המוני" או אירועי חירום בעת לחימה (שבהם תישאר המשטרה אחראית למאמץ המבצעי).



בעניין הסדרת מאמצי הטיפול באירועי חירום נמסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 כלהלן: השר לביטחון הפנים מסר, כי "נכון שהשר לביטחון הפנים, ישמש כגורם אחראי לטיפול הן במאמץ המבצעי והן במאמץ האזרחי בעורף במצבי חירום שבשגרה, כאשר רח"ל ויתר הגופים הייעודיים יהיו כפופים לשר לביטחון הפנים, על מנת לסייע בידו לממש את אחריותו בניהול האירועים. כמו כן, הגורמים המקצועיים במשרדי הממשלה ומשטרת ישראל המהווה את הגוף המבצעי הפוקד ושולט בניהול מצבי חירום שבשגרה, חייבים להיות מעורבים בשגרה בהיערכות ובמוכנות הגופים הייעודיים הפועלים במאמץ המבצעי ובמאמץ האזרחי" (ההדגשה במקור).

המשרד לביטחון הפנים מסר, כי "יש להסדיר את התשתית הנורמטיבית באופן שתיתן סמכות לשר לבט"פ לניהול מצבי החירום שבשגרה וייתנו לו הכלים הדרושים למימוש אחריותו... גיבוש מדיניות כוללת לטיפול בעורף... הכרזה על מצב שיוגדר 'מצב חירום שבשגרה', הפעלה וניהול כלל המאמצים (מאמץ הצלת חיים והמאמץ האזרחי)". עוד הוא מסר, כי "לא נכון לפצל בין שני המאמצים הנ"ל וראוי לאחד את הסמכות והאחריות לניהול שני המאמצים בידי גורם אחד - המשרד לבט"פ, וזאת למעט בשטחים שהאחריות לביטחון הפנים בהם היא של צה"ל". וכן מסר, כי "נכון לחדד את הנושא ולמנוע אי בהירות בחלוקת תחומי האחריות בין שר הביטחון לשר לבט"פ ולכן ראוי לעגן הנושא בהחלטת ממשלה חדשה לנושא הטיפול בעורף".

משרד מבקר המדינה מעיר בנוגע להיעדר הסדרה של תשתית נורמטיבית המתייחסת לשני מאמצי הטיפול בחירום, ובפרט עניין היעדר גוף האחראי לניהול המאמץ האזרחי באירועי חירום, כי הדבר פוגע בשעת מבחן בניהול האירוע על ידי הגופים הרלוונטיים ובמתן מענה מיטבי לבעיות בעורף. יש לציין, כי מאירועי חירום שהתרחשו בעבר, דוגמת מבצע "עופרת יצוקה", מבצע "עמוד ענן", השרפה בכרמל וסערת השלגים מ-2013, עולה, שאחריות אחודה, הן להכנת העורף האזרחי והן להפעלתו בעת חירום, עשויה לתרום לטיפול טוב יותר בעורף.

משכך, לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי ששר הביטחון והשר לביטחון הפנים ימליצו, במסגרת גיבוש הסדרת הסמכויות ביניהם, על הגורם שיהיה האחראי לטיפול במאמץ האזרחי בעורף באירועי חירום. במסגרת זו עליהם גם להבהיר את משמעותה של החלטת הממשלה מס' 1577, וזאת בהתייחס לחלוקת תחומי האחריות והסמכות ביניהם, או לחלופין להמליץ לממשלה לבטלה.

מן הראוי, כי המלצת השרים להסדרה, בנוגע לכלל אירועי החירום, תעוגן בתשתית נורמטיבית ברורה, וזאת כדי להבטיח טיפול מיטבי בעורף בחירום וכדי למנוע חוסר יעילות וחשש לבזבז משאבים. שהרי בהיעדר הסדרה ראויה עלולים נושאים חשובים "ליפול בין הכסאות", ועקב כך לא יזכה העורף לסיוע מיטבי, או לחלופין, ייתכן שיוגש סיוע שיהיה גדול מהנדרש, ואפילו משמעותית, לאותו גוף נזקק.



מהתגובות לדוח זה של משרד ראה"ם, השר לביטחון הפנים, השר להגנת העורף לשעבר, משרד הביטחון, משרד הפנים ומשטרת ישראל בעניין היעדר הסדר חקיקתי מקיף לטיפול בעורף בחירום, עולה שכל הגופים מסכימים לכך שנדרשת הסדרה חקיקתית בתחום זה, ואי-קיומה עלול לפגוע במוכנות העורף בשגרה ובתפקודו בחירום.

כבר בדוח על מלחמת לבנון השנייה (מ-2007) העיר משרד מבקר המדינה, כי על הממשלה ליזום הסדר חקיקתי מקיף, שירכז את כל העניינים הנוגעים לטיפול בעורף בעתות חירום, יבהיר את מדרג הסמכויות ותחומי האחריות של כל אחד ממשרדי הממשלה ומהגופים המטפלים בעורף בחירום, וכן יגדיר את קשרי הגומלין ביניהם. עוד העיר אז משרד מבקר המדינה, כי בהתאם להסדר החקיקתי האמור, על הממשלה לפעול כדי לממשו באמצעות כל הגופים הרלוונטיים האחראים לטיפול בעורף בחירום.

משרד מבקר המדינה שב ומעיר, כי נכון ליוני 2015, כתשע שנים לאחר תום מלחמת לבנון השנייה, אין עדיין הסדר חקיקתי מקיף, כאמור. גם הטיפול בתזכיר החוק בעניין היערכות העורף לחירום שהופץ בפברואר 2011 לא הסתיים, והחקיקה בנושא זה לא התקדמה. יודגש, כי גם החלטת הממשלה מיוני 2014, שבין היתר קבעה שיש להחזיר את שטח הפעולה של רח"ל למשהב"ט, וכן להחזיר לשר הביטחון את הסמכויות הנוגעות למל"ח, אינה נותנת מענה לליקויים הנובעים מהיעדר הסדר חקיקתי מקיף.

בעת התרחשות אירוע חירום, עלולה להיווצר אי-בהירות בעניין חלוקת תחומי האחריות בין שר הביטחון והשר לביטחון הפנים, וכן בין כל הגופים המטפלים בעורף בחירום הכפופים להם, ובכך יימנע מיצוי מיטבי של היכולות של כל הגופים המופקדים על הטיפול בעורף, שחלקם כפופים לשרים אלו. דוגמה לכך ניתן לראות בסערת השלגים מ-2013, שבה, כפי שצוין בתגובת משרד ראה"ם, האירוע "נוהל על-ידי ראש הממשלה עצמו", וזאת "בשים-לב לחילוקי הדעות בנוגע לסמכויות". יש לראות בהמשך המצב הקיים של היעדר הסדר חקיקתי מקיף משום ליקוי חמור.

משרד מבקר המדינה שב ומדגיש, כי יש להימנע מעיכובים נוספים בנושא משמעותי זה, המהווה מרכיב חיוני במימוש היכולת הארגונית לטפל בעורף, ומן הראוי שראש הממשלה ינחה את כל הגורמים הנוגעים בדבר לקדם ולסכם את הטיפול בנושא זה, ולהביא את הסוגיה לדיון ולהחלטה בפני הממשלה - ויפה שעה אחת קודם.

ליקויים ביכולת מימוש אחריותו של משהב"ט

על אף החלטת הממשלה מיוני 2014, קיימים עדיין ליקויים משמעותיים המונעים ממשהב"ט ומצה"ל לטפל בעורף באופן מיטבי בהכנתו לחירום ובטיפול בו בשעת אירוע חירום, להלן הפרטים:

1. בחוק הג"א נקבע, בין היתר, כי על שירות הג"א (פקע"ר) לעזור לאוכלוסייה שנפגעה, וזאת ללא פירוט מהי אותה עזרה. משכך ניתן להסיק, שעל פקע"ר לסייע לאוכלוסייה גם באמצעים דוגמת מזון ותרופות, כלומר לעזור בנושאים שאינם בגדר "התגוננות אזרחית" כהגדרתה בחוק הג"א. כמו כן, נקבע בחוק הג"א, כי פקע"ר מוסמך לפעול באישור שר הביטחון ו"בתיאום עם הרשויות הנוגעות בדבר" - להצלת נפש ורכוש שאינה כרוכה בהתגוננות אזרחית". יש לציין, כי חוק הג"א אינו מבהיר מי הן "הרשויות הנוגעות בדבר" ומהי "הצלת נפש ורכוש שאינה כרוכה בהתגוננות אזרחית".
2. החלטת הממשלה מס' 1577 המטילה את אחריות-העל לכלל מצבי החירום בעורף על שר הביטחון, אינה מבהירה מה כולל המונח "אחריות-העל", ולא נקבעו בה סמכויות ברורות. זאת ועוד, ראש הממשלה הטיל את האחריות הכוללת לטיפול באירוע השרפה בכרמל ובאירוע סערת השלגים מ-2013 על השר לביטחון הפנים. עם זאת, שר הביטחון נותר בעל אחריות-העל לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום, כאמור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על שר הביטחון ועל השר לביטחון הפנים, במסגרת גיבוש הסדרת הסמכויות ביניהם, להבהיר את משמעותה של החלטת הממשלה מס' 1577, וזאת בהתייחס לחלוקת תחומי האחריות והסמכות ביניהם, או לחלופין - להמליץ לממשלה לבטלה.

משהב"ט מסר בנושא זה בדצמבר 2014 למשרד מבקר המדינה, כי "אכן, יש לתקן את החלטת הממשלה מס' 1577 בהתאם, כך ששר הביטחון יהיה אחראי על הכנת העורף לכלל מצבי החירום והסיוע לכוחות בשטח כפי הנדרש, באמצעות רח"ל ופקע"ר" (ההדגשה במקור).

בתגובת המשרד לביטחון הפנים מנובמבר 2014 נכתב, כי "נכון להבהיר את משמעותה של החלטת ממשלה מס' 1577 בדבר אחריות העל של שר הביטחון לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום".

מנכ"ל המשרד להגנת העורף לשעבר, ניצב (בדימ') דן רונן, מסר באוקטובר 2014 בתגובה לביקורת, כי "אני סבור, שהחלטת ממשלה מס' 1577... דינה להתבטל. בעת משבר חמור בעורף האחריות מוטלת על ממשלת ישראל ועל העומד בראשה ולא על שר הביטחון" (ההדגשה במקור).

3. להבדיל מהגדרת תפקידה של רח"ל כגוף מתאם בעת שגרה, כאמור, החלטת הממשלה לא הקנתה לה או לגוף אחר את הסמכות לתאם ולהנחות במצב חירום את פעילותם של כל הגופים המטפלים בעורף³⁰. מנכ"ל משהב"ט מסר בעניין זה לצוות הביקורת בינואר 2014, כי גם בעת שרח"ל הייתה במשהב"ט, היא לא הצליחה לקדם את מוכנות משרדי הממשלה, כיוון שמשרדי הממשלה האחרים לא היו מחויבים להיענות לה.

4. לרח"ל לא נקבע תקציב שבאמצעותו יכלה לשפר את היערכותם לחירום של משרדי הממשלה והגופים האחרים העוסקים בכך. מנכ"ל משהב"ט מסר בנושא זה לצוות הביקורת בינואר 2014, כי בעת שרח"ל הייתה במשהב"ט "לא היו לה תקציבים למימון פעולות שהיא דרשה ממשרדי ממשלה אחרים לבצע כחלק מהיערכותם לחירום. כך ימשך המצב בכל תצורה עד אשר יוקצו [לרח"ל התקציבים הדרושים]".

5. גם למערך מל"ח, שהוא הגוף שבאמצעותו אחראי שר הביטחון להכין את המשק לחירום, אין סמכות לאכוף את הנחיותיו על משרדי הממשלה ועל הגופים הרלוונטיים לתחומים שונים בעורף האזרחי.

בעניין הכנת העורף לחירום מסר שר הביטחון לצוות הביקורת בפברואר 2014, כי "נקודת החולשה היום היא הכנת המערכת האזרחית לחירום... הדברים הנחוצים לצורך הכנת המערכת האזרחית לחירום הם חקיקה ותקציב, והם היו חסרים גם בעבר וגם כיום".

בתגובת משהב"ט מדצמבר 2014 נכתב, כי "תכנית העבודה אינה בעלת תוקף משפטי מחייב גם אם תעוגן בהחלטת ממשלה, אינה יכולה להוות תחליף להסדרה בחקיקה, גם משום שקיים קושי בהנחיית גופים, שאינם משרדי ממשלה, מכוח החלטות ממשלה, וגם משום הצורך לעגן בחוק את אחריות הגופים השונים ותקצובם לשם הכנת העורף לחירום".

רח"ל ומל"ח הם גופים של משהב"ט המופקדים על הטיפול בהיערכות העורף לחירום. משרד מבקר המדינה מעיר, כי גופים אלו לא יוכלו להנחות משרדי ממשלה וגופים אחרים בעניין זה ולתרום תרומה משמעותית לשיפור מוכנות העורף לחירום ללא הקניית סמכויות מתאימות וללא תקציבים מתאימים לביצוע המשימה.

6. כפי שעלה בביקורת, בין פקע"ר לבין מערך מל"ח לא היה תיאום בעניין הכנת הרשויות המקומיות לחירום, וזאת גם בתקופת פעילותו של המשרד להגנת העורף, ולמרות חלוקת האחריות שערך בעניין זה השר להגנת העורף לשעבר, מתן וילנאי. כמו כן עלה, כי בנושא האמור ישנם ליקויים בתשתית הנורמטיבית, כפי שיפורט בהמשך.

30 למעט אם נדרש להבטיח את הפעלת מערך מל"ח, כאמור בהחלטת הממשלה מיולי 1986 (מס' 1716).

משרד מבקר המדינה העלה בדוח ביקורת על השלטון המקומי לשנת 2011³¹, בין היתר, חילוקי דעות שהתגלעו בין רח"ל לבין פקע"ר בעניין האחריות להכנת הרשויות המקומיות לחירום, וקבע כי "עדיין לא הוסדר, על ידי מקבלי ההחלטות, באופן מחייב וחד-משמעי נושא חלוקת תחומי האחריות בין משרד הפנים, פיקוד העורף ורח"ל להכנת ולהיערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום".

היועמ"ש למערכת הביטחון ציין בדיון בעניין האחריות להכנת הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה לחירום, שהתקיים בינואר 2013 בפני מנכ"ל המשרד להגנת העורף, כי "איש צבא אינו יכול להיות אחראי כמוביל את המוכנות של הרשות המקומית לחירום בתחומים שהינם אזרחיים... הכניסה לכאורה של פיקוד העורף לואקום שנוצר מונעת מהמערכות האזרחיות (כמו משרד הפנים), למלא את חובתן ותפקידן אל מול הרשויות המקומיות ולוודא מוכנותן לחירום"; ראש האגף לחירום במשרד להגנת העורף ציין באותו דיון, כי "ההתגוננות האזרחית מהווה את ציר הצלת החיים ואינה המרכיב המרכזי בהכנת רשות מקומית לשעת חירום אלא מל"ח באמצעות משרדי המנהל מחוז מרכז של המשרד להגנת העורף הדגיש, כי "במערכת שעוסקת בהכנת הרשויות המקומיות מסתובבים כ-3,000 איש אך בפועל כל אחד מהם פועל לבדו... חשוב שיקבע מוביל אחד שכולם יהיו כפופים לו נורמטיבית - לפי חוק" (ההדגשה במקור).

בעניין מערך מל"ח נקבע בחוות דעת של היועמ"ש למערכת הביטחון במרץ 2013, כי "מערך המל"ח נועד לאפשר רציפות תפקודית והבטחת אספקה של שירותים חיוניים בעתות חירום... תפקידה של ומ"ע [ועדת מל"ח עליונה] הוא להכין תכניות לשעת חירום ולתאם את משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות בתחום זה... הג"א מוסמך לפעול ברשויות המקומיות בתחומים הנובעים מהתגוננות אזרחית בלבד... אין זה תפקידו או סמכותו של פקע"ר לעסוק בשלל הנושאים האזרחיים הקשורים בהבטחת השירותים החיוניים לאוכלוסייה בשעת משבר... לכאורה, צריך להעריך את פקע"ר על מה שהוא מכנה 'הגישה המרחיבה', המובילה אותו לעיסוק בנושאים לאומיים, החורגים מהמטרת שלשמן הוא הוקם. מאידך גיסא, עיסוק זה אינו עולה בקנה אחד עם הוראות הדין והוא נוגס בתחומי אחריות שהוטלו על גופים אחרים" (ההדגשות במקור).

נוכח חוות דעתו של היועמ"ש למערכת הביטחון, הנחה באפריל 2013 עוזר הרמטכ"ל את הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - הפצ"ר) להכין חוות דעת בנושא "חלוקת אחריות בהכנת השלטון המקומי" לעתות חירום, וציין, כי "המציאות הנוכחית שונה מבעבר ונדרש לתקן את החוק, ולא להישען עליו על מנת להסדיר את חלוקת האחריות ובפועל להישאר מאובנים, קפואים על פי המציאות והנורמות מהעבר".

מחוות דעתו של הפצ"ר מאפריל 2013, שניתנה בהתייחס לחוות הדעת של היועמ"ש למערכת הביטחון, עולה, כי לדעתו, החוק הקיים "אינו מונע הן מפקע"ר והן מהמשרד להגנת העורף לעסוק במשימה חשובה זו", ודרושה אמנם הסדרה של חלוקת האחריות בהכנת השלטון המקומי לעתות חירום. הפצ"ר ציין, כי "שאלת אופן ביצוע המשימה היא עניין להכרעה במדיניות".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי החלטת הממשלה מיוני 2014 אין בה כדי להסדיר את תחומי האחריות והסמכות בין פקע"ר לבין מערך מל"ח, ואין בה מתן מענה לליקויים בתשתית הנורמטיבית בתחום טיפולם בהכנת הרשויות המקומיות לחירום. יש לציין, כי פערים אלו וחילוקי הדעות בין מל"ח לפקע"ר בעניין הכנת הרשויות המקומיות לחירום היו קיימים עוד בטרם הקמת המשרד להגנת העורף.

31 מבקר המדינה, הביקורת בשלטון המקומי (2011), "ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום".

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שהממשלה הטילה על שר הביטחון, בשיתוף עם המשרדים והגורמים הרלוונטיים, להכין "תכנית שנתית ורב-שנתית בכל היבטי הכנת העורף למצבי החירום למיניהם", ראוי ששר הביטחון יכלול בתכנית זו חלוקת אחריות ברורה בין רח"ל, מל"ח ופקע"ר בכל הנוגע להכנת העורף לחירום, וכן את אופן תרגול הגופים שאותם יש להכין לפי תכנית זו, ואת הבקרה על יישומה. ככל שהדבר יידרש, על שר הביטחון להביא את תכניתו האמורה לאישור הממשלה.

כמו כן ראוי, כי שר הביטחון י שקול האם להמליץ לממשלה להקנות למשהב"ט סמכויות להנחות משרדי ממשלה וגופים אחרים בעניין היערכות לחירום. על הממשלה, שאמורה לבחון ולאשר את התכנית שיציג שר הביטחון, לדון בתכנית בהקדם, ועליה להבטיח שיש בה הסדרה כוללת של כל מערך הטיפול בעורף בעתות חירום בשגרה ובלחיצה, לרבות בנוגע להבהרת תחומי האחריות המוטלים על משהב"ט והעומד בראשו, לתשתית הנורמטיבית המתחייבת מכך ולעניין התקציבים הדרושים למילוי המשימות שנקבעו. לאחר שתאשר הממשלה את התכנית, מן הראוי ששר הביטחון יבחן כיצד לממש באופן מיטבי את האחריות שהוטלה עליו כך שסוגיית הכנת העורף והטיפול בו בחירום תזכה לתשומת הלב הראויה.

ליקויים ביכולת מימוש אחריותו של המשרד לביטחון הפנים

ייעוד המשרד לביטחון הפנים³² הוא "להוות את הזרוע המרכזית של ממשלת ישראל אשר אמונה על אכיפת החוק... שמירה על ביטחון הנפש והרכוש, על הסדר הציבורי... על מניעה וכיבוי דליקות, חילוץ והצלה".

השר לביטחון הפנים הוא הממונה, בין היתר, על פקודת המשטרה³³ ועל חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה. בפקודת המשטרה נקבע, כי כב"ה ומד"א הם גופי הצלה שהמשטרה אחראית להפעילם במרבית אירועי החירום המתרחשים בעת שגרה, לרבות כאלו המוגדרים כ"אסון המוני". משכך, המשרד לביטחון הפנים אחראי, הלכה למעשה, על ניהול הפיקוד והשליטה ומאמצי הצלת החיים במרבית אירועי החירום המתרחשים בעת שגרה, שכן תחתיו מצויים כל הגופים המטפלים בעורף בהתרחש אירועי חירום בעת שגרה וכן באירועי חירום מלחמתיים, המהווים את "המגיבים הראשוניים"³⁴, כלומר הגופים הנותנים את המענה הראשוני הן באירועי חירום מלחמתיים והן באירועי חירום המתרחשים בעת שגרה. הדברים נכונים גם לאחר החלטת הממשלה מיוני 2014.

על אף החלטת הממשלה האמורה, נותרו ליקויים הנובעים מהיעדר הסדרה נורמטיבית של תחום האחריות לעורף בחירום, המקשים על המשרד לביטחון הפנים ועל המשטרה לפעול באופן מיטבי באירועי חירום בשגרה. להלן הפירוט:

1. כפיפות "ארגוני עזר" וגופי הצלה: שירותי כבאות והצלה ומד"א משמשים "גוף הצלה" כמשמעותו בפקודת המשטרה, ולפיכך בעת אירוע "אסון המוני" מוסמכת המשטרה להפעילם. נוסף על כך, משמשים גופים אלה כ"ארגון עזר" כמשמעותו בחוק הג"א, ומשכך, בעת הכרזה

32 מתוך אתר המשרד לביטחון הפנים במרשתת - www.mops.gov.il.

33 בפקודת המשטרה מוגדר "השר" כ"שר המשטרה". אולם בשנת 1995 החליטה הממשלה שהשר לביטחון הפנים ימלא את תפקיד שר המשטרה.

34 ההגדרה לקוחה מהמסמכים שנאספו בביקורת מהגופים המבוקרים הרלוונטיים, אולם לא מדובר בהגדרה רשמית המעוגנת בתשתית הנורמטיבית.

על "מצב מיוחד בעורף" או ב"שעת התקפה" מוסמך פקע"ר להפעילם. כיוון שבשני החוקים לא נקבע מדרג הסמכויות בין פקע"ר למשטרה, וכיוון שקיימת חפיפה בין הגופים שהוגדרו "ארגוני עזר" בחוק הג"א ו"גופי הצלה" בפקודת המשטרה, קיימת עדיין אי-בהירות בנוגע לכפיפות שירותי כבאות והצלה ומד"א, המוגדרים כ"ארגוני עזר" וכ"גופי הצלה", ועל פי התשתית הנורמטיבית הקיימת, ייתכנו מקרים, דוגמת אירוע "אסון המוני" המתרחש בשטח שלגביו הוכרז "מצב מיוחד בעורף", שבהם לא ברור מי הגורם האחראי לפיקוד ולשליטה על גופים אלה.

2. הסדרת מאמצי הפעילות באירוע חירום: כפי שפורט לעיל, הליקויים בתשתית הנורמטיבית הקיימת בנוגע לשני המאמצים באירוע חירום - המאמץ המבצעי והמאמץ האזרחי - עלולים לפגוע בשעת מבחן בניהול מאמצים אלו, בין היתר, על ידי המשרד לביטחון הפנים והמשטרה.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה במענה לעניין זה, כי "ישנם מספר מצבי חירום ביניים אשר אין בתשתית המשפטית קביעה חד-משמעית אודות הגוף אשר נושא באחריות לטיפול בהם... לעמדת פקע"ר, האמנה האמורה [הנהלים המשותפים] מגשרת על הפערים הקיימים בתשתית המשפטית בנושא זה, ובפועל מאפשרת מתן מענה מבצעי הולם לעורף האזרחי במצבי החירום האמורים".



הליקויים והפערים המוצגים לעיל במערך הארגוני ובתשתית הנורמטיבית, אשר החלטת הממשלה מיוני 2014 אינה נותנת להם מענה, הינם מהותיים, ומקשים על הכנה מיטבית של העורף לחירום ועל הטיפול בו בהתרחש אירועי חירום שונים, כפי שעלה גם בסערת השלגים מ-2013. משרד מבקר המדינה שב ומעיר בחומרה, כי הימשכותו של מצב שבו אין הסדרה שלמה, מתואמת ומוסכמת בתחום ההכנה והטיפול בעורף למצבי חירום, יש בו משום סיכון כי תיפגע היכולת לטפל מיטבית באוכלוסייה האזרחית במדינת ישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה, עם ביטולו של המשרד להגנת העורף וכחלק מתהליך ההסדרה של הכנת העורף לחירום, על משרדי הממשלה ועל הגופים הרלוונטיים להתאים מסגרת תקציבית ייעודית וייחודית לתחום זה ולהביאה לאישור הממשלה.

בעניין ניהול תקציב העורף בסעיף תקציבי נפרד מסר השר גלעד ארדן, כי אמנם ראוי שתקציב העורף "ימשיך להיות מעוגן בנפרד מסעיפי תקציב אחרים".

משהב"ט מסר בתגובתו בדצמבר 2014 בנוגע לתקציב ייעודי להכנת העורף לחירום, כי "בכוונתנו לעגן נושא זה במסגרת חוק העורף".

בתגובת המשרד לביטחון הפנים מנובמבר 2014 נכתב, כי "אכן ראוי לקבוע בהחלטת ממשלה מסגרת תקציבית ייעודית וייחודית לתחום היערכות העורף לכלל מצבי החירום".

הסדרת האחריות לעורף בחירום

מאז מלחמת לבנון השנייה פרסם משרד מבקר המדינה מספר דוחות ביקורת שעסקו, בין היתר, בפערים ובאחריות לעורף בחירום ובתהליכים המרכזיים שאירעו בשנים האחרונות בתחום זה. גם בדרך זו בחן משרד מבקר המדינה נושאים אלו, וכן תהליכים שאירעו סמוך למועד סיום הביקורת, שלדעת משרד מבקר המדינה היה בהם כדי להשפיע על הכנת העורף לחירום, דוגמת הקמתו וביטולו של המשרד להגנת העורף. זאת, כדי שניתן יהיה להפיק מהם לקחים בעת גיבוש ההסדרה בתחום העורף בחירום, כפי שקבעה החלטת הממשלה מיוני 2014, או בכל דיון עתידי בנושא זה, וכדי שהגופים הרלוונטיים יוכלו להסתייע בכך לשיפור תחום זה בעתיד. להלן תמצית הממצאים בעניין זה:

הקמתו וביטולו של המשרד להגנת העורף

כאמור, בינואר 2011 החליטה הממשלה למנות את סגן שר הביטחון דאז, מתן וילנאי, לשר להגנת העורף, ובכך למעשה הוקם המשרד להגנת העורף, וסמוך לאחר מכן החליטה הממשלה להעביר את "שטח הפעולה" של רח"ל, ובתוכה מל"ח, ממשב"ט למשרד להגנת העורף.

בביקורת נמצאו כשלים בתהליך ההקמה של המשרד להגנת העורף, שגרמו למגבלות ולקשיים שמנעו ממנו לבצע פעילות מיטבית בתחום הכנת העורף לחירום. זאת אף על פי שהמשרד להגנת העורף הכין תכניות לשיפור היערכות העורף לחירום ואף קיים פעילויות חשובות בתחום זה.

להלן הפרטים:

באוקטובר 2011 כתב ראש המל"ל דאז, אלוף (מיל') יעקב עמידרור, לראש הממשלה, לשר הביטחון, לשר להגנת העורף ולרמטכ"ל, כי "הקמת משרד נפרד ממשרד הביטחון שיעסוק בהגנת העורף מחייב דיון מעמיק - שלמיטב ידיעתי לא נעשה. הפרדת המערכת הביטחונית וצה"ל מהעורף היא שינוי ענק שיש לו משמעויות מבצעיות (העורף הצה"לי כמעט זהה לעורף הלאומי), משמעויות אסטרטגיות... משמעויות לאומיות כבדות".

גם סגן ראש המל"ל לביטחון פנים ועורף מסר לצוות הביקורת באפריל 2014, כי "ההחלטה על הקמת המשרד להגנת העורף בינואר 2011 בוצעה ללא כל עבודת מטה מקדימה וללא מעורבות המל"ל".

בתקופת פעילותו של המשרד להגנת העורף נעשו מספר ניסיונות להסדיר את חלוקת תחומי האחריות והסמכות בינו לבין משהב"ט, אולם ללא הצלחה. כבר במרץ 2011 רשמה הממשלה בפניה (בהחלטה מס' 3048), כי "שר הביטחון והשר להגנת העורף מינו ועדה [ועדת ליבנה] שתמליץ על שטחי פעולה וסמכויות שיועברו למשרד להגנת העורף". ועדת ליבנה הגישה ביולי 2011 את המלצותיה לשר הביטחון ולשר להגנת העורף.

בביקורת לא נמצא שהשרים דנו בהמלצות ועדת ליבנה, וממילא הם לא הביאו אותן לאישור הממשלה.

באוגוסט 2012 הנחה ראש הממשלה, בנימין נתניהו, כי "המל"ל, בתיאום עם הגופים הרלוונטיים, יבהיר את תחומי האחריות [על העורף בשעת חירום] בין המשרדים השונים".

כפי שעלה, מאז אוגוסט 2012 פעל המל"ל בהתאם להנחיית ראש הממשלה כדי להסדיר את נושא האחריות לעורף בעת חירום. בפברואר 2013 המליץ המל"ל על "ריכוז הסמכויות והאחריות על הזירה האזרחית למשרד לביטחון הפנים, תוך ביטולו של המשרד להגנת העורף". בפברואר 2014 המליץ המל"ל, כי "המשרד לביטחון הפנים באמצעות משטרת ישראל יקבל אחריות להפעלת 'המגיבים הראשוניים' ובכלל זה הפעלה מבצעית של כוחות צה"ל ופיקוד העורף באירועי חירום אזרחיים", וכי "המשרד להגנת העורף יבנה כמשרד עצמאי בעל יכולת תפקוד עצמאית" כשבתוכו ייכללו מל"ח ורח"ל, ובעתיד הוא יאוחד עם המשרד לביטחון הפנים. המלצות המל"ל לא התקבלו על ידי ראש הממשלה.

יש לציין, כי במקביל לעבודת המל"ל וכחלק מניסיונות ההסדרה של חלוקת האחריות והסמכויות בין המשרד להגנת העורף לבין משהב"ט, התקיים באוגוסט 2013 דיון בנושא זה בראשות שר הביטחון והשר להגנת העורף, ובסיכומו הופצה טיוטה לעקרונות ההסדרה בין המשרדים, ואולם סוגיית ההסדרה לא התקדמה.

באפריל 2014 כתב השר להגנת העורף דאז לראש הממשלה "המלצה לסיום פעילות המשרד להגנת העורף", שבמסגרתה הדגיש, כי "העורף זקוק לאחראי אחד, ברור ומרכזי, בעל כל הסמכויות הנדרשות, והפיצול בסמכויות בין המשרדים אינו מאפשר לי להכין את העורף באופן המקצועי ביותר". עוד ציין השר, כי "הקמת המשרד להגנת העורף לא לוותה בהענקת סמכויות על פי דין, למעט העברת שטח הפעולה של רח"ל ומל"ח אליו, וכי פיצול הסמכויות בין המשרד להגנת העורף למשהב"ט יוצר 'כפילויות בטיפול' בנושאים מסוימים, בעוד נושאים אחרים עלולים ליפול 'בין הכסאות'". כמו כן ציין השר להגנת העורף דאז, כי "אני מתקשה מאוד לקבוע מדיניות להכנת העורף לחירום, בעוד גוף הביצוע המרכזי בעורף, פיקוד העורף, בו הושקעו משאבי המדינה, אינו כפוף מכוח החוק לביצוע מדיניות זו" (כל ההדגשות במקור).

במאי 2014 הגיש ראש הממשלה הצעת החלטה שכללה את ביטולו של המשרד להגנת העורף והעברת סמכויותיו של השר להגנת העורף לשר הביטחון, וההצעה קיבלה, כאמור, את אישור הממשלה ביוני 2014.

ראש הממשלה, בנימין נתניהו, מסר לצוות הביקורת באפריל 2014, כי סבר בעת הקמת המשרד להגנת העורף שהמשרד "צריך לשמש רק גוף מטה, המונה עשרות עובדים בלבד וכי עליו להיות כפוף כגוף מטה למשהב"ט או למשרד לביטחון הפנים ולא לפעול כמשרד ממשלתי נפרד", וכי "מעולם לא סבר שהמשרד להגנת העורף צריך להישאר מיניסטריון נפרד, והכוונה בהקמתו הייתה שישפר את מוכנות העורף לחירום אך בפועל זה לא עבד".

בתגובת משרד ראה"ם מנובמבר 2014 לממצאי הביקורת נכתב כלהלן: "לא אחת במהלך הצגתה של ממשלה חדשה בפני הכנסת מאשרת הכנסת הקמת משרדי ממשלה חדשים, אף ללא ביצוע עבודת מטה לפי הקמת המשרדים החדשים... טענה זו [שהמשרד להגנת העורף הוקם ללא עבודת מטה מלווה] מתעלמת מהדיונים הפרטניים אשר התקיימו בנושא, מכך שעבודתן של ועדות רבות אשר הוקמו בנוגע להיערכות הלאומית להגנת העורף במצבי חירום עמדו בפני הממשלה בעת קבלת ההחלטה, וכן מהאמור בהחלטת הממשלה, מהרציונל שעומד בבסיסה, ומההתנהלות השלטונית המקובלת במקרים מעין אלו... של הקמת משרד ממשלתי והעברת שטחי פעולה אליו... תוך כדי הקמת ועדה [ועדת ליבנה] אשר תבחן את חלוקת האחריות והסמכויות הרלוונטיות למשרד היא התנהלות נהוגה, מקובלת והגיונית, בין היתר בשים לב לפרק הזמן הנדרש להתארגנותו של משרד ממשלתי חדש... לאור האמור, גם לא היה כל צורך להטיל על המל"ל להכין עבודת מטה נקודתית בנושא" (ההדגשות במקור).

עוד נכתב בתגובת משרד ראה"ם, כי "העובדה שהממשלה החליטה לבטל את המשרד להגנת העורף, ולהתבסס על מודל התנהלות אחר... אינה מלמדת כי היערכות העורף למצבי חירום קפאה על שמריה"; "ראש הממשלה קיים דיונים פרטניים מוקדמים בנושא הקמתו של המשרד להגנת

העורף וכי הכוונה להקים את המשרד התגבשה רק לאחר דיונים ולאחר קבלת עמדת משרד הביטחון; ההחלטה על הקמת המשרד להגנת העורף "לא התקבלה בחלל ריק, אלא בשים לב של ועדות אשר פעלו בנושא... (גם אם הממשלה בחרה שלא לאמץ את המלצותיה)... (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר בתגובה לדברים שנמסרו ממשרד ראה"ם כלהלן: המלצותיה של ועדת ליבנה, שמונתה לאחר הקמת המשרד להגנת העורף, ואשר נועדה לגבש את האחריות והסמכויות שיוקנו לו, לא נדונו ולא הוטמעו וממילא לא הובאו לאישור הממשלה, וזאת, בין היתר, עקב מחלוקות בעניין זה. זאת ועוד, מדברי ראש המל"ל לשעבר עלה, כי מדובר היה בהחלטה חשובה ובעלת משמעויות לאומיות כבדות, המחייבת דיון מעמיק. בנוגע לכך יש לציין את דברי סגן ראש המל"ל לביטחון פנים ועורף, כאמור, שההחלטה על הקמת המשרד להגנת העורף נעשתה ללא כל עבודת מטה מקדימה וללא מעורבות המל"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שבהקמת המשרד להגנת העורף היה משום שינוי מהותי בתחומי האחריות והניהול של מערך העורף בשגרה ובחירום, ראוי היה שהקמתו תלווה בהסדרת סמכויותיו ודרכי פעולתו ובהסדרה של חלוקת האחריות בינו לבין הגופים השונים המעורבים בטיפול בעורף. לאחר הקמתו התגלעו מחלוקות קשות בין המשרד להגנת העורף לבין משהב"ט ופקע"ר, ובסופם של דברים, החליטה הממשלה לבטל את המשרד להגנת העורף.

התנהלות המשרד להגנת העורף בסערת השלגים מ-2013 - על יכולותיו המוגבלות של המשרד להגנת העורף, בעת שהיה קיים, לטפל בעורף בעת שהתרחש אירוע חירום ועל המחלוקות בינו לבין גופים אחרים ניתן ללמוד מאירוע סערת השלגים מ-2013. כפי שעלה, המשרד להגנת העורף לא הצליח לרכז את הטיפול בעורף מול משרדי הממשלה שנדרשו לסייע בסערה, ובינו לבין המשרד לביטחון הפנים ומשהב"ט שרר חוסר תיאום בכל הנוגע לממשקי הפעילות עם משרדי הממשלה והגופים שטיפלו באירוע.

מדברים שמסר בדצמבר 2013 מנכ"ל המשרד להגנת העורף דאז, ניצב (בדימ') דן רונן, לצוות הביקורת עלה, כי "המשרד לביטחון הפנים... לא הפעיל את המשרד להגנת העורף כיוון שהדבר אינו נכלל במשימותיו השגרתיות. משכך, המשרד להגנת העורף פעל מיוזמתו וסייע לאוכלוסייה. בשלב מאוחר יותר הבין המשרד לביטחון הפנים את תפקידו של המשרד להגנת העורף ופעל עמו בשיתוף פעולה". בינואר 2014 ציין מנכ"ל המשרד להגנת העורף בסיכום דיון שערך השר לביטחון הפנים לאחר אירוע סערת השלגים מ-2013, כי הבעיה המרכזית בניהול האירוע הייתה העובדה שלא המשרד להגנת העורף תכלל את משרדי הממשלה כפי שעושה זאת בשגרה.

חוסר התיאום ששרר בין המשרד להגנת העורף לבין המשרד לביטחון הפנים ומשהב"ט במהלך אירוע סערת השלגים מ-2013 מדגיש ביתר שאת את החשיבות והחיוניות של הסדרת הסמכויות של כל הגופים העוסקים בהכנת העורף לחירום ובטיפול בו באירועי חירום.



משרד מבקר המדינה מעיר, כי עקב הכשלים שפורטו לעיל בעניין תהליך ההקמה של המשרד להגנת העורף, ואף על פי שהמשרד להגנת העורף הכין תכניות לשיפור היערכות העורף לחירום ואף קיים פעילויות חשובות בתחום זה, הוא נתקל במגבלות ובקשיים שמנעו ממנו לקיים פעילות מיטבית בתחום הכנת העורף לחירום. הדבר הביא לכך, שגם בתקופתו של המשרד להגנת העורף, מינואר 2011 ועד לביטולו ביוני 2014, נותרו עדיין ליקויים רבים בתחום הטיפול בהיערכות העורף לאירועי חירום בשגרה ובאירועי חירום בלחימה, והתארכה לשווא התקופה שבה הכנת העורף לחירום לא הייתה יעילה ומיטבית. הטיפול בעורף באירוע של סערת השלגים מ-2013 כ"מקרה בוחן" מדגים זאת.

ריכוז האחריות לעורף בחירום

ראש הממשלה, בנימין נתניהו, מסר לצוות הביקורת באפריל 2014, כי "סוגיית הכנת העורף לחירום, ובפרט בתחום המיגון, היו אמנם בידי משהב"ט בעבר, אך משהב"ט לא מילא משימה זו כנדרש. גם כעת, בבואו להחליט בעניין הסדרת הסמכויות בעורף, ראש הממשלה מודע לכך שמשהב"ט לא הכין בעבר את העורף לחירום בצורה משביעת רצון... ברור, שאם האחריות להכנת העורף לחירום תוחזר למשהב"ט, הרי שמשהב"ט יהיה חייב לתת מענה הולם לסוגיה זו".

כאמור, הממשלה החליטה ביוני 2014 להחזיר את רח"ל ומל"ח למשהב"ט ולהחזיר את הסמכויות הנוגעות למשק לשעת חירום לשר הביטחון, ומשמעות ההחלטה הינה, כי משהב"ט הוא הגוף העיקרי האחראי להכנת העורף לחירום. יש לציין, כי בפגישותיהם עם עורכי הביקורת ציינו שר הביטחון, הרמטכ"ל ומפקד פקע"ר את הקשר ההדוק הקיים בין משהב"ט וצה"ל לעורף וזאת למרות שבעבר עמדת משהב"ט בנושא זה הייתה שונה³⁵. להלן תמצית הפרטים:

הקשר בין משהב"ט וצה"ל לעורף באירועי חירום בשגרה ובאירועי חירום בלחימה

שר הביטחון מסר לצוות הביקורת בפברואר 2014, כי הוא מסכים שנושא הכנת העורף לחירום "לא טופל מספיק טוב בעבר כשהיה באחריות סגן שר הביטחון, ואולם הדבר אינו מצדיק את הוצאת רח"ל ומל"ח ממשרד הביטחון, כפי שנעשה, אלא שיש לחזקם בתוך משרד הביטחון... בעת מלחמה משאבי המשק צריכים להיות מגויסים בראש ובראשונה לניצחון במלחמה, היות שכך ראוי שהוא [שר הביטחון] יקבע את סדר העדיפויות בעת חירום, לרבות בנוגע לשימוש במלאים במשק האזרחי... המדינה נערכת למצב מלחמתי, שבמסגרתו ההגנה על האזרח מתחילה במודיעין שמספק התראה מפני ירי טילים, וממשיכה בהגנה אקטיבית ופעילות התקפית של צה"ל. משכך צריך גורם אחד שרואה את כל רכיבי המשימה... נכון שהטלת האחריות על משרד הביטחון להכין את העורף לחירום ולטפל בו בחירום משמעותה שמשרד הביטחון יהיה אחראי למוכנות של כל רשות מקומית וכל משרד ממשלתי לחירום ושכמעט בכל אירוע יצטרכו משרד הביטחון וצה"ל להתערב, אך ממילא בפועל כך הדבר". שר הביטחון הסכים לכך "שלצורך מימוש האחריות לעורף צריך בעל תפקיד משמעותי במשרד הביטחון שיקדם את הנושא".

35 בתגובת משהב"ט מאוקטובר 2012 לדוח מבקר המדינה בעניין "היבטים בהיערכות העורף לחירום", צוין, כי "יש להתחשב בחשיבות הרבה של שחרור הגורמים הצבאיים ושר הביטחון מטיפול בעורף ובמשק בעת לחימה והתרכזותם במאמץ המלחמתי" (ההדגשה במקור).

גם מנכ"ל משהב"ט, הרמטכ"ל, מפקד פיקוד הצפון ומפקד פקע"ר מסרו לצוות הביקורת בינואר ובפברואר 2014, כי לתפיסתם, צה"ל, בין היתר באמצעות פקע"ר, הוא בעל יכולות מתאימות שיאפשרו לו לטפל כנדרש בעורף האזרחי בעת אירועי חירום של לחימה, וזאת בד בבד עם ניהול המערכה בחזית.

הגם שדרגים בכירים במשהב"ט ובצה"ל, כאמור, ערים לצורכי העורף בעתות חירום של מלחמה או אירועי לחימה, ולכך שיהיה עליהם לטפל בעורף בד בבד עם הלחימה בחזית הצבאית, ראוי לציין, כי צה"ל אינו עוסק בקביעות במוכנות לאירועי חירום בעורף מאחר שזהו אינו ייעודו המרכזי. כך גם עולה מסיכום מדצמבר 2013 של ראש אגף המבצעים בצה"ל לאירוע סערת השלגים מ-2013, ובו נכתב, כי "למרות שמשימתו העיקרית של צה"ל היא הגנת גבולות מדינת ישראל, מחובתו בנוסף להיערך לפעול ולסייע בכל אירוע קיצון אליו יידרש... צה"ל לא ייצר תכנית בניין כוח ייעודית להתמודדות למול אירוע קיצון" (ההדגשה במקור). ניתן לציין כדוגמה גם את פקודת "פתיתים לבנים"³⁶ מינואר 2014 של החטיבה המרחבית יהודה, הפרוסה באזור יהודה והשומרון שבו צה"ל הוא הריבון. בפקודה זו, העוסקת בהכנות לקראת ירידת שלג צפוי, נקבעו הנחיות בכל הקשור לאוכלוסייה האזרחית רק בנוגע לסיוע לפתיחת צירים ראשיים, ותו לא.

מהדברים שמסרו לצוות הביקורת בעלי תפקידים בכירים, ובראשם שר הביטחון והרמטכ"ל, עולה, כי הם ערים לצורכי העורף שיעלו בד בבד עם הלחימה בחזית הצבאית. כעת, נוכח החלטת הממשלה להחזיר למשהב"ט את רח"ל (ומל"ח בכללה), מוטלת על שר הביטחון אחריות ישירה גם לטיפול בעורף וגם לטיפול בחזית הצבאית. מחויבותם זו של משהב"ט וצה"ל לסייע לעורף בחירום, כפי שצוין לעיל, תעמוד למבחן חשוב ביום פקודה, ועל כן, בפרט נוכח אחריותם לעורף של משהב"ט וצה"ל, באמצעות פקע"ר, ראוי שגופים אלו ובמיוחד העומדים בראשם, יערכו לכך כנדרש.

בתגובת משהב"ט מדצמבר 2014 לממצאי הביקורת נכתב, כי "עם העברת תחום הפעילות של רח"ל למשרד הביטחון וביטול המשרד להגנת העורף, נעשית עבודת מטה מסודרת לבחינת ייעודה של רח"ל והסמכויות אשר צריכות להיות בידי שר הביטחון ובידי רח"ל להגשמת ייעודה. שר הביטחון עוסק בנושאים אלה והם על סדר יומו".

לדעת משרד מבקר המדינה, כעת, נוכח החלטת הממשלה מיוני 2014 להחזיר למשהב"ט את רח"ל (ומל"ח בכללה), שבעקבותיה הוטלה על שר הביטחון אחריות ישירה גם לטיפול בעורף וגם לטיפול בחזית הצבאית, הרי שמחויבותם של משהב"ט וצה"ל לסייע לעורף בחירום תעמוד למבחן חשוב ביום פקודה. על כן, ראוי שגופים אלו ובמיוחד העומדים בראשם, יערכו לכך כנדרש. בין היתר, יידרש משהב"ט לבחון את הצורך בעריכת שינויים בהיבטים ארגוניים ובהיבטים נוספים, כדי לשפר את הטיפול בעורף ולהביא לידי ביטוי את יכולותיו ויתרונותיו הייחודיים, ולהבטיח בעתיד טיפול מיטבי בעורף בשגרה ובחירום.

משכך, סבור משרד מבקר המדינה, כי ראוי ששר הביטחון ישקול, במסגרת הסדרת הסמכויות שעליו לגבש עם השר לביטחון הפנים ובמסגרת התכנית להכנת העורף שעליו לגבש בשיתוף גורמים נוספים, להמליץ לממשלה על כך שיוקנו לו סמכויות מתאימות. זאת, בין היתר, כדי שהוא יוכל לממש את האחריות שהוטלה עליו ועל משהב"ט, וכן כדי שיוכל להשפיע משמעותית על שיפור מוכנות העורף לחירום ולטפל בליקויים שעלו בדוח זה וכן בדוחות אחרים של משרד מבקר המדינה בתחום היערכות העורף לחירום.

36 פקודת "פתיתים לבנים" הינה פקודה להתמודדות במצבי מזג אוויר קיצוני. הפקודה קיימת בצה"ל וגם במשטרת ישראל, ומופעלת גם בשאר ארגוני ההצלה כדוגמת כב"ה.

התנהלות צה"ל ופקע"ר בסערת השלגים מ-2013

פקע"ר, שהוא חלק בלתי נפרד מצה"ל, משמש למעשה כגוף המקשר בין הגופים האזרחיים והאוכלוסייה לבין צה"ל ומשהב"ט. פקע"ר פועל, בין היתר, להכנת הרשויות המקומיות לחירום בתחום הג"א באמצעות הדרכות ואימונים, ומסייע להן בהתמודדות עם אירועי חירום. לצורך כך הקים פקע"ר, בין היתר, את היקל"רים (יחידת הקישור לרשות המקומית) וכן מערך הסברה לאוכלוסייה. על יכולותיהם של צה"ל ופקע"ר, הנסמך עליו, לסייע לעורף באירועי חירום בשגרה ובאירועי חירום בלחימה ניתן ללמוד גם מאירוע סערת השלגים, כפי שמסרו בעלי תפקידים בכירים למשרד מבקר המדינה. להלן הפרטים:

מפקד פקע"ר מסר לצוות הביקורת בינואר 2014, כי באירוע הסערה "פקע"ר היה הראשון שפתח חמ"ל משותף בלטרון", וכי באירוע הופעלו "סד"כ [סדר כוחות] ואמצעים לוגיסטיים מכלל צה"ל ומשהב"ט... על פי תורת הסיוע האזרחי של פקע"ר".

מנכ"ל משהב"ט מסר לצוות הביקורת בינואר 2014, כי "באירוע הסערה הפעילות העיקרית הייתה של שני גופים - משהב"ט כגוף אזרחי ופקע"ר כגוף צבאי שיכולותיו מגיעות מצה"ל. לדוגמה: יחידות מיוחדות של אוגדה 98 שחילצו אנשים מכביש מס' 1, מפלסות של צה"ל ומשהב"ט שפתחו את הצירים... משהב"ט סיפק, בין היתר, עשרות אלפי מנות חמות ו-75,000 שקיות חימום, ו-10 גנרטורים".

מפקד פיקוד הצפון מסר לצוות הביקורת בינואר 2014, כי הפיקוד "זיהה את המצוקה של עיריית צפת וסייע לה עוד בטרם התבקש לעשות כן... המפקדה הצבאית בצפת הייתה של פקע"ר ואת המשאבים סיפק פצ"ן... צה"ל הפעיל חמ"ל משותף עם המשטרה במשטרת צפת והיו בו נציגים של כל הגופים הרלוונטיים, למעט המשרד לביטחון הפנים והמשרד להגנת העורף".

ראש המועצה המקומית בית ג'אן מסר לצוות הביקורת בפברואר 2014, כי "צה"ל שלח לבית ג'אן ב-14.12.13 שני נגמ"שים אשר סייעו בפילוס השלג ונשארו בשטחי המועצה כ-10 ימים וכן הקצה מפלסת שלג מסוג 'פטרסון', שרק היא הצליחה להגיע לשכונות הגבוהות של בית ג'אן שהדרכים אליהן היו חסומות... צה"ל סייע גם בהספקת מים... אלוף פצ"ן הגיע לשטחי המועצה כדי להתעדכן על הנעשה ולסייע".

ראש עיריית צפת מסר לצוות הביקורת בפברואר 2014, כי במהלך סערת השלגים מ-2013 הוא ביקש מנציגות פקע"ר (היקל"ר) בחפ"ק המשטרתי לפעול לקבלת עזרה מצה"ל למאמצי הסיוע לאוכלוסייה בעיר, וציין, כי הימצאותו של נציג פקע"ר סייעה רבות לזירוז קבלת סיוע זה.

שר הביטחון, משה (בוגי) יעלון, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2014, כי "בסערת השלגים מ-2013 משרד הביטחון סיפק מלח לפינוי שלג מהכבישים, פתח צירים לעובדי חברת החשמל, פתח תאג"ד [תחנת איסוף נפגעים גדודית] רפואי במרכזים אליהם פונתה האוכלוסייה ופינה אנשים מצירי תנועה. זו דוגמה טובה לכך שמשרד הביטחון וצה"ל צריכים לנהל כל מצב חירום בהיקף נרחב, אף שאינו מלחמתי. באירועים שאותם יוכל המשרד לביטחון הפנים לנהל, צה"ל יתגייס לעזרתו כפי הנדרש וכפי שקרה כבר בעבר".

עם זאת יש לציין, שמפקח"ל המשטרה לשעבר, רב-ניצב יוחנן דנינו, מסר לצוות הביקורת במרץ 2014, כי "חסרונו של פקע"ר הוא שזמן השתלבותו באירוע חירום הוא רב, דבר שבלט באירוע סערת השלגים מ-2013. לפקע"ר לקח זמן עד שהצליח לתת למשטרה את הסיוע הנדרש".

לדעת משרד מבקר המדינה, באירוע הסערה מ-2013 באו לידי ביטוי גם היכולות הקיימות במשהב"ט ובצה"ל, ובתוכם פקע"ר הנשען על יכולותיהם. יש להביא בחשבון גם את לקחי אירוע זה בעת הסדרת האחזיות לעורף בחירום.

סיכום

במלחמת לבנון השנייה נחשפו כשלים רבים, בהם חמורים ביותר, הנוגעים למוכנות העורף לחירום ולטיפול בו במהלך המלחמה. בהתאם לאיום הייחוס העדכני של צה"ל, האיום על העורף גדל משמעותית מאז מלחמת לבנון השנייה, הן מבחינת כמות הטילים והרקטות והן מבחינת איכותם, דיוקם ועוצמת ההרס שלהם.

למרות הפעולות שנקטו בעניין זה הגופים הרלוונטיים מאז מלחמת לבנון השנייה, הרי שבמועד עדכון הדוח, יוני 2015, עדיין קיימים ליקויים ופערים רבים ביכולתם של הגופים הרלוונטיים להכין את העורף לאירועי חירום, שעיקרם מפורט בדוח, ושרובם ידועים כבר שנים רבות, ולמרות זאת לא התקדם הטיפול בהם, ומשכך הגיעה העת למצוא להם מענה. החלטת הממשלה מיוני 2014, שבין היתר קבעה שיש להחזיר את תחום הפעולה של רח"ל למשהב"ט, וכן להחזיר לשר הביטחון את הסמכויות הנוגעות למל"ח, היא אמנם חשובה ומשמעותית לעניין הארגון מחדש של הטיפול בעורף בחירום, אך עדיין אינה נותנת מענה שלם לליקויים ולפערים מרכזיים במערך הארגוני ובתשתית הנורמטיבית. העובדה שאין עדיין הסדר חקיקתי מקיף בעניין העורף, היא בגדר ליקוי חמור, המקשה זה שנים על הפעילות של הגופים המטפלים בעורף בחירום ועל התיאום ביניהם.

עדיין ישנם ליקויים ופערים במערך הארגוני ובתשתית הנורמטיבית בתחום הטיפול בעורף בחירום. התשתית הנורמטיבית עודה מורכבת ובלתי שלמה, היא אינה מגדירה בבחירות את חלוקת האחריות בין כל הגורמים העוסקים בתחום זה, ועל כן, מקשה את שיתוף הפעולה והתיאום המיטבי בין הגופים העוסקים בכך. הליקויים והפערים האמורים באו לידי ביטוי מוחשי, פעם נוספת, במסגרת ההתארגנות וההתנהלות של הגופים הרלוונטיים שפעלו באירוע סערת השלגים מ-2013.

הממשלה החליטה ביוני 2014, ששר הביטחון והשר לביטחון הפנים יציגו לממשלה הצעה להסדרת סמכויות ביניהם, ובאוקטובר 2014 דחתה את מועד הצגת עבודת המטה עד ל-1.2.15. ראוי שבמסגרת זו ישקלו שר הביטחון והשר לביטחון הפנים האם להמליץ כי יקנו להם הסמכויות הדרושות לצורך הטיפול בכל הנושאים הקשורים להכנת העורף לחירום והטיפול בו באירועי חירום, ושבמסגרתן הם יוכלו להוביל שינויי חקיקה ולממש כראוי את החלטות הממשלה בתחום זה. על הממשלה ובראשה ראש הממשלה, לקדם ללא דיחוי את קבלת ההחלטות שיתחייבו מההצעה להסדרה שיגישו שר הביטחון והשר לביטחון הפנים.

נוסף על כך, ראוי ששר הביטחון, בשיתוף עם השרים הרלוונטיים, יקדם חקיקה של הסדר מקיף, שירכז את כל העניינים הנוגעים לטיפול בעורף באירועי חירום, יקבע את מדרג הסמכויות ותחומי האחריות של כל אחד משרדי הממשלה ומהגופים המטפלים בעורף בחירום, וכן יבהיר את יחסי הגומלין ביניהם. כמו כן, ראוי לפעול לחיזוקן של הרשויות המקומיות בתחום היערכותן לחירום, בין היתר באמצעות תיקוני חקיקה. על משרדי הממשלה ועל הגופים הרלוונטיים להתאים מסגרת תקציבית ייעודית וייחודית לתחום זה ולהביאה לאישור הממשלה.

הטיפול בכל ענייני העורף חשוב ומשמעותי במיוחד, משום שאין לדעת מתי יתרחש אירוע החירום הבא, וייתכן שאף יהיה מדובר באירוע שאין לגביו התרעה מספקת, דוגמת אירוע מלחמתי הקורה בהפתעה או רעידת אדמה קשה, ומכאן שיש להימנע מעיכובים נוספים, ויש לפעול לתיקון פני הדברים בדחיפות.

נספח
ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף -
חלוקת אחריות וסמכות
סמכויות שר הביטחון

מקור הסמכות	פער מסתמן	סמכויות בחירום	סמכויות בשגרה
חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951.	כפיפות כפולה של מפקד פקע"ר: לשר הביטחון בהיבטים של הג"א, ולרמטכ"ל מהבחינה הצבאית. החוק אינו מקנה לשר הביטחון סמכויות בתחומים שאינם הג"א (למעט הצלת נפש ורכוש), ואין לו סמכות לתאם את כל המשק האזרחי	רשאי להכריז על "מצב מיוחד בעורף" אם "קיימת סבירות גבוהה שתתרחש התקפה (הפצצה, הפגזה) על האוכלוסייה האזרחית". לאחר ההכרזה עליו להודיע על כך מיד לממשלה ולוועדת החוץ והביטחון של הכנסת. תוקף ההכרזה לא יעלה על 48 שעות.	ממונה על ביצוע חוק הג"א ובין היתר אחראי למינוי ראש הג"א. בעל סמכות לאשר להג"א לפעול, אם בדרך כלל ואם בעניין מסוים, ובתיאום עם הרשויות הנוגעות בדבר, להצלת נפש ורכוש שאינה כרוכה בהתגוננות אזרחית. בעל סמכות להתקין תקנות בהסמכת שר הפנים, כמו למשל הטלת חובה על רשות מקומית להקצות מקרקעין ועובדים לצורכי הג"א.
החלטת הממשלה מס' 1661 מתאריך 1.6.14.	.	.	למשרד הביטחון מוקנות סמכויות מל"ח (ראו בנפרד).
החלטת הממשלה מס' 1661 מתאריך 1.6.14.	.	.	למשרד הביטחון מוקנות סמכויות רח"ל (ראו בנפרד).

מקור הסמכות	פער מסתמן	סמכויות בחירום	סמכויות בשגרה
פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971		בעל סמכות הכרזה על אירוע של "אסון המוני" במקרים מסוימים, כגון אירוע במתקן ביטחוני. בעל סמכות, לאחר התייעצות עם השר לבט"פ, להעביר את האחריות לטיפול באירועים מסוימים מהמשטרה לצה"ל, דוגמת אירוע המתרחש בשטח שהוכרז לגביו "מצב מיוחד בעורף". בפקודה מפורטים מקרים שבהם סמכות ההכרזה נתונה לראה"ם או לשר לבט"פ בהתייעצות עם שהב"ט. לבקשת השר לבט"פ, רשאי להורות לצה"ל למלא את תפקיד המשטרה בפקוד ובשליטה באירוע אסון המוני.	
החלטת הממשלה מס' 1577 מתאריך 15.4.07.	לא נקבעו סמכויות ברורות בהחלטת הממשלה. הגדרת מצב חירום שונה מהגדרת מצב של אסון המוני. השר לבט"פ אחראי לטיפול באירוע של אסון המוני, ושר הביטחון אחראי לכלל מצבי החירום בעורף, לא רק למלחמתיים.	בעל "אחריות העל לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום (לרבות מצב מיוחד בעורף, מלחמה ומצבי חירום הנגרמים כתוצאה מאסונות טבע)".	

סמכויות מל"ח (משק לשעת חירום) (ועדת מל"ח עליונה)

מערך מל"ח הוא גוף בין-משרדי שנועד להבטיח את הפעלת המשק החיוני והספקת המוצרים והשירותים החיוניים לאוכלוסייה ולצה"ל במצבי חירום שונים.

מקור הסמכות	פער מסתמן	סמכויות בחירום	סמכויות בשגרה
הוקם ב-1955 בהחלטת ממשלה, ופועל לפי החלטת הממשלה מס' 1716 מ-6.7.86, והחלטת הממשלה מס' 1080 מ-13.2.00.	הגדרה שונה בין אירוע חירום (מל"ח) לבין אסון המוני (פקודת המשרה).	החלטה על הפעלת המשק החיוני במצב של לחימה (לרבות לפניו) או ב"אירועי חירום" - אסונות טבע, אסונות מפליטת חומרים מסוכנים ואירועי טרור כשנפגעת פעילות המשק החיוני או אם קיימת סכנה ממשית לכך.	הנחיית משרדי ממשלה, רשויות ייעודיות וועדות מל"ח, ותיאום ביניהם בעניין החלטות ועדת מל"ח עליונה.
בהחלטת הממשלה מס' 706 מ-23.8.09 נקבע, כי יש לשלב את מטה מל"ח ארצי בתוך רח"ל.	מוסמך לתאם ולהנחות רשויות אזוריות וצה"ל בחירום, אך אינו מוגדר כאחראי לניהול אירוע חירום.	תיאום והנחיית רשויות אזוריות וצה"ל בשעת חירום.	תיאום והנחיית רשויות אזוריות וצה"ל בהכנות לשעת חירום.
			תכנון מלאים חיוניים של המשק ושליטה עליהם בעת הפעלת מערך מל"ח, הכנת מפעלים חיוניים ומלאי חירום.

סמכויות רח"ל (רשות חירום לאומית)

גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון לסייע למימוש אחריות-העל לטיפול בעורף בחירום

מקור הסמכות	פער מסתמן	סמכויות בחירום	סמכויות בשגרה
רח"ל הוקמה במשהב"ט כ-2007 מכוח החלטת ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי ב/43 מ-19.12.10. בהחלטת הממשלה מס' 706 מ-23.8.09 נקבע, כי יש לשלב את מטה מל"ח ארצי בתוך רח"ל.	לרח"ל יש סמכות תיאום בין משרדי ממשלה וגופים אחרים רק בשגרה ולא בחירום, למעט במצב של רעידת אדמה מכוח החלטה רעד/2 של ועדת השרים לעניין ההיערכות לטיפול ברעידות אדמה מ-7.4.10.	"מצב חירום" - "מצב בו קיימת התרחשות או מכל סיבה אחרת עליה החליטה הממשלה המצריכה פעילות רב תחומית ברמה לאומית בעורף, או הכרזה על מצב משפטי בעורף, או על פי הנחיית שר הביטחון ובהתייעצות עם השר הביטחון פנים". הפעלת חדר מצב במשרד הביטחון, הצגת תמונת מצב עורף לאומית לשר הביטחון, והמלצה לשר הביטחון בקביעת סדרי עדיפויות להפעלת המאמצים בעורף ברמה הלאומית. תיאום פעולות ההסברה והמידע לצורך הנחיית הציבור בחירום. העברת תמונת מצב העורף למנ"ל.	הגדרת תרחישי ייחוס, גיבוש תפיסות ההפעלה לגבי מצבים שונים בעורף, ריכוז עבודת מטה בעניין ההיערכות והמענה הנדרשים לעורף על ידי הארגונים ומשרדי הממשלה במצבי חירום שונים, הכנת דוח מצב עובר הממשלה בנושא מוכנות העורף בתחומים שונים, הכנת הצעות חקיקה להבטיח שהעורף יתמודד באופן מיטבי עם מצבי החירום השונים, ותיאום בין משרדי הממשלה וגופים אחרים בנוגע לפעילות במצבי חירום שונים. המלצה לשר להסדיר תחום שבו קיים חוסר תיאום או ריבוי גורמים מטפלים.

סמכויות פיקוד העורף (פקע"ר)

מקור הסמכות	פער מסתמן	סמכויות בחירום	סמכויות בשגרה
פקע"ר הוקם ב-13.11.91 על פי החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי. פועל מכוח החלטה זו כסמכות מקצועית לחילוף והצלה.	כפיפות כפולה של מפקד פקע"ר לשר הביטחון ולרמטכ"ל.		משמש פיקוד מרחבי בצה"ל. משמש סמכות מקצועית לחילוף והצלה.
פעילותו כפיקוד מרחבי היא בהתאם להוראות הפיקוד העליון ופקודת הארגון של פקע"ר. פועל בנושא התגוננות אזרחית מכוח חוק הג"א.	החוק אינו מקנה לפקע"ר סמכויות בתחומים שאינם הג"א (למעט הצלת נפש ורכוש), ואין לו סמכות לתאם את כל המשק האזרחי.	להפעיל את ארגוני העזר בעת מצב מיוחד בעורף, בשעת התקפה או בשעת תמרוני הג"א, לעזור לאוכלוסייה שנפגעה ולעשות כל פעולה אזרחית אחרת הדרושה לשם מילוי תפקידו, לפעול באישור שר הביטחון - ובתיאום עם הרשויות הנוגעות בדבר, להצלת נפש ורכוש שאינה כרוכה בהתגוננות אזרחית. בעת מצב מיוחד בעורף או בשעת התקפה, רשאי ראש הג"א (ועוד בעלי תפקידים בכירים בצה"ל) לתת לכל אדם הוראה הנדרשת לשמירתם או להצלתם של חיי אדם או של רכוש (דוגמת שהייה במקלטים והגבלת הלימודים).	מופקד על ההתגוננות האזרחית מכוח חוק הג"א - על פי החוק מוסמך להכין ולבצע תכנית התגוננות אזרחית, להדריך ולכוון את ארגוני העזר למילוי תפקידם בתחום ההתגוננות האזרחית, לתאם את פעולות משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות ומפעלים פרטיים בתחום הג"א, לקבוע את אופן מתן ההתרעה לאוכלוסייה האזרחית ולהדריך את האוכלוסייה בענייני הג"א.

סמכויות צה"ל

המקור הסמכות	פער מסתמך	סמכויות בחירום	סמכויות בשגרה
החלטת הממשלה בפ/3 מאוגוסט 1978. החלטת הממשלה מס' ב/137 מיוני 1979. סעיף 90 (יב)(ו) לפקודת המשטרה.	אף על פי שדין צה"ל כדין גוף הצלה, המשטרה אינה יכולה להורות לו לפעול וזאת נוכח חוק יסוד: הצבא.	כאשר המשטרה אחראית לאירוע אסון המוני, על צה"ל לסייע לה ודינו כדין גוף הצלה. במקרים מסוימים ייתכן שצה"ל יהיה אחראי לטיפול באירוע אסון המוני במקום המשטרה, לבקשת שר הביטחון, או במקרים הקבועים בפקודת המשטרה.	אחראי לביטחון הפנים ביישובי קו עימות ובשטחי יהודה והשומרון.
	כאשר צה"ל אחראי לאירוע אסון המוני, פקודת המשטרה מקנה לצה"ל סמכות לפיקוד ושליטה בלבד ולא לתיאום כלל משרדי הממשלה (לצורך ניהול כולל של אירוע חירום).	במקרה שבו צה"ל קיבל את האחריות לפיקוד ושליטה באירוע אסון המוני, המשטרה תסייע לו לטפל באירוע ולהיערך אליו. אחראי לטפל באירוע שמעורבת בו קרינה רדיולוגית.	

סמכויות השר לביטחון הפנים

מקור הסמכות	פער מסתמן	סמכויות בחירום	סמכויות בשגרה
פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971	אי-בהירות בנוגע לתחומי האחריות בין שר הביטחון לבין השר לבט"פ:	רשאי להכריז על "אסון המוני" אם שוכנע שקיימת סבירות גבוהה שיתרחש אירוע כזה או שאירוע כזה כבר מתרחש. עליו להודיע על הכרזה זו לשר הביטחון ולמפק"ל.	ממונה על פקודת המשטרה. ממונה על הרשות הארצית לכבאות והצלה. ממנה את נציב כבאות והצלה.
חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012.	השר לבט"פ אחראי לביטחון הפנים שעה שעל שר הביטחון הוטלה אחריות-על לטיפול בכלל מצבי החירום בעורף (לא רק מלחמתיים).		

סמכויות משטרת ישראל

המקור הסמכות	פער מסתמן	סמכויות בחירום	סמכויות בשגרה
החלטת הממשלה ב/5 ממאי 1974 והחלטה בפ/3 של ועדת השרים לביטחון פנים מ-2.8.78.	אף על פי שדין צה"ל כדין גוף הצלה, המשטרה אינה יכולה להורות לצה"ל לפעול וזאת נוכח חוק יסוד: הצבא.	אחראית לביטחון הפנים כבעתות שגרה. אחראית לקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש כבעתות שגרה.	אחראית לביטחון הפנים בעתות רגיעה. אחראית ל"קיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש".
פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971.	פקודת המשטרה מקנה סמכות לפיקוד ושליטה בלבד ולא לתיאום כלל משרדי הממשלה (לצורך ניהול כולל של אירוע חירום).	אחראית לפיקוד ושליטה ב"אסון המוני" - "אירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש המתייחס לציבור גדול או לשטח גדול, או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור, לרבות מחמת פגע טבע".	
סע' 90 (יא) לפקודת המשטרה.		צה"ל יסייע למשטרת ישראל בטיפול באירוע אסון המוני ובהיערכות לקראת אירוע, ודינו כגוף הצלה.	

סמכויות הרשות הארצית לכבאות והצלה

מקור הסמכות	פער מסתמן	סמכויות בחירום	סמכויות בשגרה
ביוני 2012 נחקק חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012 המסדיר את סמכויותיה ואופי פעילותה של הרשות.	אי-בהירות בהגדרות - אין הגדרה ל"מצב סכנה" שמופיע כחלק מהגדרת אירוע כבאות והצלה.	טיפול ב"אירוע כבאות והצלה" - דלקה וכל מצב סכנה אחר שרשות הכבאות וההצלה מטפלת בו בהתאם לתפקידיה.	מניעת דלקות
הרשות הארצית לכבאות והצלה הוקמה בפועל ב-2013 והחליפה את מערך כב"ה שפעל כמערך מוניציפאלי, והיא פועלת כעת תחת המשרד לביטחון הפנים.	באירוע אסון המוני בשטח שבו מצב מיוחד בעורף יש לכאורה כפיפות כפולה - לפקע"ר ולמשטרה.	כיבוי דלקות, חילוץ לכודים, פעולות להצלת נפש ורכוש. טיפול ב"אירוע חומרים מסוכנים" כהגדרתו בחוק חומרים מסוכנים, התשנ"ג-1993. "ארגון עזר" כמשמעותו בחוק הג"א. "גוף הצלה" כמשמעותו בפקודת המשטרה.	כיבוי דלקות, חילוץ לכודים, פעולות להצלת נפש ורכוש. הכשרת כבאים תרגולים משותפים עם גופי הצלה אחרים.

סמכויות מגן דוד אדום (מד"א)

מקור הסמכות	פער מסתמן	סמכויות בחירום	סמכויות בשגרה
חוק מגן דוד אדום, התש"י-1950. חוק הג"א.	באירוע אסון המוני כשטח שבו שורר מצב מיוחד בעורף יש לכאורה כפיפות כפולה - לפקע"ר ולמשטרה.	"ארגון עזר" כמשמעותו בחוק הג"א. "גוף הצלה" כמשמעותו בפקודת המשטרה.	"ארגון עזר" כמשמעותו בחוק הג"א. "גוף הצלה" כמשמעותו בפקודת המשטרה.

סמכויות רשויות מקומיות (ועדת מל"ח מקומית)

מקור הסמכות	פער מסתמן	סמכויות בחירום	סמכויות בשגרה
החלטת הממשלה מס' 1716 מ-6.7.86. סעיף 149א וסעיף 248א לפקודת העיריות [נוסח חדש]. סעיפים דומים גם בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.	-----	להבטיח הספקת שירותים חיוניים לאוכלוסייה.	על כל רשות מקומית או מועצה אזורית להקים ועדת מל"ח מקומית. על הרשות המקומית לעשות את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום.