



מועצה מקומית תעשייתית

דוח ביקורת בנושא
מוכנות המועצה המקומית לשעת
חירום

מוגש ע"י אריאל תנעמי, רו"ח
מבקר המועצה
והממונה על תלונות הציבור

תאריך הגשה: 10/05/2026

תוכן העניינים

1	1. כללי
4	1.1 מבוא
4	1.1.1 היקף הביקורת
4	1.1.2 מטרות הביקורת
4	1.1.3 פגישות שנערכו
5	1.1.4 מתודולוגיית הבדיקה
6	2. תקציר מנהלים
6	2.1 תמצית ממצאי הביקורת
4	2.2 עיקרי המסקנות וההמלצות
10	2.3 סיכום הביקורת
11	3. פירוט ממצאי הביקורת
11	3.1 רקע כללי
14	3.2 תיק אב לחירום ונושאים כלליים
19	3.3 מטה חירום רשותי
26	3.4 תפקוד אגף ביטחון וחירום במטה החירום הרשותי
28	3.5 מרכז הפעלה רשותי בחירום
35	3.6 מחסנים לשעת חירום
40	3.7 החפ"ק הרשותי במוכנות לשעת חירום
45	3.8 מערך ותקציב הג"א
48	3.9 ריתוק משקי חוזים והתקשרויות בחירום
51	3.10 רישוי עסקים למפעלים מסוכנים

כה' אייר התשפ"ו
12 למאי 2026

לכבוד
מר תומר ביטון, רו"ח
ראש המועצה המקומית התעשייתית נאות
חובב
א.נ.

הנדון: הגשת דו"ח ביקורת לשנת 2025 בנושא מוכנות המועצה לשעת חירום ואירועי ביטחון

הריני מתכבד להגיש לעיוןך את דו"ח הביקורת בנושא מוכנות המועצה לשעת חירום ואירועי ביטחון לשנת 2025, וזאת בהתאם להוראות הדין ולמנדט שניתן מטעם ועדת הביקורת של המועצה.

כמי שנכנס זה מקרוב לתפקידו כמבקר המועצה, בחרתי בהתאם להצעת ועדת הביקורת, להעמיד נושא רגיש וחיוני זה כנושא הראשון לבדיקה עם תחילת עבודתי. החלטה זו נבעה מתוך תפיסה עמוקה כי בעת הנוכחית – כאשר מדינת ישראל מצויה במערכה ביטחונית מתמשכת – קיימת חשיבות עליונה לבחינת הכשירות המבצעית, הרציפות התפקודית והגנת העורף התעשייתי הייחודי של נאות חובב.

הביקורת התמקדה במיפוי החוזקות המבצעיות של המועצה, לצד הצפת פערים וליקויים הדורשים תיקון, לתפיסתי, הביקורת מהווה, ככלל, כלי ניהולי משמעותי ליעול ושיפור תהליכים במועצה ולטיוב מערך השירותים במועצה, ולכן קיימת חשיבות רבה לאפקטיביות הביקורת.

אני מבקש לציין לשבח את שיתוף הפעולה המלא לו זוכה הביקורת מצד המבוקרים בפרט ומצד ההנהלה בכלל, ואת ההכרה בחשיבות הביקורת במועצה כמשפרת תהליכים וכמסייעת לבסס רשות אשר פועלת ביעילות, חיסכון ושמירה על כללי המנהל התקין.

אני סמוך ובטוח כי המועצה, בהובלת המנכ"ל, תראה בממצאיו של דו"ח זה כלי ניהולי ואפקטיבי לביצור חוסנה, ותפעל ליישום ההמלצות ולהטמעתן בתוכניות העבודה, לרווחתם ולביטחונם של עובדי המפעלים וכלל הוהלים בשטח המועצה.

בכבוד רב,

רו"ח אריאל תנעמי

מבקר המועצה וממונה על תלונות
הציבור

העתקים:

מר ישראל אושר, מנכ"ל המועצה
מר ארז ירדני, יו"ר ועדת ביקורת
חברי הועדה לענייני ביקורת

26 מאי, 2026
י' סיון, תשפ"ו
סימוכין : תב-26-435

לכבוד
מר ארז ירדני
יו"ר ועדת ביקורת
מועצת נאות חובב

א.נ.,

הנדון : תגובת ראש המועצה לדו"ח הביקורת לשנת 2025 בנושא מוכנות המועצה לשעת חירום

המבקר הניח על שולחני את דו"ח הביקורת המקיף בנושא מוכנות המועצה לשעת חירום ואירועי ביטחון, שנערך לבקשת ועדת הביקורת של המועצה. קראתי בעיון רב את ממצאי הדו"ח, המלצותיו וכן את תגובותיהם הענייניות של עובדי המועצה ומנהליה.

בראש ובראשונה, ברצוני להביע הערכה רבה למבקר המועצה על עבודה יסודית, מקצועית ומעמיקה. הביקורת נערכה בעת רגישות ומשמעותית, כאשר מדינת ישראל נמצאת בעיצומה של מערכה ביטחונית מתמשכת, המדגישה את החשיבות העליונה של כשירות מבצעית, רציפות תפקודית והגנה על העורף.

אני מברך על קביעת הביקורת כי המועצה מציגה רמת מוכנות גבוהה, הנשענת על תכנון יסודי ונהלים מסודרים, וכי עובדי ומנהלי המועצה מפגינים מחויבות עמוקה ומודעות רבה לאופי הייחודי של נאות חובב כאזור תעשייתי. המועצה משקיעה לאורך השנים משאבים ניכרים ברכיבי ביטחון, בהסדרת צוותי סעי"ר ובניהול סיכונים חומרים מסוכנים (חומ"ס), וטוב לראות כי מאמצים אלו קיבלו ביטוי חיובי בדו"ח.

לצד החוזקות המשמעותיות, הדו"ח הצביע על מספר פערים, ליקויים ונקודות לשיפור בכל הנוגע למבנה אוגדן החירום והתאמתו לרגולציה העדכנית, תיעוד ועדכון התיקים הקשיחים במכלולים, היערכות לוגיסטית של מלאים, והתאמת המבנה הפיזי של מרכז ההפעלה (מרה"פ) והחפ"ק הרשותי לדרישות המבצעיות. כמו כן, הועלו הערות חשובות בנוגע לניהול התקציבי של כספי הג"א ובנוגע להחמרת האכיפה ורישוי העסקים מול המפעלים המסוכנים הפועלים בתחומנו.

כפי שפעלנו בעבר, אנו רואים בביקורת כלי אפקטיבי, בונה וחיוני לשיפור מערכות המועצה. לפיכך, מיד עם קבלת הדו"ח הנחיתי את מנכ"ל המועצה, בשיתוף מנהל אגף חירום וביטחון וכלל מנהלי המכלולים, ללמוד את המסקנות לעומק ולפעול ללא שיהיו לתיקון הליקויים ולהטמעת ההמלצות.

במסגרת תוכנית העבודה האופרטיבית לשנת 2026, הנחיתי לבצע ישור קו מלא בין כלל מסמכי ואוגדני החירום לבין הנחיות "תיק האב" של רח"ל ופיקוד העורף, לצד חובת עדכון פיזי של כלל המפות ורשימות הקשר. בתחום הלוגיסטי והתשתיות, המועצה פועלת כבר עתה להשלמת מלאי המזון והמים הנדרשים לחירום, לצד בחינת פתרונות הנדסיים ומבניים ארוכי טווח למרכז ההפעלה והחפ"ק הרשמי, לרבות הגדרת ותרגול אתרים חלופיים במידת הצורך.



דו"ח זה מהווה עבורנו מצפן ותוכנית עבודה משמעותית להמשך ביצור חוסנה של המועצה. שיתוף הפעולה ההדוק בין מנהלי האגפים, המנכ"ל, מפקד היקל"ר מטעם פיקוד העורף וגורמי המקצוע השונים יבטיח כי נגיע מוכנים וערוכים בצורה המיטבית לכל תרחיש. אני מודה שוב למבקר על עבודתו החשובה והחיונית, ולעובדי המועצה על מסירותם הרבה לשמירת שלומם וביטחונם של עובדי המפעלים וכלל השוהים בשטח המועצה המקומית התעשייתית נאות חובב, הן בשגרה והן בחירום.

בברכה,

תומר ביטון, דו"ח
ראש המועצה

העתקים:

מ"י ישראל אושר – מנכ"ל המועצה
דו"ח לירז שוורץ – נזברית המועצה
דו"ח אריאל תנעמי – מבקר המועצה
חברי מועצת נאות חובב

המועצה המקומית נאות חובב, 435-26 תנבות ראש המועצה לדוח הביקורת לשנת 2025 בנושא מוכנות המועצה לשעת חירום.

1.1 מבוא

1.1.1 היקף הביקורת

דוח ביקורת זה נערך לבקשת ועדת הביקורת של המועצה המקומית תעשייתית נאות חובב, ועניינו בחינה מקיפה של מוכנות המועצה וכלל מכלוליה לשעת חירום ואירועי ביטחון. הביקורת מתבצעת בעת רגילה ומשמעותית, כאשר מדינת ישראל נמצאת מזה כשנתיים בעיצומה של מערכה ביטחונית מתמשכת, המדגישה ביתר שאת את חשיבות הכשירות המבצעית הרציפה. על רקע זה, ובהמשך להצטרפות ממונה ביטחון חדש למועצה, מטרתה המרכזית של הביקורת היא שמש דוח זה ככלי אפקטיבי להצבעה על פערים קריטיים וגיבוש המלצות אופרטיביות, מתוך ראייה של שיפור מידי ומקסימלי של חוסן המועצה והמענה לתושבים ולמפעלים שבתחומה.

1.1.2 מטרות הביקורת

מטרות הביקורת העיקריות הינן, כדלהלן:

(א) בחינת היערכות המועצה להתמודדות עם אירוע חירום חמור, בחינת יעילות תפקוד הרשות המקומית במהלך אירועי חירום, זיהוי נקודות תורפה קיימות והמלצות לשיפור המוכנות לחירום;

(ב) ליווי וסיוע בתהליך הבנייה וההטמעה של המערך הארגוני, התפעולי והתשתיותי הנדרש לניהול אירועי חירום. באמצעות בחינת הנהלים הקיימים, פריסת המערכים ותקינות המכלולים;

1.1.3 פגישות שנערכו

לצורך ביצוע הביקורת קיימה הביקורת פגישת עבודה ו/או שיחות עם הגורמים הבאים:

(א) מר ישראל אושר - מנכ"ל המועצה המקומית נאות חובב.

(ב) מר רוני ויינר - מנהל ביטחון וחירום במועצה מקומית נאות חובב ומנהל מכלול מבצעים בחירום.

(ג) מר ג'קי דרמון - קב"ט המועצה המקומית נאות חובב.

(ד) מר יורם קויטה - מנהל אגף תפעול במועצה המקומית נאות חובב.

(ה) מר רעם פרץ - מהנדס המועצה המקומית נאות חובב.

(ו) גב' נעמי טל מנשה - מנהלת תא בריאות בחירום במועצה המקומית נאות חובב.

(ז) מר אבי דדון - מנהל מרחב דרום באגף לביטחון מים, חירום וסייבר ברשות המים.

(ח) גב' יסמין גדעונין - רכזת רישוי עסקים.

(ט) מר שלומי זיידרמן - מנהל מרכז המבקרים ומנהל מכלול המידע לציבור המועצה המקומית נאות חובב.

(י) מר אשר דהן - יקל"ר, פיקוד העורף.

(יא) מר חופני דנין - מנהל תחום שעת חירום של לשכת הבריאות מחוז דרום.

כמו-כן, התקיימו פגישות ו/או שיחות עם גורמים נוספים ברשות המקומית ומחוץ לרשות המקומית, בהתאם לצורכי הביקורת.

הביקורת התבצעה בשלבים הבאים:

- א. קיומן של פגישות היכרות עם נציגי מועצה בהתאם לצורכי הביקורת.
- ב. קבלת אסמכתאות ונתונים הנדרשים לביקורת.
- ג. סקירת פרוטוקולים ומידעים, עיון במסמכים הנוגעים לביקורת וביצוע ביקורים בשטח.
- ד. בחינה וניתוח מקיף של כלל היבטי הביקורת, בהתאם לאסמכתאות שהוצגו בפני הביקורת וממצאי הסיורים שנערכו.
- ה. קיום פגישות עבודה נוספות, ופנייה להשלמת אסמכתאות ונתונים בהתאם לצורכי הביקורת.
- ו. בדיקה וניתוח של האסמכתאות והנתונים המשלימים שהתקבלו וניתוח הנתונים שנתקבלו.
- ז. עריכת טיוטת דוח ממצאי ביקורת ראשוני, והגשתו לעיון ותגובות בהתאם להחלטת מבקר המועצה.
- ח. קבלת תגובות הגורמים האמונים, שילובם בדוח הביקורת, והפצת דוח ביקורת סופי הכולל תמצית והמלצות הביקורת.

2. תקציר מנהלים

2.1 תמצית ממצאי הביקורת

מוכנות המועצה המקומית נאות חובב לשעת חירום: תמונת מצב (2023-2025)

סיכום ממצאי דוח המבקר: פער בין מוכנות כוח האדם לתשתיות הפיזיות



2.2 עיקרי המסקנות וההמלצות

הסעיף בדוח	עיקרי הממצאים	עיקרי המלצות הביקורת
3.2.2 תיק אב לחירום	תיקי החירום הקשיחים אינם מעודכנים.	יש לעדכן את תיקי החירום הקשיחים ולקבוע נוהל עדכון שנתי מחייב, כולל אחריות ובקרה.
א.3.3.2 מטה חירום רשותי	קיימת אי-התאמה מבנית בין אוגדן החירום של המועצה לבין הנחיות "תיק האב". האוגדן אינו מחולק למכלולים כנדרש, וקיימות סתירות פנימיות בין מסמכי הרשות.	על המועצה לבצע "יישור קו" מבני בין כלל מסמכי החירום (אוגדן, תיק אב ופורמט האבחון) כך שיציגו מבנה ארגוני אחיד, ברור ותואם להנחיות הרגולטוריות.
5.ב.3.3.2 מטה חירום רשותי	לא הוגדר אתר חלופי לפינוי פסולת בחירום.	יש להגדיר ולהסדיר אתר חלופי בהיערכות החירום.
5.ב.3.3.2 מטה חירום רשותי	למועצה אין התקשרות עם ספק שנותן מענה לסולר לגנרטור בחירום.	על המועצה לצאת להליך התקשרות מול ספק דלק, הכולל התחייבות לזמני הגעה מוגדרים (SLA) גם תחת מצב חירום.
6.ב.3.3.2 מטה חירום רשותי	מחזיקת תיק הבריאות לא עברה הכשרה לחירום, וכן אין תוכנית מותאמת לבריאות בזמן חירום.	יש לדאוג להכשרה של מחזיקת תיק הבריאות לגבש תכנית בריאות לשעת חירום המותאמת לאופי הייחודי המועצה.

הסעיף בדוח	עיקרי הממצאים	עיקרי המלצות הביקורת
3.5.2 א מרכז הפעלה רשותי בחירום	שטח מבנה מרכז ההפעלה לא עומד בדרישות פקע"ר. אין חלוקה פיזית למכלולים, וקיים חוסר בחדרים ייעודיים למכלולים	יש לבחון שדרוג או מבנה חלופי בהתאם להנחיות פקע"ר ולבצע חלוקה ברורה למרחבים ייעודיים.
3.5.2 ב מרכז הפעלה רשותי בחירום	לא קיים אתר חלופי ממוגן למרה"פ.	יש להקים/להגדיר אתר חלופי ולתרגל מעבר במצב חירום.
3.5.2 ז מרכז הפעלה רשותי בחירום	נמצא, כי מלאי המים לשעת חירום אינו עומד בהנחיות פקע"ר.	יש להשלים מלאי מים ל-24 שעות להבטחת רציפות תפקודית של המועצה.
3.5.2 ז מרכז הפעלה רשותי בחירום	נמצא, כי לא קיים מלאי מזון מוסדר לצוותי חירום	באחריות מכלול לוגיסטיקה לגבש רשימת מלאי של מוצרי מזון יבשים, ומצרכים חיוניים, המספיקים להזנת צוותי החירום והמכלולים למשך 72 השעות הראשונות לפחות (ללא תלות באספקה חיצונית) כמו כן יש לקבוע נוהל תקופתי (אחת לחצי שנה) לבדיקת תוקף המוצרים במחסני החירום וביצוע ריענון.
3.6.2 ו מחסנים לשעת חירום	לא קיים שילוט איסור חניה בפתח מחסן החירום	יש להציב שילוט האוסר חניה מול מחסן החירום.

הסעיף בדוח	עיקרי הממצאים	עיקרי המלצות הביקורת
ה3.7.2 החפ"ק הרשותי	נמצא, כי איוש החפ"ק בשעת חירום אינו עומד בדרישות התרשים הארגוני המוגדר ב"תיק האב". בפועל, החפ"ק מאויש על ידי שני בעלי תפקידים בלבד.	על המועצה לפעול לאיוש מידי של צוות החפ"ק בהתאם להנחיות תיק האב. במידה וקיים קושי בגיוס כוח אדם ייעודי, יש לבחון הסבת עובדי מועצה רלוונטיים והכשרתם כחברי צוות חפ"ק בחירום.
3.8.2 מערך ותקציב הג"א	נמצא כי, בין השנים 2023-2025 המועצה לא ניצלה את מלוא התקציב שהוקצה לפעולות הג"א, על פי הנחיות פיקוד העורף. עוד נמצא, כי מבנה התקציב הינו "קשיח" וחוזר על עצמו מדי שנה, ללא התאמה למאפיינים המיוחדים של המועצה (מועצה תעשייתית).	על המועצה לבצע מיפוי מחדש של צורכי החירום הייחודיים לה (כגון היבטים תעשייתיים, מיגון ספציפי או צורכי כוח אדם) ולבנות את התקציב הבא בהתאם לממצאים אלו, כמוכן, יש לפעול בהתאם לסעיף 8 בחוזר המנכ"ל ולפנות למנהל לשירותי חירום במשרד הפנים בבקשה רשמית לשינוי הרכב סעיפי התקציב, כך שיתאימו לאפשרויות ולצרכים המעשיים של המועצה.
3.10.2 רישוי עסקים למפעלים מסוכנים	נמצא, כי המועצה אינה אוכפת את חובת הדיווח השנתי המוטלת על מפעלים מסוכנים בתחומה, כנדרש בתקנות רישוי עסקים (מפעלים מסוכנים).	על מחלקת רישוי עסקים / איכות הסביבה להקפיד לקבל דיווח מפורט מכל אחד מהם עד למועד קבוע בכל שנה.

2.3 סיכום הביקורת

דוח מבקר המועצה בנושא מוכנות המועצה המקומית התעשייתית נאות חובב לשעת חירום ומעקב אחר תיקון ליקויים מציג תמונת מצב חיובית וברורה בנוגע ליכולתה של המועצה להתמודד עם מצבי חירום. הביקורת בחנה את תפקוד מכלולי מטה החירום הרשותי, את התשתיות, הנהלים, ההיערכות הלוגיסטית, הכשרות כוח האדם, קיום התרגולים, הטיפול ברישוי עסקים מסוכנים ותהליכי השליטה והבקרה.

מהדוח עולה כי המועצה מציגה רמת מוכנות גבוהה, הנשענת על תכנון יסודי, נהלים מעודכנים, ותפיסת הפעלה מסודרת. הביקורת התרשמה כי המועצה פועלת באופן עקבי ורחב היקף לחיזוק הביטחון והרציפות התפקודית – לא רק בתחום החירום עצמו, אלא גם בשגרה, באמצעות הכשרת צוותים, קיום תרגילים תדירים, שיפור תשתיות, ופיתוח שיתופי פעולה עם כלל גורמי החירום. עוד עלה מהביקורת כי בעלי התפקידים במועצה מפגינים מחויבות גבוהה ומודעות עמוקה לאופי הייחודי של האזור התעשייתי ולסיכונים הכרוכים בו. המועצה משקיעה בעדכון שוטף של תיק החירום, בשיפור המענה הלוגיסטי, בהקמת צוותי סע"ר, ובהסדרת נהלים המחזקים את מוכנות הרשות.

לצד זאת, הביקורת מציינת מספר נקודות לשיפור – ובהן השלמת הכשרות למנהלי מכלולים מסוימים, עדכון תיקי החירום הקשיחים, חיזוק מלאי חירום במרכז ההפעלה, הסדרת חוזי דלק ייעודיים, ושיפור תהליכי הדיווח השנתי של מפעלים מסוכנים. נקודות אלו הוצגו כהמלצות להמשך שיפור מתמיד, ואינן פוגמות ברושם הכללי החיובי.

לסיכום, הביקורת מביעה שביעות רצון מרמת ההיערכות ומאופן התפקוד של המועצה המקומית נאות חובב במוכנות לשעת חירום, ומציינת כי המועצה פועלת במקצועיות, ברצינות ובהתמדה ליצירת ביטחון ומוכנות – גם בשגרה וגם בחירום.

3. פירוט ממצאי הביקורת

3.1 רקע כללי

מתקפת הטרור חסרת התקדים שהתרחשה ביום שבת, חג שמחת תורה התשפ"ד (07/10/2023) היוותה נקודת שבר היסטורית במערך ההגנה האזרחית של מדינת ישראל. המתקפה המשולבת, שכללה חדירה מתואמת של כוחות חמושים במקביל לירי מסיבי של אמצעי לחימה תלול מסלול, חשפה פערים מהותיים במוכנות העורף האזרחי.

היקף הפגיעה היה חסר תקדים, כאשר למעלה מאלף ומאתיים אזרחים וחיילים נרצחו, מאות נפצעו, 251 בני אדם (חיים וחללים) נחטפו לרצועת עזה, ונגרם הרס נרחב לתשתיות אזרחיות וצבאיות. התושבים נאלצו להתמודד עם מציאות קיצונית של הסתתרות ממושכת במרחבים מוגנים, תוך חשיפה לזוועות בזמן אמת.

המערכת המשפטית-מנהלית הגיבה באופן מדורג, כדלהלן:

- ✧ בשעה 08:00, הכריז שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף עד מרחק 80 ק"מ מגבול רצועת עזה;
- ✧ בשעה 18:00, הכריז השר לביטחון לאומי על אירוע חירום אזרחי במדינה כולה (למעט אזור 80 הק"מ עליו הכריז שר הביטחון מצב מיוחד בעורף כאמור);
- ✧ בשעה 21:00, הורחבה ההכרזה על מצב מיוחד בעורף לכל שטח המדינה (כולל שטחי יו"ש);

הרשויות המקומיות, המוגדרות כ"לבנת היסוד לטיפול בעורף" במצבי חירום, נדרשו להתמודד עם אתגרים חסרי תקדים. מעמדן הייחודי נובע מהיותן הגורם השלטוני היחיד המצוי בממשק ישיר עם האוכלוסייה המקומית, ומתוקף אחריותן לאספקת מכלול השירותים החיוניים לתושבים.

בהתאם להוראות הדין, תפקידן המורכב של הרשויות המקומיות בעת חירום כולל:

- ✓ שמירה על רציפות תפקודית באספקת שירותים חיוניים;
- ✓ התמודדות עם מגבלות תפעוליות חריגות;
- ✓ ניהול מערכי חירום תחת מחסור בכוח אדם ובציוד;
- ✓ תיאום מול גורמי החירום הלאומיים;

כמו-כן, ההיערכות הנדרשת מהרשויות המקומיות כוללת, בין היתר:

- ✓ יישום הוראות ונהלים של הדרגים המנחים;
- ✓ הבטחת קיומם של אמצעים חיוניים לפעילות בחירום;
- ✓ הכשרה, תדריך ותרגול של מערך כוח האדם;

ככלל, הרשויות המקומיות פועלות בשלושה מצבי יסוד קבועים ומוגדרים, כדלהלן:

(א) **מצב שגרה**

פעילות המתרחשת בתקופות רגילה שבהן לא מתקיים מצב חירום כלשהו. בתוך כך, ייתכנו אירועי חירום שלא יוכרזו כמצבי חירום אך מצריכים התמודדות מיוחדת עם אירוע "חירום שבשגרה" (כדוגמת שרפה, אירוע חירום אזרחי, פיגוע);

(ב) **מצב חירום**

מתקיים במצב מתיחות ביטחונית וכן במצבים בהם צה"ל נדרש להפעיל כוח, אך לא באופן ובעוצמה שמפעילים את כלל כוחו של צה"ל. במצב זה ייתכן ויוכרז מצב משפטי "שעות התקפה" או "מצב מיוחד בעורף" בד"כ באזור מוגבל וייתכן ויופעל מערך מל"ח;

(ג) **מצב מלחמה**

מצב בו ישנה הפעלת כוח רחבה של הצבא במבצעים שתכליתן הכרעת האויב. במצב זה הצבא יידרש לקבל משאבים לאומיים רבים שיתמכו בפעילותו. ככלל במלחמה יוכרז מצב משפטי "מצב מיוחד בעורף" ומערך מל"ח יופעל.

מצבי החירום בעורף הם מצבים משפטיים ומנהליים המוכרזים על ידי הממשלה או שר הביטחון, במטרה להתמודד עם איום על האוכלוסייה האזרחית בעורף. התנאים וההגדרות למצב חירום בעורף, כפי שפורטו בתיק אב לחירום שנערך על ידי רשות החירום הלאומית בשיתוף עם משרד הפנים, פקע"ר ומרכז השלטון המקומי, הינם כדלהלן:

(א) **מצבי התגוננות אזרחית**

1. **שעת התקפה** - פרק זמן מיידי הנמשך 24 שעות מרגע התרחשות התקפה על העורף או מרגע שנשמעה אזעקה, וזאת ללא צורך בהכרזה מיוחדת של הרשויות המוסמכות (התקפות נוספות בתוך 24 השעות, מאריכות מיידיה את שעת ההתקפה מחדש לעוד 24 שעות);

2. **מצב מיוחד בעורף** - מצב משפטי המוכרז על ידי הממשלה או שר הביטחון, לאחר שהם משוכנעים כי קיימת סבירות גבוהה לאיום התקפה על האוכלוסייה האזרחית בעורף. ההכרזה נעשית בהתאם לחוק התגוננות אזרחית התשי"א-1951;

(ב) **מצב אירוע חירום אזרחי**

מדובר באירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או הרכוש המתייחס לציבור גדול או לשטח גדול, או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור, לרבות מחמת טבע, מפגע סביבתי, אירוע חומרים מסוכנים, אירוע כימי או אירוע קרינה רדיולוגי, תאונה, או פעילות חבלנית עוינת. הסמכות להכריז על מצב זה נתונה לשר לביטחון לאומי בהתאם להוראות פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, למעט במקרים חריגים בהם הסמכות נתונה לראש הממשלה ולשר הביטחון;

(ג) **מצב הכרזה על תקופת הפעלה של משק לשעת חירום (מל"ח)**

מדובר בפרק זמן שהוחלט להפעיל בו את מערך מל"ח (מערך לחירום), שניתן להכריז עליו באירועים מלחמתיים או אירועי חירום בשגרה. ההחלטה מתקבלת על ידי הממשלה, לפי הצעת שר הביטחון (המסתייע במטה רח"ל), או באופן דחוף על ידי שר הביטחון ושר האוצר בהתייעצות עם ראש הממשלה.

יצוין, כי קיימות הגדרות כלליות נוספות, כדלהלן:

- **תקופת חירום** - כוללת את התקופות בהן מוכרז "מצב מיוחד בעורף" או "תקופת הפעלת מל"ח", וכן כל מצב חירום אחר שהוכרז.
- **שגרת חירום** - פרק זמן בו מתקיימת מלחמה או כוננות לקראתה, הכוללת הפעלת מערך החירום הרשותי, או הכרזה על "מצב מיוחד בעורף", אך לא אירע אירוע מלחמתי בשטח הרשות.

בנוסף, קיימים גם מצבים בהם ייתכן מצב של "כוננות" באמצעים לא שגרתיים עקב סכנה חמורה, פיגועים המוניים, אסונות טבע, או שילוב של תנאים לא צפויים הדורשים פעולה מידית, בהגדרתם "מצב מיוחד".

לסיכום, מצבי החירום בעורף מתבססים בדרך כלל על הכרזות משפטיות של הדרג המדיני, תוך התחשבות באופי האיום, משך הזמן ומטרת הפעלת מערך החירום, וזאת כדי להגן על האוכלוסייה האזרחית ולתאם בין הגופים השונים לטיפול במצב.

כאמור לעיל, בכל שטח מדינת ישראל, הוכרזו מצבי חירום ברמות שונות, החל מיום שבת חג שמחת תורה התשפ"ד - 07/10/2023 - ועובר למועד ביצוע הביקורת (להלן: "**התקופה הנבדקת**").

3.2 תיק אב לחירום ונושאים כלליים

3.2.1 רקע

במסגרת ההקדמה לקובץ "תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום" מחודש 06/2021 (להלן: "תיק האב לחירום"), נקבע כדלהלן:

[...] ארגון פעילות הרשות להיערכות לחירום ואופן פעולתה בחירום יהיו לפי העקרונות המפורטים ב"תיק האב להיערכות הרשות לחירום" וב"תיק החירום הרשותי" (הגזר ממנו) ובהתאם למאפייניה הייחודיים של הרשות. "תיק האב להיערכות הרשות לחירום" מיועד לראשי הרשויות ולבעלי תפקיד בחירום ברשות כמסמך מנחה וכללי עזר להיערכותם לחירום. ספר זה מגדיר את העקרונות ואת המשימות הנדרשות להתארגנות הרשות לחירום, אך כל רשות נדרשת לבצע את ההתאמות להיערכות בהתאם למאפיינים הייחודיים לכל רשות. זאת לאור העובדה שקיים שוני רב בין רשות לרשות בהיבטים רבים ומשמעותיים כגון: גודל האוכלוסייה, מאפייניה, מבנה טופוגרפי, סוג הבנייה, מספר העובדים ועוד. התיק הוא חלק מ "אוגדן החירום לרשות" הכולל "תקציר מנהלים לראש הרשות", "תבנית להכנת תיק חירום רשותי" ו"מנחה מקצועי לכל בעלי התפקיד בחירום", אשר ישמשו בסיס תורתי להיערכות הרשות לחירום. התיק מגדיר את המשימות העיקריות של הרשות בתחום ההיערכות לחירום ואת אופן הטיפול באירוע חירום.

התיק עודכן בהנחיית צוות היגוי מרכזי מפקוד העורף, רח"ל, משרד הפנים, מרכז השלטון המקומי, מרכז השלטון האזורי, בשיתוף ובשיח עם משטרת-ישראל, כבאות והצלה, מד"א, משרד הרווחה, משרד החינוך, המשרד לביטחון הפנים, משרד הכלכלה, משרד הבריאות, משרד האנרגיה, משרד התחבורה, משרד התיירות, המשרד להגנת הסביבה, המשרד לשירותי דת, משרד העלייה והקליטה, רשות ייעודית פס"ח, נציג ארגון הקב"טים (הממונים על שירותי החירום ברשויות המקומיות) [...]

(ההדגשות במקור)

בהקדמה של תיק האב לחירום מוסבר, כי מצבי החירום מוכרזים על ידי הדרג המדיני, ויכולים להיות מוגדרים לפי אזור גיאוגרפי מסוים או לפרק זמן מוגבל, ואף ללא הכרזה רשמית, כמו ב"שעת התקפה". בתיק מוצגים תרחישי ייחוס רשותיים, המייצגים אפשרויות שונות של איום, המשמשים כנקודת ייחוס לתכנון המענה והיערכות המשאבים שברשות, תוך תיאום עם גורמי החירום השונים כגון פיקוד העורף, משטרת ישראל, כיבוי אש, מד"א ועוד.

המערכת כוללת תכנון והכנת תוכנית מענה לתרחישי הייחוס, הכוללת שיתוף פעולה בין ארגוני החירום והגופים הממשלתיים, לאישור מנהל מחוז פיקוד העורף. גם תפקודי מערכת השליטה והפיקוד, וארגון המטות המקומיים והממשלתיים המתואמים לטיפול באירועים שונים ואירועי תקיפה (שעת התקפה), מוגדרים בתיק זה.

תיק האב לחירום מציב את המסגרת המקצועית והמנהלית הכוללת להיערכות וסדרי הפעולה בשעת חירום, תוך פירוט תפקידים, סמכויות ותיאום בין הגופים השונים ברשות המקומית ובהיררכיה הלאומית / הארצית.

3.2.2 ממצאים

א. תיק חירום רשות

בדיקת הביקורת העלתה, כי במועצה קיים תיק חירום רשותי המכונה "אוגדן נהלי חירום" המותאם לתרחישי הייחוס המשתנים, וכן כולל תוכניות מענה ונהלים המסדירים את דרכי הפעולות הנדרשות להתמודדות עם מצבי החירום השונים, תיק החירום אושר כנדרש ע"י הנהלת המועצה.

מסקירת תיק החירום של המועצה המקומית נאות חובב עולה כי בשנה החולפת אגף ביטחון וחירום השקיע מחשבה רבה ומשאבים ניכרים בעדכון תיק החירום, בעניין זה יצוין כי ההשפעה העיקרית של מלחמת חרבות ברזל על תיק החירום ניכרת בעדכון שוטף של תרחישי הייחוס ותוכניות ההגנה של הרשות, הקצאת משאבים והשקעות רבות במרכיבי הביטחון. בנוסף, התיק מפרט באופן יסודי ומקצועי את נושא ההתמודדות עם אירועי חומרים מסוכנים (חומ"ס), המאפיינים את המועצה בשל ריבוי המפעלים באזור המכילים חומרים מסוכנים. התייחסות זו כוללת תרחישים, נהלי תגובה, ותיאום עם גורמי חירום רלוונטיים, בהתאם לסיכונים הייחודיים למועצה.

הביקורת נוכחה, כי רמת הפירוט של תיק החירום של המועצה, הינה סבירה בהתאם לנדרש בתיק האב לחירום ולדרישות המקצועיות של רשות החירום הלאומית ויתר גורמי הפיקוח והאסדרה (הרגולציה). בכלל זה, תיק החירום מתייחס לסוגיות חירום חשובות, כגון הגדרת התמודדות עם אתגרים שונים בהספקת שירותים ושיקום תשתיות בתחומי החשמל, המים והביוב, הדלק והגז, התקשורת והמידע לציבור, שירותי התחבורה, התמודדות עם פגיעה במבנים בשטח המועצה ועוד.

הביקורת קיבלה סקירה מקיפה של תפיסת הביטחון המועצתית, המותאמת לתרחישי הייחוס ולתוכניות המענה הייחודיות למועצה המקומית נאות חובב, בהתחשב במיקומה הגאוגרפי ובמאפיינים הייחודיים שלה, לרבות ריבוי מפעלים המטפלים בחומרים מסוכנים. לאור האמור, התרשמות הביקורת היא כי הגורמים האמונים על תפיסת הביטחון במועצה מבינים לעומק את צורכי הביטחון הייחודיים של נאות חובב, ופועלים באופן עקבי ומסור להגנת המועצה ולהבטחת הרציפות התפקודית של שירותי המועצה בשעת חירום.

הביקורת סקרה את אוגדן נהלי החירום של המועצה שהומצאו לידיה, אשר נכתב ותוקף בשנת 2025, ולהלן ממצאיה:

מסקירת פרק א' פסקה ג' "איומים אפשריים" בתיק האב לרשות עירייה ומ"מ, קיימת דרישה מפורשת לרשויות המקומיות להיערך, במסגרת התארגנות לחירום, להתמודדות עם מגוון תרחישים אפשריים. אחד מהתרחישים כפי שנקבע בסעיף 4 ו' הוא "אירוע מגפה". מסקירה של אוגדן נהלי החירום המועצתי עולה, כי לא נמצאה כל התייחסות, נוהל או תרחיש ייחוס מפורט הנוגע לאופן ההתמודדות המועצתי עם אירוע מסוג "מגפה" או "אירוע בריאותי נרחב". לאור הניסיון שנצבר בשנים האחרונות עקב מגפת COVID-19 והדגש המחודש על נושא זה בהנחיות הארציות, ישנה חשיבות רבה להטמעת היבטי המגפה באופן מסודר ומפורט בנהלי הרשות.

להלן תגובת ממונה חירום וביטחון לממצא זה:

ההתייחסות באחריות מחזיקת תיק הבריאות ומעודכנת על ידי מחזיקת התיק, בבדיקה מולה נמצא בתיק התייחסות לנושא כנדרש.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת ממונה חירום וביטחון לממצא זה:

הביקורת מקבלת את תגובת מנהל האגף, ומברכת על תיקון הליקוי.

בפרק ז' פסקה ב' לתיק האב הוגדר הצורך בהכנת תוכנית "זמן יקר" מהווה את "גשר המוכנות" שבין שגרה לחירום. מטרתה היא לאפשר לרשות המקומית לנצל את תקופת המתח המבצעי (פרק הזמן שקודם לפרוץ הלחימה) לצורך העלאת כשירות מטה החירום, ריענון מכלולים, הכשרת צוותים ייעודיים, השמשת מקלטים ווידוא מלאים במחסני החירום. נוהל זה אמור לפרט את תוכנית האימון, מערכי השיעור וסדרי העדיפויות הביצועיים בחתך יחידות הרשות. בדיקת הביקורת העלתה, כי באוגדן לא קיימת התייחסות לתוכנית זמן יקר כפי הנדרש בתיק באב.

להלן תגובת ממונה חירום וביטחון לממצא זה:

מופיע בפרק 9 תפיסת ההפעלה בחירום כולל זמן יקר וחלוקה מלאה למשימות כנדרש.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת ממונה חירום וביטחון לממצא זה:

הביקורת מקבלת את תגובת מנהל האגף, ומברכת על תיקון הליקוי.

ב. תיקי חירום קשיחים

בבדיקת מדגמית של תיקי החירום הקשיחים המוחזקים במכלולים השונים ברשות, נמצא כי התיקים אינם מעודכנים. חוסר עדכון התיקים הקשיחים עלול לגרום להפעלת כוחות החירום והמכלולים על בסיס נהלים, רשימות תפוצה, מפות, פרטי קשר או שאינם רלוונטיים או מדויקים למצב הנוכחי של הרשות (כגון שינויים ארגוניים, עדכוני תשתיות, או שינוי תפקידים).

להלן תגובת ממונה אגף חירום וביטחון לממצא זה:

באחריות כל בעל תפקיד לתקף את התיק הערה רלבנטית למחזיקי התיקים, הוכנסה משימה לכל בעל תפקיד.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת ממונה חירום וביטחון לממצא זה:

אין בתגובה זו כדי לשנות את ממצא הביקורת, יחד עם זאת הביקורת מברכת על הנכונות לתיקון הליקוי ותעקוב אחר יישום הצעדים בפועל.

ג. תחום ההתרעה

בתיק האב נקבע כחלק מהיערכות הרשות המקומית בשגרה בתחום ההתרעה דורשת כי "יש לוודא כי ברשות קיימת פריסת צופרים שנותנת מענה לתושבים ; וכי, בכל שכונה חדשה שנבנית יש לוודא כי קיים מקום מתאים לפריסת הצופרים ע"ג מבנה ציבורי של הרשות ולהקצות לכך את המקרקעין כמתחייב בחוק". מבדיקת הביקורת עולה, כי קיימים אזורים מוגדרים בתחום הרשות שאינם מכוסים בצופרים, או שהכיסוי בהם חלקי ואינו עומד בדרישה למענה מלא לאזרחים. פער זה עלול לסכן את האזרחים במצבי חירום. עוד נמצא כי הרשות מקפידה לעשות מעת לעת תרגולים של תקינות הצופרים ברחבי המועצה.

הביקורת מציינת, כי המועצה קיבלה את הממצא והשלימה את התקנת הצופר טרם הוצאת הדוח הסופי.

ד. צוות סער

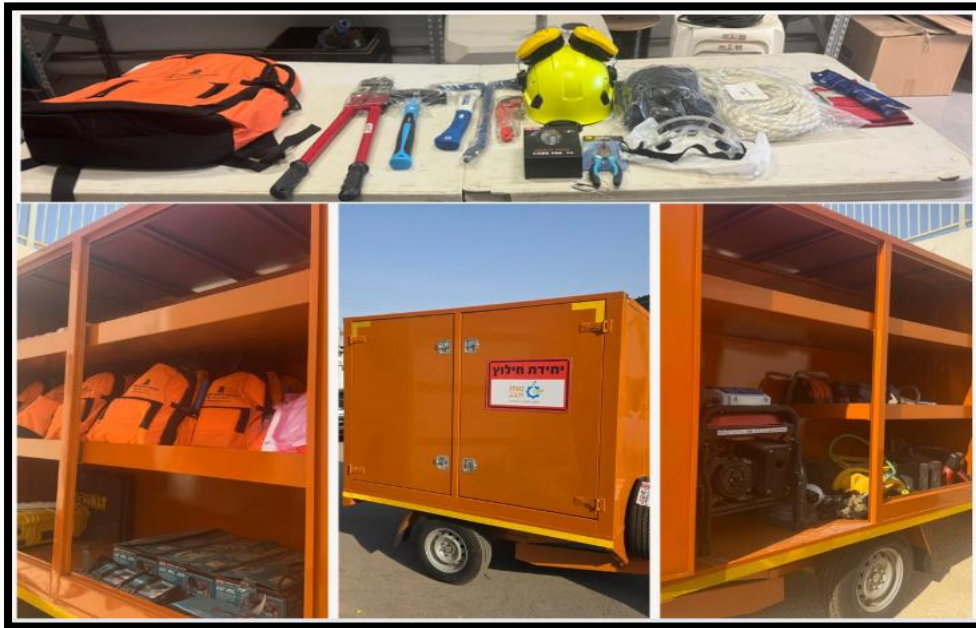
צוות סער (סיוע עצמאי ראשוני) מהווה רכיב חשוב במערך המוכנות של הרשות המקומית לחירום, ותפקידו להעניק מענה ראשוני מציל חיים בקהילה באופן עצמאי עד להגעת כוחות החילוץ המקצועיים. חשיבותו של הצוות בולטת במיוחד במועצות מקומיות בעלות מאפיינים תעשייתיים, שבהן קיימת חשיפה גבוהה לסיכונים כגון פגיעה בתשתיות חיוניות, שרפות או דליפות חומרים מסוכנים.

הצוות, המורכב מעובדי רשות ומתנדבים שעברו הכשרה ייעודית, נועד לבצע פעולות חילוץ קל, עזרה ראשונה וכיבוי אש בטווח הזמן המידי. פעילות זו חיונית לגישור על הפער הנוצר בשעות הראשונות של אירוע רב-נפגעים או אסון טבע, שבהן כוחות הביטחון הלאומיים טרם פרוסים במלואם בשטח.

הביקורת מציינת לחיוב את פעולות המועצה במהלך שנת 2025 להקמתו ומיסודו של צוות סער רשותי, המהווה מרכיב קריטי במערך המוכנות לאירועי הרס וחירום אזרחי. הצוות, המונה 25 חברים. הצוות מורכב מעובדי מועצה ומתנדבים מעובדי המפעלים בשטח מועצה, הצוות נבנה בהתאם לעקרונות הנדרשים.

נמצא כי מרביתם המוחלט של חברי הצוות סיימו את ההכשרה הייעודית הנדרשת לרמת "מחלץ 01" (חילוץ קל), הכוללת הקניית ידע וכלים באיתור וחילוץ לכודים, עזרה ראשונה וכיבוי אש. הכשרה זו חיונית למתן מענה ראשוני מציל חיים בקהילה ולגישור מחסור בעזרה חיצונית בשעות הראשונות של אירוע, בטרם הגעת כוחות חילוץ מקצועיים. בנוסף, המועצה פעלה לחיזוק המענה הלוגיסטי באמצעות רכישת נגרר חילוץ חדש וציוד ייעודי, דבר המבטיח את יכולת הצוות לפעול באופן עצמאי בשטח האירוע. הצטיידות זו עונה על ליקויים שהועלו בעבר בדוחות מבקר המדינה בנוגע למחסור בציוד חירום בסיסי ברשויות המקומיות. הקמת הצוות, הכשרתו והצטיידותו באמצעים מתאימים מהווים עליית מדרגה משמעותית במוכנות וביכולת המועצה להבטיח רציפות תפקודית ומתן שירותים חיוניים בעת חירום.

מצ"ב תמונות מהגרר ומהציוד שנרכש



ה. ביצוע בקורות, תרגולים ואימונים

הצורך בקיום אימונים ותרגולים ברשות המקומית נובע מהחובה לשמור על כשירות מבצעית ורציפות תפקודית לאורך זמן, תוך הבטחת מוכנותו של כוח האדם למילוי תפקידו במצבי חירום משתנים. על פי הנחיות רשות החירום הלאומית ופיקוד העורף, האימונים מאפשרים מעבר חלק ומהיר משגרה לחירום, ומבטיחים שכלל המכלולים והצוותים הייעודיים יפעלו בתיאום מלא ובסנכרון מול גופי הביטחון וההצלה הלאומיים. תרגול מקדים מסייע בזיהוי פערים, צמצום אי-ודאות ומניעת בזבוז "זמן יקר" בעת אירוע אמת.

הביקורת התרשמה, כי במועצה המקומית נאות חובב קיים מערך תרגול ענף המעוגן בנהלי החירום של המועצה. להלן פירוט המצב הקיים כפי שעולה מאוגדן החירום של המועצה:

המועצה מחויבת על פי נוהל לתרגל פריסת חסימות בשעות העבודה לפחות אחת לחודש, תרגול פריסת החפ"ק המועצתי וניהול אירוע ממרכז ההפעלה מתבצע במסגרת התרגילים השנתיים, צוות המתנדבים והעובדים המוכשרים לחילוץ קל (סע"ר) עובר תרגיל זמינות אחת לשנה ומתורגל בפועל לפחות פעם אחת בשנה.

בנוסף, הביקורת סקרה את רישומי המועצה בנוגע לביצוע האימונים בפועל בין השנים 2023-2025 ונמצא, כי בוצעו עשרות תרגולים במגוון רחב של מתארים, ביניהם: אירועי חומ"ס במפעלים ספציפיים, תרחישי נפילת טילים, אזעקות ותרגילים ייעודיים ל"נטישת מוקד".

בחודש 12/2025 ביצע פיקוד העורף תרגיל רשותי מקיף, בשיתוף עם גופי ביטחון באזור.

לאור האמור הביקורת מציינת לחיוב, כי המועצה מקיימת שגרת אימונים אינטנסיבית הכוללת תרגולים חודשיים ושנתיים, תוך דגש על אירועי חומרים מסוכנים הייחודיים לאזור.

3.3 מטה חירום רשותי

3.3.1 רקע

מטה החירום הרשותי, הוא חלק ממערך המל"ח הכללי אשר פועל ברמה המקומית, ומטרתו לתכנן, לתאם ולהפיק מענה מקומי לשעת חירום בהתאם להנחיות מטה המל"ח ארצי והוועדות המקומיות (ועדת מל"ח).

מטה החירום הרשותי מקיים את המבנה המבצעי ברשות, אשר אחראי על יישום והנחיית פעילות כלל הגורמים הרשותיים והביטחוניים למתן מענה בחירום, תוך שיתוף פעולה עם המטה הארצי וגורמים נוספים במערכת החירום הלאומית.

להלן תיאור המאפיינים והפעילויות המרכזיות של מטה החירום הרשותי:

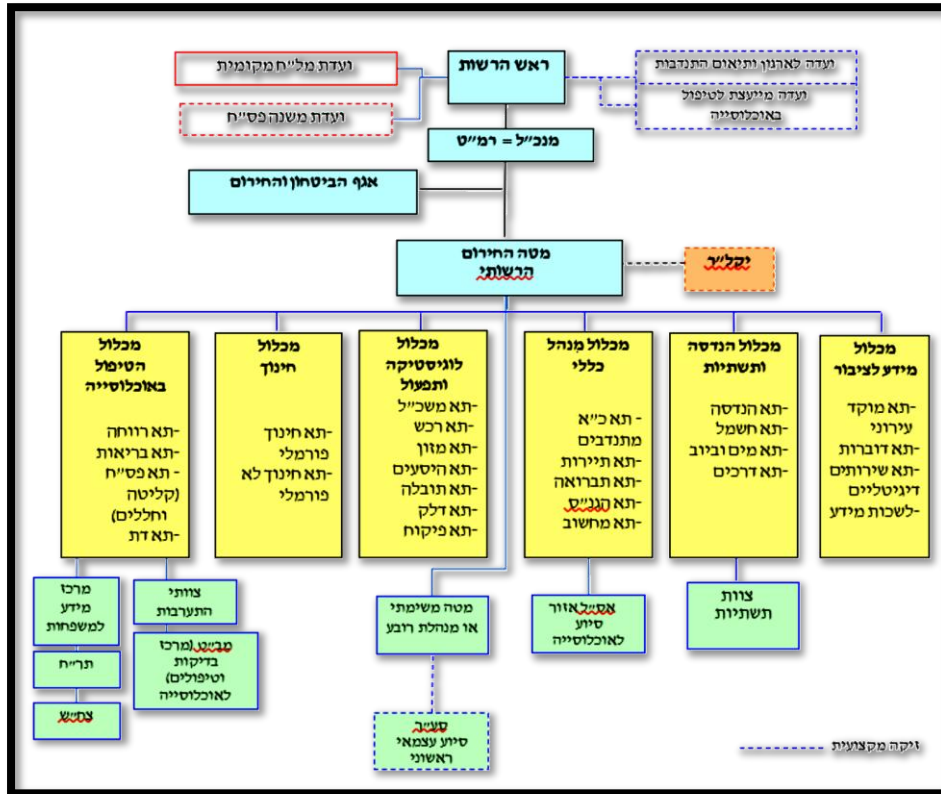
1. תיאום שילובו של מטה פס"ח (פינוי, סעד, חללים) המקומי בתכנון המענה הרשותי לקליטת מפונים ולטיפול באזרחים וכן בטיפול בחללים האזרחיים;
2. הכשרה ותרגול של גופי הביצוע המקומיים בשיתוף ועדת מל"ח המקומית, גורמי פקע"ר / הגמ"ר, משטרת ישראל, רשות פס"ח מחוזית, ומשרדי ממשלה שונים מהם מערך המל"ח מורכב;
3. ועדת המל"ח המקומית פועלת בהתאם להנחיות ולתיאום עם מטה מל"ח הארצי ועם ועדות מל"ח המחוזיות, בהתאם למסגרת שמוגדרת בהחלטות הממשלה שנוגעות למענה בשעת חירום;
4. במסגרת פעילותו של מטה החירום הרשותי, מתקיים תיאום מתמשך בין הרשות המקומית למשרדי הממשלה ולגופים ביטחוניים כדי להבטיח מענה יעיל לכל תחומי החירום המוכרים;

הביקורת נוכחה, כי במועצה מקומית נאות חובב קיים מטה חירום רשותי, המותאם לצורכי הרשות ולדרישות המקצועיות הנדרשות לשם התמודדות עם תרחישי הייחוס השונים, ובראשם התמודדות עם אירועים ביטחוניים מורכבים כגון השפעות של מלחמה רב-זירתית ואירועי פח"ע משמעותיים, לרבות תוכניות עבודה להתמודדות עם מצבי קיצון.

3.3.2 ממצאים

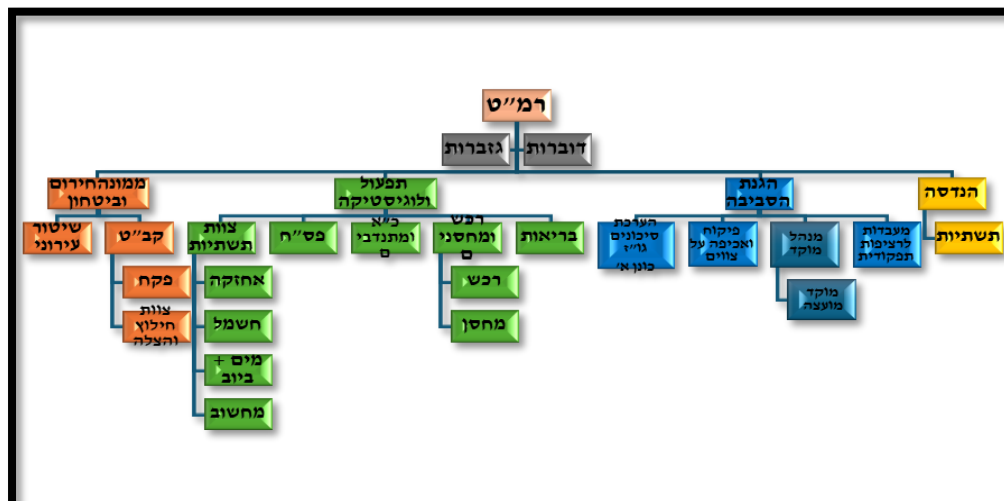
א. מבנה ארגוני של מטה החירום הרשות.

סעיף 2 לפרק "מנחה למנהל אגף חירום וביטחון במטה החירום העירוני - תקציר" מתוך האוגדן לממונה ביטחון ברשות המקומית, אשר פורסם על ידי אגף חירום וביטחון במינהל לשירותי חירום וביטחון של משרד הפנים בחודש 02/2022 (להלן: "אוגדן ממונה ביטחון רשות" או "אוגדן מב"ר"), מגדיר את מבנה מטה החירום העירוני המומלץ, כדלהלן:



הביקורת קיבלה לידיה את אוגדן החירום של המועצה, כתבי המינוי של בעלי התפקידים השונים וכן "פורמט לאבחון רשות" ומעיון במסמכים האמורים עולם הממצאים הבאים:

בהתאם למצוין באוגדן החירום של המועצה עמ' 83, מבנה מטה החירום מתבסס על מבנה המועצה בשגרה, כדלהלן:



בהתאם לכך, בנספח ב' באוגדן החירום הרשותי בעמ' 86-87 מופיעים תחת הכותרת "אגפי המועצה בחירום" שישה אגפים ושם מפורטים תחומי האחריות שלהם:

1. הנהלה
2. דוברות ומידע לציבור
3. אגף הגנת הסביבה
4. אגף תפעול ולוגיסטיקה
5. יחידת הנדסה
6. אגף חירום וביטחון

מעיון באוגדן נמצא כי אין חלוקה למכלולים כפי הנדרש בתיק האב, וכי מבנה מטה החירום בפועל אינו תואם את ההנחיות המחייבות. בנוסף, קיימים פערים מהותיים בין המסמכים השונים שהומצאו לביקורת, העלולים לפגוע ביכולת המועצה לפעול באופן מיטבי בשעת חירום.

דוגמה לפער שקיים: באוגדן לא ברור מה מיקומו של המוקד במבנה מטה החירום ותחת מי הוא נמצא, בעוד שבפורמט "אבחון רשותי לאימון" המוקד מצוין כמכלול בפני עצמו. כמו כן, בתיקיית כתבי המינוי אין כתב מינוי למוקד, דבר היוצר חוסר בהירות באחריות ובסמכות.

יחד עם זאת, יצוין כי בכתבי המינוי הקיימים ישנה הגדרת תפקידים לפי מכלולים ולפי מחזיקי תיקים וכתבי המינוי חתומים ומתוקפים כנדרש.

להלן תגובת ממונה חירום וביטחון לממצא זה:

היות ובוצע שינוי פעמיים בהכפפת המוקד מהביטחון להגנ"ס וחזרה לא ניתן היה לקבוע עד להחלטה בנושא שבוצעה בחודש 11/25 שהמוקד יוכפף סופית לביטחון, יבוצע עידכון באוגדן הבא. לעניין כתבי המינוי נוסף כתב מינוי למחזיק מכלול המבצעים שהוא מנהל המוקד כך שכל כתבי המינוי תקינים ותקפים כנדרש.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת ממונה חירום וביטחון לממצא זה:

אין בתגובת מנהל האגף בעניין חוסר ההתאמה במסמכים כדי לשנות את ממצא הביקורת. הביקורת מקבלת את תגובת ממונה החירום בעניין כתבי המינוי, ומברכת על תיקון הליקוי.

ב. מכלולי חירום

הביקורת קיימה פגישות/ או שיחות עם מנהלי המכלולים ולהלן ממצאיה:

1. מכלול המידע לציבור

מכלול המידע לציבור הוא אחד משבעת המכלולים הפועלים במועצה המקומית בשעת חירום, ותפקידו המרכזי הוא הנגשת הנחיות מצילות חיים ומידע חיוני לתושבים. המכלול אחראי על תחום ההסברה, כולל העברת הנחיות להתגוננות אזרחית, פרסום מידע על שירותים חיוניים, ודוברות. המכלול פועל בתיאום עם פיקוד העורף, משטרת ישראל וארגוני החירום, ומשמש כלי מרכזי ליצירת אמון ושיתוף פעולה עם האוכלוסייה.

ייעודו של המכלול הכוונת התנהגות האוכלוסייה, ביסוס תחושת ביטחון ואמון במענה הרשותי, וחיזוק יכולת ההתמודדות בחירום.

תפקידי המכלול בשגרה כוללים מיפוי קהלי יעד ושירותים חיוניים, גיבוש תוכנית הסברה, הכשרת צוותים וכתובת נהלים.

בחירום, המכלול אמור לתת מענה לפניות הציבור, פרסום מידע על שינויים בשירותים, הקמת לשכות מידע, ריכוז נתונים וכתובת תוכנית הסברה מותאמת למצב.

לתפקיד מנהל מכלול המידע לציבור מונה מנהל מרכז המבקרים, וזאת מאחר שאין דובר רשמי למועצה. המנהל עבר הכשרה מתאימה לתפקיד. באוגדן החירום של המועצה קיימת תוכנית פעולה לשעת חירום עבור מכלול הדוברות וכן נהלים כתובים. בנוסף, קיימות הודעות נצורות הנמצאות תחת אחריות המוקד. יצוין, כי בניגוד למבנה הנדרש בתיק האב, המוקד אינו משויך למכלול המידע לציבור, וזאת בשל המבנה הייחודי של המועצה. יחד עם זאת, הביקורת מציינת, כי מנהל המכלול לא היה מודע לקיומן של ההודעות הנצורות, דבר המעיד על פער בהעברת ידע ובתיאום בין יחידות המועצה.

להלן תגובת ממונה חירום וביטחון לממצא זה:

מנהל המכלול ביצע עדכון מול המוקד ותיקף את ההודעות הנצורות.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת ממונה חירום וביטחון לממצא זה:

הביקורת מקבלת את תגובת הגורמים האמונים במועצה, ומברכת על תיקון הליקוי.

2. מכלול ההנדסה והתשתיות

המכלול אחראי על שמירת רציפות תפקודית של שירותים חיוניים במועצה בשגרה ובחירום, בתחומי מים, ביוב, חשמל, דרכים ובינוי. המכלול מתאם בין המועצה לגורמי חירום, תאגידי מים וחברת החשמל, ומבצע פעולות הערכת מצב, תיקון תשתיות והפעלת מערכי גיבוי בעת אירועי חירום. המכלול מנוהל על ידי מהנדס המועצה או בעל ידע בתחום ההנדסה האזרחית.

מכלול ההנדסה מנוהל על ידי מהנדס המועצה, הנמצא בימים אלו בתהליך הכשרה לתפקידו בחירום עקב כניסתו החדשה לתפקיד. המענה המקצועי למיון מבנים נשען על בעל תפקיד מוסמך אחד. הביקורת סבורה, כי אף שהמענה הקיים תואם את צרכי המועצה הנוכחיים, הרי שהסתמכות על בעל תפקיד מוסמך יחיד יוצרת חשיפה לתלות בבעל תפקיד יחיד. לטענת מנהל המכלול, במידת הצורך תיעזר המועצה בגורמים מוסמכים ממועצות שכנות. עם זאת, הביקורת מציינת כי אין מסמך כתוב המאגד את הסדרי שיתוף הפעולה הבין-רשויות בנושא זה. עוד עולה, כי תוכנית המענה לשעת חירום מתבססת על אוגדן החירום של המועצה.

להלן תגובת מהנדס המועצה לממצא זה:

כיום קיימים שני בעלי מקצוע מוסמכים למיון מבנים והדבר נותן מענה בשעת חירום לדרישות, בכל מקרה אנחנו פועלים להקמת מאגר למיון מבנים.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת מהנדס המועצה לממצא זה:

הביקורת מקבלת את תגובת הגורמים האמונים במועצה, ומברכת על תיקון הליקוי.

3. מכלול משאבי אנוש

מכלול כוח האדם מהווה רכיב מרכזי בהבטחת הרציפות התפקודית של המועצה המקומית התעשייתית בשעת חירום. אף שהמועצה אינה כוללת אוכלוסייה קבועה או תיירות, נדרש מענה מקצועי לניהול כוח האדם הפועל בתחומה, לרבות עובדי המועצה, מתנדבים וכוחות סיוע.

מטרות המכלול להבטיח רציפות תפקודית של המועצה המקומית בשעת חירום באמצעות ניהול יעיל של כוח האדם, תכנן ולהשלים איוש תפקידים קריטיים במטה החירום הרשותי וביחידות המועצה, לספק מענה לצורכי כוח אדם של כוחות סיוע הפועלים בשטח, לנהל מאגרי נתונים עדכניים של עובדים ומתנדבים לצורך תגובה מהירה, להבטיח הכשרות והדרכות לעובדים בהתאם לתפקידם בחירום.

תפקידי המכלול בשעת חירום הם: גיבוש תמונת מצב (תמ"ץ) בנושא כוח אדם והצגת נתונים עדכניים למטה החירום, השמת עובדים מרותקים משקית לתפקידי חירום בהתאם לצורכי המועצה, תיאום מול גורמים ממשלתיים בנושא טיפול בעובדים זרים ותיירים (במידה וקיימים), עדכון שוטף של מאגרי כוח אדם והעברת מידע למטה החירום לצורך קבלת החלטות.

נמצא כי לתפקיד מנהלת מכלול כוח אדם מונתה מנהלת משאבי אנוש במועצה. מנהלת המכלול עברה הכשרה בתחום ניהול כ"א בזמן חירום כנדרש. הביקורת התרשמה, כי היא מכירה היטב את תפקידה בשעת חירום, כפי שהודגם בפועל במהלך מבצע "עם כלביא", והיא פועלת בסנכרון מלא עם יתר המכלולים במטה החירום הרשותי.

4. מכלול הגנת הסביבה

מכלול הגנת הסביבה במועצה המקומית התעשייתית נאות חובב מהווה מכלול ליבה ייחודי וקריטי, שכן המועצה מאגדת למעלה מ-50 מפעלים ומתקנים המחזיקים בחומרים מסוכנים. חשיבותו של המכלול בשעת חירום היא מכרעת, והוא נועד להבטיח את הצלת חיי האדם וצמצום הנזק לאוכלוסייה, לסביבה ולרכוש. תחומי אחריותו בחירום כוללים ריכוז מידע על מלאי חומרים מסוכנים במפעלים, ביצוע הערכות סיכונים מקצועיות בזמן אמת, אכיפת צווי חירום של פיקוד העורף ומתן המלצות מקצועיות לכוחות החירום וההצלה.

נמצא כי מכלול איכות הסביבה מנוהל על ידי מנכ"ל המועצה, המחזיק בכתב מינוי תקף לתפקיד. המנכ"ל מביא עמו ניסיון מקצועי רב ורלוונטי מתפקידו הקודם כמנהל אגף איכות הסביבה במועצה, והוא עבר את כל ההכשרות הנדרשות למילוי תפקידו בחירום ניכר כי מנהל המכלול מכיר היטב את תחומי האחריות המוטלים עליו ומבין לעומק את משימות המכלול הן בשגרה והן בעת פקודה, דבר המבטיח ניהול מקצועי וסדור של אירועי חומרים מסוכנים ואירועים סביבתיים אחרים במרחב המועצה.

5. מכלול הלוגיסטיקה והתפעול

המכלול מהווה את זרוע התמיכה הארגונית והלוגיסטית של המועצה בשגרה ובחירום. תפקידו להבטיח רציפות תפקודית בתחומי אספקת מזון, דלק, ציוד, תובלה והיסעים, תברואה ותמיכה בכוחות המועצה. המכלול נשען על אגף התפעול. ומנהל מחסני חירום, חוזים עם ספקים ומערכי פיקוח. בחירום הוא אחראי על הפעלת מערך ההיסעים, אספקת ציוד למתקני קליטה ושמירה על הסדר הציבורי.

למנהל המכלול מונה מנהל אגף התפעול ומנהל מכלול תשתיות, שפכים ומים וכן למחזיק תיק משק ותברואה, תיק הובלה יבשתית ותיק המים. המנהל עבר הכשרה מתאימה לתפקיד. כמו כן מונה חשמלאי המועצה למחזיק תיק חשמל ותקשורת. הביקורת התרשמה, כי מכלול הלוגיסטיקה ערוך לתרחישי חירום נפוצים ופועל בצורה מיטבית לפתרון בעיות בלתי צפויות. עם זאת, המכלול מתמודד עם אתגרים משמעותיים בהיערכות למצבי קיצון ובגיוס כוח אדם בחירום, כמפורט להלן:

המועצה החלה בהפעלת משאית פינוי אשפה בבעלותה לצורך פינוי הפסולת, נדרש כי המועצה תוודא את קיומו של אתר חלופי לפינוי פסולת בשעת חירום, על מנת להבטיח רציפות תפקודית והיערכות נאותה למצבי חירום.

להלן תגובת מנהל אגף תפעול לממצא זה:

אתר הפסולת הישן של המועצה אינו פעיל כיום אך כשיר לקלוט פסולת בעת חירום. המועצה תפנה לקבלת אישור המשרד להגן"ס לשימוש להטמנת פסולת בעת חירום.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת מנהל אגף תפעול לממצא זה:

אין בתגובה זו כדי לשנות את ממצא הביקורת. יחד עם זאת הביקורת מברכת על הנכונות לתיקון הליקוי ותעקוב אחר יישום הצעדים בפועל.

בתיק האב נקבע כי תפקידי מכלול הלוגיסטיקה והתפעול בשגרה כוללים ביצוע ריתוק משקי מול משרד העבודה והרווחה של עובדי המועצה וכן של קבלנים וספקים במועצה. בבדיקת מדגמית של החוזים אל מול ספקי וקבלני המועצה נמצא כי אכן הוכנס סעיף המחייב את הקבלנים להגיע בשעת חירום, וכן מתבצע ריתוק משקי של עובדי המועצה.

בחוזה שנחתם עם חברת "דלק אש" תחת מכרז 26/2023 לא נכתב במפורש כי החברה מחויבת לספק שירותים למועצה לרבות סולר לגנרטור של המועצה בשעת חירום. בנוסף, נמצא כי אספקת סולר לגנרטור בוצעה בפועל על ידי חברת "אסיפון צפון 1990 בע"מ" תחת הזמנת מסגרת בסך 52,000 ₪, אך במערכת ה-ERP לא נמצא חוזה חתום להתקשרות זו. מצב זה יוצר פער משמעותי, שכן אין כיום ספק שמחויב לספק סולר בשעת חירום, דבר שעלול להותיר את המועצה ללא סולר לגנרטור ולהשבית את פעילותה בעת חירום.

להלן תגובת מנהל אגף תפעול לממצא זה:

בכוונתנו לרכוש עגלת נגד סולר. אושר לרכוש.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת מנהל אגף תפעול לממצא זה:

אין בתגובה זו כדי לשנות את ממצא הביקורת. יחד עם זאת הביקורת מברכת על הנכונות לתיקון הליקוי ותעקוב אחר יישום הצעדים בפועל.

6. מכלול הבריאות

במועצה מונתה רכזת אכיפה באגף הגנ"ס למחזיקת תיק הבריאות במועצה. מבדיקת הביקורת עולה כי מחזיקת התיק טרם עברה הכשרה ייעודית לטיפול בנושאי הבריאות בזמן חירום.

הביקורת סבורה, כי על אף שבמועצה אין אוכלוסייה קבועה או מרפאות פעילות, הרשות המקומית מהווה באספקת שירותים חיוניים בחירום, וחלקם רלוונטיים ביותר למתאר התעשייתי. בהיעדר הכשרה וטיפול מתאימים יתכן, כי נושאי ליבה בריאותיים לא יטופלו כראוי בעת פקודה. בין הנושאים החשובים שעלולים להיזנח: בריאות הסביבה ופיקוח על איכות המים והתברואה במרחב התעשייתי, פיקוח על בטיחות המזון המסופק לעובדים במפעלים חיוניים, וסיוע ללשכת הבריאות המחוזית בחקירות אפידמיולוגיות או בהקמת "מרכז נחשפים" במקרה של אירוע ביולוגי או דליפת חומרים מסוכנים.

7. תא פס"ח

נמצא, כי לתפקיד מנהל תא פס"ח מונה רב המועצה שנבחר לאחרונה. מנהל התא לא עבר הכשרה ייעודית לתפקיד, ונכון למועד הבדיקה אין צפי לפתיחת הכשרה בנושא, הביקורת העלתה, כי קיימת תחנה ייעודית (אתר פס"ח) המיועדת לשמש כתחנת פס"ח בעת חירום, אשר נמצאת במבנה התחנה הישנה וכי הציוד הנדרש להפעלת התחנה בהתאם להנחיות משרד הפנים¹ מצוי במחסני החירום של המועצה.

להלן תגובת ממונה חירום וביטחון לממצא זה:

הכשרת פס"ח נפתחת רק בפעם בשנה בחודש 12/25, מחזיק תיק פס"ח היה אמור לצאת אבל התחלף בעל התפקיד שהוא רב המועצה, הוא עתיד לצאת בחודש 12/26 להכשרה, לעניין תיק הבריאות נשלחו מספר פעמים למנהלי האגפים, תאריכי ההכשרות הנוגעות לכלל מחזיקי התיקים עם קישור למכללה לאיתנות ובאחריות מנהלי האגפים הרלבנטיים לשלוח את העובדים להכשרה, בוצעו מספר הכשרות השנה לבעלי התפקידים וההכשרות אינן נפתחות על בסיס קבוע אלא בהתאם להחלטת המכללה בלבד.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת ממונה חירום וביטחון לממצא זה:

אין בתגובה זו כדי לשנות את ממצא הביקורת.

¹ המועצה קיבלה ממשרד הפנים, הנחיות ספציפיות ומחייבות בנוגע להצטיידות ולהערכות של תחנת ריכוז החללים (תר"ח).

3.4 תפקוד אגף ביטחון וחירום במטה החירום הרשותי

3.4.1 רקע

בהתאם להגדרת תפקידו, ממונה חירום וביטחון (להלן: "ממונה חו"ב") ברשות משמש הן כמזכיר ועדת המל"ח ברשות, והן כנציג ראש המועצה בחפ"ק הרשותי. תפקידו של ממונה חו"ב במטה החירום הרשותי כולל אחריות רחבה ומרכזית להתארגנות, ניהול ותפעול פעולות החירום ברשות המקומית. עיקרי התפקיד בשעת חירום מבוססים על הובלת התגובה, קיום שיתופי פעולה עם גורמי חוץ כגון משטרת ישראל, משרד הפנים, רשויות סמוכות וגופים מקצועיים, וניהול מערך הביטחון והסדר הציבורי ברשות.

ממונה חו"ב, אחראי על פיתוח היכולות הארגוניות של הרשות להתמודדות עם משברים, ובכלל זה אימונים, תרגולים והפעלת תוכניות מוכנות, לרבות הפעלת מערכות תקשורת וטכנולוגיות תומכות. הוא גם מנהל את הגורמים המגוונים העוסקים בחירום וביטחון, מפקח על קליטת האוכלוסייה בשעת אירוע ומשמש כרכז קשר בין הרשות לגורמים ממשלתיים ובינלאומיים למימוש הנחיות ותוכניות טיפול באוכלוסייה בזמן חירום. במסגרת תפקידו של ממונה חו"ב, הוא אחראי על תיאום הסיוע בין הרשויות השונות, ניהול מערך האבטחה הרשותי בהנחיית משטרת ישראל, ומעקב אחר מימוש הוראות חוק ונהלים בין-משרדיים בנושא חירום וביטחון.

3.4.2 ממצאים

הביקורת מציינת לחיוב את התרשמותה, כי ממונה חו"ב מכיר היטב את דרישות תפקידו בשוטף ובחירום, וכי הוא מקפיד על ביצוע תפקידו בצורה טובה ויעילה, תוך ניסיון מתמיד לשפר ולייעל את עבודת האגף בפרט ועבודת כלל הגורמים ברשות הנוגעים לנושאי חירום וביטחון בכלל.

מן הביקורת עולה, כי צוות החירום וביטחון ברשות אמון, בין היתר (אך לא רק), על תחומי הפעילות העיקריים המפורטים להלן:

- גיבוש תפיסת הביטחון ותפיסת ההפעלה;
- הפעלת המוקד הרשותי בשגרה והחירום;
- ניהול כלל מרכיבי הביטחון השוטף בשגרה והחירום;
- הפעלת מכלול המבצעים במטה החירום הרשותי;
- אחראי על הקשר של הרשות עם כלל גורמי הביטחון וההצלה הלאומיים;
- פיתוח והטמעת יכולות ומרכיבי ביטחון חיוניים (כגון צוותי רחפנים, רפואה, מתנדבים וכד');;
- קיום תרגילי חירום לכלל מכלולי החירום ועובדי הרשות המקומית;

הביקורת נוכחה, כי ממונה חו"ב פעל לגיבוש ועדכון נהלי החירום במסגרת תיק החירום הרשותי, הכולל הגדרת סדר דוברים, מבנה מכלול הביטחון ועוד.

הביקורת נוכחה, כי ממונה חו"ב פועל לעדכון שוטף של תיק החירום הרשותי, ובכלל זה את תוכניות הפעולה המפורטות לתרחישים שונים (דרכי פעולה חלופיות).

בפני הביקורת פורטו מרכיבי ביטחון שונים, וכן דרכי פעולה אפשריים בהתאם לתרחישים השונים, כפי שהוגדרו ותורגלו בשיתוף עם הגורמים הרלוונטיים מחוץ מועצה.

הביקורת התרשמה מקיום קשר הדוק ונאות בין ממונה חו"ב לבין מנהל תחום החירום במחוז דרום של משרד הפנים, פקע"ר, ויתר גופי החירום הלאומיים, באופן המייעל את פעילות הרשות בחירום.

הביקורת נוכחה, כי אגף ביטחון וחירום סובל ממצוקת כוח אדם, בשל חוסר ברכז שטח, וכי ריבוי המשימות ותחומי האחריות עליהם האגף מופקד השגרה ובחירום, אינם מקבלים ביטוי נאות בכוח אדם מתאים, דבר המשפיע על יכולת האגף לספק את המענה הראוי והנאות בהתאם לתחומי אחריותו.

להלן תגובת מנכ"ל המועצה לממצא זה:

התקיים מכרז ללא הצלחה באיתור מועמד, כיום מתקיים מכרז שאמור להסתיים בחודש פברואר 2026. הביקורת מציינת, כי עובר למועד הגשת הדוח, נבחר רכז שטח לתפקיד והוא צפוי להיכנס לתפקידו בקרוב.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת מנכ"ל המועצה לממצא זה:
הביקורת מקבלת את תגובת המנכ"ל, ומברכת על תיקון הליקוי.

3.5 מרכז הפעלה רשותי בחירום

3.5.1 רקע

מרכז ההפעלה (המרה"פ) של המועצה, הינו מקום ייעודי ממנו פועלים ההנהלה והמטה של הרשות מקומית במצבי חירום שאינם מאפשרים שימוש במשרדי הרשות מקומית הרגילים, והוא מהווה מוקד לתיאום מרכזי של כלל פעילות הרשות מקומית בזמן חירום. מרכז ההפעלה, כולל את עבודת המכלולים, המטות המשימתיים והצוותים הייעודיים בתוך השטח המוניציפלי של המועצה. במרה"פ גם נקבעת הקדימות בהקצאת משאבים להפעלת המשק החיוני בשטח המועצה, וכן מבוצע תיאום עם צה"ל וקבלת סיוע משירותי הביטחון השונים.

מרכז ההפעלה הרשותי חיוני לתפקוד יעיל של ניהול, פיקוד ושליטה במצבי חירום, והוא מיועד לשמש כפלטפורמה מוגנת ובטוחה לפעילות גורמי הרשויות בזמן משבר, תוך מתן מענה מיגוני לאיומים קונבנציונליים.

תכנון מרה"פ דורש הקפדה על דרישות מיגון, אטימות מלאה, ועיבוד מערכות תפעוליות כגון אספקת חשמל וגופי תאורה, וכן אבזור מותאם למערכות סינון והגנה, כל זאת על פי תקנות והנחיות פיקוד העורף ומשרדי הממשלה הייעודיים, כאשר המטרה העיקרית היא להבטיח המשכיות תפקודית ושמירה על חיי אדם וציוד במהלך אירועים חריגים. לאור האמור, במהלך חודש 08/2022 פרסם רע"ן הנדסה ורגולציה בפקע"ר "מפרט לתכנון מרכזי הפעלה" (להלן: "המפרט").

המפרט לבניית מרה"פ נועד להנחות ולהבטיח תכנון ובנייה של מרכזים המותאמים לפעולה אמינה ויעילה של רשויות מקומיות במצבי חירום תוך שמירה מרבית על ביטחון המרחב והאנשים בתוכו. המבנה המרכזי של המרה"פ נדרש להיות מבטון מזוין, כאשר עיצובו נדרש להיות בצורה דמוית תיבה אחידה, שחיבוריה מונחים בקפידה ורתומים לכל אורכו, ללא שימוש בקורות או עמודים נפרדים, מה שמבטיח אחידות ויציבות מבנית מרבית. הרצפות, הקירות והתקרות יותאמו לדרישות השונות וייבנו בצורה מישורית כדי לשמר איכות ובטיחות. בנוסף, במידה ומרכז ההפעלה משתרע על מספר קומות, הקירות החיצוניים נדרשים להיות רציפים וללא הפרעות, מה שמקנה למבנה אחידות ועמידות גבוהה בפני פגיעה.

בהיבט המיגוני, ישנה חשיבות רבה לתכנון והקפדה על מרחבים מוגנים שיהיו חלק אינטגרלי מהמרכז וישמשו אך ורק את מרכז ההפעלה, ללא גישה מפונקציות נוספות במבנה. מרחבים אלה צריכים להוות כ-3% מהשטח הכולל של המרכז. דרישות המיגון כוללות חיפויי גבס פנימיים מעורבים שאמורים לשמש להקטנת חדירת פגיעות חיצוניות, במיוחד בכל הנוגע לתליית ציוד, שם נדרש להקפיד על חיפוי גבס פנימי עם רווח של לפחות חמישה סנטימטרים מהרצפה או הקיר עצמו. תקנים אלו מבוססים על דרישות ת"י 5075 ו-5103 וכן התקנות להתגוננות במוסדות בריאות, בנוסף לדרישות איטום חדירות צנרת וכבלים על פי מפרטים מאושרים למעבר מוגן במרחבים מוגנים. מלבד ההנחיות בדבר אופן בניית המבנה של מרכזי ההפעלה, המפרט מתייחס גם להתקנות הפנימיות והמערכות השונות. התקנות מערכות סינון ומיזוג אוויר, שיקבעו

בהתאם לתקן 4570, כולל מיקומי שקעי חשמל ייעודיים לחיבור המערכות, חיוניות לניהול אוויר נקי ובטוח בתוך המרכז. בנוסף, ישנן דרישות למערכות מיזוג והגנרטורים לשרת את צורכי האנרגיה והאוורור, כאשר ניתן להפריד בין מערכות אלו בתנאי שכל רכיב יהיה מוגן כנדרש. ככל שתידרש הנמכת תקרה במרכז ההפעלה, זו תבוצע באופן תואם לדרישות תקנים ישראלים ולדרישות התקנות, עם אפשרות להתקנת תקרת "תותב" ככל שהמרחב נשאר מוגן ומאפשר זאת.

המפרט מאפשר לכלול גם תאי שירותים בהתאם לצורכי המרה"פ, כשנדרש שני תאים לפחות, תוך הבטחה שחדרים רטובים יתוכננו וייבנו בהתאם למפרט פיקוד העורף הרלוונטי לחדרים רטובים במרחבים מוגנים, מה שמבטיח את המשכיות הפעילות גם בתנאי חירום מורכבים. החומרים והעובי של קירות, רצפות ותקרות מפורטים במפרט בהתאם לסוגם ולייעודם, תוך כדי מתן דגש לעמידה בדרישות האטימות והחוזק, למשל קיר חיצוני בעובי של 40 סנטימטרים, וקירות פנימיים בעובי של 30 סנטימטרים לפחות. מכלול הדרישות במפרט משקף רצון ברור לספק מענה מקצועי, מחמיר וקהילתי לבניית מרכזי הפעלה בטוחים, יציבים ועמידים, שיכילו בתוכם את כל הדרישות ההנדסיות, האדריכליות והמיגוניות הנדרשות להפעלה רציפה ותקינה תחת כל תרחיש חירום, וזאת תוך שמירה על דרישות תקנות המיגון האזרחי המחמירות.

לקראת סוף שנת 2024 נפתח מרכז ההפעלה הרשותי, אשר נועד לספק מענה נאות לדרישות ההפעלה הבטוחה של מטה החירום הרשותי. לצורך בחינת המוכנות המוסדית, סיירה הביקורת במבנה המרה"פ כדי לעמוד על עמידתו בתנאי הסף להבטחת רציפות תפקודית בחירום. יודגש, כי בחינה זו נערכה מנקודת מבטו של מבקר המועצה בלבד; אין לראות בממצאים אלו משום חוות דעת הנדסית באשר ליציבות המבנה או כשירותו הטכנית, אלא הערכה של מרכיבי המוכנות הגלויים לעין והציוד הקיים באתר.

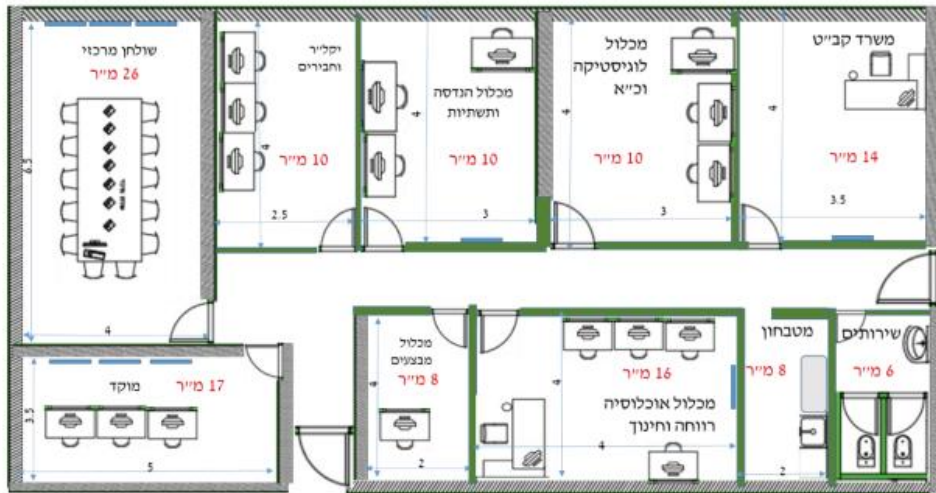
3.5.2 ממצאים

סעיף 7 לפרק מרכז הפעלה רשותי - דמ"צ הקמה באוגדן לממונה ביטחון קובע את מבנה מרכז ההפעלה:

א. מבנה מרכז ההפעלה:

- מרכז ההפעלה ייתן מענה לאירועים שבשגרה או/וגם בחירום במרחב הרשות.
- מרכז ההפעלה, יתוכנן לעמוד באופן פיזי בקשת האיומים השונים בגזרת הרשות ולצרכיה. (מלחמה, רע"ד, חומ"ס, שריפה, מזג אוויר וכו') ויאפשר מענה לקשת מצבי החירום (תאונה, פיגוע, שריפה, נשק תלול מסלול – בהתאם למיקום הרשות).
- תכנון השטח במרכז ההפעלה יכלול את המכלולים והתאים ההכרחיים כתנאי בסיסי (בהתאם לגודל הרשות), לאפשר עבודת מטה ושליטה ע"פ התרחיש המוגדר. שולחן מרכזי, מבצעים, 6 מכלולים, 2 תאים בהתאם.
- יש לשאוף כי המוקד הרשותי, ואגף הביטחון ישולבו בעת שגרה במרכז ההפעלה הרשותי, דבר שיאפשר תחזוקה שוטפת טובה יותר.

- תבוצע הפרדה בין משרדים שישמשו את הרשות לשגרה, ובין מכלולי הרשות בחירום. הפרדה זו תבוצע ע"י הפרדה פיזית (דלת).
- מכלולים המייצרים רעש, ידרשו להיות מרוחקים מהשולחן המרכזי, ומשאר המכלולים, לחילופין - יושם דגש על מזעור הרעש הסביבתי.
- גודל המכלולים יקבע ע"פ מס' בעלי התפקידים המאיישים את המכלול במשמרת, והציוד המיוחד הנדרש במכלול.
- רשות קטנה הינה עד כ-30,000 תושבים, גודל שטח מרכז הפעלה כ-100 מ².



שפורט בסעיף 12 לפרק "מרכז הפעלה רשותי - דמ"צ הקמה" באוגדן מב"ר:

בבדיקת מבנה חדר מצב לשעת חירום במועצה המקומית נמצא כי המבנה אינו עומד בדרישות התקן והנחיות פיקוד העורף לניהול אירועי חירום:

גודל המבנה - בהתאם לנתונים שהתקבלו ממחלקת הנדסה שטח מרכז ההפעלה (נטו כולל המוקד) הינו כ-85 מ"ר בלבד, כך ששטח החדרים והמבנה הכולל קטן מהנדרש לצורך פריסת מכלולי החירום באופן תקני.

היעדר חלוקה למכלולים - אין חלוקה מסודרת למרחבים נפרדים עבור מכלולי החירום (לוגיסטיקה, הנדסה, רווחה וחינוך, ביטחון וכו'). במקום זאת, קיים שולחן מרכזי אחד בלבד ומוקד, דבר שאינו מאפשר עבודה יעילה ומבוצרת בעת אירוע חירום.

חדרים קיימים - מלבד שולחן מרכזי, קיים חדר מנהל מוקד, אך אין חדרים ייעודיים לכלל המכלולים כנדרש.

הביקורת סבורה, כי מבנה זה עלול לפגוע ביכולת המועצה לנהל אירוע חירום באופן מיטבי, עקב צפיפות, חוסר פרטיות וחוסר יכולת להפעיל מכלולים במקביל.

יצוין, כי אי עמידה בדרישות התקן עלולה לגרום לעיכוב בקבלת החלטות, חוסר תיאום בין מכלולים, ופגיעה ביכולת המועצה לספק מענה מהיר ויעיל לאוכלוסייה בשעת חירום.

² סעיף 12 לפרק מרכז הפעלה רשותי – דמ"צ הקמה באוגדן לממונה.

להלן תגובת מנכ"ל המועצה לממצא זה:

מרכז ההפעלה אוכלס רק לפני 2.5 שנים, אין כרגע אפשרות להגדיל את מרכז ההפעלה, בנוסף, המועצה לא נדרשת לכלל המחלקות שבד"כ נדרשות לאכלס את מרכז ההפעלה (חינוך, רווחה, אוכלוסיה) ולכן יתכן ולא נדרש המרחב כאמור. בכוונת המועצה להגדיר גם את שאר הממד"ים בשטחה כמרכזי הפעלה למכלולים ספציפיים. יבוצע שילוט והדרכת מכלולים בהתאם.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת מנכ"ל המועצה לממצא זה:

אין בתגובה זו כדי לשנות את ממצא הביקורת, יחד עם זאת הביקורת מברכת על הנכונות לתיקון הליקוי ותעקוב אחר יישום הצעדים בפועל.

ב. מיגון:

רמת המיגון הנדרשת הינה ע"פ תרחיש האיום במרחב הרשות, כפי שמצוין בסעיף 7 לפרק מרכז הפעלה רשותי – דמ"צ הקמה באוגדן לממונה וכפי שנקבעו ע"י פיקוד העורף.

לכל מבנה מרכז הפעלה נדרש לתכנן מערכות אוורר וסינון מותאמת.

סביבת עבודה: המבנה יאפשר עבודה רציפה מתואמת לאפשרות של עד 72 שעות.

כניסה למרכז ההפעלה: תתאפשר כניסה מבוקרת למרכז ההפעלה, ע"י התקנת אינטרקום/קודן, תוך אפשרות להצבת מאבטח בכניסה.

בבדיקה נמצא כי מרכז ההפעלה של הרשות המקומית עומד בדרישות המבנה מבחינת התקנת מערכת טיהור וסינון אוויר וכי קיימת מערכת סינון אוויר כנדרש, אשר לטענת הגורמים האמונים במועצה עומדת בתקנים הנדרשים. יחד עם זאת, לא בוצעה בדיקה מקצועית המאשרת עמידה בתקנים בפועל. במידה ויש רצון לוודא זאת באופן רשמי, יש להביא גורם מוסמך לביצוע בדיקה מקצועית. כמו-כן, קיימת כניסה מבוקרת באמצעות אינטרקום/קודן עם אפשרות להצבת מאבטח.

ג. גיבוי מתח

בהתאם לסעיף 13 לפרק מרכז הפעלה רשותי – דמ"צ הקמה באוגדן לממונה הדרישות להתקנת והפעלת הגנרטור במרכז ההפעלה כוללות:

יתוכן גנרטור ייעודי עבור הפעלת מרכז ההפעלה, שיאפשר עבודה רציפה ותקינה למרכז למשך 72 שעות. הפעלת הגנרטור, תבוצע מתוך מרכז ההפעלה (בלוח החשמל הראשי של מרכז ההפעלה, יותקן מפסק מחליף - חח"י/גנרטור) הספק הגנרטור, יתוכן ע"י מהנדס החשמל בהתאם לגודל המרכז, סוג המיזוג, מערכות התקשורת, התאורה ועוד. הגנרטור יותקן בסמוך למבנה מרכז ההפעלה, וימוגן בהתאם.

ביקורת נמצא, כי במועצה קיים גנרטור המספק גיבוי חשמלי לכלל המועצה ולמרכז ההפעלה בעת חירום, באמצעות חיבור ישיר למרכז ההפעלה. הגנרטור עבר טיפול גדול בחודש יוני האחרון לצורך הבטחת תקינותו ותפקודו הרציף.

ד. אתר חליפי

בפסקה ב' סעיף 6 לתיק האב נקבע, כי "לצורך הכנת מטה החירום הרשותי בשגרה יבוצעו הפעולות הבאות:

הכנת מרכז הפעלה (מרה"פ) ממגן ואתר חלופי לניהול מצבי חירום".

בבדיקה נמצא, כי לא קיים אתר חלופי ממומן למרכז ההפעלה (מרה"פ) כפי שנקבע בתיק האב. יחד עם זאת, קיימת ערכת "תיק נטישה" המאפשרת מעבר לאתר חלופי עם כל הציוד הנדרש להפעלת מטה החירום הרשותי במקרה הצורך.

להלן תגובת מנכ"ל המועצה לממצא זה:

יבחן אתר חלופי בתחום הטב"מ/ מועצה ישנה/ ממ"ד מועצה חדשה. בנוסף, בשל מיוחדות המועצה, מרכז ההפעלה גם תורגל לנטישה (כולל תיק נטישה מוכן) ויוכל להיות מופעל גם מחוץ לגבולות המועצה בכל מרחב מוגן שיוגדר.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת מנכ"ל המועצה לממצא זה:

אין בתגובה זו כדי לשנות את ממצא הביקורת, יחד עם זאת הביקורת מברכת על הנכונות לתיקון הליקוי ותעקוב אחר יישום הצעדים בפועל.

ה. עזרי שליטה במרה"פ

כחלק מבחינת כשירותו המבצעית של מרכז ההפעלה הרשותי (מרה"פ) להבטחת רציפות תפקודית ומתן שירותים חיוניים בעת פקודה, בחנה הביקורת את הימצאותם ותקינותם של עזרי השליטה והדיווח הנדרשים. בתק האב. להלן ממצאי הביקורת:

עזר שליטה	סטטוס
מערכות שוי"ב לפי פק"ל	בהתאם להחלטת פיקוד העורף מערכת השועל אינה פעילה כעת והיא עתידה לחזור לשימוש בהתאם להחלטת פיקוד העורף. המועצה רוכשת באופן עצמאי מערכת שוי"ב (ללא תלות (בהחלטות פקע"ר בנוגע למערכת השועל
מפות רשותיות	קיים
או GIS מפות נתוני החירום ממערכת ידניים	קיים
טבלאות נתונים עיקריים	קיים
טבלאות איכון של בעלי תפקידים עיקריים	קיים ידני וכן במערכת ה CRM
נתוני תקשורת	קיים
מפות מרחביות המציגות תמונת מצב כוללת, צבאית ואזרחית של המחוז	קיים במערכת השועל שאינה פעילה כעת
סדר דוברים בהע"מ	קיים
מערכת עזרים ידנית כגיבוי	קיים
שעון הלחימה הרשותי	קיים

1. רשתות ותקשורת

בהתאם לסעיף 14 לאוגדן הממונה לחירום וביטחון ברשויות המקומיות, במרכז ההפעלה הרשותי נדרשת תשתית תקשורת ורשתות מלאה שתאפשר ניהול ושליטה יעילים בשעת חירום. התשתית כוללת:

מערכת טלפוניה פנימית עם קישור חיצוני, רצוי עם חיבור לקווי חירום של בזק ואלטרנטיבות סלולריות למקרה של נפילת קוים.

ומכשיר נישא לקב"ט, עם תשתית כבלים לאנטנה מחוץ למרחב המוגן.

בתחום המחשוב, נדרשות עמדות עבודה עם מחשבים המאפשרים גישה למידע הרשותי, שרתים הממוקמים במרחב מוגן, וקווי תקשורת מוגנים למערכות GIS ואוטומציה.

יש להבטיח קישור לאינטרנט ברוחב פס מתאים לכלל העמדות וקישור למצלמות הרשות לצפייה בזמן אמת.

נדרשת מערכת מולטימדיה מחוברת ופעילה הכוללת מסכים גדולים להצגת תמונת מצב, וכן עמדת V.C. (וידאו קונפרנס) תקינה לשם קיום ישיבות מרחוק.

יש להפעיל מערכת שו"ל לניהול תמונת מצב אינטגרטיבית, משימות ואירועים, התומכת בעבודה קווית, סלולרית ולוויינית. כל המערכות חייבות להיות מגובות בתוכנית גיבוי ובבדיקות תקינות תקופתיות כדי להבטיח רציפות תפקודית בעת חירום.

בדיקת הביקורת העלתה, כי במרכז ההפעלה קיימת תשתית תקשורת ורשתות מלאה, הכוללת מערכת טלפוניה פנימית עם קישור חיצוני, מערכות קשר רדיו, עמדות מחשוב עם גישה למידע הרשותי, שרתים במרחב מוגן, מערכת מולטימדיה פעילה עם מסכים גדולים, עמדת וידאו קונפרנס (V.C.) וקישוריות לאינטרנט ולמצלמות הרשות. כמו כן, קיימות חלופות תקשורת וגיבויים כנדרש. יחד עם זאת, השימוש במערכת השו"ל הופסק בהתאם להנחיות פיקוד העורף כמפורט בהערה הקודמת. הביקורת מציינת כי, אמנם השרתים אינם ממוקמים כיום במרחב מוגן, אך בהתאם לתוכנית העבודה של המועצה, בתקופה הקרובה צפויה העברת כלל הקבצים והמידע לאחסון בענן. מהלך זה צפוי לצמצם את הסיכון הקיים ולהבטיח עמידה בדרישות האבטחה והרציפות התפקודית.

2. מלאים לשהייה אוטונומית

סעיף 17 למפרט לתכנון מרכזי הפעלה כפי שפורסם ע"י פיקוד העורף קובע, כי "נדרש מלאי מים לשתייה ל- 24 שעות לפחות. ולא פחות 5 ליטר לכל מ"ר של מרכז ההפעלה". מלאי המים יינתן ע"י מאגר קבוע בתוך האזור המוגן או ע"י הקמת שטח ייעודי שיאפשר אחסנה של מלאי מים בכמות הנדרשת במיכלים או בקבוקים".

בנוסף, על פי הנחיות פיקוד העורף כחלק מהיערכות לשעת חירום יש להכין מבעוד מועד מלאי מזון ומים שיאפשר תפקוד עצמאי למשך 72 שעות (שלושה ימים) לפחות.

בהתאם לנתונים שנמסרו ממחלקת הנדסה במועצה, שטחו של מרכז ההפעלה (נטו, כולל המוקד) הוא כ-85 מ"ר. בהתאם לכך מלאי המים שאמור להיות לשעת חירום הוא כ-425 ליטר.

בדיקת הביקורת העלתה, כי במרכז ההפעלה קיים מלאי של 34.5 ליטר מים לשתייה בלבד. מלאי המים הקיים במתחם אינו תואם את הוראות פיקוד העורף ואינו נותן מענה לשטח הממוגן של המרכז (כ-85 מ"ר), הדורש מלאי של 425 ליטר לפחות. במצבו הנוכחי, מרכז ההפעלה אינו ערוך לספק מענה של רציפות תפקודית לצוות ההפעלה למשך 24 שעות בחירום, דבר המהווה חריגה מנהלי הבטיחות וההתגוננות המחייבים.

עוד מציינת הביקורת, כי במרכז ההפעלה וביחידות המועצה לא קיים מלאי מזון מוסדר המיועד לצוותי החירום לצורך שמירה על רציפות תפקודית. המענה הקיים מסתכם בכמות מבוטלת של קופסאות שימורים הפזורות בממ"דים, ללא ניהול מלאי, ללא גיוון תזונתי וללא התאמה למספר העובדים הצפויים לשהות במקום בזמן חירום. מצב זה עלול לגרום לפגיעה ברציפות התפקודית במצב של שהייה ממושכת במרכז ההפעלה (לדוגמא תחת מתקפת טילים מתמשכת), צוות החירום לא יוכל לתפקד באופן עצמאי ויאלץ להסתמך על אספקה חיצונית שעלולה לא להגיע. יודגש כי, על הרשות להיערך להפעלת כוח אדם מרותק, הכוללת את הבטחת צרכיו הבסיסיים כדי לאפשר לו לבצע את תפקידו.

להלן תגובת מנהל אגף תפעול לממצא זה:

יש לבחון הצבת מיכל מים על גג מרכז ההפעלה בנפח של 0.5 מ"ק, יוסדר ספק חליפי בחירום לנושא מזון/מנות קרב.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת מנהל אגף תפעול לממצא זה:

אין בתגובת מנהל האגף כדי לשנות את ממצא הביקורת. יחד עם זאת הביקורת מברכת על הנכונות לתיקון הליקוי ותעקוב אחר יישום הצעדים בפועל.

3.6 מחסנים לשעת חירום

3.6.1 רקע

היכולת לספק מענה הולם לתושבים בעת התרחשות מקרי חירום, תלויה במידה רבה בקיומה של מערכת לוגיסטית יעילה. מערכת זו צריכה לשלב בין כלים המאפשרים תגובה מיידית במקום התרחשות האירוע, לבין מחסנים המבטיחים אספקה מתמשכת ורציפה.

מחסני החירום הנייחים מהווים את העתודה הלוגיסטית והאסטרטגית של המועצה. מחסן החירום נועד לאחסן מלאי גדול ומגוון של ציוד, שישמש את הרשות לאורך ימים ואף שבועות. כמו-כן, מלבד המענה לטווח ארוך יותר שמחסני החירום מאפשרים למועצה, מחסני החירום מאפשרים למועצה גם להפחית את התלות שלה בגורמים חיצוניים (לאומיים או אזרחיים) במקרים קיצוניים של בידוד המועצה וחסמת אפשרות ההגעה מבחוץ.

במחסני החירום יש לצבור מלאי אסטרטגי של אספקת מזון ומים (לרבות מלאי של מנות קרב ומכלים/בקבוקי מים), ציוד מחסה ומחנאות לציבור (לרבות אוהלים, שמיכות, מזרנים, מיטות שדה ואף ציוד היגיינה), ציוד חילוץ כבד וגיבוי של ציוד קל ומתכלה, תשתיות גיבוי (גנרטורים בגדלים שונים, מצברי חשמל, פתרונות תקשורת לוויינית ועוד) וכד'.

מחסני חירום אלה קריטיים לתפקודה השוטף והרציף של המועצה במצבים ממושכים ו/או רחבי היקף, בהם יש צורך באספקה רציפה של משאבים חיוניים לאוכלוסייה ולכוחות ההצלה. יכולתם של המחסנים לשמור על נגישות ואספקה תלויה במיקומם האסטרטגי, במיגון שלהם ובהכשרת כוח אדם ייעודי.

הביקורת בחנה את נושא מחסן החירום מתוך הבנה שמדובר במועצה מקומית תעשייתית ללא תושבים, ולכן הדרישות, היקף הציוד והאמצעים הנדרשים מותאמים לאופי המועצה ולתפקידה הייחודי במענה לאירועי חירום.

אוגדן לממונה ביטחון ברשות המקומית (פברואר 2022) מגדיר את ההנחיות הכלליות למחסן החירום הרשותי.

3.6.2 ממצאים

א. סוג הבניה הנדרש

1. מחסן החירום הרשותי הוא מבנה מקורה וסגור מכל עבריו.
2. ניתן לבנותו בבניה קונבנציונלית ["בניה רטובה"] מבטון ובלוקים, בנייה מתועשת. או בנייה מפנל מבודד [לא איסכורית או פח לא מבודד].
3. רצפת בטון מוחלק או ש"ע התואמת לעומס הציוד.
4. חלונות רפפה מתכת מוגני פריצה, לאורזור ושחרור עשן על פי תקן.

5. דלת כניסה ראשית: דלת כפולה ברוחב 2.5 מטר לפחות, גובה 2.5 מ' המיועדת לכניסת נגררים. ללא מדרגת כניסה, על מנת לאפשר כניסת נגררים ועגלות ציוד.

בדיקת הביקורת העלתה, כי המחסן בנוי בהתאם לסוג הבניה הנדרש, כן נמצא כי המבנה נבנה ללא חלונות וכי במחסנים הותקנו מערכות לשחרור עשן ובדלת הכניסה ישנה רפפת מתכת.

להלן תגובת ס. מהנדס המועצה לממצא זה:

כך תוכנן המבנה, אין כלל חלונות במחסני המועצה. חלף זה בכל המחסנים קיימת מערכת לשחרור עשן. יחד עם זאת דלת המחסן הינה דלת רפפה.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת ס. מהנדס המועצה לממצא זה:

הביקורת מקבלת את תגובת ס. מהנדס המועצה, והממצא תוקן בהתאם.

נמצא, כי מידות דלת הכניסה הראשית אינן תואמות את הדרישות שנקבעו במסמך התכנון. הדלת הקיימת אינה ברוחב מינימלי של 2.5 מטר ובגובה של 2.5 מטר, יחד עם זאת גודל הפתח מתאים לנגררים הנמצאים בבעלות המועצה.

להלן תגובת המועצה לממצא זה:

בהתאם לאופי המועצה נקבעו מפרטי הנגררים. כלל הנגררים הינם קטנים 2.5 מטר ולכן לא נדרש בפועל רוחב כאמור.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת ס. מהנדס המועצה לממצא זה:

הביקורת מקבלת את תגובת המועצה, והממצא תוקן בהתאם.

ב. מידות המחסן:

המידות המצוינות לעיל הן מידות המינימום למבנה מחסן חירום רשותי.

1. במועצה מקומית שטח המחסן יהיה 120 מ"ר המחסן ייבנה בהתאם לאופי הרשות ולציוד החירום שהרשות אמורה להחזיק (ההדגשה לא במקור).
2. גובה מינימלי של המבנה 2.5 מטר.
3. המבנה יוצב בתוך חצר סלולה ומגודרת בהתאם לצרכי הרשות.
4. שער ברוחב 4 מ' לפחות [רצוי 2 כניסות ויציאות].
5. דוגמה לתכולה: ציוד ונגררי מים, גרור חפ"ק, גרור תאורה, גנרטור חירום, ערכת סעי"ר, ציוד פס"ח (מזרונים ושמיות), ציוד מיגון אישי לעובדי הרשות, גרור כיבוי אש, ציוד חירום נוסף.

הביקורת מציינת, כי גובה המבנה עומד בדרישות (מינימום 2.5 מטר) והוא ממוקם בתוך שטח המועצה, כאשר השער ברוחב העולה על 4 מטר. הביקורת מציינת, כי שטח המחסן קטן מ-120 מ"ר אולם הביקורת סבורה, כי מאחר שמדובר ברשות מקומית תעשייתית ללא תושבים, גודל המחסן מספק את צרכי הרשות מבחינת תכולת ציוד החירום הנדרשת.

ג. הגישה למחסן:

1. גישה סלולה ללא מכשולים דרכה ניתן להעביר גרורים אל המחסן.
2. גישה פתוחה לשעת חירום – יש להציב שילוט שיאסור חניה בפתח המחסן.

3. הגישה למחסן תאפשר תמרון של רכב עם עגלה.

ד. שילוט:

יש להציב שלט בגודל 60X40 ס"מ בחזית המחסן – "מחסן חירום רשות".

ה. מידוף:

במחסן יותקנו מדפים תעשייתיים לעומס קל ובינוני, המותאמים לציוד הרשות.

ו. חשמל ותאורה:

המחסן יחובר לרשת החשמל. במחסן יותקן לוח חשמל תקני. תאורת פנים, ותאורת חוץ, שקעי עבודה. הכנה למזגן בפינת עבודה כולל נקודת חשמל וניקוז. שקעי טעינה לנגררים מקצועיים [נגרטורים וכו'].

הביקורת העלתה, כי הגישה למחסן תקינה, סלולה וללא מכשולים, ומאפשרת מעבר ותמרון של גרורים ורכב עם עגלה בהתאם לדרישות. עוד נמצא, כי במחסן הותקנו מדפים תעשייתיים לעומס קל ובינוני, המותאמים לציוד הרשות. המחסן מחובר לרשת החשמל, מותקן בו לוח חשמל תקני, תאורת פנים ושקעי עבודה, וכן בוצעה הכנה למזגן בפינת העבודה כולל נקודת חשמל וניקוז. בנוסף, קיימים שקעי טעינה לנגררים מקצועיים ותאורת חוץ כנדרש. כלל הדרישות בתחום החשמל והתאורה נמצאו תקינות. עם זאת, לא הוצב שילוט האוסר חניה בפתח המחסן, דבר שעלול להקשות על גישה מהירה בשעת חירום.

מצ"ב תמונות של מחסן החירום מצידו הפנימי והחיצוני



להלן תגובת ס. מהנדס המועצה לממצא זה:

לגבי השילוט, מבחינת מיקום אין גישה לחניות ולכן התייחס הצורך. ביתר המחסנים מוצבים שלטים האוסרים על החניה.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת ס. מהנדס המועצה לממצא זה:

הביקורת אינה מקבלת את תגובת ס. מהנדס המועצה לעניין הצורך בשילוט, וזאת מאחר שנצפו רכבי מועצה החונים במקום ומגבילים את הגישה.

ז. מערכת אזעקה:

במחסן תותקן מערכת אזעקה תקנית עם חייגן, על פי דרישות הביטוח של הרשות.

ח. ביטוח תכולה:

על הרשות חלה חובה לבטח את המחסן ותכולתו.

נמצא כי תכולת המחסן מבוטחת בהתאם לדרישות הביטוח של הרשות. בנוסף, לא קיימת דרישה מצד חברת הביטוח להתקנת מערכת אזעקה במחסנים, ולכן אין חריגה מהנחיות הביטוח בנושא זה.

ט. רשימת ציוד (מלאי):

המחסן יוחזק נקי ומסודר בכל עת. יש לתלות בצדה הפנימי של דלת הכניסה למחסן רשימה של ציוד החירום המאוחסן בו.

הביקורת ביקרה במחסן במספר מועדים שונים, בכל המקרים נמצא, כי המחסן נקי ומסודר. כן יצוין, כי רשימות הציוד נמצאות בנגררים הייעודיים בהם מאוחסנים הציודים השונים בהתאם לייעודם.

להלן תגובת ממונה חירום וביטחון לממצא זה:

הציוד הועבר לנגררים הרלבנטיים ויש בכל נגרר טופס מסודר עם רשימת הציוד כולל תאריך הבדיקה.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת ממונה חירום וביטחון לממצא זה:

הביקורת מקבלת את תגובת ממונה חירום וביטחון, והממצא תוקן בהתאם.

י. ניהול מעקב הוצאה והכנסה של ציוד:

יש לנהל רישום מעקב אחר הכנסה והוצאה של ציוד מהמחסן.

הביקורת מציינת כי כלל פעולות ההוצאה וההכנסה של ציוד מהמחסן מנוהלות באופן מסודר על ידי מנהל המחסן של המועצה והקב"ט, לרבות ביצוע ספירת מלאי שנתית.

יחד עם זאת, נמצא מקרה חריג שבו נלקח פטיון ממחסן המועצה ללא כל תיעוד מצד עובד המועצה שהיה אחראי בזמנו על מחסן החירום. הביקורת מציינת כי המקרה נבדק, העובד אינו מועסק עוד במועצה, ובוצעה הפקת לקחים למניעת הישנות מקרים דומים בעתיד.

יא. ניהול מעקב אחר בדיקת הציוד:

1. באחריות ממונה חירום ובטחון ברשות ביצוע ביקורת שבועית במחסן.
2. יש לבצע פעולות אחזקה וניקיון בציוד המחסן לפחות אחת לשבועיים או בהתאם להנחיות היצרן, ע"מ להבטיח תקינותו בחירום.

3. חצר המחסן ודרכי הגישה אליו יהיו נקיות מעשבייה, לכלוך או מכשולים.

נמצא כי מתקיימות פעולות אחזקה וניקיון בצידוד המחסן בהתאם להנחיות, וכן חצר המחסן ודרכי הגישה אליו נקיות מעשבייה, לכלוך או מכשולים, כנדרש. כמו כן, מתבצעות ביקורות שוטפות על ידי קב"ט המועצה.

להלן תגובת ממונה חירום וביטחון לממצא זה:

ביקורת מחסן לא אמורה להתבצע על ידי ממונה החירום שהוא מנהל המחלקה, אלא על ידי רכז שטח בלבד, כרגע מתבצעת הביקורת על ידי קב"ט המועצה באופן שוטף ומעבר לנדרש.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת ממונה חירום וביטחון לממצא זה:

הביקורת מקבלת את תגובת ממונה חירום וביטחון, והממצא תוקן בהתאם.

יב. מפתח חירום למחסן:

מפתחות למחסן חירום יהיו בידי הקב"ט (ממונה חירום ובטחון) ובארון מפתחות במרכז ההפעלה. שימוש במפתח מחייב אישור הקב"ט ובהיעדרו אישור ראש הרשות.

מבדיקת הביקורת נמצא, כי מפתח החירום למחסן אכן מצוי בידי הקב"ט וכן בידי ממונה הביטחון בהתאם לדרישות. בנוסף, קיים מפתח נוסף המאוחסן בארון המפתחות שבמרכז ההפעלה. עם זאת, בעת שהמנהל האחראי על מוקד ההפעלה יוצא לביתו, המשרד שלו ננעל, דבר שמונע גישה למפתח בזמן שמנהל המוקד אינו נמצא במועצה. מצב זה עלול לפגוע בזמינות המפתח בעת אירוע חירום.

להלן תגובת ממונה חירום וביטחון לממצא זה:

הנושא טופל והמפתחות עברו לארון בכניסה למוקד שהוא נעול עם מפתח אצל המפעילים.

להלן תגובת מנהל אגף תפעול לממצא זה:

במוקד קיים ארון מפתחות נפרד, לשימוש בחרום. מפתחות של חדרי חשמל/שרתים/גנרטורים ומחסנים. לאור החלפת המנעולים ע"י הביטחון, צביקה יבקש מג'קי דרמון לשים מפתחות תואמות למחסנים.

להלן התייחסות הביקורת לתגובות לממצא זה:

הביקורת מקבלת את תגובות ממונה חירום וביטחון ומנהל אגף תפעול, ומברכת על תיקון הליקוי.

3.7 החפ"ק הרשותי במוכנות לשעת חירום

3.7.1 רקע

החפ"ק הרשותי (חבורת פיקוד קדמי) מהווה רכיב מרכזי במערך הניהול והשליטה של המועצה המקומית בעת אירועי חירום. תפקידו לאפשר לראש הרשות ולבעלי התפקידים המרכזיים לנהל את המענה לאירוע באופן בלתי אמצעי, מתוך קרבה לזירת האירוע, ובתיאום עם כלל הגורמים הפועלים בשטח – כוחות החירום, פיקוד העורף, משטרת ישראל, מד"א, שירותי כבאות והצלה ועוד.

החפ"ק הרשותי נועד לשמש שלוחה מבצעית של מרכז ההפעלה הרשותי (מרה"פ) בשטח, ומאפשר קבלת החלטות מהירה, גיבוש תמונת מצב עדכנית, קיום הערכות מצב והעברת הנחיות ישירות לצוותי השטח. הפעלת החפ"ק מתבצעת בהתאם להחלטת ראש הרשות, תוך התאמה לאופי האירוע ולצרכי המענה, והוא כולל צוות ייעודי, אמצעי שליטה, תקשורת, מחשב וציוד לוגיסטי.

הביקורת בחנה את מוכנות המועצה להפעלה ותחזוקה של החפ"ק הרשותי, לרבות עמידה בדרישות התקן, איוש בעלי תפקידים, זמינות ציוד, קיום תרגולים והשתלבות החפ"ק בתהליכי קבלת ההחלטות ובניהול האירוע בשטח.

הערכת מוכנות החפ"ק מהווה נדבך חשוב ביכולת המועצה להעניק מענה מיטבי לאירועי חירום, לשמור על בטחון האוכלוסייה ולצמצם את הפערים בתפקוד בעת משבר.

3.7.2 ממצאים

א. אחראי פתיחת חפ"ק

בפסקה יג' לתיק האב נקבע, כדלהלן:

"החפ"ק (חבורת הפיקוד הקדמית) הרשותי מיועד לאפשר לראש הרשות, או למי מטעמו, להתרשם משטח האירוע ומהנעשה בו התרשמות בלתי-אמצעית ולנהל ממנו את כוחות הרשות המקומית אשר משולבים במתן סיוע באירוע;"

נמצא כי, בסעיף 5.1 באוגדן של המועצה נכתב כדלקמן "החלטה על פתיחת חפ"ק מועצה באחריות מנכ"ל המועצה ובהיעדרו מנהל תורן". הביקורת מציינת, כי בהתאם לכתוב בתיק האב, האחריות לפתיחת חפ"ק המועצה היא בידי רה"מ ולא בידי מנכ"ל המועצה.

להלן תגובת מנכ"ל המועצה לממצא זה:

תוקן בהתאם לדרישות ההנחיות, קרי, באחריות ראש המועצה.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת מנכ"ל המועצה לממצא זה:

הביקורת מקבלת את תגובת המנכ"ל ומברכת על תיקון הליקוי.

ב. תפקידי החפ"ק הרשותי

פיסקה יג' בפרק ג' לתיק האב מגדירה את ההיערכות בשגרה להפעלת החפ"ק הרשותי:

"ארגון החפ"ק - יש להכין מראש רכב גדול (רכב ייעודי לחפ"ק) או גרור שעליו מותקנים כל אמצעי התקשורת ועזרי המטה הדרושים לניהול אירוע בקרבת זירת ההתרחשות;"

בדיקת הביקורת העלתה, כי במועצה קיים נגרר ייעודי לטובת חפ"ק המועצה. יצוין לחיוב, כי לאחרונה עבר החפ"ק שיפוץ יסודי וחידוש האמצעים הנדרשים לתת מענה.

מצ"ב תמונה של החפ"ק החדש



ג. תרגול החפ"ק

תרגול החפ"ק (לפחות פעם בשנה) כולל הפעלת החפ"ק, פריסתו בשטח, תרגול בעלי תפקידים שחברים אליו מהרשות המקומית;

הביקורת מציינת, כי המועצה המקומית קבעה באוגדן החירום "אחת לחציון תבוצע בדיקה כללית של הציוד בעגלת החפ"ק. תרגול פריסת החפ"ק וניהול האירוע ממנו תבוצע במסגרת התרגילים השנתיים של המועצה בתיאום מול מנכ"ל המועצה ומנהל תורן. האחריות על ביצוע בדיקות ותרגולים הינה על ממונה חירום וביטחון."

נמצא, כי המועצה מבצעת תרגול חפ"ק כנדרש, לפחות פעם בשנה, הכולל הפעלת החפ"ק, פריסתו בשטח ותרגול בעלי התפקידים החברים אליו. התרגולים מתקיימים בהתאם להנחיות חוזר המנכ"ל ובתיאום עם גורמי החירום הרלוונטיים.

מצ"ב תמונה מתרגול פתיחת אוהל החפ"ק ביום 25.11.2025 שבוצע בנוכחות הביקורת:



ד. שיבוץ בעלי תפקידים היוצאים עם החפ"ק

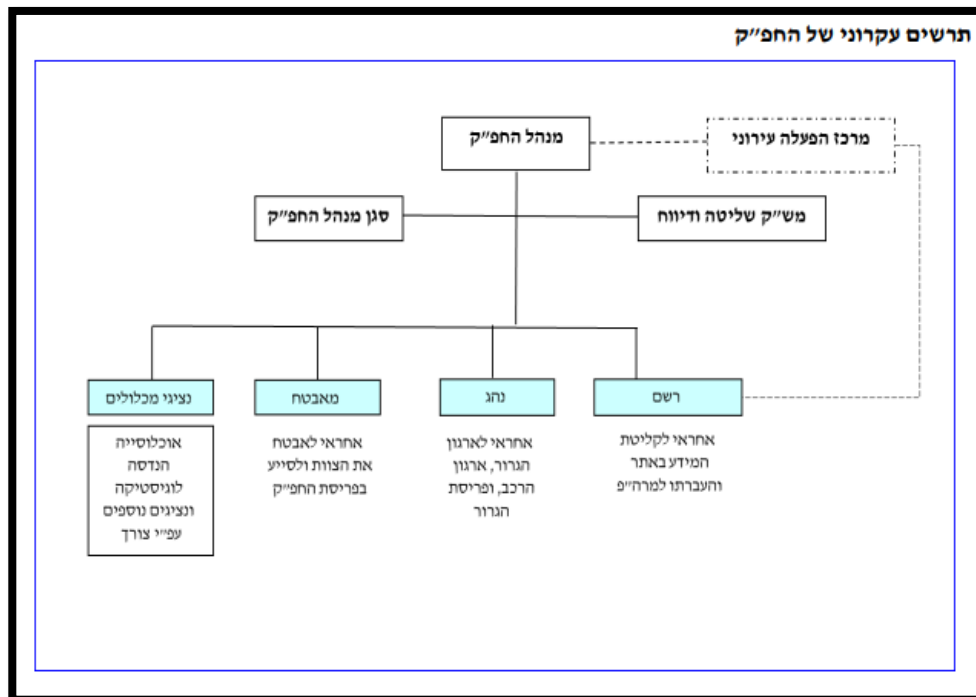
בתיק האב צוין, כי יש לקבוע מי הם בעלי התפקידים המשובצים ליציאה עם החפ"ק באירוע.

מעיון באוגדן החירום של המועצה נמצא, כי המועצה קבעה ושיבצה מראש את בעלי התפקידים היוצאים עם החפ"ק בעת אירועי חירום, בהתאם להנחיות המפורטות באוגדן החירום. השיבוץ כולל את כלל בעלי התפקידים החיוניים לניהול האירוע בשטח, דבר המאפשר מוכנות ארגונית ותיאום מיטבי בעת הפעלת החפ"ק.

ה. איוש החפ"ק

תיק האב קובע, כי

"יימונה צוות קבוע לחפ"ק שיכלול ארבעה אנשי צוות לפחות: מנהל חפ"ק, רושם אירועים (בדומה לסמב"ץ בצה"ל), נהג ומאבטח; בנוסף יצטרפו לחפ"ק בעלי תפקידים מהרשות המקומית בתחומים הרלוונטיים לאירוע (לדוגמה: נציג מכלול האוכלוסייה, מהנדס, נציג מכלול הלוגיסטיקה והתפעול), בעלי תפקידים אלו יצטרפו לחפ"ק אד-הוק באירוע".



הביקורת נוכחה, כי במצב חירום, החפ"ק (חדר פיקוד קדמי) מאויש בפועל על ידי שני אנשי צוות בלבד: קב"ט ורכז שטח. מאחר וכיום אין רכז שטח במועצה, מי שמצטרף להפעלת החפ"ק הוא שוטר או ממונה ביטחון³ מצב זה יוצר פער משמעותי בכוח האדם הנדרש להפעלה מיטבית של החפ"ק, כפי שמוגדר בתרשים הארגוני המופיע בתיק האב.

3 יצוין כי, עובר למועד כתיבת טיוטת דו"ח הביקורת, השוטר המשובץ במועצה יצא לגמלאות ועדיין לא הגיע שוטר חדש.

להלן תגובת ממונה חירום וביטחון לממצא זה:

לא היה באגף רכז שטח והמשרה היא בתהליך גיוס וברגע שנגייס הוא יצטרף לצוות, למיטב ידעתי אמורים להיות בחפ"ק 4 בעלי תפקידים הרביעי צריך לבוא מהתפעול/הנדסה/הגנ"ס.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת ממונה חירום וביטחון לממצא זה:

אין בתגובה זו כדי לשנות את ממצא הביקורת.

1. אמצעים

- בפסקה יג' בפרק ג' לתיק האב נקבעו האמצעים שצריכים להיות בחפ"ק כדלהלן:
1. החפ"ק יכול להיות מותקן על גבי עגלה נגררת תקנית (כושר נשיאה 700ק"ג) המיועדת להיות גרור לכל רכב בעל "תפוח גרירה" תקני או רכב ייעודי לחפ"ק שבו כל המרכיבים, כולל מקום לביצוע הערכת מצב;
 2. החפ"ק יכול ציוד משרדי (שולחנות, כיסאות, לוחות מחיקים ולוחות עזרים) שיאפשרו עבודת מטה בשטח;
 3. לחפ"ק יהיו אמצעי קשר ומחשוב לפעולה מול הכוחות בשטח והמרה"פ הרשותי (מכשירי קשר, יכולת התחברות קווית, קשר ייעודי וחיבור למרשתת);
 4. לחפ"ק תהיה יכולת הספקת כוח עצמאית המבוססת לפחות על שני גנרטורים בנזין (של 7KVA ושל 1KVA) בנוסף יכול החפ"ק ערכת תאורה ניידת (יכולת להאיר את שטח האירוע) והתקני תאורה באוהל החפ"ק;
 5. בחפ"ק יימצאו העזרים הדרושים לניהול האירוע (מפות, טבלאות, נתונים) ואמצעי השליטה הדרושים להפעלת יחידות הרשות;
 6. החפ"ק יצויד במחשב נייד ובתיק נתונים המכיל את מערכות המידע והנתונים העיקריים הדרושים
 7. אם יוחלט להציב נציג של הרשות המקומית בחפ"ק האחד, יש לציידו במחשב נייד, בתיקי הנתונים הדרושים ובאמצעי תקשורת.

מצ"ב תרשים שמסכם את הציוד הנמצא בחפ"ק

מוכנים לכל תרחיש: ציוד חפ"ק המועצה

חשמל, תאורה וסיוע

ציוד תומך מבצע: אמצעים להבטחת פעילות רציפה בכל תנאי ותגובה ראשונית.



תאורה ועזרה ראשונה: 2 עמודי תאורה ניידים ותיק עזרה ראשונה ברמת חובש.

מקורות כוח: גנרטור ג'ריקן דלק 10 ליטר ועמדת טעינה למכשירי קשר.

שליטה, תקשורת ותצוגה

מערות ליבה: כלים טכנולוגיים לניהול מידע, תקשורת ותיאום בין גורמים.



קשר, תצ"א ומסך: מכשיר קשר נייד, תצלומי אוויר, עזרי שט"פ ומסך טלויזיה.

מחשבים ורשת: 2 מחשבים ניידים קשיחים ו-2 ראטרים ליצירת רשת מקומית.

הקמה ולוגיסטיקה

תשתית בסיסית: ציוד המאפשר הקמה מהירה של עמדת פיקוד פיזית בשטח.



עגלה לנייד ותיק ציוד משרדי: אמצעי נשיאה ואספקה בסיסית לעבודה שוטפת.

אוהל, שולחן ו-5 כיסאות: ריהוט מתקפל להקמת סביבת עבודה מוגנת.

הביקורת מציינת לחיוב כי החפ"ק מצויד היטב וכי הגורמים האמונים במועצה דאגו להשלים את החוסרים שהיו בצידוד של החפ"ק, עוד יצוין, כי חלק גדול מהצידוד נרכש לאחרונה במסגרת חידוש החפ"ק כגון: אוהל חפ"ק, מחשב נייד מוקשח, כסאות, מסך טלוויזיה וערכת תאורה ניידת, בנוסף, הביקורת נוכחה כי הצידוד מתוחזק ושמור היטב לרבות הגנרטור שעבר טיפול ובדיקת תקינות.

3.8 מערך ותקציב הג"א

3.8.1 רקע

היערכות המועצה לשעת חירום נשענת, בין היתר, על תכנון תקציבי מוקדם ומותאם להנחיות משרד הפנים ופיקוד העורף. תקציב הג"א (התגוננות אזרחית) מהווה כלי מרכזי להבטחת מוכנות המועצה להתמודדות עם מצבי חירום, ומאפשר מימון פעולות, רכישת ציוד, אחזקה ושיפור תשתיות החירום.

בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית תשי"א 1951, סעיף 10א, ולחוזר המנכ"ל, על המועצה לכלול בתקציבה השנתי סעיפים ייעודיים לכיסוי ההוצאות הנדרשות לצורך שמירה על כשירות מערך ההתגוננות האזרחית בתחומה. תכנון התקציב וביצועו נבחנים לאור ההנחיות המפורטות בחוזר, תוך התאמה לצרכי המועצה, גודל האוכלוסייה, מספר המקלטים ומאפיינים ייחודיים נוספים.

תקציב הג"א נועד להבטיח את מימון הפעולות, הציוד, האחזקה וההיערכות הנדרשים לשמירה על בטחון האוכלוסייה, תוך התאמה להנחיות פיקוד העורף ומשרד הפנים. תהליך גיבוש התקציב מתבצע בשיתוף פעולה בין הרשות המקומית לבין גורמי החירום והבטיחות, ומותאם לגודל הרשות, מאפייניה וצרכיה הייחודיים.

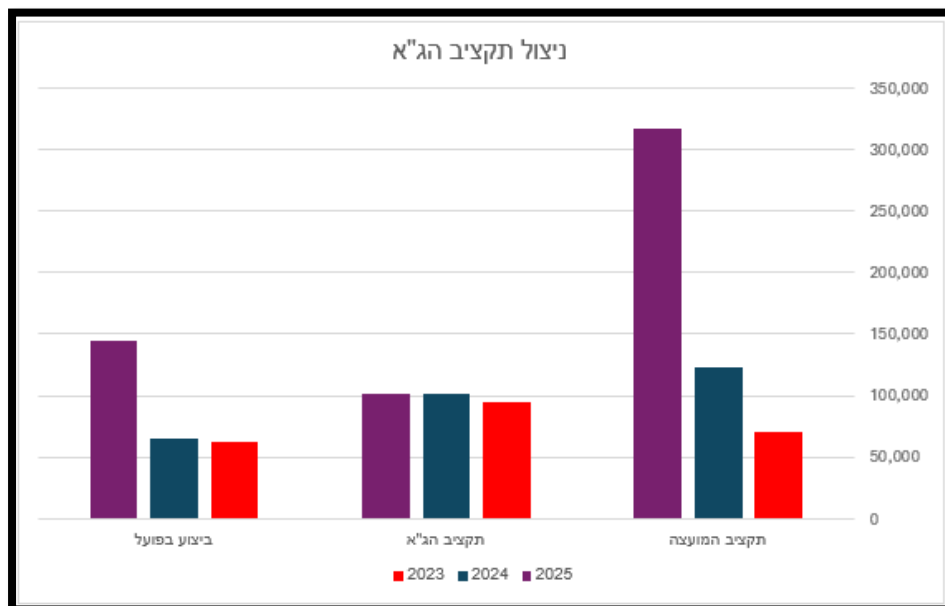
יודגש, כי הביקורת בחנה את נושא תקציב הג"א מתוך נקודת הנחה שמדובר במועצה מקומית ללא אוכלוסייה, כאשר התקציב הוא פנימי בלבד ואינו נתמך בסיוע חיצוני.

3.8.2 ממצאים

הביקורת בחנה את תקציב הג"א במועצה לשנים 2023-2025

להלן טבלה ותרשים המתארים את נתוני תקציב הג"א (בש"ח) לשנים אלו:

שנה	תקציב המועצה	תקציב הג"א	ביצוע בפועל	פער תקציב מועצה-ביצוע	פער תקציב הג"א-ביצוע
2023	70,000	94,700	62,923	7,077	31,777
2024	123,000	102,000	65,050	57,950	36,950
2025	317,500	102,000	144,872	172,628	-42,872



מניתוח התקציב לשנים שנבדקו נמצא, כי בשנת 2025 נרשמה עלייה משמעותית הן בתקציב המועצה והן בביצוע בפועל של תקציב הג"א. מגמה זו משקפת השקעה ניכרת בתחום הביטחון והיערכות לשעת חירום, ומעידה על מחויבות המועצה לשיפור מוכנותה והבטחת רציפות תפקודית במצבי חירום.

א. ניצול תקציב המועצה

בכל השנים שנבדקו (2023–2025), המועצה לא ניצלה את מלוא התקציב שהוקצה על ידה לצורך פעולות הג"א. מצב זה מצביע על פער בין תכנון התקציב לבין יישומו בפועל.

ב. ניצול תקציב הג"א בהתאם להנחיות פיקוד העורף

בשנים 2023 ו-2024, המועצה לא ניצלה את מלוא תקציב הג"א שנדרש בהתאם להנחיות פיקוד העורף. הדבר עלול להשליך על רמת המוכנות לשעת חירום. בנוסף, קובע חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 5.1.6.1 כי במידה והרשות המקומית לא ניצלה עד סוף שנת התקציב את סכומי תקציב הג"א המקומי, כולו או מקצתו, בהתאם להוראות שבתקציב – רשאי שר הפנים להורות כי הסכום שלא הוצא יירשם בפנקסיה כחוב המגיע להג"א. אם החוב לא ישולם תוך חודשיים מיום מתן ההוראה, ניתן להורות על תשלומו לידי הג"א. מצב זה עלול לגרום להיווצרות חוב כספי למועצה המקומית, עם השלכות על תקציב עתידי.

להלן תגובת הגזברית לממצא זה:

המועצה איננה מתוקצבת בפועל ע"י פקע"ר מאחר ואין לנו תושבים. המועצה מעמידה לזכות עצמה תקציב ממקור עצמי, ועושה שימוש עפ"י צרכי המועצה בלבד. לעתים לא ממומש התקציב העצמי במלואו.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת ממונה חירום וביטחון לממצא זה:

אין בתגובה זו כדי לשנות את ממצא הביקורת. בעניין זה הביקורת מציינת, כי גם כאשר תקציב הג"א הינו ממקורות עצמיים, הרי שהמועצה מחויבת לנהל בהתאם לכללים הנוגעים לתקציב זה.

ג. התאמת מבנה תקציב הג"א לצרכים הייחודיים של הרשות

מסקירת הסעיפים בתקציב הג"א, עולה כי, מבנה התקציב כמעט ואינו משתנה משנה לשנה, ואינו מותאם למבנה הייחודי של המועצה ולצרכים המעשיים בשטח. מצב זה ככל הנראה תורם לחוסר ניצול מלא של התקציב, שכן סעיפי התקציב הקבועים אינם משקפים את האתגרים והמאפיינים הייחודיים של הרשות. הביקורת מציינת, כי בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 5.1.6.1, קיימת אפשרות לנצל סעיפים ייחודיים כגון "צרכים ייחודיים", המאפשרים התאמת ההוצאות למבנה הרשות. בנוסף, סעיף 8 בחוזר (כפי שמופיע בתמונה) קובע כי: "רשות הסבורה שסעיפי התקציב הכלולים בתניה אינם תואמים את הצרכים והאפשרויות העומדות לרשותה, תפנה בבקשה למנהל לשירותי חירום במשרד הפנים לקבלת המלצה לשינויי ההרכב של סעיפי התקציב. מפקד הג"א יבחן את ההמלצה וינתח בהתאם. הממונה על המחוז במשרד הפנים יאשר את השינוי בתקציב לאחר התייעצות עם מנהל המינהל לשירותי חירום במשרד הפנים". משמעות הדבר היא שהמועצה יכולה וצריכה להפעיל חשיבה לשינוי מבנה התקציב, כדי להבטיח ניצול מיטבי של התקציב ולהתאימו לצרכים האמיתיים.

להלן תגובת הגזברית לממצא זה:

תקציב הג"א הינו גנרי ונקבע ע"י פקע"ר, ככל ויש צורך בהתאמה ייחודית, גורמי המקצוע נדרשים לדייק צרכים בתיאום עם פקע"ר. אגף הגזברות מקבל טופס מובנה.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת ממונה חירום וביטחון לממצא זה:

אין בתגובה זו כדי לשנות את ממצא הביקורת.

3.9 ריתוק משקי חוזים והתקשרויות בחירום

3.9.1 רקע

היערכות המועצה לשעת חירום אינה מתמצה בתכנון תפעולי ותשתיות פיזיות בלבד, אלא מחייבת גם יצירת מנגנוני התקשרות משפטיים ומנהליים אשר יבטיחו את הרציפות התפקודית של המועצה. החוזים וההסכמים עם ספקים וקבלנים מהווים אבן יסוד במערך זה, שכן באמצעותם ניתן להבטיח את המשך אספקת השירותים החיוניים גם בעיתות משבר, מלחמה או מצב מיוחד בעורף. הביקורת בחנה את מוכנות המועצה בכל הנוגע להתקשרויות ולחוזים לשעת חירום. בדיקה זו התמקדה בקיומם של הסכמים תקפים המעגנים את אספקת השירותים החיוניים, ובחנה את הלימת פעילות המועצה לנהלים המחייבים בנושא ריתוק משקי של ספקים ומצבת כוח אדם חיונית. בד בבד, נבדקו קיומן של בקורות שוטפת על עדכניות החוזים, תוקפם והיקפם, וכן את העמידה בדרישות החוק גם בזמן חירום.

3.9.2 ממצאים

א. מפעל חיוני

פיסקה ז' בפרק ח' לתיק האב קובעת את הצורך בהגדרת מפעלים חיוניים ברשות המקומית:

- ספקים יוגדרו כ"מפעלים חיוניים" לשם הפעלת הספקת מוצרים ושירותים חיוניים;
- מפעל חיוני הוא כל מפעל או חלק ממנו, הפועל, או שאפשר להפעילו, לצורכי הגנת המדינה או ביטחון הציבור, או לקיום הספקת מוצרים ושירותים חיוניים, ושאושר לעניין זה בצו ע"י שר העבודה בהתייעצות עם שר הביטחון (ובתיאום עם רח"ל);
- מפעלים חיוניים יעבדו בחירום (בהתאם להוראות ההתגוננות של פקע"ר) ועובדיהם ירותקו למפעל; קבלני המשנה וצידם, החיוניים לתפקודו של המפעל החיוני ירותקו גם הם;
- הגורם המרתק (כוח אדם) הוא משרד העבודה והרווחה באמצעות המשרד הממשלתי הרלוונטי;
- מרבית שירותי הממשלה (באמצעות "רשויות יעודיות") והרשות המקומית אושרו כמפעל חיוני;
- כאשר הרשות מעוניינת להגדיר את אחד מספקיה כמפעל חיוני עבור קבלת שירותים ממנו בשעת חירום, עליה לפעול מול משרד העבודה והרווחה להגדרתו כמפעל חיוני.

הביקורת העלתה, כי המועצה מחזיקה רשימה עדכנית של מפעלים חיוניים המאושרים על ידי משרד העבודה והרווחה, בהתאם לדרישות החוק והנהלים. הרשימה כוללת את פרטי הספקים, תחומי השירות החיוניים, הרשימה נשמרת במערכת המועצה, מתעדכנת באופן תקופתי, ומאושרת מול משרד העבודה והרווחה.

ב. תהליך מימוש ריתוק משקי

התהליך נועד להבטיח זמינות שירותים חיוניים לרשות המקומית בשעת חירום. הוא כולל פנייה לספקים קיימים או ייעודיים, הגדרת צרכים, שריון תקציב והסדרת התקשרות (לרבות מכרזים או פטור ממכרז). לאחר מכן, הרשות פונה למשרד העבודה והרווחה לקבלת הכרה בספק כ"מפעל חיוני". הספק נדרש למפות רמות שירות, לגזור תקן חירום ולהעביר רשימות עובדים חיוניים לאישור המשרד. לאחר בדיקות מול גופים אחרים (צה"ל, משטרה וכו'), מונפקת תעודת "מפעל חיוני" והעובדים מקבלים כתבי מינוי. הרשות והספק מחויבים לתחזוקה שוטפת של הרשימות, תרגילי חיוג ובקרה על עדכניות הנתונים כדי להבטיח מוכנות מלאה.

ממצאי הביקורת מעלים כי הרשות פועלת באופן סדיר ותקין להבטחת מצבת כוח האדם ושירותי החירום. נמצא כי בראשית שנת 2026 השלימה המועצה את עדכון רשימת העובדים המרותקים והעבירה אותה לאישור משרד העבודה והרווחה, תוך עמידה מלאה בדרישות הרגולטוריות. בנוסף, הביקורת מציינת לחיוב את הקפדת הרשות על העברת רשימות נותני השירותים מעת לעת לצורך הגדרתם כ"מפעל חיוני". פעולות אלו מעידות על ניהול פרואקטיבי המבטיח את מוכנות המועצה למתן מענה רציף וחיוני בעתות משבר.

א. הארכת תוקף חוזים והגדלת היקפם

בסעיף 11 וכן בסעיף 15 לפרק ח' בתיק האב נקבעו התנאים המאפשרים להאריך תוקף חוזים בשעת חירום:

- החוזים כאמור הינם פועל יוצא של תהליך התקשרות (מכרזי או אחר) אותו קיימה הרשות, ולכן אם ברצונה להגדיל את תכולות העבודה של הספק, או להאריך את תוקפם, יובא הדבר לדיון מחודש בוועדה למסירת עבודות פטורות ממכרז, והיא תקבע אם לאשר את ההגדלה, או לתת את העבודה לספק אחר;
- חוזים שאושרו בנוהל הצעות מחיר באגפים לא יוארכו.
- עבור הארכת תוקפם של חוזים קיימים, מחויבת הרשות לוודא כי קיים אישור תקציבי להארכת החוזה. חוזים אשר עלותם גבוהה מהסכום החייב במכרז, יובאו לדיון בוועדה להארכת תוקפם של חוזים כמתחייב בחוק. חוזים שעלותם מתחת לסכום המחייב מכרז בחוק יאושרו על ידי אגפי הרשות בוועדה שתכלול את מנהל האגף או סגנו למנהל וכספים, העוזר לכספים ומנהל המחלקה הנוגעת בדבר.
- שעת מלחמה, או מצב מיוחד בעורף, אינו מהווה פתח לאי מימוש פיקוח כמתחייב בחוק; כלל תהליכי ההרכשה וההתקשרויות אותן מקיימת הרשות, יהיו כפופים גם בשעת חירום לנוהלי הרכש הקיימים ברשות, על פי חוק, ויהיו נתונים לביקורת לאחר מעשה ע"י מנגנוני הבקרה הקיימים ברשות ולמנגנוני בקרה ממשלתיים אחרים.

במסגרת הביקורת נדגמו מספר חוזים מהתקופה הרלוונטית (מכרזים שהחלו בשנת 2019) לצורך בחינת הארכות התקשרויות במהלך הוראת השעה של מלחמת חרבות ברזל. מהבדיקה עולה כי לא נמצאו מקרים של הארכת התקשרויות ללא אישור ועדת הרכש, והארכות שבוצעו נעשו בהתאם להוראות החוק והנהלים.

ב. חוזה עתידי

החוזה העתידי הוא כלי רכש הקיים בידי הרשות, בו מתחייבת הרשות לרכוש מוצרים ושירותים במחיר קבוע מראש, בהינתן תנאים אשר נקבעו בחוזה. יתרונותיו של כלי זה הם בנטל הכלכלי הנמוך הרובץ על הרשות כאשר התנאים לא מתקיימים, מכיוון שאז הרשות אינה נדרשת לשלם בעבור השירות, ומאידך גיסא קיימת בידיה האופציה להפעלת השירות, או לקבלת המוצר, כאשר היא חפצה בכך. המחויבות הכספית של החוזה העתידי תוגדר בין הספק לרשות ותהיה נמוכה מאוד (לרוב, עד 10% מערך החוזה) אותו תעביר הרשות לידי הספק בכל מקרה, גם אם האופציה לא מומשה.

ג. רכישות במזומן וקופה קטנה

ככלל, תקיים הרשות המקומית הליכי רכש כמתחייב מחוק חובת המכרזים, לרבות הוצאות בלתי מתוכננות מראש, הקמת מאגר ספקים וכיו"ב יחד עם זאת, לרשות תהיה קופה קטנה, אשר תאפשר לה רכש במזומן של מוצרים או שירותים, אשר הצורך בהם מתפרץ, ולא היה ניתן להכנה ולחיזוי מראש. ככלל, ייקבע היקף הרכישה במזומן על ידי הרשות בנהלים פנימיים ויאושר במנגנוני האישורים הקיימים באותה רשות. כעיקרון, היקף הרכישות במזומן, או ע"י הקופה הקטנה יהיה נמוך, ובכל מקרה לא יהווה מסלול עוקף להתקשרויות או רכישות אשר עבורם הרשות לא קיימה הליך מכרזי, ולא מימשה חוזים נצורים והכנות למשק לשעת חירום.

הביקורת מציינת, כי לדברי הגורמים האמונים ברשות המקומית לא קיימים חוזים עתידיים. עוד עולה, כי הרשות לא השתמשה בכספים מקופה קטנה לצרכי חירום.

3.10 רישוי עסקים למפעלים מסוכנים

3.10.1 רקע

רישוי עסקים למפעלים מסוכנים מהווה רכיב חיוני בהבטחת בריאות הציבור, שמירת איכות הסביבה והגנה על העובדים. מפעלים מסוכנים, כהגדרתם בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, ובתקנותיו, הם מתקנים תעשייתיים בהם קיימים תהליכים או חומרים העלולים להוביל לסיכון מהותי לסביבה או לבני אדם, לרבות חומרים רעילים, דליקים, קורוזיביים או נפוצים. הליך הרישוי נועד להבטיח עמידה בהוראות החוק, בתקנות ייעודיות ובסטנדרטים מחמירים שנקבעו על-ידי הרשויות המוסמכות.

רקע משפטי ורגולטורי

רישוי עסקים בישראל מוסדר בהתאם לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, ולתקנות מכוחו. בפרט, תקנות רישוי עסקים (מפעלים מסוכנים), תשנ"ג-1993, מגדירות הוראות מיוחדות למפעלים כאלה. התקנות כוללות התייחסות מפורטת לתשתיות, אמצעי בטיחות, מערכות ניטור, מניעה וטיפול באירועים חריגים, וניהול סביבתי מתקדם. הרשות המקומית הינה הגורם המרכזי לאישור העסק, תוך שיתוף פעולה עם משרד להגנת הסביבה, רשות הכבאות וההצלה, משרד הבריאות וגופים סטטוטוריים נוספים. מדיניות הרישוי והפיקוח נועדה לצמצם סיכונים בריאותיים, בטיחותיים וסביבתיים הכרוכים בהפעלת מתקנים ומפעלים מסוכנים, תוך הבטחת עמידה קפדנית בתקנים הרגולטוריים ובתקנות למניעת מפגעים. הסביבה ורשות הכבאות וההצלה.

מצ"ב תרשים המתאר את תהליך קבלת רישיון העסק במפעל מסוכן



3.10.2 ממצאים א. תיק מפעל

בעל מפעל מסוכן נדרש להכין ולהחזיק תיק מפעל, המשמש כמסמך מרכזי להתמודדות עם תקלות ותקריות פוטנציאליות שעלולות להתרחש במהלך תפעול המפעל, ואשר יש בהן כדי לסכן חיי אדם או את הסביבה. תיק זה מהווה כלי עבודה חיוני הן לשגרה והן בעת חירום.

תיק המפעל יכלול את הפרטים הבאים:

- תכנית ותיאור המפעל, פירוט החומרים המסוכנים הנמצאים בו, סימונם ודרכי הטיפול בהם.
- פירוט והגדרה של תקלות ותקריות אפשריות בתפעול השוטף של המפעל.
- אמצעים קיימים במערכות הייצור להגנה ומניעה של תקלות ותקריות, דוגמת אמצעי מיגון מפני התפוצצות, התלקחות או פיזור חומרים מסוכנים לסביבה.
- אמצעי בטיחות בתחומי המפעל, ובכלל זה מערכות התראה, ניטרול, ציוד ומיגון אישי, וכן מערך לגילוי וכיבוי אש.
- תכנית היערכות לטיפול בתקלות ותקריות, הכוללת פירוט אמצעי הנטרול ואופן הפעלתם, כוח האדם המיומן לתפעול אירועים חריגים, תכנית עבודה מסודרת להפעלת כוח האדם והציוד, ופרטי הקשר והדיווח לרשויות המוסמכות. העתק מתיק המפעל יועבר לרשות הרישוי, ויש לעדכן אותו מעת לעת בהתאם לצורך.

הביקורת דגמה 7 תיקים של מפעלים מסוכנים בתחום הרשות המקומית, בבדיקה נמצא כי בכולם נכללו המרכיבים הנדרשים בהתאם לתקנות רישוי עסקים למפעלים מסוכנים. התיקים כוללים תיאור המפעל, פירוט החומרים המסוכנים, ניתוח תרחישי סיכון, אמצעי מניעה והגנה, תכנית היערכות לחירום ופרטי דיווח לרשויות, כנדרש בתקנות.

ב. דיווח שנתי על מצאי חומרים מסוכנים

בעלי מפעלים מסוכנים מחויבים להגיש לרשות הרישוי, אחת לשנה ובמועדים נוספים לפי דרישה, דין וחשבון מפורט ומעודכן הכולל את כל המידע הנוגע לחומרים המסוכנים במפעל:

סוגי החומרים המסוכנים, הכמויות ואופן השימוש בהם בתהליכי הייצור. עדכונים על שינויים במערך הייצור ובשימוש בחומרים המסוכנים. תנאי אחסון החומרים המסוכנים, לרבות טמפרטורה, לחץ, סוגי אריזות, אמצעי הפרדה בין חומרים שונים, אזורי אחסון ודרכי גישה. אמצעים קיימים במערכות הייצור למיגון ומניעת תקלות ותקריות, בדגש על מניעת התפוצצות, התלקחות או פיזור לסביבה. אמצעי בטיחות במפעל – התראות, ניטרול, ציוד ומיגון אישי, מערכי גילוי וכיבוי אש. פירוט פליטות מזהמים מהמפעל לסביבה – מכלול השפכים, הרכבם וכמותם. רישום של תקלות ותקריות שאירעו בתקופת הדיווח. אימות ודיווח לרשויות

כל דיווח שנתי וכן תיק המפעל יאומתו בתצהיר חתום בידי בעל המפעל, המהווה הצהרה על נכונות המידע והפרטים המופיעים בדיווחים. רשות הרישוי מחויבת להעביר, על פי דרישה ובכפוף לתחומי אחריותם של הגורמים השונים, העתקי דין וחשבון ותיק המפעל למוסדות ולרשויות הרלוונטיות.

מבדיקת הביקורת עולה, כי המועצה אינה מקפידה לקבל מבעלי המפעלים המסוכנים את הדיווח השנתי המפורט כנדרש בתקנות רישוי עסקים למפעלים מסוכנים, וכן לא מתקבל תצהיר חתום המאמת את נכונות המידע בדיווח. היעדר קבלת הדיווחים והתצהירים פוגע ביכולת המועצה לפקח על השימוש בחומרים מסוכנים, לעדכן את תיקי המפעלים ולוודא עמידה בדרישות הבטיחות וההיערכות לחירום.

להלן תגובת המנכ"ל לממצא זה:

המועצה תוציא דרישה לקבלת דיווח שנתי בנושא חומרים מסוכנים במסגרת הדיווח השנתי הכולל.

להלן התייחסות הביקורת לתגובת ממונה חירום וביטחון לממצא זה:

אין בתגובת המנכ"ל כדי לשנות את ממצא הביקורת. יחד עם זאת הביקורת מברכת על הנכונות לתיקון הליקוי ותעקוב אחר יישום הצעדים בפועל.