



מבקר המדינה

מיגון ומקלוט ברשויות המקומיות

▪ כסלו התשפ"ו ▪ דצמבר 2025 ▪



מיגון ומקלוט ברשויות המקומיות

תקציר

רקע

מאז מתקפת הפתע של ארגון חמאס ב-7.10.23 ועד נובמבר 2024 שוגרו לעבר שטחי מדינת ישראל יותר מ-27,000 טילים, רקטות וכלי טיס בלתי מאוישים (כטב"מים) קטלניים, והם גרמו לאובדן חיי אדם ולפגיעה במבנים ובתשתיות. נכון לסוף נובמבר 2024 לפחות 63 אזרחים ישראלים וזרים נהרגו מירי טילים, רקטות. 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 הטילים והרקטות, ולבד מהגנה על האוכלוסייה הוא מאפשר לקיים שגרת חירום ולתת שירותים חיוניים לתושבים. מיגון זה כולל, בין היתר, את האמצעים האלה: מרחב מוגן דירתי (ממ"ד) או קומתי (ממ"ק); מקלט בבית פרטי; מקלט משותף הבנוי בקומת הקרקע או במרתף של בניין מגורים משותף; מקלט ציבורי (המוני) הבנוי באזור מגורים ונועד לשמש את התושבים המתגוררים בסמוך לו ואת המזדמנים למקום בעת חירום; ומחסה ציבורי.

פיקוד העורף (פקע"ר) הוא בעל הסמכויות העיקרי להכין ולבצע את תוכניות ההתגוננות האזרחית של המדינה, והוא משמש רשות מוסמכת כמשמעותה בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (חוק הג"א), בנושא המקלוט הוא אמון על הדרישות ההנדסיות שלפיהן יתוכננו ויבנו המקלטים - בין הציבוריים ובין הפרטיים. כמו כן, לפקע"ר סמכות להורות לכל רשות מקומית להבטיח את התקנתם של מקלטים פרטיים והחזקתם התקינה על ידי בעלי בתים ובעלי מפעלים.

נתוני מפתח

לכ- 3.2 מיליון
תושבי ישראל

(33.6%) אין מיגון
תקני, נכון לינואר
2025

לכ- 42,000
תושבים (18%)

ביישובים הנמצאים
במרחק של עד 9 ק"מ
מהגבול עם סוריה
ולבנון, אין מיגון תקני,
נכון לינואר 2025

ב- 1,378
(כ-11.7%)

מהמקלטים הציבוריים
בישראל לא ניתן
לשהות, על פי נתוני
פקע"ר נכון לינואר 2025

רק 37

מתוך 11,776
המקלטים הציבוריים
בישראל (0.3%)
נמצאים בשטחן של
רשויות מקומיות של
החברה הערבית. 8
מהם אף אינם כשירים

יותר מ-

466,000
תלמידים (25%)

שהו בבית הספר
באופן יומיומי בלא
מיגון תקני, נכון למרץ
2024

בסך 1.406
מיליארד ש"ח

תוקצב פקע"ר לצורך
מימוש תוכנית "מגן
הצפון" בשנים 2019 -
2024, אף שלצורך
מימוש מלא של
התוכנית היה צורך
להקצות 3 מיליארד ש"ח
בשנים אלה. גם מימוש
התקציבים היה חלקי
ועד סוף 2024 עמד על
כמחצית מהסכום
שהוקצה

רק 2.7 מיליון ש"ח
(21%)

מהסכום שנקבע
בהחלטת הממשלה,
בסך 12.63 מיליון ש"ח,
העבירו משרדי
הממשלה לידי עיריית
אשקלון בשנים 2022 -
2023

56 מיליון ש"ח
ו-50 מיליון ש"ח

שהקצה משרד הבינוי
והשיכון למענקים
והלוואות ל"סיוע
בפתרונות מיגון
דירתיים באשקלון"
לשנים 2022 ו-2023,
בהתאמה, לא נוצלו
עד אמצע שנת 2023
בשל עיכוב בפרסום
הנוהל לקבלתם

פעולות הביקורת



בחודשים מרץ-נובמבר 2024 בדק משרד מבקר המדינה את נושא המיגון והמקלוט בחמש רשויות מקומיות: עיריות אשקלון, גבעתיים וחולון, המועצה המקומית ביענה והמועצה האזורית הגלבוע (הרשויות שנבדקו) וכן בפזורה הבדואית בנגב. בדיקות השלמה נעשו בפקע"ר, במשרד החינוך, במשרד הבינוי והשיכון וברשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב. נוסף על כך, לפי בקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה מיום 4.6.24 ממבקר המדינה להכין חוות דעת בהתאם לסעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], בדק משרד מבקר המדינה את החלטת המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה לסגור את חדר המצב (מוקד החירום) לתמיכה בחברה הערבית.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



מיפוי פערי המיגון ופעילות פקע"ר לבחינת המענים של הרשויות - תמונת המצב העולה מהביקורת מעידה על מציאות שבה כשליש מאזרחי ישראל אינם מוגנים מפני טילים כראוי: נכון לינואר 2025 לכ-3.2 מיליון תושבים (33.6%) אין מיגון תקני, ובכללם 42,575 תושבים המתגוררים ביישובים הנמצאים במרחק של 7 - 20 ק"מ מגדר המערכת הגובלת ברצועת עזה. פער זה מתחדד לאור המציאות הביטחונית המשתנה שבה יש איזמים בלתי פוסקים של ירי טילים מחזיתות שונות. במקום להתמודד עם הכשלים בגיבוש המענה לפערי המיגון שעלו כבר בשנת 2018, בחר פקע"ר להקפיא את ביצועו של השלב השני בתוכנית המיגון הרשותית (תמי"ר) (גיבוש המענה על ידי הרשויות המקומיות), ולא להמשיך להטמיעו באופן רחב ויזום ברשויות המקומיות, זאת מבלי לדאוג לתוכנית חלופית למימוש אחריותו להסדרה ולקידום של ביטחון התושבים. בביקורת עלה כי אף אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו אינה יודעת על החלטת פקע"ר על הקפאת שלב ב' בתוכנית המיגון. בנוסף על הקפאת התוכנית קבע פקע"ר בשנת 2018 כי לא יאושרו תוכניות תמי"ר של הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר לפקע"ר כי אין זה ראוי שבמשך כשבע שנים הוא נמנע מאישור התמי"ר של הרשויות המקומיות והותיר את נושא ההיערכות למיגון התושבים להחלטה וולונטרית של הרשויות המקומיות וללא הנחיות ברורות לרשויות בתחום שעליו הוא מופקד.



פעולות הרשויות שנבדקו למיפוי פערי מיגון וקידום פתרונות מיגון - בעיריות גבעתיים וחולון ובמועצה המקומית **ביענה** מספר התושבים ללא מיגון תקני (חלקם מהנתונים מבוסס על נתוני היתרי בנייה ולא על בנייה בפועל) היה: 10,163 (16%) בגבעתיים, 26,895 (14%) בחולון ו-6,167 (77%) בביענה. לעיריית **אשקלון** ולמועצה האזורית **הגלבוט** אין נתונים על מספר התושבים ללא מיגון תקני, כנדרש בתיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום¹. במועצה המקומית **ביענה** ובמועצה האזורית **הגלבוט** לא הוקמו מסדי נתונים שמבוססים על הבנייה בפועל בנוגע לפערי המיגון ולא מופו כל המרחבים המוגנים שבתחומן, כנדרש בתיקי האב². הרשויות המקומיות **אשקלון**, **ביענה** ו**הגלבוט** לא תכננו פתרונות מיגון לאוכלוסייה בשעת חירום, כנדרש בתיקי האב. בפתרונות המוצעים לתושבים חסרי המיגון שנתנו הרשויות המקומיות **גבעתיים** ו**חולון** לא ניתן לדעת אם המקלטים הציבוריים שלהן נמצאים במרחק מבתי התושבים שמאפשר להגיע אליהם בשעת הצורך במשך זמן ההתרעה. עוד נמצא כי פקע"ר לא פיקח על יישום הנחיותיו בהתאם לתיקי האב ולא וידא שהרשויות המקומיות תכננו פתרונות מיגון שיתאימו לצורכי האוכלוסייה בשעת חירום. הרשויות המקומיות **אשקלון**, **ביענה** ו**הגלבוט** לא הכשירו מחסות המוניים בחניונים תת-קרקעיים או במבני ציבור לשהיית תושבים שאין להם מיגון תקני, כנדרש במנחה למיגון ובהנחיות פקע"ר ל"הכנת תיק מחסה המוני". הרשויות המקומיות **אשקלון**, **גבעתיים** ו**הגלבוט** לא ציינו באתר המרשתת שלהן אילו מקלטים ציבוריים הם תת-קרקעיים ואילו עיליים; עיריית אשקלון לא פרסמה אילו מהם נגישים לאנשים עם מוגבלות; עיריות **גבעתיים** ו**חולון** לא פרסמו את רשימת החניונים הציבוריים התת-קרקעיים המשמשים מחסות ציבוריים בשעת חירום. בפזורה הבדואית בנגב, שבה מתגוררים כ-165,000 תושבים במבנים בלתי מוסדרים, לא היה מיגון כלל עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל. מפרוץ המלחמה עד ינואר 2025 הוצבו ברחבי הפזורה כ-135 מיגוניות ו-64 מגנני "הסקו".



תוכנית מיגון רשותית (תמי"ר) - אף על פי שבתיקי האב להיערכות הרשויות המקומיות לחירום נקבע כי הרשות המקומית אחראית על הכנת תוכנית המיגון הרשותית, בביקורת נמצא כי המועצה המקומית **ביענה** והמועצה האזורית **הגלבוט** לא הכינו תוכנית מיגון רשותית; עיריית **אשקלון** הכינה תוכנית מיגון חלקית; עיריות **גבעתיים** ו**חולון** הכינו תוכנית מיגון, אולם תוכנית המיגון של עיריית **חולון** לא אושרה על ידי פקע"ר. המועצה האזורית **הגלבוט** לא הזינה למערכות המידע הגיאוגרפיות שלה שכבות מידע בנושא ביטחון וחירום, ולפיכך אין במערכת מידע על מקומם של המקלטים הציבוריים, המיגוניות והמרחבים המוגנים במוסדות החינוך. למועצה המקומית **ביענה** אין מערכת מידע גיאוגרפית עירונית. גם במערכת המידע הגיאוגרפית של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בקעת בית הכרם, שאליה שייכת ביענה, לא נמצאו שכבות מידע בנושא ביטחון וחירום לרבות מקומם של המרחבים המוגנים השייכים למועצה המקומית **ביענה**, כנדרש במנחה להכנת תוכנית מיגון רשותית שפרסם פקע"ר במרץ 2010.



בקרה על מקלטים בבתים משותפים - במפרט במנחה לתחזוקת מקלטים שפרסם פקע"ר ביולי 2019 ועודכן ביוני 2024 נקבע כי תדירות הביקורת של רובם המכריע של רכיבי המקלטים תהיה בין תלת-

¹ שהוציאו משרד הפנים, רשות החירום הלאומית שבמשרד הביטחון, פקע"ר, מרכז השלטון המקומי בישראל ומרכז השלטון האזורי בישראל.
² הוצא גם תיק אב למועצות האזוריות.

חודשית לשנתית. ואולם נמצא כי בשנים 2021 - 2023 לא ערכו עיריות **אשקלון, גבעתיים וחולון** בתדירות הנדרשת ביקורות יזומות בבתים המשותפים בכל הנוגע לתחזוקת המקלטים. לצד זאת, פקע"ר אינו משתמש בסמכויותיו ואינו מקיים בקרה על פעולות הרשויות המקומיות.

ביקורות הרשויות המקומיות במקלטים הציבוריים - בידי עיריית **אשקלון** אין דוחות על ביקורת שעשתה על תחזוקת מקלטים ציבוריים בשנים 2021 - 2023. במועצה האזורית **הגלבוע** לא נמצאו מסמכים המעידים על ביקורות שעשתה המועצה על מצב תחזוקת המקלטים שבתחומה לאחר הביקורת של פקע"ר בשנת 2021, ולכן גם לא ניתן לדעת אם הליקויים תוקנו. עיריית **חולון** לא ביצעה ביקורות על תחזוקת מקלטים ציבוריים מינואר 2021 עד נובמבר 2022. בשנת 2023 עשתה העירייה ביקורת בכל 64 המקלטים הציבוריים שבתחומה.

ביקורת של פקע"ר על מקלטים ציבוריים - נמצא כי בכ-11.7% מהמקלטים הציבוריים בישראל לא ניתן לשהות. עוד נמצא כי על פי נתוני פקע"ר, רק 37 מתוך 11,775 (0.3%) המקלטים הציבוריים בישראל נמצאים בשטחן של רשויות מקומיות של החברה הערבית וכי מתוך 37 מקלטים אלה, 8 מקלטים אינם כשירים. **באשקלון** ערך פקע"ר בשנים 2021 ו-2022 ביקורות רק ב-2 ו-9, בהתאמה, מתוך 142 המקלטים; הוא לא ערך כלל ביקורות **בגבעתיים** בשנים 2021 ו-2023, **בגלבוע** בשנים 2022 ו-2023 ו**בחולון** בשנת 2022.

הוצאות הרשויות המקומיות שנבדקו על תחזוקת מקלטים ציבוריים ושיפוצם - עיריית **אשקלון** והמועצה האזורית **הגלבוע** השקיעו, מתחילת 2021 עד תחילת המלחמה באוקטובר 2023, בתחזוקה ושיפוץ של מקלטים ציבוריים ומקלטים במוסדות חינוך סכומים נמוכים, שהסתכמו ב-417,000 ו-176,000 ש"ח בממוצע לשנה בהתאמה, ורק לאחר תחילת המלחמה הגדילו את ההשקעות - ל-1.947 ו-1.793 מיליון ש"ח, שהם פי 4.6 ופי 10 בהתאמה; גם עיריית **גבעתיים** השקיעה מתחילת 2021 עד תחילת המלחמה באוקטובר 2023 סכומים נמוכים; עיריית **חולון** לא השקיעה בתקופה זו בשיפוץ מרחבי מיגון בבתי ספר ובגני ילדים אלא בתחזוקתם בלבד. רק לאחר תחילת המלחמה השקיעו עיריות **גבעתיים וחולון** 59.4 ו-12.284 מיליון ש"ח בהתאמה בבניית ושדרוג מרחבי מיגון בגני ילדים ובתי ספר.

ממצאי ביקורת משרד מבקר המדינה בבדיקה של מקלטים ציבוריים - בבדיקה של 26 מקלטים ציבוריים ברשויות המקומיות **אשקלון, גבעתיים, חולון והגלבוע** נמצאו ליקויים שונים בתחזוקתם: פתחי מילוט חסומים; אי-התקנת סולמות יציאה סמוך לפתחי המילוט; היעדר חשמל במקלט; רטיבות על הקירות ועל התקרה; חוטי חשמל גלויים; היעדר שילוט של יציאות חירום; מקלט מוצף מים ולא ראוי לשימוש; לכלוך; דלתות יציאת חירום שאינן נסגרות וחלודה בדלתות; היעדר חיבור לתשתית המים ולמערכת הביוב; היעדר תאורת חירום; מחסור בשילוט בצבע זרחני של הכניסה למקלט ושל יציאות החירום.

פערי המיגון במוסדות החינוך בישראל - נכון למרץ 2024, לפי הנתונים שבידי משרד החינוך, שיעור התלמידים ללא מיגון תקני ב-94% מבתי הספר בישראל היה 25%. משמעות הדבר היא שיותר מ-466,000 תלמידים שהו בבית הספר באופן יומיומי בלא מיגון תקני. נמצא כי במועד הביקורת, באוגוסט 2024, לא היו למשרד החינוך נתונים על המיגון התקני ב-10,975 מתוך 21,419 כיתות גני הילדים (כ-51%), וכי ל-2,548 מתוך 5,530 מעונות היום (46%) לא היה מיגון תקני בשנת התשפ"ד.

פערי המיגון במוסדות החינוך ברשויות שנבדקו - נמצא כי ליותר מ-66% מהתלמידים במועצה המקומית **ביענה** אין מיגון תקני - בשני בתי ספר יסודיים ובבית ספר על-יסודי אחד אין כלל מרחב מוגן תקני. בשאר הרשויות המקומיות שנבדקו (**אשקלון, גבעתיים, הגלובע וחולון**) נמצא כי סך כל פערי המיגון בבתי הספר היה בין 11% ב**אשקלון** ל-41% ב**גלובע** (מספר התלמידים השוהים בבתי הספר ברשויות אלו באופן יומיומי ללא מיגון תקני היה בין 3,294 ב**אשקלון** ל-6,393 ב**חולון**). שיעור התלמידים ללא מיגון תקני בגני הילדים ב**אשקלון, ביענה, גבעתיים, הגלובע וחולון** היה בין 17% ב**גבעתיים** ל-52% ב**גלובע** (מספר התלמידים השוהים בגני הילדים ברשויות אלו ללא מיגון תקני היה בין 98 ב**ביענה** ל-3,206 ב**חולון**).

לימודים במוסדות החינוך ברשויות שנבדקו בעת המלחמה - בהיעדר מיגון תקני נפגעה הרציפות התפקודית של מוסדות החינוך ברשויות שנבדקו. חלק מהתלמידים בבתי הספר ב**אשקלון, ביענה, גבעתיים וחולון** נאלץ ללמוד במבני מוסדות החינוך רק בחלק מימות השבוע במשך תקופה שבין כשלושה שבועות לחודש ואף לחודשיים (בבתי הספר ב**ביענה**). ב**אשקלון** גני הילדים, כיתות ד' ו' וכל כיתות בתי הספר העל-יסודיים לא למדו במבני המוסדות גם ב-22 הימים הראשונים מאז הוגדרה העירייה אזור צהוב.

תחזוקת מקלטים במוסדות חינוך ברשויות שנבדקו - עיריות **אשקלון וגבעתיים** והמועצה האזורית **הגלובע** לא הקפידו על תקינות המקלטים והמרחבים המוגנים במוסדות החינוך שבתחומן כנדרש בנוהל החירום של משרד החינוך; נמצאו ליקויים בתחזוקתם כמו אי-סימון החלונות בצבע פולט אור, מחסור בשלטים, חוטי חשמל גלויים, מחסור בתאורת חירום, מחסור בערכת עזרה ראשונה, המקלט משמש מחסן, יציאת החירום חסומה בצידוד, מטפה לא תקין, רטיבות במקלט. בשנים 2021 - 2023 לא עשתה עיריית **אשקלון** ביקורת על תחזוקת המקלטים וצידוד החירום בבתי הספר ובגני הילדים שבתחומה כנדרש בנוהל החירום של משרד החינוך. עיריית **גבעתיים** לא עשתה ביקורות אלה בשנים 2022 - 2023.

עוד נמצא כי רק לאחר 7.10.23 ערך פקע"ר ביקורת בבתי הספר ובגני הילדים שב**אשקלון, בגבעתיים ובחולון** בלבד, וכי בשנים 2021 - 2023 הוא לא עשה ביקורת ב**גלובע ובביענה**.



תוכנית רב-שנתית לטיפול במוכנות העורף בחירום - לצורך מימוש תוכנית "מגן הצפון"³ תוקצב פקע"ר בפועל בשנים 2019 - 2024 בסך של 1.406 מיליארד ש"ח, מתוכם 869 מיליון ש"ח בשנת 2024, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל (עד פרוץ המלחמה התקצבו עמד על 21% בלבד). זאת אף שלשם מימוש התוכנית על פי החלטת הקבינט המדיני-ביטחוני ב/302 היה צורך להקצות בתקופה זו 3 מיליארד ש"ח (500 מיליון ש"ח בכל שנה). עוד עולה כי מימוש התקציבים 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, ואינו כולל התחייבויות תקציביות נוספות שטרם מומשו בתשלום. יודגש כי בדוח קודם מ-2020 כבר העיר מבקר המדינה כי החלטת הקבינט ב/302 התקבלה ללא הקצאה של מקורות תקציביים בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ועל כן מימושה היה מוטל בספק.



החלטות הממשלה לסיוע במיגון העיר אשקלון - בשנים 2022 ו-2023 הקצו משרדי הממשלה לעיריית אשקלון על פי החלטת הממשלה 1278 סך 12.63 מיליון ש"ח מהתקציב שנקבע בהחלטת הממשלה בסך 21 מיליון ש"ח (60%), והעבירו לידיה רק 2.7 מיליון ש"ח מהסכום שהקצו (21%). זאת בשל אי-ניצול תקציב בסך 4 מיליון ש"ח לשיפוץ מקלטים ציבוריים מיולי 2023 עד יוני 2024 ובשל התנהלות איטית וסחבת בניהול פרויקטי המיגון של העירייה.



סיוע משרד הבינוי והשיכון לתושבי אשקלון לבניית ממ"דים - רק ביוני 2023, כשנה ושלושה חודשים לאחר פרסום החלטת הממשלה 1278, פרסם משרד השיכון נוהל המאפשר את קבלת המענקים וההלוואות לפי ההחלטה. כתוצאה מכך לא ניתן היה לנצל עד אמצע שנת 2023 את התקציב של 56 מיליון ש"ח לשנת 2022 ואת התקציב של 50 מיליון ש"ח לשנת 2023, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה. עקב התמשכות ההליכים המטרה שלשמה ניתן הסיוע הוחטאה, ובפועל מיולי 2023 ועד ספטמבר 2024 זכאי אחד בלבד מימש את זכותו לסיוע וקיבל מענק בסך 158,000 ש"ח, מתוך 50 מיליון ש"ח שנקבעו בהחלטת הממשלה לאותה שנה.



הליך הפסקת פעילותו של חדר מצב ייעודי לחברה הערבית - כעשרה ימים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל הקים המשרד לשוויון חברתי, באמצעות הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, חדר מצב במטרה לסייע לחברה הערבית ולתת מענה לצרכים החברתיים והקהילתיים המיידיים שהתעוררו בעקבות פרוץ המלחמה. במאי 2024 החליטה השרה לשוויון חברתי שלא להאריך את ההתקשרות להפעלת חדר המצב. הביקורת העלתה כי במצב החירום שנוצר עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, לא נמצא גורם שיבצע את המשימות שביצע חדר המצב לחברה הערבית וייתן לה מענה ראוי באופן מיידי. ואולם, מאחר שמטרת הקמת חדר המצב הייתה לשמש "מרכז מידע, דיווח, הנחייה וסיוע לחברה הערבית בהתאמה מלאה לתנאים המשתנים ולהוראות פקע"ר ויתר הרשויות המוסמכות בעת חירום" - עם

³ החלטה ב/302 של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי "מוכנות העורף למצבי חירום" מ-16.7.18. להקים צוות בין-משרדי שיגבש תוכנית רב-שנתית לשנים 2019 - 2030 למיגון העורף ולשיפור המוכנות לרעידות אדמה בהיקף של 5 מיליארד ש"ח.

התמשכות המלחמה והיווצרות של שגרת מלחמה ושל מענים נוספים בנושא, לא היה הכרח בהמשך פעילותו של חדר המצב. עם זאת, ראוי היה כי קודם קבלת ההחלטה על סגירת חדר המצב תפנה הנהלת המשרד לשוויון חברתי לגופים השונים שלדעתה נותנים את המענה הנדרש לחברה הערבית בשעת חירום ותבקש לדעת מה עמדתם בנושא.



מחסות ציבוריים (המוניים) - יצוין לחיוב שהרשויות המקומיות גבעתיים וחולון הכשירו מחסות המוניים והכינו עבורם "תיק מחסה המוני".

עריכת ביקורות במקלטים הציבוריים על ידי הרשויות המקומיות - עיריית גבעתיים עורכת ביקורת על תחזוקת המקלטים הציבוריים שבתחום שיפוטה בכל רבעון.

הקצאת מענקי מיגון לתושבי יישובי קו העימות בצפון על ידי משרד הבינוי והשיכון - היקף מענקי המיגון של משרד השיכון לתושבי קו העימות בצפון עלה מ-8.2 ל-11.1 מיליון ש"ח (עלייה של 35%) בשנים 2021 - 2022 ול-11.4 בשנת 2023, ונמצא כי תקציב הסיוע נוצל במלואו.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי לאחר גיבוש תפיסת המיגון המעודכנת והפצת ההנחיות המעודכנות לרשויות המקומיות, ישוב פקע"ר לבדוק ולאשר את תוכניות המיגון הרשותיות (תמ"ר), זאת על מנת להבטיח כי הרשויות המקומיות נערכות למיגון אוכלוסייתן בהתאם להנחיות. על המועצה המקומית ביענה והמועצה האזורית הגלבוע להכין תוכנית מיגון רשותית כנדרש בתיק האב לרשויות המקומיות ובתיק האב למועצות האזוריות; על עיריית אשקלון למפות את אוכלוסייתה ולתת מענה לפערי המיגון שבתחומה.

נוכח היעדר אמצעי מיגון בפזורה הבדואית בנגב והחשיפה של אוכלוסייה זו לפגיעה מטילים, מומלץ כי הרשות להתיישבות הבדואים, בשיתוף פקע"ר, תגבש תוכנית מקיפה למיגון הפזורה הבדואית הכוללת מיפוי עדכני של היישובים הלא-מוכרים ופתרונות מיגון מתאימים. תוכנית זו תסייע למקבלי ההחלטות בנוגע לתקצוב אמצעי מיגון שונים בהתאם לשיקולים מבצעיים ולצרכים ביטחוניים. לצד זאת, יש להמשיך לפעול לקידום מעבר התושבים ליישובים המוסדרים, שבהם ניתן לבנות מרחבים מוגנים.



כדי להבטיח את תקינותם של המקלטים בבתי משותפים ואת כשירותם לשימוש בעת חירום, על עיריות אשקלון, גבעתיים וחולון להגביר, בעת שגרה ובשעת חירום, את הביקורות היוזמות ואת האכיפה בכל הנוגע לתחזוקת המקלטים המשותפים. נוכח מספר הביקורות המועט שעשו הרשויות המקומיות בנוגע לתחזוקת המקלטים המשותפים מומלץ לפקע"ר להגביר את פעילותו מול הרשויות המקומיות כדי שייערכו ביקורות עיתיות במקלטים בבתי המשותפים באופן שוטף בהתאם לתוכנית עבודה. בנוסף, מומלץ שפקע"ר יבצע בקרה ופיקוח אחר פעולות הרשויות המקומיות בנוגע ליישום הנחיותיו בתחום זה.



לנוכח מצב הכשירות הנמוך של המקלטים הציבוריים בישראל (כחמישית מהם מוגדרים כבעלי כשירות נמוכה או כלא כשירים) והצורך להבטיח את כשירותם וגישותם בשעת חירום, מומלץ שפקע"ר יפעל לחיזוק הפיקוח והבקרה על הרשויות המקומיות בהיבט של תחזוקת המקלטים הציבוריים, תוך קביעת מנגנוני אכיפה ברורים להבטחת כשירות המקלטים.



על עיריות אשקלון והמועצה האזורית הגלבע לערוך ביקורות תקופתיות על מצב תחזוקת המקלטים הציבוריים שבתחומן ולתעד את תוצאות הביקורות; על עיריות אשקלון וגבעתיים והמועצה האזורית הגלבע לתקן את הליקויים במקלטים ובמרחבים המוגנים במוסדות החינוך בתחומן. על פקע"ר לפעול כדי לוודא שייערכו ביקורות כשירות של המקלטים במוסדות החינוך ברשויות המקומיות באופן שוטף.

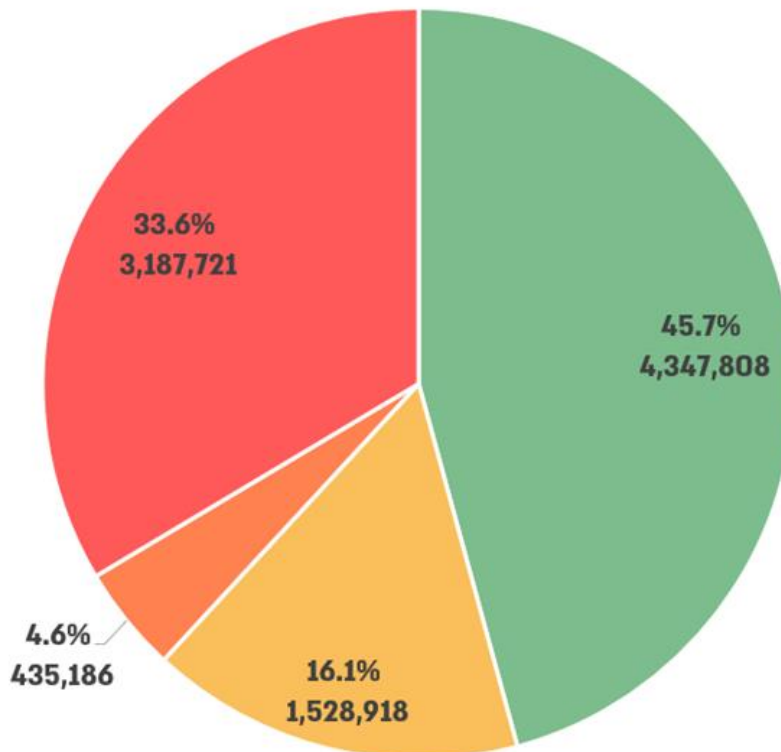


החלטת הקבינט המדיני-ביטחוני ב/302 ("מגן הצפון") התקבלה ללא הקצאה של מקורות תקציביים בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ועד פרוץ המלחמה הוקצו 21% בלבד מהסכום שנקבע בהחלטה. על ראש אגף התקציבים במשרד האוצר ומנכ"ל משרד הביטחון להסדיר את המקור התקציבי למימוש המלא של התוכנית לשם השלמת פערי המיגון, בפרט ביישובים סמוכי הגדר.



כדי לקצר את ההליכים השונים לגיבוש תנאים לקבלת הלוואות ומענקים לסיוע בפתרונות מיגון דירתיים במקרים דומים בעתיד, ככל שיידרש, מומלץ כי משרדי השיכון והאוצר יבצעו הפקת לקחים לגבי הליך קבלת המענקים וההלוואות, וכי הנוהל הנדרש לביצוע החלטת הממשלה יפורסם סמוך למועד פרסום החלטת הממשלה.

**תמונת המצב של מיגון תושבי ישראל, לפי אמצעי המיגון, ינואר 2025
(במספרים באחוזים)**



■ אוכלוסייה ללא מיגון תקני ■ מתמגנים במקלטים ציבוריים ■ מתמגנים במקלוט פרטי משותף ■ מתמגנים בממ"ד/ממ"ק

על פי נתוני פקע"ר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

קיומם של אמצעי מיגון פיזי להגנה על כלל אוכלוסיית מדינת ישראל הוא תנאי הכרחי להתמודדות עם איום טילים ורקטות, ולבד מהגנה על האוכלוסייה הוא מאפשר לקיים שגרת חירום ולתת שירותים חיוניים לתושבים. בדוח עלו פערים משמעותיים בין דרישות המיגון לבין המציאות בשטח, הנובעים ממחסור במרחבים מוגנים ומתחזוקה לקויה של מקלטים ציבוריים ופרטיים. נכון לינואר 2025 לכ-3.2 מיליון תושבים (33.6%) אין מיגון תקני. מחסור משמעותי במיוחד באמצעי מיגון קיים בפזורה הבדואית בנגב, שבה אין כלל מקלטים תקינים או אמצעי מיגון זמינים לשעת חירום.

הדוח מצביע על כך שעיריות אשקלון, גבעתיים וחולון לא ערכו ביקורות במקלטים בבתיים המשותפים 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 בבתיים משותפים.

על הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות אשקלון, גבעתיים וחולון, המועצה המקומית ביענה והמועצה האזורית הגלבוע) להשלים את מיפוי המרחבים המוגנים, לעדכן את תוכנית המיגון הרשותית בהתאם לפערי המיגון, להשתמש במערכת מידע גיאוגרפי למיפוי המידע ולניהולו ולשפר את התחזוקה של המקלטים הקיימים. על הרשויות המקומיות לקיים פיקוח הדוק על מצבם של המקלטים המשותפים בבנייני המגורים ולחייב את הדיירים לתחזקם כראוי.

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

כדי שתהיה בידו תמונת מצב נכונה של פערי המיגון במוסדות החינוך, על משרד החינוך לעדכן את הנתונים על שטחי המיגון במוסדות החינוך באופן שוטף. על משרד החינוך ופקע"ר בשיתוף משרד האוצר לפעול להטמיע בתקנות מפתח מיגון מעודכן למוסדות חינוך לאור 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, 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 בסך של 1.406 מיליארד ש"ח, מתוכם 869 מיליון ש"ח בשנת 2024 (לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל), אף שעל פי החלטה ב/302 לצורך מימוש התוכנית נדרש להקצות בתקופה זו 3 מיליארד ש"ח. עוד עולה כי מימוש התקציבים 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, ואינו 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, במיקוד על פערי מיגון ביישובים בקווי העימות בצפון ובדרום, לשם הבאתה לפני הקבינט.

מומלץ כי ראש הממשלה יביא לדיון מחודש בקבינט את סוגיית פערי המיגון ויפעל לגיבוש תוכנית לאומית מתוקצבת למתן המענה הנדרש וכן יפעל למיסוד מנגנוני בקרה ומעקב אחר יישומה של התוכנית.