



משרד מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

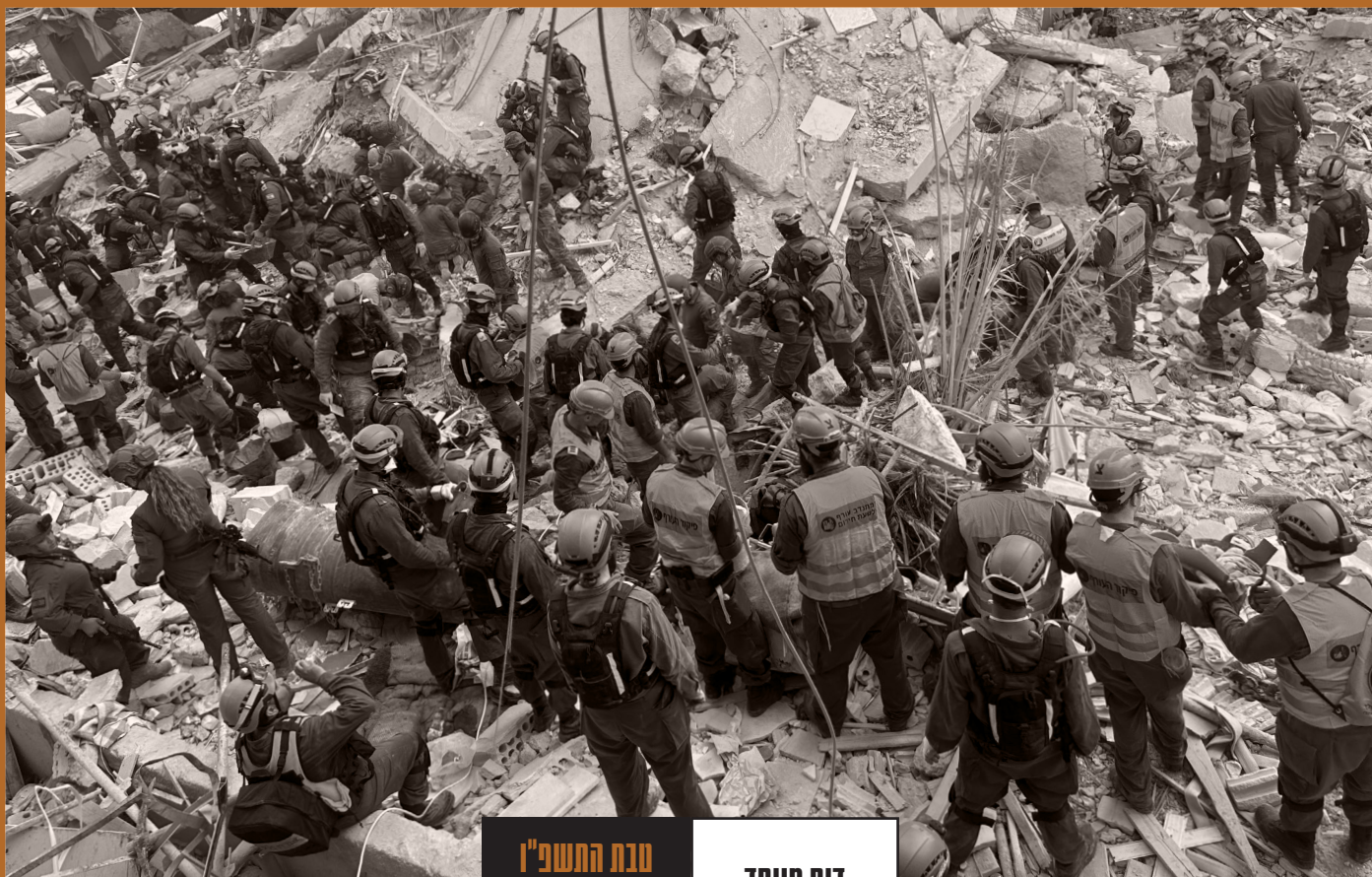


מדינת ישראל

# מתקפת הטרור בשבועה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מבקר המדינה

## מקיץ דוחות בנושא ההתמודדות של גופי מחשלה עם מצבי חידום



ספר התקצירים

מבט התשפ"ו  
ינואר 2026

דוח מיוחד



משרד מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

---

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

---

דוח מבקר המדינה

# מקבץ דוחות בנושא ההתמודדות של גופי מחשול עם מצבי חירום

מבט התשפ"ו  
ינואר 2026

דוח מיוחד

ביום 19.10.25 קבעה הממשלה כי שמה הרשמי  
של מלחמת חרבות ברזל יהיה "מלחמת התקומה".

מס' קטלוגי 2026-S-001

0793-1948 ISSN

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה  
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה  
[WWW.MEVAKER.GOV.IL](http://WWW.MEVAKER.GOV.IL)

---

תצלום השער:  
משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

תוכן העניינים

מקבץ דוחות בנושא ההתמודדות של גופי ממשל עם מצבי חירום

|     |                                                                          |
|-----|--------------------------------------------------------------------------|
| 6   | פתח דבר                                                                  |
| 10  | المقدمة                                                                  |
| 15  | 1<br>ההיערכות והפעילות של רשות המיסים<br>לפיצוי בגין נזקי מלחמה          |
| 33  | 2<br>היערכות מערכת החינוך ללמידה במצב חירום<br>והפעלתה במלחמת חרבות ברזל |
| 47  | 3<br>מיגון בתי חולים                                                     |
| 67  | 4<br>מיגון ומקלוט ברשויות המקומיות                                       |
| III | FOREWORD                                                                 |

## פתח דבר

הביקורת מצביעה על כך שחלק מהרשויות המקומיות שנבדקו לא השלימו את מיפוי המרחבים המוגנים, לא עדכנו את תוכנית המיגון הרשותית בהתאם לפערי המיגון ולא השתמשו במערכת מידע גיאוגרפי למיפוי המידע ולניהול; חלק מהרשויות לא ערכו ביקורות במקלטים בבתי משותפים בתדירות הנדרשת, ובמסגרת הביקורות שעשו הן לא ערכו את כל הבדיקות שנדרשו במנחה לתחזוקת מקלטים. כתוצאה מכך מקלטים רבים לא היו ראויים לשימוש במועד תחילת המלחמה, ומשרד השיכון יזם הקצאת סכומים גדולים לרשויות המקומיות להשמת מקלטים בבתי משותפים. על הרשויות המקומיות לקיים פיקוח הדוק על מצבם של המקלטים המשותפים בבנייני המגורים ולחייב את הדיירים לתחזקם כראוי.

נוכח הממצאים שנמצאו בביקורת על המקלטים הציבוריים ברשויות שנבדקו, מומלץ לפקע"ר להגדיל את מספר הביקורות שלו כדי לוודא שהרשויות המקומיות עומדות בהנחיות ובדרישות שקבע.

כדי שתהיה בידי משרד החינוך תמונת מצב נכונה של פערי המיגון במוסדות החינוך, עליו לעדכן את הנתונים על שטחי המיגון במוסדות באופן שוטף. על משרד החינוך ופקע"ר בשיתוף משרד האוצר לפעול להטמיע בתקנות מפתח מיגון מעודכן למוסדות חינוך נוכח לקחי מלחמת חרבות ברזל.

הפערים במענים ממשלתיים הניתנים לצורכי החירום של החברה הערבית מדגישים את הצורך שמשרד ראש הממשלה בשיתוף המשרד לשוויון חברתי יפעלו להקמת גוף מתכלל שיוכל לרתום את משרדי הממשלה, גופי השלטון המקומי והגופים הציבוריים הרלוונטיים לסגירת הפערים במוכנות האזרחית לחירום כדי לצמצם את הפגיעה האפשרית באזרחים עקב המלחמה.

לצורך מימוש תוכנית "מגן הצפון" תוקצב פקע"ר בפועל בשנים 2019 - 2024 ב-1.406 מיליארד ש"ח, מתוכם הוקצו למימוש התוכנית 869 מיליון ש"ח בשנת 2024 (לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל), אף שעל פי החלטה ב/302 נדרש היה להקצות בתקופה זו 3 מיליארד ש"ח. מימוש התקציבים

דוח הביקורת המיוחד המונח היום על שולחן הכנסת הוא הפרסום התשיעי של משרד מבקר המדינה העוסק במתקפת הטרור הרצחנית בשבעה באוקטובר ובמלחמת חרבות ברזל, והוא כולל ממצאי ביקורת בנוגע להתמודדות של גורמי ממשל עם מצבי חירום בתחומי המיגון והמקלט, הלמידה ופיצויים בגין המלחמה. להלן סקירה של כמה מהביקורות:

### דוחות בנושא מיגון האוכלוסייה

מאז המתקפה הרצחנית של ארגון חמאס ב-7.10.23 ועד נובמבר 2024 שוגרו לעבר מדינת ישראל יותר מ-27,000 טילים, רקטות וכלי טיס בלתי מאוישים קטלניים, והם גרמו לאובדן חיי אדם ולפגיעה במבנים ובתשתיות. עד סוף נובמבר 2024 נהרגו לפחות 63 אזרחים ישראלים וזרים מירי טילים ורקטות, מהם לפחות 43 נהרגו בעקבות שיגורים מהצפון ולפחות 20 נהרגו בעקבות שיגורים מהדרום. במהלך מבצע עם כלביא ביוני 2025 נהרגו 33 אזרחים ונפצעו כ-3,500 במתקפת הטילים מאיראן, והדבר מדגיש ביתר שאת את החשיבות של מיגון האוכלוסייה.

המיגון הפיזי - המציב חיץ בין איום זה ובין האוכלוסייה - נועד למזער את הפגיעות הפיזיות בבני אדם ואת מספר הנפגעים, וכפועל יוצא - להציל חיים. קיומם של אמצעי מיגון פיזי להגנה על כלל אוכלוסיית מדינת ישראל הוא תנאי הכרחי להתמודדות עם איום הטיילים, הרקטות והכטב"מים, ולבד מהגנה על האוכלוסייה הוא מאפשר לקיים שגרת חירום ולתת שירותים חיוניים לתושבים.

במקבץ דוחות זה שני דוחות העוסקים במיגון האוכלוסייה:

### • מיגון ומקלט ברשויות המקומיות

הביקורת העלתה פערים מהותיים בין דרישות המיגון לבין המציאות בשטח, הנובעים ממחסור במרחבים מוגנים ומתחזוקה לקויה של מקלטים וציבוריים ומקלטים בבתי משותפים. נכון לינואר 2025 לכ-3.2 מיליון תושבים (33.6%) לא היה מיגון תקני. הביקורת העלתה מחסור חמור במיוחד באמצעי מיגון בפזורה הבדואית בנגב, שבה לא היו כלל מקלטים תקינים או אמצעי מיגון זמינים לשעת חירום.

באתרים שאינם ממוגנים; תפוסת בתי החולים ירדה, גם נוכח פינוי האוכלוסייה בצפון ובדרום, והם צמצמו את שירותי הרפואה האמבולטוריים. דבר זה הקשה את קבלתו של הטיפול הרפואי הנדרש, הביא לפגיעה ברצף הטיפול וייתכן שאף גרם לפגיעה בבריאות הציבור, אשר לבתי החולים ההמשכיים, שבהם מאושפזת אוכלוסייה רגישה ופגיעה, ויש להם תפקיד חשוב בתמיכה במערך האשפוז הכללי ובהפחתת התפוסות בו בעיתות חירום - פחות משליש מהמיטות מוגנות או שניתן להעבירן לאתר חלופי מוגן, ואילו כמחצית מהמיטות מוצבות באתרים שאינם מוגנים והשאר באתרים "הכי מוגנים שיש". כמו כן, יכולת בתי החולים הגריאטריים להפחית תפוסות על פי הנחיות פקע"ר והרשות העליונה לאשפוז - מועטה, ולמרות מצב המיגון הירוד הם נשארים בתפוסה כמעט מלאה, ומכאן שחלק ניכר מהמאושפזים בהם שוהים במקומות שאינם מוגנים.

מאז שנת 2007 קיבלה הממשלה שלוש החלטות העוסקות בין היתר במיגון בתי חולים בצפון ובדרום בהיקף כספי של כ-900 מיליון ש"ח. אולם הממשלה לא קיבלה החלטה על ביצוע תוכנית מתוקצבת רב-שנתית לסגירת פערי המיגון בבתי החולים הכלליים. כדי להבטיח רציפות טיפול ותפקוד לאורך זמן, ובפרט בעת מלחמה מתמשכת, ולנוכח הפגיעה בבית החולים סורוקה ביוני 2025, חשוב לטפל בפערי המיגון בבתי החולים השונים כדי לוודא שהמטופלים והמטפלים נמצאים במקום בטוח ומוגן. משרד הבריאות אמד את העלויות הנדרשות לכך בכמעט 5 מיליארד ש"ח. תקציב בסדר גודל זה מחייב הכנת תוכנית לאומית ארוכת טווח, ומוצע שתוכנית כאמור תהיה חלק מהחלטת ממשלה ייעודית שתתקצב אותה ותקבע את סדר העדיפויות. כדי להיערך באופן המיטבי לעיתות חירום בעתיד מומלץ שמשרד הבריאות ופקע"ר ימשיכו לעדכן את תקנות המיגון שכבר החלו בעדכון בהתאם לצרכים העולים מהשטח, ומומלץ שמשרד הבריאות יגבש דרכי פעולה לפיקוח על ביצוע כלל הפרויקטים בבתי החולים, וזאת כדי לוודא שהבנייה תתבצע בהתאם לחוקים ולתקנות כנדרש בתקנות המיגון. כמו כן מומלץ שבעקבות התמשכות מלחמת חרבות ברזל משרד הבריאות, פקע"ר, משרד האוצר ומגוון הגופים במערכת הבריאות המפעילים בתי חולים יקיימו הליך סדור ומשותף

שהוקצו עד סוף שנת 2024 הסתכם בכ-733.69 מיליון ש"ח בלבד, שהם כ-52% מסך התקציב שהוקצה בפועל. יצוין כי סכום זה משקף תשלומים שבוצעו בפועל עד יולי 2025, וכי הוא אינו כולל התחייבויות תקציביות נוספות שטרם מומשו בתשלום.

על הצוות הבין-משרדי בראשות המל"ל להשלים את בחינת הפערים וגיבוש של תוכנית רב-שנתית מתוקצבת, בתיאום עם ראש אגף התקציבים במשרד האוצר ועם מנכ"ל משרד הביטחון, תוך התמקדות בפערי מיגון ביישובים בקווי העימות בצפון ובדרום, ולהביא את התוכנית לפני הקבינט. מומלץ כי ראש הממשלה יביא לדיון מחודש בקבינט את סוגיית פערי המיגון ויפעל לגיבוש תוכנית לאומית מתוקצבת למתן המענה הנדרש וכי יפעל למיסוד מנגנוני בקרה ומעקב אחר יישומה של התוכנית.

### ● מיגון בתי חולים

מערכת הבריאות משרתת בעיתות חירום הן את האוכלוסייה האזרחית והן את צה"ל. מיגון בתי החולים, כמרכיב בהיערכות למלחמה וכמקנה עמידות בפני רעידת אדמה, הוא תנאי בסיסי להבטחת רציפות התפקוד של מערכת הבריאות בעיתות חירום ולהבטחת יכולתם של בתי החולים להעניק סיוע רפואי לנפגעים בעיתות חירום. מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא, שבמהלכם (עד יוני 2025) נורו יותר מ-37,500 טילים לעבר שטח מדינת ישראל, ובפרט לדרום ולצפון, הציבו אתגר חדש, בין השאר לפני מערכת הבריאות, בשל משך מצב החירום והיקפו הגיאוגרפי.

מבקר המדינה כבר הצביע כמה פעמים בעבר על חוסר במיגון בבתי החולים השונים. בביקורת זו הודגמו הנזקים של פערי המיגון הקיימים, הן בבתי החולים הכלליים והן בבתי החולים ההמשכיים (גריאטריים, פסיכיאטריים ושיקומיים), ובייחוד בבית חולים סורוקה, שנפגע פגיעה ישירה במבצע עם כלביא, פערים המשפיעים על יכולתם לשמור על רציפות הטיפול והתפקוד לאורך זמן.

עקב פערי המיגון, הפעילות באתרים חיוניים בבתי החולים הושבתה לעיתים לפרקי זמן ממושכים, והם נאלצו לעבוד

של הפקת לקחים בנושאים הרבים שעלו בתחום רציפות הטיפול והתפקוד עקב אי-מיגון בתי החולים.

## ההיערכות והפעילות של רשות המיסים לפיצוי בגין נזקי מלחמה

פעולות הלחימה המתמשכות במסגרת מלחמת חרבות ברזל, המגבלות וההנחיות של פיקוד העורף, גיוס המילואים הנרחב ופינוי תושביהם של יישובים רבים באזורי הדרום והצפון גרמו לנזקים ישירים לרכוש ולפגיעה בפעילות הכלכלית הסדירה של חלק מהעסקים בישראל. בשנת 1973 הוקמה ברשות המיסים מחלקת פיצויי פעולות איבה (קרן הפיצויים), המרכזת את נושא הפיצויים מטעם המדינה בגין נזקים הנגרמים ממלחמה. ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל עמדה יתרת קרן הפיצויים על סך של כ-17.7 מיליארד ש"ח.

בביקורת עלה כי לא הוסדרו הוראות חוק קבועות המפרטות את תנאי הזכאות לפיצויים בגין נזקים עקיפים ואת אופן חישובם, וזאת אף שמדינת ישראל התמודדה ב-20 השנים האחרונות עם מלחמות ומבצעים צבאיים, שבמהלכם הוטלו על האוכלוסייה והמשק הישראליים מגבלות שונות, ונגרמו נזקים ישירים לרכוש ונזקים עקיפים לעסקים. היעדר אסדרה בחקיקה בעלת תוקף קבוע והזמן שחלף עד לקביעת הוראות השעה בעניין מסלולי הפיצויים העקיפים הגבירו את אי-הוודאות עבור מי שנפגע במהלך המלחמה, האריכו את פרקי הזמן בין המועדים שבהם נגרמו הנזקים לבין מועדי קבלת הפיצויים בגינם והקשו על יכולתם של עסקים להתאושש מהפגיעה בפעילותם.

עוד עלה כי קרן הפיצויים שילמה לעסקים במלחמת חרבות ברזל, בסבבי הלחימה בשנים הקודמות ובתקופת מגפת הקורונה תשלומים עודפים בגין נזקים עקיפים בהיקף של יותר מ-3 מיליארד ש"ח, בלי שמגישי התביעות היו זכאים להם על פי דין. כ-1.5 מיליארד ש"ח מתוכם שולמו בעקבות מלחמת חרבות ברזל. נכון למועד סיום הביקורת בדצמבר 2024, 1.9 מיליארד ש"ח מתוכם טרם הושבו לקרן.

הביקורת העלתה כי משרד האוצר ניהל את הקרן כקרן רישומית בלבד וללא נכסים מזוהים, ואף השתמש בכספי

הקרן באופן שוטף, זאת ללא עמדה משפטית תומכת וללא בדיקה כלכלית מקיפה בנושא. כספי הקרן נושאים ריבית נמוכה, אשר אין בה כדי לכסות את השחיקה האינפלציונית, והם אינם עולים בקנה אחד עם סביבת הריבית המשתנה. עוד נמצא כי ערב מלחמת חרבות ברזל יתרת קרן הפיצויים (17.7 מיליארד ש"ח) הייתה נמוכה מההוצאות בתקופת מלחמת חרבות ברזל לפיצויי ישיר ועקיף, מאוקטובר 2023 ועד תום 2024 (18.8 מיליארד ש"ח), ואף הייתה נמוכה מהערכת הנזק הישיר בלבד (36.2 מיליארד ש"ח). הועלה כי משרד האוצר לא קבע ולא הציג לוועדת הכספים של הכנסת, במהלך השנים, לאיזה תרחיש הקרן נדרשת להיערך, מה היתרה הנדרשת בקרן ומהו מבנה ההון האופטימלי אל מול החשיפה של הקרן, ובכך לא נערך מספיק לתרחיש מלחמה.

מומלץ כי רשות המיסים ומשרד האוצר ייזמו הצעת חקיקה בעלת תוקף קבוע בעניין מסלולי פיצויים בגין נזק עקיף, במטרה לקצר את פרק הזמן שחולף מהמועד שבו נגרם נזק ועד המועד שבו מתאפשרות הגשת תביעה וקבלת פיצויים בגינם, ובכך יעניקו לעסקים ודאות בשעת חירום. נוסף על כך, על רשות המיסים לנקוט הליכי גבייה כלפי כלל התשלומים העודפים שנוצרו בגין תשלומי קרן הפיצויים, לבחון כיצד לעשות שימוש מיטבי בכוח האדם ובכלים הטכנולוגיים שברשותה לצורך כך, ולפעול לפיתוחן ולהטמעתן של בקורות ממוחשבות במערכות קרן הפיצויים כדי לצמצם את הפגיעה בקופת המדינה בשל תשלומי פיצויים למי שאינו זכאי לכך. עוד מומלץ לרשות המיסים ולמשרד המשפטים לפעול בהקדם לייזום תיקון חקיקה שיסמך את ועדות הערר במשרד המשפטים לדון בכל העררים המוגשים על החלטות קרן הפיצויים בתביעות לתשלום פיצויים על פי חוק קרן הפיצויים והתקנות מכוחו. זאת כדי לפתור את ניגוד העניינים המובנה במצב החוקי הנוכחי ולהביא לטיפול יעיל בעררים על תביעות בגין נזקים ישירים ועקיפים, בפרקי זמן קצרים ובאופן בלתי תלוי. עוד מומלץ כי עד להסדרה כאמור יפעלו ועדות הערר לקיצור לוחות הזמנים בכל הנוגע למתן מענים.

על משרד האוצר לבחון משפטית אם ניהול הקרן כקרן רישומית, אשר הכספים הנצברים בה אינם מושקעים בנכסים מזוהים, ואם השימוש שנעשה בכספים אלו עולים

בקנה אחד עם הוראות סעיף 2א לחוק מס רכוש וכל סעיפי המשנה שלו. על המשרד אף לבצע עבודת מטה מקיפה בדבר כדאיות השימוש בכספי קרן הפיצויים למימון הוצאות הממשלה. כמו כן, על משרד האוצר לגבש עבודת מטה ולקבוע יעדים ומקורות מימון תוך בחינה עיתית ועמידה בהערכות המתעדכנות ולהציג לכנסת, במסגרת מסמכי התקציב, גם את הגירעון אשר ייתכן שיידרש לממנו בעת מצבי חירום, ובכלל זה ההתחייבויות לקרן הפיצויים, ואף להציג את עלויות המימון הכרוכות בגיוס החוב בעת מלחמה. הצגת נתונים אלו תאפשר למקבלי ההחלטות לשקלל גם תרחישים למלחמות עתידיות ותרחישי קטסטרופה אחרים, בבואם לאשר את תקציב המדינה.

לסיום, ברצוני להודות לעובדי משרד מבקר המדינה בחטיבות לביקורת תחומי הכלכלה והתשתיות הלאומיות, תחומי החברה והרווחה והשלטון המקומי ובחטיבת המטה על עבודתם המאומצת לביצוע תהליכי בדיקה וביקורת בצורה יסודית, מקצועית והוגנת ולפרסומם של דוחות ביקורת ברורים, אפקטיביים ורלוונטיים.

נמשיך להתפלל ולייחל לרפואת הפצועים, לחזרת החטוף החלל והבאתו לקבורה ולימים שקטים ושלווים.



**מתניהו אנגלמן**  
מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

ירושלים,  
טבת התשפ"ו,  
ינואר 2026