



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## היערכות ומוכנות הרשויות המקומיות לרעידות אדמה

מוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה

ז' באייר תשע"ז

3 במאי 2017

כתיבה: ד"ר נורית יכימוביץ-כהן

אישור: אורלי אלמגור-לוטן, ראש צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

## תוכן העניינים

1	תמצית
4	1. מבוא
4	1.1. רעידות אדמה בשטחי מדינת ישראל ומסגרת ההיערכות אליהן
6	1.1. הגורמים המרכזיים המטפלים במוכנות הרשויות המקומיות לרעידות אדמה
6	1.2.1. הרשויות המקומיות
7	1.2.2. משרד הפנים
7	1.2.3. משרד הביטחון
8	1.2.4. המשרד לביטחון הפנים
8	1.2.5. המטה לביטחון לאומי (מל"ל)
9	1.2.6. משרדי ממשלה נוספים
9	2. חלוקת הסמכות והאחריות
10	2.1. המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל
11	2.2. משרד הביטחון ופיקוד העורף
13	2.3. משרד הפנים
15	2.4. רשויות מקומיות
16	2.5. ראשי הרשויות המקומיות
17	2.6. הצעות חוק להסדרת הסמכות והאחריות בתחום ההיערכות לחירום
18	3. קריטריונים להערכת מוכנות הרשויות המקומיות למצבי חירום (כולל רעידות אדמה) ונתונים על מוכנות הרשויות
21	4. היערכות הרשויות המקומיות לחירום – הנחיה, תרגול, פיקוח ובקרה
23	5. היבטים בהיערכות ובפעילות בזמן רעידת אדמה
24	5.1. חיזוק מבני ציבור ומיפוי מבנים שאינם מחוזקים מפני רעידות אדמה
26	5.2. הטיפול בחללים
28	5.3. פינוי אוכלוסייה וקליטתה במקומות מחסה
32	6. תקצוב של פעילות הרשויות המקומיות לצורך היערכות לחירום

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת דוד אמסלם, יושב ראש ועדת הפנים והגנת הסביבה, ועניינו היערכות הרשויות המקומיות לרעידת אדמה. במסמך תוצג מסגרת ההיערכות לרעידות אדמה בישראל, ייסקרו הגורמים המרכזיים האמונים על הכנת הרשויות המקומיות לרעידות אדמה וחלוקת הסמכות והאחריות ביניהם, תוצג סוגיית הקריטריונים לבחינת המוכנות של הרשויות ויוצגו היבטים שונים בהיערכות הרשויות המקומיות לחירום, ובפרט הנחיה, תרגול, פיקוח ובקרה. בהמשך המסמך ייסקרו ביתר הרחבה כמה סוגיות מרכזיות הנוגעות למוכנות של הרשויות המקומיות לרעידת אדמה ולתפקודן בזמן אירוע: חיזוק מבני ציבור ומיפוי מבנים שאינם מחוזקים; הטיפול בחללים; פינוי אוכלוסייה בדגש על קבוצות אוכלוסייה מתקשות. בסופו של המסמך תוצג בקצרה סוגיית התקצוב להיערכות כאמור.

לצורך כתיבת מסמך זה פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל משרדי הממשלה הרלוונטיים, וכן לצה"ל, משטרת ישראל, המטה לביטחון לאומי ומרכז השלטון המקומי. נוסף על כך, העברנו שאלות ל-12 רשויות מקומיות, שרובן ממוקמות באזורים מועדים לרעידות אדמה: אילת, בית שאן, חיפה, טבריה, ירושלים, ערד, צפת, קריית שמונה, תל אביב, חצור הגלילית, נצרת ושרעם. למעט שלוש האחרונות - כל הרשויות השיבו לפנייתנו, והמידע שהעבירו נכלל במסמך, לפי העניין.

נציין כי בטרם הגשת המסמך, הועברה טיוטה לקבלת התייחסותם של הגופים העיקריים המוזכרים בו – משרד הפנים, המשרד לביטחון הפנים, משרד הביטחון, והמטה לביטחון לאומי. עד למועד סגירת המסמך, לא התקבלה התייחסותו של משרד הביטחון. התייחסותיהם של שאר הגופים נבחנו והוטמעו במסמך במידת הצורך.

## תמצית

על פי התפיסה הלאומית להיערכות ולמענה לרעידות אדמה, שנכתבה ברשות החירום הלאומית ב-2012, **הרשות המקומית היא "לבנת היסוד" בטיפול באירוע רעידת אדמה; פירוש הדבר, כי הרשויות המקומיות הן היחידה המנהלית הנמוכה ביותר ברמה הלאומית המסוגלת להתקיים באופן אוטונומי.** במסמך זה סקרנו סוגיות הקשורות בהיערכות לרעידות אדמה וחלק מההיבטים המעשיים של התמודדות בעת האירוע.

להלן עיקרי המסמך:

- היערכות לקראת רעידת אדמה ופעולות ההצלה בעת רעידת אדמה ואחריה הינן מורכבות, וכרוכות בשיתוף פעולה ותיאום בין גורמים שונים - כוחות הביטחון, גופי הצלה (ובהם הרשויות המקומיות), משרדי ממשלה וגופים הקשורים אליהם - וכן ארגוני מתנדבים וארגונים פרטיים. **יחסי הסמכות והאחריות בין גופים אלו אינם מוסדרים כיום במסגרת אחת, אלא בכמה חוקים, החלטות ממשלה והסדרה פנימית.** הוראות אלו נוגעות לכמה תחומים בתחום ההיערכות:

- **פיקוד ושליטה:** פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א, 1971 קובעת כי ככלל האחריות על הפיקוד והשליטה בעת רעידת אדמה נתונה למשטרת ישראל, אך ניתן להחליט על העברתה לצה"ל, לבקשת השר לביטחון הפנים או בהוראה של ראש הממשלה. מכאן, שעל שני הגופים להיערך לביצוע פעילות זו.

- **הנחיה ובקרה:** לפי החלטת הממשלה רע"ד/2 משנת 2010, ההנחיה המקצועית של הרשויות המקומיות להתמודדות עם רעידת אדמה תיעשה על-ידי רשות החירום הלאומית (להלן: רח"ל). בפועל, נראה כי הגורם המרכזי המנחה את הרשויות המקומיות הוא פיקוד העורף (להלן: פקע"ר). זאת, על אף שסמכויותיו של פיקוד העורף אל מול הרשויות המקומיות, המעוגנות בחוק

ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951 (להלן: חוק הג"א), נוגעות רק לאירועים בעלי אופי ביטחוני. יתר על כן, יש מקום לשאול האם הגוף האחראי על היערכות לרעידות אדמה אינו צריך להיות הגוף האחראי על ניהול אירוע האסון ההמוני עם קרות האירוע, דהיינו משטרת ישראל.

משרד הפנים הוא הרגולטור של הרשויות המקומיות; עם זאת, הוא אינו משמש כסמכות מקצועית להנחיית הרשויות המקומיות להיערכות לרעידות אדמה או לבקרה על פעילותן בהקשר זה, למעט בסוגיות מסוימות הנוגעות להצטיידות ובנושאי פס"ח (פינוי, סעד, חללים). כיום, עיקר הפיקוח על היערכות הרשויות המקומיות לחירום מבוצע על-ידי פיקוד העורף, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים במשרד הפנים. עם זאת, נראה כי פיקוח זה נעשה בדגש על תרחיש מלחמתי, ולא על תרחישים אזרחיים כדוגמת רעידת אדמה.

• מהמסמך עולה כי אין קריטריונים יחודיים לבחינת היערכות הרשויות המקומיות לרעידות אדמה; פקע"ר קבע קריטריונים למוכנות לכלל מצבי החירום, שבהם ניתן משקל רב למדדים הקשורים למצבי חירום ביטחוניים, והם אינם כוללים מדדים ייחודיים של רעידות אדמה (כדוגמת חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה והכנת מקומות מחסה למספר גדול של חסרי קורת גג). מכאן נשאלת השאלה האם תוצאות הביקורת שפקע"ר מבצע ברשויות המקומיות תקפות לקביעת מוכנות לרעידות אדמה?

מהעדרם של מדדים יחודיים לבחינת המוכנות לרעידות אדמה, נגזרים פערים נוספים, ובהם העדר תקן מינימלי מחייב להיערכות לרעידות אדמה שבגיננו עולה קושי בתקצוב היערכות זו וכן חוסר אפשרות לקבוע האם הרשויות המקומיות והעומדים בראשן מבצעים את מחויבותם להכין את הרשות המקומית לרעידת אדמה. נראה כי חוסר האפשרות לקבוע האם ראש הרשות המקומית ממלא את תפקידו בתחום זה משפיע על יכולתו של משרד הפנים לממש את סמכותו לאכוף על ראשי הרשויות פעולות לצורך היערכות לרעידות אדמה.

• לפי משרד הביטחון, רמת המוכנות הכללית של הרשויות המקומיות לרעידות אדמה היא בינונית-נמוכה ורמת המוכנות לאירוע צונאמי היא נמוכה.

באשר למצב מוכנות הרשויות המקומיות לחירום ב-2015: על פי הקריטריונים למוכנות לחירום של פקע"ר (שבהם כאמור הדגש על מצב חירום מלחמתי), כ-73% מהרשויות המקומיות (ובהן כ-46% מתושבי המדינה) הוגדרו כ"מתקשות" או כ"עלולות להתקשות", כלומר נמצאות במצב שאינו ערוך לחירום. רק כ-27% מהרשויות המקומיות הוגדרו כ"מתמודדות".

בבחינת הכשירות הכללית בהיבטים המטופלים על ידי רשות פס"ח (קליטת מפונים, טיפול בחללים ומחסני חירום), שנערכה בשנים 2016-2017, 230 רשויות מקומיות (כ-90%) הוגדרו ככשירות; 21 רשויות (כ-8%) הוגדרו ככשירות-חלקית; רק ארבע רשויות (כ-2%) הוגדרו כ"לא כשירות". מנתונים אלו נובע כי כ-10% מהרשויות המקומיות אינן נמצאות בכשירות מלאה בהיבטי פס"ח.

• ריבוי הגופים המעורבים בהיערכות לרעידות אדמה והצורך בתיאום ביניהם, יחד עם ריבוי ההוראות בעניין, גורמים למורכבות גדולה בפעולות היערכות לרעידות אדמה וההתמודדות עם קרות האירוע. כדוגמא נביא כמה סוגיות שבהן נושא זה בא לידי ביטוי -



- לחיזוק מבנים יש חשיבות רבה במניעת ובמזעור של נזקי גוף ורכוש; עד היום, רק כ-1,900 (כ-2.4%) מתוך 80,000 מבני המגורים שנבנו לפני 1980 (ולכן נחשבים למבנים שדרוש להם חיזוק) חוזקו במסגרת תכנית מתאר ארצית (תמ"א) 38. מכאן, שב-98% ממבני המגורים הזקוקים לחיזוק עדיין לא חוזקו. באשר לחיזוק מבני ציבור, מתוך כ-4,600 מבני ציבור, עד היום חוזקו 40 מבני ציבור בלבד, כלומר כ-99% ממבני הציבור הזקוקים לחיזוק - טרם חוזקו. לשיעור הנמוך של מבני ציבור מחוזקים יש כמה סיבות וביניהן - פערי תקציב, פער בידע מקצועי-הנדסי, וכן הקושי להוביל פרויקט במבנים ששייכים לגורם אחד, אך ניהול חיזוקם מוטל על גורם אחר (למשל, מבני בתי ספר ששייכים לרשות המקומית, אך עלות חיזוקם מוטלת על משרד החינוך ועל משרד האוצר).

- למיפוי מבנים פרטיים וציבוריים שאינם מחוזקים לרעידות אדמה יש חשיבות רבה במניעת נזקים ואף בפיקוד ושליטה במהלך האירוע. עם זאת, נראה כי קיים חוסר בהירות באשר לביצוע המיפוי הנ"ל, ובאשר לפיקוח עליו: תכנית האב הלאומית להתמודדות מדינת ישראל עם רעידת אדמה משנת 2012 קבעה, כי על הרשויות המקומיות למפות ולהעריך מראש את אזורי הסיכון בהן על פי אופי וסוג המבנה, ובפרט מבנים ישנים, הפגיעים יותר לרעידות אדמה. עם זאת, תכנית האב לא הגדירה את הגוף האחראי על בקרת מיפוי המבנים על ידי הרשויות המקומיות, ולא ברור מי אחראי לבצעה. לדברי משרד הפנים, מחלקת ההנדסה ברשויות המקומיות אחראיות על מיפוי מבנים לא מחוזקים ברשות המקומית. פיקוד העורף מבצע מיפוי של המבנים הממוגנים מפני טילים. אמנם בחלק מהמקרים יש חפיפה בין שני מיגון מפני טילים לבין חיזוק בפני רעידות אדמה, אולם חפיפה זו אינה מלאה.

מהמסמך עולה כי יש שונות גדולה בין רשויות מקומיות ברמת המיפוי שהן עורכות ונראה כי אין בקרה של ביצוע המיפוי.

- זיהוי חללים וקבורתם הינו תהליך מורכב שכרוך בשיתוף פעולה ותיאום של גורמים רבים, ובהם פקע"ר, המחלקה לזיהוי פלילי של משטרת ישראל, משרד הרווחה, המשרד לשירותי דת, משרד הפנים והרשויות המקומיות. תפקידן של הרשויות המקומיות בהקשר לסוגיה זו הוא לתאם את הפעילות בתחנת ריכוז החללים, בה מעורבים כל הגורמים הללו. נכון למועד כתיבת המסמך יש מחסור בכח אדם מטעם המחלקה לזיהוי פלילי (מז"פ) של משטרת ישראל, שמומחיותו זיהוי חללים. כמו כן, גיוס מתנדבי זק"א (להם תפקיד חשוב באירוע) על ידי הרשויות המקומיות עדיין לא הושלם. בעת כתיבת המסמך מבוצעים צעדים לצמצום פערי כח האדם החסר הן במז"פ והן מטעם זק"א, ויש לבחון את יישומם. בנוסף, יש מחסור במאגר מידע ביומטרי לזיהוי החללים, וייתכן קושי בתפקוד תחנות ריכוז החללים (תר"ח) עקב התלות שלהן בשירותים שהרשויות המקומיות אמורות לספק בשעת חירום (למשל, גנרטורים מים ומזון).

- רעידת אדמה עלולה להביא למספר רב של עקורים (כ-170,000), אשר יזקקו למקומות מחסה, ולעיתים גם לפינוי מבייתם. פינוי אוכלוסייה וקליטתה במקומות מחסה אמורים להתבצע בהתאם להחלטת הממשלה "מלון אורחים" משנת 2012, אשר פירטה את המטלות של הגורמים השונים בניהול משימה זו. עד היום הוכנה תוכנית לקליטת כ-430,000 תושבים בבתי ספר ובבתי מלון ברחבי הארץ; עם זאת, מהמסמך עולה כי לא כל הרשויות המקומיות יודעות לאן עליהן לפנות את תושביהן בהתרחש אירוע. נוסף על כך, נראה כי אין בהירות לגבי הגוף שאמור לבצע את הפינוי בפועל (צה"ל, המשטרה או הרשויות המקומיות עצמן).



- קושי מיוחד קיים בעניין המיפוי, הפינני והקליטה של אוכלוסיות מיוחדות (למשל אנשים עם מוגבלות וקשישים), הצפויות לחוות קשיים מיוחדים בעת רעידת אדמה. מהמסמך עולה, כי חלק מהרשויות המקומיות הכינו רשימה של תושבים הרשומים במחלקות הרווחה, אולם מיפוי זה הינו חלקי, ואינו כולל את כל האנשים העלולים להזדקק לסיוע מיוחד בעת רעידת אדמה. כך, מיפוי זה אינו כולל אוכלוסיות מיוחדות כדוגמת נכי צה"ל, מתמודדי נפש, ואנשים עם מוגבלות המתגוררים בביתם, אשר אינם מוכרים למחלקות הרווחה. כמו כן, אין מיפוי של אוכלוסיות רגישות המצויות בטיפולם של משרד הבריאות ושל המוסד לביטוח לאומי, ועדיין לא נקבעו תבחינים להכללה ברשימות של הזקוקים לסיוע. באשר לקליטת אוכלוסיית אנשים עם מוגבלות, לאחרונה רשות פס"ח הנחתה את הרשויות המקומיות להכין מקומות מוגנים, אך עדיין אין בידיה מידע על יישום הנחיה זו.

- פער מרכזי במוכנות הרשויות המקומיות לרעידות אדמה, עליו הצביעו כלל הגורמים הרלוונטיים, הינו היעדר תקציבים מספקים. כיום, אין לרשויות המקומיות תקציב ייעודי להיערכות לרעידות אדמה, והיערכותן מבוססת בחלק מהמקרים בעיקר על תקציבי היערכות לחירום מתוקף חוק ההגנה האזרחית (הג"א), אשר מיועדים להיערכות מפני מצב חירום מלחמתי.

## 1. מבוא

### 1.1. רעידות אדמה בשטחי מדינת ישראל ומסגרת היערכות אליהן

רעידת אדמה חזקה היא תופעת טבע המתרחשת בישראל בממוצע בכל 80-100 שנים. הפעם האחרונה בה התרחשה בישראל רעידת אדמה חזקה היתה בשנת 1927, אז היא הכתה בשכם, טבריה, רמלה וירושלים. היות שרעידת אדמה זו ורעידות אדמה שקדמו לה השפיעו ברדיוס של עד 80 קילומטר ממוקד הרעידה, רוב האזורים בישראל נמצאים למעשה בסיכון גבוה לנזקים עקב רעש אדמה. המכון הגיאולוגי לישראל קובע כי חיזוי המועד שבו תתרחש רעידת האדמה החזקה הבאה הוא מורכב, היות שרעידות אדמה אמנם חוזרות ונשנות על אותו העתק,<sup>1</sup> אך המחזוריות אינה מסודרת בזמן ולא ניתן להסתמך עליה לשם חיזוי. לעיתים מתרחשות שתי רעידות אדמה בתוך חודש, ולעיתים חולפות כמה מאות שנים בין רעידות אדמה חזקות.<sup>2</sup>

רעידת אדמה עלולה לגרום למספר רב של הרוגים, פצועים, לנזקים במבנים שקרסו, תושבים שאיבדו את ביתם, ולמספר גדול של מבנים ותשתיות הרוסים. בין התשתיות שעלולות להיפגע – תשתיות חשמל, דלק, גז טבעי, מים וביוב (ובכלל זה מתקני התפלה), כבישים ומסילות רכבת, שדות תעופה, נמלים ותשתיות תקשורת. עוד עלולים להיפגע שירותים כמו בריאות, חינוך, וכן משקים חקלאיים ובתי-עסק פרטיים המספקים לציבור מזון. כמו כן, תיתכן פגיעה במפעלים חיוניים ובמתקנים המכילים חומרים מסוכנים, ועקב כך דליפה של חומרים אלו לסביבה.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> העתק – אי רציפות, שבר, או קרע בקרום כדור הארץ, אשר לאורכו ניכרת תזוזה יחסית של סלעים. המכון הגיאולוגי לישראל, [מילון מושגים מקוצר](#).

<sup>2</sup> המכון הגיאולוגי לישראל, [חיזוי רעידות אדמה, הרעידה הבאה אצלנו](#). כניסה: 16 בינואר, 2016. המשרד להגנת העורף, תוכנית אב לאומית להתמודדות מדינת ישראל עם רעידת אדמה. יוני 2012.

<sup>3</sup> חומרים מסוכנים – חומרים כגון דלק, גזים תעשייתיים, גז ביטוח וחומרים כימיים בשימוש אזרחי שהתפשטותם עלולה לגרום לפגיעה בנפש.



בעקבות רעידת אדמה עלול להתרחש **צונאמי** - סדרה של כמה גלים ארוכים מאוד, שעלולים להציף במים שטחים ביבשה, לפרק זמן שיכול לנוע בין כמה שעות לכמה ימים.<sup>4</sup>

רעידות אדמה עלולות להתרחש ללא התרעה מוקדמת; מערכת התרעה ארצית נמצאת כיום בשלבי פיתוח בעקבות החלטת ממשלה משנת 2012, אולם היא תהיה במצב של מוכנות מבצעית רק בעוד כשנתיים-שלוש.<sup>5</sup>

בשנת 2004 נכתב **תרחיש ייחוס להיערכות לרעידת אדמה**, המבוסס על ההנחה שרעידת אדמה תתרחש באחד משלושה המוקדים האלה - ים המלח, בית שאן או שבר יגור.<sup>6</sup> ב-2010, בעקבות חשיבה מחודשת, הוחלף **תרחיש הייחוס ב"מסגרת היערכות"**, המבוססת על כך שאין ודאות בדבר מיקום רעידת האדמה הצפויה, וכי היא עלולה להתרחש בכל מקום בישראל (ואף מחוץ לגבולות המדינה – באזורים בהם היא עלולה להשפיע על יישובים בארץ). מסגרת זו אמורה לשמש בסיס מעשי להיערכות הרשויות וגורמי הביטחון, בהתאם להחלטת ממשלה מס' 4505 של הממשלה ה-32 ממרץ 2012.<sup>7</sup>

להלן מסגרת היערכות העדכנית לרעידות אדמה:<sup>8</sup>

- כ-28,600 בניינים הרוסים או עם נזק כבד;
- כ-290,000 בניינים עם נזק קל או בינוני;
- כ-7,000 הרוגים;<sup>9</sup>
- כ-8,600 פצועים בדרגת חומרה בינונית וקשה;
- כ-37,000 פצועים קל;
- כ-170,000 עקורים (חסרי קורת גג) לטווח ארוך.

בנוסף, מעריכים שיהיו כ-9,500 לכודים בהריסות – כ-98% מהם צפויים להיחלץ בעזרת בני משפחה ויחידות חילוץ עירוניות שפיקוד העורף מקים וכ-2% צפויים להיות מחולצים בסיוע יחידות מקצועיות.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> פיקוד העורף, [מה זה צונאמי?](#) כניסה: 16 בינואר, 2016.

<sup>5</sup> בהחלטת ממשלה מס' 4738 של הממשלה ה-32, "הקמת מערכת התרעה קצרת מועד לרעידות אדמה וצונאמי (מערכת "תרועה" ומערכת "מים אדירים)", מתאריך 7 ביוני 2012 (החלטה רעד/20 של ועדת השרים לעניין היערכות לטיפול ברעידות אדמה), נקבע כי יש להקים מערכת התרעה קצרת-מועד לרעידות אדמה וצונאמי, מערכת "תרועה". ההחלטה הטילה על מנהל מינהל המחקר במדעי האדמה והים במשרד האנרגיה והמים לתכנן, להקים ולהביא את מערכת תרועה למצב פעיל עד אמצע שנת 2014. תא"ל (מיל') זאב צוק-רם, סגן ראש המל"ל, בתיאום עם ד"ר רבקה אמית, מנהלת המכון הגיאולוגי. מכתב מ-4 בדצמבר 2016.

<sup>6</sup> תרחיש הייחוס משנת 2004 היה מחמיר יותר מהנוכחי והוא העלה את הצורך להיערך לכ-16,000 הרוגים, 90,000 פצועים וכ-400,000 עקורים, חסרי קורת גג. ד"ר אבי שפירא (לשעבר יו"ר ועדת ההיגוי), משרד ראש הממשלה, ועדת ההיגוי הבין משרדית להיערכות לרעידות אדמה, [מסגרת היערכות לרעידות אדמה הרסניות לישראל](#), דצמבר 2011.

<sup>7</sup> החלטת ממשלה מס' 4505 של הממשלה ה-32, "[קביעת מסגרת היערכות לרעידות אדמה בישראל](#)", מתאריך 29 במרץ 2012. החלטה זו נותנת תוקף של החלטת ממשלה החלטה רעד/17 של ועדת השרים לעניין היערכות לטיפול ברעידות אדמה מיום 12 במרץ 2012.

<sup>8</sup> אמיר ירב, ראש חטיבת תורה ותרגילים, משרד הביטחון, מכתב, 23 בנובמבר 2016, הועבר למרכז המחקר והמידע בדואל ב-28 בדצמבר 2016. ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לבחינת מוכנות העורף, ישיבה בנושא "היערכות מדינת ישראל למול התממשות תרחיש של רעידות אדמה", 2 בנובמבר 2016.

<sup>9</sup> מתוך 7,000 ההרוגים, כ-3,000 יזוהו בשלושת הימים הראשונים, כ-2,500 יזוהו בתהליך שיימשך כשבועיים וכ-1,500 יזוהו בפרק זמן ארוך מזה, ולזיהויים ידרשו אמצעים טכנולוגיים, היות שלא ניתן יהיה להשתמש בזיהוי סוציאלי. ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לבחינת מוכנות העורף, ישיבה בנושא "היערכות מדינת ישראל למול התממשות תרחיש של רעידות אדמה", 2 בנובמבר 2016.

<sup>10</sup> המשרד להגנת העורף, תוכנית אב לאומית להתמודדות מדינת ישראל עם רעידת אדמה. יוני 2012. יוסי שפירא, ראש תחום תרחישי ייחוס ברח"ל, ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לבחינת מוכנות העורף, ישיבה בנושא "היערכות מדינת ישראל למול התממשות תרחיש של רעידות אדמה", 2 בנובמבר 2016.



בהתאם לכך, על מדינת ישראל להיערך למתן מענה לטיפול בהרוגים, הפצועים, העקורים וכן בנזק שייגרם למבני מגורים, מבני ציבור ותשתיות. על המדינה להתייחס לפעולות הנדרשות בשלב ה**היערכות** לרעידת אדמה, לפעולות שיש לנקוט עם קרות האירוע ולהכין תכנית שתענה על הצורך בשיקום שלאחר רעידת האדמה.

נציין כי למוכנות לרעידות אדמה יש מן המשותף עם מוכנות למצבי חירום אחרים (כמו אסונות טבע אחרים ואף מצבים מלחמתיים), ומכאן שליקויים בניהול ההתמודדות עם רעידות אדמה עלולים להיות דומים לליקויים בניהול מצבי חירום נוספים. לפיכך, תיקונים של ליקויים בהתמודדות עם רעידת אדמה עשוי לשפר את ההתמודדות גם עם מצבי חירום אחרים.

## 1.2. הגורמים המרכזיים המטפלים במוכנות הרשויות המקומיות לרעידות אדמה

להלן נציג בקצרה את הגופים העיקריים בישראל האמונים על היערכות והתמודדות עם מצבי חירום בכלל, ועם רעידות אדמה בפרט. ראשית נציין את הרשויות המקומיות - עניינו המרכזי של מסמך זה - ולאחר מכן גופים רלוונטיים נוספים: משרד הפנים, משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים, המטה לביטחון לאומי וגופים הקשורים אליהם. בפרק 2 נדון ביתר פירוט בחלוקת הסמכות והאחריות בין חלק מגופים אלו.

### 1.2.1. הרשויות המקומיות

כפי שנמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת, על פי התפיסה הלאומית להיערכות ולמענה לרעידות אדמה שנכתבה ברשות החירום הלאומית ב-2012, "הרשות המקומית היא לבנת היסוד' בטיפול באירוע רעידת אדמה; פירוש הדבר, כי הרשויות המקומיות הן היחידה המנהלית הנמוכה ביותר ברמה הלאומית המסוגלת להתקיים באופן אוטונומי ולקבל סיוע של כוחות חיצוניים".<sup>11</sup>

בפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א, 1971 (להלן: פקודת המשטרה) הרשויות המקומיות מוגדרות כ"גוף הצלה" – גוף שעזרתו נדרשת בעת אסון המוני. בין היתר קובעת הפקודה כי בעת אסון המוני, על גוף הצלה "לפעול במסגרת תפקידו וסמכויותיו ולהפעיל את הציוד שברשותו לצורך מילוי תפקידו" וכן כי עליו להיערך לאסון המוני.<sup>12</sup>

על פי פקודת העיריות, בכל עיר חייבת לפעול ועדת משק לשעת חרום (מל"ח) מקומית, שתפקידה להכין את היישוב לשעת חירום ולהפעיל אותו בזמן חירום.<sup>13</sup> הוועדה מטפלת באסונות (אסונות טבע), פליטת חומרים מסוכנים, אירועי טרור) בשגרה ובחירום. יושב ראש ועדת מל"ח הוא יושב ראש הרשות המקומית.<sup>14</sup> מתפקידו לקבוע יעדים וסדרי עדיפויות להפעלת המערכות השונות בשעת חירום ואת

<sup>11</sup> אמיר יחב, ראש חטיבת תורה ותרגילים, משרד הביטחון, מכתב, 23 בנובמבר 2016, הועבר למרכז המחקר והמידע בדואר ב-28 בדצמבר 2016. נצי"מ רפאל כהן, רמ"ח חירום, משטרת ישראל, 24 נובמבר 2016, הועבר בדואר ב-1 ינואר 2017. מרכז השילטון המקומי, רח"ל, פיקוד העורף ומשרד הפנים. [תיק האב להיערכות העירייה לחירום](#), דצמבר 2015.

<sup>12</sup> [פקודת המשטרה \[נוסח חדש\], תשל"א, 1971.](#)

<sup>13</sup> [פקודת העיריות, \[נוסח חדש\].](#) סעיף 149 א (א).

<sup>14</sup> כמו כן חברים בוועדה – מנכ"ל/מזכיר הרשות, ראש המטה (בדרך כלל מנהל אגף או מחלקת ביטחון או קצין ביטחון), ראשי מכלולים במטה החירום, ראשי ועדות רב-תחומיות ובעלי תפקידים נוספים ברשות וביישוב בהתאם לצרכים. לשיבות הוועדה מוזמנים גם בעלי התפקידים הבאים: רמ"ט מל"ח מחוזי, מפקד הנפה של פיקוד העורף או מפקד יחידת הקישור לרשות (יקל"ר - יחידה צבאית של מפקדת הנפה בפיקוד העורף, המקשרת בין הרשות המקומית למפקדת הנפה במלחמה ובמצבי חירום אחרים, מעבירה את הנחיות המחוז והנפה לרשות ואת דרישות הרשות לנפה. היקל"ר מוצב בעת גיוסו במרכז ההפעלה הרשותי. מפקד תחנת המשטרה או המרחב המשטירתי, מפקד שירותי הכבאות, מנהל אזור או תחנת מד"א וראש





התקציבים לכך. בשעת חירום חברי הוועדה ופעיליה נחשבים למגויסים על פי חוק והם צפויים לעונש אם יעדרו.<sup>15</sup>

## 1.2.2. משרד הפנים

משרד הפנים הוא הרגולטור של הרשויות המקומיות ובין תפקידיו תקצוב הרשויות המקומיות, ביקורת ופיקוח עליהן.<sup>16</sup> גופי משרד הפנים הרלוונטיים למצבי חירום הם:

- מינהל החירום של משרד הפנים, המסייע בתקציבים לרכש והצטיידות במשאבים חיוניים ברשות וכן על ידי ריתוק עובדי הרשות לפעילות בחירום.<sup>17</sup>
- רשות פינוי, סעד, חללים (להלן פס"ח) הינה הרשות הייעודית במשרד הפנים, המופקדת על ארגון ותכנון של מקומות לקליטת אוכלוסייה מפונה, קליטת האוכלוסייה וטיפול בה וכן טיפול בחללים, במלחמה ובמצבי חירום אחרים. ברשות פס"ח מיוצגים גורמי חירום בממשלה, פיקוד העורף ומשטרת ישראל. הרשות פועלת כגוף מטה וביצוע במטה הראשי ובמחוזות. היא מסייעת לרשויות המקומיות להיערך לשעת חירום הן בהיבט ההצטיידות והן בהדרכת עובדי הרשות לפעולה בשעת חירום.<sup>18</sup>

## 1.2.3. משרד הביטחון

במשרד הביטחון כמה גופים המעורבים בהיערכות והתמודדות עם רעידות אדמה.

- רשות החירום הלאומית (רח"ל) היא גוף מטה של שר הביטחון ומשמשת גם כמטה מל"ח ארצי.<sup>19</sup> בין היתר, באחריותה של רח"ל נמצאת ועדת ההיגוי הבין משרדית להיערכות לרעידות אדמה, ויושב ראש הוועדה הבין משרדית הוא ראש רח"ל, על פי החלטת ממשלה מ-2016;<sup>20</sup> ועדת ההיגוי הוקמה בשנת 1999 על מנת לשמש גוף מטה לוועדת השרים לטיפול ברעידות אדמה. במהלך השנים האחריות על ועדת ההיגוי עברה בין כמה משרדי ממשלה וביניהם המשרד להגנת העורף (שנסגר בשנת 2014).<sup>21</sup> הטעם להפקדת הטיפול ברעידות אדמה - שהוא מטיבו אירוע אזרחי - בידי רח"ל - שהיא גוף במערכת הביטחון - הוא קיומם, כאמור, של מאפיינים משותפים רבים לרעידות אדמה ולמצבי חירום אחרים, לרבות כאלו בעלי אופי ביטחוני.<sup>22</sup> לדוגמא, במצבי חירום שונים יכולים להיות נזק לתשתיות, מספר רב של נפגעים ושיבושים באספקת מים ומזון. תפקידה של ועדת ההיגוי לקבוע את תקני ההיערכות

---

ענף פס"ח המחוזי. חלק מחברי הוועדה הם גם יושבי-ראש ועדות משנה לעניינים הקשורים למצבי חירום. משרד הפנים, הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות, ועדת ביטחון, ועדת מל"ח, ועדת משנה לפס"ח, 2013.

<sup>15</sup> ועדת משק לשעת חירום (מל"ח). מדריך לנבחר, מרץ 2009.

<sup>16</sup> אתר משרד הפנים, אודות משרד הפנים, כניסה: 11 בינואר 2017.

<sup>17</sup> בין המשאבים החיוניים שהאגף מספק: מרכזי הפעלה, מוקדים, מכלי מים, גנרטורים, ערכות תאורה, חפ"ק וגרורי-כיבוי. משרד הפנים, חירום וביטחון ברשויות המקומיות, כניסה: 12 בינואר 2016.

<sup>18</sup> משרד הפנים, הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות, ועדת ביטחון, ועדת מל"ח, ועדת משנה לפס"ח, 2013.

<sup>19</sup> החלטת ממשלה מס' 706 של הממשלה ה-32, "שילוב מטה מל"ח (משק לשעת חירום) ארצי ברשות החירום הלאומית (רח"ל)" מתאריך 23 באוגוסט 2009.

<sup>20</sup> החלטת ממשלה מס' 1766 של הממשלה ה-34, "משרת יושב ראש ועדת ההיגוי לרעידות אדמה – ביטול פטור מחובת מכרז וגריעה מרשימת המשרות שבתוספת לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט - 1959" מתאריך 27 ביולי, 2016.

<sup>21</sup> החלטת ממשלה מס' 1661 של הממשלה ה-33, "העברת שטח פעולה מהמשרד להגנת העורף למשרד הביטחון", מתאריך 1 ביוני 2014.

<sup>22</sup> ליאור נתן, סגן מזכיר הממשלה, משרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 17 בינואר, 2017.



הנדרשים, לכתוב תפיסת הפעלה ובהתאם לכך תורת הפעלה, לתאם את משרדי הממשלה (מל"ח, ראו הסבר להלן), לקבוע מה הם המאמצים הנדרשים לתמיכה ברשויות המקומיות ובאזורי האסון ולתאם את הסיוע הבינלאומי הנדרש לישראל בקרות האירוע.<sup>23</sup>

- **ועדת משק לשעת חירום (מל"ח) העליונה** היא ועדה ברמה הארצית-לאומית, שבראשה עומד שר הביטחון, וחברים בה המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה, נציגים בכירים מהמטה הכללי של צה"ל וממשטרת ישראל, מנכ"ל מרכז השילטון המקומי, יו"ר ארגון המועצות האזוריות ומנכ"ל הסוכנות היהודית.<sup>24</sup>
- **פיקוד העורף (פקע"ר)** הינו חלק מצה"ל; פקע"ר הוקם ב-1992, כחלק מלקחי מלחמת המפרץ הראשונה. הפיקוד מעורב בטיפול במצבי חירום שונים בעורף וביניהם: איום טילים ורקטות (קונבנציונליים ולא קונבנציונליים), אירועי חומרים מסוכנים ואסונות טבע, ובהם גם רעידות אדמה וצונאמי.<sup>25</sup> יצוין, כי לפקע"ר יש שני תפקידים – פקע"ר הוא גוף צבאי, ומפקדו כפוף לרמטכ"ל בנושאי הצבא, אך יש לו גם תפקיד בנושאי התגוננות אזרחית (הג"א) – ובתפקיד זה הוא כפוף לשר הביטחון; נציין כי מבקר המדינה מתח ביקורת על מצב זה.<sup>26</sup> המסמך לא יעסוק בתפקידי פקע"ר בהקשר של חילוץ והצלה.

#### 1.2.4. המשרד לביטחון הפנים

על פי פקודת המשטרה, השר לביטחון הפנים הוא בעל סמכות להכריז על אירוע אסון המוני, ובין היתר במקרים של רעידת אדמה.<sup>27</sup> בנושאים הקשורים לעניינו של מסמך זה, מצויים תחת אחריותו של המשרד לביטחון הפנים הגופים האלה –

- **משטרת ישראל** - אחראית על שמירה על הסדר הציבורי בישראל. כפי שיפורט בהמשך, המשטרה אחראית על פיקוד ושליטה באסון המוני.
- **הרשות לכבאות והצלה** – אחראית על כבוי, הצלה וטיפול באירועי חומרים מסוכנים. במסמך לא נביא מידע על היבטים אלו.

#### 1.2.5. המטה לביטחון לאומי (מל"ל)

המטה לביטחון לאומי הינו גוף המטה של ראש הממשלה ושל הממשלה, בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל. בין תפקידיו: ריכוז עבודת המטה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת, העוסקת בענייני החוץ והביטחון; הצגת חלופות בנושאים העולים על הפרק; הכנת תכנית שנתית ורב-שנתית על המצב המדיני-ביטחוני, לרבות נושאים הקשורים לעורף וביניהם רעידת

<sup>23</sup> תא"ל (מילי) זאב צוק-רם, סגן ראש המל"ל לביטחון פנים ועורף, מכתב, 22 בנובמבר, 2016.

<sup>24</sup> משרד הפנים, הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות, ועדת ביטחון, ועדת מל"ח, ועדת משנה לפס"ח, 2013.

<sup>25</sup> צה"ל, אתר פיקוד העורף, כניסה: 22 בינואר 2017.

<sup>26</sup> מבקר המדינה, ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף, 2015.

<sup>27</sup> פקודת המשטרה, [נוסח חדש], תשל"א – 1971. פרק שישי 1, אירוע אסון המוני. סעיף 90.



אדמה. בידי המל"ל נתונה גם האחריות לניהול המרכז לניהול משברים לאומיים (מנ"ל) במשרד ראש הממשלה.<sup>28</sup>

## 1.2.6. משרדי ממשלה נוספים

כאמור, לרעידת אדמה עלולות להיות תוצאות חמורות, שישפיעו במידה רבה על תחומי חיים שונים. נוכח זאת, בשעת חירום משרדי ממשלה רבים והגופים הכפופים אליהם אמורים לתת מענה לטיפול באסון, כל אחד בתחומי עיסוקו, בנוסף להמשך מילוי תפקידיהם השגרתיים. מענים אלו מוגדרים ומפורטים בהחלטת הממשלה רע/2.<sup>29</sup>

## 2. חלוקת הסמכות והאחריות

כאמור, הטיפול ברעידות אדמה, בהיבטים של היערכות, אפחות (מזעור נזקים) והתמודדות בזמן האירוע הינו מורכב ותלוי במספר רב של גורמים – רשויות מקומיות, כוחות חילוץ והצלה וגורמים ממשלתיים – ביטחוניים ואזרחיים.<sup>30</sup> לצורך פעולה תקינה ורציפה ושיתוף פעולה בין גורמים אלה, נדרשת הסדרה של הסמכות והאחריות על ניהול ההיערכות ועל ניהול האירוע.

כיום אין מסגרת אחת המסדירה את הטיפול בעורף בזמן חירום, ובפרט בעת התרחשות רעידת אדמה, אלא הנושא מוסדר בשורת הוראות, בהן חקיקה, החלטות ממשלה והסדרה פנימית. החוקים העיקריים לעניין רעידות אדמה הם: פקודת המשטרה, [נוסח חדש], תשל"א – 1971 (להלן: פקודת המשטרה), ופקודת העיריות, [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות).<sup>31</sup> בהמשך הפרק נתייחס, בין היתר, לחוקים אלה, וכן להחלטת ממשלה מס' 1623, רע/2, משנת 2010, שכאמור מפרטת פעולות ומטלות של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בנוגע להיערכות לטיפול ברעידות אדמה.<sup>32</sup> ריבוי ההוראות השונות עלול לגרום לחוסר בהירות בהבנת יחסי הסמכות והאחריות בעת האירוע ואף בהיערכות לו.

בהקשר זה, דו"ח מבקר המדינה משנת 2015, בנושא "ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף", הצביע על הצורך להסדיר את נושא הסמכות והאחריות לעניין הטיפול באירועים כאמור. בדוח שנכתב לאחר סגירת המשרד להגנת העורף, נאמר כי "מן הראוי שראש הממשלה ינחה את שר הביטחון, שאליו החזירה הממשלה את האחריות לעורף בחירום, לקדם ולסכם, בתיאום עם כל הגורמים הרלוונטיים, את

<sup>28</sup> חוק המטה לביטחון לאומי, תשס"ח – 2008. תפקיד המנ"ל – יצירת תמונת מצב לאומית, אינטגרטיבית, עדכנית ודינמית עבור ראש הממשלה, הממשלה וועדות שרים בשגרה ובחירום. החלטת ממשלה מס' 2288 של הממשלה ה-31, "המרכז לניהול משברים לאומיים (מנ"ל)" מתאריך 16 באוגוסט 2007.

<sup>29</sup> הגופים והמשרדים (כפי שפורטו בהחלטת הממשלה; מאז חלו שינויים בשמות חלק מהגופים) הם: משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, בנק ישראל, משרד הבינוי והשיכון (ובו המרכז למיפוי ישראל), משרד הבריאות ומד"א, המשרד להגנת הסביבה, משרד החוץ, משרד החינוך, משרד החקלאות, משרד המשפטים, משרד העליה והקליטה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים (ובו המוסד לביטוח לאומי), משרד התחבורה (כולל החברה הלאומית לדרכים, רשות שדות התעופה, רשות הספנות והנמלים, רשות ההיסעים, רשות תובלה יבשתית, רכבת ישראל), משרד התיירות, משרד התקשורת (כולל חברת הדואר), משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, ומשרד התשתיות הלאומיות (ובו מנהל הדלק, חברת החשמל והרשות הממשלתית למים ולביוב). כל זאת, בנוסף על הגופים והמשרדים העיקריים – כאמור, משרד הביטחון (ובו רח"ל וצה"ל – כולל פקע"ר), המשרד לביטחון הפנים (כולל את משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר) ומשרד הפנים ובו פס"ח, מינהל התכנון, נציבות כבאות והצלה, ורשות האוכלוסין. החלטת ממשלה מס' 1623 (רע/2) של הממשלה ה-32, מתאריך 29 באפריל 2010, "פעולות ומטלות של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בנוגע להיערכות לטיפול ברעידות אדמה".

<sup>30</sup> כאמור, המסמך אינו עוסק בשיקום לאחר רעידת אדמה.

<sup>31</sup> פקודת המשטרה, [נוסח חדש], תשל"א – 1971. פרק שישי 1, אירוע אסון המוני. פקודת העיריות, [נוסח חדש]. חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א – 1951.

<sup>32</sup> החלטת ממשלה מס' 1623 (רע/2) של הממשלה ה-32, מתאריך 29 באפריל 2010, "פעולות ומטלות של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בנוגע להיערכות לטיפול ברעידות אדמה".



הטיפול בנושא של הסדר חקיקתי מקיף בתחום האחריות לעורף בשגרה ובלחימה – ויפה שעה אחת קודם".<sup>33</sup> עוד אמר המבקר, בדוח נוסף מאותה שנה, שעסק בהיערכות הרשויות המקומיות לשריפות ולפגעי מזג אוויר חריגים, כי "הגיעה העת להמליץ בפני הממשלה על חלוקה ברורה של תחומי אחריות וסמכות בנוגע לאירועי חירום בין משרדי הביטחון לביטחון הפנים ובתוך כך מן הראוי שימליצו בפני הממשלה על גורם ממלכתי אחד שיהיה אחראי על היערכות הזירה האזרחית לשרפות ופגעי מזג אוויר חריגים ועל הטיפול בה בעת התרחשותם".<sup>34</sup>

## 2.1. המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל

אחריותם וסמכותם של המשרד לביטחון הפנים ושל המשטרה בכל הנוגע לטיפול בעורף בזמן רעידות אדמה מעוגנת בפקודת המשטרה – אסון המוני,<sup>35</sup> המתייחסת לכמה מקרים שיכולים לגרום לאירוע אסון המוני וביניהם פגע טבע כדוגמת רעידת אדמה. פקודת המשטרה מקנה לשר לביטחון הפנים את הסמכות להכריז על אירוע אסון המוני.<sup>36</sup> על פי הפקודה, באירוע אסון המוני שסמכות ההכרזה עליו נתונה לשר לביטחון הפנים, תהיה המשטרה אחראית לפיקוד ושליטה.<sup>37</sup>

לצורך זה, ניתנו למשטרה סמכויות מגוונות שהן משני סוגים: סמכויות המופנות כלפי הציבור וסמכויות לתת הוראות לגופי הצלה שונים, לרבות רשויות מקומיות.<sup>38</sup>

יצוין, כי בפקודת המשטרה – אסון המוני נכתב כי: "רשאי שר הביטחון לבקשת השר [השר לביטחון הפנים], או רשאי ראש הממשלה להורות לצה"ל למלא את תפקיד משטרת ישראל בפיקוד ובשליטה באירוע, כולו או מקצתו." מכך עולה כי בעת התרחש רעידת אדמה קיימת אפשרות להעביר את השליטה מהמשטרה לידי הצבא, אולם הדבר אינו מחויב המציאות.<sup>39</sup> בין לקחי משטרת ישראל מתרגיל נקודת מפנה 6 (תרגיל עורף לאומי בנושא רעידת אדמה - עליו נפרט בפרק 4) צוין כי "העברת אחריות כוללת בשטח המדינה ממשטרת ישראל לצה"ל הינה מהלך מלאכותי אשר עלול לפגוע, לשבש את הרציפות התפקודית להצלת חיים." לנוכח קביעה זו, הומלץ כי "באירוע אסון המוני/רעידת אדמה לא תועבר אחריות כוללת מהמשטרה לצה"ל וכי "צה"ל יעמיד את כל יכולותיו המידיות תחת פיקוד משטרת ישראל לצורך הצלת חיים".<sup>40</sup>

<sup>33</sup> מבקר המדינה, ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף, 2015. בשנים 2011-2014 היתה הסמכות והאחריות לטיפול במצבי חירום בעורף, ובכלל זה ברעידות אדמה, בידי המשרד להגנת העורף. המשרד נסגר בשנת 2014.

<sup>34</sup> מבקר המדינה, היערכות הרשויות המקומיות לשריפות ולפגעי מזג אוויר חריגים. 2015.

<sup>35</sup> אסון המוני מוגדר כאירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, ביטחון הנפש או ברכוש, והפגיעה נוגעת לציבור גדול או לשטח גדול, או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור.

<sup>36</sup> פקודת משטרת ישראל של המפקח הכללי, פקודות המטה הארצי, פרק: סיור ומבצעים, תת פרק: סיור, מספר: 12.01.08. תאריך פרסום: 18 במאי 2011, גרסה 1. פקודת המשטרה – אירוע אסון המוני – סמכויות מפקד האירוע וסמכויות שוטר.

<sup>37</sup> במקרים הבאים השר לביטחון הפנים אינו בעל סמכות הכרזה על אירוע המוני ועקב כך אינו בעל סמכויות על פיקוד ושליטה: כאשר האסון ההמוני מתרחש במיתקן בטחוני, בתחומי שטח המוחזק על ידי צה"ל, אירוע אסון המוני שמקורו בשטח שהוכרז לגביו מצב מיוחד בעורף, במקרים שבהם האסון מקורו בכלי תעבורה בשירות מערכת הביטחון ובאירוע קרינה רדיולוגי, כימי או ביולוגי. במקרים אלו סמכות ההכרזה היא של שר הביטחון או של ראש הממשלה ולכפופים להם, כמפורט בסעיף (ז) לחוק. פקודת המשטרה, [נוסח חדש], תשל"א – 1971. פרק שישי 1, אירוע אסון המוני.

<sup>38</sup> פקודת המשטרה, [נוסח חדש], תשל"א – 1971. פרק שישי 1, אירוע אסון המוני.

<sup>39</sup> שם. סעיף 90, העברת תפקיד לצה"ל.

<sup>40</sup> המשרד לביטחון הפנים, אגף חירום, תרגיל עורף לאומי "נקודת מפנה 6" בנושא רעידת אדמה – סיכום והפקת לקחים. 6 במרץ 2013. הועבר בדואר על ידי גל יונה, מתאמת קשר עם הכנסת, בתאריך 28 בפברואר 2017.



פקודת המשטרה אף מסדירה את סמכותה של משטרת ישראל לערוך תרגילים בשיתוף גופי הצלה (ובכלל זה רשויות מקומיות) ואת סמכויותיה בעת תרגיל.<sup>41</sup>

לדברי ראש מחלקת חירום במשטרת ישראל, נצ"מ רפאל כהן, פקודת המשטרה מנחה את המשטרה לכתוב הוראות הפעלה משולבות שמחייבות גופי חירום והצלה, כולל צה"ל, לפעול בהתאם להן. הוראות ההפעלה המשולבות שכתבה משטרת ישראל מתעדכנות פעם בארבע שנים וקובץ אחרון הופץ במאי 2016; מהוראות אלו נגזרת פקודת היערכות ארצית ונגזרות תכניות בכל הרמות בארגון, עד לרמת התחנה.<sup>42</sup> הוראות אלו נכתבו בתיאום ושיתוף פעולה עם כלל הגופים שעליהם הן חלות, ובכלל זה צה"ל.<sup>43</sup> עוד עלה מדברי ראש מחלקת חירום במשטרת ישראל, כי ההיערכות מול הרשות המקומית מתבצעת על ידי תחנת המשטרה המקומית או על ידי המרחב המשטירי.<sup>44</sup>

לדברי תא"ל (מיל') זאב צוק-רם, סגן ראש המל"ל, יש לבחון את קיומן של הפקודות הצה"ליות והמשטרתיות הרלוונטיות לפיקוד ושליטה בעת רעידת אדמה ואת יעילותן בסיוע בתפקוד הגופים הללו בשעת האירוע.<sup>45</sup>

## 2.2. משרד הביטחון ופיקוד העורף

סמכותם של משרד הביטחון ושל צה"ל (ובתוכו פקע"ר) להיערכות ולתפקוד בעת רעידת אדמה, מקורה בפקודת המשטרה – אסון המוני ובהחלטות ממשלה שנפרט להלן.<sup>46</sup>

כאמור, על פי פקודת המשטרה – אסון המוני, בעת אירוע אסון המוני, רשאים שר הביטחון וראש הממשלה להורות לצה"ל למלא את תפקיד משטרת ישראל בפיקוד ובשליטה באירוע, כולו או מקצתו. במקרה זה, משטרת ישראל תסייע לצה"ל בטיפול באירוע בכוח אדם ובאמצעים, או כפי שיקבע השר. לאור אפשרות זו, פקודת המשטרה קובעת גם כי באפשרותו של צה"ל להיערך לאירוע על ידי עריכת תרגילים שבהם משטרת ישראל תסייע לצה"ל בעת תרגיל.<sup>47</sup>

מכל האמור עולה שהן משרד הביטחון והן המשרד לביטחון הפנים יכולים להיות אחראים על פיקוד ושליטה בעת רעידת אדמה, ולכן על שני גופים אלה להיות ערוכים לאירוע זה – היערכות הכוללת בין היתר הכנת נהלים, הצטיידות ותרגול.

החלטת ממשלה מס' 1577 של הממשלה ה-31 משנת 2007 קבעה כי משרד הביטחון הוא בעל אחריות כוללת, שנקראת בהחלטת הממשלה גם אחריות-על, לטיפול במצבי חירום, ובניהם מצבי חירום הנגרמים כתוצאה מאסונות טבע (ובכלל זה רעידות אדמה). בתחומי אחריותו של משרד הביטחון כלולות בהקשר זה: עבודת מטה להגדרה מפורטת של מצבי החירום; בחינת הצורך בתיקוני החלטות ממשלה ותיקוני חקיקה הנדרשים ליישום החלטות; הגדרת תחומי האחריות והסמכות בין מערכת הביטחון לבין

<sup>41</sup> פקודת המשטרה, [נוסח חדש], תשל"א – 1971. פרק שישי 1, אירוע אסון המוני, סעיפים 90 ו-90ג.

<sup>42</sup> שם. נצ"מ רפאל כהן, רמ"ח חירום, משטרת ישראל, 24 נובמבר 2016, הועבר בדואל ב-1 ינואר 2017. רח"ל, היערכות מדינת ישראל לרעידת אדמה, מידע ממצגת שהוצגה בוועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לבחינת מוכנות העורף, ישיבה בנושא "היערכות מדינת ישראל למול התממשות תרחיש של רעידות אדמה", 2 בנובמבר 2016.

<sup>43</sup> רפ"ק ששון קרול, מדור שת"פ ואוכלוסייה, שיחת טלפון, 31 בינואר, 2017.

<sup>44</sup> נצ"מ רפאל כהן, רמ"ח חירום, משטרת ישראל, 24 נובמבר 2016, הועבר בדואל ב-1 ינואר 2017.

<sup>45</sup> תא"ל (מיל') זאב צוק-רם, סגן ראש המל"ל לביטחון פנים ועורף, שיחת טלפון, 19 באפריל 2017.

<sup>46</sup> פקודת המשטרה, [נוסח חדש], תשל"א – 1971. פרק שישי 1" אסון המוני.

<sup>47</sup> פקודת המשטרה, [נוסח חדש], תשל"א – 1971. פרק שישי 1" אירוע אסון המוני, סעיפים 90 ו-90ג.



משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופי החירום הנוספים; שכלול ובניית הכלים המתאימים לטיפול במצבי חירום; התקציב והאמצעים, לרבות כח אדם, הנדרשים למשרד הביטחון לשם ביצוע ההחלטה; הגדרת הסיוע הנדרש לרשויות המקומיות בשעת חירום על ידי פיקוד העורף, וזאת מבלי לגרוע מאחריות הרשויות המקומיות לתת שירות לתושבים במצבי חירום. בהחלטת ממשלה זו גם הובהר, כי משרדי הממשלה הייעודיים ימשיכו לשאת באחריות לנושאים שבתחום סמכותם גם במצב חירום, וכי עבודת המטה תתייחס גם לממשקים אחרים בין משרד הביטחון לבין המשרדים הייעודיים.<sup>48</sup>

**בשנת 2010 נקבע בהחלטת הממשלה רע"ד/2 שהוזכרה לעיל, כי בין תפקידיה של רח"ל: להנחות ולהכשיר את הרשויות המקומיות לפעילות במתאר של רעידת אדמה וכן לבקר את היערכות הרשויות לפעולה במתאר רעידת אדמה. באשר לפיקוד העורף, החלטת הממשלה קבעה כי על צה"ל לשלב הדרכות בנושאי התמודדות עם תוצאותיה של רעידת אדמה הרסנית במסגרת הדרכות המועברות על-ידי פיקוד העורף בנושאי התגוננות אזרחית. ההחלטה לא הזכירה במפורש אחריות של צה"ל בהנחיה והכשרה של הרשויות המקומיות להיערכות לרעידת אדמה (בשונה מהאמור לעיל לגבי רח"ל).<sup>49</sup>**

גם משרד הביטחון מצביע בתשובתו לשאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, על סתירה בין החלטת הממשלה רע"ד/2 לבין הוראות חוק הג"א: מהמשרד נמסר כי שירות הג"א, ככלל, מוסמך לארגן ולנהל את ההתגוננות האזרחית בקשר מלחמתי ("אמצעים הנקוטים לשם התגוננות מפני כל מתקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזו") ו"רעידת אדמה אינה חוסה תחת הגדרה זו"; לפי הקבוע בחוק הג"א, "פקע"ר יהא מוסמך לפעול להצלת נפש ורכוש שאינה כרוכה בהתגוננות אזרחית אך ורק בהינתן אישור שר הביטחון".<sup>50</sup>

על פי תשובת משרד הביטחון לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, על פי הדין הקיים לרח"ל או לפקע"ר אין כל סמכות חוקית כלפי ראשי רשויות אשר אינם ממלאים את חובתם להיערכות לרעידות אדמה.<sup>51</sup>

עוד לעניין סמכותו של משרד הביטחון לטיפול ברעידות אדמה נציין, כי מבקר המדינה מתח ביקורת על החלטת הממשלה רע"ד/2, באמרו כי היא "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".<sup>52</sup>

גם למשרד לביטחון הפנים יש השגות על הסמכויות שהוענקו למשרד הביטחון בהחלטת הממשלה רע"ד/2 – המשרד מעלה שההחלטה הטילה על משרד הביטחון תחומי אחריות, שאמורים להיות בידי משטרת ישראל; הסמכויות האמורות הן – "תיאום ומעקב אחר היערכות הגופים האופרטיביים למתן מענה" בשלב ההיערכות והאיפחות (מזעור נזקים) ו"תיאום הארגונים האופרטיביים" בשלב המענה לרעידת אדמה.

<sup>48</sup> החלטת ממשלה מס' 1577 של הממשלה ה-31 "הטלת האחריות הכוללת לטיפול בעורף במצבי חירום על שר הביטחון", מתאריך 15 באפריל 2007.

<sup>49</sup> החלטת ממשלה מס' 1623 (רע"ד/2) של הממשלה ה-32, מתאריך 29 באפריל 2010, "פעולות ומטלות של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בנוגע להיערכות לטיפול ברעידות אדמה".

<sup>50</sup> אמיר יהב, ראש חטיבת תורה ותרגילים, משרד הביטחון, מכתב, 23 בנובמבר 2016, הועבר למרכז המחקר והמידע בדואר ב-28 בדצמבר 2016.

<sup>51</sup> אמיר יהב, ראש חטיבת תורה ותרגילים, משרד הביטחון, מכתב, 23 בנובמבר 2016, הועבר למרכז המחקר והמידע בדואר ב-28 בדצמבר 2016.

<sup>52</sup> מבקר המדינה, ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף, 2015.



מסיבה זו, הציע המשרד לביטחון הפנים לתקן את החלטת הממשלה רעד/2 כך שתטיל תחומי אחריות אל על משטרת ישראל.<sup>53</sup>

לאחרונה בוצעה הסדרה פנימית של יחסי הגומלין בין פיקוד העורף לרח"ל, בנושא הכנת מערך העורף הלאומי והפעלתו בשגרה ובחירום. הסדרה זו כוללת גם התייחסות לפעילות מול רשויות מקומיות בתחומי האחריות של רח"ל (שנקבעו בהחלטת ממשלה ב/43)<sup>54</sup> ושל פקע"ר (שנקבעו בחוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951, להלן: חוק הג"א, המתייחס למצבי חירום מלחמתיים).<sup>55</sup>

במסגרת הסדרה זו נקבע כי פקע"ר אמון על בניית מוכנות הרשויות המקומיות ואילו רח"ל אמונה על מוכנות משרדי ממשלה. על פי מסמך ההסדרה, פקע"ר יפעל לגיבוש תרחישי ייחוס לרשויות המקומיות; קיום הכשרות, הדרכות, תרגילים ואימונים; תקנון והקצאת האמצעים הנדרשים לרשויות המקומיות; מימוש התקציבים שיוצגו ויאושרו על ידי רח"ל; בקרה.<sup>56</sup>

בהקשר זה, נציין את דבריו של תא"ל (מיל') זאב צוק-רם, סגן ראש המל"ל, לפיהם יש להתייחס לשאלת החוקיות של הכנת הרשויות המקומיות לחירום על ידי משרד הביטחון ולסמכותו של פיקוד העורף להכשיר עובדי עירייה, היות שהמשרד הממשלתי האחראי על הרשויות המקומיות הוא משרד הפנים.<sup>57</sup> יודגש כי מדובר בהסדרה פנימית של משרד הביטחון, מה שמעלה שאלות לגבי תקפותה, ולגבי השפעתה על הגורמים האחרים הנושאים באחריות להיערכות לרעידות אדמה (ולחירום בכלל).

מרח"ל נמסר, כי ההסדרה בין רח"ל לפקע"ר מופעלת החל מינואר 2016. עוד נמסר, כי ההסדרה מתייחסת לכלל אירועי החירום ברמה העקרונית, וכי היא מבחינה בין הרמה הלאומית (אחריות רח"ל) לרמה המקומית (אחריות פקע"ר). עוד מסרה רח"ל כי "ההסדרה אינה במישור החוקי, אלא הסדרת תהליכי עבודה ברמה ארגונית ולכן הסמכויות הקיימות עפ"י חוק מתקיימות גם בעידן ההסדרה".<sup>58</sup>

## 2.3. משרד הפנים

כאמור, משרד הפנים הוא הרגולטור של הרשויות המקומיות ומתפקידו ללוות ולהנחות את פעילותן של הרשויות המקומיות, לפקח ולבקר את פעילותן ולפתח שירותי חירום. שר הפנים הוא השר האחראי מטעם הממשלה לכך שהרשויות המקומיות יפעלו כנדרש למילוי חובותיהן ולהפעלת סמכויות המוקנות להן בשגרה ובשעת חירום.<sup>59</sup> לדברי אלי רגב, מנהל מינהל לחירום וביטחון ברשויות המקומיות במשרד הפנים, המשרד אינו נושא באחריות כוללת למוכנות הרשויות המקומיות לרעידות אדמה, ומשימותיו

<sup>53</sup> עו"ד אריאל סיוזל, סגן בכיר ליועץ המשפטי חיים נודלמן, מנהל אגף א' – היערכות לשעת חירום במשטרת ישראל, המשרד לביטחון הפנים, מכתב, 18 באפריל 2017, הועבר על ידי גל יונה, מתאמת קשר עם הכנסת, ב-19 באפריל 2017.

<sup>54</sup> החלטת ממשלה ב/43 מיום 19.12.07, הקמת רשות חירום לאומית (רח"ל) – ייעודה, תפקידיה ודרכי פעולתה. לפי החלטת ממשלה זו, מצבי חירום כוללים גם אסונות טבע, ובהם רעידת אדמה.

<sup>55</sup> הצעה להסדרת יחסי הגומלין בין פיקוד העורף לרשות החירום הלאומית (רח"ל) – גירסה 2.1. 2 באוגוסט 2015. מידע בנוגע להסדרה זו גם נמסר בדיון בוועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לנושא העורף, בנושא "מוכנות רשויות מקומיות בחירום", 21 בדצמבר 2015.

<sup>56</sup> שם.

<sup>57</sup> דברי תא"ל (מיל') זאב צוק-רם, סגן ראש המל"ל, בוועדת המשנה למוכנות העורף של ועדת חוץ וביטחון, דיון בנושא תזכיר הצעת חוק העורף, 4 בינואר 2017.

<sup>58</sup> עדי מיכאל, רח"ט המוכנות הלאומית, רח"ל, דואל, 27 בפברואר 2017.

<sup>59</sup> שם.



בתחום זה הן: קליטת חסרי קורת גג, מענה לחללים אזרחיים, וסיוע לרציפות התפקודית של הרשויות המקומיות.<sup>60</sup>

להלן יפורטו כמה מההוראות הנוגעות לתפקידי משרד הפנים בהקשר להיערכות לחירום.

בהתאם לסעיף 248 א. (ב) לפקודת העיריות, לצורך ההיערכות למצבי חירום, על שר הפנים להכין לפני כל שנה ובהתייעצות עם הרשויות המקומיות, תכנית לשנת הכספים לרכישת ציוד ולהקמת מבנים לפי צרכי מל"ח.<sup>61</sup>

על פי סעיף 142 לפקודת העיריות, בשעת חירום, כאשר אין אפשרות לכנס ישיבת מועצה, **רשאי הממונה על המחוז במשרד הפנים להורות לראש העירייה למלא חובה או לבצע עבודה המוטלת על המועצה בפקודת העיריות או בכל דין אחר, ההכרחיות לבטיחות ולבריאות של תחום העירייה או של תושביו.**<sup>62</sup>

עוד נקבע בפקודת העיריות, בסעיף 141 (א), כי אם נראה לממונה על המחוז שראש העירייה נמנע ממילוי חובה או מביצוע עבודה שהוטלו עליו, רשאי הוא לדרוש ממנו בצו למלא את החובה או לבצע את העבודה בתוך הזמן הנקוב בצו. **ככל שראש העירייה לא מילא אחרי הצו בתוך פרק הזמן שצוין, רשאי הממונה למנות אדם מתאים למילוי החובה או לביצוע העבודה.**<sup>63</sup>

סעיף 206 לפקודת העיריות קובע כי שר הפנים מאשר את תקציב העיריות.<sup>64</sup> נציין כי הליך זה יכול לסייע בבקרה על היערכות התקציבית של העירייה לרעידות אדמה.

בנוסף על כך, תפקידי משרד הפנים בהקשרי רעידות אדמה מוסדרים בהחלטות ממשלה וביניהן -

- **החלטת ממשלה מס' 1623, רעד/2**, משנת 2010, פירטה כאמור פעולות ומטלות של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בנוגע להיערכות לטיפול ברעידות אדמה.<sup>65</sup> בהחלטה זו נקבע **שהמשרד מחויב לתת לרשויות שנפגעו סיוע תקציבי ולהפעיל צוותי ניהול חיצוניים ברשויות המקומיות שחדלו מלתפקד ובכלל זה מינוי "ועדה ממונה" על ידי שר הפנים; אין בהחלטת הממשלה רעד/2 התייחסות לסמכותו של משרד הפנים על הרשויות המקומיות.**<sup>66</sup> לדברי אלי רגב, מנהל מינהל לחרום וביטחון ברשויות המקומיות במשרד הפנים, החלטת הממשלה רעד/2 הטילה על משרד הפנים תפקידים שבדרך כלל אינם בתחום פעולתו, למשל - זיהוי גורמים חיוניים אשר פגיעה בתפקודם תגרום נזק לאוכלוסייה או למצבה הכלכלי של מדינת ישראל (על פי משרד הפנים פעילות זו צריכה להיות

<sup>60</sup> אלי רגב, מנהל מינהל לחרום וביטחון ברשויות המקומיות, משרד הפנים, מכתב, הועבר בדואל, 20 באפריל, 2017.

<sup>61</sup> [פקודת העיריות, \[נוסח חדש\]](#). סעיף 248 א. (ב).

<sup>62</sup> שם. סעיף 142.

<sup>63</sup> שם. סעיף 141 (א).

<sup>64</sup> שם. סעיף 206.

<sup>65</sup> [החלטת ממשלה מס' 1623 \(רעד/2\)](#) של הממשלה ה-32, מתאריך 29 באפריל 2010, "פעולות ומטלות של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בנוגע להיערכות לטיפול ברעידות אדמה".

<sup>66</sup> לצורך זה, המשרד מחויב ליצור ולתחזק בסיסי נתונים רלוונטיים לעניין היערכות ואפחות וגיבויים. כמו כן, על המשרד להכין מאגר כח אדם מקצועי לפעולה ו/או לניהול רשויות שנפגעו במידה ואינן יכולות להמשיך לתפקד. [החלטת ממשלה מס' 1623 \(רעד/2\)](#) של הממשלה ה-32, מתאריך 29 באפריל 2010, "פעולות ומטלות של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בנוגע להיערכות לטיפול ברעידות אדמה".

החלטת הממשלה אינה מתייחסת לתפקידי הרשויות המקומיות, מפני שהחלטות ממשלה אינן חלות על הרשויות המקומיות. אמיר יהב, ראש חטיבת תורה ותרגילים, משרד הביטחון, מכתב, 23 בנובמבר 2016, הועבר למרכז המחקר והמידע בדואל ב-28 בדצמבר 2016.





באחריות רח"ל), או סיוע לנפגעי רעידת אדמה (על פי משרד הפנים פעילות זו צריכה להיות באחריות הרשויות המקומיות). משרד הפנים גיבש הועברה הצעת מחליטים שמטרתה לתקן היבטים אלה.<sup>67</sup>

- **החלטת הממשלה "מלון אורחים"** לפינוי וקליטת אוכלוסייה משנת 2012 (ראו פירוט בפרק 5.3), הטילה על משרד הפנים את האחריות לאתר מתקני קליטה בפריסה ארצית עבור כ-300,000 תושבים, לעדכן את רשימת המתקנים, להנחות את הרשויות המקומיות להיערך מבחינת תשתיות ושירותים בסיסיים לקליטת אוכלוסייה בהיקף של לפחות 4% ממספר תושבי הרשות המקומית ולפקח על הרשויות המקומיות כאמור.<sup>68</sup>

## 2.4. רשויות מקומיות<sup>69</sup>

האחריות והסמכות של הרשויות המקומיות ביחס להכנה ולתפעול של המשק לשעת חירום (ובכלל זה לרעידות אדמה) עולה מסעיפי פקודת העיריות והחלטות ממשלה שיפורטו להלן.

- על פי סעיף 248 א(א) לפקודת העיריות, "העירייה תעשה את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום ולהפעלתו באותו זמן, למעט גיוסם של כוח אדם וציוד אשר חל עליהם חיקוק אחר, הכל בכפוף להוראות השר הממונה על הפעולות בתחום הנוגע בדבר ובהתאם לתכנית שאישרה ממשלה או מי שהסמיכה לכך".<sup>70</sup> כמו כן, בסעיפים 248 א(ב) ו-ג) של פקודת העיריות, נקבע כי לפני שנת כספים יכין שר הפנים, בהתייעצות עם הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, תכנית לשנת הכספים הבאה לרכישת ציוד ולהקמת מבנים לצרכי המשק לשעת חירום; שר האוצר יעביר לשר הפנים, בכל שנת כספים סכום מאוצר המדינה, שהוא מחצית סך כל אומדני ההוצאות המאושרות בתכנית כאמור לעיל; שר הפנים יחליט על חלוקתו של הסכום האמור בין הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר.
- סעיף 149 א(א) לפקודת העיריות קובע, כי מועצת העירייה תבחר ועדה להכנת המשק לשעת חירום ולהפעלתו בשעת חירום (ועדת מל"ח).<sup>71</sup>
- החלטת ממשלה 1716 של הממשלה ה-21, מיולי 1986 קבעה את פעולות מל"ח ביחס למצבי לחימה, והחלטת ממשלה 1080 של הממשלה ה-28 מ-13 בפברואר 2000 הרחיבה את תחולת החלטה 1716 גם לאסונות טבע, ובכלל זה לרעידות אדמה. בהחלטות נאמר כי הרשות המקומית אחראית בתחום שיפוטה, באמצעות ועדת מל"ח המקומית, לבצע את המשימות הדרושות להבטחת האספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה, לטיפול באוכלוסייה ולמתן שירותי סעד ופינוי על ידי הוראות החוק,

<sup>67</sup> בהצעת המחליטים משרד הפנים מציע לשנות היבטים אלה וכן שינוי בהגדרת תפקידי משרד הפנים במה שנוגע ליישום תמ"א 38; ובהגדרות תפקידי פס"ח בשלב המענה ובשלב השיקום הראשוני. הצעת המחליטים הועברה בדואל, על ידי אלי רגב, מנהל מינהל לחירום וביטחון ברשויות המקומיות, משרד הפנים, 24 באפריל, 2017.

<sup>68</sup> החלטה מס' הגנ/9 של ועדת שרים להכנת העורף לשעת חירום מיום 18 ביוני 2012 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 6 ביולי 2012 ומספרה הוא 4877 (הגנ/9).

<sup>69</sup> אין בפקודת המועצות המקומיות התייחסות לתפקידן - במקביל לתפקידן של רשויות מקומיות. ועדת המשנה למוכנות העורף של ועדת חוץ וביטחון, דיון בנושא תזכיר הצעת חוק העורף, 4 בינואר 2017. בתזכיר הצעת החוק שיתואר בפרק 2.6, מוצע לתקן פער זה ולהוסיף כי "הוראות סעיפים 149 א-ו-248 לפקודת העיריות יחולו, בשינויים המחויבים, על מועצה מקומית." [תזכיר הצעת חוק מוכנות המרחב האזרחי למצבי חרום במשק, התשע"ו – 2016](#). סעיף 62(ב).

<sup>70</sup> שם.

<sup>71</sup> [פקודת העיריות, \[נוסח חדש\]](#).



בהתאם לתכניות שקבעה הרשות המקומית ולתכניות משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות שאושרו על ידי ועדת מל"ח העליונה.<sup>72</sup>

- **סיוע בין רשויות מקומיות במקרה חירום** (לרבות שיפוי הרשות המסייעת) מוסדר בסעיף 233א לפקודת העיריות;<sup>73</sup> המדובר בסיוע בביצוע של חובה, תפקיד או סמכות חיוניים לרשות מקומית אחרת. סעיף זה הוחל גם על **מועצות מקומיות ואזוריות** מכח סעיף 34 א' לפקודת המועצות האזוריות.<sup>74</sup>

**בתשובת משרד הביטחון לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת מתואר תפקיד הרשויות המקומיות כפי שנקבע במסגרת "התפיסה הלאומית להיערכות ולמענה לרעידת אדמה" שנכתבה ברח"ל בשנת 2012, בחלוקה לארבעה שלבים: מניעה, היערכות ואיפחות (מזעור נזקים), מענה בעת האירוע, שיקום אוכלוסין ראשוני.** בכל אחד מהשלבים הוגדרו פעולות ומטלות שהן משותפות לכלל הגופים (וביניהם משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, גופי הצלה אחרים, ארגוני מתנדבים וגופים בשוק הפרטי) ובנוסף לכך – פעולות ומטלות ייחודיות לרשויות המקומיות. **בין התפקידים הייחודיים לרשויות מקומיות:** מיפוי אמצעים חיוניים בתחומי העיר (שבבעלותה ושלא בבעלותה של העירייה); שיפור החוסן הקהילתי, ובכלל זה לקבוצות אוכלוסייה בעלות צרכים מיוחדים; מיפוי מתקנים ומוסדות עמידים לרעידת אדמה, הכנת מאגרי מידע מקומיים (למשל של אוכלוסייה ושירותים חיוניים); תכנון מענה חליפי לתקשורת; הכנת אתרי סיוע לאוכלוסייה (אסי"לים).<sup>75</sup>

חשוב לציין, שיש שונות בין רשויות מקומיות בכל הנוגע לגופים האחראים על הביטחון בתוך הרשות. בחלק מהרשויות (בעיקר הגדולות שבהן) יש מחלקות לטיפול בחירום, אך ברוב הרשויות המקומיות יש קצין ביטחון אחד שבאחריותו הטיפול בכלל מצבי החירום ואין בכוחו לספק את צרכי הרשות המקומית בשעת חירום.<sup>76</sup> לנוכח מצב זה, משרד הביטחון ומשרד הפנים מציעים להסדיר את אגפי החירום ברשויות המקומיות.<sup>77</sup> ועדה בראשות מנהל מינהל החירום של משרד הפנים הציעה בעבר לשנות את מעמדן של מחלקות החירום ברשויות המקומיות, אך ההצעה לא יושמה על ידי המשרד להגנת העורף; עם זאת, בעת כתיבת המסמך, משרד הפנים, בשיתוף המרכז לשלטון מקומי ומשרד הביטחון וצה"ל מקדמים שינויים במבנה הארגוני של מחלקות החירום ברשויות המקומיות ושיפור תנאי העסקה של בעלי התפקידים העוסקים בחירום לשם טיוב כח אדם והתאמתו למשימות החירום.<sup>78</sup>

## 2.5. ראשי הרשויות המקומיות

**כיום אין הוראות המגדירות את חובותיו של ראש רשות מקומית ביחס להיערכות לרעידות אדמה באופן ייחודי. עם זאת, בפקודת העיריות יש מספר הוראות המטילות אחריות אישית על ראש העירייה לביצוע הוראות הפקודה וביניהן החובה להכנת והפעלת המשק לשעת חירום;** כאמור לעיל, יושב ראש ועדת

<sup>72</sup> החלטת ממשלה 1716 של הממשלה "תכנון מל"ח והפעלתו" ה-21, מיולי 1986 והחלטת ממשלה 1080 של הממשלה ה-28, "הפעלת המשק החיוני של המדינה לשעת חירום (מל"ח) – תיקון החלטת ממשלה" מ-13 בפברואר 2000. הועבר על ידי הילה כהן-אייס, מזכירות הממשלה.

<sup>73</sup> שם.

<sup>74</sup> פקודת המועצות המקומיות, [נוסח חדש].

<sup>75</sup> המשרד להגנת העורף, תוכנית אב לאומית להתמודדות מדינת ישראל עם רעידת אדמה. יוני 2012.

<sup>76</sup> אלי רגב, מנהל מינהל לחרום וביטחון ברשויות המקומיות, משרד הפנים, שיחה, 20 בנובמבר, 2016.

<sup>77</sup> שם, אמיר יהב, ראש חטיבת תורה ותרגילים, משרד הביטחון, מכתב, 23 בנובמבר 2016, הועבר למרכז המחקר והמידע בדואל ב-28 בדצמבר 2016. אלי רגב, מנהל מינהל לחרום וביטחון ברשויות המקומיות, משרד הפנים, מכתב, הועבר בדואל, 20 באפריל, 2017.

<sup>78</sup> אלי רגב, מנהל מינהל לחרום וביטחון ברשויות המקומיות, משרד הפנים, מכתב, הועבר בדואל, 20 באפריל, 2017.



מל"ח הוא יושב ראש הרשות המקומית ומתפקידו לקבוע את יעדי וסדרי העדיפויות להפעלת המערכות השונות בשעת חירום ואת התקציבים לנושאים אלו. בנוסף על כך, סעיף 126 לפקודת העיריות קובע את אחריותו של ראש העירייה למילוי תפקידי העירייה וסעיף 140 קובע את אחריותו של ראש העירייה למילוי החלטות המועצה ולתקצובן.<sup>79</sup>

**לדברי אלי רגב, מנהל מינהל החירום והביטחון ברשויות המקומיות במשרד הפנים, למשרד יש סמכות להעביר מתפקידו ראש רשות מקומית שאינו ממלא את תפקידיו. עם זאת, לדבריו עד היום לא נקבעו קריטריונים להיותה של הרשות מוכנה לרעידת אדמה ולכן אין אפשרות לאכוף סמכות זו. מסיבה זו, עד היום טרם הופעלה סמכות זו.**

כאמור, מרכז המחקר והמידע של הכנסת קיבל את התייחסותן של כמה רשויות מקומיות לסוגיות שונות הנוגעות להיערכות לרעידת אדמה, ובהן שאלת סמכותו של ראש הרשות המקומית בעניין. בהקשר לפרק זה מעניין לציין כי תשובתה של עיריית ירושלים מעלה קשיים שונים ובהם **העדר סמכות לראש הרשות להנחות ו/או להורות את משרדי הממשלה וגופי התשתיות בתחום הרשות המקומית על ביצוע משימה או לקבוע סדרי עדיפויות לטיפול באירוע וכן הקושי להתמודד עם מצבים שאינם בתחום אחריותה הישירה של הרשות כמו – חשמל, גז, בנקים, מענה רפואי, דואר, הסעות עובדים למפעלים חיוניים ומזון.**<sup>80</sup>

## 2.6. הצעות להסדרת הסמכות והאחריות בתחום ההיערכות לחירום

לנוכח ריבוי ההוראות בעניין הסדרת הסמכות והאחריות לטיפול בעורף בין הגורמים הממשלתיים, אשר כאמור גם מבקר המדינה הצביע עליה, עלה הצורך בעיגון ההיערכות לחירום בחקיקה.

לאחר סגירת המשרד להגנת העורף, ובעקבות החלטת הממשלה 1661 שהוזכרה לעיל, המשרד לביטחון הפנים גיבש הצעת מחליטים להסדרת הסמכויות כאמור, בין משרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים – לרבות הסדרת סמכויות השר לביטחון הפנים באירועי חירום שלגביהם לא חל חוק הג"א (ובהם גם רעידת אדמה). לדברי המשרד לביטחון הפנים, ההצעה התקבלה על ידי המל"ל, אך היא לא הבשילה לכדי החלטת ממשלה.<sup>81</sup>

ב-2016 הפיץ משרד הביטחון תזכיר חוק שנועד להסדיר את הסוגיה, ובפרט את הפן המשקי של ההיערכות לחירום (ובכלל זה רעידת אדמה).<sup>82</sup> על פי תזכיר הצעת חוק מוכנות המרחב האזרחי למצבי חירום במשק, התשע"ו – 2016, מרבית פעולות ההיערכות לחירום, לרבות תכנון, תקצוב ובקרה, יהיו בידי גופי משרד הביטחון (רח"ל וצה"ל). עם זאת, תזכיר הצעת החוק מציע כי שר הפנים יפקח ויבקר את היערכותן של

<sup>79</sup> כמו כן חברים בוועדה – מנכ"ל/מזכיר הרשות, ראש המטה (בדרך כלל מנהל אגף או מחלקת ביטחון או קצין ביטחון), ראשי מכלולים במטה החירום, ראשי ועדות רב-תחומיות ובעלי תפקידים נוספים ברשות וביישוב בהתאם לצרכים. לשיבות הוועדה מוזמנים גם בעלי התפקידים הבאים: רמ"ט מל"ח מחוזי, מפקד הנפה של פיקוד העורף או מפקד יחידת הקישור לרשות, מפקד תחנת המשטרה או המרחב המשטירתי, מפקד שירותי הכבאות, מנהל אזור או תחנת מד"א וראש ענף פסי"ח המחוזי. חלק מחברי הוועדה הם גם יושבי-ראש וועדות משנה לעניינים הקשורים למצבי חירום משרד הפנים, [הדרכת נבחריים ברשויות המקומיות, ועדת ביטחון, ועדת מל"ח, ועדת משנה לפסי"ח](#), 2013. פקודת העיריות, [נוסח חדש], סעיפים 126 ו-140.

<sup>80</sup> אמנון אילני, סגן מנהל אגף חרום וביטחון, לחרום, עיריית ירושלים, דואר, 4 בינואר, 2017.

<sup>81</sup> עו"ד אריאל סיוזל, סגן בכיר ליועץ המשפטי חיים נודלמן, מנהל אגף א' – היערכות לשעת חירום במשטרת ישראל, המשרד לביטחון הפנים, מכתב, 18 באפריל 2017, הועבר על ידי גל יונה, מתאמת קשר עם הכנסת, ב-19 באפריל 2017.

<sup>82</sup> תזכיר הצעת חוק מוכנות המרחב האזרחי למצבי חרום במשק, התשע"ו – 2016. הסיבה לכך שההצעה מסדירה בעיקר את הצד המשקי, היא הפשטות היחסית של הסדרה זו, לעומת המורכבות של הסדרת יחסי הסמכות והאחריות בין כלל הגורמים הרלוונטיים. אחז בן ארי, יועץ משפטי לשר הביטחון, ועדת המשנה למוכנות העורף של ועדת חוץ וביטחון, דיון בנושא תזכיר הצעת חוק העורף, 4 בינואר 2017.



הרשויות המקומיות, היות שזהו "תפקידו הטבעי" של המשרד ו"על רקע חובותיו הכלליות של המשרד הפנים לפי כל דין".<sup>83</sup> בתזכיר החוק מוצע גם להטיל אחריות פלילית על ראש הרשות המקומית, שעליו מוטלת האחריות להיערכות הרשות לחרום והוא יעמוד בראש ועדת המוכנות המקומית. בנוסף, מוצע להעניק לשר הפנים סמכות להשעות מתפקידו ראש רשות מקומית, במידה והרשות לא תמלא את התפקידים המוטלים עליה (כאמור לעיל, סמכות כזו קיימת כבר כיום, אבל עדיין לא נעשה בה שימוש).<sup>84</sup> בעת כתיבת המסמך, תזכיר החוק מצוי בשלב קבלת הערותיהם של משרדי הממשלה.<sup>85</sup> תזכיר החוק עורר התנגדויות של משרדים שונים, בין היתר, משרד הפנים מתנגד לחלקים בתזכיר, ובפרט להכפפת משרד הפנים למשרד הביטחון בסוגיות שונות (כולל חובת דיווח וביקורת) ולסוגיות הקשורות בתקצוב היערכות הרשויות המקומיות וביניהן גובה התקציב שיעמוד לרשות הרשויות המקומיות, העברת כספים בין סעיפי תקציב ותקצוב מינויים של מנהלי-חירום. נוסף על כך, משרד הפנים מתנגד להטלת אחריות פלילית על בעלי תפקידים ברשות המקומית.<sup>86</sup>

המשרד לביטחון הפנים מסתייג אף הוא מסעיפים שונים של תזכיר הצעת החוק, ובין היתר מהסעיף המכפיף את הרשויות המקומיות (שהן כאמור גופי הצלה הכפופים למשטרת ישראל בעת אסון המוני) למשרד הפנים.<sup>87</sup>

### 3. קריטריונים להערכת מוכנות הרשויות המקומיות למצבי חירום (כולל רעידות אדמה) ונתונים על מוכנות הרשויות

הערכת מוכנות הרשויות המקומיות לרעידת אדמה, מצריכה בחינה של הקריטריונים שבבסיס מוכנות זו. לקיומם של קריטריונים אלו חשיבות בקבלת תמונת מצב ארצית לגבי סטטוס היערכות הרשויות המקומיות וכן לצורך הקצאת משאבים, ובכללם תקציבים, להמשך ההיערכות.

בישראל אין קריטריונים יחודיים למוכנות רשויות מקומיות לרעידות אדמה, אולם יש קריטריונים למוכנות לכלל מצבי החירום; קריטריונים אלו גובשו על ידי פקע"ר, ויישומם על ידי הרשויות המקומיות נבדק על ידי פקע"ר בביקורות עיתיות, אחת לשלוש שנים. משרד הביטחון העביר לידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת טפסי ביקורת ובהם מדדים רבים להגדרת מוכנות הרשות המקומית.<sup>88</sup> בין היתר, מדדים אלו מתייחסים לתכנון, נתוני אוכלוסייה, מיפוי מוסדות מיוחדים, אוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים, תרחיש ייחוס לרשות המקומית, יחידות חילוץ, חומרים מסוכנים, אמצעים לשליטה ולקבלת תמונת מצב מתכללת, הפעלת מטה חירום רשותי, פריסת מוסדות בריאות בחירום, הסברה, הדרכת בעלי תפקידים, אימון ותרגול, הסדרת נושא המתנדבים, מערכות מידע גיאוגרפי (GIS), ותקציב הג"א. כמו כן, הביקורת כוללת התייחסות מפורטת למיגון ומקלוט, אך אינה כוללת התייחסות לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה ואף לא למיפוי מבנים שאינם מחוזקים מפני רעידות אדמה, אף שבמקרים רבים יש חפיפה

<sup>83</sup> סעיפים נוספים בתזכיר הצעת החוק עוסקים בהסדרת מעמדה של רח"ל, ובעיגון הסטטוטורי של ועדות מל"ח. שם.

<sup>84</sup> שם.

<sup>85</sup> ועדת המשנה למוכנות העורף של ועדת חוץ וביטחון, דיון בנושא תזכיר הצעת חוק העורף, 4 בינואר 2017.

<sup>86</sup> עו"ד נתן בביוף, סגן בכיר ליועץ המשפטי, של משרד הפנים, מכתב לעו"ד מוריה חביב – סגנית היועמ"ש למשרד הביטחון – חירום, מתאריך 11 באוגוסט 2016. הועבר לידינו על ידי אלי רגב, מנהל המינהל לשירותי חירום במשרד הפנים, ב-4 בינואר 2017.

<sup>87</sup> עו"ד אריאל סיוזל, סגן בכיר ליועץ המשפטי חיים נודלמן, מנהל אגף א' – היערכות לשעת חירום במשטרת ישראל, המשרד לביטחון הפנים, מכתב, 18 באפריל 2017, הועבר על ידי גל יונה, מתאמת קשר עם הכנסת, ב-19 באפריל 2017.

<sup>88</sup> פקע"ר, טופס "מוכנות הרשות המקומית לחירום בתחומי ההתגוננות האזרחית", הועבר על ידי יעל קליגמן, ראש תחום היערכות, וועדת ההיגוי לרעידות אדמה, רח"ל ב-24 בינואר 2017.



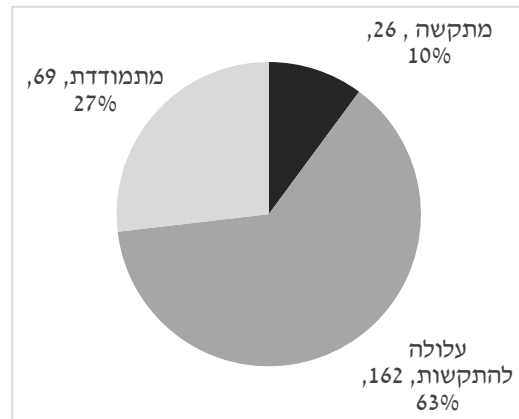
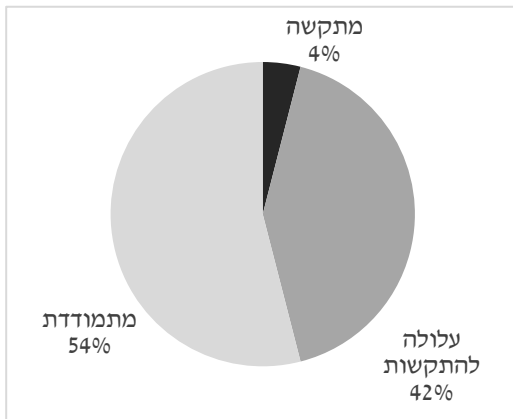
בין מבנים ממוגנים מפני טילים לבין מבנים מחוזקים בפני רעידות אדמה. כאמור, פקע"ר מסתייע במדדים אלו לבחינה עיתית של מוכנות הרשויות המקומיות לחירום.

עם זאת, יש מקום לשאול האם ההנחיות של פיקוד העורף מחייבות את הרשות המקומית לפעולה, ומה הכלים העומדים לרשות פקע"ר לצורך אכיפתן על הרשויות המקומיות. התייחסות לעניין זה עלתה בדוח מבקר המדינה משנת 2015, שעסק בנושא "היערכות הרשויות המקומיות לשרפות ולפגעי מזג אוויר חריגים"; בדוח נאמר כי "טרם גובש מדד מחייב ואובייקטיבי לבחינת מוכנות הרשויות המקומיות למצבי חירום".<sup>89</sup>

לאחר בחינת מוכנות הרשויות המקומיות על בסיס הקריטריונים שהוזכרו לעיל, מסווגות הרשויות על פי רמת מוכנותן לפי הקטגוריות הבאות: מתקשה; עלולה להתקשות; מתמודדת. להלן נביא סיכום של תוצאות בחינת מוכנות הרשויות המקומיות בשנת 2015.<sup>90</sup> בתרשימים יוצגו התפלגויות הרשויות המקומיות ותושביהן לפי אמות המידה **למוכנות לחירום**, שהוזכרו לעיל.

תרשים 1. התפלגות הרשויות המקומיות לפי אמות המידה של רח"ל למוכנות לחירום, 2015

תרשים 2. התפלגות התושבים לפי אמות המידה של רח"ל למוכנות לחירום, 2015



מהנתונים בתרשימים 1 ו-2 עולה כי בשנת 2015, רק כ-27% מהרשויות המקומיות בישראל הוגדרו כ"מתמודדות", אולם כ-54% מתושבי המדינה התגוררו ברשויות אלו. מנגד, כ-10% מהרשויות המקומיות הוגדרו כ"מתקשות", אולם רק 4% מתושבי המדינה התגוררו בהן. משילוב נתונים אלו אפשר להסיק כי מספר התושבים הממוצע ברשויות ה"מתמודדות" גדול יותר. כמו כן, על פי התרשימים, כ-73% מהרשויות המקומיות (ובהן כ-46% מתושבי המדינה) הן "מתקשות" או "עלולות להתקשות", כלומר נמצאות במצב שאינו ערוך לחירום.

לדברי משרד הפנים, בביקורת פקע"ר התקופתיות משתתף נציג מינהל חירום של משרד הפנים, האמון על היבטי פס"ח; עם זאת, לדברי אלי רגב, מנהל מינהל חירום ברשויות המקומיות של משרד הפנים, תוצאותיה של ביקורת זו אינן מתוכללות על ידי רח"ל יחד עם תוצאות ביקורת פקע"ר. בין ההיבטים

<sup>89</sup> מבקר המדינה, היערכות הרשויות המקומיות לשריפות ולפגעי מזג אוויר חריגים. 2015.

<sup>90</sup> ועדת המשנה לבחינת מוכנות העורף למצבי חירום, ישיבה בנושא "הערכת מוכנות וכשירות הרשויות המקומיות למצבי חירום במרחב האזרחי". 21 בדצמבר 2015.



הנבדקים בביקורת פס"ח: מרכז הפעלה, מערך קליטה (תכנון, הסכמי התקשרות ותרגול), כלכלת מפונים, מערך טיפול בחללים (בין היתר – התאמת התר"ח ליעודו, תיק תר"ח, מצבת כח אדם ותרגול).<sup>91</sup>

להלן תוצאות ביקורת רשות פס"ח שהועברה לידינו; המידע מהשנה האחרונה.<sup>92</sup>

• בבחינת **הכשירות הכללית בהיבטי פס"ח בלבד**, 230 רשויות המקומיות הוגדרו ככשירות; 21 רשויות הוגדרו ככשירות-חלקית;<sup>93</sup> ארבע רשויות הוגדרו כ"לא כשירות". מנתונים אלו נובע כי כ-10% מהרשויות המקומיות אינן נמצאות בכשירות מלאה בהיבטי פס"ח.<sup>94</sup> נציין לטובה את מחוז הצפון שבו רק שניים מתוך 93 יישובים נמצאים בכשירות חלקית בהיבטי פס"ח.<sup>95</sup> נזכיר כי בדומה לסעיפי הביקורת של פקע"ר, גם היבטי פס"ח אינם יחודיים לרעידת אדמה.

• עם זאת, יש רשויות רבות שאינן כשירות **בחלק מההיבטים הייחודיים של פס"ח** – לדוגמה, במחוז הדרום ובמחוז ירושלים, ביישובים רבים מחסני פס"ח ותכולתם הינם במצב "לא כשיר".<sup>96</sup>

נציין כי בישיבת ועדת המשנה לבחינת מוכנות העורף למצבי חירום, שהתקיימה בדצמבר 2015, הצביע רמ"ט פקע"ר דאז, תא"ל (מיל.) דדי שמחי, על פער במוכנות העורף לחירום **במגזר הערבי**;<sup>97</sup> באופן מיוחד גדול הצורך בחיזוק החוסן הקהילתי בחברה הערבית.<sup>98</sup> בביקורת פס"ח שהוזכרה לעיל, התברר שיישובים רבים במגזר הערבי הם בעלי כשירות חלקית.<sup>99</sup> נזכיר כי מרכז המחקר והמידע פנה לשתי רשויות מקומיות ערביות (שפרעם ונצרת) בשאלות בדבר מוכנותן לרעידות אדמה, אך הן לא השיבו לפנייה.

כאמור, הנתונים שצינו לעיל, הן של פקע"ר והן של פס"ח, מתייחסים למוכנות הרשויות המקומיות **לכלל מצבי החירום ואינם ייחודיים למוכנות לרעידות אדמה**. יש לשקול את שאלת הצורך בגיבוש קריטריונים ייחודיים לבחינת המוכנות לרעידות אדמה, בהתחשב בכך שאמנם חלק ממאפייני ההתמודדות עם רעידת אדמה דומים למאפיינים של מצבי חירום אחרים (ובניהם מצבי חירום ביטחוניים), אולם לרעידות אדמה יש גם מאפיינים ייחודיים. כדוגמא נביא את הפוטנציאל של מבנים רבים לקרוס בו זמנית בעקבות רעידת אדמה, מה שמצריך היערכות ייחודית לפתרונות דיור זמניים וארוכי-טווח.

<sup>91</sup> רשות פס"ח עליונה, משרד הפנים, נוהל מס' 12 – ביקורת כשירות וכוונות למערך קליטת המפונים והטיפול בחללים אזרחיים ברשויות המקומיות. אוקטובר 2014. הועבר על ידי אלי רגב, מנהל מינהל ביטחון וחירום ברשויות המקומיות במשרד הפנים, דואל 25 באפריל, 2017.

<sup>92</sup> הגורמים המשמשים לקביעת מוכנות הם – מינוי יושב ראש פס"ח ברשות המקומית, מתקני קליטה (מספר ועמידה ביעד של 4% בהתאם להחלטת הממשלה "מלון אורחים" שתתואר בפרק 5.3, ריתוק כח אדם והכשרת מנהלי מתקנים), כשירות בתחום חללים אזרחיים (קיום תר"ח מרחבי, כח אדם והכשרתו), וציוד פס"ח (מחסנים על תכולתם - מזרונים, שמיכות ומיטות). דוחות מעקב מחוזיים על כשירות פס"ח ברשויות המקומיות. הועברו על ידי אלי מועלם, ראש רשות פס"ח, דואל, 26 באפריל 2017.

<sup>93</sup> הרשויות הכשירות חלקית הן: שם.

<sup>94</sup> הרשויות הלא כשירות הן: במחוז המרכז – קלנסואה; במחוז הדרום: אל-קסום, כסיפה ומרחבים. שם.

<sup>95</sup> שם.

<sup>96</sup> שם.

<sup>97</sup> ועדת המשנה לבחינת מוכנות העורף למצבי חירום, ישיבה בנושא "הערכת מוכנות וכשירות הרשויות המקומיות למצבי חירום במרחב האזרחי". 21 בדצמבר 2015.

<sup>98</sup> אדווה רבינוביץ, ראש חטיבת חוסן ברח"ל, שיחת טלפון, 21 בינואר 2017. על פי תשובת משרד הבריאות, האגף לשעת חירום של משרד הבריאות אינו עוסק בהכנה לחירום של בתי החולים במזרח ירושלים. מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר במשרד הבריאות, דואל, 26 בינואר, 2017.

<sup>99</sup> דוחות מעקב מחוזיים על כשירות פס"ח ברשויות המקומיות. הועברו על ידי אלי מועלם, ראש רשות פס"ח, דואל, 26 באפריל 2017.



נציין, כי גם בתזכיר הצעת החוק שהוזכר לעיל בפרק 2.6, אין הגדרה של מוכנות לרעידות אדמה ואין מדדים לבחינת המוכנות וההישגים הנדרשים.<sup>100</sup>

לדברי אלי רגב, מנהל מינהל לחירום וביטחון ברשויות המקומיות במשרד הפנים, **למרות הצורך בקריטריונים למוכנות הרשויות לרעידות אדמה, לא גובשו קריטריונים אלו**. עוד אמר רגב, כי אין זה מתפקידו של משרד הפנים להגדיר את הדרישות מהרשויות המקומיות בעניין ההיערכות לרעידות אדמה.<sup>101</sup> לדברי תא"ל (מיל') זאב צוק-רם, סגן ראש המל"ל, הקריטריונים לקביעת מוכנות לרעידות אדמה מובנים בשלושה מרכיבים עיקריים והם – תפיסת ההפעלה, תורת ההפעלה, והחלטת הממשלה רעד/2 המפרטת תחומי אחריות ומשימות לביצוע בהיערכות ובהתרחש רעידת אדמה.<sup>102</sup>

**בהתייחסות להיערכות לרעידות אדמה נזכיר, כי על פי תשובת משרד הביטחון, בבחינה ארצית, רמת המוכנות של הרשויות המקומיות לרעידות אדמה היא בינונית-נמוכה ורמת המוכנות לאירוע צונאמי היא נמוכה; לא הועברו לידינו פרטים על המוכנות הלא מספקת (למשל - פרטים על הגורמים לכך, פילוח לפי יישובים).**<sup>103</sup>

אמנם משרד הפנים הוא הרגולטור של הרשויות המקומיות, אך לדברי אלי רגב, למשרד אין תפקיד בפיקוח על מוכנות הרשויות לרעידות אדמה ואין בידי מידע מסודר על רשויות ספציפיות.<sup>104</sup> גם מרכז השלטון המקומי אינו אוסף מידע על מוכנותן של רשויות מקומיות ספציפיות לרעידות אדמה.<sup>105</sup>

#### 4. היערכות הרשויות המקומיות לחירום – הנחיה, תרגול, פיקוח ובקרה

בפרק זה נעסוק בהנחיית הרשויות המקומיות להיערכות לרעידות אדמה, בתרגול הידע המקצועי על ידי הרשויות המקומיות ובפיקוח ובקרה על היערכות זו.

לפי תשובת משרד הביטחון למרכז המחקר והמידע של הכנסת, רח"ל ופקע"ר מנחים את הרשויות המקומיות, בהתאם להכוונה מקצועית של ועדת ההיגוי להיערכות לרעידות אדמה. ההנחיה כוללת תרגול תיקי אב (כפי שיפורט בהמשך), תבנית תיק חירום עירוני והכנה לביקורת פקע"ר. **בין תפקידיהם של רח"ל ופקע"ר בשגרה בהנחיית הרשויות המקומיות להיערכות לרעידות אדמה:**<sup>106</sup>

- עדכון והטמעת התפיסה הלאומית לרעידת אדמה לרשויות המקומיות.
- השתלמויות אתרי סיוע לאוכלוסייה (אס"לים) ותרגול הרשויות המקומיות.
- שיפור הרציפות התפקודית של הרשויות המקומיות לתרחיש הייחוס המאושר.
- חיזוק החוסן החברתי ויכולת התמודדות האוכלוסייה באירועי רעידת אדמה.

<sup>100</sup> **תזכיר הצעת חוק מוכנות המרחב האזרחי למצבי חרום במשק, התשע"ו – 2016**. תא"ל (מיל') זאב צוק-רם, סגן ראש המל"ל לביטחון פנים ועורף, מכתב, 22 בנובמבר, 2016.

<sup>101</sup> אלי רגב, מנהל מינהל לחירום וביטחון ברשויות המקומיות, משרד הפנים, שיחה, 20 בנובמבר, 2016.

<sup>102</sup> תא"ל (מיל') זאב צוק-רם, סגן ראש המל"ל לביטחון פנים ועורף, מכתב, 22 בנובמבר, 2016.

<sup>103</sup> אמיר יהב, ראש חטיבת תורה ותרגילים, משרד הביטחון, מכתב, 23 בנובמבר 2016, הועבר למרכז המחקר והמידע בדואל ב-28 בדצמבר 2016.

<sup>104</sup> אלי רגב, מנהל מינהל לחירום וביטחון ברשויות המקומיות, משרד הפנים, שיחה, 20 בנובמבר, 2016.

<sup>105</sup> יוחאי וגיימה, ראש מינהל ביטחון וחירום, מרכז השלטון המקומי, שיחה, 24 בנובמבר, 2016.

<sup>106</sup> אמיר יהב, ראש חטיבת תורה ותרגילים, משרד הביטחון, מכתב, 23 בנובמבר 2016, הועבר למרכז המחקר והמידע בדואל ב-28 בדצמבר 2016. המשרד להגנת העורף, תוכנית אב לאומית להתמודדות מדינת ישראל עם רעידת אדמה. יוני 2012. אמיר יהב, ראש חטיבת תורה ותרגילים, משרד הביטחון, מכתב, 23 בנובמבר 2016, הועבר למרכז המחקר והמידע בדואל ב-28 בדצמבר 2016.



- עדכון תיק אב מ-2007 לרשות המקומית להיערכות לחירום.

תיק האב להיערכות העירייה לחירום, שעודכן לאחרונה בדצמבר 2015, נכתב על ידי כמה גופים: מרכז השלטון המקומי בישראל, רח"ל, פקע"ר, המשרד לביטחון הפנים, משרד הפנים ומשרדי ממשלה נוספים והוא נכתב כמסמך מנחה וככלי עזר לראשי הערים ולבעלי תפקיד בחירום בעיריות. **תיק האב מפרט את המשימות העיקריות של העירייה ושל העומד בראשה במגוון מצבי חירום.** בין היתר מפורטים ההיבטים הבאים: תחומי אחריות העירייה, תפקידי ראש העירייה, עקרונות לארגון העירייה בחירום, המכלולים במטה החירום של העירייה, ועדות חובה וועדות מיעצות, עבודת המטה במרכז ההפעלה, היערכות לחירום הכוללת אימונים, הכשרות וביקורות, הכנת חפ"ק ומערך קשר ומחשוב ומתקנים אחרים וכן תיק חירום עירוני.<sup>107</sup>

### תרגול הרשויות המקומיות לרעידות אדמה

כאמור לעיל, הן המשרד לביטחון הפנים והן משרד הביטחון יכולים להיות אחראים על פיקוד ושליטה בעת רעידת אדמה, ולכן על שני גופים אלה להיערך לאירוע זה. בין היתר, ההיערכות לרעידות אדמה צריכה לכלול תרגול בהיבטים שונים, וביניהם – תרגול נהלים, תרגול שימוש בציוד ייעודי ותרגול ממשקי עבודה עם גורמים חיצוניים כדוגמת גופי הצלה, משרדי ממשלה, ארגוני מתנדבים וארגונים פרטיים.

הרשויות המקומיות משתתפות באימונים ותרגילים בכל שנה בתכנית מחזורית, בהתאם לתחום העיסוק שמשתנה בכל שנה. התרגיל האחרון שעסק ברעידת אדמה, "נקודת מפנה 6", נערך בשנת 2012, וכלל אימונים ותרגולים בתחום היערכות לרעידות אדמה. בנקודת מפנה 6 השתתפו המשרד להגנת העורף, צה"ל (כולל פקע"ר), משטרת ישראל, רשויות מקומיות, פס"ח, מערך הכבאות וההצלה, שירות בתי הסוהר, מד"א, וגופים נוספים ובהם חברת החשמל וארגוני מתנדבים.<sup>108</sup> **מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש מרח"ל מידע על התרגיל, על הלקחים ממנו ועל יישומם, אולם מידע זה לא הועבר לידינו, בשל סיווגו כ"שמור".**<sup>109</sup> נזכיר כי רעידת אדמה הינה אירוע אזרחי ולא ביטחוני. המשרד לביטחון הפנים הכין מסמך ובו לקחים שהוא הפיק מן התרגיל. מקצת הלקחים, שהם רלוונטיים לתכנון של מסמך זה, מוזכרים בפרקים 2.1 ו-5.2.<sup>110</sup>

בנוסף לתרגילים השנתיים, נערכים תרגילים בנושאים שלהם מאפיינים משותפים עם רעידות אדמה; כך, ב-2013 נערך תרגיל לאומי בנושא סיוע מחו"ל וב-2016 נערך תרגיל צונאמי.<sup>111</sup>

נוסף על האמור לעיל, משטרת ישראל נוקטת פעולות שונות לצורך בניית המוכנות של הרשויות המקומיות לרעידות אדמה וביניהן - מפגשי עבודה מקצועיים בשגרה עם אגף/מחלקת החירום ברשות המקומית, שילוב הרשויות בימי עיון, דיונים ותרגילים שהמשטרה עורכת ביחד עם כל ארגוני החירום כחלק מהמענה

<sup>107</sup> מרכז השלטון המקומי, רח"ל, פיקוד העורף ומשרד הפנים. [תיק האב להיערכות העירייה לחירום](#), דצמבר 2015.

<sup>108</sup> המשרד לביטחון הפנים, [נקודת מפנה 6](#), כניסה: 16 בפברואר 2017. המשרד להגנת העורף, רח"ל, [תרגילי שטח מרכזיים, נקודת מפנה 6](#), מצגת, 17 באוקטובר, 2012.

<sup>109</sup> יעל קליגמן, ראש תחום היערכות, וועדת ההיגוי לרעידות אדמה, רח"ל. שיחת טלפון, 12 בפברואר, 2017.

<sup>110</sup> המשרד לביטחון הפנים, אגף חירום, תרגיל עורף לאומי "נקודת מפנה 6" בנושא רעידת אדמה – סיכום והפקת לקחים. 6 במרץ 2013. הועבר בדואר על ידי גל יונה, מתאמת קשר עם הכנסת, בתאריך 28 בפברואר 2017.

<sup>111</sup> נצ"מ רפאל כהן, רמ"ח חירום, משטרת ישראל, 24 נובמבר 2016, הועבר בדואר ב-1 ינואר 2017.





המשולב.<sup>112</sup> כמו כן, לדברי משטרת ישראל, אירועי אמת בשטח, כדוגמת שריפות, שלגים ושיטפונות מחזקים את שיתוף הפעולה בין הרשויות למשטרה ומהווים תרגול לממשק פעולה זה.

נציין כי רח"ל הכריזה על שנת 2017 כעל שנת מוכנות לרעידות אדמה וכי תרגיל העורף הלאומי הבא שיתקיים ביוני 2017 יהיה בתרחיש של רעידות אדמה.<sup>113</sup> במסגרת זו, יערך השנה גם אימון לרשויות מקומיות, בדגש על הרשויות המאוימות בתרחיש רעידת אדמה.<sup>114</sup>

מתשובות הרשויות המקומיות לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת מצטיירת תמונה לא אחידה בעניין תרגול לקראת מצבי חירום בכלל ורעידות אדמה בפרט. חלק מהרשויות המקומיות (חיפה, ירושלים, ערד וקריית שמונה) דיווחו כי תרגלו כמה פעמים בשנים האחרונות תרחיש רעידת אדמה או תרחישים אחרים בעלי מאפיינים משותפים עם התמודדות זו.<sup>115</sup> רשויות אחרות (שחלקן נמצאות על ה"שבר הסורי אפריקאי") כמו בית שאן, טבריה, צפת ותל אביב דיווחו על פחות תרגולים.<sup>116</sup>

פנינו לגופים הרלוונטיים (משרד הפנים, משרד הביטחון והמשרד לביטחון הפנים) בשאלת הגורם המפקח על היערכות הרשויות המקומיות. כאמור בפרק 3, מעקב ופיקוח אחר הרשויות המקומיות מתבצע באמצעות ביקורות משולבות ברשויות פעם בשלוש שנים על ידי רח"ל, פקע"ר ומשרדי ממשלה והערכה שנתית של מוכנות לחירום מתבצעת מדי שנה על ידי רח"ל ופקע"ר. עם זאת, כאמור, על פי תשובת משרד הביטחון, על פי הדין הקיים לרח"ל או לפקע"ר אין כל סמכות חוקית כלפי ראשי רשויות אשר אינם ממלאים את חובתם להיערכות לרעידות אדמה.<sup>117</sup>

## 5. היבטים בהיערכות ובפעילות בזמן רעידת אדמה

כאמור, לאסון שייגרם בעקבות רעידת אדמה יכול להיות מגוון רחב של תוצאות קשות, שיש להיערך אליהן. מפאת קוצר היריעה, בחרנו להתמקד במסמך זה במספר היבטים של היערכות הרשויות המקומיות לרעידת אדמה ושל תפקודן עם קרות האירוע, שבהם יש מידה רבה של מורכבות. מבחינת ההיערכות, בחרנו להציג את סוגיית חיזוק מבני ציבור כאמצעי למניעת נזקים, לצד מיפוי המבנים שאינם

<sup>112</sup> בכל שנה המשטרה מתרגלת עם בתי החולים, משרד החינוך ובתי ספר, משרדי ממשלה שונים בהתאם לתרחיש התרגיל (חומרים מסוכנים, שריפה, אסון תחבורתי ועוד – תרחישים שקורים גם ברעידת אדמה). נצ"מ רפאל כהן, רמ"ח חירום, משטרת ישראל, 24 נובמבר 2016, הועבר בדואל ב-1 ינואר 2017.

<sup>113</sup> ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לבחינת מוכנות העורף, ישיבה בנושא "היערכות מדינת ישראל למול התממשות תרחיש של רעידות אדמה", 2 בנובמבר 2016.

<sup>114</sup> אמיר יהב, ראש חטיבת תורה ותרגילים, משרד הביטחון, מכתב, 23 בנובמבר 2016, הועבר למרכז המחקר והמידע בדואל ב-28 בדצמבר 2016.

<sup>115</sup> עיריית ירושלים מקיימת תרגילים ומשתתפת בתרגילי מוכנות ו"משחקי מלחמה" בהתאם ללוח הזמנים ותכנית להיערכות כפי שנקבע על ידי רח"ל ופקע"ר. ב-2012 השתתפה העירייה בתרגיל משטרה, יום עיון עירוני, השתלמות מחונית שערכה רח"ל, תרגיל "מחשבת" עירוני, תרגיל העורף הלאומי שנערך בנושא רעידת אדמה. ב-2013 נערך מש"מ עירוני בנושא, ב-2014 נערך תרגיל פינוי מוסדות חינוך ומתקני עירייה במתווה רעידת אדמה, וב-2015 – תרגול במסגרת לאומית בנושאים – קליטת אוכלוסייה, פינוי ממתקנים וחלוקת מים. לדברי הרשות המקומית בקריית שמונה, הרשות תרגלה פעמים רבות בשנים האחרונות תרחיש רעידת אדמה, ואף הדגישה בתרגול את ההבדל בין רעידת אדמה לבין מצב ביטחוני (כדוגמת ירי טילים). ערד מתרגל בשיתוף גורמים חיצוניים כמו – חברת החשמל, תאגיד המים, איכות הסביבה, צוותי חרום שכונתיים המבוססים על מתנדבים, יחידת חילוץ ועוד. חיפה תרגלה במסגרת התרגיל הלאומי ב-2012 וכן במסגרת תרגיל עירוני "שילוב זרועות". כמו כן, בחיפה נערכים: הדרכה של עובדי עירייה, פעולות הסברה לתושבים והקמת צוותי סע"ר. בשנת 2012 תל אביב השתתפה בתרגיל הלאומי – השתתפו כלל יחידות העירייה ומוסדות החינוך.

<sup>116</sup> בבית שאן התבצע תרגול מרכז הפעלה; עיריית טבריה מסרה כי פקע"ר מכשיר ומתרגל את העירייה בנושא רעידות אדמה וסייע בהקמת ובתרגול צוות סיוע עצמי ראשוני (סע"ר) וכי תרגול פינוי בתי ספר וגני ילדים הינו באחריות משרד החינוך. צפת תרגלה לאחרונה פתיחת אס"ל בשנת 2012 במסגרת נקודת מפנה 6 וב-2014 תורגל פינוי בתי ספר. בנוסף, פעם בשנה וועדות מלי"ח מתורגלות על ידי פקע"ר.

<sup>117</sup> אמיר יהב, ראש חטיבת תורה ותרגילים, משרד הביטחון, מכתב, 23 בנובמבר 2016, הועבר למרכז המחקר והמידע בדואל ב-28 בדצמבר 2016.



מחוזקים מפני רעידות אדמה. לאחר מכן נסקור שתי סוגיות הקשורות לתפקוד הרשות המקומית בעת רעידת אדמה: **סוגיית הפינוי והקליטה של אוכלוסייה בעת רעידת אדמה, בדגש על אוכלוסייה בעלת מוגבלות וסוגיית הטיפול בחללים**. סוגיות אלו משקפות היטב את המורכבות של התמודדות עם מצב בו פועלים גורמים רבים ושונים, ועשוי להיווצר קושי לקבוע בבירור מיהו בעל האחריות לביצוע הפעולות ומהם ממשקי הפעולה בינו לבין הגורמים האחרים.

## 5.1. חיזוק מבני ציבור ומיפוי מבנים שאינם מחוזקים מפני רעידות אדמה

לדברי ד"ר אבי שפירא, יושב הראש לשעבר של ועדת ההיגוי לרעידות אדמה, **חיזוק מבנים הוא המרכיב החשוב ביותר בהיערכות לרעידות אדמה, שכן בכוחם של מבנים מחוזקים למנוע את נזקי רעידת האדמה, כדוגמת נזקי נפש, גוף ורכוש**.<sup>118</sup>

**מבני מגורים** - במסמך זה לא נפרט את סטטוס חיזוק מבנים במסגרת תוכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה (להלן תמ"א 38), אך נציין כי על פי תשובת ועדת ההיגוי הבין משרדית להיערכות לרעידות אדמה במשרד הביטחון, עד כה חוזקו רק כ-1,900 מבני מגורים, שהם כ-2.4% מ-80,000 מבני המגורים שנבנו לפני 1980 ועל כן נחשבים למבנים שיש לחזק. מכאן, **שכ-98% ממבני המגורים הזקוקים לחיזוק עדיין לא חוזקו**.<sup>119</sup> על פי דוח מנהל התכנון של משרד האוצר, מספר בתי המגורים שעבורם הוגשה בקשה להיתר בניה במסגרת תמ"א 38, הוא קטן במיוחד בפריפריה (ובייחוד במחוז צפון ובמחוז דרום).<sup>120</sup> ככל הנראה, הסיבה המרכזית לאי הצלחת תמ"א 38 בפריפריה היא מחירן הנמוך של הדירות באזורים אלו; כתוצאה מכך, אין תמריץ כלכלי ליוזמים ליישם שם את התכנית.<sup>121</sup>

**מבני ציבור** – נציין כי חיזוק הנדסי של **מבני ציבור כדוגמת מוסדות חינוך, הינו פעולה מורכבת מבחינת מעורבות הרשויות המקומיות**. מוסדות חינוך, מצויים בבעלותן של הרשויות המקומיות, אך התקציבים לחיזוק ההנדסי מוקצים על ידי משרד החינוך במימון תואם (מציינג) עם משרד האוצר; עם זאת, פעולות החיזוק אמורות להתבצע על ידי הרשות המקומית.<sup>122</sup> נוסף על כך, יש פער בידע הנדרש כדי לבצע חיזוק הנדסי מפני רעידות אדמה ומשרד החינוך נמצא בתהליך למידה של הנושא.<sup>123</sup> בהקשר זה נציין את חשיבות חיזוקם של מוסדות חינוך, לאור העובדה שילדים ובני נוער שוהים בהם שעות רבות בכל יום, ובנוסף בשל תפקידם המרכזי בקליטת אוכלוסייה מפונה, במסגרת תכנית "מלון אורחים" עליה נפרט בפרק 5.3.

מורכבות זו מאפיינת גם חיזוק מבנים נוספים המצויים בבעלות הרשויות המקומיות, כדוגמת **מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות** – אשר מימון חיזוקן מוטל על משרד הרווחה. בדומה לכך, חיזוקם של **מבני בריאות כמו בתי חולים וקופות חולים** הינו באחריות ובתקצוב משרד הבריאות, אך לביצועו יש חשיבות רבה לטיפול בפצועים ברמה המקומית, וכן להמשך מתן שירותים רפואיים רגילים לכלל האוכלוסייה; כמו כן, חיזוק מבני המשרד לביטחון הפנים (**תחנות משטרה ובתי כלא**) חשוב לשמירה על הסדר הציבורי באזור

<sup>118</sup> ד"ר אבי שפירא, לשעבר יו"ר ועדת ההיגוי לטיפול ברעידות אדמה, שיחת טלפון, 1 בפברואר, 2017.

<sup>119</sup> אמיר יהב, ראש חטיבת תורה ותרגילים, משרד הביטחון, מכתב, 23 בנובמבר 2016, הועבר למרכז המחקר והמידע בדואר ב-28 בדצמבר 2016.

<sup>120</sup> משרד האוצר, מנהל התכנון, **דו"ח יישום תמ"א 38 לשנת 2015**, ספטמבר 2016.

<sup>121</sup> אלי רגב, מנהל מינהל לחרום וביטחון ברשויות המקומיות, משרד הפנים, שיחה, 20 בנובמבר, 2016.

<sup>122</sup> בהקשר זה נזכיר גם כי בימים אלה בתי ספר שנבנו לפני 1980 מצטיידים במערכות התרעה מקומיות מפני רעידות אדמה, במימון משרד החינוך. ככל הנראה, תהליך זה פשוט יותר וזול יותר. הילה פאר-סיקרון, מתאמת משרד החינוך עם הכנסת, משרד החינוך, דואר, 25 בדצמבר, 2016.

<sup>123</sup> הילה פאר-סיקרון, מתאמת הקשר עם הכנסת במשרד החינוך, דואר, 25 בדצמבר, 2016.



האירוע (ובכלל). חיזוקם של כל מבני הציבור שהוזכרו לעיל מותנה גם הוא במימון תואם של משרד האוצר והמשרד הרלוונטי (רווחה, בריאות וביטחון הפנים, לפי העניין).

לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, משרד הביטחון העביר לידינו נתונים על מבני ציבור שחוזקו. לפי נתוני המשרד, מתוך כ-4,600 מבני ציבור שנבנו לפני 1980, חוזקו עד כה 35 בתי ספר, שני בתי חולים, שני מוסדות רווחה ותחנת משטרה אחת. בסך הכל חוזקו בישראל כ-40 מוסדות ציבור בלבד, שהם כ-0.9% ממבני הציבור שנבנו לפני 1980. מכאן, שכ-99% ממבני הציבור שהיו זקוקים לחיזוק בפני רעידות אדמה – טרם חוזקו.<sup>124</sup>

נציין, כי חיזוק מבני ציבורי אמור להיערך בהתאם להחלטת ממשלה מס' 1624 של הממשלה ה-32 משנת 2010 בנושא "תקצוב חיזוק מבני ציבור", שקבעה תקציב רב-שנתי של 3.5 מיליארד ש"ח, בפריסה ל-25 שנים למטרה זו. עם זאת, בשנים 2013-2016 משרד האוצר לא העביר למשרדי הממשלה תקציב לכך.<sup>125</sup> בישיבת ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לבחינת מוכנות העורך למצבי חירום שהתקיימה בנובמבר 2016 מסר ראש רח"ל, בצלאל טרייבר, כי משרד החינוך ומשרד האוצר הגיעו להסכמה מחודשת להחזרת התקציב לחיזוק מוסדות החינוך; על פי המוסכם, כל אחד מהמשרדים יקצה 40 מיליון ש"ח. בישיבה זו ציין נציג משרד האוצר כי לא הושגה הסכמה דומה עם משרדי ממשלה אחרים.<sup>126</sup>

#### מיפוי מבנים שאינם מחוזקים מפני רעידות אדמה

למיפוי מבנים שאינם מחוזקים (הן מבני מגורים והן מבני ציבור) יש חשיבות בכמה היבטים וביניהם: קביעת מסגרת היערכות הרשויות המקומיות (ובפרט הנזק הצפוי ברשות); פיקוד ושליטה בעת רעידת אדמה; עידוד ברמה המוניציפלית של חיזוק מבנים באמצעות תמ"א 38. בשל כך, תכנית האב הלאומית להתמודדות מדינת ישראל עם רעידת אדמה משנת 2012 קבעה, כי על הרשויות המקומיות "למפות ולהעריך מראש את אזורי הסיכון על פי אופי וסוג המבנה, מבנים ישנים (פגיעים), מבנים חדשים עם ממ"דים (עמידים), גובה המבנים וכדומה".<sup>127</sup> עם זאת, תכנית האב לא הגדירה את הגוף האחראי על בקרת מיפוי המבנים על ידי הרשויות המקומיות.<sup>128</sup> נציין כי מיפוי המבנים שאינם מחוזקים אינו כלול כמדד בביקורת העיתית של פקע"ר ברשויות המקומיות.<sup>129</sup>

לדברי אלי רגב, מנהל מינהל חירום וביטחון ברשויות המקומיות במשרד הפנים, מחלקת ההנדסה ברשויות המקומיות אחראיות על מיפוי מבנים לא מחוזקים ברשות המקומית. בד בבד פקע"ר מבצע מיפוי מבנים ממוגנים (אם כי בדיקה זו מתייחסת למיגון מפני טילים ולא מפני רעידות אדמה; כאמור,

<sup>124</sup> אמיר יחב, ראש חטיבת תורה ותרנגילים, משרד הביטחון, מכתב, 23 בנובמבר 2016, הועבר למרכז המחקר והמידע בדואר ב-28 בדצמבר 2016.

<sup>125</sup> החלטת ממשלה מס' 1624 של הממשלה ה-32, "תקצוב חיזוק מבני ציבור", מתאריך 7 באפריל 2010. בהחלטה זו הוחלט להקצות תקציב רב-שנתי של 3.5 מיליארד ש"ח בפריסה ל-25 שנים – כ-140 מיליון ש"ח בשנה (בשיטת המציג – 70 מיליון ממשלד האוצר ו-70 מיליון ממשלדי הממשלה), לצורך חיזוק מבני ציבור בבעלות ממשלתית; החלטת הממשלה מאפשרת הקצאת חלק מהתקציבים למבני ציבור בבעלות רשויות מקומיות או גורמים ציבוריים אחרים, באישור צוות שחבריו נקבעו בהחלטת הממשלה ובהתחשב בדירוג החברתי-כלכלי של היישובים שבהם מבני הציבור ממוקמים. עמיחי דוד, רפרנט ביטחון פנים ותעשיות ביטחוניות באגף התקציבים של משרד האוצר, ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לבחינת מוכנות העורך, ישיבה בנושא "היערכות מדינת ישראל למול התממשות תרחיש של רעידות אדמה", 2 בנובמבר 2016. מתוך הסכום הכולל של 3.5 מיליארד ש"ח שהוקצה כאמור, נוצלו עד כה כ-253 מיליון ש"ח. תשובת שרון קדושים, ראש חטיבת תקציבים ברח"ל, הועברה על ידי עדי מיכאל, רח"ט המוכנות הלאומית ברח"ל, דואר, 2 במרץ 2017.

<sup>126</sup> ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לבחינת מוכנות העורך, ישיבה בנושא "היערכות מדינת ישראל למול התממשות תרחיש של רעידות אדמה", 2 בנובמבר 2016.

<sup>127</sup> המשרד להגנת העורך, תוכנית אב לאומית להתמודדות מדינת ישראל עם רעידת אדמה. יוני 2012.

<sup>128</sup> שם.

<sup>129</sup> פקע"ר, טופס "מוכנות הרשות המקומית לחירום בתחומי ההתגוננות האזרחית", הועבר על ידי יעל קליגמן, ראש תחום היערכות, וועדת ההיגוי לרעידות אדמה, רח"ל ב-24 בינואר 2017.



רק בחלק מהמקרים יש חפיפה בין שני סוגי מיגון אלה).<sup>130</sup> בהקשר זה נציין, כי בתכנית האב הלאומית שהוזכרה לעיל צוינו תפקידי רח"ל וביניהם: "יצירה ותחזוקה של בסיסי נתונים רלוונטיים לעניין היערכות ואפחות" וכן "בקרה על היערכות הרשויות לפעולה במתאר רעידת אדמה".<sup>131</sup>

**מתשובות הרשויות המקומיות בעניין מיפוי מבנים שאינם מחוזקים, עולה תמונה לא אחידה** – בחלק מהרשויות יש מיפוי מלא או חלקי, בעוד באחרות אין כל מיפוי. בטבריה למשל, יש מיפוי, לפיו כ-609 מבני מגורים בני 3 קומות ומעלה ו-1,685 מבני ציבור בעיר זקוקים לחיזוק; בידי עיריית אילת מיפוי מפורט של מבנים מסוכנים וברשותה מפה של העיר ובה מסומנים בנייני קומות על עמודים ומבנים שבהם זוהו נזקים הנדסיים; בידי עיריית ערד יש מיפוי מבנים פרטיים וציבוריים שנבנו טרם כניסת התקן לחיזוק מבנים. מנגד, עיריות חיפה וצפת מסרו כי המבנים שדרוש להם חיזוק מרוכזים בשכונות הישנות, אך לא נמסר מידע על מיפוי מבנים ספציפיים.<sup>132</sup> עיריית ירושלים השיבה כי אין בידיה מיפוי של מבנים פרטיים וציבוריים הזקוקים לחיזוק.

## 5.2. הטיפול בחללים

כאמור בפרק 1, רעידת אדמה עלולה להביא למספר רב של חללים, זאת עקב קריסת מבנים, שריפות ודליפת חומרים מסוכנים. כפי שצוין לעיל, על פי מסגרת ההיערכות העדכנית לרעידות אדמה יש להיערך לכ-7,000 חללים.

**הטיפול בחללים הוא תהליך מורכב לניהול, לאור העובדה שכל אחד משלבי הטיפול נמצא באחריותו של גורם אחר.** להלן נציג בטבלה 1 את שלבי הטיפול בחללים ואת הגורמים האחראים על ביצועם.

טבלה 1. שלבי הטיפול בחללים והגורמים האחראים על ביצועם<sup>133</sup>

שלבי הטיפול בחללים	הגורם האחראי על הביצוע
איסוף נתוני חלל בזירת האירוע ופינויו לתחנה לריכוז חללים	פקע"ר
השוואה וזיהוי נתונים חללים ונעדרים	המחלקה לזיהוי פלילי (מז"פ) של משטרת ישראל
מרכז סיוע וטיפול במשפחות החללים	משרד הרווחה
קבורה	המשרד לשירותי דת ומשרד הפנים <sup>134</sup>
תיאום הפעילות בתחנת ריכוז חללים (תר"ח)	רשויות מקומיות

<sup>130</sup> אלי רגב, מנהל מינהל לחרום וביטחון ברשויות המקומיות, משרד הפנים, מכתב, הועבר בדואל, 20 באפריל, 2017.

<sup>131</sup> המשרד להגנת העורף, תוכנית אב לאומית להתמודדות מדינת ישראל עם רעידת אדמה. יוני 2012.

<sup>132</sup> השכונות בחיפה שבהן נדרש חיזוק – קריית חיים שמואל, הדר-עיר, נווה שאנן, מערב חיפה. בצפת מרבית שכונות העיר אינן מחוזקות, למעט שכונות נוף כנרת, רמת מנחם בגין, מרום כנען וחלק מהבתים הפרטיים שנבנו בנווה אורנים ובשכונת כנען א'. עד היום לא חוזק בצפת אף מבנה במסגרת תמ"א 38.

<sup>133</sup> רח"ל, היערכות מדינת ישראל לרעידת אדמה, מידע ממצגת שהוצגה בוועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לבחינת מוכנות העורף, ישיבה בנושא "היערכות מדינת ישראל למול התממשות תרחיש של רעידות אדמה", 2 בנובמבר 2016.

<sup>134</sup> החלטת ממשלה מס' 2023 של הממשלה ה-34, "העברת האחריות לטיפול בקבורת חללים יהודיים וקבורה אזרחית (בני ספק וחסרי דת) בשעת חירום ממשד הפנים למשרד לשירותי דת" מתאריך 3 בנובמבר 2016, נקבע כי החל מ-1 במרץ 2017 קבורת חללים יהודיים או חסרי דת בשעת חירום תהיה באחריות המשרד לשירותי דת ולא באחריות פס"ח (שכאמור נמצא באחריות משרד הפנים). עוד קובעת החלטת ממשלה מס' 2023, כי **עד לתאריך 1 במרץ 2017** יועברו הידע המקצועי, האמצעים והציוד הנחוצים לצורך ביצוע הקבורה ממשד הפנים למשרד לשירותי דת. הטיפול בקבורה המונית של חללים מוסלמים ונוצריים יישאר בידי משרד הפנים.



באשר לרשויות המקומיות, תיק האב להיערכות העיריה לחירום מפרט את תפקידיהן בתחום זה ובהם ביצוע ההכנות הדרושות לטיפול בחללים ולקבורתם והיערכות לפתיחת תחנת ריכוז חללים (תר"ח) בעירויות שבהן רשות פס"ח קבעה פעילות זו.<sup>135</sup> לדברי אלי מועלם, ראש רשות פס"ח, על הרשויות המקומיות גם להקים מרכזי משפחות שבהם יבוצע זיהוי חללים שלא זוהו תוך שבוע בתר"חים המקומיים או המרחביים. לכך אמורים להיות שותפים עובדים סוציאליים ממחלקות הרווחה של הרשויות המקומיות וכוחות שיטור מטעם משטרת ישראל.<sup>136</sup>

**נציין, כי לצורך מילוי תפקידן של הרשויות המקומיות בתיאום הפעילות בתר"ח, עליהן לקיים ממשקי עבודה עם כל הגורמים שצוינו בטבלה.**

על פי תשובת משרד הפנים, בכל רשות מקומית יש תחנה מקומית לריכוז חללים, והמשרד מבצע הכשרות לצוותי תחנות אלו באמצעות רשות פס"ח. בנוסף על כך, נקבעו 14 אתרים בערים מרכזיות בארץ, שבמידת הצורך ניתן יהיה לפתוח **באחד מהם תחנה אזורית לטיפול בחללים**. **בכוונת רשות פס"ח להגדיל את מספר התחנות שניתן לפתוח בעת ובעונה אחת לשתיים, אך הגורם המגביל צעד זה הוא משאבי אנוש** – יש מחסור בכח אדם מטעם מז"פ (שמומחיותו זיהוי חללים) ובכח אדם מיומן של זק"א (מגוייס-חוץ); כדי לגשר על פער זה, בימים אלה משרד הפנים פועל להגדרת זק"א כ"מפעל חיוני" ונוקט צעדים להגדלת כח האדם של מז"פ, בשיתוף פעולה עם המשרד לביטחון הפנים.<sup>137</sup> נציין כי הצורך בתר"ח השניה עלה כבר בתרגיל נקודת מפנה 6 **שנערך ב-2012** ועקב כך, ביולי 2013 גיבש המשרד לביטחון הפנים לגבש הצעת מחליטים להסדרת הנושא.<sup>138</sup> לדברי חיים נודלמן, מנהל אגף היערכות לחירום במשטרת ישראל, הצעת המחליטים שגובשה על ידי המשרד לביטחון הפנים ומל"ל אינה עומדת כעת על הפרק; עם זאת, משרד הפנים יזם אף הוא הצעת מחליטים ובעת כתיבת המסמך נערכים בה שינויים בעקבות תגובותיהם של כלל הגורמים המעורבים (ובהם משרד הביטחון והמשרד לביטחון הפנים).<sup>139</sup> המשרד לביטחון הפנים מסר כי לאחרונה משרד האוצר העביר למשטרת ישראל את התקציבים הנדרשים לצורך סגירת הפער בזיהוי חללים וכי המשטרה נמצאת כעת בשלב בניית הכח, לרבות רכש אמצעים והכשרת כח אדם.<sup>140</sup>

**יש לתת את הדעת לכך שיתכן שריבוי הגופים העוסקים בנושא גורם להארכת משך הזמן עד לגיבוש הצעת המחליטים וכתוצאה מכך סגירת הפער בתחום התר"ח מעוכבת.**

בנוסף על כך, בידי פס"ח יש חמש מכולות קירור – כל אחת מהן יכולה לשמש להשהייתם של 48 חללים עד לקבורתם;<sup>141</sup> כמו כן, פס"ח ערך חוזה נצור לאספקת עד 40 מכולות קירור בהתראה של 72 שעות. לדברי

<sup>135</sup> מרכז השילטון המקומי, רח"ל, פיקוד העורף ומשרד הפנים. [תיק האב להיערכות העירייה לחירום](#), דצמבר 2015.

<sup>136</sup> אלי מועלם, ראש רשות פס"ח, שיחת טלפון, 15 בפברואר, 2017. אלי רגב, מנהל מינהל לחירום וביטחון ברשויות המקומיות, משרד הפנים, שיחת טלפון, 24 באפריל, 2017.

<sup>137</sup> כושר הקליטה של שתי תחנות יחד - כ-150 חללים ביממה. אלי מועלם, ראש רשות פס"ח, שיחת טלפון, 15 בפברואר, 2017. אלי רגב, מנהל מינהל לחירום וביטחון ברשויות המקומיות, משרד הפנים, מכתב, הועבר בדואל, 20 באפריל, 2017.

<sup>138</sup> המשרד לביטחון הפנים, אגף חירום, תרגיל עורף לאומי "נקודת מפנה 6" בנושא רעידת אדמה – סיכום והפקת לקחים. 6 במרץ 2013. הועבר בדואל על ידי גל יונה, מתאמת קשר עם הכנסת, בתאריך 28 בפברואר 2017.

<sup>139</sup> חיים נודלמן, מנהל אגף א' – היערכות לשעת חירום במשטרת ישראל, שיחת טלפון, 22 במרץ, 2017.

<sup>140</sup> עו"ד אריאל סיוזל, סגן בכיר ליועץ המשפטי חיים נודלמן, מנהל אגף א' – היערכות לשעת חירום במשטרת ישראל, המשרד לביטחון הפנים, מכתב, 18 באפריל 2017, הועבר על ידי גל יונה, מתאמת קשר עם הכנסת, ב-19 באפריל 2017.

<sup>141</sup> המכולות נמצאות באילת, חיפה, ירושלים, עפולה, ותל אביב. אלי רגב, מנהל מינהל לחירום וביטחון ברשויות המקומיות, משרד הפנים, שיחת טלפון, 24 באפריל, 2017.



אלי מועלם, מכולות אלו יספיקו לאחסונם של כ-2,000 חללים;<sup>142</sup> נציין כי ככל הנראה, לא כל החללים גיעו לתר"ח באותו זמן, וכי במקביל לכך תבצע קבורה המונית.

משרד הפנים הצביע על כמה **פערים הצפויים בפעילות התר"חים** (שכאמור, מצויה באחריות הרשויות המקומיות):<sup>143</sup>

- **גיוס כח אדם מטעם מז"פ ומטעם זק"א** – כאמור, בימים אלה נערכת פעילות לצמצום הפער.
- **קושי בפעילות בשל פגיעה בתשתיות** - פעילות התר"חים תלויה בפעילות תקינה של התשתיות ברשויות (למשל, מים וביוב). ככל שתפגע יכולתה של הרשות המקומית לספק תשתיות אלו, תפגע גם יכולת הפעולה של התר"חים.
- **מחסור במאגר מידע ממוחשב לאיסוף מידע על חללים**. לצורך זה ניתן יהיה להשתמש במידע ביומטרי (טביעות אצבעות/DNA) - מאגר מידע מסוג זה יהיה שימושי במיוחד באסון המוני.

**מתשובות הרשויות המקומיות לשאלתנו עולה, כי לכולן יש תכניות לפעולה בתחום הטיפול בחללים וקבורה המונית – אך בסדרי גודל שונים.** כדוגמא נביא את טבריה, שעל פי תשובתה חללים שיזוהו יקברו מיד וחללים שלא יזוהו יועברו לתר"ח האיזורית - שם יזוהו על ידי מז"פ; כאמור, **כיום המשאב של זיהוי ע"י מז"פ הוא מוגבל, ולכן בעת אסון המוני שבו עלולים להיות אלפי חללים לא יהיה בכוחה של מז"פ לזהות את כולם תוך זמן קצר; משום כך על הרשות המקומית להיערך גם לקבורה המונית ארעית ולא רק לשינוע החללים לתר"ח.**

דוגמא לרשות מקומית שבה יש תכניות מפורטות בתחום זה היא העיר ירושלים – שבה יש נוהל פתיחת תר"ח, מגויסי-חוץ שאותרו מראש לביצוע הקבורה ונקודת קבורת חללים ארעית באתר שנקבע מראש. בנוסף על כך יש לעיריית ירושלים תכנית לקבורה במזרח העיר.

### 5.3. פינוי אוכלוסייה וקליטתה במקומות מחסה

כאמור, על פי מסגרת ההיערכות, רעידת אדמה עלולה להביא למספר רב של עקורים (כ-170,000); תפקידן של הרשויות המקומיות בפינוי אוכלוסייה נקבע בהחלטת ממשלה מס' 1716 משנת 1986 ומהחלטת ממשלה 1080 משנת 2000, הנוגעות לפעולות מל"ח – אשר קבעו בין היתר, כי הרשות המקומית אחראית בתחום שיפוטה, באמצעות ועדת מל"ח המקומית, לבצע את המשימות הדרושות להבטחת האספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה, לטיפול באוכלוסייה ולמתן שירותי סעד **ופינוי** על ידי הוראות החוק, בהתאם לתכניות שקבעה הרשות המקומית ולתכניות משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות שאושרו על ידי ועדת מל"ח העליונה.<sup>144</sup> גם על פי "**התפיסה הלאומית**", **הרשות המקומית היא "לבנת היסוד" בכל הקשור לקליטת אוכלוסייה והטיפול בה**. בנוסף, אחריות הרשויות המקומיות על מתן פתרון מקומי מידי לחסרי קורת גג נקבעה בתכנית האב הלאומית להתמודדות מדינת ישראל עם רעידת אדמה משנת 2012.

<sup>142</sup> אלי מועלם, ראש רשות פס"ח, ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לבחינת מוכנות העורף, ישיבה בנושא "היערכות מדינת ישראל למול התממשות תרחיש של רעידות אדמה", 2 בנובמבר 2016. שיחה, 20 בנובמבר 2016.

<sup>143</sup> אלי מועלם, ראש רשות פס"ח, שיחה, 20 בנובמבר 2016 ושיחת טלפון ב-15 בפברואר, 2017. אלי רגב, מנהל מינהל לחרום וביטחון ברשויות המקומיות, משרד הפנים, שיחת טלפון, 24 באפריל, 2017.

<sup>144</sup> החלטת ממשלה 1716 של הממשלה "**תכנון מל"ח והפעלתו**" ה-21, מיולי 1986 והחלטת ממשלה 1080 של הממשלה ה-28, "הפעלת המשק החיוני של המדינה לשעת חירום (מל"ח) – תיקון החלטת ממשלה" מ-13 בפברואר 2000. הועבר על ידי הילה כהן-אייס, מזכירות הממשלה.



קליטת העקורים מתבססת על מתקנים זמינים (למשל, בתי ספר, מתנ"סים, פנימיות, בתי מלון) שלא נהרסו ברעידת האדמה.<sup>145</sup>

**מורכבותו של תהליך פינוי האוכלוסייה נובעת במידה רבה מהמספר הרב של גורמים שיש להם אחריות ותפקידים בעניין.** החלטת ממשלה 4877 הגנ/9 מיולי 2012 קבעה תכנית פעולה לאומית (תכנית "מלון אורחים") לחלוקת האחריות לפינוי המוני מאורגן של אוכלוסייה וקליטתה, בשל סיכון המאיים עליה או משום שנתרה ללא קורת גג. החלטת הממשלה "מלון אורחים" קובעת כי **פינוי האוכלוסייה יבוצע על ידי צה"ל או על ידי רשויות מקומיות, בהתאם לאופי האירוע.**<sup>146</sup> לא מצאנו בהחלטת הממשלה או בכל מסמך אחר הגדרה ברורה של הגורם האחראי לבצע את הפינוי בכל סוג אירוע, ובפרט ברעידת אדמה. משיחות עם גורמים שונים נראה כי קיים חוסר בהירות בעניין זה, כאשר חלק מהגורמים ציינו כי במקרה של רעידת אדמה הפינוי יתבצע על-ידי צה"ל, אחרים ציינו כי הפינוי יתבצע על-ידי הרשויות המקומיות, ואף המשטרה אוזכרה כגורם רלוונטי בפינוי.<sup>147</sup> **מהאמור לעיל עולה השאלה האם אין מקום להסדיר את סוגיית הביצוע בפועל של הפינוי במצבי חירום שונים.**

כאמור, החלטת הממשלה "מלון אורחים" הטילה על משרד הפנים להיערך לקליטת כ-300,000 תושבים בבתי ספר והנחתה את הרשויות המקומיות להכין תשתית לקליטת לפחות 4% מתושבי הרשות המקומית.<sup>148</sup> לדברי אלי מועלם, כיום יש כ-380,000 מקומות לקליטת תושבים במתקני קליטה מקומיים בבתי ספר, וכ-50,000 מקומות במתקני קליטה ארציים בבתי מלון.<sup>149</sup> עם זאת, משרד הפנים נמסר לנו כי **לא כל הרשויות המקומיות יודעות לאן הן אמורות לפנות את תושביהן בעת הצורך.**<sup>150</sup> בנוסף, על משרד הבינוי והשיכון להכין תכנית להקמת אתרים זמניים, אולם למשרד חסרות תכניות לאכלוס עקורים לאחר רעידת אדמה.<sup>151</sup>

יצוין כי מבקר המדינה קבע בדוח מדצמבר 2016, כי תכנית מלון אורחים "אינה בת-ביצוע, בשל אי השלמת היערכותם של חלק ממשרדי הממשלה ושל צה"ל".<sup>152</sup>

**פער מרכזי בכל הנוגע לפינוי אוכלוסייה קשור לטיפול באוכלוסיות מיוחדות.** בכל רשות מקומית מתגוררים - בביתם או במוסדות - תושבים בני אוכלוסיות מיוחדות – קשישים, נכים, חולים, ובעלי צרכים מיוחדים. בשעת חירום ייתכן שיהיה צורך לטפל בהם באופן ייחודי - מבחינה לוגיסטית, נפשית ומבחינת דרכי הפינוי שלהם; בנוסף, ייתכן שיהיה צורך בפניה יזומה מצד הרשויות לאיתורם של תושבים אלו. בעוד

<sup>145</sup> המשרד להגנת העורף, תוכנית אב לאומית להתמודדות מדינת ישראל עם רעידת אדמה. יוני 2012. רח"ל, היערכות מדינת ישראל לרעידת אדמה, מידע ממצגת שהוצגה בוועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לבחינת מוכנות העורף, ישיבה בנושא "היערכות מדינת ישראל למוטל התממשות תרחיש של רעידות אדמה", 2 בנובמבר 2016.

שם.<sup>146</sup>

<sup>147</sup> אלי רגב, מנהל מינהל ביטחון וחירום במשרד הפנים, דוא"ל, 12 בפברואר 2017. אלי מועלם, ראש רשות פס"ח, שיחת טלפון, 15 בפברואר, 2017.

<sup>148</sup> "מלון אורחים" – פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים. החלטה מס' הגנ/9 של ועדת שרים להכנת העורף לשעת חירום מיום 18 ביוני 2012 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 6 ביולי 2012 ומספרה הוא 4877 (הגנ/9).

<sup>149</sup> אלי מועלם, ראש רשות פס"ח, שיחת טלפון, 15 בפברואר, 2017.

<sup>150</sup> אלי רגב, מנהל מינהל ביטחון וחירום במשרד הפנים, דוא"ל, 12 בפברואר 2017.

<sup>151</sup> בשנת 2012 משרד הבינוי והשיכון ערך תכנית לפריסה ארצית (על פני כ-92 אתרים) של כ-438,000 אוהלים, כ-361,000 מגורונים וכ-181,000 קרוונים – בסה"כ כמיליון יחידות דיור זמניות. רח"ל, היערכות מדינת ישראל לרעידת אדמה, מידע ממצגת שהוצגה בוועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לבחינת מוכנות העורף, ישיבה בנושא "היערכות מדינת ישראל למוטל התממשות תרחיש של רעידות אדמה", 2 בנובמבר 2016.

<sup>152</sup> מבקר המדינה, **היערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה)**. דוח מיוחד, דצמבר 2016.



שבקרב כלל האוכלוסייה סביר להניח כי מרבית הפינני יעשה בצורה עצמאית, ותפקיד הרשויות המקומיות יהיה בעיקר בקליטת המתפנים, הרי שהמצב בקרב אוכלוסיות מיוחדות הוא שונה, וסביר כי יזקקו לסיוע גם בפינוי.

### להלן חלוקת אחריות ומשימות בפינוי וקליטה של אנשים עם מוגבלות, כפי שעולה מהחלטת הממשלה מלון אורחים ומהתייחסות רח"ל, משרד הרווחה ורשות פס"ח:

- **אנשים עם מוגבלות המתגוררים במוסדות של משרד הרווחה (המכונים על ידי משרד הרווחה "המעגל הראשון")** ושל משרד הבריאות יופנו למוסדות אחרים הנמצאים באחריות משרדים אלו.<sup>153</sup> בשעת חירום, כל מוסד רווחה יידרש לקלוט 10% מהתפוסה הקבועה שלו. נוסף על כך, יש במרכז קליטה לאומי "שלוחה" בירושלים כ-800 מיטות ויש שבעה בתי מלון מוגנשים לשעת חירום הפרוסים ברוב אזורי הארץ ובהם בסך הכל כ-4,000 מיטות.<sup>154</sup> נדגיש, כי מסגרת ההיערכות לרעידות אדמה אינה מתייחסת למספרם של תושבי ישראל השייכים ל"מעגל הראשון". לכן אין באפשרותנו לדעת האם 4,000 פתרונות לינה אלו מספיקים לקליטת אוכלוסייה זו. עם זאת, נציין כי בישראל יש כ-674 מסגרות חוץ ביתיות, שבהן שוהים כ-36,000 חוסים בעלי פיגור שכלי, אוטיזם, נכויות וקשישים.<sup>155</sup>
- **הטיפול באנשים המטופלים על ידי המחלקות לשירותים חברתיים, המתגוררים בביתם (המכונים על ידי משרד הרווחה "המעגל השני")** הוא מורכב יותר – לפי החלטת הממשלה "מלון אורחים", באחריות משרד הרווחה לבצע מיפוי של תושבים אלו, לקבוע תבחינים להגדרתם ולהכין תוכניות לקליטתם; הקצאת מתקנים לאוכלוסייה זו היא באחריות משרד הפנים (בתיאום עם משרד הרווחה, משרד האוצר והרשויות המקומיות); הפעלת המתקנים הללו היא באחריות הרשויות המקומיות ובפיקוח משרד הרווחה, ופינוי בעלי צרכים מיוחדים המרותקים לבתיהם באחריות משרד הבריאות.<sup>156</sup> לדברי משרד הרווחה, האחריות על הטיפול באוכלוסייה זו הינה בידי הרשות המקומית. בידי סגני מנהלי המחוזות של משרד הרווחה רשימת בעלי מוגבלויות (נכים ואנשים עם פיגור שכלי) המתעדכנת אחת לשנה. עם קרות אירוע הדורש פינוי תושבים השייכים ל"מעגל השני", יאותרו התושבים ברשימה ויפוננו למרכז הקליטה ולבתי המלון שהוזכרו לעיל.<sup>157</sup> יש לתת את הדעת לשאלת זמינותן של הרשימות לרשויות המקומיות שאמורות לטפל בפועל באוכלוסייה זו ובפרט כאשר צפויה בעיית תקשורת.

<sup>153</sup> "מלון אורחים" – פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים. החלטה מס' הגנ/9 של ועדת שרים להכנת העורף לשעת חירום מיום 18 ביוני 2012 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 6 ביולי 2012 ומספרה הוא 4877 (הגנ/9).

<sup>154</sup> רח"ל, היערכות מדינת ישראל לרעידת אדמה, מידע מטעם משרד הרווחה, בוועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לבחינת מוכנות העורף, ישיבה בנושא "היערכות מדינת ישראל למול התממשות תרחיש של רעידות אדמה", 2 בנובמבר 2016.

<sup>155</sup> במוסדות אלו כלולים מעונות ממשלתיים, הוסטלים ודירות בקהילה והם מופעלים על ידי עמותות וגופים ציבוריים. משרד הרווחה ביצע במסגרות אלו סקר מיגון והיערכות והפיץ הנחיות להיערכות בתרחיש רעידות אדמה. בנוסף על כך, מתבצעים תהליכים של: שיפור, מיגון וחיזוק מבנים, מיגון אלמנטים לא מבניים, וכן הדרכות וכנסים בנושא. לכל מוסד יש תיק חירום מוסדי ותיק נוהל פינוי מוסד בחירום. נרכשו ערכות חילוץ קל וחולקו למוסדות המשרד. רוני בר לוי, מנהל אגף בכיר חירום וביטחון. משרד הרווחה, דואל, 24 בינואר, 2017. רח"ל, היערכות מדינת ישראל לרעידת אדמה, מידע ממצגת משרד מטעם הרווחה, וועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לבחינת מוכנות העורף, ישיבה בנושא "היערכות מדינת ישראל למול התממשות תרחיש של רעידות אדמה", 2 בנובמבר 2016. לא נמסר לנו מידע על מספר המבנים שכבר מוגנו וחוזקו ועל מספר המבנים שעדיין לא עברו תהליך זה.

<sup>156</sup> "מלון אורחים" – פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים. החלטה מס' הגנ/9 של ועדת שרים להכנת העורף לשעת חירום מיום 18 ביוני 2012 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 6 ביולי 2012 ומספרה הוא 4877 (הגנ/9).

<sup>157</sup> רוני בר לוי, מנהל אגף בכיר חירום וביטחון. משרד הרווחה, שיחת טלפון, 7 בפברואר, 2017.





● לעניין מיפוי אוכלוסיות מיוחדות, חשוב לומר כי נוסף על "המעגל השני" יש בישראל אנשים רבים שהם בעלי מוגבלות ומתגוררים בביתם, ואינם מטופלים במחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. לדברי יהודה מרון, יועץ לרח"ל בענייני אנשים עם מוגבלות, אנשים אלו (ובהם נכי צה"ל, קשישים, אנשים המתמודדים עם בעיות נפשיות ואחרים) אינם כלולים ברשימות משרד הרווחה, אולם יתכן שהם יזדקקו לסיוע בעת רעידת אדמה. לדבריו, יש באפשרותם של משרד הבריאות והמוסד לביטוח לאומי להכין רשימות של השייכים לציבור זה. לשם כך עליהם לגבש תבחינים להכללת תושבים רלוונטיים ברשימה, אולם תבחינים אלו עדיין לא גובשו.<sup>158</sup>

● החלטת הממשלה "מלון אורחים" לא התייחסה להיבט של ביצוע הפינוי של אוכלוסייה כאמור. לדברי גורמים במשרד הפנים ובמשרד הרווחה, פינוי "המעגל השני" יבוצע על ידי צה"ל, היות שהוא בעל אמצעים לכך, בניגוד למשטרה ולרשויות המקומיות.<sup>159</sup> זאת, למרות שרעידת אדמה היא אירוע אזרחי. לאור זאת, נשאלת השאלה, האם צה"ל מביא בחשבון כי עליו להיערך לפינוי נכים ובעלי מוגבלויות אחרים. מרכז המחקר והמידע פנה לצה"ל בשאלה בעניין זה, אולם עד למועד סגירת המסמך לא התקבלה תשובתו.

באשר להכנת מקומות מחסה לנכים, על פי תשובת משרד הפנים, רשות פס"ח פועלת מול משרד המשפטים ומשרד הביטחון להתקנת תקנות חירום לתחום הנגישות, בין היתר בהקשרי קליטת אוכלוסייה, אך התקנות עדיין לא אושרו.<sup>160</sup> למרות זאת, לפני כשנה רשות פס"ח הורתה לרשויות המקומיות להיערך לכך, על ידי הקצאת מקומות מחסה מוגנים לנכים לפי מפתח של בית ספר מוגן אחד לכל 100,000 תושבים. היות שרשות פס"ח מבצעת ביקורת בנושא זה פעם בשנה-שלוש שנים אין עדיין מידע על ביצוע בפועל של הקצאתם של מקומות מחסה אלן.<sup>161</sup>

מתשובות הרשויות המקומיות בעניין תפקידן בסיוע לאוכלוסיות אלו בשעת חרום בכלל ורעידת אדמה בפרט, עולה הבנה של רוב הרשויות כי עליהן למלא את חלקן בסיוע לתושביהן בעלי המוגבלויות, אולם חלק מהן העלו קשיים ניכרים בביצוע.

עיריית תל אביב הדגישה בתשובתה כי "הליך הפינוי דורש חבירה של גורמים חוץ עירוניים דוגמת פיקוד העורף, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ומשרד הבריאות; לא ידוע לנו על גיבוש תכנית סדורה בנושא" [ההדגשה אינה במקור]. עיריית בית שאן השיבה כי יש בידיה נתונים על מטופלי רווחה ועל נתמכי המוסד לביטוח לאומי, אך העירה כי "זהו פתרון לא טוב כי קשה לסנן ולסווג את הנזקקים לסוגיהם". נציין את ירושלים כעיר שבה נעשתה חשיבה על האוכלוסייה שזקוקה לסיוע מיוחד ויש בה מודל לתיעוד וטיפול בבעלי צרכים מיוחדים, כאשר בסדר עדיפות גבוה נמצאות אוכלוסיות המצויות במצוקה בשגרה והן חסרות רשתות תמיכה. בירושלים מידע זה מתעדכן פעם ביממה ומופיע גם במערכת ה-GIS.<sup>162</sup> מנגד, עיריית חיפה מסרה כי רשימות הקשישים, הנכים, החולים ובעלי הצרכים המיוחדים מתעדכנות "מעת

<sup>158</sup> יהודה מרון, יועץ לרח"ל בענייני אנשים עם מוגבלות, שיחת טלפון, 8 בפברואר, 2017.

<sup>159</sup> רוני בר לוי, מנהל אגף בכיר חירום וביטחון. משרד הרווחה, שיחת טלפון, 7 בפברואר, 2017. אלי רגב, מנהל מינהל ביטחון וחירום במשרד הפנים, דואר, 12 בפברואר 2017.

<sup>160</sup> אלי רגב, מנהל מינהל לחרום וביטחון ברשויות המקומיות, משרד הפנים, מכתב, הועבר בדואר, 20 באפריל, 2017.

<sup>161</sup> אלי מועלם, ראש רשות פס"ח, שיחת טלפון, 15 בפברואר, 2017.

<sup>162</sup> מערכת מידע גיאוגרפית (Geographic Information System, GIS) היא מערכת ממוחשבת רב-שכבתית, המכילה נתוני תשתית ואוכלוסייה, מידע הנדסי ומיפוי דיגיטלי. המידע במערכת זו יכול לסייע בשליטה על שטחי אסון, בין היתר במקרה של רעידת אדמה. לדברי יוחאי וגיימה, ראש מינהל ביטחון וחירום במרכז השלטון המקומי, לכ-100 מ-257 הרשויות המקומיות בישראל יש מערכת GIS. מכאן, שלרוב הרשויות אין מערכת GIS. יוחאי וגיימה, ראש מינהל ביטחון וחירום, מרכז השלטון המקומי, שיחה, 24 בנובמבר, 2016. לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, 2014.



לעת" באמצעות מחלקות הרווחה. יש לתת את הדעת לגיבוש נוהל אחיד ומחייב לגבי תדירות עדכון הרשימות ברשויות המקומיות.

מרבית הרשויות המקומיות ציינו כי הרשימה שבידיהן מבוססת על הרשומים במחלקות הרווחה, אולם אף אחת מהן לא ציינה כי בידיה רשימת חולים הזקוקים לפינוי שהוכנה על ידי משרד הבריאות, ורק אחת מהן ציינה כי בידיה מידע על הזקוקים לסיוע המוכרים למוסד לביטוח לאומי. זאת, על אף חשיבותן של רשימות אלו; בין החולים ברשימת משרד הבריאות יתכן שיהיו מתמודדי נפש שמצבם יחמיר בעת רעידת אדמה, ואף תושבים באשפוז-בית, וביניהם מונשמי-בית. בין התושבים שצפויים להימצא ברשימת המוסד לביטוח לאומי – אנשים ללא מעגלי תמיכה, קשישים, עריריים, נכים ואחרים.

יש לתת את הדעת להסדרת רשימות הזקוקים לסיוע ולבניית מודל תיעדוף לאוכלוסיות הרגישות ביותר, שאפשר להחילו בכלל המדינה ולא כיוזמה מקומית.

- אוכלוסיית ה"מעגל השלישי" מוגדרת ב"תקנון העבודה הסוציאלית" של משרד הרווחה, כאוכלוסייה שבמצבי שגרה אינה בטיפול גורמי רווחה, אך עלולה להזדקק לשירותים אלה בעטיו של מצב חירום, כדוגמת רעידת אדמה.<sup>163</sup> בשנת 2010 עברה האחריות על היערכות לטיפול באוכלוסייה זו למשרד הביטחון, כחלק מהעברת כלל נושא החוסן החברתי לטיפול המשרד. מסיבה זו, משרד הרווחה עוסק רק בטיפול במעגל הראשון ובמעגל השני ואינו מתקצב לחיזוק המעגל השלישי (זאת, למעט ביישובי עוטף עזה ובארבע מועצות אזוריות ביהודה ושומרון, בהם ממשיך השירות לעבודה קהילתית לפעול גם במעגל השלישי).<sup>164</sup> העברת האחריות לטיפול במעגל השלישי הינה שנויה במחלוקת ומשרד הרווחה סבור שהטיפול בתחום זה צריך לחזור לאחריותו.<sup>165</sup> מרח"ל נמסר בעניין זה, כי היא גוף מטה ולכן אינה מטפלת ב"מעגל השלישי" וכי אין לה תקציב לשם כך.<sup>166</sup> יש לתת את הדעת לשאלת הגורם האחראי על ה"מעגל השלישי" ועל תקצוב הנושא.

## 6. תקצוב של פעילות הרשויות המקומיות לצורך היערכות לחירום

על פי משרד האוצר, עלות הנזק הישיר של רעידת אדמה חזקה (נזק למבנים והפסד תוצר) מוערכת בכ-90 מיליארד ש"ח והעלות הכוללת (ובה תשתיות, פינוי ועלויות רפואיות) מוערכת בכ-100-200 מיליארד ש"ח.<sup>167</sup> נוכח הערכות נזק אלו, עולה הצורך בהקצאת תקציבים למזעור הנזקים הצפויים, ובכלל זה הנזקים הצפויים ברשויות המקומיות.

לרשויות המקומיות אין תקציב ייעודי להיערכות לרעידות אדמה, אולם יש תקציבים להתגוננות אזרחית,<sup>168</sup> אשר מעוגנים בסעיפי חוק שונים וביניהם חוק הג"א ופקודת העיריות. אמנם תקציבים אלו

<sup>163</sup> משרד הרווחה, הוראות והודעות, תע"ס, הוראה 1 לפרק 20, [מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים – היערכות למצבי חרום ומשבר](#). 15 ביוני 2014. הטיפול באוכלוסיית המעגל השלישי (כאמור אוכלוסייה שבשגרה אינה מוכרת לרשויות הרווחה), מהותו הפעלת צוותי חירום יישוביים (צח"י) במגזר הכפרי וצוותי חירום שכונתיים (במגזר העירוני). רוני בר לוי, מנהל אגף בכיר חירום וביטחון. משרד הרווחה, שיחת טלפון, 23 בינואר, 2017.

<sup>164</sup> משרד הרווחה, ברוך שוגרמן ואבי סנדר, [מדיניות פיתוח חוסן קהילתי](#), עמ' 596-597. רוני בר לוי, מנהל אגף בכיר חירום וביטחון. משרד הרווחה, שיחת טלפון, 23 בינואר, 2017.

<sup>165</sup> רוני בר לוי, מנהל אגף בכיר חירום וביטחון. משרד הרווחה, שיחת טלפון, 23 בינואר, 2017.

<sup>166</sup> אדווה רבינוביץ, ראש חטיבת חוסן ברח"ל, שיחת טלפון, 21 בינואר 2017.

<sup>167</sup> ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לבחינת מוכנות העורף, ישיבה בנושא "היערכות מדינת ישראל למול התממשות תרחיש של רעידות אדמה", 2 בנובמבר 2016.

<sup>168</sup> התגוננות אזרחית: 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. [חוק ההתגוננות האזרחית](#), תשי"א – 1951.



מיועדים להיערכות למצבי חירום מלחמתיים, אולם בפועל חלק ממשאבי ההתגוננות האזרחית רלוונטיים גם להיערכות לרעידות אדמה (לדוגמה: מרכז הפעלה, חלק מצידוד החירום וכו'). על כן, נציג להלן את תמצית סעיפי החוק המסדירים חלק מהתקציבים הקשורים בהתגוננות אזרחית.

• **תקציב הג"א ארצי** – סעיף 10 לחוק הג"א קובע כי **תקצוב פעולות ההגנה האזרחית יוטל על אוצר המדינה ועל הרשויות המקומיות** וכי סכום השתתפות האוצר ייקבע מדי שנה לפי המלצתו של שר האוצר, בהחלטה של ועדת הכספים של הכנסת. הגורמים המאשרים את התקציב הם שר הביטחון, שר הפנים ושר האוצר.<sup>169</sup> **על הרשויות המקומיות להעביר לפעולות ארציות 6 ש"ח לכל תושב המתגורר בהן. אי לכך, בכל שנה כ-50 מיליון ש"ח מועברים מהרשויות המקומיות למשרד הפנים.** תקציב זה מועבר לפקע"ר לתקצוב תכניות ארציות כמו מיגון, מערך צפירה והדרכה לאוכלוסייה.<sup>170</sup> **אין בתקציב זה מרכיבים הקשורים להיערכות לרעידות אדמה.**<sup>171</sup>

• **תקציב הג"א מקומי** – על פי סעיף 10א לחוק הג"א, **תקציב זה מיועד לפעולות מקומיות (כדוגמת מקלוט, רכישת ציוד חירום, תקני כח אדם לאחזקת מקלטים ומחסנים ומרכזי הפעלה), ומקורו בתקציב הרשות המקומית.** קביעת גודל התקציב נעשית על ידי שר הפנים, לפי הצעת ראש הג"א "בשים לב לצרכי ההתגוננות האזרחית של הרשות המקומית ולאפשרויותיה הכספיות לשאת באותו סכום".<sup>172</sup> **בפועל נקבע התקציב על ידי מפקד הג"א מחוזי, בשיתוף הרשות המקומית.** עיקר התקציב מיועד להוצאות מיקלוט (אחזקת מקלטים ושיפוצם) וחלק קטן משמש להוצאות שיכולות לשמש, בין היתר, להתמודדות עם רעידות אדמה (למשל אחזקת מרכז הפעלה והסברה לציבור).<sup>173</sup>

• כפי שצוין לעיל, סעיף 248 **בפקודת העיריות**, קובע כי לפני שנת הכספים יכין שר הפנים בהתייעצות עם הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, תכנית לשנת הכספים הבאה לרכישת ציוד ולהקמת מבנים לצרכי **המשק לשעת חירום** וכי שר האוצר יעביר לשר הפנים, בכל שנת כספים, סכום מאוצר המדינה, שהוא **מחצית מסך כל אומדני ההוצאות המאושרות בתכנית כאמור**; שר הפנים יחליט על חלוקת הסכום האמור בין הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר.<sup>174</sup> **התקציב לשנת 2017 – כ-20 מיליון ש"ח.**<sup>175</sup>

מנהל מינהל הביטחון והחירום במשרד הפנים אלי רגב, מסר שבנוסף על התקציבים שפורטו לעיל, יש עוד תקציבים המיועדים להיערכות **לחירום** – בין היתר לבינוי מחסני חירום. בנוסף על כך, בתקציב 2018-2017 נוסף **לתקציב משרד הפנים סכום של כ-5.5 מיליון ש"ח** – המיועד לתחזוקת ציוד להיערכות לפינוי אוכלוסייה ולהכשרות.<sup>176</sup>

<sup>169</sup> ש.ם.

<sup>170</sup> אלי רגב, מנהל מינהל ביטחון וחירום במשרד הפנים, שיחת טלפון, 13 בפברואר, 2017. יוחאי וגימה, ראש מינהל ביטחון וחירום, מרכז השלטון המקומי, שיחה, 24 בנובמבר, 2016.

<sup>171</sup> אמיר אדרי, רפרנט ביטחון פנים ותעשיות צבאיות במשרד האוצר. דואל, 21 בפברואר, 2017.

<sup>172</sup> [חוק ההתגוננות האזרחית](#), תשי"א – 1951, סעיף 10 (א).

<sup>173</sup> ש.ם. אלי רגב, מנהל מינהל ביטחון וחירום במשרד הפנים, שיחת טלפון, 13 בפברואר, 2017. [תקציב הג"א מקומי 2015-2015](#) – [שינוי מפתחות תקציבים](#), מכתב מאלי רגב, מנהל המינהל לשירותי חירום במשרד הפנים, אל ראשי הרשויות המקומיות, 20 בינואר 2015. צה"ל, מפקדת פקע"ר, מחלקת התקציבים, ומשרד הפנים, המינהל לשירותי חירום, האגף לחירום וביטחון, [תקציב הג"א מקומי \(התגוננות אזרחית\) לשנת 2015- הנחיות להכנה](#).

<sup>174</sup> [פקודת העיריות](#), [נוסח חדש].

<sup>175</sup> אלי רגב, מנהל מינהל ביטחון וחירום במשרד הפנים, שיחת טלפון, 13 בפברואר, 2017.

<sup>176</sup> הצעת תקציב לשנת הכספים 2017-2018, משרד הפנים, אוקטובר 2016. חוברת ה'.



**הכללים לתקצוב הרשויות המקומיות להיערכות לרעידות אדמה -** לדברי משרד הפנים, ההחלטה על תקצוב רשויות מקומיות להיערכות **לחירום** נעשית בשיתוף עם מערכת הביטחון, בהתאם למדדים כמו רמת האיום, סיווג בטחוני של פיקוד העורף, מצב חברתי-כלכלי ועוד. בתחילת כל שנה נקבעת תכנית עבודה ופרויקטים מתוקצבים על פי מסגרות התקציב המאושרות ועל פי סדרי העדיפות של מערכת הביטחון ומשרד הפנים.<sup>177</sup> לדברי רגב, בהעברת תקציבי היערכות **לרעידות אדמה** אל הרשויות המקומיות, ניתנת עדיפות גבוהה ליישובים שנמצאים על ה"שבר הסורי-אפריקאי" – אזור המועד לרעידות אדמה; יישובים אלו קיבלו ציוד טכני כדוגמת מכשירי קשר, טלפונים לווייניים וציוד חילוץ.<sup>178</sup>

**נעיר כי על מנת לקבוע את גובה התקציב שהרשות המקומית צריכה להיערכות (ובכלל זה רכישת ציוד, ותשתיות, תרגול, הכשרות וכן שכרם של בעלי תפקידים ברשות), יש צורך בהצבת אמות מידה להיערכות זו. לצורך זה יש לקבוע תקן להיערכות.** בהקשר זה נזכיר כי ב-2015 התייחס מבקר המדינה לנושא זה בדוח שבו אמר כי "טרם נקבע תקן מזערי מחייב לציוד ייעודי לשעת חירום ולאירועי שריפות ופגעי מזג אוויר חריגים שעל רשות מקומית להחזיק במחסניה";<sup>179</sup> נזכיר כי אין קריטריונים גם למוכנות לרעידות אדמה (ראו פרק 3) ולאור זאת, גם אין תקן מזערי מחייב להיערכות לרעידות אדמה.

**מרבית הגורמים שמהם קיבלנו מידע העלו כי יש פער בגובה התקצוב לתמיכה בהיערכות ובמוכנות לאירוע רעידת אדמה.** לדברי משרד הביטחון, הפער התקציבי גורם לפער ביכולת הרציפות התפקודית העצמאית.<sup>180</sup> משרד הפנים מציע לקבוע תקציב ייעודי רב-שנתי, קבוע בבסיס התקציב.<sup>181</sup>

בעניין תקציב היערכות הרשויות לחירום נציין עוד את דברי תא"ל (מיל') זאב צוק-רם, סגן ראש המל"ל, כי **תקציב זה צריך שיהיה משני מקורות עיקריים:**<sup>182</sup>

- **מקור פנימי מתוך תקציב העירייה – תקציב הג"א מקומי ומענקי איזון הניתנים לרשויות חלשות.**
- **מקור חיצוני – המדינה צריכה לקבוע תקציב שנתי להיערכות רשויות מקומיות לחירום בכלל ולהיערכות לרעידת אדמה בפרט** שיהיה מובנה למשימה זו בתקציב משרד הפנים, ומשרד הפנים יקצה מתקציב זה לרשויות המקומיות על פי אזורי סיכון לרעידת אדמה, חוזקה הכללי של הרשות ומצב המוכנות.<sup>183</sup>

ממידע שמסרו הרשויות המקומיות בעניין תקציביהן להיערכות למצבי חירום בכלל ורעידות אדמה בפרט עולה כי **בחלק מן הרשויות (חיפה וערד) התקציבים לכך מגיעים ממקורות פנימיים וחיצוניים.** מנגד, **רשויות מקומיות קטנות יותר - טבריה וצפת, ציינו בתשובותיהן כי תקציבן להיערכות לרעידות אדמה מגיע בעיקר ממקורות חיצוניים.** ירושלים הדגישה בתשובתה את העדרו של תקציב ייעודי לנושא

<sup>177</sup> משרד הפנים, **חירום וביטחון ברשויות המקומיות**, כניסה: 12 בינואר 2016.

<sup>178</sup> אלי רגב, מנהל מינהל לחירום וביטחון ברשויות המקומיות, משרד הפנים, שיחה, 20 בנובמבר, 2016.

<sup>179</sup> מבקר המדינה, **היערכות הרשויות המקומיות לשריפות ולפגעי מזג אוויר חריגים**, 2015.

<sup>180</sup> אמיר יהב, ראש חטיבת תורה ותרגילים, משרד הביטחון, מכתב, 23 בנובמבר 2016, הועבר למרכז המחקר והמידע בדואל ב-28 בדצמבר 2016.

<sup>181</sup> תא"ל (מיל') זאב צוק-רם, סגן ראש המל"ל לביטחון פנים ועורף, מכתב, 22 בנובמבר, 2016; אמיר יהב, ראש חטיבת תורה ותרגילים, משרד הביטחון, מכתב, 23 בנובמבר 2016, הועבר למרכז המחקר והמידע בדואל ב-28 בדצמבר 2016. אלי רגב, מנהל מינהל לחירום וביטחון ברשויות המקומיות, משרד הפנים, שיחה, 20 בנובמבר, 2016. יוחאי וגיימה, ראש מינהל ביטחון וחירום, מרכז השילטון המקומי, שיחה, 24 בנובמבר, 2016.

<sup>182</sup> תא"ל (מיל') זאב צוק-רם, סגן ראש המל"ל לביטחון פנים ועורף, מכתב, 22 בנובמבר, 2016.

<sup>183</sup> שם.



**היערכות הרשות לרעידת אדמה, וכי כל פעילות מטה החירום בנושא הכשרות, בניין הכוח והצטיידות נעשה מתוך התקציב העירוני.**

נסכם ונאמר שיש **פער בתקציבי החירום** של הרשויות המקומיות – פער זה עולה מדברי משרד הביטחון, משרד הפנים, מרכז השילטון המקומי ורוב הרשויות המקומיות שהשיבו לשאלתנו.<sup>184</sup>

### **תקצוב משרד הביטחון להיערכות לרעידות אדמה**

בהצעת **תקציב משרד הביטחון** לשנים 2017-2018 במסגרת תקציב הוצאות חירום אזרחיות (המכונות סעיף 16), פורטו הנושאים העיקריים בתקציב בשנים הנ"ל, וביניהם – תכנית עורף לאומי; נאמר כי התכנית מיועדת לתקצוב הפרויקטים בתחום חיזוק העורף הלאומי והחוסן הלאומי המבוצעים באחריות רח"ל, וביניהם הוועדה הבין-משרדית לרעידות אדמה, שדרוג והקמת מרכזי הפעלה ברשויות המקומיות והקמת המרכז לאיתנות ישראלית (בשיתוף פקע"ר).<sup>185</sup> משרד הביטחון מסר כי **בשנת 2017 גובה תקציב הוועדה הבין משרדית לרעידות אדמה הוא 13.7 מיליון ש"ח**; מלבד סכום זה, אין תקציבים נוספים המוקצים להיערכות לרעידות אדמה, למעט סיוע קטן הניתן ב-2017 להיערכות הרשויות לתרגיל הלאומי בנושא רעידות אדמה בהדרכות, ימי עיון והכנות לתרגיל.<sup>186</sup>

---

<sup>184</sup> אמיר יהב, ראש חטיבת תורה ותרגילים, משרד הביטחון, מכתב, 23 בנובמבר 2016, הועבר למרכז המחקר והמידע בדואל ב-28 בדצמבר 2016. אלי רגב, מנהל מינהל לחרום וביטחון ברשויות המקומיות, משרד הפנים, שיחה, 20 בנובמבר, 2016. תא"ל (מיל') זאב צוק-רם, סגן ראש המל"ל לביטחון פנים ועורף, מכתב, 22 בנובמבר, 2016. יוחאי וגיימה, ראש מינהל ביטחון וחירום, מרכז השילטון המקומי, שיחה, 24 בנובמבר, 2016.

<sup>185</sup> הצעת תקציב לשנות התקציב 2017-2018, תאום הפעולות בשטחים, הקרן לקליטת חיילים משוחררים המשרד להגנת העורף והוצאות חירום אזרחיות. חוברת כ"ט.

<sup>186</sup> תשובת שרון קדושים, ראש חטיבת תקציבים ברח"ל, הועברה על ידי עדי מיכאל, רח"ט המוכנות הלאומית ברח"ל, דואל, 2 במרץ 2017.

