

הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות

ועדת חירום וביטחון

2024

מהדורה שישית שבט התשפ"ד, ינואר 2024

אגף הכשרות: hachsharot@moin.gov.il
אתר הידע המוניציפלי: מרכז ידע מוניציפאלי (www.gov.il)

האמור בפרסום זה מהווה חומר עזר שנועד לסייע בלימוד הנושא. למען הסר ספק, אין הוא בא במקום הנחיות הניתנות על-ידי הגורמים המוסמכים ואינו מהווה אסמכתא משפטית. החומרים המתפרסמים מעודכנים למועד הפרסום בלבד.

חומר מעודכן נמצא ב'המדריך לנבחר ברשות המקומית' – מהדורת האינטרנט באתר:

www.moin.gov.il

הכתיבה בלשון זכר הינה לשם הנוחות בלבד

אם נתקלת בשגיאות, אי התאמות או פערים בתוכן הכתוב, אנו מזמינים אותך לפנות אלינו

באמצעות הדואר האלקטרוני בכתובת madrichim@adalya.co.il.

בעת שליחת התיקון, יש לכלול את שמך המלא, תפקידך ופרטי קשר (כגון כתובת דואר אלקטרוני ומספר טלפון). כדי לסייע לנו לטפל בבעיה בצורה יעילה, יש לציין את המדריך המדובר ולספק התייחסות ברורה למיקום הרלוונטי במדריך.

אודות האגף הבכיר לפיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות

האגף הבכיר לפיתוח הון אנושי ברשויות המקומיות עוסק בקידום איתנות ומצוינות הרשויות המקומיות לשיפור רמת השירות לתושב ולצמצום הפערים בין הרשויות. זאת, באמצעות סט כלים המבוסס על תפיסה משולבת של פיתוח המשאב האנושי והארגוני ברשויות: **מקומות, ביה"ס לניהול בכיר בשלטון המקומי: הכשרה מקצועית וניהולית לסגל הבכיר ברשויות קהילות לומדות בשלטון המקומי: קהילות למידה מקצועיות למנהלי ביניים ובכירים בשלטון המקומי**

צוערים לשלטון המקומי: ערוץ הזנה איכותי לדרגי כניסה בשלטון המקומי

מקום: תוכנית מנהיגות לעתודות ניהוליות לסגל הבכיר בשלטון המקומי

תהליכי שינוי ופיתוח ארגוני: יצירת מבנה ארגוני בר קיימא, תהליכי עבודה וחדשנות ברשויות **פיתוח ידע ותורה מקצועית:** פיתוח ידע, מדריכים וכלים לאתגרי השלטון המקומי

מעריך ההכשרה לבחירות 2024

מערכת הבחירות המוניציפאלית מזמנת שינויים פרסונליים של כ-50% מנבחרי הציבור בעמדות ההנהגה המקומית בראשות הרשויות ובמועצות ובמליאות הרשויות המקומיות.

משרד הפנים מוביל מעריך הכשרות וליווי מקצועי לבעלי התפקיד החדשים מתוך ראיית חשיבות חיצונית

הדמוקרטיה המקומית ושמירה על איכות השירות לתושבים. מטרתו לסייע לנבחרי הציבור לקצר את "עקומת הלמידה" ולהקנות ידע וכלים רלוונטיים לביצוע אפקטיבי של תפקידם כמו גם מתן היכרות ראשונית עם הסביבה הארגונית, המשפטית והמקצועית ברשויות המקומיות.

כתיבת ועריכת המהדורה השישית:

מינהל שירותי חירום

אלי רגב - מנהל המינהל שירותי חירום

חזי רז - מנהל אגף חירום וביטחון

אלי מועלם - מנהל אגף פס"ח

ענבל שקד - מנהלת תחום קליטת אוכלוסיה

מאיה ענבר - רמ"ד חירום וביטחון

רני פינצי

ייעוץ כלכלי חברת ADALYA בע"מ

עריכת וכתיבת מהדורת 2018 – בתפקידם נכון לשנת 2018:

מר אלי רגב - מנהל מינהל החירום, משרד הפנים

מר חזי רז - מנהל אגף החירום וביטחון ברשויות מקומיות, משרד הפנים

המדריך שלפניכם מהווה בסיס איתן לכניסתכם לתפקיד באופן מקצועי ומספק להבנת עבודת הרשות והוועדה.

המדריך לא בנוי פרק על פרק וניתן לדלג בו לפי העניין והצורך. מדריך זה הינו חלק מסדרת מדריכים לנבחרי הציבור ("הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות"). להרחבה אודות ועדות הרשות ונושאים נוספים בעבודת הרשות המקומית ניתן לראות באתר "נבחרים ונבחרות הציבור".
אנו מאחלים לכם קריאה נעימה, מועילה ובעיקר הצלחה רבה בתפקידכם החדש.

אגף הכשרות וידע, אמון על ההכשרות וכן לפיתוח ידע עבור מנהלים ועובדים ברשויות המקומיות. המדריך שלפניכם הינו חלק מסדרת מדריכים מפורטים יותר על ועדות הרשות וכן חלק מכלים אותם מפתח האגף עבור נבחרים הציבור.

האגף יעמיד לרשותכם בשנת הבחירות כלים נוספים כגון כנסי אוריינטציה, למידה מקוונת ועוד. להרשמה לפרסומים השוטפים וכן לכל שאלה, הצעה ובקשה בענייני הכשרות, הדרכה, וידע, ובכלל נשמח שתפנו אלינו בכתובת - Hachsharot@moin.gov.il.

האמור בפרסום זה מהווה חומר עזר שנועד לסייע בלימוד הנושא. למען הסר ספק, אין הוא בא במקום הנחיות הניתנות על-ידי הגורמים המוסמכים ואינו מהווה אסמכתא משפטית. החומרים המתפרסמים מעודכנים למועד הפרסום בלבד. חומרים נוספים מעודכנים וכן גרסה אינטרנטית של המדריך שלפניכם נמצאים ב"מרכז ידע מוניציפלי" בכתובת -

<https://www.gov.il/he/departments/units/municipal-info/govil-landing-page>

וכן באתר האינטרנט לנבחרי ונבחרות הציבור בכתובת -

[/https://govextra.gov.il/moin/elected-officials/home](https://govextra.gov.il/moin/elected-officials/home)

אם נתקלת בשגיאות, אי התאמות או פערים בתוכן הכתוב, אנו מזמינים אותך לפנות אלינו באמצעות הדואר האלקטרוני בכתובת madrichim@adalya.co.il. בעת שליחת התיקון, יש לכלול את שמך המלא, תפקידך ופרטי קשר (כגון כתובת דואר אלקטרוני ומספר טלפון). כדי לסייע לנו לטפל בבעיה בצורה יעילה, יש לציין את המדריך המדובר ולספק התייחסות ברורה למיקום הרלוונטי במדריך.

ברכת מנהל המינהל לשלטון מקומי

ראשי רשויות וחברי מועצה יקרים - ראשית ברכות על היבחרכם. התפקיד אליו אתם נכנסים בימים אלו מאפשר לכם הזדמנות יוצאת דופן וזכות גדולה להשפיע על המרחב המשמעותי ביותר בישראל - המרחב המוניציפאלי. השלטון המקומי נמצא בחוד החנית של העשייה הציבורית והשירות לתושבים וכשמו כן הוא, מערכת שלטונית סטטוטורית ועצמאית, המייצגת את הקהילה ונותנת ביטוי לרצונות ולצרכים של האוכלוסייה המקומית. הרשות המקומית, הינה גוף ציבורי, אשר לנגד עיניה עומדת מטרה מרכזית והיא לספק שירותים ברמה הגבוהה ביותר לכלל תושביה. במסגרת זו עליה להיות חדשנית, למצות את היתרונות היחסיים שלה, את המשאבים הכלכליים והאנושיים, לתכנן אסטרטגית לעתיד המשתנה וכל זאת, תוך שמירה על התנהלות תקינה, שומרת חוק, המביאה לידי ביטוי ערכי שוויון הזדמנויות, שקיפות, ושיתוף ציבור. תפקידו של נבחר הציבור הינו קריטי בהובלת המערכת למימוש יעדיה אלו תוך שמירה על האיזונים המחויבים מגוף ציבורי כאמור. משרד הפנים משקיע מאמצים ומשאבים רבים בחיזוק ארגז הכלים המוניציפלי שברשותכם. אנו מאמינים שידע הוא כוח והמדריך שלפניכם מבקש לבאר מושגים ותהליכים על מנת שתצליחו לבצע את תפקידכם טוב יותר. מעתה זהו הזמן שלכם לממש את האמון שקיבלתם מהציבור ולהצעיד את הרשות שלכם קדימה. אני רוצה להודות לאגף הבכיר לפיתוח הון אנושי ברשומ"ק על כתיבת מדריך זה ובניית מערך הכשרה מקצועית נלווית לאורך הקדנציה כולה לטובת נבחר הציבור ובעלי התפקיד ברשויות המקומיות.

בהערכה רבה,
תומר ביטון, רו"ח
מנהל המנהל לשלטון מקומי
משרד הפנים

ברכת מנהלת אגף בכיר פיתוח ההון האנושי ברשומ"ק

נבחרות ונבחרים יקרים!

התקופה המאתגרת שחווינו בשלוש השנים האחרונות, עם התפרצות נגיף הקורונה, חוסר היציבות השלטונית והמלחמה בעזה, הבליטה את השלטון המקומי כגורם המוביל בקשר הישיר של התושבים עם הממסד השלטוני. כולנו נוכחנו בכוחות שנמצאים בשלטון המקומי, ובפוטנציאל והיכולת הגדולים להשפיע לטובה על חייהם של כלל תושבי המדינה.

מתוך ההכרה בכך שההון האנושי הוא המפתח לביסוס היכולות בשלטון המקומי בישראל, משקיע משרד הפנים משאבים רבים בפיתוח הכלים שייסעו בידי נבחרים, נשות ואנשי המקצוע ברשויות המקומיות להוציא לפועל מדיניות מבוססת ידע לטובת כלל התושבים.

מזה כעשור, המשרד מוביל את הדרך ביישום החלטת הממשלה המשמעותית "עתודות לישראל" שקבעה כי משרדי הממשלה יפעלו על מנת להשקיע באופן שיטתי בהון האנושי במגזר הציבורי. מטרת התוכנית - בניית עתודה ניהולית מחוללת שינוי, למען צמצום פערים בין רשויות וחיזוק חוסנה החברתי-כלכלי של מדינת ישראל, מתממשת היום, כאשר 77% מכלל בוגרות ובוגרי התוכנית נשארים בעמדות השפעה גם שנתיים מתום תקופת ההשמה. בוגרנו מהווים את חוד החנית של קידום ההון האנושי בשלטון המקומי ובמגזר הציבורי כולו.

בחמש השנים האחרונות, המשרד משקיע מיליוני שקלים ביצירת קפיצת מדרגה ברשויות המקומיות ע"י הטמעת תהליכי שינוי ופיתוח תשתיות ארגוניות. תוכניות הפיתוח ארגוני לרשויות שבהחלטות ממשלה, בהמראה או בתהליכי דיוור מואץ הוכיחו אפקטיביות בשיפור תחומי פעילות מרכזיים שהרשות פועלת בהם. התאמת המבנה הארגוני, מיסוד תהליכי עבודה מבוססי נתונים ושגרות ניהול שתומכים בהפיכת הרשות המקומית לארגון המתאים להתמודד עם אתגרי המאה ה-21.

והחדוש האחרון - ביה"ס "מקומות" לניהול מוניציפאלי בכיר, מוסד לאומי להכשרת 15 בעלי התפקיד המהווים את הסגל הניהולי הבכיר ברשויות המקומיות. ביה"ס מהווה בית לנשות ואנשי המקצוע מרגע כניסת לתפקיד ולכל אורך חיי התפקיד באמצעות מערך הכשרות, פורומים ניהוליים וקהילות מקצועיות, וכמובן, איגום ידע, שיתוף והפצה.

מאחלת לכם שתמצאו את מקומכם על מפת העשייה הציבורית בשלטון המקומי, כל אחת ואחד בתפקידו המקצועי והציבורי. שיהיו בכם הכוחות להוביל שינויים נדרשים תוך התמודדות עם האתגרים הלא מבוטלים ושתעשו חיל למען עתיד טוב יותר לחברה הישראלית כולה.

אני מבקשת להודות לצוות המעולה באגף הכשרות וידע, אשר עמל על סדרת מדריכים אלו לניהול הרשות המקומית ומוביל את כלל תוכנית ההכשרה לנבחרים ציבור ובעלי תפקיד בכירים בשלטון המקומי.

תודות לכל צוות האגף הבכיר לפיתוח הון אנושי ברשויות המקומיות ולכל שותפינו בממשלה, בשלטון המקומי ובחברה האזרחית, שרואים תמיד את טובת תושבי ישראל לנגד עיניהם.

בהצלחה!

עיינה אדלר

מנהלת אגף בכיר פיתוח ההון האנושי ברשומ"ק

הקדמה

רשות מקומית מופקדת לבצע בשעת חירום, כבזמן רגיעה, את כל התפקידים והמשימות הדרושים לאבטחת האספקה והשירותים לאוכלוסייה שבתחום שיפוטתה. זאת, בין אם מדובר בשירותים מוניציפאליים הניתנים על ידה, כמו: אספקת מים וסילוק אשפה ובין אם מדובר בשירותים הניתנים על ידי מפעלים חיוניים אחרים.

כמו כן, רשות מקומית, מעצם הגדרתה בחוק כ"גוף עזר",¹ נדרשת לסייע ככל יכולתה לכוחות הביטחון וההצלה במאמץ להצלת חיים.

במצבי חירום שונים, האחריות לטיפול באירוע מוטלת על גופי החירום והביטחון ועל משרדי הממשלה. עם זאת, הרשות המקומית, אשר נמצאת בקשר ישיר עם האוכלוסייה, מהווה גורם מרכזי בטיפול באירועי חירום בעתות רגיעה ובזמן מלחמה ותפקידה לשמור על רציפות תפקודית, המשך מתן השירותים המוניציפאליים וסיוע בהצלת חיים. הרשות המקומית מהווה צומת ו"נקודת מפגש" של כלל ארגוני החירום וגופי הסמכות הממלכתיים שבתחום אחריותה. היערכות נכונה והתכוננות לקראת מצבי חירום יתרמו וישפרו את יכולתן של הרשויות להציל חיי אדם, לצמצם נזקים ופגיעות פיזיות ונפשיות.

בשנים האחרונות, העורף של מדינת ישראל הפך למטרה מרכזית של פעילויות עוינות ועל כן, ככזה, למרכזי בתפיסת החוסן הלאומי. מצב זה מוביל לכך, שאחריותן של הרשויות לטיפול בנושאי חירום וביטחון מתרחבת והולכת.

רשות הדואגת בעת רגיעה להכין עצמה למצבי חירום, מסוגלת לספק לתושביה בעת הצורך טיפול ושירות ברמה גבוהה ברגעי המבחן.

במסגרת חוברת זו, נסקור היבטים שונים במוכנות לחירום, כפי שמשקפים בתשתית הנורמטיבית ובעשייה הקיימת כיום בשטח, בין הנושאים:

- תפקידי הרשות המקומית בתחום הביטחון וההיערכות לשעת חירום.
- תפיסת ניהול הרשות בחירום.
- ועדות חובה ברשות
- הממשקים העיקריים של הרשויות המקומיות עם גופי החירום הממלכתיים.
- מונחים, מושגים והגדרות בסיסיות בתחום החירום והביטחון.

מרכיבים אלו משקפים את אבני הדרך ללמידה ומעורבות פעילה של הנבחרים וחברי המועצות בהכנת הרשות לחירום, הגורם המקצועי ברשות האמון לסייע בידכם במטלה זו הינו ממונה על החירום וביטחון ברשות ועליו יורחב בהמשך.

ראו זאת כחובתכם האישית לדאוג למוכנות הרשות וביטחון התושבים שכן זוהי חובתכם כנבחרים כחוק.

¹חוק הג"א 1951.

פרק א': תפקידי הרשות המקומית בתחום הביטחון וההיערכות לשעת חירום

1. הערכות הרשות המקומית לשעת חירום

1.1 מבוא

בשנים האחרונות, עורף מדינת ישראל והמרחב האזרחי הפך ליעד מרכזי של האויב בלחימה. בנוסף, חלו מספר תמורות ושינויים באיום הצבאי על מדינת ישראל ועיקריהן הן עליה משמעותית בהגברת וכמות החימוש וכן עליה ברמת הדיוק.

איום הייחוס הצבאי מורכב ממספר מתארי איום עיקריים ומתאפיין בעיקר בירי תלול מסלול, אל עבר ריכוזי אוכלוסייה ומטרות אסטרטגיות בשטח מדינת ישראל.

לצד הסכנות והאיומים הבטחוניים, תאונות ואסונות טבע מאידך גיסא, מעמידים את האזרח שבעורף חשוף ופגיע.

הרשות המקומית היא הגוף השלטוני הקרוב ביותר לתושב. ראש הרשות המקומית והנהלתה הם הנגישים ביותר לתושבים, מכירים טוב יותר מגופים שלטוניים או צבאיים את מאפייניהם וצורכיהם. לפיכך, כפי שהניסיון מוכיח, הם הראשונים לתת מענה בהתרחש אסון.

המענה הראשוני בשעת חירום, ההתארגנות המהירה למצב החדש וניהול המשבר, הם קריטיים להצלת חיי אדם ולניהול שגרת חירום אשר תאפשר לגורמי הביטחון לנהל את המשבר.

כדי להתגבר על הכאוס והלחץ המלווים מצבי משבר, לצד הדחיפות למתן מענה מיידי, חיוני להיערך מראש למצבים של איום קיומי. **ככל שההכנה תהיה טובה יותר, כך יקל להתארגן מהר יותר ובצורה המיטבית.**

1.2 האחריות הנורמטיבית

התשתית הנורמטיבית בתחום הטיפול בעורף בחירום מגדירה את חלוקת האחריות בין כל הגורמים העוסקים בתחום זה, ועל כן, מחייבת שיתוף פעולה ותיאום המיטבי בין הגופים העוסקים בכך. לאורך השנים חלו תמורות בגופים הפעילים בהכנת המרחב הציבורי ושינויים אלו מקבלים ביטוי בהיבט החוקי בתחומי האחריות והסמכות של הגופים הרלוונטיים בעת פעילותם באירועי חירום בשגרה ובלחימה.

קיימים מספר חוקים ותקנות המגדירים את חובותיה של הרשות בתחום החירום והביטחון, העיקרים שבהם מרוכזים להלן:

התשתית הנורמטיבית	המשמעות לרשות
חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א – 1951	אחריות למוכנות מרכיבי ההתגוננות האזרחית בתחומי הרשות, כולל הדרכה, אימונים, אמצעים ותקצוב בתקציבה סכום לכיסוי ההוצאות של צרכי ההתגוננות האזרחית.
פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א – 1971	הרשות המקומית מוגדרת כ"גוף הצלה" – גוף שעזרתו נדרשת בעת אירוע חירום אזרחי. בין היתר קובעת הפקודה כי, על הרשות והיערך ולהפעיל את הציוד שברשותה למילוי תפקידה בעת אירוע.

פקודות העיריות	הגדרת נהלים מנחים לעבודת הרשות (ועדות) וחובותיה לאזרח בהספקת השירותים, בהיבט חירום הגדרה כי בכל רשות חייבת לפעול ועדת משק לשעת חרום מקומית, שתפקידה להכין את היישוב לשעת חירום ולהפעיל אותו בזמן חירום. וכן הסדרת ענייני ביטחון, שמירה, אבטחה וסדר ציבורי בתחומה.
----------------	---

חוקים אלו מסדירים את חובות הרשות בהכנה לחירום, אולם אינם משקפים את כלל הפעילות הנדרשת שכן מתוך ראייה של חלוקת אחריות בין הגופים ישנם תקנות חוזרי מנכ"ל ונהלים נוספים והחלטות ממשלה אשר נוספו לאורך הזמן למול פערים וצרכים במוכנות לחירום. בטבלה הבאה מרוכזים דוגמאות להנחיות נוספות אשר משפיעות על הערכות הרשות המקומית לחירום ומהוות מרכיב נוסף המצריך את הערכות הרשות.

חוקים ותקנות בעלי השפעה על פעילות הרשות:

המשמעות לרשות	התשתית הנורמטיבית
הגדרת האחריות של הרשות במענה לאירועי טרור בלתי קוני, בדגש על המענה לאוכלוסייה והשיח מולה.	החלטת ממשלה ב/48 מיום 17.1.2002
הקמת רשות עליונה לפינוי, סעד וטיפול בחללים בשעת חירום (פס"ח). וכנגזרת מכך ארגון מערך קליטת אוכלוסייה והטיפול בחללים ברשות המקומית.	החלטת ממשלה 515 מיום 14.8.1960
היערכות לפינוי תושבים בזמן אירועי חירום	החלטת ממשלה 895 מיום 11.11.2001
איתור, הקמה והכנה של מערך קליטת אוכלוסייה, בהתאם להנחיות רשות פס"ח, ובניית תכנית מענה רשותית לנקלטים.	החלטת ממשלה 4877 (הגנ/9) "מלון אורחים" – פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום
הקמת רשות חירום לאומי וקביעת יעודה כגורם מנחה ומתאם את הכנת המרחב האזרחי לחירום, ותכלול משק לשעת חירום.	החלטת ממשלה ב/43 מיום 19.12.2007
מפרטת את הסמכויות של משרדי הממשלה והגופים השונים להערכות וטיפול באירוע רעידת אדמה. כאשר הרשות המקומית היא המובילה ומתכללת את המענה במרחבה בהתרחש רעידת אדמה.	החלטת ממשלה רע"ד 2 מיום 7.4.2010
הנחיות וסמכויות כלפי הרשות וחובותיה לשם מניעת דליקות, כיבוי וצמצום התפשטות ונזקיהן.	חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב – 2012

חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשס"ו – 2006	הסדרת היבטי ריתוק כ"א לחירום והפעלתו בעת הצורך. החוק מסדיר אפשרות לקרוא לעובדי מפעלים חיוניים ומפעלים למתן שירותים קיומיים לבצע שירות עבודה בשעות חירום (ריתוק משקי). על פי החוק גם פעילויות רשויות מקומיות יכולה להיות מוכרת כפעילות של "מפעל חיוני" או "מפעל למתן שירותים קיומיים", בהתאם לצו מטעם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
---	--

חוזרי מנכ"ל משרד הפנים בהקשרי תחום החירום והביטחון

חוזר מנכ"ל 02/2002	מרכיבי הביטחון בתכנית מתאר
חוזר מנכ"ל 02/2002	פעולות נדרשות להכנת רשות מקומית לחירום
חוזר מנכ"ל 06/2007	נוהל "חבצלת פיגועים"
חוזר מנכ"ל 07/2007	חובת הרשויות המקומיות לאחזקת מקלטים ציבוריים
חוזר מנכ"ל 02/2008	נוהל אבטחת ראשי רשויות
חוזר מנכ"ל 03/2008	שימוש במקלטים ציבוריים שלא בעת חירום
חוזר מנכ"ל 03/2009	סגר עקב מגיפות
חוזר מנכ"ל 04/2009	ארגון אוכלוסייה, מתנדבים ורבעים
חוזר מנכ"ל מיוחד מיום 16/11/09	ממונה על שירותי חירום וביטחון ברשויות המקומיות
חוזר מנכ"ל 02/2012	קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות
חוזר מנכ"ל 3/2013	חוקי עזר בדבר היטל שירותי שמירה, אבטחה וסדר ציבורי
חוזר מנכ"ל 02/2015	סיוע לרשות מקומית אחרת בשעת חירום
חוזר מנכ"ל 08/2018	בנחיות תקציב הג"א לרשויות המקומיות
חוזר מיוחד רח"ל, פקע"ר, מש"מ, משה"פ אפריל 2019	מנחה למנהל אגף חירום וביטחון במטה החירום העירוני
חוזר מיוחד 2020	נוהל השתתפות בהוצאות אבטחת מאויימים ברשויות המקומיות
חוזר מיוחד מנהל האגף לחירום וביטחון מיום 11/08/2020	הערכות הרשות המקומית לחירום
חוזר מיוחד 16/06/2021	נוהל הפעלה חבצלת פיגועים

1.3 מרכיבי היסוד ותפיסת ההפעלה במענה לאירועי חירום

המענה לאירוע חירום מבוסס על התנהלות בשלבים בהתאם לרצף הזמן מהתרחשות האירוע, ושלבים אלו מלווים את התפיסה המקובלת לכל תרחיש ובקרב כלל הגופים העוסקים בהכנה ומענה לאירועים במרחב האזרחי. בליבה של התפיסה יצירת רציפות תפקודית והחזרת המצב לקדמותו בהקדם האפשרי, תוך תיאום מרבי בין כלל הגופים המעורבים במענה לפי שלבים: שלב ההכנות והמניעה, שלב התגובה המיידית, שלב המענה הראשוני, שלב המענה המשלים, ושלב השיקום. בכל אירוע מהות ומשך השלב משתנים בהתאם לכוחות המופעלים בו, אך בסיסו של המענה ברמה הרשותית נדרש להיות מגובה בנהלים פנימיים ובהנחיות סדורות בהתאם ל"תיק האב הרשותי" מסדיר את פעולת הרשות במצבי חירום.

תובנה החוזרת בתפיסת השלבים, שהשקעה מיטבית בשלב ההכנות והמניעה מביאה לצמצום לוחות הזמנים במענה לאירוע וכן בעלויות הנגזרות מתוצאות האירוע, וכתוצאה מכך בראיית משרד הפנים עיקר המאמץ נדרש להיות בהערכות המקדימה עוד בטרם התרחשות האירוע.

בנוסף ישנם מספר עקרונות המובילים את הכנת המרחב והרשות המקומית לחירום:

- בכדי לסייע לאוכלוסייה בחירום, נדרש להכין את המרחב בשגרה.
- הרשות היא לבנת היסוד, תנאי הכרחי לשמירה על הרציפות התפקודית של האוכלוסייה הוא העמדת הרשות המקומית במרכז.
- המפתח להכנת המרחב האזרחי הוא "לעזור להם לעזור לעצמם", קרי, פיתוח יכולות עצמאיות של הרשויות לטיפול והתמודדות במצבי חירום.

1.4 מדיניות ההפעלה ותפקידי הרשות המקומית בשעת חירום

תפיסת ההפעלה של הרשות המקומית בשעת חירום צריכה להיקבע בשיקול דעת ובשום לב מרבי. ולפיכך יש לגבשה מראש, בזמן רגיעה. וזאת בהתאם לתפקידי הרשות וסוגיות נוספות שעליהן מומלץ לתת את הדעת בעת גיבוש תפיסת ההפעלה של הרשות:

- הנושאים שהרשות תתמקד בהם בשעת חירום: הצלת חיים, רווחת התושבים, קיום מרב השירותים ("בחירום כבשגרה").
- ניהול העירייה בשעת חירום: מבנה ארגוני והגדרת תפקידים לשעת חירום. עבודה ממטה ריכוזי אחד או חלוקה לרבעים, מיקום חמ"ל הרשות ואפשרויות אחרות.
- האחריות לתכנון, להפעלה ולאחזקה של המתקנים שנבחרו לשמש כמתקני קליטה, לרבות הטיפול באוכלוסייה שנקלטה במתקנים, מוטלת על הרשות המקומית (עירייה, מועצה מקומית, מועצה אזורית).
- טיפול בחללים אזרחיים שבתחום שיפוטה, באמצעות ועדת הפס"ח, תחנת ריכוז חללים, מרכז טיפול במשפחות חללים אזרחיים וצוות בית העלמין, בסיוע יחידות פיקוד העורף, משטרת ישראל ונציגי המועצה הדתית - חברה קדישא המקומיים.
- מדיניות ביחס לעובדי הרשות: התייחסות סדירה לעבודה, שחרור מעבודה, ממלאי מקום, אמצעי הגנה לעובדים, סידורים שיקלו על העובדים להמשיך ולעבוד (הסעות, סידור לילדים), הפעלת מתנדבים.
- תקציב: מקורות תקציב לצרכים בלתי צפויים של שעת חירום, נוהל עבודה מקוצר.
- שירותים מיוחדים שהרשות תקיים בשעת חירום: מרכזי חוסן, מרכזי דחק, קליטת אוכלוסייה מפונה, סיוע בתחזוקת המקלטים הפרטיים, שמרטפיות, ועוד.
- הטיפול בתושבי הרשות הנמצאים מחוצה לה ושמירת הקשר עמם, כמו גם הטיפול באוכלוסייה של מתפלגים עצמאיים שיתפנו לרשות.
- ניהול תרומות ומתנדבים.
- הכנת המקלטים: על פי חוק הג"א, על הרשות לבדוק ולוודא, באמצעות חוק עזר עירוני, שהתושבים מטפלים במקלטים הפרטיים-משותפים. מומלץ, שהרשות תחוקק חוק עזר עירוני, שיחייב את התושבים לתחזק את המקלטים. זאת, על מנת שלפקחים תהיה סמכות לאכוף את

העניין. נוסף על כך, מומלץ לערוך ביקורות, בין אם בכל המקלטים ובין אם באופן מדגמי בחלק מהמקלטים.

1.4.1 תפקידי הרשות המקומית בחירום בתחום התגוננות אזרחית

- פעילות בהתאם להנחיות ההתגוננות האזרחית.
- לוודא אספקת שירותים קיומיים וחיוניים לאוכלוסייה.
- הערכות למתקני קליטה עפ"י החלטת ממשלה "מלון אזרחים"
- המשך אספקת שירותים מוניציפאליים.
- סיוע לגורם המטפל באירוע (משטרת-ישראל או צה"ל, לפי העניין)
- תאיש ותפעיל את מרכז ההפעלה בהתאם לצורך.
- תפעל לשיקום מהיר של מבנים ותשתיות שנפגעו.
- תסייע באכיפת מדיניות ההתגוננות הנקבעת על ידי פיקוד העורף.
- תסייע לאוכלוסיות מיוחדות בביצוע פעולות התגוננות אזרחית.
- תנהל ותפקח על מערך המקלטים הציבוריים ועל המחסים הציבוריים.
- תסייע לפיקוד העורף במאמץ "הצלת חיים" לרבות העמדת מקרקעין, אמצעים וכ"א.
- תפעיל את מערך הג"א הפנים רשותי.
- בכל מצב חירום, תפעיל הרשות את מטה החירום העירוני לטיפול במצב.

1.4.2 עיקרי תפקידי הרשות המקומית במשק לשעת חירום

- הפעלת מטה חירום עירוני - פעילות תאורגן ע"ב מכלולים מקצועיים.
- הפעלת מרכז הקליטה והדיווח הרשותי.
- תחום מידע לציבור - הפעלת מערך הסברה עירוני, לשכות מידע ודוברות ברשות.
- תחום מיגון – אחזקת מקלטים ופתיחתם בחירום, פיקוח ובקרה על מקלוט משותף.
- אמצעים וקבלנים – הכנת חוזים נצורים להבטחת קבלני משנה, רכבים, משאבים לחירום.
- מיפוי ומאגרי מידע - הכנת נתוני מודיעין אוכלוסייה, בדגש על מיפוי אוכלוסיות מיוחדות במוסדות ובקהילה.
- קליטת אוכלוסייה שפונתה ע"י גורם מוסמך משטחים פגועים או מסוכנים, בין אם הם תושבי הרשות המקומית ובין אם תושבי רשויות מקומיות אחרות.
- קבלת חללים אזרחים מהגורם המפנה, (על פי סיכום יחסי גומלין פקע"ר – רשומ"ק), רישום ומעקב בשלבי הטיפול וביצוע הקבורה וכל זאת בסיוע משטרת ישראל (האחראית לזיהוי החללים).
- בתחום השירותים החיוניים - סיוע באספקת שירותים חיוניים לאוכלוסייה שבתחומה.
- בתחום הבריאות - מידע על פריסת השירותים הרפואיים ותיאום רפואי למתקני פינוי וקליטה.

- בתחום הרווחה - טיפול באוכלוסיות נזקקות ; הפעלת צוותים מקצועיים להתערבות באירועים, טיפול בבודדים ובקהילות שנפגעו, סעד נפשי, טיפול במשפחות הנפגעים וסיוע.
- בתחום ההנדסה והשיכון - סקרי נזקים ומבנים מסוכנים, סימון מבנים והריסתם, סיוע בתיקון נזקים, וקיום ועדות אכלוס.
- תחום משאבי אנוש - ארגון ושיבוץ עובדים, הכנת תגבורת והשלמה למנגנוני החירום בעיר ע"ב הפעלת בני נוער וארגוני מתנדבים.
- תאגיד המים והביוב (וברשויות שאינן מתואגדות מחלקת המים והביוב) – אספקת מים ואחזקת תשתיות
- תחום החינוך – הפעלת מערך החינוך הפורמאלי והבלתי פורמאלי, למידה אלטרנטיבית, תוכניות הפגה ומידע לציבור.
- בתחום המזון והמשק הכללי - מתן סיוע ועדיפות למפעלי מזון וקמעונאים בנושאים , חלוקת מזון לאוכלוסיות מיוחדות, סיוע בפיקוח על מחירים, וניהול מאגר מידע לשימוש האוכלוסייה.
- תחום הכח והחשמל - מידע שיכלול רשימת מתקנים עירוניים ותאורת רחובות, בעלי מקצוע וניתוק תשתיות בחירום.
- תחום הדלק - ניהול מאגר מידע לרשות הציבור הקשור באספקת דלק וגפ"ם לאוכלוסייה.
- תחום תחבורה והיסעים - סיוע ועדיפות בשירותים מוניציפליים למפעילי תחבורה בתחום העיר, הסעת תלמידים, וריכוז מידע על פעילות בחירום.
- תחום תיירות - מתן מידע והסברה לתיירים וסיוע למתקני תיירות חיוניים.
- תחום סביבה - פיקוח תברואתי , פינוי פסולת ולוחמה במזיקים, פיקוח על מלאי חומרים מסוכנים, פינוי פגרי בעלי חיים .
- תחום מפעלים חיוניים - הפעלת העירייה כמפעל חיוני, קבלני ביצוע ומוסדות, ריכוז מידע על מפעלים חיוניים בתחום העיר לטובת הגורמים השונים, ומתן עדיפות למפעלים חיוניים בתחום העיר בנושאים מוניציפליים.

1.5 מרכיבי המוכנות לחירום ברשות

- על מנת לקדם את מוכנות הרשות, על הנבחר ועסוק ולקדם את כשירות המרכיבים הבאים לחירום :
- פיקוד ושליטה – מרכז הפעלה, מכלולים סדורים, מענה ע"פ תרחיש, חפ"ק, שו"ב (שליטה ובקרה) ותקשורת, גיבוש תמ"צ (תמונת מצב), מפקדות רבעים ומאגר נתונים.
 - מענה מבצעי ראשוני ע"ב הרשות – גנרציה, מענה לילדי עובדי הרשות, סיוע ועזרה ראשונה ויכולת חילוץ קל, מחלקת חירום כשירה, צוותי התערבות, מימוש תקציב הג"א.
 - התרעה – כיסוי המרחב הרשותי, אמצעי התרעה משלימה.
 - אימונים והכשרות – תוכנית אימונים בהתאם למחזוריות, והכשרת בעלי תפקידים קריטיים ומנהלי מכלולים.
 - שירותים חיוניים לאזרח - מענה מיטבי לתושבים לכלל מרכיבי המשק בהתאם ליעדי ורמות השירות שנקבעו ברשות.

- מיגון – תוכנית מיגון רשותית, מיפוי ומענה לפערי המיגון באוכלוסיה.
- הסברה ומידע לציבור – מוקד מוגן, הודעות נצורות, ערוצי שיח והפצה לתושב.
- ארגון קהילה ומערך מתנדבים – מרכיב חוסן, ערבות הדדית, סיוע לנזקקים, ניהול ותגבור כ"א.
- יכולות פינני וקליטה ותחנות ריכוז חללים (תר"ח) – מתקני קליטה כשירים כולל כ"א וציוד בהתאם למפתחות.
- מענה לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים.
- יקל"ר מקצועי ומעורב – קשר רציף מעורב ומקצועי למול הנציגות בחירות ברשות.

1.6 תקציבים להערכות לחירום

פעילות הכנת הרשות לחירום נדרשת להעמדת משאבים מתאימים באופן זהה לכל פעילות המבוצעת ומקודמת ברשות, כאשר התקציב מתחלק בין מקורות חיצוניים המגיעים כתב"ר (תקציב בלתי רגיל) לסיוע ממשרדי ממשלה לרוב לבין תקציב רגיל מקרנות הרשות.

במסגרת התקציב הרגיל שנדרשת הרשות להעמיד לתחום החירום והביטחון התקציבים מתחלקים בין מספר תתי סעיפים: מינהל (721), שמירה וביטחון (722), הג"א (723) וכו', מבין כלל מרכיבי התקציב, תקציב הג"א מקומי מחויב בהתאם להנחיות המפורטות ומעוגן בחוק כך שאינו נתון לשיקול דעת הרשות. ויש להעמידו כנדרש.

תקציבים אלו המיועדים לתמוך בפעילות ובהערכות של הרשות לקראת שעת חירום ולאפשר להצטייד באמצעים החיוניים לתפקודה בחירום.

1.7 ועדות חובה ברשות

עפ"י החוק והחלטות הממשלה, ניהול ובקרה בפעילות הרשות ירוכז ע"י ועדות מקצועיות, בתחום החירום וביטחון על כל רשות לקיים שלוש ועדות חובה: ועדת ביטחון, ועדת מל"ח (מקומית), ועדת פס"ח (פינוי, סעד, חללים). כאשר בראש ועדת המל"ח (משק לשעת חירום) יעמוד ראש הרשות כיו"ר הועדה, לוועדות הרכב משתנה הכולל נציגים מארגונים שונים במרחב וברשות ופעילים מקומיים רלוונטיים ואינן מושפעות בהכרח מההרכב הפוליטי של המועצה.

בנוסף לכך, ראש הרשות ראשי להחליט על הקמתן של ועדות רשות נוספות כדוגמת: ועדה מייעצת לטיפול באוכלוסייה, ועדת מייעצת בתחום המידע לציבור והסברה, ועדה לריכוז, ארגון ולהפעלת מתנדבים. ועדות אלו יעסקו בהיבטים שונים של מוכנות הרשות בשגרה, ויפעלו לקידום הערכות זו, ובחירום יובילו את קביעת המדיניות וההנחיות למטה החירום העירוני בכל הקשור לאספקת השירותים והמוצרים החיוניים לתושבי הרשות ובהתאם לממשקי העבודה מול ועדת המל"ח המחוזית.

עם כניסתן לתפקיד עליך למנות יושבי ראש לוועדות ולמנות את חברי הוועדות, ללמוד את מכלול הנתונים הנוגעים למצב חירום, האיומים והסיכונים, תרחיש הייחוס, לקבוע רמות שירות נדרשות, לאחר תוכנית מענה רשותית ולקבוע את הלו"ז וסידרי העדיפויות לעיסוק בנושאי החירום ולכינוס הוועדות כנדרש בחוק (ראה הרחבה).

1.8 ממונה על שירותי החירום וביטחון ברשות

ממונה על חירום וביטחון מבעלי התפקידים המרכזיים ברשות ותפקידו לסייע לך ראש הרשות ולמנכ"ל בניהול, הכנה והפעלת מערך החירום והביטחון הרשותי עם כלל בעלי התפקידים הנושאים באחריות לחירום ברשות (מנהלי המכלולים), ובסיוע הדדי עם רשויות שכנות ברגיעה ובחירום, תוך שיתוף פעולה עם הרשויות השונות וכלל הכוחות הפועלים במרחב.

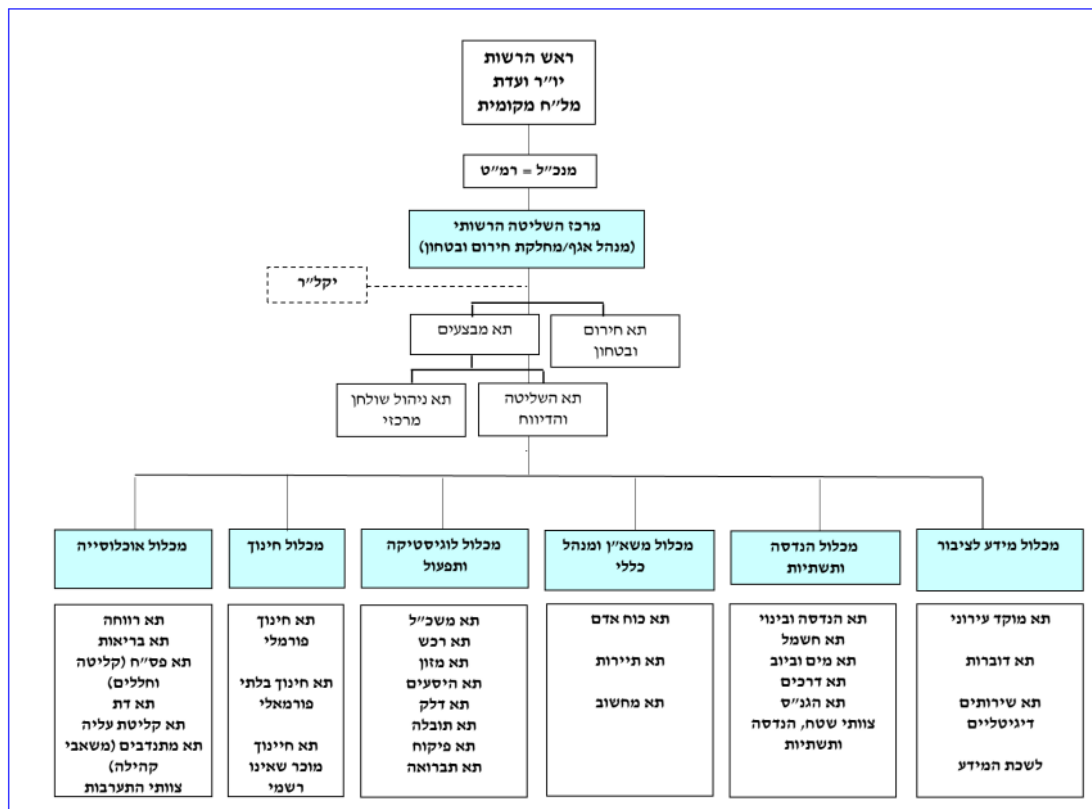
ממונה על החירום וביטחון יבחר לתפקידו במרכז בהתאם לתנאי הסף המחייבים ונוהל המינויים, עם כניסתו לתפקיד יידרש להכשרה מקצועית מחייבת של משרד הפנים.

משימותיו העיקריות כוללות: ניהול, הכנה והפעלת מערך החירום והביטחון הרשותי עם כלל בעלי התפקידים, ובסיוע הדדי עם רשויות שכנות ברגיעה ובחירום, תוך שיתוף פעולה עם הרשויות השונות וכלל הכוחות הפועלים במרחב. הובלת הערכות הרשות, ריכוז ועדת המל"ח ומערך המל"ח הרשותי, תיאום מערך ההתגוננות האזרחית ברשות, תיאום המערך הביטחוני ופעולות האבטחה, הפעלת מערכי השליטה, אחריות על מחסני החירום והציוד, טיפול בהיבטי המיקלוט הציבורי, וייצוג הרשות בענייני חירום וביטחון ותיאום פעולות מול הגורמים הרלוונטיים.

תפקיד ממונה על שירותי חירום וביטחון (קצין הביטחון) נזכר בחקיקה ובפקודת העיריות ולכן נדרש לאיוש בכל רשות.

1.9 מבנה ארגוני לשעת חירום

התפקידים והמשימות המוטלים על ראש הרשות ועובדיו בחירום, מחייבים התאמה של המבנה הרשות כיום מונהגת תפיסת עבודה במכלולים המאפשר מתן מענה לפי נישות מקצועיות תוך שיתוף פעולה בין המכלולים ליצירת תמונת מצב ומענה שלם לצורכי התושבים והאירועים אם זאת, כל רשות נדרשת לשמר עצמאות, גמישות ניהולית, ביזור ושליטת ומיצוי המשאבים בה. להלן מבנה המכלולים המומלץ וחלוקת תחומי האחריות בו:



וכן מספר עקרונות נוספים להתאמת המבנה ארגוני למערך החירום של הרשות המקומית:

- ככל שהמבנה הארגוני ידמה לזה בשגרה, יקל הדבר על בעלי התפקידים, על גורמי הפנים והחוץ ועל התושבים לפעול במסגרתו ויאפשר לבעלי התפקידים למצות את יכולותיהם.
- המבנה הארגוני ייתן מענה לכל התחומים המאפיינים מצב חירום, שהחשובים הם: הטיפול באוכלוסייה, מקלטים, כוח אדם, מידע לציבור, טיפול בפניות תושבים, לוגיסטיקה, הנדסה, בריאות הציבור, חינוך, מזון (ברשויות שבהן קיים תאגיד מים, יש מקום למכלול נפרד לנושא זה).
- שילוב גופי הביטחון הלא-רשמיים במערך: המבנה הארגוני ישקף את שילובם במערך של פיקוד העורף, צה"ל, משטרה, שירותי הכבאות וההצלה ומד"א.
- לכל בעל תפקיד חייב להיות מינוי מראש הרשות, כולל הגדרה ברורה של תחומי אחריותו וסמכויותיו, ממשקי העבודה, איוש המטה/המכלול שלו, נוהלי עבודה, ציוד ועזרים העומדים לרשותו.
- חשוב ביותר לקבוע ממלא מקום לכל בעל תפקיד. וכמו כן לקבוע בע"ת שיאפשרו עבודת מערך החירום ברציפות (משמרת שניה).
- הכרת התפקיד ותרגול המערכת הכרחי להטמעת המבנה.
- המבנה הארגוני חייב להיות גמיש, כך שניתן להוסיף עליו ולשנותו לפי צרכים חדשים או משתנים.

1.10 מנהיגות בשעת חירום

בפרוץ משבר או שעת חירום, עיני כל נשואות אל ראש הרשות: העובדים ממתינים להחלטותיו ולהנחיותיו, התושבים מצפים כי ידאג לביטחונם, ינחה אותם כיצד לנהוג ויפתור את בעיותיהם, הצבא ומשרדי הממשלה רואים בו נציגם בשטח ומי שיבצע בפועל את מדיניותם ויטפל בעורף.

את הציפיות מראש הרשות אפשר למקד בשישה נושאים עיקריים:

1. **הגדרת המצב:** מצב חירום מאופיין בעמימות ובחוסר בהירות. התושבים, ובעיקר העובדים, מצפים מראש הרשות שלהם, כי יבהיר את חוסר העמימות, יקבל החלטות ויגדיר את המצב. החלטות כמו הכרזה על מצב מיוחד (או חירום) ונוהל העבודה המשתמע מכך, ככל שאינם בידיו של ראש הרשות, הם קריטיים להתארגנות מהירה של הרשות, הוצאתה ממצב של חרדה ואי-ודאות להתארגנות לפעולה. לכן, ראוי שראש הרשות יגדיר מתכונת חירום, שתבהיר לעובדים מה הוא מצפה מהם, בעיקר אם הממשלה (או גורמי הביטחון מתמהמהים בקבלת החלטה על מצב חירום).

2. **קבלת החלטות:** עם הגדרת המצב המיוחד, נדרש ראש הרשות לקבל החלטות ולמתן הנחיות בהתאם: קביעת סדרי עדיפויות, זיהוי נושאים ובעיות עיקריים ואימוץ או שינויים בנוהלי העבודה לשעת חירום, בהתאם למצב שנוצר. חשוב לזכור, שבמצבי משבר, אינטנסיביות קבלת ההחלטות גבוהה יותר והרשות נדרשת לקבל החלטות רבות ותוך ביזור סמכויות.

3. **ניהול המשבר:** עם הכניסה למצב חירום, על ראש הרשות לנהל את המשבר בתחום הרשות שלו בארבעה רבדים: ניהול עובדי הרשות (באמצעות המנכ"ל וההנהלה הבכירה); גיבוש כל הגופים הלא-רשמיים ברשות, הקשורים למצב שנוצר לעבודה מתואמת; ייצוג הרשות כלפי הגופים הממשלתיים והצבאיים והשגת משאבים; הרגעת התושבים.

4. **חיזוק התושבים:** בניית אמון הציבור, הרגעתו, גיוסו לשיתוף פעולה וסיוע בשעת המשבר ישפרו את החוסן של התושבים, יבטיחו את הסדר ויקלו על הרשות להתרכז במשימות הרבות והקשות הנובעות מהמצב. חיזוק אמון הציבור יושג על ידי העברת מידע שוטף ואמין, כל הזמן, וכן על ידי נראות ראש הרשות בשטח, פתיחת ערוצי תקשורת בינו לבין הציבור, שמירה על שגרת החיים ברשות (ניקיון, תאורה, בתי עסק פתוחים) ויוזמות מחזקות (דיגול, שילוט, אירועים להרמת המורל, במידת האפשר).

5. **החזרה לשגרה:** סיום שעת החירום מביא הקלה, אך תפקיד ראש הרשות, כמנהיג המשבר, לא מסתיים. גם בשלב זה הוא נדרש לטיפול מהיר של חזרה לשגרה ושיקום הרשות. עליו לדאוג להמשך מתן השירותים לאוכלוסייה במסגרת הרציפות התפקודית של הרשות המקומית. לצד החזרת תפקוד הרשות לנוהל הרגיל, יש לסיים את הטיפול בבעיות שנוצרו: קשר עם נפגעים, שיקום מוסדות ומפגעים, היבטים תקציביים, חברתיים וחינוכיים. בשלב זה, מומלץ לבדוק את השפעות המשבר על עתידה של הרשות ולהיערך בהתאם.

6. **הפקת לקחים:** זהו שלב חשוב, שלעיתים קרובות נשכח בעקבות ההקלה המלווה את סיום המשבר, אך הוא חיוני להיערכות למשבר הבא. תחקור התנהלות הרשות והגופים הסמוכים, הפקת לקחים והמלצות לשיפור, ככל שייעשו סמוך לסיום המשבר, יהיו יעילים יותר ויאפשרו הכנה טובה יותר לשעת החירום הבאה, למקרה שתבוא.

1.11 בניית חוסן קהילתי

מוכנות לשעת חירום באמצעות נהלים, תרגולים ותקציבים תביא לתפקוד טוב יותר בשעת מבחן. מנהיגות אשר יודעת לקבל החלטות, ללכד את העובדים ולנהל מצבי משבר חשובה מאוד, אך לא פחות חשוב להתנהלות בעת חירום, הוא חוסנם של התושבים.

קיימים באוכלוסייה מאפיינים קבועים, דמוגרפיים בעיקר, אשר משפיעים על החוסן הקהילתי של היישוב וישנם כאלה אשר ניתן לפתחם ולחזקם, כדי להקל על ההתמודדות בשעת חירום. חשוב לעשות זאת לפני פרוץ המשבר.

מאז שנות ה-90 (של המאה הקודמת) התפתחו בישראל מספר גישות לבניית חוסן קהילתי ביישוב. ישנן מספר עמותות ואף מחלקות ברשות העוסקות בכך.

מספר היבטים משותפים לכל הגישות:

- חיזוק הקשר בין הרשות לתושב.
- עידוד מערך ההתנדבות בעיר.
- בניית מנהיגות שכונתית והעצמתה.
- הכשרת מערך מטפלים ובעלי תפקידים לשעת חירום.
- הדרכת סגלי החינוך, השירות הפסיכולוגי והרווחה לטיפול במצבי לחץ.
- הקמת מרכז חוסן עירוני לשעת חירום.
- "להציל את המציל" - מערך תמיכה למטפלים.

בשעת חירום חשוב, כי לצד הפעילויות שהוזכרו, ראש הרשות ייתן דעתו לנושא החוסן החברתי-קהילתי. כמנהיג, ביכולתו להשפיע, תוך כדי המשבר, על חוסן תושביו באמצעות: דאגה לצורכי הפרט ביישוב, תקשורת רציפה עם התושבים, יצירת לכידות עירונית וגיוס הפרט לתרום לקהילה.

1.12 סיוע בין-רשויות

הסיוע בין הרשויות המקומיות, מקיים הלכה למעשה את ערך הערבות הדדית, בין תושבי המדינה, בהתאם לחקיקה שנקבעה בנושא, פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים, המסדיר את הכללים וההנחיות כך שרשות מקומית המעוניינת תוכל לסייע לרשות מקומית אחרת בכסף או בשווי כסף בחירום, וזאת כאשר מתרחש בתחום שיפוטה של רשות זו או אחרת אסון הפוגעת ביכולתיה להעניק לתושביה את השירותים החיוניים הנדרשים לה, היא תוכל לקבל סיוע תקציבי או תפעולי מרשויות אחרות. הפעלת הנוהל מחייבת את אישור משרד הפנים וועדת הפנים והסביבה בכנסת כנדרש מתוך החקיקה.

1.13 מעבר משגרה לחירום

ההכרזה על מעבר מרגיעה למצב חירום יכולה להתרחש באופן יזום ומתוכנן מראש, כך שיאפשר התארגנות הדרגתית ומעבר סדור בהתאם לתוכנית שגובה מראש, או אופן לא מתוכנן ותוך פרק זמן מהיר, המחייב ביצוע סדר פעולות מפורט, מהיר תוך מתן מענה לאירוע מתפרץ. לנוהל מעבר למצב חירום עקרונות ומשימות רבות, אך לרוב יכלול את המרכיבים הבאים: תדריך ראשוני לראשי מכלולים ומנהלים, זימון עובדים, עדכון דרכי תקשורת תוך חבירה לרשויות שכנות, ארגוני חירום ומחוזות רלוונטיים, פתיחת מרכז ההפעלה והכנתו, הערכות לפתיחת רבעים / מקלטים, העברת מסרים ראשוניים לציבור, העברת הנחיות ראשוניות למוסדות העירוניים. ישנה חשיבות רבה להכרות עם הנהלים הקיימים ברשות והתאמתם למרחב הפעולה הרשותי.

1.14 עקרונות המענה לנבחר באירוע

לכל אירוע או מצב משבר ממכלול האיומים השונים על הרשות, קיימת תורה סדורה אותה נדרש להכיר ולפעול בהתאם, אולם בהתרחשות אירוע או בהעדר ידע מיטבי ניתן לפעול על פי סדר פעולות או הנקודות הבאות כגיבוי להיבטים שונים במענה.

המשימה	ביצוע
קבלת הודעה על אירוע חירום / משבר	☐
הערכת גודל האירוע וממדי הנזק הפוטנציאלי (פינוי תושבים)	☐
בחינת הצורך בשינוי תצורת עבודה ברשות ומעבר למצב חירום ועבודת מכלולים	☐
דיווח עדכון בעלי תפקידים מחייבים והנעת המענה לנטרול הסיכונים וצמצום הנזק	☐
איסוף מידע ראשוני ומשלים, חבירה לנציג אמין בשטח, חבירה לגופי החירום	☐
קיום הערכת מצב, ומתן הנחיות לפעולה למערכים הכפופים	☐
ניתוח משמעויות בהיבטי, כ"א, תקציב, אמצעים, הסברה, אוכלוסייה, תשתיות, לוגיסטיקה, ורפואה (הפעלת כוחות התערבות)	☐
גיבוש תוכנית פעולה, ארגון המענה ותיאום גורמי החירום, בקשת סיוע (אם נדרש)	☐
קיום שיח והעברת מסרים לתושבים	☐
ביצוע חיתוך מצב והערכת מצב עיתית	☐
הערכות ותכנון אמצעים לשלב השיקום הראשוני וליווי החזרה לשגרה	☐
ריענון והחלפת כוחות	☐
ביצוע תחקירים ופורומים להפקת לקחים	☐
החזרת אמצעים לכשירות	☐
הכרזה על סיום אירוע וחזרה לשגרה	

2. תפיסת ההפעלה של המועצה האזורית בשעת חירום

2.1 מבוא

בחלק זה ייסקרו נושאים ייחודיים לתפיסת ההפעלה של המועצות האזוריות. חשוב לציין, כי הנאמר עד כה (בפרק 1) רלוונטי גם למועצות האזוריות. המועצות האזוריות הן רשויות המורכבות משני רבדים שלטוניים: רובד מקומי ורובד אזורי-שלטוני. לכן, יש להן מאפיינים המייחדים את אופי עבודתן ואת נושאי פעילותן. על פי פקודת העיריות, ראש המועצה הוא האחראי לביטחונם ולרווחתם של תושבי המועצה. על ראש המועצה מוטלת החובה להכנת המועצה והיישובים שבתחומה למצבי חירום. הכנה זו דורשת זמן, תכנית ומשאבים כספיים ואנושיים. ביצוע ההכנות למצבי חירום, כמו גם התפעול במצב חירום, מוטלים על עובדי המועצה, בעיקר על עובדי מחלקת הביטחון.

2.2 פעילויות בזמן שגרה

- המועצות האזוריות פועלות ביום-יום מול משטרת ישראל ומשמר הגבול, הנותנים מענה לצורכי התושבים בנושאי ביטחון, פשיעה וגניבות חקלאיות.
- לכל מועצה יש מפקד חבל, מש"ק משטרה ומפקד בסיס הפעלה, אשר מפעיל את המתנדבים לסייע למג"ב בשטחי המועצה וליישובים בלחימה בפשיעה ובהבטחת ביטחון.
- היישובים הנכללים בתחומי המועצה מקבלים סיוע באחזקת רכיבי ביטחון מפיקוד העורף וממשרד הביטחון (המחלקה להתיישבות).
- לכל מועצה הוקצתה יחידת קישור לרשויות (יקל"ר) של פיקוד העורף, אשר מסייעת למועצה בקשר עם פיקוד העורף ועם גורמי הביטחון, לפתרון בעיות ביטחוניות בשטחי המועצה.
- מחלקת הביטחון אחראית על רכיבי הביטחון ועל השמירה בכל מוסדות החינוך של המועצה, בהנחיית משטרת ישראל ומשרד החינוך.
- על פי רוב משק המים במועצות האזוריות מנוהל על ידי מספר אגודות מים שיתופיות.

2.3 היערכות המועצה לשעת חירום

- רצוי שלכל יישוב במועצה תהיה יכולת לתגובה ראשונית כנגד פעילות ביטחונית ושרפות, באמצעות כיתת כוננות יישובית (מתנדבים) וכי שלכל יישוב יהיה צוות חירום יישובי (צח"י), אשר יקבל על עצמו אחריות להמשך הרציפות התפקודית ביישוב במצבי חירום. בנוסף לכך, יש לנקוט במספר פעולות:
- תדרוך הוועדים המקומיים והכנתם לתפקידם בחירום.
 - ארגון צוותי צח"י והכנתם לתפקידם במצבי חירום ובמלחמה.
 - תיאום הסיוע ההדדי בין היישובים במועצה ועם רשויות מקומיות שכנות.
 - הכנת תיקי יישוב לכל יישובי המועצה.
 - תכנון מקומות קבורה לבעלי חיים, והציוד הנדרש לכך.
 - הכנות מקדימות להפעלת לשכות מידע ביישובים.
 - הכנות להפעלת מערך הסברה מועצתי, תוך שימוש באמצעי התקשורת האזוריים והאמצעים העומדים לרשות המועצה.
 - הכנה ותחזוקה של מחסן מל"ח, אשר מאכסן ציוד למצבי חירום במועצה, כולל למשברי מים.
 - הכנת תכנית לחלוקת מים לתושבים, באמצעות מכלים המוכנים לכך מראש והמאוכסנים במחסן מל"ח.
 - הקמת מוקד מיוחד לקריאות תושבים. בחלק מהרשויות קיים מוקד כזה הן לחירום והן לבעיות מוניציפאליות.
 - מיפוי מוקדם של מתקני תשתית לאומית הפרוסים במרחב המועצה האזורית.

2.4 פעילויות בשעת חירום

- במועצה קיים מרכז הפעלה. המרכז פועל לפי מכלולים, שתפקידם לתת מענה לבעיות בזמן חירום וכן לשמירה על רציפות תפקודית של המועצה במצבי חירום (ראה ספר תיק-אב לחירום למועצה האזורית).
- בזמן חירום, מרכז ההפעלה שבמועצה יהיה בקשר תמידי עם פיקוד העורף המחוזי ועם משרדי הממשלה המחוזיים, למתן פתרונות לבעיות שבתחום המועצה.
- עם הכרזה על "תקופת הפעלה" של מל"ח, המועצה האזורית תפעל כוועדת מל"ח מקומית ותפעיל את מטה החירום שלה ואת הוועדים ביישובים. במקרים שבהם אין הכרזה כזאת, המועצה האזורית תפעל באותה מתכונת על בסיס סמכויות המוקנות לה מתוקף חוקים מסוימים שיופעלו (למשל, חוק שירות העבודה).²
- על המועצה להיערך להמשך פעילותם התקינה של המשקים החקלאיים. הפעלת מרכזי מידע ביישובים והפצת הנחיות לאוכלוסייה תיעשה בתיאום עם הגורמים המוסמכים

פרק ב': הגדרות

הרשות המקומית מהווה גורם מרכזי בממשק מול האוכלוסייה ובטיפול באירועי חירום בתחומה, הן בימי שגרה והן בעת מלחמה והיא נקודת מפגש של כלל ארגוני החירום. הרשות מרכזת את הסמכויות הממלכתיות שבתחום אחריותה.

תכנון פעילות הרשות והמבנה הארגוני שלה במצבי חירום יהיו דומים ככל האפשר לאלה הקיימים בזמן רגילה, למעט התאמות או יצירת מסגרות ארגוניות ייחודיות למצבי חירום (למשל, קליטת מפונים, אס"ל, צוות התערבות, צוותי תשתית, לשכות מידע באתר, תחנות ריכוז חללים וכדומה). אחריותם של הרשות ושל גופי החירום השונים אינה משתנה במעבר מרגיעה למצב חירום, אלא אם נקבע במפורש אחרת. בחוברת זו נעשה שימוש בהגדרות רבות הלקוחות ממילון המונחים של מל"ח, ממילון המונחים של צה"ל ומתיק-אב לרשויות המקומיות.

בפרק ו' מוסברים המושגים העיקריים לפי סדר הא' ב'.

מצבי פעילות:

הרשות המקומית פועלת בשלושה מצבי יסוד (שח"מ – שגרה, חירום ומלחמה). שגרה - פעילות המתרחשת בתקופות רגילה שבהן לא מתקיים מצב חירום כלשהו. בתוך כך, ייתכנו אירועים מיוחדים שלא יוכרזו כמצבי חירום אך מצריכים התמודדות מיוחדת עם אירוע "חירום שבשגרה" (כדוגמת שרפה, אירוע חירום אזרחי, פיגוע)

ב. חירום – מתקיים במצב מתיחות בטחונית 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. 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.

² מתוך תיק-אב להפעלת הרשות המקומית בחירום (מועצה אזורית).

1. מצבי יסוד

על הרשות המקומית לעשות את ההכנות הדרושות להיערכות ולהתמודדות עם מצבי חירום ולהפעיל את מערך החירום הרשותי בשני מצבי יסוד אפשריים, כמפורט להלן:³

א. מצבי חירום אזרחיים: בקטגוריה זו ניתן למנות מצב חירום עקב אירועי טרור, תאונות, אסונות טבע, תקלת חומרים מסוכנים תפעולית וכדומה. בעת אירוע חירום אזרחי, האחריות לפיקוד ולשליטה מוטלת על משטרת ישראל, אלא אם הועברה האחריות לצה"ל, כפי שמוגדר בפקודת המשטרה (נוסח חדש).

הערה: בהתרחש אירוע חירום אזרחי, עשוי השר לביטחון לאומי, בין לבקשת שר אחר ובין מיוזמתו, ובמידת הצורך בהתייעצות עם שר נוסף, להכריז על "אירוע חירום אזרחי" ואם יידרש, להעביר את האחריות לטיפול באירוע ממשטרת ישראל לצה"ל.

ב. מצבי חירום בלחימה: במצב מלחמה, לרבות כוננות לקראתה, או בעת אירוע מלחמתי ברגיעה (וכן מצב מיוחד בעורף ושעת התקפה), האחריות לפיקוד ולשליטה מוטלת על צה"ל/פיקוד העורף. יודגש, כי בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה, פתיחה במלחמה מחייבת החלטת ממשלה, למעט פעולות צבאיות נדרשות למטרת הגנה על המדינה וביטחון הציבור. מצב מלחמה מאופיין בגיוס כוח אדם ומשאבים שונים של הרשויות המקומיות והמגזר האזרחי בכללותו.

2. מצבי חירום משפטיים

קיימים שלושה סוגים של מצבי חירום משפטיים:

- 1) מצבי התגוננות אזרחית: "שעת התקפה" ו"מצב מיוחד בעורף", בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951.
- 2) "אירוע חירום אזרחי": בהתאם לפקודת המשטרה (נוסח משולב), התשל"א-1971.
- 3) מצב הפעלה של מל"ח: בהתאם להחלטת ממשלה מיום ה-6.7.1986, כפי שהותקנה בהחלטה מספר 1080 מיום 13.2.2000 ובהחלטה 2007 מיום 27.10.2016.

2.1 מצבי התגוננות אזרחית

- | א. "שעת התקפה" | – | הגדרה |
|---|---|-------|
| הזמן שבו מתנהלת התקפה בשטח מסוים, מתחילתה או ממתן אות אזעקה, לפי המוקדם ועד מתן אות ארגעה או עד תום 24 שעות מתחילת ההתקפה, לפי המוקדם; אירעו כמה התקפות בפרק זמן של 24 שעות, יחל מניין השעות האמורות מההתקפה הראשונה. אירעה התקפה נוספת לאחר תום 24 שעות, ייראה בכך שעת התקפה חדשה. | | |
| התקפה – אחד מאלה: | | |
| 1) הפצצה אווירית, הפגזה ארטילרית או רקטית וכל סוג אחר של ירי ארוך טווח מצד אויב. | | |
| 2) ניסיון פגיעה מצד צבא של מדינת אויב. | | |

³ בהתאם לסעיף 248 לפקודת העיריות (נוסח חדש), מתוך תיק-אב להפעלת הרשות המקומית בזמן חירום.

3) קיומן של כמה התקפות בתוך פרק הזמן של 24 השעות אינו מאריך את תוקפה של שעת ההתקפה. אם ישנן התקפות חדשות לאחר סיום שעת ההתקפה הקודמת, מדובר ב"שעת התקפה" חדשה נוספת

מצב	מיוחד	בעורף	–	הגדרה
------------	--------------	--------------	----------	--------------

"מצב מיוחד בעורף" הוא מצב משפטי המוכרז על ידי הדרג המדיני בעת קיומה של התקפה על האוכלוסייה האזרחית, או אפשרות לקיומה ;

סעיף 9 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 קובע שהממשלה מוסמכת להכריז על מצב מיוחד בעורף כאשר היא משוכנעת כי קיימת סבירות גבוהה שתתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית. ההכרזה יכולה להתייחס למדינה כולה או לשטח מסוים. גם לשר הביטחון סמכות להכריז על מצב מיוחד בעורף, כאשר הממשלה טרם עשתה זאת. על הכרזת השר או הממשלה על מצב מיוחד בעורף יש לדווח לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת. הסמכויות של שר הביטחון והממשלה מתוחמות בזמן: הכרזה של שר הביטחון תקפה ל-48 שעות, אלא אם הממשלה מאשרת את ההכרזה ומאריכה אותה. הכרזה של הממשלה תקפה ל-5 ימים, אלא אם ועדת החוץ והביטחון של הכנסת מאשרת את ההכרזה ואת הארכתה.

ב"שעת התקפה" וב"מצב מיוחד בעורף" ראש הג"א (מפקד פקע"ר) ומפקדי המחוזות אחראים לארגן ולנהל את ההתגוננות האזרחית במרחבם. בנוסף, מוענקות לבעלי תפקידים שונים סמכויות למתן הוראות לאוכלוסייה. כך, למשל, מפקד פיקוד העורף מוסמך לתת כל הוראה הנדרשת לשמירתם או להצלתם של חיי אדם או של רכוש, כגון: הגבלת לימודים במוסדות חינוך או איסור יציאה לעבודה

= "שעת התקפה" רשאי חבר הג"א לתת לאדם הנמצא בשטח המותקף כל הוראה סבירה הדרושה לשמירתם או להצלתם של חיי אדם באותו שטח.

ב"שעת התקפה" וב"מצב מיוחד בעורף" רשאים גורמי הצבא לקבוע את מדיניות ההתגוננות (הנחיות לכל האוכלוסייה שתכליתן שמירה או הצלה של חיי אדם או של רכוש)

2.2 אירוע חירום אזרחי

א. הגדרה

אירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש, המתייחס לציבור גדול או לשטח גדול, או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור, לרבות מחמת פגע טבע, מפגע סביבתי, אירוע חומרים מסוכנים, אירוע כימי או ביולוגי, אירוע קרינה רדיולוגי, תאונה או פעילות חבלנית עוינת. אירוע חירום אזרחי עלול להתרחש ללא כל התראה, בין היתר, כתוצאה מאחד האירועים הבאים:

- 1) אסון טבע - רעידת אדמה, שיטפון.
- 2) תקלה תפעולית הקשורה לחומרים מסוכנים, הגורמת לנפגעים רבים.
- 3) תאונה אווירית בשטח בנוי.
- 4) אירוע ביטחוני.
- 5) שרפה.

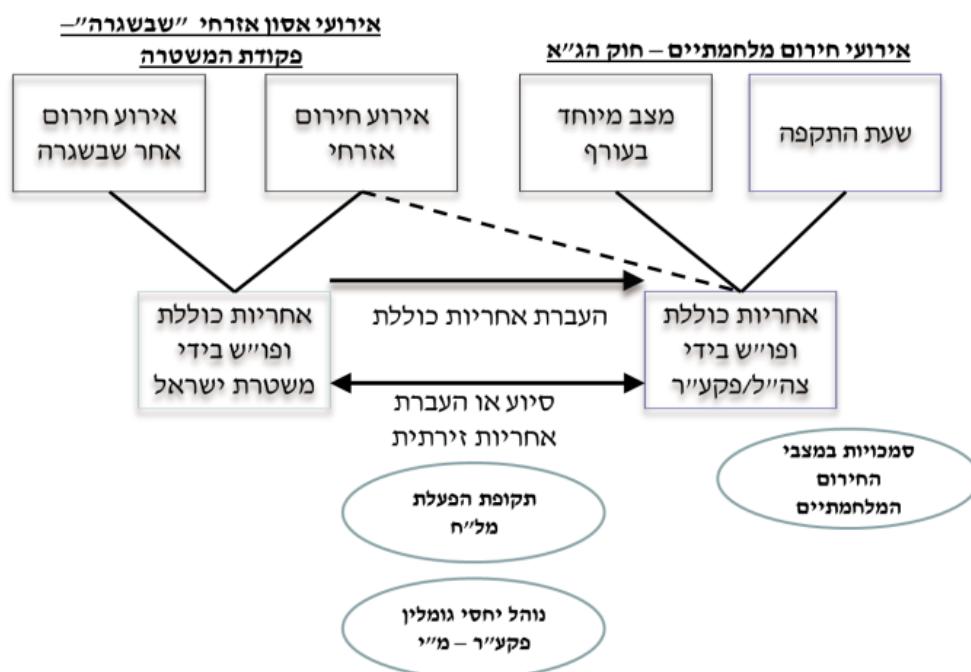
הסמכות להכריז על "אירוע חירום אזרחי" נתונה לשר לביטחון לאומי, למעט מקרים חריגים מסוימים בהם הסמכות נתונה לשר הבטחון או לראש הממשלה.

בהתקיימו של אירוע חירום אזרחי, ניתנות לשוטרי משטרת ישראל סמכויות מוגברות ביחס לאוכלוסייה האזרחית. משטרת ישראל אמונה על הפיקוד והשליטה באירוע. הדרג המדיני ראוי לקבוע, כי האחריות לפיקוד ולשליטה באירוע חירום אזרחי תועבר ממשטרת ישראל לצה"ל.

אירוע חירום אזרחי עלול להיות תוצאה של אחד מאירועי החירום ולו בדרך כלל ההשלכות הבאות: מספר הנפגעים רב, פגיעה קשה במבנים ובתשתיות, הלם וחרדה בקרב האוכלוסייה ואפשרות להתפשטות מחלות, זיהומים ומגפות. לאירוע חירום אזרחי השלכות נוספות, שהן:

- 1) עלול לגרום ללחץ רב על בתי החולים ויחייב מתן פתרונות אחרים.
- 2) עלול להיווצר מצב שבו אוכלוסייה גדולה תיוותר ללא קורת גג.
- 3) עלול להיווצר מצב שבו ישנם חללים רבים, שיש להביאם לקבורה.
- 4) דרישה רבה למידע מצד האוכלוסייה, לחיפוש קרובים נעדרים וכדומה.
- 5) תידרש פעולה משותפת ומשולבת של כל גורמי החירום בתיאום ממשלתי ואפשרות לקבלת סיוע בינלאומי.
- 6) יידרש שיכון תושבים ניצולים מאזור האסון או האירוע, שיהיה סמוך למקום מגוריהם, באוהלים או במתקנים ארעיים אחרים עד לסיום פעולות ההצלה, תוך שילובם כמתנדבים מסייעים לכוחות המקצועיים.

21. להלן תרשים המדגים את תחומי האחריות על השליטה ואת אופן העברת האחריות בין מ"י לצה"ל:



ב. משמעויות לרשות מקומית נפגעת ברגיעה

1. רשות נפגעת תידרש לסייע לארגוני החירום במאמץ "הצלת חיים", בעיקר במסירת מידע על האזור שנפגע ותושביו, למתן מידע לציבור ולסייע באיתור קורת גג זמנית למפונים מאזור האירוע.

2. תידרש להפעיל את מערך ההנדסה שלה בסיוע לחילוץ ולאיתור לכודים ובייעוץ מקצועי באשר למבנים מסוכנים.
3. תידרש למידע על אודות תשתיות מים, חשמל ומבנים באזור האירוע, כדי למנוע החמרה בתוצאות האירוע כתוצאה מזיהום או התחשמלות.
4. המידע לציבור יתמקד בעיקר בנתונים על אודות מפונים ונפגעים - לאן פונו ומה עלה בגורלם ומידע הקשור בהצלת חיים ושרידות.
5. תידרש להיערכות בתחום החברתי-קהילתי בכל השלבים, במיוחד בנושא השיקום הרב-תחומי.
6. תידרש לקבורת חללים, בשיתוף פעולה עם משטרת ישראל, האחראית על הזיהוי.

ג. משמעויות לרשות בחירום

האחריות הכוללת על הפעילות במרחב הרשות המקומית היא על הרשות המקומית ועל העומד בראשה, בנושאים שבתחום אחריותו. המשמעויות בחירום זהות לאלו שברגילה, השוני העיקרי נובע ממידת המוכנות של הארגונים בעת חירום, מהגדרת תחומי האחריות לטיפול באירוע בשל מצב החירום ומהיכולת לתפוס מתקנים לקליטת אוכלוסייה לאחר החלטת הממשלה וחתירת צווים חוקיים. על הרשות להתאים עצמה להחלטות המתקבלות על ידי הגורמים הרלוונטיים בנושא ולפעול בשיתוף פעולה עם אותם גורמים.

2.3 מצב הפעלה של מל"ח

- 1) ההכרזה על "מצב הפעלה" של מל"ח נועדה להביא למודעות כלל הגורמים, משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והאזרחים, כי המדינה נמצאת במצב חירום, במצב שבו נדרשים צעדים מיוחדים והתנהלות החורגת משגרת היום-יום.
- 2) תקופת ההפעלה של מל"ח ניתנת להכרזה על ידי הדרג המדיני בכל אחד מאירועי החירום.
- 3) הממשלה, בהכרזתה על מצב הפעלה של מל"ח, מצפה שהעורף האזרחי ימשיך לפעול ולספק את המצרכים והשירותים על אף שהפעילות המלחמתית משבשת יכולת זו.
- 4) ראש הרשות הוא יושב ראש ועדת מל"ח המקומית. החלטות הוועדה - למעט החלטות בעניין הנוגע לתקציב העירייה - אינן טעונות אישור המועצה. אולם, המועצה רשאית להסמיך את הוועדה להחליט גם בעניין הנוגע לתקציב העירייה. ועדת מל"ח המקומית תבדוק ותוודא, כי מתמלאות הדרישות לאבטחת אספקת השירותים החיוניים לאוכלוסייה.
- 5) על פי חוק הרשויות המקומיות, על ראש הרשות לעשות את הדרוש להכנת המשק לשעת חירום ולאירועי חירום ולהפעלתו באותו זמן. הכול בכפוף להוראות שר הביטחון בתפקידו כיו"ר ועדת מל"ח עליונה או מי שהוסמך על ידו.
- 6) החלטה על תקופת הפעלה של "מל"ח" משפיעה על הרשות והמפעלים החיוניים שבתחומה (בין היתר מכיוון שבעקבותיה ניתן להחליט על הפעלה של "חוק עבודה בשעת חירום"

3. מצב חירום רשות

הרשות המקומית פועלת במצבי חירום, הן ברגיעה והן במלחמה, תוך הסבת תפקידים שונים והתאמתם לסוג מצב החירום.

ועדת מל"ח מקומית תנחה את מטה החירום הרשותי, אשר בו חברים בעלי תפקידים ברשות ופעילים בחירום, שאינם עובדי הרשות, הפועלים במתכונת שנקבעה למצבי חירום. המבנה הארגוני של מטה החירום הרשותי, שבראשו עומד ראש הרשות, מותאם לגודלה ולאופייה של כל רשות.

היקל"ר (יחידת הקישור לרשות של פיקוד העורף) הוא גוף קישור, הפועל על יד מטה החירום הרשותי ומסייע לו. היקל"ר מורכב מאנשי מילואים, המגויסים בחירום ומתייצבים ברשות וכפוף לנפת פיקוד העורף.

4. איומים על הרשות המקומית

4.1 סוגי איומים

הרשות המקומית חשופה למחוללי איום שונים, ונדרשת לפעול ולתמודד מולם :

- א. מלחמה כוללת או עימות מוגבל.
- ב. פיגוע טרור-על קונבנציונלי או בלתי קונבנציונלי, לרבות שיבוש מערכות מידע הגורם לסיכון בנפש או נזק לתשתיות ("סייבר טרור").
- ג. אירוע חירום אזרחי
- ד. אסון טבע - רעידת אדמה, שיטפון, סופות שלגים וכדומה.
- ה. מגיפה.
- ו. תקלה תפעולית הגורמת להתפשטות חומר מסוכן או חומר רדיולוגי וכדומה, העלול לגרום לאירוע חירום אזרחי.

איומים נוספים שהרשות המקומית חשופה להם

- א. מתקפת טילים (קונבנציונליים ולא-קונבנציונליים), ירי נק"ל (נשק קל), רקטות, פצצות מרגמה או ארטילריה/תקיפת מטוסים/אמצעי חבלה.
- ב. איומים הנובעים מקרבה לקו התפר עם הרשות הפלסטינית או לגבול בינלאומי. האיום עלול להיות אחד מאלה שתוארו לעיל - גם ברגיעה. בנוסף לכך, קיימים איומים כמו הצתת שדות ואמצעי ייצור חקלאיים, פיגועים, גנבות, התפרעויות והפרות סדר, המשבשים את אורח החיים התקין.
- ג. אירוע רב-נפגעים (אר"ן), הכרוך בפגיעה בנפש וברכוש ועלול להתרחש כתוצאה מהתקפה קינטית, מתקלה בשימוש בחומרים מסוכנים, מאסון טבע, מרעידת אדמה וכיו"ב.

- ד. שריפות יער: דליקה כתוצאה מהצתה או ממחדל בשטח מיוער, המסכנת יישובים, מתקנים או צירי תנועה.
- ה. איומי סייבר. תקיפה של מערכות המחשוב ומאגרי מידע בהן הרשות משתמשת לצורכי פגיעה וניצול המידע או כופר.

4.2 תרחישים אפשריים ומשמעותם לרשות המקומית

- א. בעיות משקיות באספקת שירותים חיוניים, העלולות להיגרם כתוצאה ממצב מלחמה וכן מאירוע פח"ע (פעילות חתרנית עוינת), מתקלה, מאסון טבע בזמן רגיעה.
- ב. אוכלוסייה חסרת קורת גג / מפונה.
- ג. חללים אזרחיים.
- ד. תקלות באספקת מים.
- ה. תקלות באספקת חשמל.
- ו. בעיות בייצור החקלאי.
- ז. מחסור במוצרים חיוניים: מזון, דלק וכדומה.
- ח. קשיים בתפקודם של מפעלים חיוניים עקב גיוס כוח אדם.
- ט. קשיים במערך התחבורה וההיסעים.
- י. פגיעה בתשתיות תקשורת.
- יא. מחסור במצרכים למשק החי החקלאי
- יב. פגיעה במערכת הפיננסית

5. "חבצלת פיגועים"

בהתאם החלטת ממשלה לתת מעמד למשפחות נפגעי פעילות איבה בדומה למעמד של משפחות חללי צה"ל (מס' 1727 סט/ 58 שנת 2007), הוגדר נוהל בין- משרדי המגדיר את האחריות והמשימות הנדרשות מכל גוף במתן המענה לאירוע בו מעורבים חללים כתוצאה מאירועי פעולות איבה כהגדרתם בחוק. הרשות המקומית נדרשת למתן מענה לרמת משפחת החלל וליוויה לאורך האירוע, כחלק מהמענה לכך כל רשות נדרשת למנות אחראי על נוהל "חבצלת פיגועים" (בדרך כלל מנהל/ סגן מחלקת רווחה). הרשות האחראית למענה נקבעת על פי, כתובת המגורים של החלל. בהתאם לחוזר מנכ"ל מיוחד יוני 2021

הממונה על הפעלת נוהל חבצלת פיגועים ברמה הארצית ותיאום הביצוע בין כלל הגופים, הרשויות המוניציפליות ומשרדי הממשלה במענה לאירוע, מנהל אגף חירום וביטחון רשויות מקומיות במשרד הפנים.

6. היטלי שמירה

אחריות על ביטחון הציבור הייתה ונותרה של משטרת ישראל. יחד עם זאת, לאור ריבוי האתגרים וצורכי הרשות לחיזוק תחושת הביטחון של תושביה, יכולה הרשות להיערך עם כוח אבטחה עירוני, שיסייע בשמירה על הסדר הציבורי, ויפעל בתיאום עם המשטרה. מימון כוח האבטחה זה מתבסס על הנחיות בהתאם לחוק והתקנות בנושא (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית, התשע"ב- 2011), ותיקוני

בשנים 2013, 2016 אשר קבעו את רשימת הנושאים בהם רשאויות הרשויות המקומיות להסדיר את ענייני השמירה, האבטחה וסדר הציבורי. כמו כן, תקנות המגדירות את אופן המימון בעד שירותי שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית, במסגרתן נקבע מהו הסכום המרבי של היטל או אגרה שניתן להטיל בעד שירותי שמירה.

על מנת להטיל היטל שמירה על הרשות המקומית לחוקק חוק עזר לנושא לקבל אישור ממשד הפנים לשירותים ולאמצעים אותם בכוונת הרשות להפעיל ולקבוע את גובה האגרה בהתאם לתעריפים המפורסמים בחוק. הנוסף לאחר הטלת האגלה על הרשות לקיים ישיבה רבעונית אשר בה תוצג לראש הרשות תמונת המצב והפעילות המתואמת מול משטרת ישראל. הנחיות מפורטות נמצאות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2013.

פרק ג': ועדות חובה ברשות המקומית בתחומי הביטחון וההיערכות לשעת חירום

עפ"י החוק⁴ והחלטות הממשלה, על כל רשות להקים שלוש ועדות חובה בתחומי הביטחון וההיערכות לשעת חירום:

1. ועדת ביטחון.
 2. ועדת מל"ח מקומית.
- בנוסף לכך, ראש הרשות רשאי להחליט על הקמתן של ועדות רשות, כדוגמת:
- א. ועדה מייעצת לטיפול באוכלוסייה.
 - ב. ועדת מייעצת בתחום המידע לציבור והסברה.
 - ג. ועדה לריכוז, לארגון ולהפעלת מתנדבים.
- בשל חשיבותן לפעילות התקינה של הרשות המקומית בשעת חירום ואופיין, מורכבות ועדות אלה על בסיס מקצועי וציבורי. כתוצאה מכך, הוועדות כוללות נציגים מארגונים שונים ופעילים מקומיים רלוונטיים ואינן מושפעות בהכרח מההרכב הפוליטי של המועצה.

4. פקודת העיריות (נוסח חדש) סעיפים 149'א' 149 ב'.

1. ועדת ביטחון

החוק קובע, כי ועדת הביטחון תייעץ ותסייע למשטרה בעניין המשמר האזרחי, שמירה וביטחון הנפש והרכוש. הוועדה עוסקת בסוגיות שונות של ביטחון היישוב, כגון: אבטחת מוסדות החינוך, הגנה על שכונות במרחב התפר, הכנה לחירום וכדומה.

חובה להקים ועדת ביטחון בכל רשות, שיש בה מערך מתנדבים של המשמר האזרחי. ועדת הביטחון עוסקת בתכנון ובבקרה של פעולות הרשות בכל הקשור להיערכותה בתחום הביטחון השוטף והמוכנות לחירום.

1.1 הרכב הוועדה

- נציג הרשות המקומית - ימונה על ידי המועצה.
 - נציג שר הביטחון - ימונה על ידי מפקד המחוז של פיקוד העורף.
 - נציג משרד החינוך - ימונה על ידי מנהל המחוז של משרד החינוך.
 - נציג המשטרה - ימונה על ידי מפקד המחוז של משטרת ישראל.
 - חברים נוספים לפי החלטת הוועדה ונציגי ציבור בעלי ניסיון ביטחוני.
- בעירייה - ההרכב הסייעתי של חברי הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, להרכב הסייעתי של מועצת העיר. ביישובים גדולים - ועדת הביטחון יכולה לפעול באמצעות ועדות משנה, כגון:
- ועדה לאבטחת מוסדות חינוך.
 - ועדה לאבטחת מוסדות ציבור.
 - ועדה למשמר האזרחי ומשמר השכונה.
 - ועדה למלחמה בסמים.

1.2 סמכויות הוועדה

החוק אינו מגדיר את סמכויות הוועדה. מידת השפעתה תלויה באישיותם של יושב ראש הוועדה ושל חבריה. אלה יכולים להעלות על סדר היום נושאים רבים, הקשורים בהיערכות הביטחונית של הרשות, להשפיע על תקציבי הביטחון ברשות ולהוות ממשק עם גופי החירום שמחוץ לרשות, כגון: צה"ל/פיקוד מרחבי, משטרת ישראל, מג"ב, מכבי אש, מד"א.

1.3 כניסה לתפקיד

עם כניסתם לתפקיד, על חברי ועדת הביטחון ללמוד את בעיות הביטחון ביישוב ובסביבתו, לקיים פגישות עם המפקדים הממונים על תחום הרשות במשטרה, במג"ב ובצה"ל ולעניין בנוהלי הביטחון של הרשות.

2. ועדת מל"ח המקומית

על פי דיני העיריות, צו המועצות המקומיות והאזוריות ועל פי החלטת הממשלה מס' 1716 מ-6.7.86, קיימת בכל רשות מקומית ועדת מל"ח מקומית, שבראשה עומד ראש המועצה (לצורך הוראה זו ראש עיר, ראש מועצה מקומית וראש מועצה אזורית).

סעיפים 8 ג' ד' בהחלטה זו קובעים :

א. "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 פי הוראת החוק, בהתאם לתכניות שקבעה הרשות המקומית ולתכניות משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות, שאושרו על ידי ועדת מל"ח העליונה.

ב. ועדת מל"ח העליונה תקבע, בכפוף לחוק, את תפקידי הוועדות המקומיות והיא רשאית להאציל להן מסמכויותיה ולהוסיף להן, בתקופת הפעלת מערך מל"ח, משימות על המשימות הקבועות בחוק".

ג. החלטת ממשלה מס' 1080, מיום 13.2.2000, מהווה תיקון להחלטת הממשלה הנ"ל, ומרחיבה את האפשרות להפעלת מערך מל"ח במצבי חירום, שהם תוצאה של אסונות טבע, אסונות הנובעים מפליטת חומרים מסוכנים או אירועי טרור שלא בתקופת לחימה.

ד. סעיף ד' (2) בהחלטה זו מהווה תוספת להחלטה מס' 1716 כלהלן :

"(2) תקופת הפעלת מערך מל"ח באירועי חירום כדלקמן :

אסונות טבע (כגון רעידת אדמה, שיטפונות, מגפות), אסונות הנובעים מדליפת חומ"ס (חומרים כימיים, ביולוגיים, גרעיניים) וכן אירועי טרור שלא בתקופת לחימה - וזאת כאשר נמנעת או נפגעת פעילותו התקינה של המשק החיוני, או קיימת סכנה ממשית למניעה או לפגיעה כאמור".

2.1 הרכב הוועדה

בראש ועדת מל"ח המקומית עומד ראש הרשות, כמוגדר בחוק.

מבנה הוועדה אינו כפוף ליחסי הכוחות במועצה.

ראש הרשות רשאי להוסיף ולמנות כחבר בוועדה כל מי שלדעתו מוכשר למלא את התפקיד.

הרכב הוועדה

- יו"ר, ראש הרשות.
 - מנכ"ל הרשות.
 - ראש המטה (בדרך כלל מנהל אגף החירום והביטחון).
 - ראשי המכלולים במטה החירום.
 - ראשי הוועדות הרב-תחומיות.
 - בעלי תפקידים נוספים, בהתאם לצרכים הייחודיים של הרשות.
- חשוב לזמן לדיוני הוועדה גם את בעלי התפקידים האלה :
- ראש תחום מל"ח נציג רח"ל במפקדת המחוז של פקע"ר) נציג פיקוד העורף (נפה/יקל"ר).
 - מפקד תחנת המשטרה/מרחב משטרת.
 - מפקד שירותי הכבאות.
 - מנהל אזור/תחנה של מד"א.

- נציג משרד הבריאות.
- נציג משרד החינוך.
- יו"ר ועדת פס"ח מקומית

2.2 סמכויות הוועדה

- א. במצבי החירום השונים, עשויה הממשלה להחליט על הפעלת מערך מל"ח ("תקופת הפעלה") בכל המדינה או באזורים גיאוגרפיים מוגדרים.
- ב. "תקופת הפעלה" של מל"ח מוגדרת הרשות המקומית כ"מפעל חיוני", המנוהל על ידי ועדת מל"ח המקומית.
- ג. בראש ועדת מל"ח המקומית יעמוד תמיד, מתוקף החוק, ראש הרשות המקומית.
- ד. ועדת מל"ח המקומית מונחית ומתואמת על ידי מנהל מחוז ברשות חירום הלאומית וועדת מל"ח מחוזית.
- ה. במערך מל"ח פועלות רשויות ייעודיות לחירום של משרדי הממשלה וחברות התשתית, המיוצגות בוועדות מל"ח בכל הרמות (העליונה והמחוזית).
- ו. מטת החירום של הרשות המקומית אורגן כך, שתתקיים הקבלה בין רכיביו לבין מבנה מערך מל"ח.

2.3 תפקידי הוועדה

א. בשגרה

1. קידום ההכנות לחירום של הרשות.
2. עיבוד והכנת תיקי נתונים לנושאי מל"ח של הרשות והכנת נהלים שיאפשרו מעבר מרגיעה למצב הפעלה של מל"ח.
3. וידוא שההכנות הנדרשות לפעולת הרשות ב"תקופת הפעלה" יוכנו מבעוד מועד, ברגיעה, ובכלל זה ריתוק כוח אדם ואמצעים, הכנת תשתיות ומערכות מידע, מלאי ומתקנים המיועדים לחירום.
4. הכנת נוהלי עבודה לרשות בחירום ותרגול המערכת על מנת להבטיח את כשירותה בכל עת.
5. אחת לשלושה חודשים, כנדרש בפקודת הרשויות המקומיות, תקיים הוועדה ישיבת עבודה בראשות יו"ר הוועדה או ממלא מקומו. בתום הישיבה יופץ מסמך לכל המשתתפים, המסכם את הנושאים שנדונו וההחלטות שהתקבלו.

ב. בחירום

1. קביעת מדיניות והנחיות למטה החירום בכל הקשור להבטחת האספקה של מוצרים ושירותים חיוניים לתושבי הרשות.
2. סיוע, עד כמה שניתן, להבטחת המשך פעילותם של המפעלים החיוניים שבתחום המוניציפאלי של הרשות.
1. גיבוש דרכים ואמצעים לטיפול באוכלוסייה בהתאם למדיניות הממשלה, להנחיות פיקוד העורף וגורמים משפיעים אחרים.
2. יישום הנחיות המובאות על ידי מפקד מחוז פקע"ר (חבר ועדת מל"ח מחוזית)

3. וידוא שמטה החירום של הרשות יפעל בהתאם למבנה, לארגון ולתפיסת ההפעלה מפורטים בנוהל זה.

סיכום החלטות הוועדה

החלטות הוועדה, לאחר אישורן על ידי ראש הרשות המקומית, מחייבות את גופי הרשות המקומית. החלטות הנוגעות לגורמי חוץ יתואמו ויסוכמו עם נציגי הגורמים הנוגעים בדבר. בנוסף לכך, החלטות הוועדה, ברגיעה ובחירום, יירשמו על ידי רמ"ט הוועדה ויופצו לגורמים הרלוונטיים ברשות המקומית (ראש הרשות המקומית וראשי מחלקות/אגפים) ולנציגים של גורמי חוץ, החברים בוועדה.

2.4 תחומי הפעילות

תחומי הפעילות של הוועדה מקבילים למבנה מערך מל"ח במחוזות וברשות חירום לאומית, ואלה בנויים על פי הרשויות הייעודיות ומשרדי הממשלה.

להלן פירוט הפעילות של ועדת מל"ח מקומית לפי תחומים:

- א. **ארגון, אימון והפעלת מטה החירום של הרשות:** הקמת מטה חירום המורכב ממכלולים המרכזים את הפעילויות השונות (בהתאם לתיק-אב לרשות המקומית). מטה החירום יפעל מ"מרכז הפעלה" (מרה"פ) מוגן, שהותקנו בו אמצעי תקשורת ואמצעים הנדרשים לניהול הרשות במצבי חירום.
- ב. **חירום וביטחון:** הפעלת מערך הביטחון הפנים-ישובי; אבטחת מוסדות החינוך; הפעלת מחסני החירום של הרשות וציוד החירום שבהם.
- ג. **כוח אדם:** הפעלה שוטפת של עובדי הרשות, תוך הוצאת צווי חירום בהתאם לצורך; הסטת עובדי הרשות הבלתי חיוניים לפעילויות חיוניות; גיוס עובדי חוץ ומתנדבים, שיסייעו במילוי משימות הרשות.
- ד. **חינוך:** הפעלת מערכת החינוך ביישוב בחירום על פי הנחיות משרד החינוך והנחיות פיקוד העורף בנושאי התגוננות אזרחית.
- ה. **מים וביוב:** אבטחת אספקת המים לתושבים ולמפעלים החיוניים בתחום היישוב, לרבות תיקון תשתיות שנפגעו וחלוקת מים באזורים שנותקו מהתשתית, תוך שיתוף פעולה עם תאגיד המים.
- ו. **רווחה:** המשך מתן השירותים החברתיים לאוכלוסיות מיוחדות; סיוע למשפחות ולכל מי שנפגע פיזית ונפשית.
- ז. **מידע לציבור, הסברה ודוברות:** מסירת מידע חיוני לציבור באמצעות המוקד ולשכות מידע הפרוסות בשטח; ביצוע פעולות הסברה בתיאום עם הרשויות הממלכתיות; ייזום כיסוי תקשורתי של אירועים וליווי הסיקור.
- ח. **הנדסה:** מתן שירותי הנדסה שוטפים; סיוע לגופי החירום בטיפול באירועים; תיקון תשתיות חיוניות ובקרת נזקים.

- ט. **תחבורה והיסעים:** מידע על מערכות התחבורה הציבורית והסעת תלמידים.
- י. **חשמל:** אספקת חשמל ממקורות חלופיים למתקנים חיוניים של הרשות; ניהול הקשר עם חברת החשמל; הפעלת תאורת הרחובות על פי הוראות ההתגוננות.
- יא. **הגנת הסביבה ותברואה:** פינוי אשפה; תברואה מונעת; טיפול במטרדים; בקרת מפעלים העושים שימוש בחומרים מסוכנים.
- יב. **מזון, דלק ומשק כללי:** ניהול מלאים על פי הנחיות ועדת מל"ח מקומית; הכנה והפצת מאגרי מידע על אודות השירותים הניתנים לציבור בשעת חירום.
- יג. **בריאות:** קיום קשר עם לשכת הבריאות המחוזית להבטחת שירותי הבריאות לתושבי היישוב; הפצת מידע בנושא הספקת שירותים רפואיים לתושבים.
- יד. **פס"ח:** קליטת מפונים (בהתאם להנחיות משרד הפנים) וטיפול בחללים.

2.5 תפיסת ההפעלה

מטה החירום של הרשות יפעל בהתאם למבנה הארגוני ולתפיסת ההפעלה, כפי שהם מפורטים בתיק-אב לרשויות המקומיות בחירום.

רשות המקומית אחראית בתחום שיפוטה, באמצעות ועדת מל"ח מקומית, לבצע את המשימות הדרושות להבטחת האספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה, ב"תקופת הפעלה" של מל"ח מוגדרת הרשות המקומית כ"מפעל חיוני" המנוהל ע"י ועדת מל"ח המקומית. וזו תנחה את הרשות המקומית, באמצעות מטה החירום הרשותי, תוך קביעת מדיניות והנחיות בכל הקשור להבטחת האספקה של מוצרים ושירותים חיוניים לתושבי הרשות. זאת, תוך המשך הפעלתה של הרשות המקומית כבזמן רגיעה (עד כמה שניתן).

בין תפקידיה וסמכויותיה של ועדת מל"ח המקומית, עליה ללמוד את תרחיש הייחוס הרשותי, ולבחון את רמת השירות בחירום ואת תכנית המענה בחירום. ועדת מל"ח המקומית תונחה על ידי ועדת מל"ח המחוזית.

2.6 כניסה לתפקיד

בעת כניסתם לתפקיד, על חברי ועדת מל"ח:

- א. ללמוד את מכלול הנתונים הנוגעים למצב חירום, תוך הסתייעות בבעלי התפקידים המקצועיים ברשות, במטה מחוזות רח"ל, פיקוד העורף ובמשטרת ישראל וכן בממונה החירום והביטחון המחוזי.
- ב. ללמוד על האיומים והסיכונים המשפיעים על מרחב הרשות ועל משמעויותיהם.
- ג. ללמוד את "תרחיש ייחוס" רשותי לכל מצבי החירום (החלטת ממשלה ב/43) בדגש על מלחמה ורעידת אדמה.
- ד. לקבוע רמות שירות הנדרשות להספקת שירותים לאוכלוסייה בחירום.
- ה. להכין תכנית מענה רשותי לתרחיש הייחוס ונוהלי הפעלה לחירום של מטה החירום העירוני.
- ו. ללמוד את התכניות לשעת חירום ולמצבי חירום של הרשות וכן את דרכי שיתוף הפעולה עם גופי החירום במרחב ועם רשויות שכנות.

- ז. להשתתף בהשתלמויות ובתרגילים בנושאי החירום, הנערכים על ידי פיקוד העורף, רח"ל, משטרת ישראל ומשרד הפנים.
- ח. לקבוע מתכונת ולוח זמנים לעיסוק בנושאי החירום, לכינוס ועדת מל"ח ולהשלמת פערים בתחום זה.
- ט. ללמוד על האיום האפשרי של אסונות ותקלות בדגש על רעידת אדמה ועל השלכותיה מבחינת הרשות, על אופן הטיפול באירוע ועל השתלבות הרשות בתפיסת ההפעלה הלאומית.

הפעילות של ועדת מל"ח מתבססת על חומר מקצועי, שעיקריו:

- א. תיק-אב להפעלת הרשות המקומית בזמן חירום.
- ב. קובץ הנחיות של מל"ח בנושא: תכנון, ארגון ותפעול ברשות המקומית.
- ג. פרסום בנושא: קליטת אוכלוסייה וטיפול בחללים בשעת חירום (בהוצאת משרד הפנים – תורת פס"ח, נהלי פס"ח וקונטרס פס"ח)
- ד. פרסום בנושא: התגוננות אזרחית ברשות המקומית (בהוצאת פיקוד העורף).

3. ועדת פס"ח

מערך פס"ח הוקם על פי החלטת הממשלה מס' 515 מיום 14 באוגוסט 1960, הקובעת כי יוקמו לפס"ח "שלוחות בכל רשות מקומית". בהמשך, הממשלה קבעה, כי מערך פס"ח ייכלל במסגרת מל"ח בכל הרמות.

מערך פס"ח פועל בשלוש רמות: ברמה הארצית - הרשות העליונה לפס"ח; ברמה המחוזית - באחריות הממונה על המחוז במשרד הפנים; ברמת הרשות המקומית - במסגרת מל"ח המקומי פועלת ועדת פס"ח, שתפקידה קליטת אוכלוסייה וטיפול בחללים.

3.1 הרכב ועדת פס"ח

בראש ועדת פס"ח עומד בכיר ברשות המקומית (סגן ראש הרשות/מזכיר/חבר מועצה), שמונה לתפקיד זה על ידי ראש הרשות.

הרכב ועדת פס"ח:

- יו"ר הועדה - מנהל אגף הרווחה
- סגן יו"ר הועדה / מ"מ היו"ר - עפ"י קביעת הרשות.
- מנהל תא פס"ח- עפ"י החלטת הרשות.
- מרכז/ת הועדה - עובד הרשות המקומית.
- נציג/ת רווחה - נציג של המחלקה לשירותים אישיים וחברתיים ברשו"מ.
- נציג המועצה הדתית - נציג בכיר של המועצה הדתית או חברה קדישא המקומיים.
- נציג/ת אגף החינוך - נציג של מחלקת החינוך
- נציג/ת ארגוני המתנדבים- או מרכז/ת המתנדבים בוועדת מל"ח המקומית.
- מזכיר/ה הועדה - עפ"י קביעת הרשות.

- נציגות / בריאות / תברואה - פועל במטה ההפעלה המקומי.
 - נציגות משטרת ישראל - פועל במטה ההפעלה המקומי.
 - נציגות צה"ל/ פיקוד העורף - פועל במטה ההפעלה המקומי.
 - נציגות הביטוח הלאומי - ברשו"מ בהן קיים סניף. יו"ר הוועדה.
- ראש הרשות רשאי להוסיף ולמנות חברים נוספים לוועדת פס"ח.

3.2 תפקידי הוועדה

א. תפקידי ועדת פס"ח בשעת חירום

1. קליטת אוכלוסייה שפונתה ע"י גורם מוסמך משטחים פגועים או מסוכנים, בין אם הם תושבי הרשות המקומית ובין אם תושבי רשו"מ אחרות.
 2. קבלת חללים אזרחים מהגורם המפנה, (על פי סיכום יחסי גומלין פקע"ר – רשו"מ), רישום ומעקב בשלבי הטיפול וביצוע הקבורה וכל זאת בסיוע משטרת ישראל (האחראית לזיהוי החללים).
 3. הפעלת מתקני הקליטה הארציים שבתחומה המוניציפאלי (לאחר קבלת היתר/ אישור/ הוראה מהרשות העליונה לפס"ח).
 4. תיאום הסיוע והתמיכה של אגפי/מחלקות הרשות המקומית (ועדת מל"ח המקומית) בפעילות מערך קליטת המפונים והטיפול בחללים האזרחיים.
 5. סיוע לרשו"מ אחרות שבמצוקה, בהתאם להנחיות הרשות המחוזית לפס"ח.
 6. השתתפות (נציג/ק. קישור) במטה משימתי קדמי ו/או במוקד העירוני – על פי החלטת יו"ר ועדת מל"ח מקומית או יו"ר ועדת פס"ח.
 7. דיווח לרמ"ט ועדת מל"ח המקומית ולרשות פס"ח מחוזית.
 8. הפעלת מערכת הדיווח הממוכן על מפונים (מיד"מ) ודיווח על קליטת המפונים.
 9. עדכון נתוני קליטה וחללים אזרחיים, בתכנת פס"ח הייעודית.
- מתקני קליטה

ב. תפקידי ועדת פס"ח בזמן רגיעה

- א) תכנון וארגון היערכות הרשות המקומית בנושאי קליטת המפונים והטיפול בחללים אזרחיים, על פי המדדים שנקבעו ע"י הרשות העליונה לפס"ח.
 - ב) תיאום שילובו של מטה מל"ח המקומי בסיוע למערך קליטת המפונים והטיפול בחללים אזרחיים בנושאי הבריאות, רווחה, חינוך, מזון, היסעים וכד'.
 - ג) הכשרה ותרגול גופי הביצוע המקומיים, בתיאום ובשילוב עם ועדת מל"ח המקומית, גורמי פקע"ר/הגמ"ר, משטרת ישראל, רשות פס"ח מחוזית ורשויות ייעודיות במערך רח"ל.
 - ד) תכנון והערכות לקליטת מפונים, תושבי רשויות אחרות, בהיקף שייקבע ע"י הרשות המחוזית לפס"ח במסגרת הסיוע ההדדי.
 - ה) הכנת המתקנים המיועדים לקליטת מפונים, ללפחות 4% מתושבי הרשות, כולל תיקי תכנון למתקן כמפורט:-
- 1) איתור מתקנים מתאימים עפ"י ייעודם.
 - 2) שיבוץ עובדי הרשות, מתנדבים ומגויסי חוץ בתפקידים השונים, עפ"י תקני כח האדם למתקנים השונים שמפורסמים ע"י הרשות העליונה פס"ח.
 - 3) הכשרת כח אדם והדרכתו לביצוע משימות הרשות בשעת חירום.

4) הכנת האמצעים הדרושים להפעלת המתקן (לינה, כלכלה, עזרה ראשונה, סניטציה וכו'), בתיאום עם גורמי מל"ח המקומיים.

5) אחזקת מחסני החירום המקומיים וטיפול בציד.

ו) השתתפות בתכנון הקליטה במתקני הקליטה הארציים שבתחום המוניציפאלי של הרשות ושילובם במערך הקליטה לקראת שע"ח.

ז) תרגול השימוש במערכת המידע הממוכן על מפונים (מיד"מ).

ח) עדכון נתונים בתכנת פס"ח הייעודית.

3.3 כניסה לתפקיד

עם הכניסה לתפקיד יש למנות לוועדת פס"ח יו"ר – מנהל מכלול אוכלוסייה או בכיר ברשות (מנכ"ל, סגן ראש הרשות), שיסתייע בממונה חירום ופס"ח המחוזי במשרד הפנים ללימוד תחום פס"ח והכשירות הנדרשת מהרשות המקומית.

יו"ר הוועדה נדרש להשתתף בהשתלמויות ובתרגילים הנערכים על ידי משרד הפנים / פס"ח, פיקוד העורף, רח"ל, ומשטרת ישראל, וכן עליו לקבוע מתכונת ולוח זמנים לעיסוק בנושאי חירום, לכינוס ועדת פס"ח ולהשלמת פערים.

הפעילות מתבססת על חומר מקצועי, הכולל:

- א. תורת פס"ח.
- ב. אוגדן פס"ח לתכנון, ארגון והפעלה.
- ג. נוהלי הרשות העליונה לפס"ח.
- ד. תיקי תכנון לוועדת פס"ח ולמתקנים.
- ה. חוזר מנכ"ל משרד הפנים.
- ו. חוזר מנכ"ל משרד החינוך.

פרק ד': שירותי הרשות המקומית במצבי חירום ושעת חירום

הרשות המקומית מוגדרת כמפעל חיוני ועל כן היא אמורה לפעול בכל עת, הן בשגרה והן בחירום. הרשות אחראית לשמור על רציפותה התפקודית, כדי לספק את השירותים המוניציפאליים לתושבים שבתחומה, לטפל באוכלוסייה על פי הנחיות משרד הפנים, רח"ל ופיקוד העורף, לקיים את כללי ההתגוננות האזרחית ולבצע את הנדרש להכנת המשק לשעת חירום.

חשוב להדגיש, כי על הרשות המקומית מוטלת החובה לקיים את הוראות ההתגוננות האזרחית הנקבעות על ידי פיקוד העורף.

1. שירותי הרשות המקומית במצבי חירום והיערכות לקראתם

כאמור, תפקוד הרשות המקומית מוגדר ביחס לשני מצבים: רגיעה וחירום.

1.1 בזמן שגרה

בזמן רגיעה, הרשות המקומית תבצע את כל הפעולות הנדרשות להבטחת מוכנותה המלאה לתפקוד רציף ותקין בעת מלחמה. בנוסף לכך, עליה למפות את נקודות החולשה והחוזק שלה: באילו תחומים תוכל לסייע לגורמים ולגופים אחרים ובאילו תחומים היא נזקקת לסייע. על כל רשות להכין מענה ל"תרחיש ייחוס" מקומי למלחמה ולרעידת אדמה, להגדיר את רמת השירות לתושבים ועל פיו לתכנן מענה מפורט בשיטה ובנהלים. על כל רשות להכין "תכנית מיגון רשותית", שתיתן מענה למיגון שיאפשר את הפעלת השירותים החיוניים במרחבה ומיגון סביר לאוכלוסיות חסרות מיגון. להלן פירוט תחומי פעילותה של הרשות המקומית במצב שגרה:

א. מידע לציבור

- (1) היערכות להפעלת מוקד עירוני (106) בהיקף המותאם לצפי הפניות במצב חירום ומענה בשפות שונות.
- (2) הכנות מקדימות להפעלת לשכות מידע.
- (3) הכנות להפעלת מערך הסברה עירוני מתואם עם הנחיות ההתגוננות.
- (4) הפעלת אתר אינטרנטי למידע ולקבלת פניות הציבור.
- (5) הכנת חומרי הסברה ו"הודעות נצורות" למצבי החירום השונים.
- (6) תיעודף הצבת מוקד רשותי במתקן ממוגן ווידוא כי קיימת אפשרות לעבוד בו ברציפות תפקודית.

ב. מיגון

- (1) פיקוח ובקרה על בניית מקלטים ומרחבים מוגנים ואחזקתם, בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית, לרבות במסגרת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה והפיקוח על הבנייה.
- (2) בנייה ואחזקת מקלטים ציבוריים, כולל אמצעים הנדרשים על פי החוק.
- (3) הכנת תוכנית מיגון רשותית (תמי"ר) כולל מיפוי פערי המיגון ומענה לשירותי הרשות והתושבים.
- (4) פיקוח על המקלטים הפרטיים המשותפים והשימוש הנעשה בהם עפ"י חוק הג"א. בכלל זה:
 - איתור ומיפוי מקומות הראויים לשימוש כמחסות ציבוריים (חניונים, תחנות רכבת תת קרקעיות, וכד').
 - הכנת תכנית לפתיחת מקלטים ומחסות ציבוריים ולהפעלתם.

ג. מערך הג"א רשותי

- (1) מינוי והכשרה של ממונה הג"א בכל מתקן עירוני.
- (2) הקמת צוותים בהתאם להנחיות ותרגולם.
- (3) כתיבת תיק חירום, "תיק מוסד" לכל מתקן.
- (4) תכנון הפעלת מחלקות ושירותי העירייה, בהתאם להנחיות ההתגוננות, לרבות מקומות חלופיים (במסגרת תכנית מיגון רשותי).
- (5) הכנת תקציב הג"א רשותי שנתי ולממשו

ד. תשתיות ומקרקעין

- (1) העמדת מקרקעין לרשות פיקוד העורף (מפקדות ומחסנים), על פי חוק הג"א.
- (2) הכנת תשתית למיקום מערכות הצפירה.
- (3) ניהול מחסני החירום של מל"ח ופס"ח שבתחום הרשות, אחזקתם ריענון הצידוד וביצוע ביקורות עיתיות.
- (4) מיפוי תשתיות של מתקנים במרחב העיר למקרה של תקלה או סיכון במתקני גז, אנרגיה, מים, ביוב מיכלי חומ"ס, וכן גשרים, דרכים ומבנים רגישים.

ה. התכונות

(1) מטה חירום עירוני

- (א) הכנת מרכז הפעלה (מרה"פ) ממוגן וחליף לניהול מצבי חירום.
- (ב) הכנת חפ"ק נייד לפעילות בשטח, בצמוד למפקדת האירוע.
- (ג) כינוס ועדת מל"ח מקומית (אחת לרבעון), בהתאם להנחיות רח"ל.
- (ד) כינוס ועדת ביטחון עירונית אחת לשנה.
- (ה) ארגון ואימון "מפקדות משימתיות" ו"צוותי התערבות" לפעולה בחירום.

(2) משאבי אנוש

- (א) מינוי בעל תפקיד ברשות אשר ירכז את היערכות הרשות לחירום. להלן, "ממונה חירום וביטחון".
- (ב) ארגון ושיבוץ עובדים שאינם משובצים כתגבורת והשלמה למנגנוני החירום בעיר (לדוגמה: תגבור המוקד בעובדים).
- (ג) תכנון, ארגון וריתוק כוח אדם להפעלת הרשות לביצוע תפקידיה בחירום.
- (ד) הכנת מערך מתנדבים להפעלה במצבי חירום.
- (ה) תכנון ותיאום הפעלת בני נוער וארגוני מתנדבים במצבי חירום.
- (ו) השתתפות בתרגילים, בהשתלמויות ובקורסים בנושאי חירום.

(3) הדרכה, הכשרה ואימונים

- (א) ביצוע פעולות הדרכה תרגולים והשתלמויות להכנת עובדי הרשות לשעת חירום.
- (ב) אימון עובדי הרשות המקומית לתפקידים במצבי חירום.
- (ג) אימון צוות הניהול לחירום.
- (ד) ביצוע תרגילי קליטה ותרי"ח, לומדות הדרכה, הכשרת קב"טים ומנהלי פס"ח.

(4) אמצעים וקבלנים

- (א) תכנון וביצוע ריתוק משקי של עובדים וקבלנים החיוניים לתפקוד העירייה במצבי חירום, לרבות הקפדה על תוספת סעיף בחוזה העסקה של קבלני משנה, המחייב אותם לפעול גם בחירום, ובדיקה באשר ליכולת הקבלנים לעמוד בסעיף זה.

- (ב) הכנת רשימת קבלנים לאספקת אמצעי צמ"ה (טרקטורים, מנופים משאיות וכד')
- (ג) הכנת רשימת קבלנים ובעלי מקצוע אחרים לביצוע תיקוני בתים.
- (ד) ריתוק רכב על פי צורכי החירום של הרשות.
- (ה) הכנות והצטיידות באמצעים לחלוקת מים בחירום ובתאום עם תאגיד המים..
- (ו) הכנת מלאי חירום של דלקים לצורכי חירום (מתקני מים, גנרטורים) של הרשות ושל מפעלים ומוסדות חיוניים.
- (ז) תכנון והכנת גיבוי בגנרטורים למתקנים חיוניים, שבבעלות הרשות, ולאתרי קליטה או אתרי החילוץ.

5 מיפוי, מאגרי מידע ונהלים

- (א) הכנת מאגרי מידע הדרושים למצבי חירום ועדכונם השוטף.
- (ב) נתוני אוכלוסייה – הכנת נתוני מודיעין אוכלוסייה, בדגש על מיפוי אוכלוסיות מיוחדות במוסדות ובקהילה.
- (ג) הכנת תיקי תכנון לשעת חירום – מטרת התיקים לרכז את המידע בדבר הפעלת הרשות המקומית לשעת חירום, כולל נתונים על פעולות הכנה והאמצעים הקיימים לשעת חירום. התיקים צריכים לאפשר להנהלת הרשות ולאחראי החירום לעקוב ולבדוק באופן שוטף את הצרכים, ההתארגנות ותכניות ההפעלה האלטרנטיביות לשם עדכון ושיפור (תיקי תכנון, למשל : כוח אדם, רכב ותחבורה, צמ"ה, כוח-חשמל, דלק, מים, מחשוב וגיבוי).
- (ד) הכנת נוהלי חירום ותכניות מפורטות בהתאם להנחיות המקצועיות.

6 מוכנות לסיוע בעת אירוע חירום

- (א) סיוע למשטרת ישראל או לצה"ל במאמץ הצלת החיים, בדגש על אירוע רב נפגעים או אירוע חירום אזרחי.
- (ב) סיוע לפיקוד העורף בחלוקת ערכות מגן ותרופות לאוכלוסייה.

7 קליטת אוכלוסייה וחללים

- (א) הכנת תשתית של מתקנים וצוותים לקליטת מפונים, בהתאם להנחיות משרד הפנים/הרשות הייעודית לפס"ח.
- (ב) הכשרה ותרגול של סגלי מתקני הקליטה.
- (ג) בניית תכנית רשותית למענה לנקלטים.
- (ד) כינוס ועדת פס"ח אחת לשנה (בשגרה).
- (ה) ביצוע התקשרות מול חברות הסעדה לחירום למענה לנקלטים.
- (ו) ביצוע ההכנות הדרושות לטיפול בקבורת חללים בחירום.
- (ז) היערכות להפעלת "צוות הודעה מרה" על מסירת הבשורה המרה למשפחות.
- (ח) קבורת נפגעי טרור, בהתאם לנוהל "חבצלת פיגועים".

1. משימות כלליות של הרשות בשגרה

- 1) אכיפת חוקים ותקנות בנושא חומרים מסוכנים.
- 2) ניהול תקציב הג"א ותקציבי חירום אחרים, בהתאם להנחיות משרד הביטחון, משרד הפנים ופיקוד העורף.
- 3) תיאום עם רשויות מקומיות שכנות בנוגע לנוהל סיוע הדדי.
- 4) תכנון הפעלת שמרטפיות לילדי העובדים, בהתאם להנחיות ההתגוננות.
- 5) היערכות להפעלה במצב החירום בעת הצורך - מרכז דחק, מרכז בדיקה וטיפול (מב"ט) ומרכז לריכוז משפחות.

1.2 במצב חירום

תפקידי הרשות בחירום הם:

- 1) לארגן את ההתגוננות האזרחית.
- 2) לוודא אספקת שירותים קיומיים/חיוניים שייקבעו לרשות.
- 3) להמשיך ולספק שירותים מוניציפאליים.
- 4) וכל את, בהתאם ליעדי השרות שנקבעו לכל רשות

לצורך כך:

- 1) בכל מצב חירום, הרשות תפעיל את מטה החירום הרשותי לטיפול במצב.
- 2) עם הכרזה על "תקופת הפעלה" של מל"ח, הרשות המקומית תפעל כוועדת מל"ח מקומית ותפעיל את מטה החירום הרשותי.
- 3) באותם מקרים שלא תהיה הכרזה, הרשות תפעל באותה מתכונת על פי סמכויות העומדות לה מתוקף חוקים מסוימים שיופעלו (למשל, חוק שירות העבודה המופעל בסמכות משרד העבודה). כמו כן:

- תסייע לצה"ל/פיקוד העורף ו/או משטרת ישראל על פי תורת ההתגוננות האזרחית לטיפול באירועים.
- תאייש ותפעיל את מרכז ההפעלה בהתאם לצורך או בהתאם לרמת הכוננות המוגדרת.
- תפעל לשיקום מהיר של מבנים ותשתיות שנפגעו.

להלן תחומי הפעילות של הרשות המקומית במצב חירום:

א. מרכז הפעלה

- 1) איוש ותפעול של מרכז ההפעלה בהתאם לצורך.
- 2) איוש המכלולים ברשות בהתאם לתכנון.

ב. פעולות התגוננות

- 1) תבצע ותאכוף את מדיניות ההתגוננות הנקבעת על ידי פיקוד העורף.
- 2) תסייע לאוכלוסיות מיוחדות בביצוע פעולות התגוננות אזרחית.
- 3) תנהל ותפקח על מערך המקלטים הציבוריים והפרטיים ועל המחסות הציבוריים.

- 4) תסייע לפיקוד העורף במאמץ להצלת חיים, לרבות בחלוקת ערכות מגן ותרופות (העמדת מקרקעין, אמצעים וכוח אדם).
- 5) הפעלת מערך הג"א הפנים-רשות.

ג. שירותים חיוניים

- 1) תוודא אספקת שירותים חיוניים לאוכלוסייה שבתחומה.
- 2) תסייע ותפעיל מתנדבים ותלמידים מתנדבים למתן מענה לצרכים שבתחומי הרשות.

ד. תפקידים באירוע קונבנציונלי

- 1) תסייע לכוחות ההצלה במתן מידע מפורט על השטח שנפגע.
- 2) תיערך לקליטת אוכלוסייה בהיקף של 4% מסך תושביה, בהתאם להחלטת ממשלה מלון אורחים ולהנחיות רשות פס"ח עליונה.
- 3) תפעיל נציגות של הרשות במסגרת חפ"ק איחוד עם מפקדת האירוע.
- 4) תפעיל מטה משימתי לטיפול בצורכי התושבים באזור שנפגע.
- 5) תפעל לשיקום מהיר של מבנים ותשתיות שנפגעו.

ה. תפקידים באירוע לא-קונבנציונלי

- 1) פעילות המפורטת באירוע קונבנציונלי (סעיף קודם).
- 2) תסייע, בהתאם ליכולתה, באספקת מים לטיהור מוקדים וכלי רכב (באירוע של חומרי לחימה כימיים - חל"ך).
- 3) תסייע בהקמה של מרכז בדיקות וטיפולים (מב"ט) ובהפעלתו, בהתאם להנחיות פיקוד העורף.
- 4) תעמיד לרשות פיקוד העורף מתקנים לפתיחת תחנות לחלוקת תרופות וחיסונים (באירוע ביולוגי).
- 5) תיערך לקבורת בעלי חיים.

ו. תפקידים בתחום פס"ח

- 1) קליטת תושבים מתחום הרשות ומרשויות אחרות בתיאום עם הגורם המפנה.
- 2) הכנת מתקני הקליטה שבתחום הרשות ללינה, לכלכלה ולטיפול באוכלוסייה (כולל שירותי רווחה).
- 3) אחריות כוללת וביצוע כל הפעולות הנדרשות לטיפול בחללים : פתיחת תחנות ריכוז חללים ; מסירת הודעות למשפחות ; קבורה ; ריכוז נתונים ודיווח.

ז. תפקידים בתחום הבריאות

- 1) הבטחת המענה הרפואי בקהילה על ידי קופות החולים ומשרד הבריאות.
- 2) תיאום הסיוע הרפואי למרכזי הקליטה ולמקלטים הציבוריים שבתחום הרשות, וזאת באמצעות הנהלת המחוז של לשכת הבריאות.
- 3) סיוע בהפעלת מב"ט (מרכז בדיקות וטיפולים) על ידי העמדת תשתיות וצוותי עובדים.
- 4) פיקוח על איכות המים.
- 5) מתן סיוע ועדיפות בנושאים מוניציפאליים לבתי חולים ולמוסדות קופות החולים.

ח. תפקידים בתחום הרווחה

- (1) המשך מתן שירותי הרווחה לאוכלוסיות נזקקות.
- (2) סיוע בעובדים סוציאליים למרכזי דחק ומב"ט.
- (3) הפעלת צוותים רב-מקצועיים להתערבות באירועים.
- (4) ריכוז המידע וביצוע הערכת מצב ביחס לצורכי האוכלוסייה ולחוסנה האישי והקהילתי.
- (5) טיפול בפרטים ובקהילות שנפגעו נפשית, באמצעות לשכות הרווחה, במרכזי הקליטה ובשכונות.

ט. תפקידים בתחום הבנייה

- (1) טיפול בבקשות של תושבי הרשות שפוננו מבתייהם לקבלת דיור חלופי והעברתן לוועדת האכלוס.
- (2) ביצוע סקרי נזקים, סימון מבנים מסוכנים והריסתם.
- (3) ביצוע תיקונים בבתיים על ידי קבלנים וחברות בנייה, בתיאום עם משרד השיכון ומס רכוש (על פי נוהל שיקום נזקים).
- (4) תיקון תשתיות שבתחום הרשות ובאחריותה (מים, כבישים, מדרכות, תאורת רחובות), בתיאום עם תאגיד המים ועל פי הצורך.

י. תפקידים בתחום החינוך

- (1) הפעלת מערכת החינוך הפורמלית והבלתי פורמלית על פי מדיניות הממשלה והוראות פיקוד העורף, לרבות הסעת תלמידים.
- (2) הקצאת מוסדות חינוך (בתי ספר, מתנ"ס, גני ילדים) כמתקני קליטה.
- (3) הקצאת בתי הספר לצורכי תכנית המיגון הרשותית.
- (4) ריתוק כ"א לטובת קליטת אוכלוסייה והכשרת סגלי קליטה בהתאם לגודל המתקן וע"פ הגדרות תורת פס"ח.

יא. תפקידים בתחום המזון

- (1) מתן סיוע ועדיפות למפעלי מזון ולקמעונאים בנושאים מוניציפאליים.

יב. תפקידים בתחום המים

- (1) התוצאה של משבר מים עלולה להיות :
 - שיבושים ואף הפסקה מוחלטת של אספקת המים לתושבים באזור מסוים ואף בכל שטח הרשות.
 - זרימת מים שאינם ראויים לשתייה במערכת והצורך לוודא כי לא יסופקו.
 - שילוב של שני הסעיפים האחרונים.
- (2) המענה : מורכב משתי פעולות במקביל :
 - תיקון מהיר ככל האפשר והחזרת התשתית/איכות המים למצב שגרה.
 - חלוקת מים לתושבים, שלא דרך רשת המים (באמצעות תחנות חלוקה) ובנורמה בסיסית, המיועדת לצרכים קיומיים בלבד עד להסדרת המשבר.

- (3) עיקרי הנושאים בחוזר 2009/4 :

תפקידי הרשות המקומית בעת משבר מים	תפקידי תאגיד המים והביוב בעת משבר מים
- ניהול כולל של האירוע. - עיסוק בסדר הציבורי בנקודות החלוקה שייפרסו ביישוב, כולל איוש בסדרנים. - מתן מענה לאוכלוסיות ייחודיות (קשישים, חולים וחלשים). - ריכוז ניהול והפצת הודעות ברשות בנושא משבר המים. - ניהול הקשר מול גורמי החירום (משטרה, פיקוד העורף, רח"ל ורשות המים).	- פריסת נקודות חלוקת מים חליפיות ודאגה רציפה למלאי המים בהן. - החזרת המצב לקדמותו והחזרת אספקת המים ברשות במהירות האפשרית. - ניהול הקשר מול גורמי המקצוע בתחום המים (רשות המים, משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה).

יג. תפקידים בתחום כוח האדם

- 1 הפעלת מתנדבים למתן מענה לצרכים בתחומי הרשות.
- 2 פרסום ואכיפת הצו הקולקטיבי והאישי לריתוק המשקי של עובדי הרשות.

יד. תפקידים בתחום מידע לציבור

- 1 הפעלת מוקד מידע לציבור ולשכות מידע והפצת הנחיות לאוכלוסייה, בתיאום עם הגורמים המוסמכים.
- 2 תגבור מוקד המידע בהתאם לצפי הפניות אליו, לרבות מענה בשפות שונות.
- 3 הפעלת אתר מידע לציבור וקבלת פניות באינטרנט.
- 4 הפעלת מערך הסברה אשר יעביר את המסרים לאוכלוסיות בעלות מאפיינים ייחודיים.
- 5 הכנה ותליית שילוט והכוונה לאתרי חירום (מחסות, מתקני שהייה, נקודות חלוקת מים וכד')

טו. תפקידים בתחום ההנדסה והשיכון

פעילות הרשות בחירום בתחום ההנדסה והשיכון :

- 1 תיקון תשתיות שנפגעו בתחום הרשות ובאחריותה (כגון מים, כבישים, מדרכות, תאורת רחובות) לפי תחומי האחריות הנהוגים למול משרד הבינוי והשיכון ו הקרן לפיצויים
- 2 אישור וסימון מבנים מסוכנים והריסתם לפי צורך, או אישור לאכלוס מחדש, ובהתאם להע"מ
- 3 גידור ושמירה על מקומות שנפגעו והוכרזו כמסוכנים לציבור
- 4 וידוא ריתוקם של קבלנים וחברות הנותנות שירותים לרשות בתחום הבניה והתשתיות
- 5 במלחמה הפעילות תתבצע מול מס רכוש וברעידת אדמה מול משרד הבינוי והשיכון.
- 6 ריכוז תמ"ץ מחוסרי דיור ו נפגעי נזקי רכוש ברשות והפנייתם למענה מול משרד הבינוי והשיכון או מול ;הקרן לפיצויים במשרד האוצר, בהתאם לתרחיש
- 7 סיוע בטיפול בבקשות תושבי הרשות שפגועו מבתיים, לקבלת דיור חלופי בהתאם לסל המענים הקיים במשרד הבינוי והשיכון והקרן לפיצויים במשרד האוצר
- 8 מתן אישור הנדסי לפתיחת מתקני הקליטה המקומיים" באירוע רע"ד

טז. ניהול מאגרי מידע

- (1) ניהול מאגרי מידע אודות שירותים חיוניים בתחומי הבריאות, החינוך, התחבורה, החשמל, איכות הסביבה, הדלק והגז, התיירות חומ"ס וכיו"ב.
- (2) צמצום הסיכונים לפגיעה במערכות המידע והמחשוב מתוכנות נזקה וגורמים מזיקים.

פרק ה': הממשקים העיקריים של הרשויות המקומיות עם גופי החירום הממלכתיים

1. משרד הפנים – מינהל לשירותי חירום

משרד הפנים הוא הרגולטור של הרשויות המקומיות ובין תפקידיו תקצוב הרשויות המקומיות, ביקורת ופיקוח עליהן, במינהל החירום שני אגפים מהותיים בהכנת הרשות לחירום

1.1 משרד הפנים – הרשות העליונה לפס"ח

משרד הפנים, באמצעות רשות פס"ח פועל ברמה הארצית וברמה המחוזית ומהווה גורם מנחה, מתאם ומפקח על מערך קליטת האוכלוסייה המפונה והטיפול בחללים אזרחיים בשעת חירום. הרשויות המקומיות הינן גופי הביצוע האחראיות להיערכות בשגרה ולביצוע קליטת המפונים והטיפול בחללים אזרחיים בשעת חירום.

האגף מסייע לרשויות להיערך לשעת חירום הן בהיבט ההצטיידות והן בהדרכת עובדי הרשות לפעולה וזאת בהתאם לנהלים המחייבים כגון נוהל 24 והנחיות להפעלת מתקני קליטה מקומיים וארציים. רשות פס"ח (פינוי, סעד, חללים) היא רשות ייעודית הפועלת ב"שעת חירום"/"תקופת הפעלה" במסגרת "משק לשעת חירום" (מל"ח). הרשות הוקמה עפ"י החלטת ממשלה משנת 1960. החלטת ממשלה מס' 515 מיום כ"א באב תש"ן (14.8.60) להקים רשות עליונה לפינוי, סעד וטיפול בחללים בשעת חירום, אשר מתפקידה לטפל בפינוי וסעד למפונים, נפגעי הפגזה והפצצה, ובחללים בשעת חירום.

1.2 משרד הפנים - אגף חירום וביטחון רשויות מקומיות

האגף לשירותי חירום וביטחון פועל במסגרת המינהל לשירותי חירום, האגף פועל בעתות שגרה וחירום מול הרשויות המקומיות ומסייע לשיפור מוכנותה של הרשות לפעול בתחומי החירום והרציפות התפקודית, בתיאום עם גורמי החירום והביטחון (פיקוד העורף, משרד הביטחון, משטרת ישראל).

תפקידי האגף:

- א. ריכוז פעילויות הרשויות במצב חירום ברמה הארצית (מחדר המצב), תוך תיאום עם המחוזות ועם יחידות המשרד.
- ב. תיאום וייצוג הרשויות המקומיות מול גורמי החירום, צה"ל, משטרת ישראל ומשרדי הממשלה.
- ג. הנחיה לרשויות המקומיות בנושאים מוניציפאליים.
- ד. ניהול התקציבים בסעיפי הג"א (התגוננות אזרחית) ארצי ומקומי ומעקב אחרי ביצועם.
- ה. סיוע לרשות המקומית לפעול באופן עצמאי בשגרה ובחירום והקטנת התלות בגורמי סיוע חיצוניים.
- ו. סיוע תקציבי לפעילות ברשות המקומית, במוכנותה לחירום במסגרת "קול קורא".
- ז. ביצוע קורסים, השתלמויות לממונים על החירום והביטחון.

- ח. הובלת תוכנית רב שנתית ברשויות (תרי"ש רשויות) לקידום מוכנות הרשויות המקומיות לחירום באיגום תקציב של משרד הפנים, פיקוד העורף, רשות חירום לאומית ומשרדי הממשלה.
- ט. ריכוז הטיפול באישור חוק עזר להיטל שמירה ברשויות מקומיות, על פי חוזר מנכ"ל 3/2013.
- י. ריכוז הטיפול ב"חבצלת פיגועים" ושיתוף פעולה עם גורמי הממשלה, משטרת ישראל והרשויות המקומיות.
- יא.

2. רשות חירום לאומית

רשות חירום לאומית (רח"ל) הינה שלוחה במשרד הביטחון, הרשות נועדה לתאם בין הגורמים השונים המטפלים באזרחים בשעת חירום, וכן מופקדת על הכנת המשק ושמירת הרציפות והמענה למשק לשעת חירום (מל"ח). זאת, על מנת למנוע ככל האפשר שיבושים ונזקים למשק האזרחי בזמן מלחמה ובשעת חירום ולאפשר שגרת חיים תקינה ככל הניתן לאוכלוסייה שבעורף.

כאמור, רשות חירום לאומית מהווה את הגורם המפעיל של ועדת מל"ח עליונה (ומ"ע), המופקדת על הפעלת מערך מל"ח, ועומד בראשה שר הביטחון. חברי הוועדה הם המנכ"לים של כל משרדי הממשלה, נציגים מהדרג הבכיר של המטה הכללי של צה"ל ושל משטרת ישראל, מנכ"ל הסוכנות היהודית, יו"ר מרכז השלטון המקומי ומנכ"ל מרכז המועצות האזוריות.

2.1 מטרה ותפקידים

מטרה

רשות חירום לאומית (באמצעות ועדת מל"ח) תפעל לאספקת מוצרים ושירותים חיוניים הדרושים לאוכלוסייה, למשק ולתמיכה כוללת במאמץ המלחמתי במצבי חירום שונים.

תפקידים

- א. הכנת מערך של מפעלים חיוניים ומלאי חירום על מנת להבטיח אספקת מוצרים חיוניים, גם מתוך מגמה לצמצם את הנזקים הכלכליים למשק.
- ב. הכנת הרשויות המקומיות להתמודדות עם מצבי חירום בשיתוף פיקוד העורף.
- ג. קביעת סדרי עדיפויות בהקצאת משאבים.
- ד. הכוונה ותיאום בין גופי מערך מל"ח לצה"ל ולמשטרת ישראל.
- ה. פיקוח ובקרה על ההיערכות.

2.2 גופים עיקריים

- הגופים העיקריים, המהווים את מערך מל"ח ומופקדים על היערכות המשק החיוני לשעת חירום, הם:
- א. משרדי הממשלה ורשויות ייעודיות לשעת חירום הפועלות מטעמם.
 - ב. ועדות מל"ח (העליונה, המחוזיות והמקומיות).

3. פיקוד העורף (בתחום הרשות המקומית)

פיקוד העורף פועל מתוקף סמכותו כפיקוד מרחבי, ועם הקמתו העבירה הממשלה אליו את האחריות ואת הסמכויות של הג"א. על פי החוק, פיקוד העורף אחראי "לתאם את פעולותיהם של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות בענייני התגוננות אזרחית". כמו כן, נקבע בהסדרה, שפיקוד העורף הוא המוביל את הכנת הרשויות המקומיות למצבי חירום, על ידי הדרכה, אימונים, תרגילים וביקורות.

3.1 היקל"ר (יחידת הקישור לאוכלוסייה)

לצורך תיאום, העברת מידע וקישור בין הרשויות המקומיות ליחידות הפרוסות של פיקוד העורף הוקמו "יחידות קישור לרשויות" (יקל"ר). בכל אחת מהרשויות המקומיות תהיה בחירות יחידת קישור לרשות, כאשר מבנה היקל"ר נגזר ממעמדה המוניציפאלי של הרשות שבה הוא מוצב. היקל"ר הינו חלק ממערך החירום הרשותי. בשגרה הוא שותף להיערכות הרשות ל חירום ואילו בחירום הוא חלק ממרכז ההפעלה ובעלי התפקידים שלו פועלים במרכז ההפעלה הרשותי. פקד היקל"ר או סגנו משתתפים בפורומים השונים של מטה החירום הרשותי, בוועדת מל"ח ובוועדות המייעצות הנוספות ובע"ת נוספים ביקל"ר מצטרפים לחלק ממכלולי הרשות היקל"ר מבטא את מדיניות אלוף הפיקוד ברשות. מפקד היקל"ר פועל בהתאם להנחיות מפקד הנפה; מפקד הנפה כפוף למפקד המחוז, שכפוף לאלוף הפיקוד, בהיותו ראש הג"א.

א. היקל"ר היא יחידה של פיקוד העורף, המוצבת ברשות המקומית למטרת קישור והעברת מידע.

ב. היקל"ר עובד כמכלול בתוך הרשות ויושב במרכז ההפעלה הרשותי.

ג. יש לשתף את מפקד היקל"ר או סגנו בפורומים השונים של מטה החירום הרשותי, בוועדת מל"ח ובוועדות המייעצות הנוספות.

ד. על מנת לאפשר ליקל"ר למלא את ייעודו יש לחשוף בפניו את המידע הדרוש לו, הקיים ברשות.

ה. היקל"ר מבוסס על חיילי מילואים המגויסים עם כלל מערך פיקוד העורף. במצבי חירום ברגיעה עשויים להיות מצבים שהיקל"ר אינו מגויס או נמצא בתהליך גיוס.

ייעוד היקל"ר ותפקידיו

א. לסייע לרשות המקומית בשלב ההתכוננות למצבי החירום השונים

ב. להוות גורם מתאם ומקשר בין הפיקוד והשליטה (פוי"ש הצבאי) פקמ"ר-נפה למערך הניהול והשליטה הרשותי, באמצעות: סיוע בהערכת מצב וסנכרון פנים רשותי, שיקוף יכולת ההתמודדות, העברת צרכים ופערים בעת חירום

ג. סיוע לרשות המקומית בביצוע משימותיה בחירום במסגרת ההתגוננות האזרחית והשירותים הקיימים לאזרח

ד. סיוע במיצוי הגורמים במרחב האזרחי לרשות המקומית (מגזר שני, שלישי, קהילות) על מנת לתמוך את הרציפות התפקודית ברשות.

3.2 תפקידי היקל"ר בשגרה

- א. קיום קשר רצוף עם בעלי התפקידים ברשות מקומית לתיאום ולעדכון הדדי
- ב. השתתפות באימונים ובתרגילים של הרשות המקומית בתחום ההיערכות לחירום
- ג. השתתפות בפעילות הקשורה להכנת מטה החירום הרשותי לתפקידו, כגון דיוני ועדת מל"ח או דיוני ועדות המשנה
- ד. השתתפות בתרגילים, באימונים ובהשתלמויות של הנפה, של המחוז או של האוגדה בפקוד המרחבי
- ה. הכרת הרשות המקומית והכנת תיקי נתונים :
 - תפיסת ההפעלה לחירום של הרשות ונוהלי החירום שלה ;
 - מאפייני האוכלוסייה והקהילות שברשות
 - איסוף נתונים ועדכון תיק מודיעין אוכלוסייה ברשות : גודל אוכלוסייה, הרכב (דת, ארץ מוצא, שפות, גיל), מפעלי חומרים מסוכנים, ציוד ומחסנים, מתנדבים, צופרים, מתקני קליטה ;
- ו. הכרת מערכות המידע ברשות מקומית ויכולות הפקת מידע ונתונים בזמן אמת, כגון תוכניות הנדסיות של בניין
- ז. סיוע בתיאום מול הרשות המקומית בנושאי התגוננות אזרחית ובנושאים רלוונטיים נוספים, לרבות הסיוע לרשות המקומית בהטמעת תפיסות החירום (כמו ארגון המתנדבים, בניית תוכנית המיגון הרשותית)

3.3 תפקידי היקל"ר בשעת חירום

- א. קשר הדוק לעבודת המטה במכלולי הרשות
- ב. העברה והסברה של המידע וההנחיות של פיקוד העורף והפיקוד המרחבי לגורמי הרשות המקומית, בדגש על העוסקים במתן מידע לציבור ובדגש למדיניות ההתגוננות
- ג. השתתפות בגיבוש תמונת מצב והערכת המצב הרשותית
- ד. תיאום הרשות המקומית והדרכתה בתחום ההתגוננות האזרחית, בהתאם להנחיית הנפה, המחוז והפיקוד
- ה. ריכוז המידע על אודות הפעולות המתבצעות במטה החירום הרשותי בזמן אירוע והעברתו לנפה
- ו. קישור בין הרשות לבין הנפה לתיאום ביניהן בכלל, ובתחום הסיוע ההדדי בפרט, בנושאי אמצעים, תשתיות וכוח אדם
- ז. עדכון הרשות המקומית במצב (סטטוס) הטיפול באירוע על ידי הנפה.

4. המשרד לביטחון לאומי

המשרד לביטחון פנים הוא גוף מטה משולב, האחראי לאכיפת החוק ולשמירת הסדר הציבורי במדינת ישראל. במקביל לתכניות אכיפה ומניעה משטרתיות, המשרד פיתח מערך אזרחי רחב, המפעיל תכניות שונות, כמו : "עיר ללא אלימות", מציל"ה (המועצה הציבורית לצמצום העבריינות), שיטור עירוני, תכנית המתמחים, ועוד. התכניות מיועדות להתמודדות עם תופעות, כגון אירועי אלימות, עבירות על איכות חיים ועל הביטחון האישי של התושבים. במסגרת המאמץ האזרחי, קיימים שיתוף פעולה והדדיות עם הרשויות המקומיות להצלחת תכניות אלו.

4.1 סקירת פעילות המשרד במסגרת המאמץ האזרחי

עיר ללא אלימות

תכנית לאומית למאבק באלימות, בהתנהגות אנטי חברתית, בעבריינות ובפשיעה ביישובים בישראל. התכנית פועלת במעל 120 רשויות מקומיות ברחבי הארץ. יעד המשרד הוא הרחבת התכנית לכלל הרשויות במדינת ישראל, בכפוף לתקציב ולמסוגלות. הצלחת התכנית תלויה באופן לא מבוטל במחויבות הנהלת העיר, יחד עם המערכות השונות הפועלות בה, לדוגמה: גיוס משאבים ויישום הפעולות השונות הנדרשות.

במסגרת הפרויקט נעשות הפעולות הבאות:

- א. הצבת מצלמות בקרה ומעקב בנקודות רגישות ביישובים וחיבורן למוקד שליטה ובקרה במטרה להגביר את תחושת הביטחון של התושבים ולצמצם את תופעות האלימות, הוונדליזם והשחתת הרכוש ביישובים.
- ב. פעילות משותפת מול המוקד העירוני וקיום בדיקה, מדי שנה, באשר להשפעת התכנית על רמת הפשיעה.

סיירות הורים

בכל שנה נערך סקר, המודד ומעריך את תחושות ההורים הלוקחים חלק בפעילות הסיירת בנוגע למחויבות וללגיטימציה של הפעילות, המטרות והיעדים של התכנית, שיפור תחושת הביטחון האישי ביישוב ושיעור הרצון מהתכנית.

מערך השיטור העירוני

מערכי אכיפה ושיטור עירוני, שהחל ביולי 2011 ב-13 כפיילוט ברשויות והורחב לאורך השנים ומקדם פעילות משותפת של שוטרים ופקחים ביישום יעדים וכיווני עשייה, שהוגדרו על ידי ראש הרשות ומפקד תחנת המשטרה. בחירום, מפקד תחנת המשטרה יקבע את פעילות השוטרים בתכנית. בחלק מהרשויות פועלת תצורה של שיטור משולב.

מציל"ה - אגף חברה ומניעת פשיעה

המועצה הציבורית לצמצום העבריינות בישראל פועלת כאגף חברה ומניעת פשיעה, האגף יוזם ומפעיל תכניות למגוון אוכלוסיות במטרה למנוע ולצמצם אלימות ופשיעה בקרב ילדים, נוער ומבוגרים במסגרות הפורמאליות ומחוצה להן. התוכנית פועלת ברשויות המקומיות ובפנימיות וכפרי נוער.

5. משטרת ישראל (בתחום הרשות המקומית)

5.1 תפקידים בשגרה

- א. מניעת פיגועים חבלניים וטיפול באירוע פח"ע.
- ב. אחריות לביטחון הנפש והרכוש.

- ג. שמירה על הסדר הציבורי ועל שלום הציבור.
- ד. פיקוד ושליטה באירוע חירום אזרחי ותיאום פעילותם של ארגוני החירום וההצלה.
- ה. תיאום מערך האבטחה בערים, במועצות מקומיות וביישובים במגזר החקלאי, באמצעות היטל שמירה.
- ו. אחריות לאבטחת מוסדות החינוך.
- ז. הכוונת תנועה ופינוי צירים.
- ח. לחימה בפשיעה - מניעה, חקירה, חשיפה וטיפול.
- ט. מסירת מידע לציבור.
- י. ניהול מעקב אחר נעדרים.

5.2 תפקידים בשעת חירום

- א. המשך ביצוע התפקידים כבזמן רגילה.
- ב. בידוד וחסימה של זירת האירוע על פי קביעת פיקוד העורף.
- ג. שליטה בצירי הגישה והפינוי.
- ד. אחריות לשמירת הסדר בבתי חולים.
- ה. סיוע בזיהוי חללים למערך פס"ח.

5.3 פעילות המשמר האזרחי

- הרשות המקומית מהווה את הגורם המרכזי ליצירת שותפות עם משטרת ישראל. שיתוף הפעולה ואיגום המשאבים מאפשרים מתן מענה מערכתי, איכותי ואפקטיבי לאזרח. שיתוף הפעולה בא לידי ביטוי במספר מערכים משולבים למשטרה ולרשות המקומית, הפועלים בשגרה ובחירום:
- א. הכנת מערך מתנדבים לסיוע לקהילה.
 - ב. אכיפת חוקים ותקנות בנושא חומרים מסוכנים.
 - ג. פתיחת מתקנים וצוותים לקליטת מפונים בסיוע מתנדבי המשמר האזרחי.
 - ד. ביצוע הפעולות הדרושות לטיפול במשפחות נפגעי טרור בהתאם לנוהל "חבצלת פיגועים", על פי החלטת ועדת השרים לטקסים ולאירועים, המופץ על ידי משרד הפנים ומתואם על ידי מזכירות הממשלה.
 - ה. העברת מידע לציבור: הפעלת מוקד עירוני (106) בהיקף המותאם לצפי הפניות במצב חירום, הפעלת לשכות מידע, הפעלת מערך הסברה עירוני מותאם, איסוף מידע על נפגעים.
 - ו. העמדת מקרקעין לרשות משטרת ישראל.
 - ז. טיפול בתוצאות הלווי של האירוע ובשינויים בסדרי החיים.
 - ח. איסוף מידע על נפגעים.
 - ט. סיוע למשפחות הנפגעים.
 - י. סיוע לבתי החולים בתחום הטיפול במשפחות הנפגעים.
 - יא. סיוע בזיהוי חללים.
 - יב. אבטחת אתרי הרס ומפונים למניעת ביזתם לאחר סיום פעולות המשטרה בזירה.
 - יג. חלוקת מים במתכונת חירום (שמירת הסדר הציבורי).

עקרונות ההפעלה בעת האירוע

- א. פיקוד ושליטה וניהול על ניהול האירוע שבשטח אחריותה.
- ב. הפעלה ותיאום הפעולות של כלל הגופים והכוחות הנדרשים לאירוע וניהול חדר פיקוד קדמי.
- ג. בעת אירוע יופעלו כוחות החירום למתן מענה מיידי לאירוע והתפתחותו על פי התורה המשולבת לסוג האירוע והשלבים השונים.
- ד. שליחת נציג לחפ"ק האיחוד שתפקידיו:
 - להעביר תמונת המצב ודרישות גורמי הביטחון לרשות, לרבות צורכי האוכלוסייה.
 - ההחלטות המתקבלות על ידי מפקד האירוע מהוות בסיס והנחיות לפעולת הרשות והשתלבותה במתן המענה בתחום אחריותה.
- ה. עשייתה של הרשות המקומית תתמקד בהשתלבות פעילה במפקדה המנהלת את האירוע.

עקרונות מנחים בפעילותה של הרשות המקומית

- א. מעורבות באירועי החירום מתחילתם, כדי להיות בקיאים בתמונת המצב ולהתעדכן בהתפתחויות ובתכניות של משטרת ישראל וגופי החירום הפועלים באזור התקרית.
- ב. שליחת נציג רשותי בחדר פיקוד קדמי של משטרת ישראל.
- ג. במצבים שבהם יהיו שיבושים בתקשורת ובזמינות אמצעים חיוניים – הרשות תפרוס חפ"ק עירוני בקרבת מוקי האירועים והאוכלוסייה הזקוקה לשירותים ולסיוע.
- ד. היערכות לטיפול במספר אירועים בו-זמנית ובאזורים שונים, בסיוע גורמי חירום וביטחון.
- ה. מתן מענה בנושא מידע והסברה, ההולם את מגוון האוכלוסייה ותואם את ההתפתחויות והמדיניות הכללית הנקבעת על ידי משטרת ישראל או צה"ל.

בעת אירוע יופעלו הצוותים המשימתיים באופן הבא:

- א. נציג הרשות יחבור לחפ"ק במשותף במקום פריסתו.
- ב. צוות התערבות ייצא למקום האירוע, יעריך את המצב ויחל בביצוע משימותיו, בתיאום עם החפ"ק המשותף.
- ג. צוות התקרית ייצא למקום האירוע, יעריך את המצב ויפעיל, בתיאום עם החפ"ק המשותף, את צוותי העבודה או את הקבלנים.

5.4 שיתוף פעולה עם המשמר האזרחי ויחידות מתמי"ד (מתנדבים במדים)

- א. המשמר האזרחי הוקם על פי החלטת ממשלת ישראל מיום 14.7.74, לפיה המשמר האזרחי יהיה גוף אשר יארגן ויפעיל את המתנדבים במסגרת משטרת ישראל בשגרה ובחירום. החלטה זו ביטלה את אחריות שר המשטרה להתקין תקנות שעות חירום. בנוסף לכך, הודגשו הזיקה והקשר של הרשויות המקומיות למשמר האזרחי, תחומי האחריות ובכלל זאת הסיוע ושיתוף הפעולה הנדרשים מהם.
- ב. נוהל אק"מ 70.026 – המשמר האזרחי והרשויות המקומיות, מאפריל 2004 וחוזר

מנכ"ל משרד הפנים, שפורסם ביום 2 בספטמבר 1997, מפרטים את הזיקה ואת היחס בין המשמר האזרחי והרשויות המקומיות על בסיס החלטת הממשלה.

ג. להלן פירוט הנושאים:

1. **הקמת המשמר האזרחי לתפקידי שמירה וביטחון שוטף:** ככלל, המשמר האזרחי יהיה גוף מתנדב, אולם ייכללו במסגרתו גם חברים שגויסו על פי חוק.
2. **תחומי אחריות המשמר האזרחי:** משטרת ישראל תישא באחריות המבצעית למשמר האזרחי. המסגרת הפיקודית של המשמר האזרחי תתבסס על סגל קבע בשכר וסגל מתנדב ללא שכר. באחריות הרשויות המקומיות ביצוע המטלות המינהליות הכרוכות בגיוס, ברישום ובארגון מינהלי של הפעולה, כגון העמדת מתקנים לרשות הפעולה, קיום קשר עם המתגייסים, ועוד.
3. **חברות בוועדת ביטחון:** קצין המתנדבים בתחנה יהיה חבר קבוע בוועדת הביטחון. בוועדה ישתתפו נציג הרשות המקומית, נציג משרד החינוך והתרבות, המשטרה, הגמ"ר או הג"א ונציגי גופים אחרים לפי הצורך. הוועדה תיעץ למועצה ולקצין המתנדבים בתפקידיהם, לפי תקנות שעת חירום האמורות.
4. **הקצאת מבנים:** הרשות המקומית אחראית להקצות מבנים ליחידות המשמר האזרחי, כאשר לכל בסיס יוקצב מקום שבו יוכל לתפקד. במקומות שבהם מפקדת המשמר האזרחי בעיר אינה ממוקמת בתחנת המשטרה, תקצה הרשות המקומית מקום עבורה.
5. **ריהוט וציוד:** הרשות המקומית תעמיד משרד וציוד משרדי בסיסי לרשות המשמר האזרחי וכן תספק לו שירותי משרד. הרשות תעמיד מתקן/מתקנים לשימוש המשמר האזרחי, להדרכה ולמקומות התכנסות וכן תקציב מיוחד, בנסיבות מיוחדות, שבהן קיים צורך יישובי; ייקבעו סדרים לרכישה או לקבלה של ציוד עבור המשמר האזרחי, לאחר שייקבע מקור מימון מיוחד למטרה זו, מחוץ לתקציב הרשות המקומית ובכפוף לאישור מיוחד של המשרד.
6. **אחזקה:** אחזקת המבנים (בסיס/מפקדת עיר) וציוד הרשות המקומית הם באחריות הרשות המקומית.
7. **תקציב:** חובת הרשות המקומית להגדיר תקציב להפעלת המשמר האזרחי בתחומה, במסגרת התקציב השוטף של הרשות המקומית על פי חוק.
8. **שיתוף הרשות המקומית:** קצין המתנדבים בתחנה, בתיאום עם מפקד התחנה, ישתף את הרשות המקומית בכל פעילות הנעשית במשמר ויסתייע בה באמצעות מפגשים קבועים עם ראש הרשות המקומית ועם ראשי מחלקות ברשות, להעלאת בעיות ולמציאת פתרונות.
9. **מתמ"ד - מתנדבים במדים:** במשמר האזרחי פועלים מתנדבים במסגרות של יחידות מיוחדות המקבילות ליחידות המשטרה הפועלות בעיר, כגון: מתנדב מתמ"ד במרכז השיטור הקהילתי (מש"ק), הפועל יחד עם השוטר הקהילתי במסגרת השכונתית, או מתנדבי יחידת הסיור והתנועה, הפועלים יחד עם שוטרי הסיור והתנועה בכל רחבי העיר בתחומי הביטחון, הסדר הציבורי ובסיוע לקהילה. הפעלת מתנדבי היחידות במדים הוסדרה בחוק במסגרת הוראות המשמר האזרחי שבפקודת המשטרה והפעלתם תואמת ומקבילה להפעלת מערך המתנדבים ללא מדים.

5.5 שיתוף פעולה עם השיטור העירוני והשיטור המשולב

- א. הפעלת ניידות משטרה וניידות הרשות בהתאם לתוכנית מוסכמת ומתקצבת.
- ב. בחירום שיבוץ שוטרים וסיירים בהתאם למגבלות כ"א הנובעים משירות מילואים ומתמונת המצב במרחב המשטירתי והרשותי.
- ג. מכיוון שהפעלת השיטור העירוני והשיטור המשולב מתבססת על שיתוף פעולה עם הרשות המקומית, ראוי כי כל החלטה שתתקבל תהיה לאחר התייעצות ושיקול כל הגורמים הרלוונטיים.

5.6 שיתוף פעולה עם מרכז השיטור הקהילתי

כללי

מרכז השיטור הקהילתי (מש"ק) הוא נקודת הקצה של תחנת המשטרה ביישובים ובשכונות. המרכז ממוקם בתוך הקהילה ופועל בצמידות אליה ועל פי עקרונות השיטור הקהילתי (יזמות, יצירת שותפויות ופעולות מניעה לפתרון בעיות עם הקהילה).

ייעוד מרכז השיטור הקהילתי

מתן שירותי משטרה ושיפור תחושת הביטחון האישי של התושבים ואיכות חייהם, על פי עקרונות השיטור הקהילתי ובסיוע היכולות המשטרתיות, הקהילה והמתנדבים.

תחומי אחריות וכפיפות

- א. מרכז השיטור הקהילתי כפוף פיקודית ומקצועית לקצין שיטור וקהילה (במרחב העירוני - לקצין שיטור וקהילה עירוני).
- ב. בידי מפקד המרכז לשיטור קהילתי אחריות ישירה להפעלת המרכז.
- ג. שוטר מרכז הקישור הקהילתי כפוף למפקד ומשמש כממלא מקום בהיעדרו.

תפקידי מרכז השיטור הקהילתי

- א. מתן שירות, ייעוץ והכוונת התושבים בנושאי משטרה מוגדרים.
- ב. טיפול ראשוני באירועי תגובה, המופנים אליו על ידי תושבים.
- ג. טיפול משלים לאירועי תגובה בגזרתו, שאינם ניתנים לפתרון מיידי ומטרתם למנוע הישנות התופעה/הבעיה.
- ד. יצירת קשרי עבודה ויזום שותפויות עם גורמי קהילה/רשות ומיסודם באזור.
- ה. יזום פעילות מבצעית (מניעת פשיעה, תאונות דרכים), בשילוב משרדי הממשלה, מתנדבים וגורמי קהילה להשגת יעדי.
- ו. סיוע במאבק בפשיעה, בתאונות הדרכים ובתופעות מטרידות באזור.
- ז. טיפול מועדף באוכלוסיות מיוחדות.
- ח. הפעלת מודלים רלוונטיים בתחומי האכיפה והמניעה, בהתאם ליעדי הארגון והתחנה.
- ט. הפעלת מערך מתנדבים ממוקד משימות.
- י. סיוע וטיפול בנעדרים בגזרתו.
- יא. מתן הדרכות והרצאות והשתתפות בדיונים ציבוריים, בהתאם ליעדי הרשות והתחנה.

- יב. יצירת קשרי עבודה עם היחידות והמשרדים השונים בתחנה ומחוצה לה.
- יג. שיתוף פעולה עם יחידות משטרה אחרות לפתרון בעיות פשיעה ולנושאים נוספים באזור.
- יד. רישום דוחות תנועת בדוקאים.

פירוט השירותים הניתנים לאזרח במרכז השיטור הקהילתי

- א. מתן אישורים לביטוח.
- ב. קבלת מציאות.
- ג. מילוי טופסי אבדה.
- ד. הפניית האזרח למשרדי התחנה ו/או לגורמי חוץ, בהתאם לצורך וקבלת תמונה ראשונית מהאזרחים בעבירות קלות.
- ה. ייעוץ בנושאים קהילתיים: יישוב סכסוכים ברוח הגישור, מיגון, אוכלוסיות ייחודיות (קשישים, עולים, בני נוער, מגזר לא יהודי, חרדים).

6. משרדי ממשלה אחרים

קיימים ממשקי עבודה נוספים הקושרים בין משרדי הממשלה לרשות המקומית מתוך היבטי מוכנות לחירום כגון: משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד החקלאות, משרד השיכון, משרד הגנת הסביבה משרד התשתיות ועוד..

אולם לא נרחיב עליהם בחוברת זו, והמידע יוצג במסגרת הפעילות השוטפת.

פרק ו': הכשרה והשתלמות לבעלי תפקידים בנושא החירום והביטחון

הדרכה והכשרה לחירום הינה חלק מהותי בהכנת בעלי התפקידים למשימותיהם במצבי חירום הכשרות אלו מתבצעות כיום ברשת המפעמים כחלק מובנה בהכשרות וכן במרכז לאיתנות המופעל על ידי פיקוד העורף ומקיים הכשרות יעודיות למנהלי מכלולים בחירום. לרשות המקומית תפקיד חשוב בטיפול באירועי חירום, ברגיעה ובמלחמה. השתלמויות אלו נבנו על מנת שאתם והכפופים לכם, תוכלו לסייע באופן האופטימאלי במהלך אירועי החירום. המרכז הלאומי לאיתנות רואה בפיתוח הידע ושיפור המקצועיות והמיומנות של העוסקים בתחום החירום במדינה כיעודו, ואבני הדרך של המרכז להשגת יעד זה הינם:

- הנחלת ידע, כלים ומיומנויות להתמודדות עם מצבי חירום.
- הקניית שפה משותפת בין-מקצועית ובין-ארגונית לגופים העוסקים במרחב העורף בחירום.
- ריכוז ידע רב-מקצועי, מחקרי ויישומי בתחום החירום.
- איתור צרכים, ייזום ופיתוח תכניות הכשרה מותאמות.
- תאום מקצועי ותורתי בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי להיערכות ומענה בחירום.

במהלך ההשתלמות תדונו בתפיסת ניהול החירום ברשות, תוך התייחסות לתפקיד הרשות, למבנה הארגוני שלה בזמן חירום, ביצוע הערכת מצב וניהולו ועוד; תכירו את הממשקים, גופי החירום הפועלים בשטח ותערכו למעבר הרשות משגרה לחירום. ההכשרות לרוב כוללת מספר מפגשים חד יומיים, ומבוססות על מתודולוגיית ההדרכה של הרצאות פרונטאליות, סדנאות, פרקטיקום אישי ו/או בצוותים ותרגילים.

תוכניות והשתלמויות המוצעת בהכוונה לפי בעלי תפקידים:

- א. השתלמויות וימי עיון מיוחדים לראשי רשויות
- ב. הכשרת מנהלי מכלול אוכלוסייה
- ג. הכשרת מנהל מכלול מידע לציבור
- ד. הכשרת מנהל מכלול חינוך
- ה. הכשרת מנהל מכלול לוגיסטיקה ותפעול
- ו. הכשרת מנכ"לים ברשות
- ז. הכשרת מנהל מכלול כ"א ומינהל כללי
- ח. הכשרת מנהל מכלול הנדסה ותשתיות
- ט. קורס הכרת יסודות חירום
- י. הכשרות ייעודיות לממונה חירום ובטחון
- יא. מנהל תא פס"ח
- יב. קורס פס"ח מתקדם (בפיתוח)

תוכניות אימונים:

כחלק משלים להכשרה והדרכת הרשות מבוצעים מספר מסגרות אימון המובלות ע"י פיקוד העורף ברשות בשיתוף משרדי הממשלה האמונים על הכנת הרשות בתחומי אחריותם, אימונים אלו מתקיימים בהתאם למחזוריות שנקבעת בתיאום עם הרשות ונועדה לשפר את כשירות בעלי התפקידים ומקצועיותם. האימונים מבוססים על תרחיש היחוס הרשותי, מטרתם להציב פני הרשות תרחישים ומצבי חירום המתגרים את תפקוד המערכת, תוך כדי יצירת סביבת לימוד אפקטיבית למצבי חירום. כיום מתקיימים ברשויות מספר מסגרות אימון כגון:

- אימוני מכלולים (מכלול אוכלוסיה, מכלול מידע לציבור, מכלול חינוך, וכו'...)
- תרגילים משולבים (ללא גייסות או תרגילי שטח)
- אימון רשותי.

האימון הרשותי כולל את כלל המכלולים והמרכיבים החיוניים ברשות יכול להתבצע במרכז ההפעלה ברשות או במתקן האימונים הייעודי לרשויות (סימולטור רשויות) הנמצא ברמלה. מסגרת אימון זו מאפשרת לרשות הפקת לקחים ותרגול ברמה גבוהה תוך תיעוד ותחקור האירועים שתורגלו ולצד מתן מעטפת של מנהלת מקצועית להכנת הרשות ותרגולה.

הכשרת ממונה על חירום וביטחון ברשות:

ממונה חירום וביטחון ברשות בהיותו הגורם המקצועי המוסמך ברשות למענה ותכנון הערכות הרשות לשעת חירום ואחראי על קידום תחום זה, נדרש להכשרה נרחבת בתחום, כיום משרד הפנים מקיים מסלול הכשרה הבנוי על: הכשרה בסיסית ליסודות תחום החירום, הכשרה מחייבת לממונה חירום וביטחון, קורס בכירים העוסק במיומנויות ניהול וכן סדנאות מקצועיות לאורך השנה למתן כלי עבודה לחירום. בנוסף מתקיימים הכשרות נוספות להעשרה ע"י פיקוד העורף, משרד החינוך ומשרדי ממשלה אחרים. בתחום הפס"ח מתקיימות הכשרות למנהלי פס"ח ברשומ"ק והשתלמות מתקדמת.

פרק ז': הערכות הרשות המקומית לחירום

1. כללי:

- א. הרשות המקומית מהווה גורם מרכזי ומשמעותי בטיפול באירועי חירום בשגרה ובחירום, בשל היותה הממשק העיקרי עם האוכלוסייה ונקודת המפגש של כלל ארגוני החירום והסמכויות על פי חוק שבתחום אחריותה.
- ב. על הרשות המקומית לעשות את ההכנות הדרושות להערכות ולהתמודדות עם מצבי חירום, מלחמה, אסון טבע, רעידת אדמה, תאונה חמורה או אירוע חומרים מסוכנים.
- ג. הרשות המקומית, ממשיכה לפעול במלחמה ובמצבי החירום השונים, חובתה הבסיסית של הרשות הינה להמשיך ולספק את השירותים המוניציפאליים בכל מצב ולהבטיח את אספקת השירותים החיוניים בתחומה (רציפות תפקודית).
- ד. המסמך הינו תוספת להנחיות קודמות שהופצו ונזכרות במסמך, והינו בהתאמה למודל ניהול באמצעות יעדים ורמות שירות.

2. ארגון והובלת תחום החירום ברשות:

א. כל נושא משרה ברשות נדרש לעיסוק ופעילות בתחומו המקצועי בחירום, וכן להיערך להכין את המערכים הכפופים לו למצבי חירום, בהתאם להגדרות בתיאור תפקידו בשגרה ובחירום.

ב. ארגון ותיאום הפעילות הרשותית בהערכות לחירום מובלת ע"י ראש הרשות כנושא באחריות או בא כוחו מנכ"ל/רמ"ט, הגורם המקצועי לניהול והכוונת ההערכות לחירום הינו מנהל יחידת החירום וביטחון ברשות המקומית (ממונה על שירותי חירום וביטחון), בהתאם לתיאור תפקידו המפורט באתר משרד הפנים (מיום 22/12/2020).

3. מרכיבי המוכנות לחירום הנדרשים ברשות המקומית, יעמדו בהתאמה ל"יעדי השירות" שנקבעו ברמה הלאומית, להלן עיקרם:

א. ניהול וקבלת החלטות:

(1) **ממונה על שירותי חירום וביטחון** - איוש בפועל של תפקיד ממונה חירום בתקן מלא, האחראי מטעם הרשות המקומית לקידום הכנת הרשות לחירום.

(2) **מערך פיקוד ושליטה** - הנהגה פעילה ומכלול היכולות ואמצעים ברשות לניהול מצב חירום, הכולל קיומו של מרכז הפעלה ממוגן הכולל גנרטור גיבוי, מערכות תקשורת ומחשוב, עוזרים, חלוקה למכלולים ואיושם וכן קיומה של מערכת "שועל" מערכות תקשוב לניהול אירועים ותמיכה בקבלת החלטות בעת חירום. רשות בפריסה גיאוגרפית נרחבת תפעל בתפיסת מפקדות רובעים / ישובים/ צח"י.

(3) **אימונים והכשרות** - תוכנית סדורה וממומשת להכשרת עובדי הרשות לחירום, אימונים ותרגולים בהתאם לתרחישי הייחוס לרשות, החל מרמת הפרט, המכלולים והנהלת הרשות.

(4) **ארגון קהילה ומתנדבים לשעת חירום** – רשות מקומית נדרשת לקיים מערך מתנדבים לחירום המשולב בשגרה בפעילויות הערכות לחירום, וכן להצטייד באמצעים התומכים ומאפשרים את הפעילות התנדבותית בחירום. בכלל זה, צוותי חירום ישוביים (צח"י), צוותי סע"ר, מפקדות רובעים, מתנדבים בארגונים סדורים ועמותות.

(5) **מענה לאוכלוסיות בעלות מוגבלויות** - מיפוי ומתן סיוע לאוכלוסיות בעלות מוגבלויות וצרכים מיוחדים, לשמירת תפקודם הנורמטיבי בשעת חירום

ב. **הספקת שירותי חילוץ והצלה** - מענה מבצעי ראשוני - יכולת מענה עצמאית לרשות על בסיס עובדי הרשות ומתנדבים, וכן מכלול הציוד והאמצעים הנדרשים למענה הכולל:

(1) **מחסן חירום** לאחסנת ציוד החירום- אחסון וטיפול בציוד החירום הרשותי הכולל ציוד פס"ח. גודל המחסן תלוי במאפייני הרשות המקומית.

(2) **גנרטור נייד** - אספקת חשמל רציפה הינה נדבך חיוני ברציפות תפקודית של רשות. הגנרטור הנייד מיועד לתת מענה בכל תרחיש אפשרי (מלחמה, רע"ד, מזג אויר קיצון, וכו') למתקנים חיוניים המוגדרים מראש ע"י הרשות כגון: מרכז הפעלה, מתקן קליטה, מרכז חוסן וכו'.

(3) **חפ"ק** – נדרש בכל אירוע בו קיים הצורך לניוד בעלי תפקידים רלוונטיים לשליטה ופיקוד על אירוע ובקירבה לזירת האירוע כגון אירועי חילוץ, שריפות וכו'.

(4) **תאורת חירום** – היכולת לבצע הארת שטח נרחב ברחבי הרשות בהתאמה לאירוע הרלוונטי.

(5) **גרור חילוץ** - ברשויות בהם קיים צוות סע"ר (סיוע עצמי ראשוני), נדרש להחזיק ציוד חילוץ בהתאם להנחיות פיקוד העורף.

(6) **גרור כיבוי** – ברשויות מקומיות ואזוריות הנמצאות בסיכון של שריפות יער או צמודות גדר נדרש גרור כיבוי אחד לפחות בכל רובע או ישוב.

(7) **צוות מענה ראשוני** – צוותי התערבות יעודים לעבודת שטח ומענה בעת אירוע כולל האמצעים הנדרשים בהתאמה (רווחה, תשתיות, מרכז משפחות וכו').

ג. **הספקת מידע עדכני והנחייה של הציבור** - יכולות לקיים תקשורת והפצת מידע לתושבי הרשות והנמצאים בשטחה באופן יעיל ומהיר, להעברת עדכונים והודעות בהתרחש אירוע, בכלל זה אתר אינטרנט רשותי, פלטפורמות דיגיטליות ואחזקת מוקד חירום - מוקד מוניציפאלי / בטחוני, למענה בשגרה וחירום.

ד. **הגנה על החיים והיכולת החיונית של המשק:**

(1) **התרעה** - קיומו של כיסוי התרעה מלא ותקינות המערכות להפצת התרעה ברשות על ידי פיקוד העורף.

(2) **מיגון רשותי** - יכולת מענה מיגוני לכל תושב בהתאם להנחיות התגוננות אזרחית, בכלל זה אחזקת מקלטים ציבוריים בשטחי הרשות ושמירת כשירותם לחירום לשהייה רציפה.

ה. **קיום מחסה הולם** - מענה לתרחיש פינוי, קליטת אוכלוסייה וחללים - קיום מתקני קליטה והערכות הנדרשת למתן מענה לצרכי אוכלוסייה מפונה וחללים בהתאם להנחיות רשות פס"ח.

ו. **שירותים חיוניים** - אספקת השירותים לתושב לשמירת הרציפות התפקודית בשעת חירום, תוך עמידה ביעדי השירות ורמות השירות המוגדרים לרשות (ראה מנחה לרשות המקומית להטמעת מודל ניהול באמצעות יעדים ורמות שירות 2022)

ז. **יקל"ר** - יחידת קישור לרשות מטעם פיקוד העורף, המהווה גורם מעורב הנותן קשר רציף ומקצועי לרשות בשעת בחירום.

ח. **קיומם המלא של מכלול המרכיבים שצוינו**, יבטיח את איתנות הרשות ותפקודה בשעת משבר.

ט. **תקינת הציוד הנדרשת ברשות מרוכזת בטבלה** - נספח א', ריכוז אמצעים זה הינו המינימום הנדרש ברשות למוכנות בחירום.

כל רשות נדרשת לבחון את צרכיה הייחודיים ולהחזיק באמצעים וציוד התואם את מאפייניה.

4. **תחומי חירום וביטחון נוספים הנדרשים ברשות:**

א. **תקציבים לתחום החירום וביטחון** (תקציב הג"א) - תקציבים אלו מיועדים לתמוך בפעילות ובהערכות של הרשות לקראת שעת חירום, לתחזק את מרכיבי הג"א, ולאפשר להצטייד באמצעים החיוניים לתפקודה בחירום.

ב. **היטלי שמירה** - תקנות המגדירות את אופן המימון בעד שירותי שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית, במסגרתן נקבע מהו הסכום המרבי של היטל או אגרה שניתן לגבות מהתושבים בעד שירותי שמירה.

- ג. **חבצלת פיגועים** - הרשות המקומית נדרשת למתן מענה לחלל ומשפחתו כתוצאה מאירועי פעולות איבה כהגדרתם בחוק, כחלק מהמענה לכך כל רשות נדרשת למנות אחראי על נוהל "חבצלת פיגועים" ולפעול בהתאם להנחיות הנוהל.
- ד. **אבטחת אישיות מאוימת** - ארגון פעולות אבטחה של "אישיות מאוימת" ופיקוח עליהן, בתיאום עם משטרת ישראל בהתאם לנהלים וההנחיות, ובסיוע תקציבי של מינהל החירום בהתאם למדד הסוציו-אקונומי של הרשות.
- ה. **אחזקת מקלטים ציבוריים** - שמירת כשירות המקלטים הציבוריים בהתאם לחוק התגוננות אזרחית והנחיות פיקוד העורף במסגרת תקציב הג"א מקומי.
- ו. **מרכיבי חירום וביטחון** - שמירת כשירות ותפעול מרכיבי ביטחון ברשות, וכן הטמעת מרכיבי חירום וביטחון כחלק מפיתוח הרשות בתוכניות מתאר, תוכנית בניין עיר והועדה לתכנון ובנייה.
- ז. **ועדת מל"ח וביטחון** – על פי החוק והחלטות הממשלה, ניהול ובקרה בפעילות הרשות בוצעו על ידי וועדות מקצועיות.
- בתחום החירום וביטחון על כל רשות לקיים שלוש ועדות חובה: **ועדת ביטחון, ועדת מל"ח (מקומית), ועדת פס"ח**.
- ח. **ארגוני חירום וגופי ממשל במרחב הרשות** - הכרת הגופים הפועלים ויצירת ממשקי העבודה מולם בשגרה ובחירום.
5. ריכוז חוזרי מנכ"ל בהקשרי תחום החירום וביטחון:
- א. חוזר מנכ"ל 02/2002 - מרכיבי בטחון בתכנית מתאר.
- ב. חוזר מנכ"ל 02/2002 - פעולות נדרשות להכנת רשות מקומית לחרום.
- ג. חוזר מנכ"ל 06/2007 - נוהל "חבצלת פיגועים"
- ד. חוזר מנכ"ל 07/2007 - חובות הרשויות המקומיות לאחזקת מקלטים ציבוריים.
- ה. חוזר מנכ"ל 02/2008 - נוהל אבטחת ראשי רשויות.
- ו. חוזר מנכ"ל 03/2008 - שימוש במקלטים ציבוריים שלא בשעת חירום.
- ז. חוזר מנכ"ל 03/2009 - סגר עקב מגיפות
- ח. חוזר מנכ"ל 04/2009 - ארגון אוכלוסייה מתנדבים ורובעים.
- ט. חוזר מנכ"ל מיוחד מיום 16/11/09 - ממונה על שירותי חירום וביטחון ברשויות המקומיות.
- י. חוזר מנכ"ל 02/2012 - קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות.
- יא. חוזר מנכ"ל 02/2015 - סיוע לרשות מקומית אחרת בשעת חירום
- יב. חוזר מנכ"ל 10/2020 - הנחיות תקציב הג"א לרשויות המקומיות

פרק ח': מילון מונחים ומושגים

1. **אירוע חירום אזרחי**
אירוע חירום אזרחי גורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש, המתייחס לציבור גדול או לשטח גדול, או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור, לרבות מחמת פגע טבע, מפגע סביבתי, אירוע חומרים מסוכנים, אירוע כימי או ביולוגי, אירוע קרינה רדיולוגי, תאונה או פעילות חבלנית עוינת (מתוך סעיף 90א לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971).
2. **אירוע רב-נפגעים (אר"ן)**

אירוע שנפגעו בו רבים ושלטיפולו נדרשים משאבי טיפול מעבר לאלה הקיימים בזמן רגיעה. אירוע רב-נפגעים עלול להתרחש כתוצאה מתאונה, אסון טבע, פיגוע או כל סיבה אחרת שתגרום לפגיעות רבות בנפש, תוך פרק זמן קצר.

3. גופי המענה למידע ברשות

גופי המענה למידע ברשות הם:

א. מוקד עירוני

ב. אתר אינטרנט

ג. דוברות

ד. הסברה (ברשויות הגדולות בלבד, מעל 250,000 תושבים).

4. רשות חירום לאומית

רשות החירום הלאומית. גוף מטה מתאם על ידי שר הבטחון המסייע בידו לממש את אחריות העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום. אמון על תיאומי תחומי ההערכות לחירום, בדגש על הכנת המשק החיוני לשעת חירום והפעלתו. מטה רח"ל משמש גם במטה מל"ח ארצי ועדת מל"ח עליונה (ומ"ע) בכפיפות ליו"ר ומ"ע ופועל לפי הנחיותיו. המטה מנחה ומתאם את גופי מערך המל"ח לפי קווי המדיניות ולפי הסמכויות של ועדת מל"ח עליונה וכפי שנבעו בהחלטות הממשלה.

5. הנחיות לציבור

הוראות התנהגות ממשיות, הניתנות בדרך כלל במהלך אירוע חירום ומחייבות את הציבור לפעול על פיהן. הוראות אלו הן בבחינת כללי "עשה ואל תעשה".

6. הסברה

פעילות שמטרתה להביא לידיעת הציבור ביאור ופרשנות באשר למדיניות הנהוגה באותה עת, וכן הערכות ותחזיות. תהליך רצוף ומתמשך של העברת מידע לציבור ובכלל זה הנחיה ומסרים המכוונים להנעת האוכלוסייה לפעולה, במטרה להתמודד בצורה יעילה עם מצבי חירום שונים. כל זאת, תוך יצירת אמון, עידוד ותחושת מסוגלות להתמודדות.

7. הערכת מצב

תהליך ניתוח הגורמים המשפיעים על מילוי משימה מוגדרת, שתכליתו להוביל לבחירת הדרך הטובה ביותר למילוי המשימה לאור המטרה ובמסגרת האילוצים. תהליך הערכת המצב מבוסס על עבודת החשיבה של ראש הרשות/המנכ"ל יחד עם מנהלי האגפים/המחלקות.

8. הפרת סדר

פעולה או פעולות המשבשות את הסדר הציבורי. עם פעולות השיבוש נמנות הפגנות, מרי אזרחים, יידיי אבנים וחפצים, חסימת דרכים בלא הפעלת נשק ובלא ניסיון מכוון לפעולות הרג.

9. התגוננות אזרחית

האמצעים הננקטים לשם התגוננות בפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית, או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזו, להוציא אמצעי לחימה שלא להגנה עצמית.

10. התרעה

הודעה או פעולת אזהרה מהירה על סכנה קרובה.

11. ועדה בין-משרדית לתיאום הטיפול באוכלוסייה בשעת חירום

ועדה הפועלת ליד ועדת מל"ח עליונה (ומ"ע) ומשמשת כגוף מקצועי המייעץ לה בכל הקשור לטיפול באוכלוסייה במצבי מצוקה וחירום. זוהי ועדה בין-תחומית, הקובעת את התורה ומתאמת את פעילות הגורמים השונים המעורבים במערך הטיפול באוכלוסייה.

12. ועדה מייעצת לטיפול באוכלוסייה

ועדה בין-תחומית, הפועלת במסגרת ועדת מל"ח מקומית, ואחראית להפעיל באופן אינטגרטיבי את גופי מערך הטיפול באוכלוסייה ברשות המקומית. הוועדה משמשת כגוף מייעץ לראש הרשות המקומית/ליו"ר ועדת מל"ח המקומית בכל הקשור לטיפול באוכלוסייה במצבי מצוקה וחירום. הוועדה קובעת סדרי עדיפות בטיפול ובהקצאת כוח אדם/צוותים ייעודיים.

13. ועדת מל"ח מקומית

ועדת חובה, המתקיימת ברשות המקומית ובראשה ראש הרשות המקומית. באמצעות ועדה זו, הרשות פועלת למימוש אחריותה בתחום מל"ח, בתחום שיפוט. זאת, על ידי ביצוע המשימות הדרושות להבטחת האספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה, לטיפול באוכלוסייה ולמתן שירותי סעד ופינוי בחירום, הכול על פי הוראות החוק ובהתאם לתכנית של הרשות המקומית, של משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות, שאושרו על ידי ועדת מל"ח עליונה.

14. ועדת מל"ח עליונה (ומ"ע)

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 השלטון המקומי, יו"ר ארגון המועצות האזוריות ומנכ"ל הסוכנות היהודית.

15. ועדות רב-תחומיות

ועדות מקצועיות רב-תחומיות, המייעצות לראש הרשות במלחמה בנושאים המחייבים תכלול וקביעת מדיניות אחידה. במלחמה קיימות שתי ועדות מוגדרות מראש לטיפול באוכלוסייה ולהסברה. כל רשות רשאית להקים ועדות נוספות על פי אופייה וצרכיה (לתיירות, לתעשייה וכדומה).

16. "חבצלת פיגועים"

נוהל המסדיר את הבאתם לקבורה של אזרחים שנפגעו בפעולות טרור, על פי החלטת ועדת השרים לטקסים ואירועים. הנוהל מופץ על ידי משרד הפנים.

17. חומרים מסוכנים (חומ"ס)

"חומר מסוכן" – הוא גם חומר דליק, לקיח, נפיץ, רעיל, מחמצן, מאַפֵּל, מידבק או רדיואקטיבי, או גז דחוס או מונזל, וכן כל חומר אחר שבהובלתו טמון סיכון לבריאות האדם (חוק שירותי הובלה, תשנ"ז-1997). חומרים כגון דלק, גזים תעשייתיים, גז בישול וחומרים כימיים בשימוש אזרחי, שהתפשטותם עלולה לגרום לפגיעה בנפש.

18. חפ"ק משולב (אחוד)

חפ"ק הכולל את גורמי הפיקוד והסיוע באירוע, בכללם נציגי הרשות המקומית וארגוני החירום והעזר (משטרת ישראל, מד"א, כיבוי אש, איכות הסביבה, ועוד). בראש החפ"ק עומד גורם אחראי לניהול האירוע מטעם צה"ל או ממשטרת ישראל.

19. יחידת קישור 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.

20. מגויסי חוץ

כוח אדם החייב בשירות עבודה, אך אינו מועסק במפעל חיוני בזמן רגיעה, ונקרא לשירות עבודה בו בשעת חירום בלבד. חוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז-1967, סעיף 18(א) מגדיר: אנשים החייבים בשירות עבודה, שאינם עובדים במפעל חיוני או במפעל למתן שירותים קיומיים, הנקראים לשירות עבודה בצו של שר העבודה והרווחה.

21. מגויסי פנים

עובדי מפעל חיוני, הנקראים לשירות עבודה במפעל בשעת חירום, כמפורט בחוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז-1967 סעיף 17(א): כל העובדים במפעל חיוני או במפעל למתן שירותים קיומיים, בין אם הם שכירים ובין אם הם עצמאיים החייבים בשירות עבודה או כל חלק מעובדים אלה, הנקראים בצו על ידי שר העבודה לשירות עבודה באותו מפעל.

22. מוקד רשות

מוקד הפועל בשגרה ובחירום ברשות המקומית. תפקידו לספק מידע על השירותים הניתנים ברשות המקומית. ישנם מוקדים המספקים בשגרה מידע מוניציפאלי וביטחוני, בהתאם למיקום הרשות המקומית. בדרך כלל, המוקד פועל 24 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע ומחברים אליו אמצעים ותשתיות אלקטרוניים המשלימים את המידע לתושבים. ישנן תוספות נוספות, שהמוקד יכול לספק בשיתוף פעולה עם משטרת ישראל ו/או פיקוד העורף.

23. מחסן חירום

מבנה המכיל ציוד המיועד למלחמה ולמצבי חירום. ניתן להבחין בסוגים שונים של מחסנים, כאלה המכילים ציוד יחידות פיקוד העורף, מחסני מל"ח - שבהם ציוד לגיבוי ולתחזוקת מערכות חיוניות של הרשות ומחסני פס"ח, המכילים ציוד המיועד להפעלת מתקני קליטה.

24. מטה הפעלה אזורי (רובע)

נציגות של מטה החירום של הרשות המקומית, המורכבת מקבוצת מנהלים ועוזרים מאגפי הרשות. המטה האזורי יכול להיות פרוס ומתוכנן מראש על פי חלוקת שטח הרשות לאזורים (רבעים) או כזה הפרוס ומופעל באזור התקרית בעקבות אירוע.

25. מטה חירום רשותי

המטה של הרשות המקומית, הכולל את מנהלי האגפים/מחלקות של הרשות, הפועל במבנה ארגוני ועל פי נהלים שנקבעו למצבי חירום. בראש מטה החירום הרשותי עומד ראש הרשות או המנכ"ל.

26. מידע קליטת אוכלוסייה – מערכת "תיבת נוח"

מערכת מידע ממוכנת, שבאמצעותה מנוהל רישום המפונים שהתקבלו במתקני הקליטה – על פי דיווחי הרשויות המקומיות. הרשות המקומית יכולה להתקשר למערכת זו לצורך קבלת נתונים על תושביה.

27. מדיניות ההתגוננות

סדרת עקרונות וקווים מנחים בנוגע לאמצעים שיש לנקוט בהם מפני התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת.

במצב מיוחד בעורף, פיקוד העורף מפיץ הנחיות התגוננות כנגזרת ממדיניות ההתגוננות לאוכלוסייה ולמפעלים החיוניים.

מדיניות התגוננות קונבנציונלית - מדיניות התגוננות, שבה מתייחסים לכל אירוע בעורף כאל אירוע הנגרם מחימוש קונבנציונלי.

מדיניות התגוננות משולבת - מדיניות התגוננות, שבה קיים פוטנציאל לאירוע כימי.

28. מל"ח – משק לשעת חירום

29. ממונה הג"א

בכל מבנה מעל עשרה עובדים ימונה בעל תפקיד אשר ישמש את תחום ההתגוננות האזרחית במתקן אל מול אגף הביטחון/מרכז ההפעלה.

בעל התפקיד ימונה על ידי ראש הרשות ויוכשר על ידי פיקוד העורף.

תפקידיו:

- להוות גורם מקצועי ומיישם להוראות ההתגוננות על פי אופיו ומהותו הייחודי של המפעל.
- לקבוע מבנה הצוותים הנדרשים והרכבם ולמנות עוזרים כנדרש.
- לתאם בין כל פעילות ההתגוננות במבנה עם ממונה החירום הרשותי.

30. מלון אורחים

החלטת ממשלה 4877/הנג/9 מ-יולי 2012 מגדירה שיש לקבוע תכנית פעולה לאומית לחלוקת אחריות פינוי המוני מאורגן של אוכלוסייה וקליטתה, בשל סיכון המאיים עליה או משום שנותרה ללא קורת גג. החלטת הממשלה מטילה על משרד הפנים להיערך לקליטת 300,000 נפש בבתי ספר, מנחה את הרשויות המקומיות להכין תשתית לקליטת לפחות 4% ממספר תושבי הרשות המקומית, מטילה על משרד החינוך להקצות בתי ספר וסגלי הוראה לקליטת אוכלוסייה. כמו כן, ההחלטה מאפשרת ריתוק משקי של סגלי מוסדות החינוך, בכפוף להוראת חוק שירות העבודה בשעת חירום התשכ"ז-1967.

31. מפונים

אוכלוסייה שפונתה מביתה על פי החלטה של הגורמים המוסמכים (משטרת ישראל/צה"ל).

32. מפעל חיוני

כל מפעל או חלק ממנו הפועל (או שאפשר להפעילו) לצורכי הגנת המדינה או ביטחון הציבור, או לקיום הספקה או שירותים חיוניים, כמשמעותו בחוק שירות העבודה בשעת חירום תשכ"ז-1967 ושאושר לעניין זה בצו על ידי שר העבודה, בהתייעצות עם שר הביטחון (בשעת לחימה – על ידי שר הביטחון, בהתייעצות עם שר העבודה), וכן כל מפעל או חלק ממנו, שאפשר להפעילו לצורכי קיום המשק, שפעולתו חיונית לקיום הספקה או שירותים הדרושים לציבור או לייצוא, ושר הכלכלה אישר אותו בצו לעניין זה.

33. מצב חירום

מצב שנקבע בהכרזה של הכנסת או של הממשלה בהתאם לסמכותן על פי סעיף 49 לחוק יסוד הממשלה. משך תוקפה של ההכרזה יהיה כפי שנקבע בה, אך לא יעלה על שנה. הכנסת רשאית לחזור ולהכריז על מצב חירום. במצב חירום רשאית הממשלה, מתוקף סמכותה על פי סעיף 50 לחוק יסוד הממשלה, להתקין תקנות לשעת חירום. זאת, כדי להגן על המדינה ולהבטיח את ביטחון הציבור וכן קיום האספקה והשירותים החיוניים. קיומו של מצב חירום במדינה הוא תנאי לתוקפם של חוקים שונים, כגון חוק רישום ציוד וגיוסו, חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, ועוד.

בהקשר זה, תהיה ההגדרה כדלקמן: מצב של סכנה חמורה למדינה מחמת מלחמה, אסון טבע או תנאי סכנה אחרים, שבעטיו מפעיל השלטון סדרים ייחודיים כדי להתמודד עם המצב; מצב של כוננות ונקיטת אמצעים לא שגורתיים בשל סכנה חמורה או בעטיה של פעילות מיוחדת. זאת, במטרה להתמודד עם איום צבאי/פיגוע המוני/אסון טבע וכיו"ב. צירוף של תנאים לא חזויים מראש או תוצאה של מצב הקוראים לפעולה מיידית.

34. מצב מיוחד בעורף

מצב משפטי, הנקבע על ידי הממשלה או שר הביטחון, אם שוכנעו, כי קיימת סבירות גבוהה שתתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית, בהתאם להוראות חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. ההכרזה, יכול שתהיה על המדינה כולה או על אזור מסוים. בעקבות ההכרזה ניתנות סמכויות שונות לגורמי צה"ל.

עם הכרזה על מצב מיוחד בעורף, רשאים הרמטכ"ל, סגן הרמטכ"ל, ראש אגף המבצעים, מפקד פיקוד העורף ויתר אלופי הפיקודים המרחביים, במרחבי פיקודיהם, לקבוע את מדיניות ההתגוננות. בנוסף לכך, במצב מיוחד בעורף רשאי שר הכלכלה להפעיל את מנגנון הריתוק המשקי.

35. מקלט

מבנה בטון, תת-קרקעי או על-קרקעי, הנועד להגן פיזית על השוהים בו מפני נשק קונבנציונלי, כגון פגזים, טילים, ועוד. המקלט ביסודו נבנה כדי לתת מענה לנשק בלתי קונבנציונלי והוא מכיל תשתית בסיסית להרכבת מערכת אוורור וסינון.

36. מקלט דו-תכליתי

מקלט ציבורי המושאל /מושכר בשגרה לפעילות קהילתית (מועדון, בית כנסת, אמנות). על הרשות לוודא בחוזה, שניתן יהיה לפנותו ולהכשירו לייעודו המקורי בעת הצורך, תוך ארבע שעות.

37. מקלט ציבורי

מקלט שלא נועד לבית מסוים או למפעל מסוים, אלא לאוכלוסייה חסרת פיתרון מיגון באזור שבו הוא נמצא, בתחום השיפוט של הרשות המקומית. באחריות הרשות להחזיקו במצב תקין ולהפעילו בשעת חירום עקב מלחמה.

38. מקלט פרטי משותף

נועד לשרת את כל דיירי הבניין או את דיירי המבנים הסמוכים לו, שעבורם נבנה. המקלט נמצא בתחתית הבניין או בסמוך למבנים. אחריות האחזקה והטיפול במקלטים אלה חלה על דיירי הבניין בפיקוח הרשות. רצועת שטח ברוחב של שלושה עד חמישה ק"מ מתחום האחריות של צה"ל ביהודה ושומרון אל השטח שבאחריות משטרת ישראל (או צה"ל לאחר העברת האחריות לביטחון הפנים).

39. מרחב מוגן

דירתי, קומתי או מוסדי (ממ"ד/ממ"ק/ממ"מ). חדר או חלק ממבנה עשוי בטון מזוין, שנבנה על פי הנחיות ותקנות פיקוד העורף, כדי להגן על השוהים בו מפני התקפה.

40. מרכז הפעלה (מרה"פ)

מקום בו פועל המטה של משרד ממשלתי, רשות ייעודית וגופים אחרים בעורף וברמות השונות (ארצי, מחוזי) בעת מצב חירום. המרכז מתאם את עבודת מטות ההפעלה הייעודיים, קובע קדימות בהקצאת המשאבים להפעלת המשק החיוני ומתאם עם צה"ל את קבלת הסיוע ממנו.

41. מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי

גופים המאגדים את כלל הרשויות המקומיות בישראל במטרה לייצגן ולסייע להן בכל דבר ועניין.

42. מתקן קליטה

מתקן ציבורי בבעלות הרשות המקומית, בעל זמינות גבוהה (כגון בית ספר) ללא תשתית לינה, העומד בהנחיות המיגון של פיקוד העורף ומאפשר קליטת מפונים / חסרי קורת גג כתוצאה מאירוע מלחמתי או אירוע חירום אזרחי, למשך כל תקופת החירום.

43. מתקן קליטה ארצי

מתקן בבעלות פרטית המוגדר מפעל חיוני, הכולל תשתית לינה וכלכלה, כוח אדם, עומד בהנחיות המיגון של פקע"ר ומאפשר קליטת מפונים / מחוסרי קורת גג בהיקף גדול, כתוצאה מאירוע מלחמתי או אירוע חירום אזרחי, למשך כל תקופת החירום. מתקני קליטה ארציים מיועדים גם לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים ולכל צורך אחר שיוגדר ע"י הרשות העליונה לפס"ח.

44. משק חיוני

בהגדרת משק חיוני כלולים: מפעלים ושירותים החיוניים לקיום האוכלוסייה בשעת חירום; מפעלים ושירותים המספקים את הצרכים בזמן מלחמה וכן את צורכיהם של מפעלים ותחומי פעולה שהוגדרו כחיוניים. השבתתם עלולה לגרום לנזק חמור ומתמשך לכלכלת המדינה. המשק החיוני כולל גם את משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות לשעת חירום, את הרשויות המקומיות ו"מפעלים חיוניים".

45. מתפנים עצמאית-

46. אוכלוסייה המעתיקה את מקום מגוריה מרצונה החופשי, באופן עצמאי וזיום על-ידה, למקום אחר אותו היא בוחרת.

47. סגר

איסור זמני מטעם המפקד הצבאי על בני אדם לצאת מאזור/שטח/מקום מסוים או להיכנס אליו, ללא היתר מטעם המפקד הצבאי או מטעם גורם שהוסמך על ידו. שלא כבעוצר, בסגר מותר לצאת מהבתים, אך לא מהתחום שהוטל עליו הסגר.

48. פינוי סעד חללים (פס"ח)

הרשות הייעודית במשרד הפנים, המופקדת על ארגון ותכנון של מקומות לקליטת אוכלוסייה מפונה, קליטתה וטיפול בה ובחללים, במלחמה ובמצבי חירום אחרים.

49. פיקוד העורף

פיקוד העורף הוא הגוף המופקד על הכנת האוכלוסייה ועל מערך ההתגוננות האזרחית בעורף בשעת חירום וכן על כוחות העורף במרחבו בחירום. מפקדת פיקוד העורף מהווה גם מסגרת חיילית ומקצועית ראשית למערכת ההתגוננות האזרחית לפי חוק הג"א ובראשה עומד מפקד פיקוד העורף בדרגת אלוף. החל מהקמתו ממלא פיקוד העורף את כל התפקידים, שהוטלו בחוק ההתגוננות האזרחית על הג"א. מפקד פיקוד העורף כפוף לרמטכ"ל בנושאי צבא ולשר הביטחון בנושאי התגוננות אזרחית.

50. צו קריאה אישי לשירות עבודה

צו קריאה של משרד העבודה, הנשלח אישית למגויס החוץ, כדי שיתייצב לשירות עבודה במפעל חיוני.

51. צו קריאה קיבוצי לשירות עבודה

צו קריאה של משרד העבודה והרווחה, הנשלח למפעל חיוני ומחייב את כל העובדים (מגויסי הפנים) של אותו מפעל לשירות עבודה.

52. צו תפיסה למתקן

אישור לתפיסת מתקן בשעת חירום לצורכי הטיפול באוכלוסייה מפונה, חתום על ידי הממונה על המחוז במשרד הפנים (תפיסתו החל מ-24 שעות לאחר מתן הצו לצורכי הכנתו ופינוי האוכלוסייה השוהה בו).

53. צוות סיוע לרשות המקומית (המופעל על ידי משרד הפנים)

צוות המוקדם בשעת חירום לסייע לרשות מקומית, שאינה מסוגלת לספק שירותים מוניציפאליים לתושבים. הצוות יוקם על ידי השלטון המקומי, באישור שר הפנים ובתיאום עם המחוז במשרד הפנים.

ייתכן מצב שבו ימונו בעלי תפקידים נוספים על פי הצורך שייקבע על ידי משרד הפנים.

54. צוות חוסן וחירום יישובי (צח"י)

צוות מתנדבים ביישוב, הפועל באופן עצמאי בהתרחש אירוע בתחום היישוב, או מופעל על ידי המועצה האזורית בהתאם להתפתחויות.

55. צוות חוסן וחירום שכונתי ברשויות עירוניות (צח"ש)

צוות מתנדבים ברשות עירונית, הפועל באופן עצמאי בהתרחש אירוע בתחום היישוב, או מופעל על ידי הרשות בהתאם להתפתחויות.

56. ריתוק משקי

הסדרה מראש של הישארות עובדי המפעלים החיוניים ומגויסי חוץ (מחויבי שירות ביטחון ואחרים) לעבודה במפעלים החיוניים בשעת חירום. הריתוק המשקי של חייבי שירות הביטחון, שלצורך ריתוקם נדרש אישור מצה"ל, נעשה באמצעות משרד העבודה והרווחה ובתיאום עם אגף כוח אדם במטכ"ל. המשרד.

57. שגרת חירום

פרק הזמן שבו מתקיימת מלחמה או כוננות לקראתה, הכוללת את הפעלת מערך החירום הרשותי, או שהופעל "משטר הג"א", או שהוכרז על "מצב מיוחד בעורף", אך לא ארעה שום תקרית מלחמתית בתחום הרשות.

58. שירות הג"א – התגוננות אזרחית

שירות ההתגוננות האזרחית. פועל מכוח חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. לאחר מלחמת המפרץ, שולב שירות הג"א בפיקוד העורף. תפקידו: לנהל ולארגן את ההתגוננות האזרחית בתחומי מדינת ישראל, למעט בשטח הפיקודים המרחביים צפון, מרכז ודרום. בכלל זה, שירות הג"א אמון על תחומי המקלוט, החומרים המסוכנים, ערכות המגן, הסברה לאוכלוסייה וההתרעה, בזיקה לאירועי חירום מלחמתיים.

59. שמרטפיות

אתר שבו מתקיימת פעילות עבור ילדי העובדים החיוניים בחירום, כדי לאפשר להורים לצאת לעבודתם. מחייב מיגון בהתאם להנחיות פיקוד העורף.

60. שעת התקפה

הזמן שבו מתנהלת בשטח מסוים התקפה, מתחילתה או ממתן אות אזעקה, לפי המוקדם, ועד מתן אות ארגעה או עד תום 24 שעות מתחילת ההתקפה, לפי המוקדם; אירעו כמה התקפות בפרק זמן של 24 שעות, יחל מניין 24 השעות האמורות מההתקפה הראשונה (הגדרה מחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951).

בדומה למצב מיוחד בעורף, בשעת התקפה, רשאים הרמטכ"ל, סגן הרמטכ"ל, ראש אגף המבצעים, מפקד פיקוד העורף ויתר אלופי הפיקודים המרחביים, במרחבי פיקודיהם, לקבוע את מדיניות ההתגוננות.

ר' גם מצב מיוחד בעורף.

61. שעת חירום

שעה שבה שורר מצב חירום על פי הכרזת הכנסת או הממשלה.

62. תווך תת-קרקעי

מבנה מתחת לפני האדמה, שאינו מקלט תקני, המשמש כמרתף או כחניון.

63. תכנית המענה

הרשות המקומית היא "לבנת היסוד" למתן המענה לאוכלוסייה ובאחריותה להכין תכנית הנותנת מענה לתרחישי הייחוס ולמצבי החירום השונים. התכנית משתלבת במרקם של כוחות וארגונים (בתוכם צה"ל, פיקוד העורף, משטרת ישראל, מד"א, כיבוי אש) ומשרדי הממשלה השונים. שיתוף פעולה הדוק, מתואם, מתוכנן ומתורגל מראש, יבטיח טיפול יעיל בהתרחש אירוע. תכנית המענה של הרשות המקומית, תאושר על ידי רח"ל והגורמים המופקדים.

64. תחנת ריכוז חללים (תר"ח)

65. מקום ריכוז חללים בשעת חירום (בשע"ח) לפני הקבורה, בו מתבצע תהליך מקצועי של איסוף נתוני זיהוי מדעיים בשילוב משטרת ישראל והמרכז הלאומי לרפואה משפטית. **תחנת ריכוז חללים**

מרחבית

מתקן גדול שבו ירוכזו החללים ממספר רשויות מקומיות לפני קבורתם ועד והשלמת איסוף נתוני הזיהוי/זיהוי וההכנות לקבורה, בתחנה יבוצע פעילות משטרת ישראל לאיסוף נתוני הזיהוי ופעילות הרשות המקומית לקבלה, רישום ומעקב בשלבים השונים.

66. תקופת הפעלה

התקופה שבה ניתן להפעיל את מערך מל"ח. פרק הזמן שהממשלה החליטה להפעיל במהלכו את מערך מל"ח על פי הצעת שר הביטחון. בהקשר זה מדובר בתקופת לחימה, לרבות תקופת ההתכוננות שלפני תחילת הלחימה או אחריה, כאשר נמנעת פעילות תקינה של המשק - כולו או חלקו. הממשלה, על פי הצעת שר הביטחון, תחליט מתי תחל תקופת ההפעלה ומתי תסתיים.

אם יתעורר צורך דחוף לעשות כן - יחליטו שר הביטחון ושר האוצר, בהתייעצות עם ראש הממשלה, על תחילת תקופת ההפעלה והיקפה.

67. תקופת היערכות

פרק זמן, שעשוי להימשך גם מספר שנים, ואשר אותו על הרשות המקומית לנצל להכנות.

68. תקופת חירום

פרק הזמן שבו הוכרז "מצב מיוחד בעורף" או "תקופת הפעלה של מל"ח", או מצב חירום אחר. החלת מצבי החירום היא בסמכות הממשלה. החלטות הממשלה נקבעות לאזור מסוים או לפרק זמן מסוים או על המדינה כולה. ייתכנו "מצבי חירום" ללא הכרזה רשמית של הממשלה, כתוצאה מהתרחשות אירוע.

69. תרחיש ייחוס

מתאר של מאפייני איום ותסריטים אפשריים, שנקבעו כנקודת התייחסות לצורך תכנון מענה מבחינת ההיערכות והמשאבים.

תרחיש הייחוס של הרשות המקומית ייגזר מ"תרחיש הייחוס לעורף", לאחר תיאום עם גורמי החירום השונים (רח"ל, פיקוד העורף, משטרת ישראל, מד"א, כיבוי אש, הגנת הסביבה וכיו"ב) ובהתאם לנתוני הרשות ומאפייניה.

70. תרחיש ייחוס למל"ח

מכלול אפשרי של אירועים והתפתחויות, העלולים לשבש את יכולת המשק האזרחי לספק מוצרים ושירותים חיוניים בשעת חירום, ושלקראתם מתכונן מערך מל"ח באמצעות תכנית היערכות מתאימה.

71. תרחיש ייחוס רשות

מתאר אפשרי של אירועים, שלהם עלולה להיות השלכה ישירה על יכולתה של רשות מקומית מסוימת לספק לתושביה את השירותים והמוצרים שבתחום אחריותה. התרחיש כולל גם את "תכנית המענה" של הרשות.

72. תכנית המיגון הרשותית (תמי"ר)

מטרת התכנית להכין את מרחב הרשות המקומית לחירום להפעלת השירותים החיוניים שבה ולהגנת תושביה, תוך מיצוי פוטנציאל השטחים המוגנים שבמרחב הרשות.

התכנית תתבצע בשלושה שלבים עיקריים:

שלב א – מיפוי התשתיות, האוכלוסייה והפעילויות החיוניות.

שלב ב – ניתוח פערי המיגון.

שלב ג – הכנת תכנית שתיתן מענה לפערים.

73. תקציב הג"א מקומי

על פי החוק להתגוננות אזרחית תשי"א-1951 סעיף 10 (א): " ...תכלול רשות מקומית בתקציבה סכום לכיסוי ההוצאות של צורכי ההתגוננות האזרחית בתחומה (תקציב הג"א מקומי), שייקבע מדי שנה על ידי שר הפנים לפי הצעת ראש הג"א".

הצעת התקציב תגובש בשיתוף פעולה בין הרשות המקומית ומחוז פיקוד העורף ובהתאם להנחיות לתכנון תקציב הג"א ברשויות המקומיות, המופצות בכל שנה בחוזר מטעם מנכ"ל משרד הפנים, בתיאום עם פיקוד העורף.

לאחר אישורה, העירייה תכלול את הצעת התקציב כחלק מתקציב הרשות המקומית. התקציב יכלול גם את השתתפות הרשות ב"תקציב הג"א כלל ארצי", המחושב לפי מספר התושבים ברשות.

74. GIS (Geographic Information System)

מערכת מידע גיאוגרפית ממוחשבת רב-שכבתית, המכילה נתוני תשתית ואוכלוסייה, מידע הנדסי ומיפוי דיגיטלי.

מקורות

(מקורות הסמכות והאחריות)

1. החוק לדיני רשויות מקומיות (מס' 5), תשל"ג-1973: ראש הרשות המקומית אחראי על הכנת המשק לשעת חירום והקמת ועדות מל"ח וביטחון.
2. פקודת העיריות סעיף 142 וסעיף 249 (29), תשכ"ד-1964: מורה לעשות בדרך כלל כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העירייה, בריאות הציבור והביטחון בו.
3. צו המועצות המקומיות (א) סעיף 146 (1), תשי"א-1950: מורה לקיים את הסדר והביטחון.
4. צו המועצות האזוריות (ק"ת 797 תשי"ח) סעיף 63 (א), תשי"ח-1957: המועצה מוסמכת בשימת לב להוראות השר " לקיום סדר שלטון תקין וביטחון".
5. חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951: מסמך את פיקוד העורף (הג"א) להנחות את הרשויות המקומיות בביצוע ההכנות הנדרשות לשעת חירום.
6. חוקים ותקנות נוספים:

- חוק הסדרת השמירה, תשכ"א-1961.

- תקנות הסדרת השמירה, תשכ"ג-1963.
- החוק להארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (אבטחת מוסדות חינוך), תשל"ה-1975.
- תקנות הרשויות המקומיות - הסדרת השמירה, תשכ"ב-1962.
- החוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 4) תשל"ה-1975.
- חוק שירות העבודה בשעת חירום, תשכ"ז-1967.
- תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), התש"ן-1990.
- חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993.
- החוק לתיקון פקודת המשטרה (אירוע אסון המוני), התשס"א-2001.
- 7. תיקון פקודת המשטרה (אירוע אסון המוני) מס' 20, תשס"ו-2005.
- 8. תיקון פקודת המשטרה (אירוע חירום אזרחי) מס' 34, תשע"ח-2018.
- 9. פרסומי פיקוד העורף:
- התגוננות אזרחית ברשות המקומית – מאי 2007.
- המנחה לאירוע כימי ברשות המקומית – אפריל 2013.
- המנחה להכנת תכנית מיגון רשותית – אפריל 2013.
- מנחה להיערכות המפעל במצבי חירום.
- המנחה הכימי לרשות המקומית, 2013.
- יחידת קישור לרשות - יקל"ר, 2011.
- מנחה לרשות המקומית בתחום רעידת אדמה (כולל מתודולוגיה לניתוח התרחיש הרשותי), ספטמבר 2011.
- מנחה להכשרת סע"ר ברשות המקומית. אפריל 2013.
- מנחה לאחזקת מקלטים ולשימוש דו-תכליתי במקלטים ברשויות, ינואר 2012.
- פורמט לכתיבת מענה לתרחיש יחוס רשותי, ינואר 2016.
- 10. היטלי שמירה ברשויות המקומיות – חוזר מנכ"ל 2013.

החלטות ממשלה עיקריות

1. החלטה מס' 515 מיום 14 באוגוסט 1960 - הקמת מערך פס"ח.
2. החלטה מס' 1716 מיום 6 ביולי 1986 - ועדת מל"ח מקומית.
3. החלטה מס' 1080 מיום 13 בפברואר 2000 - הפעלת מערך מל"ח באירועי חירום (אסונות טבע, חומרים מסוכנים, טרור).
4. החלטה מס' 615 (רע"ד 3) מיום 14 באוגוסט 2001 - תחומי אחריות וסמכויות בנוגע להיערכות לרעידת אדמה.
5. החלטה מס' 1577 מיום 15 באפריל 2007 - הטיפול בעורף בכלל מצבי החירום תהיה בידי שר הביטחון.
6. החלטה מס' 2368 מיום 16 בספטמבר 2007 - ייסוד צוות הקמה לרשות חירום לאומית.
7. החלטה מס' 43/ב מיום 19 בדצמבר 2007 - החלטה על הקמת רח"ל (רשות חירום לאומית).

8. החלטה מס' 4877 הנג/9 מיום 18 ביולי 2012 - קביעת תכנית פעולה לאומית לחלוקת אחריות פינוי המוני מאורגן של אוכלוסייה וקליטתה בשל סיכון המאיים עליה או משום שנותרה ללא קורת גג.

רשימת מקורות

1. תיק-אב להפעלת הרשות המקומית בחירום, הוצאה משולבת של משרד הביטחון - מל"ח, משרד הפנים - המנהל לשירותי חירום, פיקוד העורף ומרכז השלטון המקומי.
2. מנחה למנהל אגף חירום וביטחון במטה החירום העירוני - מרכז השלטון המקומי, רח"ל, פיקוד העורף, משרד הפנים - אפריל 2019
3. תכנון, ארגון ותפעול ברשות המקומית, הוצאת מטה מל"ח ארצי.
4. קליטת אוכלוסייה וטיפול בחללים בשעת חירום, תכנון ארגון והפעלה, הוצאת הרשות העליונה לפס"ח, משרד הפנים, המנהל לרישוי ושירותי חירום.
5. היערכות הרשות המקומית לרעידות אדמה, הוצאת מטה מל"ח ארצי, נובמבר 2007.
6. אפיון מרכז הפעלה אחוד, הוצאת המנהל לשירותי חירום, 2004.
7. נוהל "חבצלת נפגעים".
8. תורת פס"ח ונהלי פס"ח.