



מבקר המדינה

---

# קליטת האוכלוסייה שפונתה והטיפול בה על ידי גופי הממשלה

# קליטת האוכלוסייה שפונתה והטיפול בה על ידי גופי הממשלה

## תקציר

### רקע

ביום שמחת תורה, שבעה באוקטובר 2023, בשעה 6:29, תקף ארגון הטרור חמאס את מדינת ישראל באמצעות ירי של אלפי רקטות וחדירה של אלפי מחבלים לבסיסי צה"ל, לערים וליישובים בנגב המערבי (יישובי עוטף עזה). המחבלים ביצעו מעשים נוראיים וקיצוניים באכזריותם; 415 חיילים ואנשי כוחות הביטחון נפלו בקרבות ו-905 אזרחים ישראלים זרים נרצחו במתקפה. המחבלים ביצעו פשעים מחרידים בנשים, בגברים, בקשישים ובילדים, בחיילות ובחיילים, בהם גם אזרחים זרים. נוסף על כך הם פצעו אלפי בני אדם, ביצעו בקורבנות פגיעות מיניות קשות וחטפו לתוך רצועת עזה 251 נפש - פעוטות, ילדים וילדות, נערים ונערות, נשים, גברים, קשישים, חיילים וחיילות וכן אזרחים זרים. הם פגעו גם ברכוש - הרסו, שרפו והשמידו בתים ומפעלים ופגעו בצידוד.

עת החלה להתבהר עוצמת המתקפה שמולה עמדו יישובי הדרום, 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 מהדרום ומהצפון ועל קליטתם בבתי מלון, וזאת כדי להגן על תושבים אלה ולהציל חיים באזורי הסכנה. יתר על כן, בשל החשש להיפגע התפנתה אוכלוסייה נוספת בכוחות עצמה.

למן הקמתה מורגלת מדינת ישראל במצבי חירום ביטחוניים. כדי שמדינת ישראל תצליח להתמודד עם מצבי חירום נדרש להבנות מנגנונים אשר יבטיחו הפעלה יעילה ומשולבת של גופי ביצוע רבים המשתתפים במאמץ הכולל. הגדרת הסמכויות והאחריות בימי שגרה להכנת העורף לשעת חירום ולטיפול בו באירועי חירום ובמלחמה, על מגוון התחומים הקשורים בכך, מוטלת על גופים רבים, שלושה מהם מרכזיים: (א) רשות חירום לאומית במשרד הביטחון (רח"ל) המשמשת רשות הממלכתית לחירום ליד שר הביטחון, ונועדה למימוש אחריות-העל של שר הביטחון לטיפול בכל מצבי החירום במרחב האזרחי; (ב) מערך פינוי, סעד, חללים במשרד הפנים (פס"ח) - הרשות העליונה פינוי, סעד, חללים משמשת רשות ייעודית המנוהלת בידי משרד הפנים ותפקידה לטפל בפינוי אזרחים ובסעד למפונים שנפגעו בשעת חירום. לשם כך עליה להקים שלוחות מחוזיות בראשות הממונים על המחוזות במשרד הפנים ושלוחות בכל רשות מקומית (הרשות העליונה על ועדותיה [ושלוחותיה] ואגף פס"ח הם מערך פס"ח או פס"ח); (ג) פיקוד העורף בצה"ל (פקע"ר) אמון על תחומי ההתגוננות האזרחית בשגרה ובחירום, על חיוק החוסן הלאומי ועל הצלת חיים באמצעות הכנת העורף האזרחי לאפשרות של עימות, וכן על תמיכה בעורף האזרחי באמצעות פעולות חילוץ והצלה בעת אירועי תקיפת העורף.

החלטת הממשלה "מלון אורחים" משנת 2012 משמשת תוכנית הפעולה הלאומית לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה (תוכנית "מלון אורחים"). ההחלטה הסדירה את חלוקת האחריות לביצוע פינוי המוני מאורגן של אוכלוסייה וקליטתה בשל הסיכון המאיים עליה או משום שנותרה ללא קורת גג. התוכנית "מלון אורחים" קובעת את האופן של מימוש האחריות של משרדי הממשלה, כל אחד בתחומו, בעת פינוי של אוכלוסייה בשל פעולות איבה, אסון טבע, אסון אקולוגי או עקב כל אסון אחר המחייב זאת. התוכנית קבעה, בין היתר, כי הפינוי יבוצע על ידי צה"ל או בידי הרשויות המקומיות בהתאם לאירוע, וכי המערך של מתקני הקליטה יתבסס על תשתיות של בתי הספר ושל מוסדות הציבור שבתחומיהן של הרשויות המקומיות. התוכנית גם איפשרה להרחיב את הקליטה לפנימיות ולאכסניות, ובמקרה הצורך גם לבתי מלון בכפוף לתיאום מקדים עם משרד האוצר. בפועל, 210,000 תושבים פונו והתפנו מיישובי הצפון והדרום בשלושת החודשים הראשונים שלאחר שבעה באוקטובר. מתוכם פונו באופן יזום על ידי הממשלה 130,000 תושבים בחודש הראשון למלחמה עקב החלטות מערכת הביטחון והממשלה, והם נקלטו בכ-700 בתי מלון ברחבי הארץ.

בתקופת הביקורת, בעת מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל כיהנה ממשלת ישראל ה-37; תקופת כהונתה של הממשלה החלה ב-29.1.22. בראשה עומד ראש הממשלה ח"כ בנימין נתניהו, בתפקיד שר הפנים כיהן ח"כ משה ארבל<sup>1</sup>, אשר בשבעה באוקטובר היה אחראי על מערך פס"ח; בתפקיד שר הביטחון כיהן ח"כ יואב גלנט<sup>2</sup>, האחראי על משרד הביטחון לרבות על רח"ל וכן על צה"ל וגופי ביטחון אחרים; ובתפקיד שר האוצר מכהן מר בצלאל סמוטריץ'. בתקופת הביקורת כיהן מר יורם לרדו - כראש רח"ל<sup>3</sup>, אלוף רפאל מילוא - כאלוף פיקוד העורף<sup>4</sup>, מר רונן פרץ - כמנכ"ל משרד הפנים<sup>5</sup>, מר יוסי שלי - כמנכ"ל משרד רה"ם<sup>6</sup> ומר צחי הנגבי - כראש המטה לביטחון לאומי (המל"ל)<sup>7</sup>. רב-אלוף (במיל') אביב כוכבי כיהן כרמטכ"ל ה-22 בין השנים 2019 - 2023. חה"כ אלון שוסטר כיהן כסגן שר הביטחון בממשלת ישראל ה-36.

1 ביולי 2025 סיים את תפקידו כשר הפנים.  
 2 בנובמבר 2024 סיים את תפקידו כשר הביטחון.  
 3 באוקטובר 2024 סיים את תפקידו כראש רח"ל.  
 4 באוגוסט 2025 מונה לתפקיד מפקד פיקוד צפון.  
 5 ביולי 2025 סיים את תפקידו כמנכ"ל משרד הפנים.  
 6 בנובמבר 2024 סיים את תפקידו כמנכ"ל רה"ם.  
 7 באוקטובר 2025 סיים את תפקידו כראש המל"ל.

## נחוני מפתח

## 0 תוכניות אופרטיביות לאומיות מוסכמות

## 0 אימונים לחירום

ערכה רח"ל בשלוש השנים שקדמו למתקפת הטרור בשבעה באוקטובר למשרד הבריאות ולמשרד רה"ם ולדרג המדיני באותם משרדים - שר הבריאות וראש הממשלה

המאשרות על ידי משרדי הממשלה לפינוי של אוכלוסייה היו בתוקף עם פרץ מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר - לא להתפנות עצמית של תושבים, לא לשהייה מתמשכת של תושבים מפונים מחוץ לביתם ולא לפינוי של ערים

## 18 שנים

חלפו מאז הטילה הממשלה בשנת 2007, לאחר מלחמת לבנון השנייה, על שרי הביטחון להגדיר את תחומי האחריות והסמכות בין מערכת הביטחון לבין משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופי הביטחון הנוספים, אך הנושא לא הוסדר

## 65 שנים

חלפו מהחלטת הממשלה בשנת 1960 על הקמת פס"ח, ומאז לא עודכנו האחריות והסמכויות של פס"ח - לא בחקיקה ולא בהחלטות ממשלה

פינוי תושבי  
נחל עוז החל  
רק לאחר  
כ-14  
שעות

פינוי תושבי כפר  
עזה נמשך כ-36  
שעות

פינוי תושבי ניר-  
עם החל רק  
לאחר כ-20  
שעות

פינוי תושבי  
מפלסים החל רק  
לאחר כ-17  
שעות

מרגע שהחלה המתקפה ב-7.10 והסתיים כ-24 שעות לאחר שהחלה, ביום ראשון 8.10.23 בשעה 6:20

מרגע תחילת המתקפה ב-7.10 ועד לסיום פינוי אחרון התושבים ביום ראשון 8.10.23 בשעה 16:30

מרגע שהחלה המתקפה ב-7.10

מרגע שהחלה המתקפה ב-7.10

|                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| כ-3% בלבד<br>מבני הנוער<br>בסיכון                                                                                                                                                       | ירידה של<br>כ-70%                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 210,000<br>תושבים                                                                                                                                                                                                                                               | כ-7.1<br>מיליארד<br>ש"ח                                                                                                                    |
| השתתפו בתוכניות<br>הטיפול סל"ע ומית"ר <sup>8</sup><br>של משרד הרווחה,<br>שהם 88 בני נוער<br>בלבד מתוך 3,300 בני<br>נוער בסיכון שפונו<br>למלונות בעקבות<br>מתקפת הטרור<br>בשבעה באוקטובר | במספר הדיווחים<br>למשרד הרווחה על<br>פגיעות בילדים<br>בישובים שפונו<br>במלחמה (מאוקטובר<br>עד דצמבר 2023<br>בהשוואה לתקופה<br>המקבילה ב-2022),<br>מיעוט הדיווחים מעלה<br>חשש לפגיעות בילדים<br>ובבני נוער מפונים<br>שלא דווחו ועלול<br>לגרום לכך שהנפגעים<br>לא יקבלו את הטיפול<br>המתאים להם סמוך<br>לאירוע הפגיעה | פונו והתפנו מיישובי הצפון<br>והדרום בשלושת<br>החודשים הראשונים<br>שלאחר שבעה<br>באוקטובר.<br>מתוכם פונו באופן זזום על<br>ידי הממשלה 130,000<br>תושבים בחודש הראשון<br>למלחמה עקב החלטות<br>מערכת הביטחון<br>והממשלה, והם נקלטו<br>בכ-700 בתי מלון ברחבי<br>הארץ | סך הסיוע<br>הכספי של<br>הממשלה<br>למפונים עד<br>סוף אפריל<br>2024                                                                          |
| כ-31%<br>מתלמידי החינוך<br>המיוחד המפונים                                                                                                                                               | כ-27%<br>מהתלמידים<br>המפונים מעל<br>גיל 3                                                                                                                                                                                                                                                                          | כ-6% מתלמידי<br>קריית שמונה<br>המפונים                                                                                                                                                                                                                          | כ-48,000<br>תלמידים                                                                                                                        |
| שהם כ-1,300<br>תלמידים - היה חסר<br>מידע לגבי שיבוצם<br>למסגרת חינוכית<br>במערכות המידע של<br>משרד החינוך כשבעה<br>חודשים לאחר תחילת<br>הפינוי (באמצע מאי<br>2024)                      | שהם כ-10,000<br>תלמידים - היה חסר<br>מידע לגבי שיבוצם<br>למסגרת חינוכית<br>במערכות המידע של<br>משרד החינוך כשבעה<br>חודשים לאחר תחילת<br>הפינוי (באמצע מאי<br>2024)                                                                                                                                                 | שהם כ-350 תלמידים -<br>לא הגיעו כלל למוסדות<br>החינוך בחודשים מאי-<br>יולי 2024 - יותר מחצי<br>שנה לאחר פרוץ<br>המלחמה - לפי דיווחי<br>הוריהם. עוד 7% הגיעו<br>ללימודים עד יומיים<br>בשבוע ו-22% הגיעו<br>שלושה עד ארבעה ימים<br>בשבוע בלבד                     | היו מפונים על<br>פי נתוני משרד<br>החינוך ב-<br>31.12.23,<br>מתוכם כ-<br>31,000<br>תלמידים מדרום<br>הארץ וכ-17,000<br>תלמידים מצפון<br>הארץ |

<sup>8</sup> תוכנית סל"ע מיועדת לבני נוער הספונים בחדריהם בה חונך אישי מלווה את בני הנוער במטרה לשמש להם דמות להתקשרות חיובית, והתוכנית מית"ר היא מסגרת יומית, קצרת-טווח, לטיפול בנוער בסיכון ולשיקומו, המאפשרת העסקת הנוער בשכר, לצד הפעלה של תוכניות לפיתוח מסוגלות תעסוקתית.

## פעולות הביקורת



בחודשים אוקטובר 2023 עד אוגוסט 2024 בדק משרד מבקר המדינה את הקליטה של האוכלוסייה במלחמה מיישובי הדרום והצפון ואת הטיפול בה בבתי המלון. הביקורת התמקדה בתחומים אלה: הפעלת מערך הקליטה של המפונים במהלך המלחמה ומתן המענה לחינוך ולרווחה של המפונים מטעם משרד הרווחה ומשרד החינוך; היערכות ומוכנות לפינוי אוכלוסייה ולקליטתה; הסדרה של הטיפול בעורף במצבי חירום ובפינוי האוכלוסייה; אחריות הדרג המיניסטריאלי והמקצועי לטיפול במפונים במלחמת חרבות ברזל. הביקורת נעשתה במשרד הפנים, במשרד הביטחון, במזכירות הממשלה ובמטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה, במשרד החינוך, במשרד הרווחה והביטחון החברתי ובמועצה האזורית שער הנגב. פגישות השלמה נערכו במשרד ראש הממשלה, במשרד לביטחון לאומי, באגף התקציבים במשרד האוצר, ובצה"ל - פיקוד העורף (פקע"ר) ובאגף מבצעים (אמ"ץ).

במהלך הביקורת ביצע משרד מבקר המדינה הליך שיתוף ציבור עם שלוש קבוצות מיקוד של בני נוער מפונים מקרית שמונה, משרדות ומיישובים בעוטף עזה שפנו לאילת, כדי ללמוד ממקור ראשון על התחושות שלהם בנוגע למוגנותם בעת שהייתם במלונות.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



**פינוי התושבים מיישובי המועצה האזורית שער הנגב בשבעה באוקטובר: לוח זמנים**

**פרק זה מוקדש לזכרם של הנרצחים במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר.**

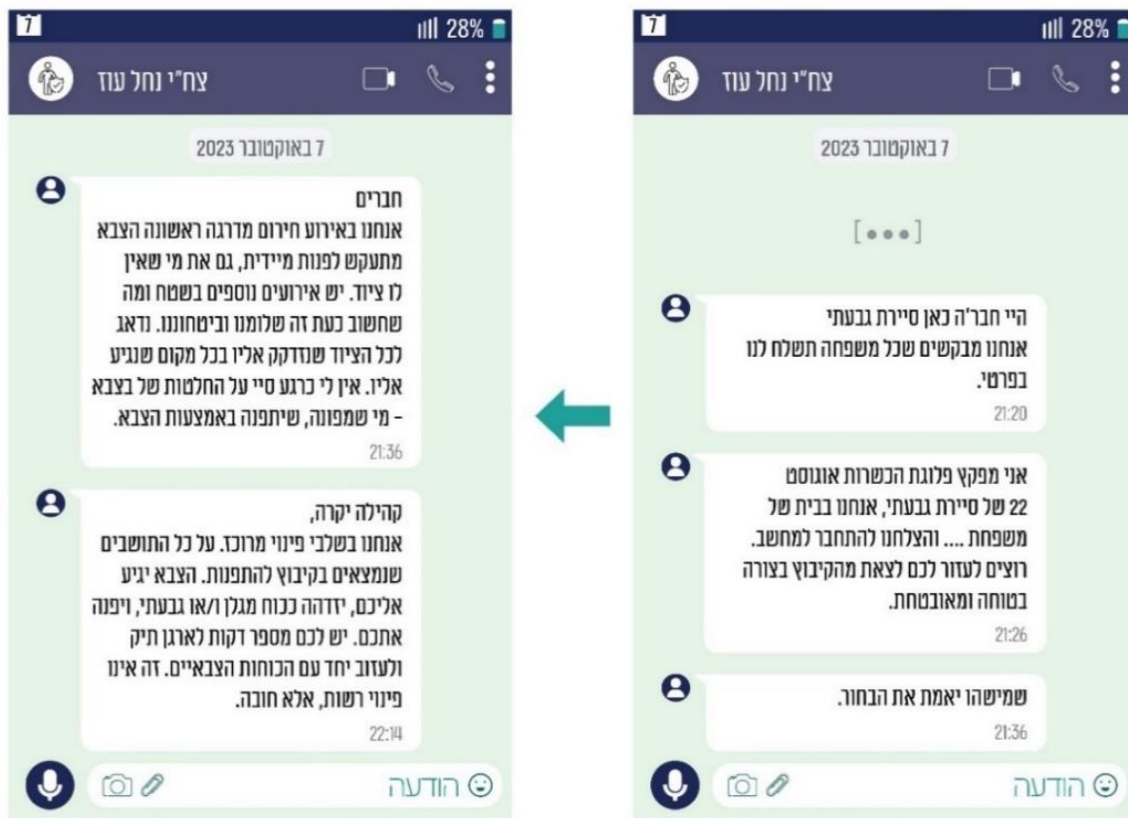


**פינוי התושבים מיישובי המועצה האזורית שער הנגב בשבעה באוקטובר** - התמונה העולה בביקורת המתבססת על פגישות ועל מידע שהתקבל מתושבי ארבעת היישובים שנבדקו במועצה האזורית שער הנגב (נחל עוז, כפר עזה, ניר עם ומפלסים) היא של אי-סדר מוחלט:

- ארבעת היישובים לא הצליחו לתאם את הפינוי שלהם מול צה"ל והפינוי נעשה בחלק מן המקרים תוך סיכון התושבים שלא לצורך, בין היתר בגלל פינוי דרך צירים לא בטוחים בכביש 232.

- יעדי הפינוי של חלק מהיישובים היו שלא בהתאם לתוכניות הפינוי ו/או נקבעו שרירותית ללא תיאום עם הנהגת היישוב וצרכי התושבים בו וגרמו לפיצול הקהילות המגובשות למספר יעדי פינוי ובהם: קיבוץ כרמים, קיבוץ שפיים, בתי מלון בתל אביב ובהרצלייה.
- בכך, צה"ל כשל תחילה בשמירה על ביטחונם של תושבי המועצה האזורית שער הנגב, ולאחר מכן בפינוי סדור ובטוח שלהם שכן, יעדי הקליטה של חלק מהיישובים היו שלא בהתאם לתוכניות או נקבעו שרירותית ללא תיאום עם הנהגת היישוב וצרכיו וגרמו לפיצול הקהילות המגובשות למספר יעדי קליטה.

### הודעות ששלחו חברי צוות החירום היישובי (צח"י) של נחל עז בקבוצת הוואטסאפ של היישוב ב-7.10.23 מהשעה 21:20



על פי נתוני יו"ר צח"י נחל עז המתבססים על הודעות מקוריות של קבוצת הוואטסאפ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## היעדר הסדרה לאומית של הטיפול בעורף במצבי חירום ובפינוי אוכלוסייה בחירום

### היעדר הסדרה נורמטיבית לטיפול בעורף בחירום

- בשעת חירום פועלת קשת רחבה של גורמים לאומיים - רח"ל, פס"ח, פקע"ר, משרדי הממשלה ובהם: משרד הבריאות, משרד החינוך ומשרד הרווחה והביטחון החברתי; הרשויות המקומיות; וארגוני החירום ובהם: משטרת ישראל, מגן דוד אדום, רשות הכיבוי וההצלה וזק"א. הסדרת התשתית הנורמטיבית של פעילות גופי הממשלה לטיפול בעורף בשעת חירום נדרשת לצורך עיגון אחריותם של הגופים והשרים העומדים בראשם באופן מחייב, לשם הטלת חובות ומתן סמכויות בכדי שיוכלו לממש את אחריותם ולצורך קביעת מנגנונים ותהליכים שיאפשרו תהליכים של קבלת החלטות מושכלות.
- באפשרות הממשלה לבצע את ההסדרה בשתי חלופות עיקריות: החלופה המיטבית היא הסדרה באמצעות חקיקה ראשית המבטיחה כי כלל הגופים במדינה, לרבות משרדי הממשלה והרשויות המקומיות וכן גופים ציבוריים אחרים, יפעלו בהתאם לנומרה המחייבת; האפשרות השנייה היא הסדרה ממשלתית ייעודית באמצעות החלטת הממשלה, המבטיחה כי כלל הגופים הממשלתיים יפעלו בהתאם להחלטה מחייבת, למשל באמצעות עדכון ותיקוף של החלטת הממשלה על תוכנית "מלון אורחים".
- בביקורת עלה כי היבטים רבים הנוגעים להסדרת ההיערכות למצבי חירום והמענה להם אינם מעוגנים בחקיקה; לעיתים הם מעוגנים בהחלטות הממשלה ובהוראות שעה בלבד. בנסיבות אלו נוצר חוסר בהירות בנוגע להגדרת האחריות של הגופים הלאומיים הפועלים בחירום. תחומים מסוימים דוגמת היעדר סמכויות שהוקנו לרח"ל לאמן ולתרגל את משרדי הממשלה לחירום ולדיווח לה עליהם "נופלים בין הכיסאות", שכן לא נקבע עבורם גורם אחראי. כמו כן, האחריות לשליטה וניהול לאומי של הטיפול באוכלוסייה המפונה במלחמה מצויה בידי כמה גופים בחפיפה, או לחלופין נוצרת סתירה בנוגע לזהות הגוף האחראי על אותו התחום.
- עוד עלה בביקורת כי מאז מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006 ומוזה כשני עשורים, ממשלות ישראל, ובכללן ממשלת ישראל ה-37 שכינה בתקופת מלחמת חרבות ברזל, נדרשו להסדיר את הטיפול באוכלוסייה בעורף באירועי חירום אזרחיים וביטחוניים, אך הן לא עשו כן; בכך נפגמו ההכנה והניהול של העורף בחירום שבאו לידי ביטוי גם במלחמת חרבות ברזל. משום כך, בכל אירועי החירום שאירעו מאז מלחמת לבנון השנייה, צפו ועלו כשלים חוזרים ונשנים שביטאו את ההשלכות של היעדר ההסדרה ואת הנזק שהדבר גרם בכל הנוגע לשירותים שקיבל הציבור מגופי הממשלה.

**הסיבות לאי-הסדרת הטיפול בעורף בחירום באמצעות חקיקה** - בביקורת עלה כי למרות הצורך בהסדרת האחריות והסמכות של הגופים הפועלים לטיפול בעורף שהתעורר כבר בשנת 2006, ולמרות החשיבות של יצירת שפה משותפת בין גופי הממשלה להכנת העורף לעיתות חירום ולטיפול במצבי חירום, עדיין נותרו חסמים שמנעו את קידום הצעת החוק. החסמים המרכזיים הם היעדר היכולת של הממשלה

לגבש הסכמה בין חבריה על קביעת זהותו של הגורם המתכלל ("השר הממונה על", כפי שמכונה בהצעת החוק), שלו הסמכות והאחריות להנחות את המערכות הפועלות בחירום מ"קצה לקצה", ואיתור מקור תקציבי מתאים של משרדי הממשלה למימון ההיערכות ולהפעלתה בחירום.

### הסיבות לאי-הסדרת הטיפול בעורף בחירום באמצעות החלטת ממשלה ואי-עדכון תוכנית



**"מלון אורחים"** - במסגרת עבודת המטה שהובילה רח"ל בשנים 2020-2022 לעדכון תוכנית "מלון אורחים" ולגיבוש תוכנית "מחסה הולם"<sup>9</sup>, נדרש להצביע מראש על מקורות תקציביים בהתאם להוראות חוק הנומרטור<sup>10</sup>, דבר שלא נכלל בה. לפיכך טיטוט התוכנית לא הועלתה לפני המלחמה לאישור ועדת השרים לענייני העורף.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נדרש היה מאגף התקציבים במשרד האוצר בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים להיערכות בחירום, להסדיר לכל הפחות מקורות תקציביים להיערכות הנדרשת למימוש התוכנית.

### הסיבות לאי-הסדרת הטיפול בעורף בחירום באמצעות גוף מאסדר



- רח"ל היא הגוף המופקד על הכנת העורף לאירועי חירום, ואולם בהחלטת הממשלה משנת 2007 על הקמת רח"ל לא הוקנו לה סמכויות הנחיה המחייבות את משרדי הממשלה בהיערכות לקראת מצבי חירום, שכן סמכות זו נותרה אצל משרדי הממשלה עצמם המופקדים על היערכותם ומוכנותם לאירועי חירום. בדוח מבקר המדינה משנת 2015 על "ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף" צוין כי רח"ל אומנם מופקדת על הטיפול בהיערכות לחירום, אך אין לה סמכות להנחות את משרדי הממשלה וגופים אחרים בעת שמתרחש אירוע חירום. גם בדוח מבקר המדינה על ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית בתקופת הממשלות ה-35 וה-36 העלה מבקר המדינה את הצורך בהקמת גוף מרכזי לניהול משבר לאומי, שישמש גורם מתכלל של האירוע. בדוח צוין כי המל"ל עוסק בגיבוש הצעה שתוגש לרה"ם בנושא גוף מתכלל לניהול משברים במרחב האזרחי. עם זאת, בביקורת הנוכחית עלה (נכון לאוגוסט 2024) שהמל"ל הקפיא את הצעתו משנת 2023 עקב סדר עדיפויות אחר, ועל כן הוא לא הציגה לרה"ם. לפיכך, לאחר כמעט שני עשורים, משנת 2007, אז עלה הצורך בגוף לאומי מרכזי שיתכלל את הטיפול בעורף בעת חירום אל מול האיומים המשתנים - עדיין אין מענה לצורך זה.

<sup>9</sup> התוכנית "מחסה הולם" עוסקת, בין היתר, בקבלת ההחלטה על פינוי מאורגן; באחריות לביצוע הפינוי; בסדרי העדיפויות של מערך מתקני הקליטה - עד 14,000 מפונים - לפנימיות ולאכסניות, ובמקרה הצורך לבתי מלון. מעל 14,000 מפונים ישוכנו בבתי ספר ובמוסדות ציבור.

<sup>10</sup> חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015, פרק ו' (סעיפים 48 - 49 לחוק).

- במועד סיום הביקורת עדיין אין גוף לאומי אחד מוסכם שלו האחריות והסמכות לגיבוש מדיניות ותפיסת המוכנות של רשויות המדינה והגופים האזרחיים האחראים למצבי חירום, שיבטיח את היערכותם המתאימה מבחינת בניין הכוח, יציב סדרי עדיפות, יגדיר את הסמכויות ואת האחריות של כל אחד מהם, ויהיה אחראי לתיאום פעולתם; ינהל את אירוע החירום תוך שליטה ובקרה על כלל הפעילויות בחזית האזרחית ויקבע את מסגרות התקציב בהתאם לכך.

## היערכות ומוכנות לאומית שאינה מותאמת לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה בחירום

### היעדר תוכניות אופרטיביות לפינוי ולקליטה

- החלטת הממשלה "מלון אורחים" מוסכמת ומאושרת על ידי כלל הגורמים הרלוונטיים ובכללם משרד הפנים (פס"ח) ומשרד הביטחון (רח"ל). בעקבות החלטה זו, גיבש צה"ל את התוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית ורח"ל גיבשה את התוכנית הלאומית "מרחק בטוח" לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה. תוכנית זו אושרה על ידי משרד הביטחון. החלטת הממשלה מביאה בחשבון פינוי של 300,000 איש בתרחיש של מלחמה רב-זירתית או של רעידת אדמה.
- עם זאת, בביקורת עלה כי עם פרוץ מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר לא היו למדינת ישראל תוכניות אופרטיביות מוסכמות ומאושרות על ידי משרדי הממשלה לפינוי של אוכלוסייה והמתבססות על התוכנית הלאומית "מלון אורחים" והנגזרות ממנה - לא להתפנות עצמית של תושבים, לא לשהייה מתמשכת של תושבים מפונים מחוץ לביתם ולא לפינוי של ערים, כפי שבוצע בפועל במלחמת חרבות ברזל.
- מבקר המדינה העיר<sup>11</sup> עוד בשנת 2020 כי לא הושלמו תוכניות "מרחק בטוח" הצה"ליות מסוף שנת 2015 למרחב פיקוד דרום ולמרחב פיקוד צפון לפינוי הערים קריית שמונה ושדרות. בתשובתו לדוח משנת 2020 מסר צה"ל כי הוא פועל להשלמת תוכנית הפינוי לקריית שמונה ואף ביצע היערכות עם הרשות המקומית. עוד מסר צה"ל כי "גם אם יפוננו ערים, פינוי הערים יבוצע לאחר השלמת פינוי היישובים הכפריים, ועל כן יהיה פרק זמן להשלים תכנון מפורט לפינוי הערים בהלימה ליעדי הקליטה שיקבעו על ידי פס"ח".
- מבקר המדינה קבע בדוח האמור משנת 2020 כי פינוי ערים הוא אירוע מורכב המחייב תכנון ותיאום בין הרשות המקומית לגורמים המפנים ולגופים נוספים. על כן יש לסיים את התכנון לפינוי שדרות וקריית שמונה מבעוד מועד ולא להמתין לשעת הצורך כדי שהביצוע, אם יידרש, יהיה מיטבי. נוסף על כך, בדוח האמור צוין כי נוכח פערי המיגון הקיימים בקריית שמונה ונוכח התרחיש של ירי רציף ומתמשך כפי שצופה צה"ל, על צה"ל - בשיתוף רח"ל ורשות פס"ח - להאיץ את התכנון וההיערכות לפינוי ולקליטה של תושבי קריית שמונה.

<sup>11</sup> מבקר המדינה, **דוח שנתי 70** (2020), "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה)".

- למרות קביעתו של מבקר המדינה משנת 2020, בביקורת הנוכחית עלה כי תוכנית "מרחק בטוח" של צה"ל למרחב פיקוד הדרום והצפון עודכנה בשנת 2021 אך היא לא כללה פינוי של ערים בכלל ושל קריית שמונה ושדרות בפרט, ולכן צה"ל, באמצעות אגף המבצעים, פיקוד העורף והפיקודים המרחביים - פיקוד הצפון ופיקוד הדרום לא נערך בעוד מועד לפינוי ערים. אף על פי כן, בעקבות אירועי מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר וכדי להגן על האוכלוסייה, החליטה הממשלה לפנות ערים אלו.
- ממצאי הביקורת מצביעים על תמונה עגומה של כשל מערכתי של גופי החירום פס"ח ורח"ל בהיערכות לקליטה של אוכלוסייה בתרחשי חירום שונים ובהכנת תוכניות לאומיות אופרטיביות מוסכמות ומאושרות על ידי משרדי הממשלה לפינוי ולקליטה של האוכלוסייה לתקופה ממושכת ולמתפנים בכוחות עצמם.
- כשל זה השתקף גם בסיוור של מבקר המדינה שנערך ב-17.10.23 ביישובי קו העימות בצפון, ובו ציין יו"ר פורום יישובי קו העימות כי תוכנית "מלון אורחים" לפינוי ולקליטה שתוגלה על ידי גופי החירום במשך עשרות שנים עוד לפני שבעה באוקטובר אינה ישימה. עוד ציין כי הוא התריע על כך שתרגילי פינוי האוכלוסייה שנערכו בשנים האחרונות לבתי הספר אינם רלוונטיים ואינם ישימים, ולכן בפועל במלחמת חרבות ברזל הפינוי התבצע באופן אחר מזה שהוגדר בתוכניות באמצעות פינוי לבתי מלון ולא נעשה כל שימוש בתרגילים ובהכנות שנערכו במשך עשרות שנים.
- עוד נמצא בביקורת כי גם הצעת החלטת הממשלה "מחסה הולם", שגיבשה רח"ל בשנת 2023 ושטרם אושרה על ידי הממשלה כעדכון לתוכנית "מלון אורחים", אינה מספקת פתרון לפינוי וקליטה בהיקף רחב של עד 300,000 תושבים לתקופה ממושכת, שכן היא קובעת כי פינוי וקליטה של עד 14,000 מפונים יהיה לפנימיות ולאכסניות ובמקרה הצורך לבתי מלון, וכי פינוי של מעל 14,000 מפונים ייעשה לבתי ספר ולמוסדות ציבור. פתרון זה התברר במהלך מלחמת חרבות ברזל כמענה שאינו ישים לטווח ארוך ולתקופות פינוי ממושכות.

**היערכות פס"ח לתרגול מתקני הקליטה בהתאם לתוכנית "מלון אורחים"** - תוכנית "מלון אורחים" קובעת כי מערך המתקנים לקליטת המפונים יתבסס על תשתית בתי הספר ומוסדות הציבור שבתחומי הרשויות המקומיות הקולטות. עוד קובעת התוכנית כי אם בעת הפעלתו של מערך הקליטה לא יהיה די בתשתית זו, תישקל האפשרות להרחיב את הקליטה לפנימיות ולאכסניות, ובמקרה הצורך גם לבתי מלון. בביקורת עלה כי אף שלפי תוכנית "מלון אורחים" ייתכן שהאוכלוסייה תפונה למתקני קליטה ארציים (מלונות, אכסניות ופנימיות), התרגילים שביצעו מערך פס"ח ומשרד הפנים טרם מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר התמקדו רק במתקני קליטה מקומיים (בתי ספר). כמו כן עלה בביקורת כי בעוד שמערך פס"ח נערך והכשיר את צוותי החירום בבתי ספר, הוא לא הכשיר את סגל מתקני הקליטה הארציים. המשמעות היא, שמערך פס"ח לא נערך ולא תרגל פינוי למתקני קליטה ארציים ובהם בתי מלון ואכסניות, והדבר פגע במוכנות לאירוע פינוי, כפי שאכן קרה במלחמת חרבות ברזל.

## המשך תרגול בתי הספר כמתקני קליטה של אוכלוסייה מפונה גם לאחר תחילת מלחמת חרבות ברזל

- עקב החלטות הממשלה ומערכת הביטחון שהתקבלו בחודש הראשון למלחמה על פינוי יזום של האוכלוסייה, פונו מאזורי העימות כ-130,000 נפש (כ-70,000 מהדרום וכ-60,000 מהצפון), והם נקלטו בכ-700 בתי מלון ברחבי הארץ ולא בבתי ספר, זאת שלא בהתאם לסדרי העדיפות שקבעה תוכנית "מלון אורחים".
- במכתבו לשר הביטחון מ-25.6.24 ציין שר הפנים כי לעמדתו ההיתכנות שהמפונים יפנו לבתי הספר בעקבות הסלמה בזירה הצפונית במסגרת תוכנית "מלון אורחים" היא נמוכה, ושלדעתו פינוי אוכלוסייה לבתי ספר תוך כדי התמשכות המלחמה עלול לפגוע בעקרון השוויון שכן בתחילת המלחמה הממשלה פינתה את האוכלוסייה לבתי מלון בתנאי שהייה טובים יותר מאלה שבבתי הספר. למרות עמדתו של שר הפנים, בפועל, גם לאחר מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ולאחר הפינוי לבתי מלון, המשיך מערך הפס"ח, הכפוף לשר הפנים, להכשיר את מתקני הקליטה המקומיים בבתי הספר ולא תרגל פינוי לבתי מלון, הגם שבפועל הפינוי נעשה רק לבתי מלון.
- כך, מנובמבר 2023 ועד אפריל 2024 יזם מערך פס"ח 54 תרגילים לקליטת אוכלוסייה בבתי ספר. לדוגמה, ב-7.11.23 נערך תרגיל בבית ספר ברמת גן ובבית ספר במועצה המקומית קדימה-צורן; בכוכב יאיר-צור יגאל נערך תרגיל בבית ספר ב-30.1.24. כמו כן, במהלך החודשים פברואר ומרץ 2024 ערך מערך פס"ח תרגילים דומים לתרחיש פינוי נרחב של אוכלוסייה על פי תוכנית "מלון אורחים" לבתי ספר בלבד.

**סמכויות רח"ל להתוויות ההיערכות לחירום בגופי הממשלה** - מתוקף החלטת הממשלה על הקמת רח"ל משנת 2007, האחריות להתוויית ההיערכות לחירום מוטלת על רח"ל. עם זאת, ההחלטה אינה מסמיכה אותה לחייב את משרדי הממשלה באימון לחירום, שכן המשרדים עצמם מפקדים על ההיערכות ועל המוכנות.

בביקורת עלה כי משום כך רח"ל מאמנת רק את משרדי הממשלה החפצים בכך וללא סמכות לחייבם להתאמן ולתרגל. בהיעדר סמכויות, רח"ל גם אינה יכולה לחייב משרדי ממשלה לדווח לה על פעולות למוכנות בהן נקטו. ממשלת ישראל לא קבעה גורם אחר שלו אחריות וסמכות לניהול העורף בחירום והותירה את תחום המוכנות לחירום ללא גורם שיכול לוודא את המוכנות ואת ההיערכות של הגופים לשעת חירום. לפיכך, אין לרח"ל מידע על מידת מוכנותם של גופים מרכזיים כמו משרד רה"ם ומשרד הבריאות לאירוע פינוי של אוכלוסייה למתקני קליטה בחירום.

## פעולות רח"ל למוכנות ולהיערכות של הדרג המדיני ושל משרדי הממשלה לפינוי האוכלוסייה

- אשר לאימונים של משרדי הממשלה, בביקורת עלה כי רח"ל מפיצה למשרדי הממשלה את סיכום האימון שבו השתתפו, הכולל הישגים נדרשים והמלצות לשיפור. עם זאת, רח"ל אינה עוקבת אחר תיקון הליקויים ואחר יישום ההמלצות.
- אשר לאימוני הדרג המדיני, בביקורת עלה כי רח"ל לא אימנה את שר הבריאות ואת ראש הממשלה, החיוניים בעת חירום. היות שאין לה סמכות לבצע את האימונים או לדרוש לקבל דיווח על אימונים, אין לה מידע אם אימונים כאלו בוצעו בפועל. הדבר מונע ממנה לבצע באופן מלא את אשר הוטל עליה בהכוונה ובבקרה להיערכות לחירום של כלל משרדי הממשלה ושל הגופים הייעודיים.

## אי-הפעלת מערך פס"ח במלחמת חרבות ברזל וההשלכות על תהליך הפינוי והקליטה של המפונים

- **מקור הסמכות של משרד הפנים להפעלת מערך פס"ח לטיפול בעורף במצבי חירום** - הגם שמדינת ישראל למודת מלחמות ואירועי חירום לאורך השנים, מקור הסמכות העיקרי של משרד הפנים בהפעלת מערך פס"ח הוא החלטת הממשלה 515 שהתקבלה בשנת 1960, לפני כ-65 שנים, ומאז לא עודכנה ולא עוגנה בחקיקה.

- **שר הפנים ומנכ"ל משרד הפנים לא הפעילו את מערך פס"ח במהלך מלחמת חרבות ברזל** - מערך פס"ח במשרד הפנים משמש, בין היתר, רשות ייעודית להפעלת מערך הקליטה של מפונים בשעת חירום וכן כתשתית הארגונית והלוגיסטית שנבנתה לשם כך במסגרתו. החלטות הממשלה במהלך החודש הראשון למלחמת חרבות ברזל שעסקו, בין היתר, בקביעת הגורם שיהיה אחראי על ניהול קליטת המפונים במתקני הקליטה מראות כי הגוף שאמון על קליטת מפונים בעת חירום - מערך פס"ח המשמש הציר המרכזי באירוע חירום של פינוי האוכלוסייה ואשר נערך לקראת אירוע כזה במשך שנים - לא מימש את ייעודו.

- בהחלטת הממשלה 950 שהתקבלה ב-12.10.23, שישה ימים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל, על פינוי אוכלוסייה השוכנת סמוך לגבול רצועת עזה ועל קליטתה, נקבע כי הפעלה וניהול של קליטת המפונים ושהייתם במתקני הקליטה תיעשה על ידי רח"ל ובאחריותה, לרבות באמצעות הקצאת כוח אדם על ידי הצבא, וכי ההתקשרות עם מתקני הקליטה תיעשה על ידי משרד הפנים באופן מיידי. ההחלטה התקבלה בעיכוב, ורק לאחר שישה ימים מפרוץ מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, על אף מצב החירום שחייב היערכות מהירה של הממשלה לטיפול באוכלוסייה המפונה, וזאת נוכח העובדה ששר הפנים ומנכ"ל משרד הפנים לא הפעילו את מערך פס"ח. לאחר מכן, נקבע בהחלטת הממשלה 1006 מיום 29.10.23 כי רח"ל אחראית על ניהול קליטת המפונים כגוף מטה המתאם את הפעילות הבין-משרדית, בעוד שהאחריות על הפעלת הקליטה והשהייה של המפונים בבתי המלון, ובכלל זה

האחריות לוודא כי כל אחד מהמפונים מקבל מענה איכותי לצרכיו השונים, נותרה ללא גורם אחראי, עקב התנערות משרד הפנים ממנה.

- אי-מימוש ייעודו של מערך פס"ח נובע מכך שמשרד הפנים בראשות שר הפנים לא הפעיל את מערך פס"ח. הדבר השתקף בהתכתבות בין מנכ"ל משרד הפנים דאז מר רונן פרץ לבין ראש רח"ל דאז, מר יורם לרדו, בראשית נובמבר 2023; במכתבו מ-6.11.23 ציין מנכ"ל משרד הפנים כי מאחר שהאוכלוסייה פונתה לבתי מלון ולא לבתי ספר - קליטה שאינה במסגרת תוכנית "מלון אורחים" - אין למשרד הפנים כל ערך מוסף, ידע, כוח אדם או כל יתרון בניהול הקליטה והשהייה של מפונים בבתי מלון, שכן הוא נערך רק לקליטה בבתי ספר. מנגד סבר ראש רח"ל במכתב התשובה אל מנכ"ל משרד הפנים מ-8.11.23 כי אין לקבל את הסרת האחריות המוחלטת של משרד הפנים, וכי משהתקבלה ההחלטה לקלוט את המפונים בבתי מלון - מצופה ממשרד הפנים וממערך פס"ח, שאמון על מתן מענה למפונים בחירום, לרתום את יתרונם היחסי בקשר השוטף עם הרשויות המקומיות ולהעמיד את מערך הקליטה על כל יכולותיו למען המפונים.

- יציין כי תוכנית "מלון אורחים" עצמה מביאה בחשבון את הצורך של התאמה לנסיבות, למשל בקביעתה כי משרדי הפנים והאוצר יוכלו לסכם על סל קליטה שונה בהתאם לצרכים, שכן אירועי חירום מטבעם אינם צפויים לפרטי הפרטים; לכן קשה לצפות את מאפייניהם השונים כדוגמת היקף הפגיעה באוכלוסייה, צורת הפגיעה (חדירת מחבלים או ירי רקטות) ומועד התרחשותם (בקיץ, אז בתי הספר ריקים ולעומת זאת המלונות מלאים, או בחורף, שבו ביישובים שלא נפגעו או שאינם מאוימים אמורים בתי הספר לפעול כסדרם, ולעומת זאת התפוסה במלונות נמוכה יחסית). לפיכך, ספק אם ניתן "לתפור חליפה" שתהיה מותאמת למידותיו המדויקות של כל אירוע. לכן יש לתכנן וליצור יכולות שניתן יהיה להשתמש בהן במקרים השונים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם לא הופעלה תוכנית "מלון אורחים", לא ניתן לקבל את גישתו של משרד הפנים שאין לו אחריות באירוע הפינוי ולכך שהוא לא נדרש להפעיל את מערך פס"ח. גם אם לדעת משרד הפנים אין לו ערך מוסף או יתרון בניהול קליטת אוכלוסייה ושהייתה במתקני הקליטה, הדבר אינו מסיר ממנו אחריות זו, כגורם שמופקד על תחום הקליטה והשהייה של האוכלוסייה המפונה.

- מבלי לגרוע מפועלם של שר הפנים וגורמי המקצוע במשרדו במלחמת חרבות ברזל במגוון התחומים כפי שעלו במכתב הנהלות יישובי עוטף עזה מיולי 2025 ובכלל זה זמינותו וממשקיו למול צרכי הרשויות המקומיות ברחבי הארץ, פעילותו במחנה "שורה", הקמה לשכות אוכלוסין ניידות בתוך המלונות והסרת החסמים בעניין הפטור מארנונה, נמצא כי שר הפנים החליט על אי הפעלת מערך פס"ח בעניין קליטת המפונים בסמוך לאחר שבעה באוקטובר - מערך שהוא הגורם שאמון על קליטת מפונים ולו תורה ייעודית לכך. על כן, שר הפנים נושא באחריות כוללת לכך שמערך פס"ח לא נרתם בשעת חירום לממש את אחריותו כמתחייב.

## המשך המחלוקת בין משרד הפנים לבין רח"ל לגבי האחריות לפינוי האוכלוסייה בצל התרחבות המערכה לזירה הצפונית

- בהחלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי על הקמת רח"ל נקבע כי במקרה של מחלוקת בין-משרדית על הגנת העורף, על שר הביטחון, לאחר שנועץ עם השר האחראי על התחום, בעניין קליטת המפונים - עם שר הפנים, לפנות לרה"ם או לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.
- בהתאם לכך, ביוני 2024 ובצל התרחבות מלחמת חרבות ברזל לזירה הצפונית, פנה שר הביטחון לשר הפנים לצורך יישוב המחלוקת בנוגע להפעלתו של מערך פס"ח. בביקורת עלה כי למרות פנייתו של שר הביטחון לשר הפנים בנושא של מענה משרד הפנים בתרחיש התרחבות המערכה לזירה הצפונית - המחלוקת לא יושבה.
- ביוני 2024 פנה מבקר המדינה לרה"ם והציף את המחלוקת בין משרד הביטחון למשרד הפנים ואת ההשלכות של מחלוקת זו. לאחר מכן, באוגוסט 2024, הנחה רה"ם את מנכ"ל משרדו לקיים דיון ולהכריע לאלתר בטיפול במתפנים עצמאית. בסוף אוגוסט 2024 פנה שר הפנים למזכיר הממשלה וציין כי סוגיית האחריות על המתפנים עצמאית היא בעלת חשיבות רבה ומצויה במחלוקת, ודרש להעלות אותה בפני הממשלה כולה.
- עם זאת, במועד סיום הביקורת טרם הוגשה לממשלה הצעת החלטה אשר תאפשר מתן מענה מיטבי לקליטת מפונים במצבי חירום. נמצא כי אף שהמחלוקת הבין-משרדית לא באה על פתרונה עד מועד סיום הביקורת, לא פעל רה"ם כדי ליישב את המחלוקת בין באמצעות מנכ"ל משרדו ובין בדרך אחרת או לחלופין להביאה לממשלה כדי שהיא תכריע בעניינה.

## היעדר הסכמה בין שר הפנים ומנכ"ל משרד הפנים לבין דרגי המקצוע במשרד הפנים בנוגע להפעלת מערך פס"ח

- בפברואר 2024 ערך הדרג המקצועי במשרד הפנים - מינהל החירום ואגף פס"ח - הפקת לקחים שבה הוצגה עמדתו, שלפיה אנשי המקצוע סיפקו מענה מיטבי בכל מקום שבו נדרש, זאת חרף המגבלות שהוטלו על ידי הנהלת המשרד, וכי חלק מתהליכי העבודה נעצרו שלא באשמתם אלא בעיקר בשל החלטות של הנהלת המשרד לפי הפרשנות שייחסה להחלטות הממשלה. עוד צוין בהפקת הלקחים בעניין קליטת המפונים והטיפול בהם, כי בניגוד לעמדת שר הפנים ומנכ"ל משרד הפנים, לעמדת הדרג המקצועי במשרד הפנים יכול היה מערך פס"ח לתת "מענה מצוין" למפונים, אך הנושא הועבר לרח"ל.
- בביקורת עלה כי שר הפנים ומנכ"ל משרד הפנים לא דרשו מדרגי המקצוע במשרד הפנים להציג להם תוכנית עבודה, אשר לעמדת הדרג המקצועי תספק מענה לקליטת המפונים בבתי המלון

באמצעות משאביו ויכולותיו. בפועל, שר הפנים ומנכ"ל משרד הפנים דבקו בהתנגדותם העקרונית ולא הפעילו את פס"ח.

### עיכוב בהקמת מוקדי השליטה בתהליך קליטת המפונים וריבוי מוקדי שליטה ללא תיאום -

הפתרון החלופי שניתן לאי הפעלתו של מערך פס"ח כגורם מפקח ומתאם בנושא קליטת המפונים היה באמצעות הקמת גופי שליטה על ידי גופים אחרים, ובהם משל"ט (מוקד שליטה) ינאי של פקע"ר, משל"ט רח"ל ומשל"ט משרד התיירות. גופים אלה פעלו במקביל והיוו מוקדי שליטה בכל הנוגע לקליטת המפונים בבתי המלון ואספקת השירותים שלהם הם זקוקים.

עם זאת, בביקורת עלה כי למרות הצורך להפעיל מוקד שליטה אחד אחד, שיוכל לגבש את תמונת המצב של המפונים, לרכז את הצרכים הנדרשים, להציף פערים מכלל הגופים ולספק פתרונות מתאימים, הרי בפרק זמן של שלושה שבועות, בין 7.10.23 ל-30.10.23, נפתחו חמישה מוקדי שליטה, כל אחד מהם מטעם גוף אחר ולא הוקם משל"ט אחד אחד. לפיכך, בשבועות הראשונים לקליטה במלונות חל עיכוב משמעותי ביכולתם של משרדי הממשלה לספק את הצרכים הבסיסיים של המפונים זאת בזמן שרבים מהם פונו בדחיפות רבה כשרק בגדיהם לגופם.

### ריבוי גופים מתכללים ברמה הלאומית לניהול הטיפול באוכלוסייה מפונה - בביקורת עלה חוסר

של גוף לאומי מתכלל אחד השולט בטיפול באוכלוסייה המפונה במלחמה והמנהל אותו, ובמקומו פעל בליל של גורמים מתכללים ובהם חמ"ל משרד התיירות, משל"ט ינאי של פקע"ר ונציגים של משרדי הממשלה ובהם משרד הבריאות, משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשרד החינוך. זאת, אף שלפי תורת פס"ח ונהליה הגורם שהיה אמור לתאם את המענה למפונים היו ועדות פס"ח המקומיות. משום כך, במהלך מלחמת חרבות ברזל לא הייתה למפונים כתובת אחת להביא בפניה את צורכיהם ולקבל ממנה מענה; הם נדרשו להמציא נתונים לכל משרד ממשלתי בנפרד, ועל כן חלקם פנו באותה בקשה לכמה גורמים וכך נוצרו כפילויות בטיפול בבקשות של משרדי הממשלה. עקב ריבוי הגופים המתכללים עבודתם לא הייתה מתואמת, לא היה אפשר לשרטט תמונת מצב שלמה ואמינה, נקטו פעולות כפולות, ונושאים "נפלו בין הכיסאות". הקמת המשל"ט האזרחי של משרד האוצר ומינוי הפרויקטור העומד בראשו היו אמורים להסדיר תהליכים אלו, ואולם בשל החוסר בסמכויות, בכוח אדם ובתקציב, סיים הפרויקטור את תפקידו כבר בחודש ינואר 2024, לאחר כשלושה חודשים מתחילת תפקידו. כך נותר חוסר בהירות לגבי הסמכות והאחריות של הגורמים המתכללים השונים המטפלים בעורף האזרחי במלחמה.

### ליקויים בניהול המענה המשולב עבור המפונים במתקני הקליטה על ידי פקע"ר

- בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ופינוי התושבים מקווי העימות וזירות הלחימה, נקבע בהחלטת הממשלה ב-12.10.23<sup>12</sup> כי ההפעלה והניהול של קליטת המפונים ושל שהייתם במתקני

<sup>12</sup> החלטת ממשלה 950, "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה וקליטתה - 'חרבות ברזל'" (12.10.23).

הקליטה תיעשה על ידי רח"ל ובאחריותה, לרבות באמצעות הקצאת כוח האדם על ידי הצבא לצורך ניהול קליטת המפונים במתקן ותיאום השירותים הנדרשים להם לאורך שהייתם בו. קודם לכן, ב-10.10.23 פקד מפקד פקע"ר על פתיחת והקמת משל"ט פיקודי לשליטה במפונים ובמתפנים. לאחר מכן, ב-14.10.23 הורה מפקד פיקוד העורף כי משל"ט ינאי ירכז ויתכלל את תמונת המצב של המפונים והמתפנים. כמו כן, נקבע כי על משל"ט ינאי לסייע לרח"ל, למשרדי הממשלה ולרשויות המקומיות בטיפול במפונים במלונות ובמתקני הקליטה. בהמשך לכך הוציאה מפקדת משל"ט ינאי רק ב-4.11.23 נוהל להפעלת חוליות השליטה (חש"ל) בו הוצגו קווים מנחים לניהול והפעלת המענה למפונים במתקני הקליטה והוגדרו תחומי האחריות של החש"ל. תחת משל"ט ינאי פעלו חמישה מחוזות אשר ריכזו את הצרכים באמצעות חוליות שליטה בכל בית מלון, שתפקידן היה לנהל ולתאם את כל פעילויות המלון לשם מתן מענה למפונים ולמתפנים.

- בביקורת עלה כי תמונת המצב שגיבש פקע"ר באמצעות משל"ט ינאי התבססה על מערכת מידע (פורטל "אגמים") שלא כללה נתוני רישום מזהים אלא רק סקרים; לפיכך פקע"ר לא נתן מענה רלוונטי למשרדי הממשלה בכל הנוגע לטיפול בצורכי המפונים במלונות; עוד עלה כי חוליות השליטה של פקע"ר בבתי המלון לא אספו מידע פרטני ומזהה על המפונים, ולכן יכולתן לסייע למשרדי הממשלה הייתה מוגבלת.

- דברים דומים עלו גם בתחקיר שערך פקע"ר על המענה שניתן למפונים במלונות באמצעות משל"ט ינאי ב-16.4.24, שבו צוין כי עלו פערים ביכולת הגיבוש של תמונת המצב של המפונים במלונות ובניהול המענה לצרכים ולפערים בשטח בהיעדר פקודה וסמכות לאיסוף הנתונים. עוד עלו בתחקיר שערך פקע"ר פערים נוספים הנוגעים לניהול קליטת המפונים והתברר שבכל השנים הוביל מערך פס"ח את תורת הפינוי והקליטה, הכשיר, אימן תרגל ותורגל, אך "בזמן אמת התנתק מהמאמץ הלאומי"; ברמה הלאומית עלה מהתחקיר כי רח"ל לא השפיעה על פעילות משל"ט ינאי במענה למפונים במלונות; ברמה המחוזית משל"ט ינאי הוביל את פעילות משרדי הממשלה במלונות ללא סמכות, ולא הוסדרו יחסי הגומלין בין נציגי המערך הממשלתי - משרד רה"ם - לבין פקע"ר ברמה המחוזית וזאת מכניסתם של המפונים למתקני הקליטה בחודש נובמבר 2023.

ביטוי לכשל של היעדר גורם מתכלל ומנהל שירכז את פעילות משרדי הממשלה בשטח ויתאם ביניהם עלה גם בסיורים של מבקר המדינה בנובמבר 2023 בבתי מלון אליהם פונו מפונים. לדוגמה, בבתי המלון שאכלסו מפונים שבהם ביקר מבקר המדינה לא נמצא גורם ממשלתי אחד המרכז את המידע על כלל המפונים השוהים במלון ועל צורכיהם השונים. לא אחת נמצא כי אין בידי הגורמים הממשלתיים הנמצאים בבית המלון משאבים זמינים לטיפול בסוגיות העולות מן השטח, וכי סוגיות אלו נפתרו לעיתים, לדברי נציגי משרדי הממשלה, על בסיס היכרות אישית עם גורם ממשלתי אחד או תוך פנייה לחמ"ל סיוע אזרחי המופעל על ידי מתנדבים.



מכלל האמור עולה כי בהיעדר גורם מתכלל בעל סמכויות מתאימות וללא היערכות מוקדמת בשיתוף גופי החירום המשיקים, גם גוף החירום פקע"ר - שלו כוח האדם הגדול ביותר לאחר שגייס אלפי אנשי מילואים עם פרוץ המלחמה, לא מימש את המשימה באופן מיטבי: לנהל ולתאם את המענה המשולב עבור המפונים במתקני הקליטה, ולסייע לרח"ל, למשרדי הממשלה ולרשויות המקומיות לתת שירות מיטבי למפונים שנקלטו בבתי המלון בשעתם הקשה ביותר.

## טיפול משרד החינוך ומשרד הרווחה במפונים בבתי המלון

**ההיערכות והמוכנות של משרד החינוך למתן מענים חינוכיים לתלמידים המפונים בשעת חירום**

- על אף חובתו של משרד החינוך לפי חוק לימוד חובה לספק חינוך, גם בחירום בהיות שירותי החינוך שירותים חיוניים, בביקורת עלה כי משרד החינוך לא נערך למתן מענה חינוכי פורמלי במקרה של פינוי אוכלוסייה לזמן ממושך. נמצא כי משרד החינוך לא נערך ולא תרגל גיוס כוח אדם בהוראה לצורך מתן מענה חינוכי בחירום ולא חתם על הסכמים נצורים<sup>13</sup> מראש כדי לספק במהירות פתרונות לצרכים שעולים מהשטח. כמו כן עלה כי התרגילים שביצע משרד החינוך בשיתוף הנהלת המשרד לא דימו את המציאות ששררה לאחר שבעה באוקטובר ולכן הם לא היו רלוונטיים - וכך במצב החדש שנוצר במלחמה לא הייתה למשרד החינוך תוכנית ללמידה פורמלית בבתי המלון לרבות היערכות מתאימה של צוותי החינוך, ואף לא ללמידה ארוכת-טווח של תלמידים מפונים השוהים שלא בביתם. אם כן, תוכניות המשרד למתן מענה חינוכי בעת פינוי לא כללו חלופות שונות לפינוי מתמשך ולטווח ארוך.

## המנגנון לטיפול מערכת החינוך בתלמידים המפונים בבתי המלון

- עד 31.12.23 פונו תלמידים מכל שכבות הגילים (כ-15,800 תלמידי החינוך הקדם-יסודי, כ-16,800 תלמידי החינוך היסודי וכ-15,200 תלמידי החינוך העל-יסודי), מכל זרמי החינוך (כ-18,300 מהחינוך הממלכתי, כ-10,400 מהחינוך הממלכתי-דתי, כ-7,700 מהחינוך ההתיישבותי וכ-2,600 מהחינוך החרדי) ומהחינוך המיוחד (5 בתי ספר ו-29 גני חינוך מיוחד), דבר אשר הצריך היערכות נרחבת של משרד החינוך למתן מענה חינוכי לכלל התלמידים המפונים.
- פינוי האוכלוסייה לאתרי הקליטה נעשה באופן שלעיתים לא שמר על האחדות של הקהילות ושל מוסדות הלימוד. למשל, לפי נתוני משרד החינוך ב-28.10.23, ילדי שדרות למדו ב-111 מרכזי יחד<sup>14</sup> ב-31 רשויות מקומיות; ילדי קריית שמונה למדו ב-52 מרכזי יחד ב-17 רשויות מקומיות, תושבי שלומי למדו ב-32 מרכזי יחד בשמונה רשויות מקומיות, וילדי המועצה האזורית אשכול למדו ב-33 מרכזי יחד ב-13 רשויות מקומיות. פיזור התלמידים מאותה רשות מקומית העמיד אתגרים בפני משרד החינוך,

<sup>13</sup> הסכם מוכן מראש הניתן להפעלה בתנאים מוגדרים והמבטיח את הספקת השירותים והמוצרים שעליהם סוכם.  
<sup>14</sup> מרכזי למידה לתלמידים מפונים אשר הוקמו במלונות אליהם פונו התלמידים.

בפני הרשויות המקומיות המפנות שתושביהן פוזרו ובפני הרשויות המקומיות הקולטות, שנדרשו לספק מענה חינוכי למפונים מרשויות מקומיות מפנות שונות.

- עקב אי-היערכותו של משרד החינוך למתן מענה חינוכי פורמלי לתלמידים המפונים בעת פינוי לתקופה ממושכת ועקב אי-הפעלת מערך פס"ח, רק לאחר פרוץ המלחמה הקים משרד החינוך מנגנון לניהול המענה החינוכי למפונים.

**טיפול משרד החינוך בשיבוץ התלמידים המפונים במערכת החינוך -** על פי נתוני משרד החינוך מחודש מאי 2024, שבעה חודשים לאחר פרוץ המלחמה, לא היה בידיו מידע על מקום שהייתם של כ-1,000 תלמידים מפונים (כ-2%), כ-10,000 תלמידים מפונים עדיין לא שובצו במסגרות חינוכיות (כ-27%) וגם לא היה לו מידע שנאסף באופן שיטתי לגבי נוכחות התלמידים במסגרות החינוך. פער זה לא איפשר למשרד החינוך לזהות תלמידים שלא היו משובצים במסגרות חינוכיות. יצוין שגם לגבי תלמידים שהתפנו באופן עצמאי לא היה מידע ולכן נותרו תלמידים מפונים שלא היה ידוע אם שובצו במערכת החינוך - יותר מ-10,000 תלמידים נכון לאמצע מאי 2024.

**טיפול משרד החינוך בתלמידים מפונים הלומדים בחינוך המיוחד -** למרות תשומת לב מיוחדת הנדרשת לילדים הלומדים בחינוך המיוחד, נמצא כי לפי הנתונים שהיו בידי משרד החינוך, שיעור תלמידי החינוך המיוחד שמקום שהייתם היה ידוע ושיעור תלמידי החינוך המיוחד ששובצו במסגרת בחינוך המיוחד, היו דומים לשיעורים בחינוך הרגיל. לדוגמה, בסוף דצמבר 2023 עמד שיעור התלמידים המשובצים בחינוך המיוחד על 41% בלבד, ושיעור התלמידים בחינוך הרגיל עמד על 43%.

**כוח האדם והאמצעים במרכזי הקליטה -** רוב מרכזי הקליטה של המפונים, שהשיבו על שאלון הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) בשבועות השני והשלישי לאחר פרוץ המלחמה, דיווחו על מחסור במורות בחינוך העל-יסודי (67%, 101 מתוך 151), במורות בחינוך היסודי (71%, 107 מתוך 151), בגננות (75%, 114 מתוך 151) וביועצות חינוכיות (52%, 79 מתוך 151). עוד עלה מתשובות המרכזים כי במעל עשירית (16) מהמרכזים היה מחסור בכוח אדם חינוכי בכל הקטגוריות. כמו כן, בשבועיים הראשונים למלחמה היה מחסור בצידוד בחלק ניכר מהמרכזים: כ-66% מהמרכזים דיווחו על מחסור במרחבים פיזיים, וכ-79% דיווחו על מחסור בצידוד הפגה.

**היערכות משרד הרווחה למתן שירותי רווחה בחירום ותת איש של התקנים שהוקצו על ידי המשרד בתחילת המלחמה -** בשל ריכוז של מפונים רבים בעיר אילת שמניינם בסוף דצמבר 2023 היה כ-21,250, ובשל האתגר הכרוך במתן מענה לאוכלוסייה המפונה בעיר מרוחקת, החליט מנכ"ל משרד הרווחה, עם פרוץ מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, להקים "מחוז" חדש באילת.

בביקורת עלה כי למרות שמשרד הרווחה הקצה באוקטובר 2023, 182 עובדים סוציאליים (עו"סים) לרשויות הקולטות והמפונות ובהם טבריה, אילת, שדרות ומועצה מקומית אשכול, בפועל אוישו עד

לתחילת פברואר 2024 רק 68 מתוכם (כ-37%) ; זאת על רקע האתגר המתמשך של תת-איוש עו"ס במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, והיות והרשויות שנפגעו ישירות התקשו לגייס עובדים בשל התמקדותן בהתאוששות ראשונית, התייצבות ושימור שירותים באמצעות כוח האדם הקיים.

### מוגנות ילדים ובני נוער מפונים בבתי המלון

- חוק הנוער טיפול והשגחה, התש"ך-1960 קובע כי כאשר עו"ס שמונה על פיו סבור שקטין נתון לסכנה מיידית הוא רשאי לנקוט בכל האמצעים הדרושים לדעתו למניעת הסכנה. חוק העונשין, התשל"ז - 1977 קובע את חובת הדיווח של כל אדם למשטרה או לעובד סוציאלי שמונה לפי חוק על חשד לפגיעה בקטין, עקב אי-טיפול נאות, התעללות או הזנחה.
- ילדים ובני נוער מפונים, השוהים במתקני קליטה כמו בתי מלון, נתונים בסיכון מוגבר לפגיעה מתוך המשפחה או מזרים, וזאת עקב נסיבות שהייתם במתקני הפינוי - התרופפות ההשגחה מצד הורים ובית הספר, טשטוש הגבולות בין הפרטי לציבורי ומתחמים "אפורים" ברחבי בית המלון, שם ילדים ובני הנוער יכולים להיות, רחוקים "מן העין", לבד או עם מי שעלול לפגוע בהם. גם מרחבים שבשגרה הם פרטיים, הופכים במלון לציבוריים ועלולים להוות סיכון - מסדרונות, חדרי מדרגות, חדר האוכל וחדר הכביסה.
- בדיקת נתוני משרד הרווחה בנוגע לשנת 2022 העלתה שכ-2,300 מהפגיעות שדווחו למשרד הרווחה היו בילדים שהתגוררו לפני המלחמה ביישובים שפוננו במלחמה; על כן, בתקופה של שלושה חודשים בממוצע בשנה זו (2022) הדיווח עמד על 575 פגיעות בילדים מיישובים אלו; עם זאת, בתקופה של כמעט שלושה חודשים בשנת 2023 (משבעה באוקטובר 2023 ועד סוף דצמבר 2023) דווחו למשרד הרווחה רק על 168 פגיעות בילדים במתקני הקליטה מיישובים שפוננו במהלך המלחמה. ירידה של 70% מהדיווחים שקיבל משרד הרווחה על פי חוק נוער לאחר פרוץ מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר לעומת דיווחים בתקופה מקבילה שלפני המלחמה מיישובים שפוננו; ירידה זו מעלה חשש לפגיעה בילדים ובני נוער שלא דווחו ולכך שהם לא יקבלו טיפול מתאים.

**תוכניות הטיפול של משרד הרווחה ומשרד החינוך לבני נוער בסיכון בעת המלחמה** - ממצאי הביקורת על תוכניות הטיפול של משרד הרווחה לבני נוער שפוננו למלונות במלחמת ברזל מעלים, כי הן כללו שתי תוכניות: האחת- תוכנית סל"ע, המיועדת לליווי בני נוער הספונים בחדריהם באמצעות חונך אישי, המלווה אותם במטרה להוות דמות להתקשרות חיובית, והשנייה - בתוכנית מית"ר תעסוקתי שהינה מסגרת יומית, קצרת טווח, לטיפול ולשיקום של נוער בסיכון. בביקורת עלה כי בשתי התוכניות השתתפו רק 88 בני נוער מפונים מתוך כ-3,300 בני נוער בסיכון עקב מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר המהווים כ-3%; באשר למשרד החינוך עלה כי שיעור ההשתתפות בתוכנית יחד לבני נוער בסיכון מצבי עמד על 40% מכלל בני הנוער המפונים שהיו בסיכון עקב מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר.

## הליקויים העיקריים שעלו בדוח זה עומדים לפתחם של הגורמים שלהלן:

### ראשי הממשלות ה-31 ועד ה-37 על אי הסדרת הטיפול בעורף לאורך השנים

בביקורת עלה כי חרף מצבי החירום החוזרים ונשנים - האזרחיים והביטחוניים, עמם התמודדה מדינת ישראל לאורך השנים וההמלצות של ועדת בדיקה ממשלתית לבירור ההיערכות וההתנהלות של הדרג המדיני ומערכת הביטחון, בנוגע למכלול ההיבטים של מלחמת לבנון השנייה ("ועדת וינוגרד") ושל מבקר המדינה לאורך השנים, החל ממלחמת לבנון השנייה ועד למלחמת חרבות ברזל, לא הושלמה ההסדרה של הטיפול בעורף בעיתות חירום. מדובר בכשל מתמשך שהוא נחלתן של ממשלות ישראל לדורותיהן, החל ממלחמת לבנון השנייה שלא עשו די כדי להסדיר את הטיפול בעורף.

אי-הסדרת הטיפול בעורף באירועי חירום הייתה ידועה לראשי ממשלות ישראל שכן, במהלך השנים התנקזו אל שולחנם של ראשי הממשלה, ממלחמת לבנון השנייה, הצעות להסדרת הטיפול בעורף בין אם הצורך בהקמת גוף מאסדר, עדכון ותיקוף החלטת ממשלה "מלון אורחים" והצעות חוק לקידום חוק העורף. קידום ההסדרה הלאומית לטיפול בעורף והכנת המדינה לאתגריה בניהול העורף בעת חירום היו באחריותם של ראשי הממשלה שניהנו מאז מלחמת לבנון השנייה ועד מועד סיום הביקורת, במשך למעלה מ-18 שנה - מר אולמרט, מר בנט, ח"כ לפיד (לזמן קצוב ביותר) ובפרט ח"כ נתניהו אשר כהן כראש הממשלה במשך 14 שנים לסירוגין, לרבות בזמן מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובמלחמת חרבות ברזל, אך אלו לא השלימו את ההסדרה הלאומית הנדרשת לטיפול בעורף בשעת חירום.

עוד יוער לרה"ם ח"כ בנימין נתניהו כי למרות פניות שר הביטחון לשר הפנים ביוני 2024 לגבי השלכות הטיפול באוכלוסיית המפונים והמתפנים עצמאית בשל התרחבות המערכה לזירה הצפונית ועל אף פנייתו של מבקר מדינה אליו ביוני 2024 באותו הנושא, טרם הוגשה הצעת החלטה לממשלה אשר תאפשר מענה מיטבי לקליטת מפונים במצבי חירום.

נמצא כי למרות שהמחלוקת הבין משרדית לא באה על פתרונה עד מועד סיום הביקורת, ולמרות התרחבות המערכה לגזרה הצפונית; לא יישב רה"ם את המחלוקת, אם באמצעות מנכ"ל משרדו או בכל דרך אחרת, ולא הביאה לממשלה כדרישת שר הפנים כדי שהיא תכריע בעניינה.

### שרי הביטחון שניהנו ממלחמת לבנון השנייה

באפריל 2007 הטילה הממשלה על שרי הביטחון "אחריות-על" לטיפול בעורף במצבי חירום וקבעה כי עליהם להגדיר את תחומי האחריות והסמכות בין מערכת הביטחון לבין משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופי החירום הנוספים. בביקורת נמצא כי למרות "אחריות-העל" של שרי הביטחון החל ממלחמת לבנון השנייה להגדיר את תחומי האחריות והסמכות בין מערכת הביטחון לבין משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופי החירום הנוספים, הם לא עשו די כדי לקדם את ההסדרה של הטיפול בעורף באירועי חירום לחקיקת חוק העורף. בכל הנוגע לקליטת אוכלוסייה מפונה באירועי חירום הם לא עדכנו ותיקפו את החלטת ממשלה "מלון אורחים" שלא הופעלה במלחמת חרבות ברזל.

בהיעדר קידום ההסדרה הלאומית לטיפול בעורף והכנת המדינה לאתגריה בניהול העורף בעת חירום שרי הביטחון שכיהנו, החל ממלחמת לבנון השנייה, לא מימשו את "אחריות העל" שלהם בכל הנוגע לטיפול בעורף האזרחי, מה שהוביל, בין השאר, להיעדר רלוונטיות של כל התוכניות והתרגולים לקליטה שהוכנו במשך השנים לצרכי האוכלוסייה הרבה שהתפנתה במהלך מלחמת חרבות ברזל ולכשלים שנלוו לתהליך קליטת האוכלוסייה המפונה במלחמת חרבות ברזל.

## המל"ל

המל"ל לא השלים את עבודת המטה לקבלת ההחלטה על זהות הגוף המתכלל את הטיפול בעורף בחירום, לרבות אופן פעילותו, האמצעים שיועמדו לרשותו והסדרת הממשקים עם כלל הגורמים הרלוונטיים ולא קידם הכרעה בשאלת מיקומו של מערך פס"ח במשרד הפנים.

## שר הפנים ומנכ"ל משרדו על אי-הפעלת מערך פס"ח במלחמת חרבות ברזל

משרד הפנים מופקד על מערך פס"ח שהוא הגוף המקצועי האמון על קליטת מפונים בעת חירום. ברגע האמת, עת פונו ראשוני התושבים מבתיהם, שר הפנים ומנכ"ל משרדו המשמש כיו"ר ועדת הפס"ח העליונה, לא הפעילו את מערך פס"ח שתחת אחריותם. זאת הגם שמערך פס"ח אמון על קליטת מפונים, גיבש תורה ונהלים בעניין ומבצע מזה שנים רבות תרגילים להשגת המיומנות הדרושה לפעולה בשעת חירום.

מבלי לגרוע מהפעולות שנקטו שר הפנים, מנכ"ל משרדו וגורמי משרד הפנים בתחומים שונים מול הרשויות המקומיות המפנות והקולטות במהלך מלחמת חרבות ברזל, נמצא כי שר הפנים ומנכ"ל משרדו לא הפעילו את מערך פס"ח במהלך משבר מהחמורים שידעה ישראל ובשעה שעשרות אלפי אזרחי המדינה פונו מבתיהם - מערך שהוא הגורם שאמון על קליטת מפונים ולו תורה ייעודית לכך.

טענת הנהלת משרד הפנים בדבר אי הפעלת מערך פס"ח הייתה כי המערך אחראי על קליטת המפונים רק אם אלו נקלטו בבתי ספר ובמוסדות ציבור שבתחום הרשויות המקומיות, כפי שקובעת תוכנית "מלון אורחים" ולא אם נקלטו בבתי המלון.

גם אם תתקבל פרשנות שר הפנים להחלטת "מלון אורחים" שלא היה עליו להפעיל את מערך פס"ח בכללותו כיוון שהפינוי נעשה לבתי המלון ולא לבתי ספר, מצופה היה שהשר ייזום בין השאר בחינה של האפשרות לבצע תוכנית פעולה חלופית שבמסגרתה ניתן לעשות שימוש במשאבי פס"ח, ובפרט כאשר הכפופים לו במערך פס"ח סברו כי הם יוכלו להתמודד עם הטיפול במפונים באמצעות המשאבים הקיימים. כך למעשה בכל הנוגע לקליטת המפונים במלחמה שר הפנים לא פעל למציאת פתרונות לקשיים שהתעוררו כתוצאה מהחלטתו.

## פערם בגיבוש התוכניות האופרטיביות לפינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום

- ראש רח"ל דאז לא הכין תוכניות לאומיות אופרטיביות מאושרות על ידי משרדי הממשלה לפינוי ולקליטה של האוכלוסייה לתקופה ממושכת ולמתפנים עצמאית כך שתוכנית הפינוי והקליטה "מלון אורחים" לבתי ספר שתורגלה לאורך השנים לא הייתה רלוונטית.
  - על אף המלצת מבקר המדינה בדוח משנת 2020 לסיים את התכנון לפינוי שדרות וקריית שמונה מבעוד מועד ולא להמתין לשעת הצורך כדי שהביצוע, אם יידרש, יהיה מיטבי, צה"ל ומשרד הביטחון אישרו תוכניות פינוי צה"ליות ולאומיות ללא פינוי הערים קריית שמונה ושדרות. בין השאר, כתוצאה מכך, הקליטה של תושבי הערים הייתה רצופת קשיים כמתואר בדוח ביקורת זה ובדוח הביקורת בנושא פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בדרום ובצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים<sup>15</sup>.
  - בהיעדר גורם מתכלל בעל סמכויות מתאימות וללא היערכות מוקדמת בשיתוף גופי החירום המשיקים, פקע"ר כגוף חירום, בעל היקף כוח האדם הגדול ביותר שגייס מילואים בהיקף של אלפי אנשי מילואים עם פרוץ המלחמה, לא מימש את המשימה באופן מיטבי - לנהל ולתאם את המענה המשולב עבור המפונים במתקני הקליטה ולסייע לרח"ל, למשרדי הממשלה ולרשויות המקומיות לתת שירות מיטבי למפונים שנקלטו בבתי המלון בשעתם הקשה ביותר.
- מצופה כי מפקד פקע"ר יערך להפעלת פקע"ר בעתות חירום במגוון תרחישים, לרבות בכל הנוגע לפינוי אוכלוסייה נרחב. בפרט שניסיון העבר מוכיח כי פקע"ר כגוף חירום נדרש לסייע במגוון מקרי חירום, כגון: בטיפול בחלוקת מזון לתושבים בעת מגפת הקורונה, בפינוי תושבים שנתקעו בסופת שלגים וכיוצא בזה.

**השלכות הליקויים האמורים לעיל הובילו לכך שהשירות שניתן לאוכלוסיית המפונים נפגם, בין היתר בשל חוסר היכולת של הממשלה, משרדיה וגופיה לדאוג לסנכרון ולתיאום הנדרשים בין כל הגורמים המעורבים בטיפול בפינוי, בקליטת המפונים ובשהייתם.**

<sup>15</sup> להרחבה ראו בכרך זה את הפרק "פינוי אוכלוסייה וקליטתה בשלטון המקומי".



**פעילות משרד התיירות בקליטת המפונים** - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את ההתגייסות של משרד התיירות במלחמה לסייע בהתקשרות עם בתי המלון לקליטת המפונים, הגם שמשרד התיירות אינו נושא באחריות לכך על פי תוכנית "מלון אורחים".

## עיקרי המלצות הביקורת

### היעדר הסדרה של הטיפול בעורף במצבי חירום ובפינוי אוכלוסייה

**הסדרה נורמטיבית לטיפול בעורף בחירום** - לנוכח האיום הביטחוני על ישראל ואף שחוק ההתגוננות האזרחית, שהוא התשתית החוקית המרכזית לטיפול בעורף, נחקק לפני מעל ל-70 שנה, בשנת 1951, ובפרט על רקע המלחמה הרב-זירתית<sup>16</sup> במועד הביקורת, ולצד הצורך בהיערכות לאירועי חירום המוניים אחרים כדוגמת אסונות טבע, על הממשלה והעומד בראשה לפעול ללא דיחוי לקדם הסדרה של מענה נורמטיבי רלוונטי ואינטגרטיבי להתמודדות עם מצבי חירום, זאת בהתבסס על פעולות הצמיחה הנדרשות מתוך השבר הגדול שחוללה מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר.

גיבוש המענה הלאומי בחירום מחייב להביא בחשבון את מכלול ההשפעות של אירוע החירום על המדינה, לרבות ההשפעות על הכלכלה, על מערכת החינוך, על הרווחה ועל הבריאות. על ההסדרה הנורמטיבית של המענה בחירום להתגבר על האתגרים הממשיים העומדים בפני המדינה, עליה להיות מכוונת לעתיד ולהיערך לקראת הזדמנויות וסכנות חדשות, שאת חלקן קשה לצפות מראש. מבקר המדינה כבר עמד על כך שעל הממשלה מוטלת אחריות לפעול למען אזרחיה ולהגנה עליהם, ואחריותה הכבדה של הממשלה לציבור אינה מאפשרת לה להתממה. לדברים משנה חשיבות, בייחוד כשמדובר בתחומים מצילי חיים שהיעדר טיפול בהם עלול להוביל לאסון המוני<sup>17</sup>. הסדרה נורמטיבית ברורה תוכל לשפר את יכולת המדינה להתמודד בעתיד עם אירועי חירום, תגביר את אמון הציבור ברשויות המדינה ותמנע מקרים של התנערות מאחריות ואף של אי-מימוש אחריות מצד גופים ושרים ממונים. זאת ועוד, הסדרת הטיפול בעורף תוכל לשפר את יכולת המדינה להתמודד בעתיד עם אירועי חירום, להגביר את אמון הציבור ברשויות המדינה ולמנוע מקרים של "אוזלת יד" והתנערות מאחריות מצד גופים ושרים ממונים בתחום שיש בו כדי הצלת חיים.

16 שבע חזיתות - עזה, לבנון, סוריה, אזור יהודה והשומרון (איו"ש), תימן, עירק ואיראן.  
מבקר המדינה, **דוח מיוחד** (2012), "דוח ביקורת על השרפה בכרמל - דצמבר 2010 מחדלים, כשלים ומסקנות".

**הסדרת מסגרת תקציבית לטיפול בעורף בחירום** - מומלץ כי משרדי הממשלה הרלוונטיים להיערכות לחירום בשיתוף משרד האוצר יגבשו החלטת ממשלה אשר תסדיר מנגנון תקציבי לכל הפחות להיערכות ולתרגול של הטיפול בפניני ובקליטה של האוכלוסייה כחלק מהסדרת הטיפול בעורף, וזאת כדי לוודא שהגורם המופקד על העורף יוכל להוביל ולממש תוכנית לאומית לטיפול בעורף באירועי חירום.

**הסדרת הטיפול בעורף באמצעות גוף מאסדר** - הוצאה לפועל של ההסדרה מחייבת הקמת גוף לאומי מאסדר, שישא באחריות ובסמכות שיהיו מוצהרות ומוסכמות, ושתפקידו יהיה לקבוע מדיניות ארוכת טווח לטיפול בעורף בחירום, להציב סדרי עדיפויות, לגבש ולעצב את המסגרת הארגונית הנחוצה לפעולה, לקבוע מנגנון לניהול אירוע החירום, לקבוע את מסגרת התקציב ואת מקורותיו. ועל כן, בהמשך לדוחות קודמים של מבקר המדינה, לממצאי דוח זה ולאיזמים שבפניהם ניצב העורף במועד סיום הביקורת, מומלץ כי עד להשלמתו של חוק העורף יגבש המל"ל הצעה לעניין הגוף המתכלל ויצג אותה לרה"ם כדי שתספק מענה לכלל הנושאים וליישוב כלל המחלוקות.

## היעדר הסדרה של הטיפול בעורף במצבי חירום ובפניני אוכלוסייה

**תוכניות אופרטיביות לפניני המוני של האוכלוסייה במצבי חירום** - מומלץ כי בשל הצורך להיערך לפניני המוני של אוכלוסייה במלחמה, משרדי הממשלה הרלוונטיים ובהם משרד הביטחון - בשיתוף משרד הפנים ומשרד האוצר - יגבשו ויעדכנו את התוכניות האופרטיביות הנדרשות לפניני לזמן ממושך, לפניני ערים ולמתפנים עצמאית בהתאם ללקחי המלחמה, ויבחנו את ההשלכות על החוסן הלאומי של הפעלת תוכניות אלו בעת מלחמה. על רח"ל להעביר את התוכניות לאישור הממשלה על בסיס הפקת הלקחים מהפניני במלחמת חרבות ברזל, ולוודא שיכללו פניני של כלל היישובים בצפון ובדרום, לרבות פניני של קריית שמונה ושדרות, ושיחייבו את כלל גופי הממשלה כדי להבטיח היערכות ומוכנות מיטבית של משרדי הממשלה למתן מענה במצבי חירום.

**הסדרה של הסמכות והאחריות של רח"ל לאימון משרדי הממשלה והשרים לקראת אירועי חירום** - מומלץ שכל עוד לא הוסדר הטיפול בעורף באופן כולל, תסדיר הממשלה בהחלטתה את סמכויות רח"ל לרבות בכל הנוגע לאימוני משרדי הממשלה והשרים לקראת אירועי חירום, ותחייב את שרי הממשלה החיוניים בעת חירום להשתתף באימונים אלו. עוד מומלץ שרח"ל תדווח לוועדת השרים לענייני העורף על מוכנות משרדי הממשלה על פי התרגילים והאימונים שנערכו.

## אי-הפעלת מערך הקליטה של המפונים במהלך המלחמה

**הסדרה של הטיפול בעורף באמצעות החלטת ממשלה** - כדי להכין את הזירה האזרחית במדינת ישראל להתמודדות עם מצבי חירום, מומלץ כי הממשלה תדון בהקדם בהצעת המחליטים לעדכון החלטת ממשלה "מלון אורחים" ותקבל החלטה כדי לספק מענה מיטבי לקליטת מפונים בעת חירום.

מומלץ כי בראיה צופה פני עתיד, אם תחליט הממשלה לעדכן את החלטתה בעניין "מלון אורחים" באמצעות הקמת גוף בעל סמכות ויכולות אופרטיביות, ותטיל על פקע"ר לשמש כגוף האופרטיבי לניהול תהליך הקליטה, היא גם תקנה לו את הסמכויות המתאימות ובכללן הסמכות לאסוף מידע פרטני על האזרחים המפונים. עוד מומלץ לפקע"ר, כגוף חירום שהנו בעל יכולת נרחבת לגיוס כוח אדם בטווח זמן קצר, להיערך מראש לתרחיש בו יוטל עליו באופן מדי לתת מענה לאוכלוסייה בנסיבות של מצבי חירום.

## פעילות משרד החינוך ומשרד הרווחה בטיפול במפונים במלחמה

**ההיערכות והמוכנות של משרד החינוך למתן מענים חינוכיים לתלמידים המפונים בשעת חירום** - על משרד החינוך והעומדים בראשו להיערך ולתרגל מתן מענים חינוכיים בלתי-פורמליים ופורמליים לתלמידים המפונים לזמן ממושך וזאת בהלימה למציאות של הפינוי שאזרחים רבים חוו ועדיין חווים, וזאת בין היתר כהכנה לתרחיש רעידת אדמה. מומלץ כי משרד החינוך יעדכן את תוכניות המענה שלו כדי לוודא שהן מתאימות לפינוי אוכלוסייה לזמן ממושך שאינו בשל רעידת אדמה, ויפעל למיסוד ולתרגול של תשתית שתאפשר מתן מענים מהירים בחירום כולל תשתית ליצירת שיתופי פעולה עם ארגוני המגזר השלישי, חוזים נצורים שיאפשרו הספקה מהירה של ציוד חינוכי למפונים, תשתית לגיוס מהיר של כוח אדם בהוראה ושיבוצו במוסדות חינוך חליפיים. נוסף על כך מומלץ כי משרד החינוך יגדיר מערכת אחת לניהול נתוני המפונים וצורכיהם ויגבש ויתרגל נוהל לבניית תמונת מצב של תלמידים מפונים על ידי הרשויות המקומיות הקולטות ויקבע את אופן העברתה של תמונת המצב דרך הפיקוח המתכלל לרמת המחוז הקולט ומשם למטה משרד החינוך, וזאת תוך התמקדות בתלמידי החינוך המיוחד. עוד מומלץ כי הנהלת משרד החינוך תגבש תוכנית פעולה להחזרתם של התלמידים המפונים שעדיין נעדרים ממסגרות החינוך ולהשלמת הפערים שנוצרו בלימודי התלמידים המפונים אשר לא נכחו במסגרות החינוך באופן מלא או חלקי.

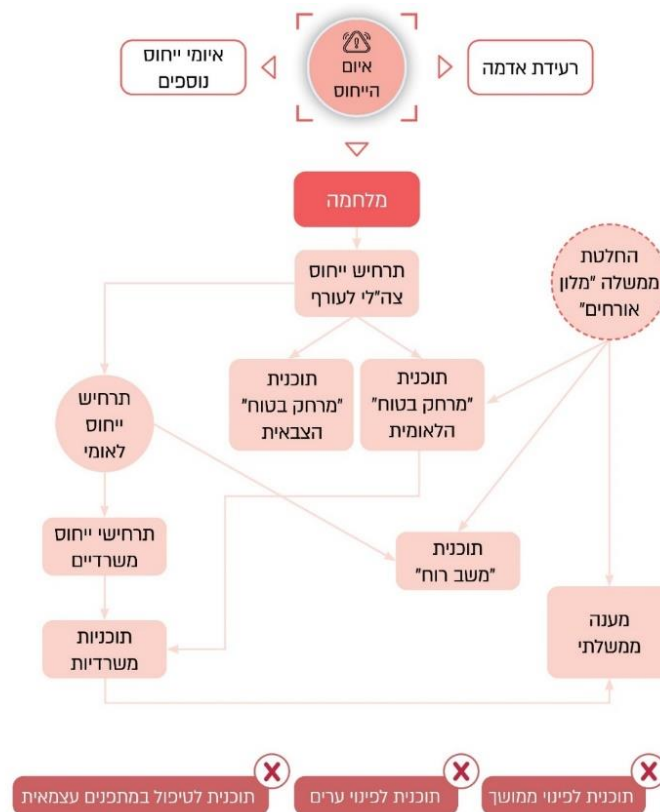
**דיווח למשרד הרווחה בהתאם לחוק הנוער על פגיעות בילדים ובני נוער** - היות שמיעוט הדיווחים על חשש לפגיעה בילדים ובני נוער מפונים עלול לגרום לכך שהנפגעים לא יקבלו את הטיפול המתאים להם סמוך לאירוע הפגיעה וכדי לצמצם את ההשלכות הקשות האפשריות בעתיד, מומלץ כי משרד הרווחה יקבע תהליך סדור להגברת האיתור של פגיעות בילדים ובני נוער במלחמה ודיווח מתאים על כך על פי החוק, יכשיר ויטמיע את התהליך בקרב העו"סים שאמורים לעסוק במצבי חירום אלו.

**תוכניות הטיפול של משרד הרווחה ומשרד החינוך בבני נוער בסיכון בעת המלחמה** - מומלץ כי משרדי הרווחה והחינוך יגבשו כלים לעידוד השתתפות בני הנוער המפונים שעלולים להיות בסיכון גבוה בשל הנסיבות והטראומות שהם חוו במלחמה, דבר שיאפשר טיפול מיטבי בהם; וכן יודא כי בני הנוער שהיו בסיכון טרם מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ימשיכו את השתתפותם בתוכניות הקיימות ככל שניתן או ישולבו בתוכניות אחרות מתאימות.

**ההיערכות והמוכנות של משרד החינוך ומשרד הרווחה לפינוי אוכלוסייה לטווח ארוך - מומלץ** 

כי משרד החינוך ומשרד הרווחה ייערכו באופן מיטבי לפינוי אוכלוסייה לטווח הארוך במצבי חירום ויבטיחו מענה לכלל האוכלוסיות שעלולות להידרש לקבלת השירותים במצב חירום. כן מומלץ כי יקימו מערכת לניהול הנתונים בחירום שתוכל לשאוב נתונים מהמערכות הקיימות ותפיק נתונים אמינים ומזוהים כדי לסייע לאוכלוסייה בשעת משבר.

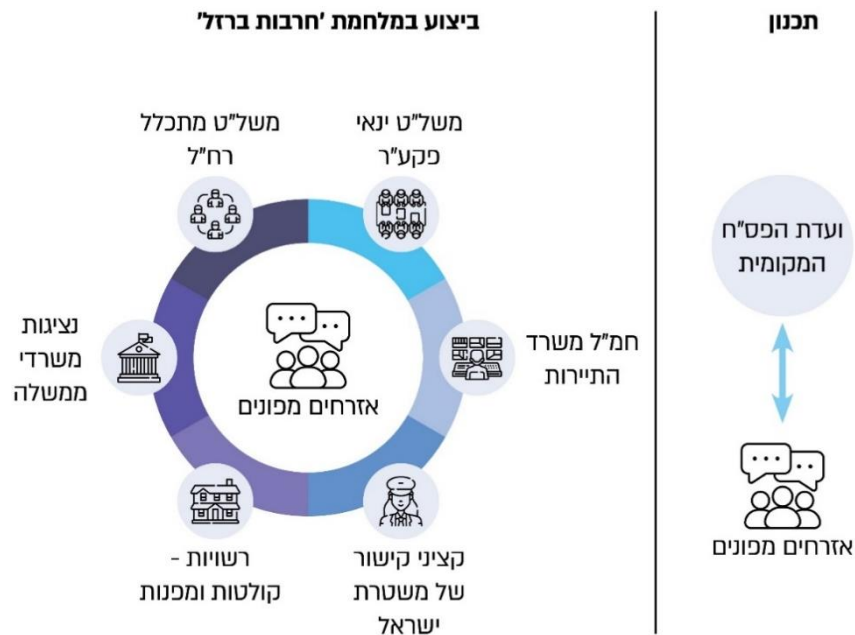
### אי-הבהירות לגבי הסמכות והאחריות של גופים העוסקים בטיפול בעורף במצבי חירום להפעלת תוכניות לפינוי ולקליטה של האוכלוסייה



A - B מהווה את הבסיס ל-B

X - אין תוכניות מאושרות

## איסוף הצרכים מהמפונים - פערים בתכנון מול ביצוע וריבוי גופים שעסקו בנושא במלחמה



## טענות שהעלו מפונים במסגרת שיתוף ציבור שערך משרד מבקר המדינה

"אני גם לא הולכת ללימודים. מחנוכה לא הייתי... אני לא בחדר עם הורים שלי, אני עם דודה של אימא שלי, ולא כל כך אכפת לה מה אני עושה..."

"

"יש הרבה ילדים שמתחילים לשתות אלכוהול כדי לברוח מהמציאות הקשה שיש פה. יש כאלה ששותים כל יום".

## סיכום

החלטת הממשלה על פינוי אדם מביתו משום שהמדינה אינה יכולה לספק לו את הביטחון הפיזי הנדרש כדי להמשיך לחיות בו, מחדדת את מחויבותה של הממשלה לספק לאזרחים שירות איכותי ככל שניתן במקום שאליו פונו שלא מרצונם. נוסף על הפינוי של תושבים מביתם, שיזמה הממשלה, התפנו עצמאית מרצונם עוד תושבים רבים שחשו סכנה ממשית לחייהם במקום מושבם.

ממצאי הביקורת מצביעים על תמונה עגומה של כשל מערכתי של גופי החירום פס"ח ורח"ל בהיערכות לקליטה של האוכלוסייה בתרחישי חירום שונים; במתן שירותים של משרד החינוך והרווחה שלא היו מיטביים לאוכלוסיות הפגיעות ביותר בחברה הישראלית ובפרט לילדים ולבני נוער בסיכון ולתלמידים עם צרכים מיוחדים, באי-הפעלה של מערך פס"ח על ידי שר הפנים ומנכ"ל משרדו לקליטת המפונים במלחמה; וכן באי-היכולת של הממשלה להסדיר את התיאום הנדרש בין כל הגורמים המעורבים בטיפול בשהיית המפונים והמתפנים.

הסדרה נורמטיבית של הטיפול המערכתי בעורף מותנית בכמה גורמים - בקביעת הגורם המופקד על ניהול החזית האזרחית בשגרה ובחירום, המוסכם על הגורמים שעוסקים בעורף, שהוקנו לו סמכות ואחריות "מקצה לקצה" להתארגנות, להיערכות ולמוכנות וכן לביצוע באירועי חירום; בהסדרת מנגנון תקציבי שיקבע את מקורות התקציב ואת סדרי העדיפות התקציביות של משרדי הממשלה השונים, האמונים על הטיפול בעורף, וזאת כדי להבטיח לאדם שיופקד על העורף להוביל ולממש את התוכנית הלאומית לטיפול בעורף באירועי חירום, ובהסדרה ברורה של מעמד הרשויות המקומיות כגופים המשמשים אבן יסוד בטיפול באזרחים במצבי חירום.

מבקר המדינה מדגיש כי בעיתות מלחמה, בייחוד כאשר שוררת עמימות ואי-בהירות בנוגע לתחומי האחריות והסמכות, ובהיעדר תוכניות או נהלים ונושאים ש"נופלים בין הכיסאות" כפי שאירע בתקופת המלחמה, על הגופים הממלכתיים המובילים לנקוט גישה מבצעית, ארגונית, ערכית ומרחיבה של קבלת אחריות - ההפוכה מגישה מצמצמת; זהו המבחן החשוב של מנהיגות ומצביאות.

סוגיית העורף היא סוגיה מרכזית בביטחון הלאומי של מדינת ישראל. לכן, נוכח האיום הנמשך על ביטחונו של העורף וכדי להבטיח היערכות מיטבית לטיפול בעורף בשגרה ובחירום, יש ליצור שפה משותפת להכנת העורף לעתות חירום, להסדיר את האחריות והסמכות של הגופים הפועלים לטיפול בעורף ולניהולו, ובפרט לפינוי ולקליטה של האוכלוסייה לתקופה ממושכת ולמתפנים עצמאית, ולקבוע תוכנית לאומית ממשלתית ובכללה מנגנון תקציבי שניתן יהיה לממשה בעת חירום. מתקפת הטרור החמורה והמזעזעת בשבעה באוקטובר והמלחמה הארוכה והמתמשכת שגבתה קורבנות רבים, מחייבות את ממשלת ישראל לממש את אחריותה ולקדם ללא דיחוי נוסף את הסדרת הטיפול בפינוי ובקליטה של האוכלוסייה בעת חירום.