

מפקדת פיקוד העורף  
מחלקת אוכלוסייה  
ענף רשויות, משרדי ממשלה ותשתיות לאומיות (רמו"ת)

# ההתגוננות האזרחית בגופי התשתיות הלאומיות

מרץ 2008

## הקדמה

גופי התשתיות הלאומיות מהווים נדבך מרכזי וחשוב בהיערכות לחירום במדינת ישראל ובמענה בשעת חירום.

מדריך זה מרכז את כלל פעילות פיקוד העורף מול גופי התשתיות הלאומיות בהקשרי ההתגוננות האזרחית על פי חוק התגוננות אזרחית, התשי"א 1951.

מדריך זה יקנה לקורא את משמעויות חוק התגוננות אזרחית עבור גופי התשתיות הלאומיות, ידריך ויסייע בהיערכות הגוף לחירום.

## תוכן עניינים

עמוד	הנושא
4.....	פרק א' - הגדרות.....
7.....	פרק ב' - מבוא / כללי.....
9.....	פרק ג' - סוגי האיומים ומשמעותם.....
12.....	פרק ד' - ההיבט החוקי לפעילות פיקוד העורף עם גופי התשתיות הלאומיות.....
13.....	פרק ה' - פירוט פעילויות לתכנון נושאי ההתגוננות האזרחית בגופי התשתיות הלאומיות.....
20.....	פרק ו' - חירום.....
	נספחים:
25.....	נספח א' - "ערכת הסיוע" של פיקוד העורף לגופי התשתיות הלאומיות.....
26.....	נספח ב' - דרכי תקשורת.....
28 .....	דף תיעוד.....

## פרק א

### הגדרות

#### 1. בהוראה זו:

א. **רשות מקומית** – עיריות, מועצות אזרחיות ומועצות מקומיות.

ב. **פיקוד העורף** – פיקוד העורף.

ג. **מפעל** – לפי חוק התגוננות אזרחית, הינו: "מבנה של קבע או חלק ממנו, המשמש או מיועד לשמש מקום עבודה או מקום-עסק שעובדים בו לא פחות מעשרה בני אדם בבת-אחת, או שמבקרים בו רגיל לא פחות מעשרים בני-אדם בבת-אחת".

ד. **התגוננות אזרחית** – כמפורט בחוק התגוננות אזרחית 1951 – "האמצעים הנקוטים לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת להוציא אמצעי לחימה שלא להגנה עצמית".

ה. **ארגון עזר** - ארגון, מוסד, מפעל, יחידה או גוף העושים שירות ציבורי, או כל חלק מהם, אשר שר הביטחון הכריז עליהם ברשומות שהם ארגונים שעזרתם נדרשת להתגוננות אזרחית.

#### ו. **שעת חרום, בהיבט החוקי מוגדרת כך:**

(1) **"מצב חירום"** - מצב חירום קיים במדינת ישראל, באופן רציף, מאז 1948.

(2) **בתקופת קרבות:** סעיף 1 לחוק התגוננות אזרחית קובע שבתקופת קרבות ("תקופה שבה מתנהלות פעולות מלחמה נגד ישראל מצד אויב") - יהיו לפיקוד העורף (כהתגוננות אזרחית) סמכויות נרחבות כלפי האוכלוסייה וארגוני העזר באותם נושאים שמוזכרים בחוק.

1. **אויב** (בסעיף 91 לחוק העונשין) הוגדר כדלהלן: "מי שהוא צד לוחם או מקיים מצב מלחמה נגד ישראל או מכריז על עצמו כאחד מאלה, בין שהוכרזה מלחמה ובין שלא הוכרזה בין שיש פעולות איבה צבאית ובין שאינן וכן ארגון מחבלים".

2. **"מצב הכן בהתגוננות אזרחית"** - שר הביטחון רשאי "בתקופת קרבות" או במידה וקיים יסוד לחשוב כי השעה היא ערב תקופת קרבות - להכריז על "מצב הכן בהתגוננות אזרחית", המכניס באופן מיידי לתוקף הוראות שונות הקבועות בחוק, ובכללן: הגנה על שמשות, האפלה, פינוי מיטלטלין ממקלטים ושימוש במקלטים/ מחסות ציבוריים. ניתן להכריז על מצב "הכן" בכל הארץ או במקום מסוים.

3. **"שעת התקפה" לגבי שטח מסוים** - שעת התקפה מוגדרת בחוק התגוננות אזרחית/סעיף 1 לגבי שטח מסוים, ופירושה:

- א. הזמן שבו מתנהלת באותו שטח התקפה מצד אויב.
- ב. בעת קרבות או בשטח תמרוני התגוננות אזרחית - הזמן ממתן אות אזעקה עד מתן אות הרגעה או סיום פעולות ההצלה הדרושות בשטח המותקף לפי המאוחר.
- ג. הזמן שבו קיים מצב מיוחד בעורף (סבירות גבוהה להתקפת אוכלוסיה) לפי סעיף 9 ג' לחוק התגוננות אזרחית.
- ד. האחריות כפי שעולה בחוק התגוננות אזרחית לטיפול בפעולות חילוץ והצלה ובמתן הנחיות לאוכלוסייה באזור המותקף מוטלת על פיקוד העורף כהתגוננות אזרחית.

4. **"מצב מיוחד בעורף"** – ממשלת ישראל או שר הביטחון<sup>1</sup> רשאי להכריז על "מצב מיוחד בעורף", אם שוכנעו כי קיימת סבירות להתקפה על האוכלוסייה האזרחית במדינה כולה או בשטח מסוים. ההכרזה מאפשרת לרמטכ"ל, סגנו, ראש אג"ם, מפקד פיקוד העורף או מפקד הפיקוד המרחבי הרלוונטי לתת כל הוראה הנדרשת לשמירתם או הצלתם של חיי אדם או של רכוש, כולל:

- א. להטיל חובה על שהייה במקומות מסוימים (בבתים, בחדרי ביטחון או מקלטים)
- ב. לאסור ולהגביל את הלימודים במוסדות חינוך.
- ג. לתת הוראות לגבי ציוד אישי לצורכי התגוננות אזרחית: לדוגמה ערכות המגן.

<sup>1</sup> בכפוף לאישור ממשלת ישראל בתוך 48 שעות

הסמכות שפורטה כאמור, עומדת לגורמים שפורטו לעיל בכל זמן שבו מוכרז מצב מיוחד בעורף, וזאת ללא צורך להתקין תקנות שעת חירום. (תקנות שעת חירום- מוכנות ברגיעה, כתקנות מגירה, דורשות הכרזת ממשלה).

עם תיקון חוק התגוננות אזרחית בעניין זה, נעשה תיקון גם בחוק שירות העבודה בשעת חירום, הקובע כי בשעה שיוכרז "מצב מיוחד בעורף" רשאי שר העבודה\* (\*שר התמ"ת) להוציא צווי ריתוק לעובדים במפעלים חיוניים או במפעל למתן שירות קיומי כהגדרתו בחוק (מכוח חוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז 1967).

עם ביטול "מצב מיוחד בעורף" בטלים כל הצווים.

## פרק ב'

### **כללי / מבוא**

1. עורף מדינת ישראל מאוים בתחומים שונים ובמתארים שונים ובכללם: מתאר מלחמה כוללת, עימות מוגבל בגזרה אחת או יותר בשטח מדינת ישראל ומתאר של אסון טבע ואסון המוני, טרור קונבנציונאלי ובלתי קונבנציונאלי ועוד.
2. מלחמת לבנון השנייה הדגישה את חשיבות הערכות גופי התשתיות הלאומיות בתחום ההתגוננות האזרחית, זאת על-מנת להבטיח את רציפות תפקודם של גופי התשתיות הלאומיות ולהבטיח מתן מענה לצרכי האוכלוסייה.
3. פיקוד העורף נדרש להעביר הנחיות התגוננות לאוכלוסייה וזאת במסגרת תחומי האחריות והסמכות של פיקוד העורף.
4. היערכות מקדימה ונכונה של העורף האזרחי למתארי החירום השונים, מחייבת את גופי התשתיות הלאומיות להיערך בתחום ההתגוננות האזרחית בנוסף להערכות בנושאי הפעלת המשק החיוני (מל"ח -משק לשעת חרום) על-פי הנחיות ועדת מל"ח עליונה.
5. נקודת המוצא לתכנון ההיערכות הנדרשת היא תרחישי הייחוס לעורף<sup>2</sup> איום הייחוס הינו מסמך הנכתב בתקופת רגיעה ובעת חרום מאושר ומעודכן בהתאם לצורך זאת על-בסיס הערכות מצב ביטחוניות ובאישור שר הביטחון והממשלה.
6. היערכות לשעת-חירום מחייבת תכנון מראש ודורשת הכנת נהלי חירום והטמעתם בקרב העובדים, מיגון, תרגול, הצטיידות ונושאים נוספים, שיפורטו בהמשך.
7. ההיערכות מתחייבת בגוף התשתית הלאומית ובכלל הגופים שבתחום אחריותו או קשורים בתפקידו. על הגוף להעביר את ההנחיות בהתאם - בחוזר מנכ"ל או בכל דרך אחרת, לגופים המונחים על-ידי הגוף ובכללם: ארגונים ארציים, מפעלים, יחידות סמך וכו'.
8. פיקוד העורף ינחה את גופי התשתיות הלאומיות בכל הקשור להכנת תוכניות ההתגוננות האזרחית שלהם.
9. פיקוד העורף יתאם את גופי התשתיות הלאומיות (בשגרה ובחירום) בנושא התגוננות אזרחית.

---

<sup>2</sup> איום הייחוס לעורף מוצג ומאושר על-ידי הממשלה וכזה הוא מהווה את המסד המשותף לכלל הגופים והארגונים הפועלים בעורף. בלמ"ס

**10. הוראה זו מפרטת את :**

- א. ההיבט החוקי לפעילות פיקוד העורף לקידום מוכנות גוף התשתית הלאומית.
- ב. תכנון מערך ההתגוננות בגופי התשתיות הלאומיות.
- ג. תכנון נושאי התגוננות אזרחית עיקריים.
- ד. תפיסת המיגון של פיקוד העורף.
- ה. ההנחיות והדגשים להערכות גופי התשתיות הלאומיות.
- ו. ההוראה מפרטת את הממשק עם פיקוד העורף ולמי ואם לפנות ואיזה סיוע ניתן לקבל מפיקוד העורף.
- ז. עבודה של המכלולים בחירום ודרכי תקשורת לנציגי פיקוד העורף ברמה הארצית וברמה המחוזית.

**11. מטרת ההוראה**

- א. לפרט את הנושאים בתחום ההתגוננות האזרחית<sup>3</sup> בהם נדרשים גופי התשתיות הלאומיות לטפל כחלק מהמוכנות וההערכות לשעת חרום.
- ב. לפרט את הנושאים בתחום ההתגוננות האזרחית<sup>4</sup> עליהם אמון פיקוד העורף ותחומי הסיוע שמעמיד פיקוד העורף לרשות גופי התשתיות הלאומיות.

<sup>3</sup> על-פי חוק התגוננות אזרחית (1951).

<sup>4</sup> על-פי חוק התגוננות אזרחית (1951).

## פרק ג'

### סוגי האיומים ומשמעותם

1. **אמצעי הלחימה העלולים להשפיע על מדינת ישראל וגופי התשתיות הלאומיות הם :**

א. תקיפת טילים.

ב. רקטות.

ג. ירי נק"ל או ארטילריה.

ד. תקיפת מטוסים.

ה. אמצעי חבלה.

2. סוגי החימוש בתקיפות אלה יכולים להיות: **קונבנציונאליים** - דהיינו, חומרי נפץ הגורמים

להרס רב ופגיעות הדף. **בלתי קונבנציונאליים**: חומרי לחימה כימיים, ביולוגיים או רדיולוגיים.

3. בנוסף לאמצעי הלחימה שפורטו ישנם איומים נוספים כגון: רעידות אדמה ואירועי חומ"ס.

4. **להלן יפורטו המשמעויות מסוגי האיומים שפורטו לעיל:**

#### **א. התקפת טילים קונבנציונאליים**

בדרך כלל, תינתן ההתרעה במערכות הצפירה הקיימות ברחבי הארץ והאוכלוסייה תידרש לפעול בהתאם למדיניות המיגון הקבועה באותה עת. פגיעת טיל קונבנציונאלי באזור בנוי תגרום להרס רב במוקד הפגיעה ברדיוס שבין 30 ל-100 מטר, במעגל השני ברדיוס שבין 30 ל-300 מטר יגרם הרס בינוני, ופגיעות קלות יהיו עד לרדיוס של כקילומטר. מידת ההרס מושפעת מכמות חומר הנפץ, אזור הפגיעה וסוג הבנייה. הנפגעים באירוע מעין זה כוללים לעיתים אנשים שנלכדו בין ההריסות או בחלקי מבנה, כגון מקלט, וכוחות הצלה נדרשים לחלצם. פעולות הצלה מחייבות בדרך כלל שימוש בכלים כבדים כגון: מנופים, כלי ציוד מכני הנדסי וכדומה. התשתיות הפיזיות באזור האירוע יפגעו ועלולות להפוך לגורם מסכן נוסף כגון: כבלי חשמל קרועים, פריצות מים, גז וביוב וכדומה. תושבי אזור הפגיעה עלולים להידרש לסיוע פסיכולוגי ופיזי. מבנים רבים יפגעו קלות ולא יאפשרו המשך מגורים בשל מצב החירום והעובדה שלא ניתן יהיה לאטום אותם.

**ב. תקיפת טילים כימיים**

אירוע חל"ך (חומר לחימה כימי) שמקורו בתקיפת טילי קרקע-קרקע עלול להתרחש בדרך כלל בתקופה שבה קיימת התרעה וניתנו הנחיות התגוננות לאוכלוסייה. בדרך-כלל תישמע צפירת התרעה שתופעל על-ידי פיקוד העורף מספר דקות לפני הפגיעה, דבר שיאפשר לאזרחים לחבוש את מסכת המגן ולפעול בהתאם להוראות המיגון התקפות באותה עת. במקביל להתמגנות הציבור, יבצע פיקוד העורף פעולות לגילוי וזיהוי מוקד הפגיעה וטיהורו.

באירוע מסוג זה יתכן ויידרש פינוי האוכלוסייה באמצעות פיקוד העורף אל מרכזי השהיה, בתיאום עם רשויות פס"ח (פינוי סעד וחללים) והרשות המפנה, שם יועברו לאחריות הרשות או רשויות קולטות. האחריות הכוללת לטיפול באירוע מוטלת על פיקוד העורף בסיוע הרשות ושאר גופי החירום.

**ג. תקיפה באמצעות רקטות**

ירי של רקטות, מתרחש לעיתים ללא התרעה קונקרטית, או על-ידי התרעה כללית. בתקיפה מסוג זה נוצר אפקט פגיעה הדומה לטילים, אולם בעוצמה פחותה בדרך-כלל ובהיקפים ותדירות גבוהים יותר. רקטות אלו גורמות לפגיעה בתושבים שאינם מוגנים ונזק כבד לרכוש. ההתגוננות כוללת שהייה במקלטים או מרחבים מוגנים. העדר התרעה ישירה עלול לחייב שהייה ממושכת במקלטים שתחייב מתן מענה של שירותים חיוניים לאוכלוסייה וטיפול בבעיות חברתיות העלולות להתפתח כתוצאה מכך. תוצאות הירי עלולות לגרום לאבדות בנפש, להרס מבנים ופגיעה בתשתיות שונות של הישוב שיגרמו לשיבושים בסדרי החיים, בתקשורת ובפעולות הרשות.

**ד. רעידת אדמה**

רעידת אדמה הינה, רעש חזק עלול לגרום להרס רב של מבנים, פגיעה בתשתיות דרכים, תקשורת, מים וכדומה וליצור מחוסרי בית רבים עם קשיי תפקוד. רעידת אדמה חזקה עלולה לגרום לקריסת מבנים רבים בו זמנית בכל רחבי הארץ. האירוע יתרחש ללא כל התראה מוקדמת ויגרום לשיבושים קשים בכל מערכות החיים, התקשורת, הדרכים, תשתיות מים, אנרגיה ביוב ועוד. תושבים רבים עלולים להישאר ללא קורת גג. כוחות ההצלה המקצועיים יגיעו על-פי הערכת מצב ובטווח הקצר, ייעשו עיקר פעולות ההצלה על ידי התושבים במקום. בימים הראשונים עשויה הרשות להתמודד עם תוצאות האירוע כתלות בהיקפי האירוע ותקבל מפיקוד העורף סיוע בתחום החילוץ וההצלה.

**ה. אירוע חומרים מסוכנים**

אירוע חומ"ס (חומרים מסוכנים) עלול להיגרם כתוצאה מפגיעת חימוש במפעל, מתקן, מיכל של חומר מסוכן, או תאונת דרכים של רכב המוביל חומר מסוכן, שיצר פיזור בלתי מבוקר של חומר מסוכן העלול לפגוע בבריאות הציבור.

האירוע מתרחש בדרך כלל ללא כל התרעה מוקדמת.

בקרבת מפעלים המחזיקים חומרים מסוכנים ניתן לתכנן מענה ראשוני מראש, יחד עם זאת, יש לזכור שאירוע מעין זה עלול להתרחש בכל מקום שבו נעים כלי רכב המובילים חומ"ס(חומרים מסוכנים), או צנרת שדרכה מועבר חומר מסוכן. האירוע הוא דינאמי, דהיינו, האזורים הנתונים בסכנה מתרחבים במשך הזמן על פי הערכת הסיכונים וניתן להיערך מראש בהתאם לכך.

אמצעי המיגון שברשות האוכלוסייה אינם מתאימים לכל סוגי החומרים ולכן הוראות המיגון נקבעות בהתאם לסוג החומר. האירוע עלול לחייב סגירת אזורים לתנועה ופנוי אוכלוסייה למשך שעות רבות מתחומים שעל פי הערכת הסיכונים עלולים להיפגע. האחריות לטיפול באירוע חומ"ס הינה של הגוף להגנת הסביבה ומשטרת ישראל.

## פרק ד'

### ההיבט החוקי לפעילות פיקוד העורף עם גופי התשתיות הלאומיות.

1. פיקוד העורף אחראי על ארגון ההתגוננות האזרחית במדינה וניהולה מתוקף חוק ההתגוננות האזרחית תשי"א 1951.

2. ההתגוננות האזרחית מוגדרת בחוק התגוננות אזרחית תשי"א 1951: " **האמצעים הנקוטים לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת להוציא אמצעי לחימה שלא להגנה עצמית**".

3. פיקוד העורף שואב את סמכויותיו בתחום התגוננות אזרחית מחוק התגוננות אזרחית (1951) ומהחלטות ממשלה ובהקשר של נוהל זה:

א. **הכנת תוכנית** התגוננות אזרחית היא בעיקרה פעילות המתבצעת **ברגיעה, והפעלתה** לרוב מתבצעת **בשעת חירום**.

ב. לגבש, לקבוע ולפרסם את תורת ההתגוננות האזרחית.

ג. להדריך את האוכלוסייה בעורף, בשילוב- הגורמים האזרחיים, זאת על מנת להכינה לשעת חרום, כמו גם לציידה בערכות מגן וכן להנחותה בעת קיום מצב מיוחד בעורף בנושאי התגוננות אזרחית.

ד. להדריך ולכוון את ארגוני העזר<sup>5</sup> למילוי תפקידם בתחום ההתגוננות האזרחית ולהפעילם על ציודם בתקופת קרבות או בעת תמרוני העורף.

ה. לתאם את פעולותיהם של גופי התשתיות הלאומיות, של הרשויות המקומיות ושל מפעלים פרטיים בענייני התגוננות אזרחית.

ו. לפעול - באישור שר הביטחון, אם בדרך כלל ואם לעניין מסוים, ובתיאום עם הרשויות הנוגעות בדבר - להצלת נפש ורכוש שאינה כרוכה בהתגוננות אזרחית.

<sup>5</sup> יש לציין כי משטרת ישראל אינה מוגדרת כארגון העזר, כמו כן ישנם ארגונים המוגדרים כארגוני עזר אשר אינם מונחים על-ידי פיקוד העורף. (בכוונת פיקוד העורף לפעול לתיקון חוק התגוננות אזרחית בתחומים אלו).  
בלמי"ס

## פרק ה'

### פירוט פעילויות לתכנון ולהכנת מערך ההתגוננות בגופי התשתיות הלאומיות.

#### 1. כללי

תכנון מערך ההתגוננות האזרחית בגופי התשתיות הלאומיות נגזר מ:

א. הוראות חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א 1951.

ב. איום הייחוס.

#### 2. מאפיינים של מצבי חירום

א. שעת חירום במדינה, המחייבת גיוס חלקי או מלא של כוחות המילואים של צה"ל (כוח-אדם, רכב, צמ"ה וכו').

ב. מלחמה כוללת, או מלחמה מוגבלת, כולל התקפות אויב בעורף המדינה.

ג. אפשרויות של פגיעה בעורף במרכזי אוכלוסיה ובמתקנים חיוניים בנשק קונבנציונאלי, ובנשק לא קונבנציונאלי (כימי וביולוגי).

ד. הגבלת הפעילות המשקית, למעט מפעלים ושירותים קיומיים/חיוניים של מערך מ"ח (משק לשעת חרום), פגיעה אפשרית בגוף, עובדיו מתקניו או תפקודו.

ה. אפשרות שהאוכלוסייה תונחה להישאר בבתים (למעט עובדי המפעלים והשירותים החיוניים), כולל השבתת מערכת החינוך.

ו. הנחיות הגופים, הארגונים והרשויות המונחים על-ידי הגוף בנושאי התגוננות האזרחית.

#### 3. הכנת תכנית היערכות לחירום של גופי התשתיות כוללת:

א. הערכות מראש להבטחת המשך תפקודם ומתן מענה לצרכי האוכלוסייה והמדינה שבתחום אחריותם, גם בתנאי האיום המוגדרים בתרחיש הייחוס.

ב. הכנת תוכנית התגוננות אזרחית בגוף וביחידות הסמך ובגופים הכפופים לו.

כל גוף נדרש להכין תוכנית מותאמת המפרטת את היערכותו לקראת מצב חירום ותפקודו במהלכם.

- ג. הכנת מקלטים, מרחבים מוגנים וחדרים אטומים ואחזקתם.
- ד. תכנון וארגון מרכזי הפעלה מוגנים, בדגש על מיגון קולקטיבי.
- ה. הצטיידות בפריטי התגוננות אזרחית ומיגון אישי<sup>6</sup>.
- ו. תכנון והתארגנות לסיוע לפיקוד העורף ולמשטרת ישראל בטיפול באירוע בשעת חרום בתאום עם מל"ח (משק לשעת חרום).
- ז. הכנת חומרי פרסום ומידע לציבור והוצאתם בתאום עם פיקוד העורף ודובר-צבא הגנה לישראל<sup>7</sup>.
- ח. היערכות לטיפול בחומרים מסוכנים אשר ברשות גוף התשתית הלאומית ו/או הגופים הכפופים לו, על-פי הנחיות פיקוד העורף/מרכז חומ"ס.
- ט. פרסום ואישור תוכניות עבודה שנתיות, בנושאי התגוננות אזרחית לרבות הכשרות לעובדים ותרגולם.
- י. קיום קשר שוטף בשגרה (פגישות, השתלמויות מקצועיות ועוד) עם ענף רמו"ת וגופי התשתיות הלאומיות- בפיקוד העורף.

#### 4. מפעלים

- א. **בחוק התגוננות אזרחית ההתייחסות הינה לכלל המפעלים ולא רק למפעלים החיוניים.**
- ב. הפעלת מערך מל"ח (משק לשעת חרום) מתבססת ברובה על פעילותם של המפעלים החיוניים, כמוגדר ב"חוק שירות העבודה בשעת חרום", תשכ"ז – 1967.
- ג. בהתאם לפרק השלישי בחוק התגוננות אזרחית, "מפעל"<sup>8</sup> הינו: "מבנה של קבע או חלק ממנו, המשמש או מיועד לשמש מקום עבודה או מקום-עסק שעובדים בו לא פחות מעשרה בני אדם בבת-אחת, או שמבקרים בו רגיל לא פחות מעשרים בני-אדם בבת-אחת".

<sup>6</sup> ראה סעיף 22.

<sup>7</sup> ראה סעיף 23.

<sup>8</sup> הרחבה בנושא היערכות המפעלים לשעת חירום ראו בחוברת "תורת ההתגוננות האזרחית במפעל" של פיקוד העורף ממרץ 2007 (הופצה בנפרד)

ד. בהתאם לתקנות ההתגוננות האזרחית (ציוד מפעלים ומוסדות ואימון עובדיהם) מפעל הוא: בית-חולים, מרפאה, מעבדה, מוסד חינוך, גוף בית-מלאכה, בית חרושת וכל מקום עסק אחר, לרבות הספק שירותי אחזקה.

ה. "מפעל מוסדר" בהתאם לתקנות האמורות, הוא אחד מאלה:

- 1) מפעל שבו מועסקים עשרה עובדים או יותר, ובמוסד חינוך או בבית חולים- אף אם מספר העובדים המועסקים בהם הוא פחות מעשרה.
- 2) מפעל שבו מועסקים פחות מעשרה עובדים והוא נמנה עם סוג מפעלים ששר הביטחון, בהתחשב בחומרים או בציוד המחוזקים בהם, בפעולות המתנהלות בהם או במבנים שבהם הם מתנהלים, הכריז כי הוא סוג מפעלים רגישים.
- 3) מפעל משותף.

- ו. **כל מפעל** יוודא את קיומו של מרחב מוגן זמין אליו יכולים להגיע כל העובדים שישהו במפעל ומבקרים מזדמנים תוך פרק הזמן כפי שיוגדר בהנחיות פיקוד העורף למיגון מהשמע הצפירה. במידה שלא ניתן למצוא פתרונות מיגון לכל עובדי המפעל, יש לבחון הפעלה במשמרות או להפסיק חלקית את פעילותו בשעת חרום.
- ז. המשך יצור, במצב של אזעקה, מומלץ מיגון קולקטיבי באמצעות מערכות אוורור וסינון (לאירועים לא קונבנציונאליים) למוסדות ספציפיים חובת קיום מיגון קולקטיבי (בתי אבות, בתי חולים, גני ילדים ועוד- מקום בו אין יכולת לשים ערכות מגן באופן עצמאי).
- ח. בעל מפעל מוסדר חייב להתקין במפעלו ציוד לצורכי התגוננות אזרחית ולהחזיקו בכל עת במצב תקין ומוכן לשימוש. הציוד הנדרש: עזרה ראשונה, כיבוי, חילוץ, צופר וציוד אישי לעובד.
- ט. באחריות גופי התשתיות הלאומיות לוודא מוכנותם של המפעלים החיוניים שבאחריותם כרשויות ייעודיות במל"ח (משק לשעת חרום), בתחומי התגוננות האזרחית - במטרה להבטיח את הפעלתם הסדירה של המפעלים החיוניים, לרבות הגעת עובדיהם לעבודה.

## 5. הצטיידות לשעת-חירום

- א. ההצטיידות בפריטי התגוננות אזרחית ובמיגון אישי הינה באחריות גופי התשתיות הלאומיות, הארגונים, הרשויות והמפעלים - כל גוף עבור עובדיו.
- ב. יוצא מכלל זה הינם הפריטים המצויים בערכת המגן, המסופקת לציבור על-ידי המדינה, באמצעות פיקוד העורף ולמעט ציוד באמצעים ייחודיים על-פי דרישת פיקוד העורף- כפי שיסוכם ספציפית.
- ג. תחזוקת הציוד וכשירותו להפעלה באחריות הגוף הרוכש.
- ד. באחריות גופי התשתיות הלאומיות לעקב אחר ההצטיידות והמוכנות, הן עבור עובדיהם והן בגופים שבתחום אחריותם.
- ה. התקנת צופרים – באחריות המפעלים.

## 6. מידע והסברה לציבור

- א. בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית מוסמך פיקוד העורף להדריך ולהנחות את האוכלוסייה בענייני ההתגוננות האזרחית. קיום שיתוף הפעולה בין מרכזי המידע של גופי התשתיות הלאומיות ובין מרכז המידע של פיקוד העורף הוא הכרחי.
- ב. בפיקוד העורף קיים מערך הסברה והדרכת אוכלוסייה, שתפקדיו:
- 1) לקיים פעילות הדרכה והסברה ברגיעה, לרבות הדרכות תלמידים, עובדים במפעלים, הכשרת מומחים והכשרת שדרים באמצעי התקשורת.
  - 2) לפרסם, במצבי חירום, הנחיות לאוכלוסייה באמצעי התקשורת השונים ולחלק פרסומים שונים לציבור, בנושאי ההתגוננות האזרחית.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> במקביל ערוך מערך מלייח (משק לשעת חרום) לספק מידע לציבור, בנושאי המשק החיוני.

- ג. לשתף פעולה בין מרכזי המידע של גופי התשתיות הלאומיות לבין מרכז המידע של פיקוד העורף הוא הכרחי.
- ד. מתוך מטרה לשדר לציבור מדיניות אחת, קיים תיאום בין פיקוד העורף ודובר צה"ל לבין מטה מל"ח (משק לשעת חרום) ארצי על תאום המידע לציבור, המפורטים בנוהל בין-גופי של מל"ח (משק לשעת חרום) מספר 146 (נספח הסברה ומידע לציבור).
- ה. כל הודעה, או פרסום, של גוף התשתית הלאומית שיש בה נגיעה לנושאי התגוננות אזרחית נדרשת לתיאום מוקדם עם פיקוד העורף.

### **7. פעולות הדרכה לבעלי תפקידים**

- א. במטרה להבטיח את מוכנות גופי התשתיות הלאומיות, בתחומי ההתגוננות האזרחית, על גופי התשתיות הלאומיות לתכנן ולקיים פעילויות הדרכה ותרגילים - בתחומים אלה זאת ע"פ הנחיות פיקוד העורף.
- ב. השתלמויות
- 1) השתלמויות בנושא הכשרת העובדים לטיפול באירועים, בתחומי ההתגוננות האזרחית.
- 2) השתלמויות למנהלים, בדגש על האיום על מערך העורף, הכנת הארגון/ מפעל לחירום, התנהגות בזמן התקפה/ חירום, התנהגות בזמן חירום, תפקוד תחת לחץ, דגש על מיגון והתגוננות אזרחית, הכנת תוכנית חירום ארגונית מפעלית.
- ג. תרגילים

- 1) תרגילי התגוננות אזרחית ברמת הגוף, הארגון והמפעל – פעם בשנה תרגיל פנימי של הגוף, לפחות פעם בשנתיים תרגיל משולב עם גורמי חוץ.
- 2) תרגילים משולבים עם פיקוד העורף (בהתאם לגרף האימונים המשולב).

#### ד. כנסים ופורומים

- 1) קיום פורום מקצועי ועדכונים/חשיבה – נציגים ארציים האמונים על תחום המוכנות לחירום – פעמיים בשנה.
  - 2) קיום פגישות ייעודיות אישיות עם כל הנציגים הארציים – פעמיים בשנה.
- שילוב נציגים ארציים מגופי התשתיות הלאומיות בכנסים ופורומים פיקודיים (כגון: כנס קב"טים, כנסים מקצועיים ועוד) – בהתאם לתחום.

#### ה. קורסים

- 1) ביצוע קורסי ממונה התגוננות אזרחית לגופי התשתיות הלאומיות בפיקוד העורף.
- 2) שילוב נציגי הגופים בקורסי פיקוד העורף הבכירים: קורס בכירים, קורס מ"פ/מג"דים, קורס מטה וקורס קציני התנהגות.
- 3) שילוב נציגי פיקוד העורף בקורסים רלוונטיים שעורכים גופי התשתיות הלאומיות.

#### 8. ממשקי העבודה של גופי התשתיות הלאומיות עם פיקוד העורף- ברמה הארצית

- א. פרסום נוהל כללי להתגוננות אזרחית לגופי התשתיות הלאומיות- ממנו יגזור כל גוף את הנקודות הרלוונטיות ויוסיף את מאפייניו הייחודיים.
- ב. קיום קשר שוטף של גופי התשתיות הלאומיות ברמה הארצית אל מול מכלול רשויות וגופי התשתיות הלאומיות בפיקוד העורף וקיום קשר שוטף של גופי התשתיות הלאומיות ברמת המחוז אל מול ק' אוכלוסייה מחוזיים של פיקוד העורף.
- ג. הכנת נהלי תאום פרטניים עם כל גופי התשתיות הלאומיות, זאת בשת"פ עם ענף רשויות וגופי התשתיות הלאומיות במפקדת פיקוד העורף.
- ד. קיום שיגרת כינוסים והשתלמויות הדדית- בפיקוד העורף יתכנס פעמיים בשנה כנס עדכונים וחומרים מקצועיים.
- ה. קיום שגרת תרגילים- בהתאם לתכנית עבודה שיבנה כל גוף בתאום עם פיקוד העורף- אחריות גוף התשתית הלאומית.
- ו. שילוב הדדי של נציגי הגופים בקורסים מקצועיים הן של פיקוד העורף והן של גופי התשתיות הלאומיות<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> לפרוט אודות הכשרות הניתנות על-ידי פיקוד העורף, ראה נספח ב. בלמ"ס

**9. פעילות מחוזות פיקוד העורף מול הרמה המחוזית של גופי התשתיות הלאומיות**

**א. כנסים ופורומים**

1) קיום פורום מקצועי ועדכונים/חשיבה – נציגים מחוזיים גופי התשתיות הלאומיות האמונים על תחום המוכנות לחירום – פעמיים בשנה.

2) קיום פגישות ייעודיות אישיות עם כל הנציגים המחוזיים – פעמיים בשנה.

ב. הדרכות - הדרכות עובדי גופי התשתיות הלאומיות ברמה המחוזית בתחומי התגוננות אזרחית. (וע"ב תכנית העבודה שתקבע על-ידי הפיקוד)

ג. תרגילים - שילוב והשתתפות, חניכה הדדית של נציגי פיקוד העורף המחוזיים ונציגי גופי התשתיות הלאומיות ברמה המחוזית בתרגילי פיקוד העורף ובתרגילי גופי התשתיות הלאומיות – בהתאם לתחום.

**ד. קורסים**

1) שילוב נציגי הגופים ברמת המחוז בקורסי ממונה התגוננות אזרחית במפעל.

2) שילוב נציגי פיקוד העורף המחוזיים בקורסים רלוונטיים שעורכים גופי התשתיות הלאומיות.

**10. תוכניות לחירום** - שילוב נספח התגוננות אזרחית בנהלי גוף התשתית לחירום (בהתאם לתחומי הפעילות).

**11. מידע ועדכונים** - הפצת מידע, חומרים מקצועיים ועדכונים הדדיים בין פיקוד העורף וכלל הגופים ברמה הארצית.

**12.** הפצת הנחיות וחומר הסברה של פיקוד העורף- באתר האינטרנט של הגוף.

## פרק ו'

### חירום

#### 1. מודל עבודה בחירום פיקוד העורף וגופי התשתיות הלאומיות

##### א. מוקד רמ"ת

ע"פ החלטה במפקדת פיקוד העורף פועל בחירום מוקד רשויות, משרדי ממשלה ותשתיות לאומיות שנותן מענה 24 שעות ביממה לנציגי גופי התשתיות הלאומיות. עם הפעלת המוקד תועבר הודעה על כך לגופי התשתיות הלאומיות.

ב. מוקד רשויות, משרדי הממשלה וגופי התשתיות הלאומיות יפעל בשילוב מכלולי אוכלוסייה ממחוזות פיקוד העורף אל מול גופי התשתיות הלאומיות. המכלול יעבוד אל מול חדרי המצב ברמה הארצית וקציני אוכלוסייה ממחוזות פיקוד העורף יפעלו אל מול נציגי גופי התשתיות הלאומיות המחוזיים.

ג. עם ההכרזה על הפעלה יעדכן הענף את כלל הנציגים בדרכי התקשורת הרלוונטיים לפיקוד העורף, המערכות שהופעלו והנחיות המיגון.

##### ד. הערכת מצב

בפיקוד העורף תיערך "הערכת מצב יומית" - בראשות רמ"ט הפיקוד, רמ"ח אוכלוסייה ובהשתתפות נציגי גופי התשתיות הלאומיות<sup>11</sup> - וזאת בנוסף לקשר היומי מול המכלול – העברת נתונים ועדכונים רציפים. בהערכות המצב יידרשו הנציגים המשתתפים מגופי התשתיות הלאומיות להציג את הנקודות העיקריות לתמונת המצב, פערים ופתרונות מוצעים בנושאי ההתגוננות האזרחית.

##### ה. מדיניות המיגון

עם הפצת מדיניות המיגון (היומית/ שבועית) נדרש כל מנהל חדר מצב/ גוף לגזור את המשמעויות של הגוף (לאוכלוסיות הספציפיות שלו).

<sup>11</sup> רשימת גופי התשתיות הלאומיות/ המשתתפים תופץ לידיעתכם בהתאם לסוג האירועים. בלמ"ס

**ו. מרכז מידע לציבור**

כל גוף הנותן שירותים לציבור נדרש להקים מוקד מידע לציבור בחירום, ואם אין כזה בגוף יש לשלוח נציג למרכז המידע הפיקודי על מנת לתת מענה לציבור בתחום גוף התשתית הלאומית.

**ז. השתתפות בשידור אולפן החירום**

לפיקוד העורף ערוץ טלוויזיה ייעודי בזמן חירום וניתן לשלב נציגי גופי התשתיות הלאומיות בכל הקשור להנחיות מתואמות לאוכלוסייה בתחום גופי התשתיות הלאומיות (פאנלים, ראיונות וכו...)

**2. התנהגות אוכלוסייה וצרכי העובדים במצבי חירום**

א. בעידן המלחמה המודרנית ובמצבי החירום המשתנים, קיימת סכנה ממשית להיפגעות של מפעלים ושל עובדיהם.

תפיסת האיום במצב חירום מעצימה את קונפליקט התפקידים הקיים ממילא, אצל בעלי תפקידים במפעלים חיוניים, המתבקשים מחד למלא את תפקידם במפעל, ומאידך למלא את תפקידם במשפחה.

ב. סעיף זה מטרתו לסייע למנהלי המפעל להבין טוב יותר את התנהגות העובדים וצרכיהם בשעת-חירום ולהתאים את הדרכים המוצעות כאן למתן מענה לצרכים אלה. כל זאת על מנת לאפשר לעובדים להיערך נכון לשעת-חירום וליצור מחויבות שלהם למפעל כדי שזה ימשיך לעבוד בצורה אופטימלית גם בשעת-חירום.

**ג. מצב חירום במונחים פסיכולוגיים חברתיים**

הוא מצב משברי העלול לפגוע ביחיד, במשפחה, בארגון ובקהילה, להוציא אותם משיווי המשקל הפיזי והנפשי ולגרום לשיבושים ולקשיי תפקוד. מקורו של מצב חירום הינו גורם חיצוני, המתחולל בעצמה רבה, בלי שלמערכת יש יכולת למנוע את הופעתו.

**ד. תגובות האדם במצבי חירום**

תגובות האנשים בשעת משבר, לחץ או סכנה, שונות בעוצמתם מאדם לאדם. מרבית האנשים מתעלים את תחושותיהם לפעולות אקטיביות או למאבק לשינוי המצב (fight), מקצתם לנסיגה ובריחה המונית (flight) ומקצתם "קופאים" במקומות ומתנתקים מהסביבה (freeze).

### ה. צרכים בסיסיים של האוכלוסייה במצבי חירום

לאוכלוסייה בשעת-חירום מצטרפים צרכים נוספים, מעבר לצרכי הקיום היום יומיים, הנובעים מקשיי המצב ומהסיכון הכרוכים בו וכן מהאובדן והנזקים הנגרמים בעטיו:

1) צרכים פיזיים קיומיים – הכוללים: חילוץ, הצלה, טיפול בנפגעים (פיזיים ונפשיים) צרכי קיום ותפקוד שוטפים כגון: מקום לשהייה מוגנת, אוכל, שתייה וכד'. צרכי פרנסה וקיום כלכלי לאורך זמן, צרכים של אוכלוסיות ייחודיות כגון: נכים, משפחות חד הוריות, קשישים וכד'...

2) צרכי מידע – הכוללים: איתור בני משפחה וקרובים ודאגה לשלומם, מידע שוטף, הכוונה והדרכה לגבי המצב, לגבי הצפוי ולגבי הדרכים להתמודד.

3) צרכים חברתיים ופסיכולוגיים- דאגה וטיפול בילדים, לכידות, מורל, צרכי תמיכה, עידוד ותקווה בכל הרמות: מהפרט דרך המשפחה, עד לקהילה, הארגון וכד'...

4) צורך בשליטה על המתרחש ומנהיגות- אדם אשר נקלע לסכנה מנסה להגיע לשליטה על המצב בהקדם האפשרי ו/ או לחפש גורמים סמכותיים, מקצועיים, המסוגלים להפגין שליטה במצב. ככל שהאדם חש פגיע יותר כך הוא יחפש גורמי סמכות ומנהיגות ויציית להם.

### ו. קונפליקט תפקיד

זהו מצב של אי הלימה עד כדי מתח חריף בין מחויבות חוקית/ תפקודית/ ציבורית לבין מחויבות הפרט כלפי בני משפחתו. קונפליקט תפקידים חריף נמצא בעיקר בקרב בעלי תפקידים זוטרים בארגונים, נשים עם ילדים קטנים ועוד.

### ז. איך ניתן להשפיע על תפקוד הפרט והארגון לקראת ובעת מצב חירום?

כפי שצוין, מצב חירום הינו מצב משברי ולכן יש להתייחס אליו בהתאם, להכין תוכניות מגירה, לתרגל ולהצביע על מיומנויות וידע הקיימים בשגרה שאנו מסוגלים להפעיל בחירום על מנת לעזור לעצמנו, לבני משפחתנו ולארגון.

**ח. תפקוד העובדים בחירום מושפע מהפרמטרים הבאים:**

- (1) המיקוד התפיסתי שלו - היכן הוא נדרש יותר.
- (2) מחויבות לצוות, משפרת התמקדות בתפקיד במפעל החיוני.
- (3) הכנת משפחות העובדים לתפקוד עצמי.
- (4) גיבוש ולכידות בצוות העבודה מצמצמת את תופעת ההיעדרות מהצוות.
- (5) ציפייה מערכתית לתפקוד תקין בחירום, מסייעת ליצירת נורמות התנהגותיות מחייבות, המבטיחה תפקוד תקין (נבואה שמגשימה את עצמה).
- (6) מנהיגות מעצבת ודוגמא אישית של המנהלים מחזקת תפקוד ומחויבות העובדים לארגון בשעת-חירום.
- (7) רמת הביטחון האישי והמשפחתי, הינה בעלת חשיבות בקבלת החלטות של העובדים להיענות לצרכי הארגון בשעת-חירום.

## נספחים

נספח א - דרכי תקשורת לנציגי פיקוד העורף.

נספח ב – "ערכת הסיוע" של פיקוד העורף לגופי התשתיות הלאומיות.

## נספח א

### דרכי תקשורת לנציגי פיקוד העורף – ברמה הארצית

#### מחלקת אוכלוסייה:

##### שגרה

##### ▪ ראש מחלקת אוכלוסייה

משרד : 08-9783826

פקס : 08-9783316

##### ▪ ראש ענף רמו"ת (רשויות, משרדי הממשלה ותשתיות לאומיות)

משרד : 08-9783833

פקס : 08-9783151

##### ▪ ראש מדור התשתיות הלאומיות

משרד : 08-9783950

פקס : 08-9783151

##### חירום

מוקד רשויות, משרדי ממשלה ותשתיות לאומיות (רמו"ת) - 08-9784223

פקס חירום : 08-9784133.

מוקד מידע ארצי פיקוד העורף – 1207

אתר האינטרנט של פיקוד העורף - [www.oref.org.il](http://www.oref.org.il)

## נספח ב

### "ערכת הסיוע" של פיקוד העורף לגופי התשתיות הלאומיות

1. חבילת האמצעים אשר ביכולת פיקוד העורף להעמיד לרשות גופי התשתיות הלאומיות לצורך סיוע בהכנת תכנית ההתגוננות האזרחית של הגוף ומימושה כוללת:

#### ספרות מקצועית

- א. ספר תורת ההתגוננות האזרחית במפעל.
- ב. אתר האינטרנט של פקע"ר והמלצותיו.
- ג. "חבילת" המיגון – חוברת.
- ד. חוברות /פרסומים/הפקות שמופצים לאזרח (לדוגמא: עלון בנושא התמודדות במצבי חרדה, עלון קמפיין המיגון).
- ה. סרטים בתחום ההתגוננות האזרחית.
- ו. מילון מונחים ומושגים אחיד.
- ז. תקציר תורת ההתגוננות האזרחית במפעל.

#### עזרים

מפת הארץ בחלוקה למחוזות פיקוד העורף.

#### הדרכה וקורסים

- א. הרצאות מקצועיות בתחומים שונים: איום הייחוס, מיגון, התנהגות, הסברה, התראה, חומ"ס דיני הגנת העורף ועוד.
- ב. קורס ממונה התגוננות אזרחית (עיקרי התורה של פיקוד העורף, התנהגות והתארגנות עובדים בשעת חירום, רע"מ – ערכות מגן ומיגון אישי, מיגון פיזי, ההסברה של פיקוד העורף, תטל"גים ועוד).

#### יעוץ מקצועי

- א. סיוע והנחייה לכתובת תיק/נספח התגוננות אזרחית לגוף.
- ב. ייעוץ מקצועי בתחום הנדסה ואחזקת מקלטים.
- ג. ייעוץ מקצועי בתחום החומ"ס – על-ידי מרכז חומ"ס.

## הוראות משלימות

1. גופי התשתיות הלאומיות יכינו נהלים פנימיים ומקצועיים כחלק מתוכנית ההיערכות לחירום.
2. הנהלים והתוכניות הנ"ל יבדקו בשיתוף פעולה עם פיקוד העורף/ מחוז פיקוד העורף כדי שיתואם. כל גוף ידווח לפיקוד העורף על השלמת ההיערכות ע"פ אבני הדרך שתוצגנה בתכנית שתאושר.

## דף תיעוד

**שם הפרסום :** התגוננות אזרחית בגופי התשתיות הלאומיות.

**תאריך הפצה :** מרץ 2008.

**סדרה :** ספר הדרכה.

**מספר פת"ע :** 908114

**כתיבה ועריכה :** פק"ל זה נערך והושלם על-ידי סרן צמח פרס, רמ"ד תשתיות לאומיות.

**הנחייה ובדיקה :** סא"ל סיגל תדהר, רע"ן רמו"ת.

**אישור דרג מקצועי :** אל"ם חיליק סופר רמ"ח אוכלוסייה.

**אישור גוף תורתי :** סא"ל טלי קרן, רע"ן תוה"ד ובטיחות.

**אישור דרג תורתי :** אל"ם יובל קמחי, רמ"ח תו"פ.

**תקציר התיק :** ספר זה מפרט את האופן בו על גופי התשתיות הלאומיות להיערך לחירום ואת

עקרונות ההפעלה בזמן חירום

**הדפסה / הוצאה לאור :** הוצל"א פקע"ר

**מספר העתקים :** 500

**תפוצה :** גופי התשתיות הלאומיות.