



משרד מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

# מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מבקר המדינה

## פינוי אוכלוסייה וקליטתה



ספר התקצירים

אוד התשפ"ו  
פברואר 2026

דוח מיוחד



משרד מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

---

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

---

דוח מבקר המדינה

# פינוי אוכלוסייה וקליטתה

אדר התשפ"ו  
פברואר 2026

דוח מיוחד

**"כתב ידו של אדם הוא ייחודי ואין דומה לו. הוא משקף משהו מאישיותו, משהו ממנו".**

במיזם "אות.חיים" מעצבים יוצרים גופן מכתב היד של הנרצחים והנופלים במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובמלחמת חרבות ברזל - זאת כדי להשאיר בעולמנו אות חיים מהם.

משרד מבקר המדינה בחר להשתתף במיזם ולהנציח את זכרם של כמה מהנרצחים והנופלים בכותרות הפרק "פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות". הגופנים נבחרו מתוך מגוון הגופנים שבאתר המיזם.

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

מס' קטלוגי 2026-S-005

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)

בתמונת השער: פינוי אוכלוסייה מבוגרת בעיר שדרות  
בעקבות פרוץ המלחמה.

צילום: קובי גדעון, לע"מ, 10.10.2023

# מתקפת הטודור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

## תוכן העניינים פינוי אוכלוסייה וקליטתה

פתח דבר

7

المقدمة

10

קליטת האוכלוסייה שפונתה והטיפול בה  
על ידי גופי הממשלה

1

13

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות

2

43

פרק א | מהלך האירועים, הנורמות  
והגופים המבוקרים

45

פרק ב | ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות  
מקומיות בדרום הארץ

61

פרק ג | ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות  
מקומיות בצפון הארץ

73

|     |   |
|-----|---|
| 83  | פרק ד   ההיערכות לקליטת אוכלוסייה ברשויות המקומיות                              |
| 93  | פרק ה   פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בדרום הארץ והקשר עם התושבים המפונים     |
| 105 | פרק ו   פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים     |
| 117 | פרק ז   קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות                                  |
| 133 | פרק ח   מתן שירותים למפונים - סיוע בצרכים בסיסיים ומיידיים                      |
| 143 | פרק ט   מתן שירותי חינוך למפונים  |
| 157 | פרק י   מתן שירותי רווחה למפונים  |
| 173 | פרק יא   הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה |

# 3

ניהול המידע בקשר לטיפול במפונים

183

---

FOREWORD

III

---

## פתח דבר

הרבים שעמדו לפניהם, לנטל האחריות שנשאו בו הרשויות המפונות והקולטות כאחד ולמסירות הרבה של עובדי ציבור רבים שפעלו לטובת המפונים, שחלקם פונו מאזורי תופת. כבר בחודש הראשון מפרוץ המלחמה סירתי עם צוותים משרדי ביישובי קווי העימות בדרום הארץ ובצפונה ובמלונות שאליהם פונו אלפי תושבים, כדי לעמוד מקרוב ובזמן אמת על כל מה שדורש תיקון וטיפול דחוף. במכתבי לראש הממשלה מ-13.11.23, המפרט כשלים ופערים מרכזיים בטיפול בעורף האזרחי ומציג את תמונת המצב באותו מועד, ציינתי כי ההיערכות הממשלתית לשעת חירום הייתה אמורה להיות כוללת, מפורטת, מתורגלת ומוכנה לפעולה. ואולם כבר בסירורים, ולפי מידע ראשוני שנאסף במשרדי בתחילת המלחמה, התברר כי המכנה המשותף, הנוגע לרובם המוחלט של הליקויים והפערים השונים, הוא היעדר היערכות לשעת חירום ויישום לקוי של פעולות.

בהמשך לסירורי בשטח ביצעו כמה צוותים ממשרד מבקר המדינה ביקורת מקיפה בגופי השלטון המרכזי וברשויות המקומיות הנוגעים בדבר, שנועדה לבחון את האופן שבו נערכו משרדי הממשלה והרשויות עוד לפני פרוץ המלחמה לפינוי אוכלוסייה וקליטתה, את הפינוי בפועל של התושבים, את קליטתם ואת טיב השירותים והמענים שקיבלו המפונים והמתפנים, בדגש על שירותי חינוך ורווחה.

כשהממשלה מחליטה לפנות אדם מביתו משום שהמדינה אינה יכולה לספק לו את הביטחון הפיזי הנדרש כדי להמשיך לחיות בו, היא מחויבת לספק לו שירות איכותי ככל שניתן במקום שאליו פונה שלא מרצונו. המחויבות נכונה גם לגבי עוד תושבים רבים שהתפנו עצמאית מרצונם שחשו סכנה ממשית לחייהם במקום מושבם.

דוח מבקר המדינה המונח היום על שולחן הכנסת הוא פרסום נוסף בסדרת הדוחות העוסקים במתקפת הטרור הרצחנית בשמחת תורה, שבעה באוקטובר 2023, ובמלחמת חרבות ברזל, והוא כולל ממצאי ביקורת בנוגע לפעולות השלטון המרכזי והשלטון המקומי לפינוי אוכלוסייה וקליטתה.

מראשית ימיה נתונה מדינת ישראל לאיומים ביטחוניים ממדינות אויב ומארגוני טרור. איומים ביטחוניים ואסונות טבע שהתרחשו או צפויים להתרחש מצריכים פינוי אוכלוסייה מאזורי הסיכון. עת החלה להתבהר עוצמת מתקפת הטרור שביצע ארגון הטרור חמאס בשבעה באוקטובר, והתברר כי נדרש פינוי דחוף תחת אש של האוכלוסייה באמצעות כוחות צה"ל, ונוכח הלחימה שהתרחשה גם בגבול הצפון, החליטה הממשלה במהלך החודש הראשון ללחימה על פינוי יזום של תושבי היישובים הסמוכים לגבולות בדרום ובצפון ועל קליטתם בבתי מלון, כדי להגן על תושבים אלה ולהציל חיים באזורי הסכנה. יתר על כן, מחשש להיפגע התפנתה אוכלוסייה נוספת בכוחות עצמה. בפועל, 210,000 תושבים פונו והתפנו מיישובי הצפון והדרום בשלושת החודשים הראשונים שלאחר שבעה באוקטובר. מתוכם פינתה הממשלה 130,000 תושבים בחודש הראשון למלחמה עקב החלטות מערכת הביטחון והממשלה, והם נקלטו בכ-700 בתי מלון ברחבי הארץ. סך כל התשלומים מקופת המדינה למימון שהיית מפונים בבתי מלון מפרוץ המלחמה ועד סוף יולי 2024 היה 5.26 מיליארד ש"ח.

נוכח הפינוי חסר התקדים בהיקפו וקליטתם של מאות אלפי תושבים בעשרות רשויות מקומיות ברחבי הארץ, ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת על היבטים שונים של הנושא, בשים לב לתנאים הקשים שבהם פעלו הגורמים השונים, לאתגרים

מהותיים בפעילות המערכת הממשלתית לריכוז וניהול של המידע על תושבים מפונים ומתפנים. החסמים ביישום ההיערכות המוקדמת בנושא והמעבר לאיתור ויישום של מענה חלופי במהלך המלחמה - גרמו לכשל של המערך הממשלתי בחדש הראשון למלחמה - אוקטובר 2023, שמנע איסוף וניהול של פרטים דמוגרפיים וצרכים שנוגעים לרוב המפונים והמתפנים. עקב כך, בשבועות הראשונים למלחמה משרדי הממשלה והרשויות מקומיות חסרו את המידע החיוני למילוי תפקידם. בבתי המלון שררה מציאות כאוטית שבה כל משרד שלח נציגים מטעמו לתשאל השוהים במלון על פרטיהם וצורכיהם, בלא תיאום, דבר שהטיל עומס על המפונים והמתפנים.

טיפול מערכתי ראוי בעורף מותנה בכמה גורמים: קביעת הגורם המופקד על ניהול החזית האזרחית בעיתות שגרה ובחירום, שיהיה מוסכם על הגורמים שמטפלים בעורף, ויוקנו לו סמכות ואחריות "מקצה לקצה" להתארגנות, להיערכות ולמוכנות וכן לביצוע באירועי חירום; הסדרת האחריות והסמכות של הגופים הפועלים לטיפול בעורף ולניהולו, ובפרט לפינוי וקליטה של אוכלוסייה לתקופה ממושכת ואף לטיפול במתפנים ביזמתם; קביעת תוכנית לאומית ממשלתית לשעת חירום, ובכלל זה הסדרת מנגנון תקציבי שיקבע את מקורות התקציב ואת סדרי העדיפות התקציביים של כל אחד ממשרדי הממשלה האמונים על הטיפול בעורף; והסדרה ברורה של מעמד הרשויות המקומיות כאבן יסוד בטיפול באזרחים במצבי חירום.

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר חשפה באופן חד וברור את מחדל ההסדרה וההיערכות לשעת חירום ואת מחירו הכבד. עקב היעדר קביעה ברורה של תחומי האחריות והסמכות של הגופים הנוגעים בדבר ואי-מינוי גורם מתכלל, שיביטחו כי בעת משבר לאומי כלל הגופים הייעודיים יממשו את אחריותם מתוך שיתוף פעולה הדוק, נוצר כאוס שפגע במפונים ובמתפנים.

בין משרד הפנים לר"ל התגלעה מחלוקת בשאלת האחריות על המפונים וקליטתם, ומחלוקת זו גרמה לריק ניהולי ולחוסר תיאום משווע. לפיכך, על ראש ממשלת ישראל להסדיר באופן

ממצאי הביקורת בנוגע **לטיפול השלטון המרכזי בפינוי אוכלוסייה וקליטתה** מציגים תמונה עגומה של כשל מערכתי של גופי החירום רשות פס"ח (פינוי, סעד, חללים) ור"ל (רשות החירום הלאומית) בהיערכות לקליטה של האוכלוסייה בתרחישי חירום שונים; מתן שירותים לא מיטביים של משרד החינוך ושל משרד הרווחה והשירותים החברתיים לאוכלוסיות הפגיעות ביותר בחברה הישראלית ובפרט לילדים ובני נוער בסיכון ולתלמידים עם צרכים מיוחדים; אי-הפעלה של מערך פס"ח על ידי שר הפנים ומנכ"ל משרדו לקליטת המפונים במלחמה; וכן אי-היכולת של הממשלה להסדיר את התיאום הנדרש בין כל הגורמים המעורבים בטיפול בשהיית המפונים והמתפנים.

הביקורת בנוגע **לטיפול השלטון המקומי בפינוי אוכלוסייה וקליטתה** העלתה ליקויים משמעותיים בארגון ובתיאום בין הגורמים השונים. התוכניות הלאומיות לפינוי אוכלוסייה לא התאימו לצרכים, והרשויות המקומיות לא היו מוכנות כראוי לפינוי תושבים ולהתמודדות עם קליטתם במתקנים מחוץ לאזורן. משרד הפנים לא פעל לקביעת נהלים מסודרים ולא היה גורם מתכלל בתיאום בין הרשויות. נוסף על כך, הרשויות הקולטות לא היו מוכנות לקליטת המפונים, והפינוי נעשה באופן לא סדור, דבר שפגע בקשר עם המפונים וביכולת לספק להם שירותים חיוניים. צרכים בסיסיים כמו מזון וציוד היגיינה ושירותי חינוך ורווחה לא סופקו בצורה מסודרת ומקצועית, והמענה היה לקוי. היעדר מנגנוני תיאום בין הגורמים השונים, היעדר מידע מרכזי וקשיים כלכליים של הרשויות המקומיות הובילו לכאוס, חוסר ודאות ופגיעות במפונים, הן בשירותים והן בתמיכה שניתנו להם בשעות הקשות.

תנאי יסודי למתן מענה ממשלתי ראוי לכרבע מיליון איש שפוננו או התפנו מבתיהם הוא איסוף המידע הרלוונטי עליהם, ריכוזו, ניהולו והעברתו לגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות, וכל זאת באמצעות מערכת מידע ממוחשבת. הביקורת בנוגע **לניהול המידע בקשר לטיפול במפונים במלחמת חרבות ברזל** העלתה ליקויים

בשולי הדברים, אך לא בשולי חשיבותם, נכון לציין תרומתם של המתנדבים וארגוני החברה האזרחית לפינוי ולקליטה של מפונים. פעילות התנדבות ומעורבות חברתית הן בבחינת משאבים חברתיים רבי חשיבות לחברה הישראלית, הזקוקה לחוסן ולסולידריות חברתית של תושביה באופן רציף. עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל גילתה החברה הישראלית אחריות חברתית רבה, בעיקר בשבועות הראשונים מפרוץ המלחמה. ארגוני החברה האזרחית, ובהם עמותות והתארגנויות אזרחיות ספונטניות וכן יחידים, היו הראשונים להגיב על מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, והמשיכו לתת מענה לצרכים המתפתחים של אוכלוסיות שונות בתרומה בכסף ובסיוע מסוגים שונים - לנפגעים ולמשפחותיהם, לאנשי כוחות הביטחון, למפונים ולמתפנים ולכלל הציבור בישראל.

לסיום ברצוני להודות לעובדי משרד מבקר המדינה בחטיבה לביקורת תחומי חברה ורווחה, בחטיבה לביקורת השלטון המקומי, בחטיבה לביקורת משרדי ממשלה ומוסדות שלטון ובחטיבת המטה על עבודתם המאומצת לביצוע תהליכי בדיקה וביקורת באורח יסודי, מקצועי והוגן ולפרסומם של דוחות ביקורת ברורים, אפקטיביים ורלוונטיים.

על הגורמים הרלוונטיים לתקן את הליקויים שהועלו בדוח זה ולהפיק את הלקחים הנדרשים, **בתקווה שלא יהיה עוד צורך בפינוי אוכלוסייה, ותתגשם נבואת הנביא מיכה "וישבו איש תחת גפנו ותחת תאנתו" (מיכה ד', 4).**

מידי את תחומי האחריות של גופים אלה, לרבות בכל הנוגע להיערכות לפינוי אוכלוסייה ולהכנת תוכניות לאומיות לפינוי, וכן לניהול מערך הקליטה ברשויות המקומיות כפעולה צופה פני עתיד.

יודגש כי בעיתות מלחמה, בייחוד כאשר שוררת אי-בהירות בנוגע לתחומי האחריות והסמכות ונושאים עלולים "ליפול בין הכיסאות, על הגופים הממלכתיים המובילים לנקוט גישה מבצעית וארגונית ערכית ומרחיבה של קבלת אחריות - בתיאום הדוק ביניהם - ההפוכה מגישה מצמצמת; זהו מבחנה החשוב של מנהיגות.

מלחמת חרבות ברזל הדגישה שוב את תפקידן החיוני של הרשויות המקומיות בהיערכות הזירה האזרחית לאירועי חירום ובמתן מענה לצרכים שונים של התושבים, גם בהינתן פינוי מסיבי של אוכלוסייה. ואולם במתכונת הקיימת הרשויות המקומיות תלויות בשלטון המרכזי במגוון היבטים, וחסרים מנגנונים שיאפשרו להן לפעול במצבי משבר באופן יעיל ומתוך ודאות. לצד זאת, זרם המפונים לא הותיר בידיהן ברירה אלא להתמודד עם המציאות שנכפתה עליהן, וכפי שעלה בביקורת, הרשויות הקולטות הבינו את גודל השעה ונרתמו למשימת קליטת מפונים במסירות ובנפש חפצה - כל רשות על פי יכולותיה ומאפייניה.

סוגיית העורף היא סוגיה מרכזית בביטחון הלאומי של מדינת ישראל מתקפת הטרור החמורה והמזעזעת בשבעה באוקטובר והמלחמה הארוכה, שגבו קורבנות רבים, מחייבות את ממשלת ישראל לממש את אחריותה ולהסדיר ללא דיחוי נוסף את הטיפול בפינוי ובקליטה של האוכלוסייה בעת חירום. נוכח האיום הנמשך על ביטחוננו של העורף וכדי להבטיח היערכות מיטבית לטיפול בו בעיתות שגרה וחירום, יש ליצור שפה משותפת להכנת העורף לעיתות חירום, להסדיר את האחריות והסמכות של הגופים הפועלים לטיפול בעורף ולניהולו, ובפרט לפינוי וקליטה של אוכלוסייה לתקופה ממושכת ואף לטיפול במתפנים ביוזמתם, ולקבוע תוכנית לאומית ממשלתית הכוללת מנגנון תקציבי שיהיה אפשר לממשה בעת חירום.



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אדר התשפ"ו,  
פברואר 2026