

פרק א'

מהלך האירועים, הנורמות והזופים המבוקרים

גופן הכותרת מעוצב בכתב ידו של סרן **שילה ראובברגר** ז"ל, אשר נפל בשבעה באוקטובר. שילה האמין בעשייה למען האחר והתנדב בעמותות שונות. בבוקר שבעה באוקטובר שילה לחם עם חייליו והציל את מוצב מו"פ דרום ואת היישובים הסמוכים לו.

מהלך האירועים, הנורמות והגופים המבוקרים

בבוקר יום שבת, חג שמחת תורה, שבעה באוקטובר 2023, חוותה מדינת ישראל התקפה רצחנית בהיקף חסר תקדים. ההתקפה החלה בירי כבד של אלפי רקטות על דרום הארץ ומרכזה, ובחסות מטחים אלו חדרו כ-5,500 מחבלים לבסיסי צה"ל, לערים וליישובים בנגב המערבי (יישובי עוטף עזה)¹, פגעו, רצחו ואנסו אלפי אזרחים. בעקבות כך החלה מלחמת חרבות ברזל².

ביום ההתקפה (להלן - מתקפת הטרור) בשעה 8:00 בבוקר הכריז שר הביטחון דאז על מצב מיוחד בעורף³ עד מרחק של 80 ק"מ מגבול רצועת עזה. בשעה 18:00 באותו היום הודיע השר לביטחון לאומי למפקח המשטרה כי הוא מכריז על אירוע חירום אזרחי במדינה כולה⁴, למעט ברדיוס של 0 - 80 ק"מ מרצועת עזה, שכאמור הוכרז שקיים לגביו מצב מיוחד בעורף. בשעה 21:00 החיל שר הביטחון את המרחב שבו קיים המצב המיוחד על שטח המדינה כולה. ב-8.10.23 החליטה הממשלה בהחלטה 941 להאריך את תוקף הכרזת שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף. בהמשך לכך קיבלה הממשלה, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, שורה של החלטות להארכת תוקף ההכרזה מעת לעת עד מרץ 2025, תוך שינוי היקף תחולתה בחלק מהתקופה. ב-2.3.25 החליטה הממשלה להאריך את ההכרזה על מצב מיוחד בעורף תוך צמצומה, כך שתחול רק בשטח מסוים הכולל אזורים בדרום המדינה הסמוכים לרצועת עזה, וזאת עד 1 באפריל 2025.

נוכח ההתקפות שאירעו מפרוץ המלחמה ומול איומים של התקפות נוספות, הן בגבול עם רצועת עזה והן בגבול עם לבנון (להלן גם - גבול הצפון או גזרת הצפון), הממשלה קיבלה שורת החלטות בעניין פינוי אוכלוסייה מ-15 יישובים מהדרום ומהצפון.

¹ יישובים הרחוקים עד 7 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה ויישובים נוספים באזור, שנקבעו בהחלטות הממשלה 950 מ-12.10.23 ו-988 מ-23.10.23 ומוגדרים יישובי קו עימות.

² ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) הכריזה על מלחמה החל ביום 7.10.23 ובהתאם לכך אישרה נקטת פעולות צבאיות משמעותיות מכוח סמכות הממשלה לפי סעיף 40(א) לחוק -יסוד: הממשלה, אשר הואצלה לוועדה לפי סעיף 40(א) לחוק יסוד: הממשלה וסעיף 6 לחוק הממשלה, התשס"א-2001.

³ מצב משפטי המוכרז בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, עקב כך שהממשלה משוכנעת כי קיימת סבירות גבוהה שתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית. בתקופה זו מסורה הסמכות לצה"ל להנחות את האוכלוסייה כולה או חלקים ממנה בכל הוראה הנדרשת להצלתם או לשמירתם על חיי אדם או של רכוש, ובכלל זאת הוראה בדבר ביטול לימודים במוסדות חינוך, מתן הנחיה בדבר חובת שהייה בבתיים או במקלטים, הגבלות על קיום אירועים והתכנסויות רבי-משתתפים ועוד. המשמעות למשק היא שבכל מקום אשר בו הוכרז מצב מיוחד בעורף, מוכרזת באופן אוטומטי "תקופת הפעלה" של משק לשעת חירום (מל"ח). אם הוכרז מצב מיוחד בעורף, ויש אפשרות לפגיעה במתן שירותים קיומיים לאוכלוסייה המצויה בשטח שעליו חלה ההכרזה, או שבמערך הייצור או האספקה למתן שירותים קיומיים עלולים להיגרם תקלות או מפגעים ממשיים, ניתן להכריז בצו שההוראות הנוגעות לקריאה לשירות עבודה יחולו בשטח שעליו חלה ההכרזה. ראו רשות החירום האזרחית, **מילון מונחי חירום** (אוגוסט 2021) (להלן - **מילון מונחי חירום**).

⁴ מתוקף סמכותו להכריז על מצב חירום אזרחי בהתאם לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971.

בגזרת הדרום פונו יישובים המרוחקים 0 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה (להלן עבור כלל הרשויות המקומיות שמהן פונו תושבים - רשויות מפונות). מפונים מיישובים אלו נחלקו קטגורית לשתי קבוצות: מפונים מזירות הלוחמה ביישובים הסמוכים לגבול רצועת עזה, שבתחום המועצות האזוריות⁵, שבינם נהרס כליל ולא יוכלו לחזור אליו במשך תקופה ארוכה⁶, ומפונים מיישובים אחרים ובכלל זה העיר **שדרות**, שעזבו את ביתם בהתראה קצרה ושבּוּ אליו במהלך שנת 2024. כמו כן, הפינוי כלל פינוי אוכלוסיות ייעודיות בעיר **אשקלון** לתקופה קצובה. העיר **אופקים** לא נכללה בתוכניות המדינה לפינוי תושבים בעקבות מלחמת חרבות ברזל, והעירייה פינתה תושבים מהעיר לצורך ריענון במימון העירייה, משרד הפנים ותרומות. בגזרת הצפון פונו יישובי קו העימות הצפוני המרוחקים 0 - 3 ק"מ מגבול הצפון, ובכללם העיר **קריית שמונה**. נכון למאי 2025, מקצת מהתושבים המפונים בגזרת הצפון שבו לבתיהם, והאחרים היו צפויים לשוב עד יולי 2025. תושבי הרשויות המפונות פונו מבתיהם (להלן - המפונים) בהחלטת גורמים מוסמכים (ממשלת ישראל, משרד הביטחון, צה"ל) ובהמשך להחלטות הממשלה, כמפורט להלן.

על פי נתוני רשות החירום הלאומית (להלן - רח"ל), בהתבסס על הנתון הראשוני שנכלל בהחלטות הממשלה, המעודכן ל-22.10.23, מספר המפונים מהדרום ומהצפון היה כ-115,000 תושבים⁷. המפונים עברו לפתרונות דיור זמניים - בתחומי השיפוט של רשויות מקומיות אחרות, שסיפקו שירותים שונים למפונים בתחומי שיפוטן (להלן גם - רשויות קולטות). פתרונות הדיור למפונים כללו דיור במלונות, באכסניות ובדירות אירוח⁸ (להלן - מלונות או מתקני אירוח) באמצעות התקשרות עם המדינה ובמימון ישיר שלה (להלן - מפונים במלונות). מי שפונה בהחלטת המדינה למקום לינה שאינו במימון המדינה אלא למקום שאיתר באופן עצמאי (להלן - מפונים בקהילה), היה זכאי לקבל, באמצעות המוסד לביטוח לאומי, דמי השתתפות בהוצאות בהתאם לתחשיב שקבעה הממשלה (להלן - מענק אכלוס)⁹.

⁵ בהתאם לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] וצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950, במועצות האזוריות חל מבנה דו-רובדי בכל הנוגע ליחס שביניהן לבין הוועדים המקומיים שבתחומן. הרובד העליון הוא המועצה האזורית, אשר משמשת כדרג השלטוני העליון של האזור ומופקדת על ניהולם של היישובים שבמסגרתה. הרובד התחתון הוא הוועדים המקומיים ביישובים, אשר לכל אחד מהם תחום שיפוט נפרד - בשטחי היישוב בלבד. ראו בעניין זה: משרד הפנים, **הנבחר והשלטון הדו-רובדי במועצה האזורית 2018** (אוקטובר 2018).

⁶ אוכלוסיית מפונים זו יועדה להיות בטיפול פרטני של מינהלת תקומה, גוף ייעודי שהוקם מכוח החלטת הממשלה 980 (19.10.23), ועליו הוטלה האחריות והסמכות לניהול וביצוע של פעולות לשיקום ולחיזוק של "חבל התקומה" ושל אוכלוסייתו באופן מהיר, בטוח ומיטבי בטווח המיידי, הבינוני והארוך. ראש המינהלה כפוף לראש הממשלה. מינהלת תקומה הוקמה לתקופה של חמש שנים. להרחבה ראו מבקר המדינה, **דוח ביניים מיוחד - הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר** (2025).

⁷ יצוין כי במועדים סמוכים מסרה רח"ל נתונים שונים.

⁸ על פי הסכמים שונים שחתמה מדינת ישראל, בהגדרה זו נכללים מלונות, מתקני אירוח כפרי (צימרים), דירות אירוח לטווח קצר וכן "מתקן אכסון אחוד", שהוא מתקן אכסון שאינו מתקן אכסון מלונאי וכולל לפחות 11 יחידות אירוח המרוכזות במבנה או במספר מבנים סמוכים או באזור גיאוגרפי תחום, הנסמכים על שטחים ציבוריים אחודים. המתקן הוא בבעלות גורם אחד, שפעילות האירוח בו מנוהלת על ידי גוף ניהולי אחד, ומיועד לספק לציבור אורחים בלתי מסוים ומתחלף שירותי לינה, יחד עם שירותים נלווים או בלעדיהם, בתמורה, ולפרקי זמן קצובים, - לרבות אכסניות נוער, מעונות סטודנטים, מדרשות, ישיבות, אולפנות, דירות בקיבוצים, חאנים ובתי ספר שדה.

⁹ סכום המענק נקבע, בין היתר, בהתאם לתאריך הפינוי של כל יישוב ובהתאם למספר הנפשות במשפחה, בחלוקה לקטינים ובגירים. תחשיב מענק האכלוס: 200 ש"ח ליום עבור מבוגר ו-100 ש"ח ליום עבור ילד, במכפלה של מספר הימים שבהם התגוררו המפונים במקום שאינו במימון המדינה, היינו מלונות (ראו היתר מס' 1000/2024, ת"ת, 2024, 10.10.23). קבלת מענק האכלוס תותנה בהגשת טופס הצהרה באתר המרשות של המוסד לביטוח לאומי (ראו <https://www.btl.gov.il/HaravotBarzel1/MankIclosHB/Pages/MankIclos.aspx>).

ניתן להעריך לפי נתוני מערכת אמו"ן (איחוד, מידע ונתונים), שפיתח מערך הדיגיטל הלאומי¹⁰, כי בתחילת נובמבר 2023 היה מספר המפונים במלונות כ-93,800 נפש ומספר המפונים בקהילה - כ-35,380 נפש (סה"כ כ-129,180). מספר המפונים ששהו במלונות הלך וירד, ובסוף ינואר 2024 היו, לפי נתוני המערכת, 47,196 מפונים במלונות ו-75,428 מפונים בקהילה.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2025 כי לא קיים ממשק נתונים רשמי בין מערכת אמו"ן למערכות פיקוד העורף, וכי פיקוד העורף העביר באופן חד-פעמי למערך הדיגיטל הלאומי את הנתונים שהוזנו במערכת תיבת נח¹¹, כדי שיזין אותם במערכת "יחד".

נוסף על המפונים שנדרשו להתפנות מביתם בעקבות החלטות הממשלה, השתכנו ברשויות הקולטות גם תושבי רשויות מקומיות מאזור הדרום או הצפון שלא נכללו בהחלטות הממשלה לפינוי, אולם בשל קרבת הרשויות לחזית הלחימה הם התפנו מביתם ביוזמתם ובאופן עצמאי למקום שבחרו, ולא ניתנה להם הנחיה כזאת מטעם הגורמים המוסמכים (להלן גם - מתפנים עצמאית). תושבים אלו לא היו זכאים למימון שהותם במלונות או במתקני אירוח וגם לא למענק אכלוס. עם זאת, הרשויות הקולטות סיפקו גם להם שירותים שונים¹². מספרם הכולל המדויק של המתפנים עצמאית אינו ידוע. על פי נתוני משרד הפנים, 90 רשויות מקומיות דיווחו באוקטובר 2023 על קליטת מפונים ומתפנים עצמאית¹³, ומספרם המדווח הכולל עמד על כ-200,000 איש. לפי נתוני מערכת אמו"ן, בתחילת נובמבר 2023 מספרם של המתפנים עצמאית הוערך ב-116,590 נפש והמספר הכולל של המפונים במלונות ובקהילה והמתפנים עצמאית עמד על כ-246,000 נפש. לפי מערכת "יחד", שהוקמה במלחמת חרבות ברזל כדי לאגם את נתוני המפונים והמתפנים¹⁴, בשלושת החודשים שלאחר שבעה באוקטובר (משבעה באוקטובר 2023 ועד שבעה בינואר 2024) פונו והתפנו מיישובי הדרום והצפון כ-210,000 איש.

בתרשים להלן מוצגות מגמות התפלגות המפונים והמתפנים העצמאית לפי סוגים (מפונים במלונות, מפונים בקהילה, מתפנים עצמאית), על פני התקופה, מסוף אוקטובר 2023 עד סוף יוני 2024, לפי נתוני מערכת אמו"ן.

מבוגר יהיה 150 ש"ח ליום, ובהחלטה מאוחרת יותר סכום זה הועלה ל-200 ש"ח ליום עבור מבוגר (החלטות ממשלה 975 ו-988 בהתאמה. ראו פירוט בהמשך).

מערכת זו שואבת נתונים מבסיסי מידע שונים ובהם, ובאמצעותה הוצג לגופי הממשל מידע הנוגע להיבטים שונים הקשורים למלחמת חרבות ברזל, ולא רק בנושא הפינוי. כך למשל, נכלל בה מידע על מספר החטופים, על פצועים ועל התרעות לירי רקטות וטילים. נתוני המערכת לקוחים גם ממערכת "יחד" (ראו הסבר להלן).

מערכת דיגיטלית שפותחה על ידי פיקוד העורף עבור משרד הפנים לשימוש מערך פינוי, סעד, חללים (פס"ח) שבאחריותו, שנועדה לרישום נקלטים במתקני קליטה ולסיוע בניהול המתקן. בפועל המערכת הופעלה בזמן המלחמה על ידי פיקוד העורף וזאת למשך תקופה קצרה. ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "מערכות תקשוב לתכלול לאומי של מידע לטיפול במפונים לפני פרוץ המלחמה ובמהלכה".

כמפורט בהמשך דוח זה.

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, ללא הבחנה בין מפונים למתפנים עצמאית.

מערכת ממוחשבת שפותחה על ידי מערך הדיגיטל הלאומי, בהנחיית מנכ"ל משרד רה"ם, במטרה לתת למוסדות המדינה מידע על המפונים ועל צורכיהם. ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "מערכות תקשוב לתכלול לאומי של מידע וטיפול במפונים לפני פרוץ המלחמה ובמהלכה".

10

11

12

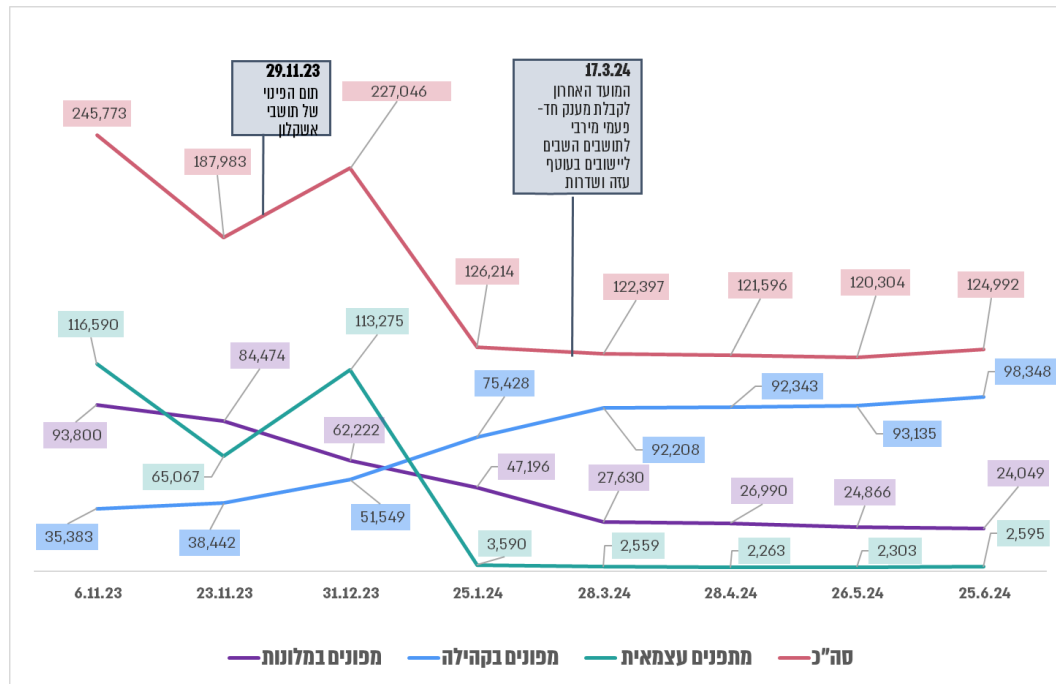
13

14

אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה
מהלך האירועים, הנורמות והגופים המבוקרים

תרשים א1: התפלגות המפונים במלונות ובקהילה והמתפנים עצמאית בחודשים נובמבר 2023 עד יוני 2024



על פי נתוני מערכת אמו"ן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
יצוין כי לא כל תושבי אשקלון פונו, אלא רק האוכלוסיות שהוגדרו כזכאיות על פי החלטת ממשלה 978 (ראו פירוט להלן):
קשישים ומחוסרי עורף משפחתי יציב; ומחוסרי מיגון.

בשולי הדברים, אך לא בשולי חשיבותם, נכון לציון בהקשר של המעורבות בפינוי את תרומתם של המתנדבים וארגוני החברה האזרחית. פעילות התנדבות ומעורבות חברתית הן בבחינת משאבים חברתיים רבי-חשיבות לחברה הישראלית, הנדרשת 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 בודדים, היו הראשונים להגיב למתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, והמשיכו לתת מענה לצרכים המתפתחים והנערכים של אוכלוסיות שונות בתרומה בכסף ובעין - לנפגעים ולמשפחותיהם, לאנשי כוחות הביטחון, למפונים ולמתפנים ולכלל הציבור בישראל¹⁵.

חגי כץ, גליה פיט ואסנת חזן, **נותנים בגדול - סולידריות של ישראלים במלחמת "חרבות ברזל": זהות, עמדות והתנהגות**, המכון למשפט ופילנתרופיה - אוניברסיטת תל אביב. מסמך זה הוא דוח מסכם של חמישה סקרים שנערכו במהלך 13 השבועות הראשונים למלחמה ובו מוצגת, בין היתר, מגמת הנתניה לאורך השבועות הנסקרים ובהשוואה לשנים קודמות.

נוכח הפינוי חסר התקדים בהיקפו של מאות אלפי תושבים מצפון הארץ ומדרומה וקליטתם בעשרות רשויות מקומיות ברחבי הארץ, משרד מבקר המדינה ביצע ביקורת על היבטים שונים של הנושא, בשים לב לתנאים הקשים שבמסגרתם פעלו הגורמים השונים, לאתגרים הרבים שעמדו בפניהם, לנטל האחריות שנשאו בו הרשויות המפונות והקולטות כאחד ולמסירות הרבה של עובדי ציבור רבים שפעלו לטובת המפונים, שחלקם פונו מאזורי תופת, וזאת כדי להצביע על ליקויים ולהביא לתיקונם ולהפקת לקחים. זאת מתוך תקווה שלא יהיה בכך צורך ותתגשם נבואת הנביא מיכה "וישבו איש תחת גפנו ותחת תאנתו" (מיכה ד', 4).

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2023 עד יולי 2024 בדק משרד מבקר המדינה את הפינוי והקליטה של אוכלוסייה בעקבות מלחמת חרבות ברזל. הביקורת נעשתה ב-13 רשויות מקומיות שהיה בהן פינוי של תושבים¹⁶: העיריות **אופקים, אשקלון, קריית שמונה ושדרות**; המועצות המקומיות **מטולה ושלומי**; והמועצות האזוריות **אשכול, הגליל העליון, חוף אשקלון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל**; וכן ב-14 רשויות שקלטו בתחומיהן מפונים: העיריות **אילת, הרצליה, חיפה, טבריה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו**; המועצה המקומית **זיכרון יעקב**; והמועצות האזוריות **חוף הכרמל, מטה יהודה, עמק הירדן ותמר**. בדיקות השלמה נעשו ברשות החירום הלאומית (להלן - רח"ל) שבמשרד הביטחון, בפקוד העורף (להלן - פקע"ר), במשרד הפנים, במשרד החינוך, במשרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן - משרד הרווחה) ובמשרד התיירות.

במסגרת הביקורת נבדקו היערכות הרשויות המקומיות לפינוי ולקליטה של תושבים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל; הליכי הפינוי והקליטה מפרוץ המלחמה; מתן שירותים למפונים - שירותים בסיסיים ומידיים ושירותי חינוך ורווחה; והסיוע הכלכלי לרשויות המפונות והקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה.

מפרוץ המלחמה, צוותי ביקורת, בראשות מבקר המדינה ובהנחייתו, קיימו באופן שיטתי סיורים רבים בשטח וערכו פגישות עומק עם גורמי מקצוע ועם קהילות המפונים מהדרום ומהצפון במלונות ברחבי הארץ. זאת כדי ללמוד על מצב הטיפול בהם ולהעניק סיוע ככל שהיה אפשרי. במסגרת זו בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023 ביקרו נציגי משרד מבקר המדינה במלונות שבהם שהו מפונים. הביקור הראשון נערך כשבועיים לאחר פרוץ המלחמה, ב-22.10.23. בסך הכול נערכו 20 ביקורים, כל ביקור במלון אחד או שניים. המלונות נמצאו בתחומי הרשויות הקולטות שנבדקו: העיריות **אילת, הרצליה, חיפה, טבריה, ירושלים, נתניה ותל אביב-יפו**; המועצה המקומית **זיכרון יעקב**; והמועצות האזוריות **חוף הכרמל, עמק הירדן ותמר**. כן נערכו ביקורים במלונות שבתחומי עיריית **רעננה**, המועצה המקומית **מגדל** והמועצות האזוריות **גולן, מגילות ים המלח ועמק יזרעאל**, אשר לא נבדקו בביקורת. במלונות שהו מפונים מיישובי הדרום והצפון. בשניים מהמלונות שהו רק מתפנים עצמאית. ביקורים נוספים במלונות נערכו על ידי מבקר המדינה וצוותים נוספים ממשרד מבקר המדינה.

¹⁶ בסך הכול היו 15 רשויות מקומיות שהיה בהן פינוי תושבים. המועצות האזוריות המפונות שער הנגב ושדות נגב לא נכללו בביקורת זו.

כמו כן, בחודשים פברואר - מרץ 2024 ערך משרד מבקר המדינה מפגשים של קבוצות מיקוד¹⁷ מקרב אוכלוסיית המפונים מהדרום ומהצפון שנקלטו בעיריות **טבריה, נתניה ורמת גן** ובמועצות האזוריות **עמק הירדן ותמר**.

כחלק מהבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בנושא פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות ביצע המשרד, במקביל, ביקורת בנושא "קליטת אוכלוסייה שפונתה במלחמת חרבות ברזל והטיפול בה על ידי גופי הממשלה".

המסגרת הנורמטיבית להיערכות הרשויות המקומיות לעיתות חירום ולפינוי אוכלוסייה וקליטתה

פינוי אוכלוסייה יכול שיעשה בשל "פעולות איבה שפגעו או עומדות לפגוע במרכזי אוכלוסייה, בשל אסון טבע, אסון אקולוגי או כל מצב המחייב פינוי מאורגן של אוכלוסייה¹⁸". ההחלטה על פינוי מאורגן של אוכלוסייה היא בסמכות הממשלה, ובמסגרתה נקבעים זהות הגורם המפנה, האזור שיפונה ושיטת הפינוי, לרבות קביעת המקומות המיועדים לקליטת המפונים (להלן - יעדי הקליטה). בהיעדר אפשרות מעשית לכנס את הממשלה, אפשר שאת ההחלטה על הפינוי יקבלו דרגים ממשלתיים שונים. כשנשקפת סכנת חיים ברורה ומיידית, רשאי לקבל את ההחלטה מפקד בכיר בשטח מטעם צה"ל או משטרת ישראל (להלן - פינוי דחק)¹⁹.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי פינוי דחק מתבצע במצב שבו נשקפת סכנה חמורה וברורה, ונדרשת הצלת חיים באופן מידי, כשאין שהות מספקת לדרג המדיני לקבל החלטה. במצב דברים זה צה"ל פועל על פי התוכניות הלאומיות הקיימות.

מתן מענה בשעת חירום לקליטת אוכלוסייה מפונה כולל אספקת מקום מגורים זמני (להלן - מתקני קליטה); מענה עד להחזרתה לביתה או עד להסדרת פתרון מגורים שהוא תחליף קרוב למגורי קבע, במקרה של פינוי לתקופה ממושכת; אספקת צרכים בסיסיים נוספים כגון כלכלה ומתן שירותי עזר שונים, המאפשרים לקיים אורח חיים וחיי משפחה תקינים ככל האפשר; מענה עד לביסוס עצמאותה של האוכלוסייה בחזרה; שירותים שיקומיים ושירותים הניתנים בשגרה כגון חינוך ורווחה.

למשימה הלאומית של פינוי אוכלוסייה וקליטתה שותפים גורמים רבים. בין אלו משרדי ממשלה ובפרט משרד הביטחון, לרבות רח"ל, ומשרד הפנים, לרבות אגף הרשות העליונה לפס"ח (פינוי, סעד, חללים), וכן

¹⁷ קבוצת מיקוד היא כלי מחקר איכותני של איסוף נתונים, המבוסס על שיחה עם כמה משתתפים המייצגים אוכלוסייה מוגדרת. כל קבוצה קיימה דיון קבוצתי מונחה, שנמשך כשעתיים, בהשתתפות חמישה עד עשרה משתתפים.

¹⁸ החלטת הממשלה 4877, "מלון אורחים" - פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים" (6.7.12).

¹⁹ החלטת "מלון אורחים"; משרד הפנים, הרשות העליונה לפס"ח, **תורת הפס"ח** (2023) (להלן - תורת הפס"ח) (ראו הסבר להלן); תוכנית "מרחק בטוח הצה"לית".

משטרת ישראל, צה"ל לרבות פקע"ר והרשויות המקומיות. פינוי וקליטה של אוכלוסייה הם תהליכים מורכבים, בין היתר בשל ריבוי הגורמים המעורבים בו.

גופי השלטון המרכזי הפועלים במצבי חירום ומעורבים בפינוי וקליטה של האוכלוסייה

רשות החירום הלאומית (רח"ל)

רח"ל הוקמה על פי החלטה ב/43 של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מ-19.12.07, כחלק מיישום לקחי מלחמת לבנון השנייה, כגוף מטה ליד שר הביטחון, שמטרתו לסייע בידו לממש את אחריות-העל לטיפול בעורף בכל מצבי חירום²⁰. תפקידה של רח"ל בשגרה כוללים גיבוש תפיסות ההפעלה למצבי חירום בעורף ותוכניות עבודה אינטגרטיביות שנתיות ורב-שנתיות להיערכות העורף; היא משמשת גם כמערך משק לשעת חירום ארצי (ראו להלן)²¹; שבראשו עומד שר הביטחון, ותפקידה לתכנן את הפעולות הנדרשות במצבי חירום ולתאם בין כלל המשרדים, הגופים הייעודיים, המערכות הלאומיות והרשויות המקומיות העוסקים במוכנותו של המרחב האזרחי ובהכנתו, להנחותם ולבקרם²². זאת כדי להבטיח את רציפות התפקוד של המדינה במצבי משבר וחירום שונים, כולל מצב של חירום בעורף כתוצאה ממלחמה ולאפשר שגרת חיים תקינה בעורף בעת חירום. תפקיד רח"ל במצב חירום על פי החלטה ב/43 הם, בין השאר, להפעיל את חדר המצב במשרד הביטחון לטיפול במצבי החירום בעורף; להכין ולהציג לשר הביטחון את תמונת מצב העורף הלאומית, לרכז עבודת מטה לצורך קבלת החלטות לגבי העורף ולבקר את ביצוע ההחלטות; ולהמליץ לשר הביטחון על תוכניות פעולה ועל סדרי עדיפויות להפעלת המאמצים בעורף ברמה הלאומית.

באוקטובר 2021 הכינה רח"ל את "תפיסת יסוד: המענה לאירועי חירום במרחב האזרחי של מדינת ישראל" (להלן - תפיסת היסוד). תפיסה זו נכתבה במטרה שתשמש מצפן לפעילותם של משרדי הממשלה, הארגונים והגופים השונים במדינה האמונים על פעולה במצבי חירום, וכדי שתשמש שפה משותפת ואחודה בתורה, בבניית המוכנות, בתכנון תוכניות שייתנו מענה למצבי חירום ובתגובה לאירועי חירום. הגישה שהוצגה במסמך תפיסת היסוד מחייבת את כלל הגופים והארגונים בכל הרמות ודרגי הפעילות ובכל תחומי העשייה.

מערך מל"ח

מערך משק לשעת חירום (להלן - מל"ח) הוא גוף בין-משרדי שהוקם על פי החלטת ממשלה מ-1955, בכדי להבטיח את הפעלת המפעלים החיוניים ולדאוג לאספקה ומתן שירותים קיומיים לאוכלוסייה בעורף

²⁰ החלטת ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי ב/43 (19.12.07). ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 70ג** (2020), "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב", עמ' 1 - 38 (להלן - דוח ביקורת המעקב מ-2020 בנושא היערכות להגנת העורף).

²¹ החלטת ממשלה 706, "שילוב מטה מל"ח (משק לשעת חירום) ארצי ברשות החירום הלאומית (רח"ל)" (23.8.09).

²² מבקר המדינה (2018), **דוח ביקורת מיוחד - מוכנות המדינה לרעידת אדמה - תשתיות לאומיות ומבנים** (2018).

בשעת חירום; להכין את הרשויות המקומיות - האחראיות כל אחת בתחום שיפוטה להתמודדות עם מצבי חירום ולהיערך לטיפול באוכלוסייה המפונה. המערך כולל את ועדת מל"ח העליונה (להלן - ומ"ע), שהיא ועדה ברמה הארצית-הלאומית. מלבד ועדה זו יש ועדות מל"ח ברמה המחוזית וברמה המקומית וכן רשויות ייעודיות לשעת חירום במשרדי הממשלה, ובהן הרשות העליונה לפס"ח. בראש ומ"ע עומד ראש רח"ל כממלא מקום קבוע של שר הביטחון בתפקידו זה, וחברים בה המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה, נציגים בכירים מהמטה הכללי של צה"ל וממשטרת ישראל, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, יו"ר מרכז השלטון האזורי ומנכ"ל הסוכנות היהודית. לצד הוועדה פועל מטה מל"ח ארצי, שתפקידו להנחות את גופי מערך מל"ח ולתאם ביניהם לפי המדיניות של ומ"ע והממשלה²³. ב-2009 הוטמע מטה המל"ח הארצי ברח"ל²⁴.

החלטת הממשלה 1716, "תכנון המשק החיוני של המדינה לשעת חירום והפעלתו בשעת חירום" מיולי 1986 (להלן - החלטת הממשלה 1716) עוסקת באחריות של מערך מל"ח, ובכללו הרשויות הייעודיות לשעת חירום, והפעלתו בשעת חירום.

פיקוד העורף (פקע"ר)

חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א), מגדיר התגוננות אזרחית כ"אמצעים הנקוטים לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת". בחוק נקבע כי האחריות לביצוע מוטלת על שר הביטחון. בנובמבר 1991 החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט המדיני-ביטחוני או הקבינט) להקים בצה"ל את פקע"ר, כדי שיארגן וינהל את שירות ההתגוננות האזרחית (להלן - הג"א) במדינת ישראל²⁵. חוק הג"א מסמך את פקע"ר לתת הוראות בתחום ההתגוננות האזרחית ולתאם את פעולותיהם של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות בתחום זה.

בעת שגרה פועל פקע"ר מול הרשויות המקומיות בשני מישורים עיקריים - מתן הנחיות להיערכות לשעת חירום ועריכת תרגילים. באירועים מלחמתיים אחראי פקע"ר (מטעם צה"ל), בין היתר, לפינוי אוכלוסייה משטח אירוע מלחמתי עד למתקני הקליטה שבתחומי הרשות המקומית המותקפת או מחוצה לה. אחריות זו כוללת את תכנון הפינוי, מתן הודעות לאוכלוסייה ופינוי בפועל, הקצאת אמצעי ההובלה ותכנון היסעים על פי יעדי הקליטה.

²³ החלטת הממשלה 1716, "תכנון המשק החיוני של המדינה לשעת חירום והפעלתו בשעת חירום" (6.7.86); **מילון מונחי חירום**.

²⁴ החלטת הממשלה 706, "שילוב מטה מל"ח (משק לשעת חירום) ארצי ברשות החירום הלאומית (רח"ל)" (23.8.09).

²⁵ החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ב/172 (13.11.91). ראו גם דוח ביקורת המעקב מ-2020 בנושא היערכות להגנת העורף.

יחידת הקישור לרשות המקומית (להלן - היקל"ר) היא יחידה צבאית של פקע"ר המוצבת בכל אחת מהרשויות המקומיות למטרת קישור והעברת מידע בין הרשות המקומית לפקע"ר. היקל"ר היא יחידת משנה המסונפת לרשות מקומית מסוימת, ומבוססת על חיילי מילואים המגויסים עם כלל מערך פקע"ר²⁶.

הוועדה לבחינת תחומי האחריות, הסמכויות ויחסי הגומלין בין רח"ל ופקע"ר (להלן - ועדת מזרחי) משנת 2018 המליצה למקד את רח"ל בתווך הלאומי-אסטרטגי כגוף מטה המתאם ומנחה את משרדי הממשלה במצבי חירום, ואת פקע"ר - שבמהותו הוא גוף ביצועי - בפעילותו מול הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה בכל הקשור לאוכלוסייה האזרחית. הוועדה ציינה כרקע להמלצותיה כי הגורם העיקרי למתח שבין רח"ל ופקע"ר נעוץ בהסדרה נורמטיבית לקויה של ייעוד גופים אלו, תפקידיהם ופעילותם.

בהתאם לכך, יישום המלצות ועדת מזרחי במלואן דרש תיקון של חוק הג"א ושל החלטות ממשלה בעניין רח"ל, אולם, לא חל כל שינוי במצב הנורמטיבי בעקבות המלצות הוועדה, למעט מתן אישור לפקע"ר על ידי שר הביטחון מכוח סמכותו לפי חוק הג"א לסייע לרשויות המקומיות בתחום המל"ח ו"לשם הצלת נפש ורכוש בלבד", כאשר מהות הסיוע והיקפו נתונים לפרשנות. בהתאם לכך ההסדרה הנדרשת לא הושלמה.

משרד הפנים

משרד הפנים הוא המאסדר של השלטון המקומי, ולפיכך נושא באחריות לגיבוש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקין. כגוף שלטון מרכזי עליו לפעול ליציבותן של הרשויות המקומיות, לשיפור תפקודן ולחזיון המינהל התקין בהן, לבחון דרכים לצמצום הפערים בשירותים הבסיסיים שהן מעניקות לתושבים, ולגבש בהתאם לכך מדיניות לפיתוח מוניציפלי. משרד הפנים משמש גורם שלטוני מרכזי, שתפקידו לבחון את פעולות הרשויות המקומיות בראייה כוללת, ממלכתית ושוויונית ולמנוע, ככל הניתן, כשלים בתפקודן²⁷.

בנוסף להיותו של משרד הפנים המאסדר של השלטון המקומי, בשל הקשר שלו לרשויות המקומיות, הוא גם המשרד הממשלתי שאחראי על מערך פס"ח.

מערך פינוי, סעד, חללים (פס"ח) במשרד הפנים

הרשות העליונה פינוי, סעד, חללים: רשות ייעודית המנוהלת בידי משרד הפנים, אשר הוקמה בשנת 1960 במסגרת החלטת הממשלה 515. הרשות מורכבת מוועדת הפס"ח העליונה - ועדה בראשות מנכ"ל משרד הפנים, שבה חברים נציגי משרדי ממשלה נוספים ובהם משרדי האוצר, הרווחה והחינוך; וכן נציגי רח"ל, צה"ל-פקע"ר, משטרת ישראל, המוסד לביטוח לאומי, מרכז השלטון המקומי, מרכז השלטון האזורי - ומנציגי אגף הרשות העליונה לפס"ח במשרד הפנים, המשמש כמטה הסדיר של

²⁶ משרד הפנים, רח"ל, פיקוד העורף, מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי, תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום (יוני 2021).

²⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 63 (2013), עמ' 1211.

הוועדה העליונה. החלטת הממשלה קובעת כי תפקידה של הרשות העליונה פינוי, סעד, חללים, לטפל בפינוי וסעד למפונים שנפגעו בשעת חירום וכן לטפל בחללים בשעת חירום, וכי לשם כך עליה להקים שלוחות מחוזיות בראשות הממונים על המחוזות במשרד הפנים ושלוחות בכל רשות מקומית (הרשות על שלוחותיה המחוזיות והמקומיות: להלן - מערך פס"ח). הוועדה העליונה מתכנסת בשגרה אחת לשנה, ובשעת חירום - על פי שיעון פעילות החירום ולפי הצורך.

אגף הרשות העליונה לפס"ח: אגף במשרד הפנים, המשמש כמטה הסדיר של ועדת פס"ח העליונה, ובמסגרת זו פועל בזמני שגרה כדי להכין את גופי החירום והרשויות המקומיות לקלוט אוכלוסייה מפונה בשעת חירום ולתת להם מענה בשל אירוע מלחמתי או אירוע חירום אזרחי (להלן - אגף פס"ח), ובכך אמור להוביל את משימת קליטת המפונים, שהיא משימה לאומית. אגף זה הוא חלק ממנהל שירותי החירום במשרד הפנים²⁸.

על פי תורת הפס"ח²⁹, קליטת מפונים וטיפול בחללים אזרחיים הם משימה לאומית בהובלת אגף פס"ח, ושותפים לה גורמים רבים ובהם משטרת ישראל, פקע"ר, רח"ל, משרדי הממשלה, מחוזות משרד הפנים והרשויות המקומיות. מערך פס"ח יידרש בשעת חירום לתת מענה לקליטת האוכלוסייה המפונה או החסרה קורת גג במתקני הקליטה השונים.

כאמור, פעילות מערך פס"ח מתבצע ברמה הארצית, המחוזית והמקומית. בעת שגרה אגף פס"ח מתכנן, מארגן ומכשיר מערכים ברשויות המקומיות לקליטת אוכלוסייה מפונה ולטיפול בחללים אזרחיים, ובשעת חירום הוא אמור להפעיל אותם.

פעילות מערך פס"ח בעת שגרה ובשעת חירום מבוססת על החלטות ממשלה³⁰ וכן על נהלים של אגף פס"ח (להלן - נהלי פס"ח). נוהלי פס"ח עוסקים בין היתר בנושאים האלה: ביקורת על מוכנות הרשות המקומית לשעת חירום בתחום הפס"ח; היערכות הרשויות המקומיות לקליטת מפונים; תכנון מתקני קליטה, הכנתם, בקרה עליהם ותרגול הקליטה; תפיסת מתקני פס"ח בשעת חירום; קליטת אוכלוסייה שפונתה על ידי גורם מוסמך; הפעלת מתקני קליטה ארציים; תיאום המענה הרשותי לטיפול במפונים; דיווח על קליטת מפונים ועוד.

תפקידי הרשות המקומית

במצבי חירום הממשלה וגופי החירום והביטחון אחראיים לשלומה של האוכלוסייה הנתונה בסכנה, אולם הגוף המקיים קשר ישיר ושוטף עם האוכלוסייה הוא הרשות המקומית, ולכן מעורבותה במעקב אחר מצב

²⁸ המשרד פועל באמצעותו כגורם מנחה, מתכנן, מתאם ומפקח, גם בענייני הטיפול בחללים האזרחיים בשעת חירום.

²⁹ ביוני 2023 פרסם משרד הפנים, הרשות העליונה לפס"ח, את קובץ **תורת הפס"ח**. תורת הפס"ח נועדה ליצור שפה אחידה ומשותפת בין כל הגורמים העוסקים במוכנות הלאומית לטפל בקליטת אוכלוסייה ובחללים אזרחיים, החל בשלבי ההיערכות וכלה במענה בעת הפעלה.

³⁰ העיקרית שבהן היא החלטת הממשלה 515 (14.8.60), שהקימה את מערך פס"ח.

האוכלוסייה ופינויה במקרה צורך הכרחית³¹. לרשויות המקומיות תפקיד חיוני בהיערכות הזירה האזרחית לאירועי חירום, והרשות המקומית נחשבת ל"לבנת היסוד" בכל הנוגע לקשר הישיר והקבוע עם הציבור בתחומה. היא אחראית להמשיך לספק לו את מרבית הצרכים והשירותים החיוניים בשעת חירום. אופן תפקודה של הרשות המקומית בשעת חירום והיערכותה לכך בימי שגרה הם בעלי חשיבות עליונה עבור ההגנה והסיוע אשר לה תזכה האוכלוסייה האזרחית בישראל במצבי לחימה, מגפה או אסונות טבע שונים.

סמכותה ואחריותה של הרשות המקומית לעשות את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום ולהפעלתו בשעת חירום נקבעו בסעיף 248א(א) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), בסעיף 146(13) לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות), ובסעיף 63(12) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזרחיות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזרחיות).

האופן שבו רשויות מקומיות צריכות להיערך ולתפקד בשעת חירום מוסדר עבור עיריות ומועצות מקומיות בתיק אב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום, שעודכן לאחרונה בשנת 2021 (להלן - תיק האב), ועבור מועצות אזרחיות - בתיק אב להפעלת הרשות המקומית בחירום (מועצה אזרחית), שפורסם במאי 2008 ועודכן לאחרונה בפברואר 2024³². בתיק האב מרוכזות כלל המשימות והאחריות של הרשות, וזאת לפי חוקים, תקנות, החלטות ממשלה, נוהלי מל"ח ופס"ח, משימות ההתגוננות של פקע"ר, החלטות צוות ההיגוי לנושא תפקידי הרשות המקומית שריכוז פקע"ר, וכלל הנהלים המשותפים וההסכמות שגובשו במהלך השנים. תיק האב מגדיר את העקרונות ואת המשימות הנדרשות להתארגנות הרשות לשעת חירום, אך כל רשות נדרשת לבצע את ההתאמות להיערכות בהתאם למאפיינים הייחודיים שלה.

למקומה המרכזי של הרשות המקומית בהיערכות לעיתות חירום יש כמה סיבות, ואלה העיקריות שבהן: הרשות המקומית היא הגוף השלטוני שבעת רגיעה מקיים קשר ישיר וקבוע עם האוכלוסייה שבתחומה ואחראי לספק לה שירותים חיוניים; ברשות המקומית מרוכזים משאבי כוח אדם ואמצעים אחרים שישמשו בשעת חירום רכיב חיוני בהיערכות העורף להתמודדות עם מצב החירום; ובתחום הרשות מתקיים בפועל המפגש בין כלל גופי החירום הממלכתיים³³.

על פי תפיסת היסוד שגיבשה רח"ל ועל פי העקרונות של תיק האב, לרשות המקומית יש תפקידים רבים בהיערכות לשעת חירום ובמצב החירום עצמו. ככלל, הרשויות המקומיות הן הגורם לניהול אירוע חירום ולטיפול בו ברמה המקומית. הן אמונות על הבטחת המשך אספקת המוצרים והשירותים החיוניים ועל תיאום המענה אל מול רשויות וגופים מדינתיים אחרים, כגון משרדי ממשלה וארגוני חירום. עיקרי תפקידיה של הרשות המקומית בשעת חירום כוללים טיפול ותמיכה באוכלוסייה בגזרת הרשות, היערכות לפינוי ולקליטת אוכלוסייה שפונתה מאזור האירוע, קליטת אוכלוסייה במרכזי קליטה, הפעלת מערכת חינוך לילדים, פרסום הנחיות ומידע לציבור, העברת מידע לציבור (בעיקר נתונים כלליים אודות מפונים

31 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה** (2007), "פינוי אוכלוסייה בעת המלחמה", עמ' 540 (להלן - דוח הביקורת מ-2007 בנושא היערכות העורף).

32 בהכנת מסמך תיק האב שותפים בין היתר משרד הפנים, רח"ל, פקע"ר, מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי, משרת ישראל, כבאות והצלה לישראל ועוד משרדי ממשלה אחדים.

33 דוח הביקורת מ-2007 בנושא היערכות העורף, פרק "ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום"; מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "התנהלות הרשויות המקומיות בעת משבר הקורונה", עמ' 22 - 161.

ונפגעים, לאן פונו ומה עלה בגורלם), שימור שירותים חיוניים ועוד. יצוין כי בהחלטת הממשלה "מלון אורחים" נקבע כי פינוי בחירום יבוצע על ידי צה"ל או הרשויות המקומיות, בהתאם לאירוע.

על פי תיק האב, על הרשות המקומית לבצע בעת שגרה את כל פעולות ההיערכות שיאפשרו את המשך פעילותה התקינה במצבי חירום ולמפות את נקודות החוזקה והחולשה שלה, כדי שתדע באילו תחומים היא תוכל לסייע לגורמים אחרים ובאילו תחומים תידרש לקבל סיוע מגורם חיצוני. בשעת חירום על הרשות המקומית, אשר פועלת בהתאם לנהלים ולהנחיות של גופי החירום והשלטון המרכזי, לוודא כי האוכלוסייה שבתחומה מקבלת את המענה הנדרש בתחומי החיים השונים, הן על ידי פעולות שהיא צריכה לבצע והן על ידי פנייה למשרדי ממשלה, לרשויות ייעודיות ולגופים נוספים. לפי דיני הרשויות המקומיות, לראש הרשות יש סמכויות נרחבות בעיתות חירום מתוקף תפקידו וסמכויות נוספות בתוקף תפקידו כיו"ר ועדת מל"ח המקומית.³⁴

ועדת מל"ח מקומית

ועדת מל"ח המקומית היא ועדה להכנת המשק לשעת חירום ולהפעלתו בשעת חירום, שהחובה להקימה נקבעה בדיני הרשויות המקומיות ובהחלטות הממשלה³⁵, ובאמצעותה פועלת הרשות המקומית למימוש אחריותה בתחום המל"ח שבתחום שיפוט. זאת על ידי ביצוע המשימות הדרושות להבטחת האספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה, לטיפול באוכלוסייה ולמתן שירותי סעד ופינוי בשעת חירום, בהתאם להוראות כל חוק ובהתאם לתוכנית שקבעה הרשות ולתוכניות משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות שאושרו על ידי ועדת מל"ח העליונה.³⁶

אחריות הרשויות המקומיות לפינוי ולקליטה

בסעיף 5 לתקנות ההתגוננות האזרחית (השתתפות רשויות מקומיות), התשט"ז-1955, נקבע כי רשות מקומית חייבת לתת להג"א (כך במקור; שמו הקודם של פקע"ר) עזרה וסיוע לשם פינוי אוכלוסייה של אותה רשות מקומית, או לשם שיכונה של אוכלוסייה שפונתה מאותה רשות מקומית או מרשות מקומית אחרת. זאת, במקרה של התקפה או סכנת התקפה של האויב על האוכלוסייה האזרחית. אולם פינוי אוכלוסייה יכול שיעשה, כאמור, גם בשל אסונות מסוג אחר, כגון אסון טבע או אסון אקולוגי. לפי החלטת ממשלה 4877 מיום 6.7.12 בנושא "מלון אורחים" - פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים (להלן - החלטת ממשלה "מלון אורחים") פינוי בחירום יבוצע על ידי צה"ל או הרשויות המקומיות בהתאם לאירוע, וכי על צה"ל והרשויות המקומיות להכין, תוך תיאום ביניהם, תוכניות מגרה לפינוי אוכלוסייה.

³⁴ סעיף 165 לפקודת העיריות; סעיף 126 לצו המועצות המקומיות; סעיף 43 לצו המועצות האזוריות.

³⁵ סעיף 149א לפקודת העיריות; סעיף 123א לצו המועצות המקומיות; סעיף 40ב לצו המועצות האזוריות.

³⁶ סעיף 248א לפקודת העיריות; סעיף 146(13) לצו המועצות המקומיות; סעיף 63(12) לצו המועצות האזוריות; החלטת הממשלה 1716.

הרשויות המקומיות הן גופי הביצוע הנושאים באחריות להיערכות בעת שגרה לפינוי ולקליטת מפונים בשעת חירום. קליטה של מפונים מאזורי סיכון או של חסרי קורת גג וטיפול בחללים אזרחיים הם מן המשימות הרגישות והמורכבות שהרשות המקומית עלולה להידרש לטפל בהן בשעת חירום, ועל כן הוקמה, במסגרת ועדת מל"ח מקומית, ועדת פס"ח מקומית שתעסוק בתחומים אלה. תפקידה של ועדת פס"ח מקומית לגבי קליטה כוללים, בין היתר, תכנון וארגון היערכות הרשות המקומית בנושאי קליטת המפונים ותיאום המענה הרשותי לטיפול במפונים שנקלטו ברשות המקומית, ובכלל זה סיוע לרשויות מקומיות אחרות שבמצוקה.

הרשויות המפונות והקולטות הפנימו את גודל השעה ונרתמו למשימת קליטת מפונים. במקביל, זרם המפונים לא הותיר בידיהן ברירה אלא להתמודד עם המציאות שנכפתה עליהן, וכפי שיעלה מפרקי הדוח שלהלן, הן עשו זאת במסירות ובנפש חפצה - כל רשות על פי יכולותיה ומאפייניה. תפקידי רח"ל, פקע"ר ומשרד הפנים, למול הרשות המקומית

תיק האב מפרט את תפקידי משרדי הממשלה וגורמי חירום, הפועלים ברמה הלאומית או למול הרשויות המקומיות ישירות, הן בשגרה במסגרת ההיערכות לחירום והן בחירום. כך מובהר בו כי משרדי הממשלה, הרשויות הייעודיות וארגוני החירום מנחים את הרשות בשגרה בהיבטים מקצועיים הקשורים להיערכות לחירום בתחום אחריותם:

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה
מהלך האירועים, הנורמות והגופים המבוקרים

תרשים 2: תפקידי רח"ל, פקע"ר ומשרד הפנים ביחס לרשויות המקומיות, על פי תיק האב

 משרד הפנים ומעון פס"ח	 פיקוד העורף (פקע"ר)	 רשות החירום הלאומית (רח"ל)
• סיוע לבניית רציפות תפקודית של הרשויות המקומיות למצבי חירום • הכוונת פעילות הרשויות המקומיות להיערכותן לשעת חירום בתחום המוניציפלי • תכנון וארגון היערכות הרשות המקומית בנושאי קליטת המפונים והטיפול בחללים אזרחיים • הכשרת גופי הביצוע המקומיים ותרגולם • תכנון והיערכות לקליטת מפונים תושבי רשויות מקומיות אחרות, בהיקף שייקבע על ידי הרשות המחוזית לפס"ח, במסגרת הסיוע ההדדי • אחזקת מחסני החירום המקומיים וקיום מלאי ציוד לקליטה • תכנון המענה למפונים שייקלטו במתקני הקליטה הארציים שבתחום המוניציפלי של הרשות המקומית • שימוש במערכת המידע הממוכן על מפונים, בהתאם להגדרות המערכת	• תיאום הגורמים האזרחיים ובכלל זה הרשויות המקומיות, משרדי הממשלה והמפעלים הפרטיים, בכל הקשור להתגוננות אזרחית • אימון הרשויות המקומיות והדרכתן בנושאי התגוננות אזרחית • מתן הנחייה מקצועית ופיקוח על פעולות הרשות המקומית לפי הסמכויות הקבועות בחוק הנ"ל • מתן הנחיות לרשות המקומית בכל הקשור לשימוש במקלטים ולתחזוקתם	• הגדרת האיום ותרחישו הייחוס לעורף ברמה הלאומית, על יסוד קביעת הגופים המוסמכים לכך • תכנון והגדרת ההיערכות והמענה הנדרשים של הארגונים ומשרדי ממשלה בעורף במצבי החירום • ייזום אימונים ותרגילים משולבים לכלל הגורמים הפועלים בעורף • גיבוש תפיסות ההפעלה למצבי החירום השונים בעורף • הכנת תוכניות עבודה אינטגרטיביות שנתיות להיערכות העורף • הגדרת יעדי כשירות וכוונות לתרחישים השונים
פעולות בעת שגרה		
• פיקוח על הפעלת השירותים המוניציפליים ברשויות המקומיות • תיאום סיוע הדדי נדרש בין הרשויות המקומיות • סיוע לרשויות מקומיות מתקשות בכוח אדם מקצועי ובתקציבים • סיוע לרשות המקומית במענה לנקלטים • קליטת אוכלוסייה שפונתה על ידי גורם מוסמך, בין שהם תושבי הרשות המקומית ובין שהם תושבי רשויות מקומיות אחרות, ותיאום המענה הרשתי לטיפול במפונים שנקלטו ברשות המקומית • הפעלת מתקני הקליטה הארציים • דיווח על קליטת המפונים	• מימוש תפקידה כסמכות עליונה לפיקוד ושליטה בשגרת החירום בעורף האסטרטגי של מדינת ישראל בכל הקשור להתגוננות אזרחית	• ריכוז עבודת המטה עבור שר הביטחון, לצורך גיבוש הצעות החלטה לממשלה בענייני העורף • הפעלת חדר המצב במשרד הביטחון לטיפול במצבי החירום בעורף • הפעלת מערך מל"ח
פעולות במצב חירום		

על פי המידע בתיק האב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תוכניות לפינוי אוכלוסייה ולקליטתה

אל מול החלטה על פינוי מאורגן של אוכלוסייה במצבי חירום נדרשות תוכניות פינוי וקליטה. ערב מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר היו למדינת ישראל תוכניות לפינוי או קליטת אוכלוסייה כמפורט להלן³⁷:

תוכנית "מלון אורחים"

החלטת ממשלה "מלון אורחים" משנת 2012 קובעת תוכנית לאומית לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים (להלן - תוכנית "מלון אורחים"). התוכנית קובעת את חלוקת האחריות "לביצוע פינוי המוני מאורגן של אוכלוסייה ולקליטתה בשל סיכון המאיים עליה או משום שנתורה ללא קורת גג". בהחלטת הממשלה נקבע כי פינוי בחירום יבוצע על ידי צה"ל או הרשויות המקומיות בהתאם לאירוע, וכי על צה"ל והרשויות המקומיות להכין, תוך תיאום ביניהם, תוכניות מגירה לפינוי אוכלוסייה.

תוכנית "מלון אורחים" נועדה לתת מענה לצורך באספקת מקום מגורים זמני לאוכלוסייה מפונה באמצעות הסדרת מערך של מתקני קליטה. בתוכנית נקבעו סדרי העדיפויות לקליטת מפונים: העדיפות הראשית היא תשתית בתי הספר ומוסדות הציבור שבתחומי הרשויות המקומיות (להלן - מתקנים מקומיים), ואם לא יהיה די במקומות אלו, תישקל האפשרות להרחיב את הקליטה לפנימיות ולאכסניות, ובמקרה הצורך למלונות (להלן - מתקנים ארציים)³⁸, בכפוף לתיאום מקדים עם משרד האוצר. במסגרת התוכנית הוטל על משרד הפנים לאתר מתקני קליטה בפריסה ארצית העומדים בהנחיות המיגון של פקע"ר, המסוגלים לקלוט כ-300,000 נפש. עוד הוטל על משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות להיערך מבחינת התשתית והשירותים הבסיסיים לקליטת אוכלוסייה בהיקף של לפחות 4% מסך אוכלוסייתה מתוך תושבי הרשות עצמה; ובהינתן הצורך ולאחר הגדרת רשות פס"ח מחוזית, קליטת אוכלוסייה מפונה מרשויות אחרות³⁹, ואף לפקח על היערכותן לכך. כמו כן, במסגרת התוכנית הוטלו משימות היערכות על משרדי ממשלה נוספים - חינוך, בינוי ושיכון, בריאות ועוד.

בדוח ביקורת המעקב מ-2020 בנושא היערכות להגנת העורף מצא משרד מבקר המדינה כי במועד סיום הביקורת ביולי 2019 איתר משרד הפנים יעדים לקליטת 420,000 מפונים, קרי יותר ממה שנדרש בתוכנית "מלון אורחים", וכי לצה"ל יש תוכנית לפינוי יישובים בדרום ובצפון. לעומת זאת, נמצא שבמועד סיום ביקורת המעקב, כשבע שנים לאחר שקיבלה הממשלה את ההחלטה ליישום תוכנית "מלון אורחים", לא הושלמה בחינת יכולתן של הרשויות המקומיות שיקלטו את האוכלוסייה המפונה לספק לה תנאי מחיה בסיסיים; טרם הוסדרו באופן מלא השיפוי לרשויות המקומיות הקולטות וההקצאה הכספית למפונים

³⁷ הסקירה שלהלן מבוססת, בין היתר, על המקורות הבאים: מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) (2016) (להלן - דוח היערכות להגנת העורף מ-2016); דוח ביקורת המעקב מ-2020 בנושא היערכות להגנת העורף; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תוכניות לפינוי אוכלוסייה - חלק א': טרום מלחמת חרבות ברזל (22.11.23).

³⁸ המונח מתקנים ארציים הוגדר ב: משרד הפנים, מינהל שירותי החירום, רשות פס"ח עליונה, נוהל פס"ח 24 - בניית מערך הקליטה ברשות המקומית (1.3.23).

³⁹ סעיף הנחות יסוד ב: משרד הפנים, מינהל שירותי החירום, רשות פס"ח עליונה, נוהל פס"ח 24 - בניית מערך הקליטה ברשות המקומית (1.3.23).

עצמם; לא גובשה תוכנית לטיפול במתפנים עצמאית; קיימים עדיין פערים בהיערכות לפינוי אוכלוסיות מיוחדות; ולא הוכנו תוכניות להשבת המפונים לבתיהם. משרד מבקר המדינה המליץ כי בשל חשיבותה של התוכנית, יש לזרז את הטיפול בהיערכות למימושה.

ב-29.11.23 מסר משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה כי החלטת הממשלה "מלון אורחים" המעודכנת גובשה לאחר עבודת מטה של שנה וחצי והייתה בשלה לאישור בשנת 2022. ההחלטה המעודכנת לא הועלתה לאישור ועדת השרים לענייני העורף עקב התנגדות משרד האוצר, כיוון שעל פי חוק, נדרש היה שיהיה לתוכנית מקור תקציבי, דבר שלא נכלל בה. כך, בהיעדר הסכמה עם משרד האוצר על מקור תקציבי - ממשלתי לתוכנית שאמורה לתקף ולעדכן את הטיפול בפינוי וקליטת האוכלוסייה כחלק מהסדרת הטיפול בעורף, עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל לא הייתה תוכנית מעודכנת לפינוי ולקליטה⁴⁰.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2025 מסרה רח"ל כי עקב סירובו של משרד האוצר לאשר את ההחלטה המעודכנת, נוצר מצב שבו תוך כדי לחימה עלה הצורך לגבש מדיניות ותקציב מוסכמים. החלטת הממשלה המעודכנת כללה, בין השאר, תוכנית לשיפוי הרשויות והכנת סלי קליטה מעודכנים. בעקבות זאת הוציאה רח"ל בדצמבר 2022 מכתב למשרד האוצר, המצביע על הפער המבצעי, שבו המדינה מחזיקה בהחלטה לפינוי שאינה מעודכנת. עם זאת, רח"ל הדגישה בתשובתה כי טרם המלחמה הייתה תוכנית בת-מימוש לפינוי ולקליטה על בסיס החלטת הממשלה התקפה "מלון אורחים". עם זאת, אי-אישור העדכון בהחלטת ממשלה לא איפשר לעדכן את התוכנית לאור פערים שהתגלו.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "החלטת הממשלה 'מלון אורחים' המחייבת משנת 2012 הצריכה תכנון ממשלתי של פינוי 300,000 איש כפי שמוגדר בה. על אף חלוף השנים, תכנון זה לא בוצע על ידי משרדי הממשלה". עוד ציין צה"ל כי "ההיערכות למימוש התוכנית מוטלת על משרד הפנים. צה"ל יסייע ככל שידרש לכך".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 מסר משרד הפנים כי המשרד ורשות פס"ח נדרשים ומחויבים לפעול בהתאם ובמסגרת תוכנית "מלון אורחים" וחלוקת התפקידים, כפי שאושרה ונקבעה במסגרתו על ידי הממשלה. תוכנית "מלון אורחים" היא תוכנית פעולה לאומית לחלוקת האחריות לביצוע פינוי המוני מאורגן של אוכלוסייה וקליטתה, והיא קובעת מתווה לפינוי וקליטת אוכלוסייה תוך קביעת וחלוקת תפקידים בין משרדי הממשלה וגורמי השלטון המקומי והרשויות המקומיות. על משרד הפנים הוטלו בהחלטה זו מטלות מוגדרות שעליהן הוא אחראי, ואשר פעל להיערכות לביצוען, בין היתר, באמצעות אגף פס"ח של המשרד.

עדכון תוכנית "מלון אורחים" ואישורה, לרבות הסדרת המנגנון התקציבי ליישומה, יכול היה להיות בסיס למתן מענה הולם לאוכלוסייה המפונה בהיבטים של מתן שירותים בסיסיים, שירותי חינוך, שירותי רווחה ושירותי בריאות לקליטת המפונים במלחמת חרבות ברזל⁴¹, ואולם זו לא אושרה.

⁴⁰ ראו גם בקובץ דוחות זה בפרק "קליטת האוכלוסייה שפונתה במלחמת חרבות ברזל והטיפול בה על ידי גופי הממשלה".

⁴¹ ראו הרחבה בקובץ דוחות זה, בפרקים "מתן שירותים למפונים - סיוע בצרכים בסיסיים ומיידיים", "מתן שירותי חינוך למפונים" ו"מתן שירותי רווחה למפונים".

תוכנית "מלונית"

תוכנית "מלונית" נועדה לתת מענה קונקרטי לתרחיש ייחוס של פינוי אוכלוסייה מקווי העימות במצב חירום או בזמן מלחמה. זאת כתוכנית-בת לתוכנית "מלון אורחים", וכן כדי לשמש בסיס למצב שבו מתעורר הצורך לערוך פינוי המוני מאורגן למתקני אירוח. את התוכנית יזם מרכז המועצות האזוריות בשיתוף עם התנועה הקיבוצית ורח"ל. הרעיון המסדר בבסיסה היה קביעת יעדי פינוי ידועים מראש בחדרי אירוח, במלונות ובקיבוצים בתחומיהן של מועצות אזוריות אחרות ובמתכונת של "יישוב קולט יישוב", תוך קביעת מנגנון תיאום מוסדר בין היישוב הקולט ליישוב המפונה. המטרה מאחורי התוכנית היא פינוי ליעדים שיאפשרו שגרת חיים לאורך זמן בשעת חירום. בינואר 2018 פרסמה רח"ל טיוטה של התוכנית.

התוכנית נועדה לתת מענה לתושבים המתגוררים בטווח של עד ארבעה ק"מ מגבול רצועת עזה ומגבול הצפון וברמת הגולן במקרה של פינוי, לא כולל אוכלוסיות הערים השוכנות בטווח הרלוונטי (**שדרות** בדרום ו**קריית שמונה** בצפון). על פי התוכנית, האוכלוסייה המפונה תשוכן במתקנים שלמשרד הביטחון יש התקשרות איתם, כמו אכסניות נוער, בתי ספר שדה ומתקני האגודה למען החייל, ובמתקני אירוח (מלונות, בתי הארחה ואכסניות), באופן שיאפשר לאוכלוסייה המפונה שגרת חיים סבירה, עד שתתאפשר חזרתם למגורי הקבע. קליטת המפונים תהיה ביישובים קולטים - קיבוצים ומושבים בתחומי רשויות מקומיות, שהביעו נכונות לקלוט אוכלוסייה. הרעיון המנחה של התוכנית הוא שימור הקהילות ככל שניתן לחיזוק החוסן הקהילתי.

בדוח ביקורת המעקב מ-2020 בנושא היערכות להגנת העורף עלה כי על פי קביעת רח"ל, תוכנית "מלונית" מבוססת על עקרונות יסוד שגויים, שכן מתקני האירוח לא יהיו פנויים לקליטת המפונים ולא יוכלו להכיל את מספר המפונים המתוכנן. נקבע כי על רח"ל להאיץ ולסיים את גיבוש תוכנית "מלונית" המעודכנת, כדי לאפשר פינוי יעיל של תושבים מאזור סכנה, וכי במסגרת גיבוש התוכנית יש לאמוד את עלויותיה ולהביאה לאישור הממשלה כדי לאפשר את ישימותה. ב-2021 גובשה תוכנית "מרחק בטוח הלאומית" שנועדה להחליף את תוכנית "מלונית".

במסגרת הביקורת באפריל 2024 מסר משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה כי התוכנית לא אושרה. היא נשארה בשלבי טיוטה ונגנזה.

יצוין כי אף שתוכנית "מלונית" לא הייתה בתוקף היא שימשה בסיס להיערכותן של חלק מהמועצות האזוריות. לפיכך שב משרד מבקר המדינה ומעיר לרח"ל כי עליה לגבש תוכנית שתאפשר פינוי יעיל לתושבי המועצות האזוריות המתגוררים בסמוך לקווי העימות.

תוכניות "מרחק בטוח"

התוכנית הצה"לית "מרחק בטוח" לפינוי דחק: כאמור, פינוי דחק מתבצע במקרה קיצוני, שבו נשקפת סכנה ברורה ומידית לאוכלוסייה ואין שהות מספקת לקבלת אישור דרג מדיני ולכן

הסמכות להפעילה היא של הדרג הצבאי. התוכנית נועדה להסדיר את פינוי האוכלוסייה בדגש על הצלת חיים, מאזורי סיכון בשגרה, בחירום או במלחמה במצבים המחייבים התארגנות מקדימה של צה"ל והיערכות של הרשויות המקומיות לקליטה וטיפול באוכלוסייה. התוכנית תוקפה באוגוסט 2021.

תוכנית "מרחק בטוח" הלאומית: היא תוכנית המענה הלאומית לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה מיישובים הסמוכים לגבול בצפון הארץ ובדרומה⁴², בשל סיכון המאיים עליה או משום שנותרה ללא קורת גג. מטרת התוכנית לתת מענה למפונים עד לחזרתם למגורי הקבע (תקופה מוערכת של 21 ימים). תוכנית זו משותפת לצה"ל, רח"ל, משרדי הממשלה והרשויות המקומיות וגורמי החירום האזרחיים (להלן - השותפים), כאשר על כל גוף להוציא תוכנית אופרטיבית משלו הנגזרת מתוכנית המענה הלאומית. רח"ל יזמה את התוכנית כדי לקיים תיאום ובקרה מול משרדי הממשלה האמונים על שלב הקליטה. התוכנית משלימה את תוכנית "מלון אורחים" והיא מתבססת עליה כלקח וכצורך מבצעי בעקבות מבצע "צוק איתן" בשנת 2014. התוכנית חלה על יישובים בגזרת הדרום (יישובים בטווח 0 - 4 ק"מ מהגבול, ללא העיר שדרות) ובגזרת הצפון (יישובים בטווח 0 - 5 ק"מ מהגבול, ללא העיר קריית שמונה). התוכנית נועדה לתת מענה לכ- 45,000 תושבים - בצפון הארץ כ-35,000 ובדרומה כ-10,000. התוכנית הלאומית המעודכנת הופצה על ידי רח"ל לשותפים להתייחסותם בפברואר 2021. התוכנית אושרה בידי סגן שר הביטחון דאז בנובמבר 2021. משרדי הממשלה לא אישרו אותה וגם הקבינט המדיני-בטחוני שקיבל את התוכנית לא אישר אותה; לכן נכון למתקפת הטרור בשבעה באוקטובר היא נשארה בגדר טיוטה לא מאושרת. עם זאת, התוכנית תואמת את תוכנית "מרחק בטוח" של צה"ל ומצויה בהלימה עמה (להלן, כל אחת מהתוכניות בהקשרים בהם התוכניות חופפות - "תוכנית מרחק בטוח"). תוכנית מרחק בטוח שימשה בסיס להיערכות הרשויות המקומיות.

על פי מסמכי תוכנית "מרחק בטוח" הלאומית, היא תצא לפועל בהנחיית הדרג המדיני, תופעל על ידי צה"ל ופקע"ר, ותתואם על ידי רח"ל עם משרדי הממשלה.

לפי תוכנית "מרחק בטוח" הלאומית, משימת הפינוי היא באחריות כוללת של צה"ל, ואילו משימת הקליטה היא באחריות משרד הפנים ומערך פס"ח.

תוכנית "מרחק בטוח" הלאומית מתייחסת לתקופת שהייה של 21 יום, וגם מעבר לכך אם נדרש, עד לחזרתם של המפונים לבתיהם או עד להסדרת פתרון מגורים חלופי למגורי קבע.

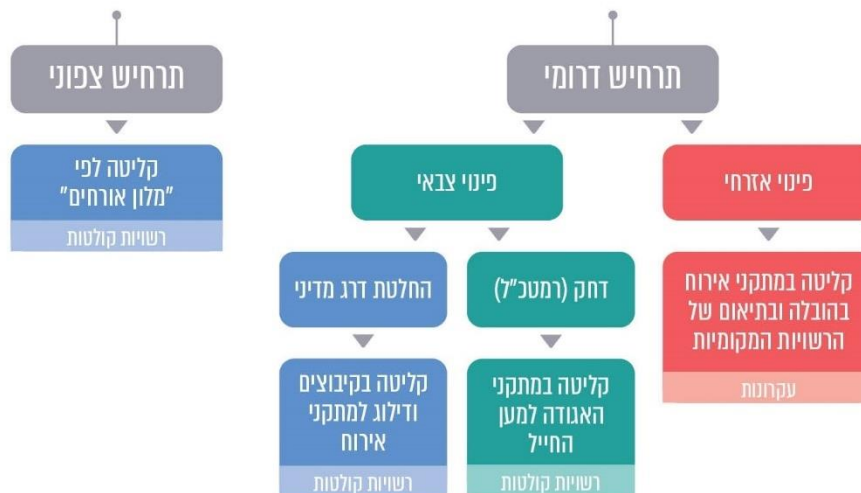
בתשובת רח"ל למשרד מבקר המדינה נמסר כי התוכנית נותנת מענה קליטה למספר שבועות, כאשר לאחר מכן נדרש לספק למפונים מגורי קבע אם אין באפשרותם לחזור לבתיהם, נושא שאינו באחריותה. כמו כן, האחריות לקליטה עד המעבר למגורי קבע היא של משרד הפנים. עוד טענה רח"ל כי אין תוכנית לקליטה ממושכת, שכן הדבר לא נדרש לפי תרחיש האיום למלחמה שמספק צה"ל.

צה"ל טען בתשובתו כי תרחיש הייחוס אינו כולל דרישה לפינוי או לטווחי הפינוי; ואילו משרד הפנים טען בתשובתו כי אחריותו היא רק לקליטת אוכלוסייה בבתי ספר ובמוסדות ציבור.

⁴² ראו הרחבה בקובץ דוחות זה בפרקים "ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בדרום הארץ", "ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בצפון הארץ".

מהאמור עולה כי על רח"ל ומשרד הפנים לתת את הדעת לתרחישים שונים, שבהם עולה צורך לפנות את האוכלוסייה למשך זמן ארוך משלושה שבועות, כפי שמצוין בתוכנית "מרחק בטוח" הלאומית וכפי שקרה בפועל במלחמת חרבות ברזל, ולתת את המענה המתאים לתרחיש כגון זה, בפרט כאשר הסדרת דיור חלופי לאוכלוסייה מפונה עשויה לקחת זמן ולהתארך ככל שהיקף האוכלוסייה המפונה גדול יותר.

תרשים א3: יעדי קליטה לפי תרחישי פינוי בהתאם לתוכנית "מרחק בטוח" הלאומית, מאי 2022



על פי רשות פס"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במאי 2021 הציגו רח"ל ורשות פס"ח את התוכנית לראשי הרשויות בצפון. על פי התוכנית שהוצגה, מטרתה "פינוי וקליטת אוכלוסייה בזירת לחימה בתרחיש מלחמתי ומתן מענה למפונים עד לחזרתם למגורי הקבע או סיום המערכה וזאת כדי להציל חיים ולאפשר את חופש פעולות צה"ל בלחימה". הנחת היסוד של התוכנית היא פינוי ללא התראה מוקדמת, בעת לחימה, בעקבות הכרזת מצב מיוחד בעורף ומתן מענה למפונים לפי תוכנית "מלון אורחים". על פי התוכנית, הרשות המקומית היא לבנת יסוד מתוקף אחריותה למתן מענה לאזרח. בין עקרונות התוכנית: שמירה על קהילתיות, יצירת "מחוז" לכל רשות מפונה, התאמת מאפייני היישובים המפונים לקולטים ומתן מענה אחיד בהובלת הרשות המקומית.

בשנת 2021 עדכנו רח"ל ורשות פס"ח את יעדי הקליטה בתוכנית "מרחק בטוח" הלאומית כדלקמן: בזירה הצפונית יבוצע פינוי סדור בשני מדרגים (בעדיפות הראשונה יהיו יישובים הסמוכים לגדר הגבול), ובסך הכול יפונו 50 יישובים בטווח 0 - 4 ק"מ ויישוב בודד בטווח 5 ק"מ. הפינוי תוכנן למתקני קליטה ברשויות המקומיות על פי תוכנית "מלון אורחים", בדגש על בתי ספר ומוסדות ציבור.

בזירה הדרומית קבעה התוכנית שני תרחישי פינוי - פינוי דחק (פינוי חירום תחת אש) ופינוי סדור. פינוי דחק - פינוי מציל חיים של שישה יישובים בטווח של 0 - 2 ק"מ מגדר הגבול ברצועת עזה למתקני האגודה

למען החייל לאחר החלטת הדרג הצבאי, ולאחר מכן פינוי 18 יישובים נוספים השוכנים בטווח של 2 - 4 ק"מ מגדר הגבול עם רצועת עזה וקליטתם בקיבוצים מיועדים. בשלב הבא, החל מ-24 שעות לאחר החלטת הדרג המדיני, תוכננה קליטת כל 24 היישובים במתקני "איכות" (מלונות, אכסניות או חדרי אירוח בקיבוצים) בפינוי סדור, והפינוי יהיה ישירות למתקני האירוח בקיבוצים.

בתרחיש דו-זירתי תוכנן פינוי במקביל של 24 יישובים בגזרת הדרום ו-50 יישובים בגזרת הצפון. יעדי הפינוי שונים, וכל היישובים היו מתוכננים להתפנות למתקני "מלון אורחים" בתחומי הרשויות המקומיות.

תוכניות "מרחק בטוח" - הלאומית והצה"לית - אינן נותנות מענה לפינוי ערים סמוכות גבול (קריית שמונה ושדרות).

בדוח ביקורת המעקב מ-2020 בנושא היערכות להגנת העורף נקבע כי פינוי ערים הוא אירוע מורכב, המחייב תכנון ותיאום בין הרשות המקומית לגורמים המפנים ולגופים נוספים. על כן, יש לסיים את התכנון לפינוי הערים **קריית שמונה ושדרות** מבעוד מועד ולא להמתין לשעת הצורך כדי שהביצוע, אם יידרש, יהיה מיטבי. עוד 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**.

בהמשך לכך, בהערות ראש הממשלה על דוח ביקורת המעקב מ-2020 בנושא היערכות להגנת העורף נמסרו תגובות משרד הביטחון וצה"ל, ולפיהן קליטת אוכלוסייה **מקריית שמונה ומשדרות** תיעשה בהתאם לתוכנית "מלון אורחים". משרד הביטחון גם השיב לדוח זה כי "המוכנות לפינוי ערים נמוכה, הן בשל הסבירות הנמוכה יותר לפינוי ערים ביחס לפינוי יישובים, והן לנוכח העובדה כי לערים לא קיימת תוכנית קליטה סדורה על ידי פס"ח, כפי שקיימת ביישובים הכפריים".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה רח"ל כי פינוי ערים בכלל ופינוי **קריית שמונה ושדרות** בפרט לא הופיע בתרחיש הייחוס של צה"ל, וכי הן לא מופיעות כערים המיועדות לפינוי אפשרי בשום תוכנית פינוי.

צה"ל מסר בתשובתו כי בעקבות דוח ביקורת המעקב מ-2020 הוא המשיך לעסוק בנושא תוכנית פינוי האוכלוסייה מהערים מול הגופים הרלוונטיים, בשם לב לנתונים בדבר יכולת הקליטה, כפי שמשתקף בתוכנית הלאומית של רח"ל, ועל פי שיקולים נוספים. בתשובתו הביא צה"ל דוגמאות לדיונים שונים שנערכו בנושא בשנים 2019 עד 2023, ובדיונים אלו הובעו דעות שונות הנוגעות לצורך להכין מענה לפינוי ערים הסמוכות לגבול בצפון ובדרום. בסופו של דבר, התוכנית הלאומית והתוכנית הצה"לית שאושרה על ידי שר הביטחון לא כללו את פינוי הערים **קריית שמונה ושדרות**.

עוד הוסיף צה"ל כי תרחיש הייחוס לעורף כולל הערכה של האיום הנשקף למדינת ישראל במתארי מלחמה שונים וההערכה של מספר הנפגעים, כמות הפגיעות המדויקות והפגיעה ברכוש, אולם אין בתרחיש הייחוס התייחסות ליישובים קונקרטיים שעלולים להיפגע או לשאלת פינוי של יישוב זה או אחר. צה"ל מסר כי אינו מגדיר אם יש לפנות יישובים או את טווחי הפינוי, וכי על המדינה לגופיה השונים לגזור משמעויות מן התרחישים ולקבל החלטות, בין היתר, בנוגע לשאלה אם יש צורך בפינוי אוכלוסייה מסוימת, לרבות יעד הקליטה שאליו תפונה האוכלוסייה. עוד מסר כי תוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית היא נגזרת של תוכנית

"מרחק בטוח" הלאומית, שנכתבה על ידי רח"ל, וכי כל עוד לא הוגדר בתוכנית הלאומית פינוי של רשויות מקומיות והמקומות שאליהם יפנו, אין באפשרותו לגבש תוכנית צה"לית לכך.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בנה תוכניות קליטה על פי החלטת הממשלה "מלון אורחים". בהתאם לרשויות וליישובים שהוגדרו על ידי צה"ל ורח"ל, קריית שמונה ושדרות לא נכללו בתוכנית הצה"לית, ועל כן לא נכללו בתוכנית של משרד הפנים.

על אף החשיבות הרבה בהיערכות לפינוי ערים סמוכות גבול בדרום ובצפון, והעיסוק הנרחב בנושא מצד הגורמים הרלוונטיים, ולמרות המלצת מבקר המדינה בדוח משנת 2020, צה"ל ורח"ל לא הכינו תוכנית לפינוי ערים. כך בפועל, בעת מלחמת חרבות ברזל, פונו ערים בדרום ובצפון ללא תוכנית המסדירה את פינוי⁴³.

תוכנית "משב רוח" : תוכנית "משב רוח" היא תוכנית של משרד הביטחון לפינוי קצר טווח לתקופה מוגבלת לצורך ריענון או פעילות הפגה (להלן - פינוי לריענון). התוכנית חלה במקורה על יישובים במרחק 0 עד 4 ק"מ מגבול רצועת עזה ועל השכונות המערביות של העיר שדרות. מטרתה של התוכנית היא למסד את האפשרות לריענון האוכלוסייה ממרחב הלחימה עבור האוכלוסייה הגרה בסמיכות לגבול עם רצועת עזה, גם בהעדר החלטת ממשלה על פינוי מאורגן של האוכלוסייה. על פי התוכנית, קליטת המפונים תהיה במתקני אירוח בהובלה ובתיאום של הרשויות המקומיות ובמימון המדינה. התוכנית הופעלה במאי 2021, במבצע "שומר חומות"⁴⁴ באוגוסט 2022, בניהול המועצות האזוריות בגבול רצועת עזה ועיריית שדרות, ועודכנה בספטמבר 2023.

החלטות הפינוי במהלך מלחמת חרבות ברזל

נוכח ההתקפות שאירעו מאז פרוץ המלחמה וכן נוכח איומים להתקפות נוספות, הן בגזרת הדרום והן בגזרת הצפון, קיבלה הממשלה שורת החלטות בנוגע לפינוי האוכלוסייה מיישובים בשתי הגזרות. הנימוקים להחלטות על הפינוי היו חוסר האפשרות לשמור על שלומה של האוכלוסייה וכדי להבטיח אספקת מוצרים ושירותים בסיסיים עבורה. החלטות ממשלה אלו למעשה אישרו ברובן (למעט פינוי תושבים מאשקלון) בדיעבד את ההחלטות שהתקבלו בידי מערכת הביטחון בפועל נוכח דחיפות המצב: פינוי התושבים ביישובי קו העימות הדרומי (בטווח 0 - 7 ק"מ מקו הגבול עם רצועת עזה) בוצע כפינוי תחת אש, חלקו עצמאית על ידי התושבים והמועצות האזוריות וחלקו באמצעות צה"ל כבר ב-7.10.23 וב-8.10.23 ובימים שלאחר מכן. ב-8.10.23 החל גם פינוי עצמאי של יישובים הקרובים לגבול הצפון, וב-16.10.23 פונו כל היישובים שבטווח 0 - 2 ק"מ מגבול הצפון בהחלטת שר הביטחון. כמו כן פונו, לפי החלטת מערכת הביטחון, גם העיר שדרות (החל ב-10.10.23) והעיר קריית שמונה (החל ב-20.10.23), לאחר שגם תושביהן כבר החלו להתפנות באופן עצמאי. מאז הוארכו פעמים אחדות המועדים לסיום הפינוי שנקבעו

⁴³ ראו הרחבה בקובץ דוחות זה בפרקים "ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בדרום הארץ" ו"ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בצפון הארץ".

⁴⁴ מבצע "שומר חומות" - מבצע צבאי שהחל ביום ירושלים ב-10.5.21 וכלל ירי רקטי בהיקף נרחב (אלפי רקטות), מבצע שומר חומות הסתיים ב-21.5.21.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה
מהלך האירועים, הנורמות והגופים המבוקרים

בהחלטות הממשלה. יובהר כי הנתונים לעניין החלטות אלו מעודכנים עד לינואר 2025. בתרשים להלן פירוט החלטות הממשלה מאוקטובר 2023 בנוגע לפינוי תושבים בציר הזמן של האירועים⁴⁵:

תרשים א4: החלטות הממשלה והפעולות העיקריות הנוגעות לפינוי תושבים בציר הזמן של האירועים



אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה
מהלך האירועים, הנורמות והגופים המבוקרים**20.10.23**הודעת משרד הביטחון על פינוי תושבי קריית
שמונה**22.10.23**הוראת הפעלה מבצעית בהחלטת שר הביטחון
לפינוי תושבי היישובים הנמצאים במרחק 2 - 3
ק"מ מגבול הצפון**23.10.23**החלטת הממשלה 988 - אישור בדיעבד של
פינוי יישובים הנמצאים בטווח 4 - 7 ק"מ מגבול
רצועת עזה והעיר שדרות**24.10.23**הוראת הפעלה מבצעית לפינוי תושבי אשקלון
לריענון**24.10.23**העברת האחריות לכלל ההתקשרות עם מתקני
הקליטה למשרד התיירות**29.10.23**החלטת הממשלה 1006 - הארכת הפינוי לכלל
המפונים עד ל-22.11.23**21.11.23**החלטת הממשלה 1074 - הארכת הפינוי ליישובי
עוטף עזה וגבול הצפון עד ל-31.12.23**29.11.23**

גמר הזכאות לפינוי של תושבי אשקלון

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה
מהלך האירועים, הנורמות והגופים המבוקרים**29.12.23**החלטת הממשלה 1193 - הארכת הפינוי ליישובי
עוטף עזה וגבול הצפון עד ל-29.2.24**29.2.24**החלטת הממשלה 1478 - הארכת הפינוי ליישובי
עוטף עזה וגבול הצפון עד ל-7.7.24**3.3.24**פתיחת מסגרות החינוך בשדרות וסגירת מסגרות
החינוך במלונות לתושבי שדרות**17.3.24**המועד האחרון לקבלת מענק חד-פעמי מרבי
לתושבים השבים ליישובים**15.8.24**תום הפינוי של תושבי עוטף עזה (למעט יישובים
שיש מניעה ביטחונית לשוב אליהם) ושדרות**12.1.25**החלטת הממשלה 2677 - הארכת הפינוי לתושבי
הצפון עד ל-1.6.25**7.3.25**המועד האחרון לקבלת מענק חד-פעמי מרבי
לתושבי הצפון השבים ליישובים**1.6.25**

תום הפינוי של תושבי הצפון

החלטת הממשלה 950 - "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה וקליטתה - 'חרבות ברזל'": ההחלטה התקבלה ב-12.10.23. במסגרת החלטה זו אושרה בדיעבד, נוכח מצב החירום בסמוך לגבול רצועת עזה, הצורך שנוצר לפנות פינוי דחק (חירום) את האוכלוסייה שהתגוררה ביישובים במרחק של 0 - 4 ק"מ מגבול זה. ההחלטה מתייחסת לפינוי של אוכלוסייה מ-24 יישובים בהתאם לתוכנית צה"ל "מרחק בטוח". ההפעלה והניהול של קליטת המפונים ושהייתם במתקני הקליטה, ובכלל זה תיאום השירותים הנדרשים להם במהלך שהייתם בהם, ייעשו על ידי רח"ל ובאחריותה, לרבות באמצעות הקצאת כוח אדם על ידי הצבא.

כן נקבע בהחלטה כי תושב שמקום מגוריו הקבוע הוא באזור שבמרחק של 0 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה, והתפנה או פונה ממקום מגוריו בין 7.10.23 ל-13.10.23, יקבל מענק לצורך התארגנות ראשונית וטיפול בצרכים המיידיים הנדרשים בשל מיידיות הפינוי. מענק זה עמד על 1,000 ש"ח בעבור כל אחד מבני המשפחה שגרו במקום המגורים האמור ולא יותר מ-5,000 ש"ח למשפחה (להלן - מענק התארגנות). בהמשך נקבע בהחלטת הממשלה 988 מ-23.10.23 כי הזכאות למענק תחול על כל מי שהתפנו מהאזור של 0 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה בין 7.10.23 ל-20.10.23.

החלטת הממשלה 975 - "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (0 - 5 ק"מ מהגבול) וקליטתה - מלחמת 'חרבות ברזל'": ההחלטה התקבלה ב-18.10.23. במסגרת החלטה זו אושרה בדיעבד החלטת שר הביטחון לפנות את האוכלוסייה המתגוררת במרחק של עד שני ק"מ מגבול לבנון. ההחלטה מתייחסת לפינוי של אוכלוסייה מ-28 יישובים, בהתאם לתוכנית צה"ל "מרחק בטוח".

כן קבעה החלטה 975 כי תפונה האוכלוסייה הנמצאת בטווח של 2 - 5 ק"מ מהגבול הצפוני של מדינת ישראל. ההחלטה מתייחסת לפינוי של אוכלוסייה מ-23 יישובים נוספים, ובכללם העיר קריית שמונה, בהתאם לתוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית ולהערכת מצב מבצעית של צה"ל. בהחלטה הוסמך שר הביטחון, בתיאום עם ראש הממשלה, להורות על עיתוי הפעלת תוכנית הפינוי, על פי שיקולים מבצעיים, ונקבע כי קליטת המפונים תיעשה בתוך 24 שעות ממועד ההחלטה על הפעלת התוכנית.

בהחלטות הממשלה 950 ו-975 נקבע לגבי האוכלוסייה שפינויה אושר בדיעבד (0 - 4 ק"מ מגבול רצועת עזה ו-0 - 2 ק"מ מגבול לבנון) כדלקמן: הפינוי ייעשה על ידי צה"ל באמצעות פקע"ר; ההחלטה בכל הנוגע לשיבוץ המפונים תתקבל על ידי רח"ל. בשונה מסדרי העדיפויות במערך מתקני הקליטה בתוכנית "מלון אורחים", נקבע בהחלטות כי מערך מתקני הקליטה יתבסס על פנימיות, אכסניות ומלונות, בכפוף לתוכנית שתאושר על ידי צוות מקצועי שבו חברים ראש רח"ל ומנכ"ל משרד הפנים או נציגיהם; ההפעלה והניהול של קליטת המפונים ושהייתם במתקני הקליטה, ותיאום השירותים הנדרשים להם, ייעשו על ידי רח"ל ובאחריותה; וההתקשרות עם מתקני הקליטה תיעשה על ידי משרד הפנים בכפוף לדיני המכרזים. בהחלטות מפורטים גם תפקידיהם של משרדי החינוך והרווחה.

בהחלטות אלו הובהר כי משרדי הממשלה יממשו את אחריותם, כפי שנקבעה בהחלטת הממשלה "מלון אורחים" ובכפוף לאמור בהחלטות, בשים לב למתווה הפינוי ובהתאם לצרכים המשתנים ולמצב בשטח. ההחלטות מפרטות את מקורות התקציב למימושו.

לגבי האוכלוסייה המפונה בטווח 2 - 5 ק"מ מהגבול הצפוני, נקבע בהחלטה 975 כי מערך מתקני הקליטה יתבסס על אכסניות ומלונות ומתקנים נוספים, ככל שייחתמו עימם הסכמים. ההתקשרות עם מתקני הקליטה תיעשה בהתאם להסכמים שנחתמו או ייחתמו, בכפוף לדיני המכרזים, בין המדינה באמצעות מינהל הרכש הממשלתי ובין מתקן הקליטה או איגוד המאגד מתקני קליטה. במסגרת ההסכמים ייקבע כי התשלום למתקני הקליטה ייעשה על ידי משרד התיירות על פי קליטה בפועל, ובכפוף לכך שר"ל אישרה את ההקצאה. עוד נקבע כי ככל שלא יתאפשר לבצע את הקליטה במתקני קליטה שבהסכמים, הקליטה תהיה לבתי ספר ומתקני ציבור, כאמור בהחלטת הממשלה "מלון אורחים" ובאחריות משרד הפנים. בסופו של דבר, משרד הביטחון הוציא הוראת הפעלה מבצעית לפינוי 14 יישובים נוספים בלבד בטווח של 2 - 3 ק"מ מגבול הצפון (לא כל היישובים שנכללו בהחלטת הממשלה).

נוסף על האמור, החלטה 975 קבעה כי תינתן לאזרחים המתגוררים ביישובים שפנו לפי החלטה זו האפשרות להיקלט באופן עצמאי בכל מסגרת אחרת, וכי אפשרות זו תינתן גם לאזרחים המתגוררים ביישובים במרחק 0 - 4 ק"מ מגבול רצועת עזה, שפנו לפי החלטת הממשלה 950. לאזרחים שיבחרו באפשרות זו (מפונים בקהילה) יינתן מענק אכלוס עצמאי בסך 150 ש"ח למבוגר ו-100 ש"ח לילד לכל יום לחימה. מנגנון התשלום ייקבע על ידי משרד האוצר, ויהיה בהתאם לדיווח של הגורמים המוסמכים כי תושב מהיישובים המצוינים בהחלטה התפנה מהיישוב ונקלט באופן עצמאי במסגרת אחרת.

החלטת הממשלה 978 - "סיוע המדינה לתושבי העיר אשקלון לאור מלחמת 'חרבות ברזל'": ההחלטה התקבלה ב-19.10.23. בהחלטה הוגדרו שתי אוכלוסיות מקרב תושבי העיר אשקלון שהן החשופות ביותר לפגיעה בשל ירי טילים בלתי פוסק מתחילת המלחמה, ולפיכך הוחלט לזכות אותן בסיוע לטובת "חיזוק חוסן" באמצעות ריענון במתקני אירוח תיירותיים. האוכלוסייה הראשונה הייתה של מחוסרי מיגון, קרי אזרחים המתגוררים במבנים ללא מרחב מוגן דירתי או קומתי - בהיקף של עד 24,000 תושבים; האוכלוסייה השנייה - קשישים ומחוסרי עורף משפחתי יציב - בהיקף של עד 3,000 תושבים.

בהחלטת הממשלה נקבע כי הסיוע יכלול שירותי לינה והארחת במתקני הארחת על פי היצע. כפי שנקבע גם בשתי החלטות הממשלה הקודמות, ההתקשרות עם מתקני האירוח תיעשה בהתאם להסכמים שנחתמו או ייחתמו, בכפוף לדיני המכרזים, ובהם ייקבעו התעריפים ותנאי השהות; עיריית אשקלון תעביר את רשימת המפונים למוקד שמנגנון תפעולו יסוכם בין משרד הפנים, רח"ל ומשרד התיירות, והתשלום למתקני האירוח יתבצע על ידי משרד התיירות.

בהחלטה זו צוין כי מימוש הסיוע יהיה בשים לב לזמינות מתקני האירוח, ולכך שמטרת הסיוע היא להקל על תושבי העיר ולחזק את חוסנם. בהחלטה נכתב כי בשיבוץ במתקני האירוח תינתן עדיפות למפונים מגזרת הצפון מכוח החלטה 975 על פני תושבים הזכאים לסיוע מכוח החלטה זו. לתושבים מאשקלון שיבחרו להיקלט עצמאית בכל מסגרת אחרת יינתן מענק אכלוס.

החלטת הממשלה 988 - "סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח של 0 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה ותושבי העיר שדרות לאור מלחמת 'חרבות ברזל' ותיקון החלטות ממשלה": ההחלטה התקבלה ב-23.10.23. במסגרת החלטה זו אושרה בדיעבד הפעלת תוכנית ריענון לאוכלוסיות ביישובים הנמצאים בטווח של 4 - 7 ק"מ מהגבול ובעיר **שדרות**, שלא נכללו בתוכנית "מרחק בטוח". יישובים אלו חוו גם הם לחימה עזה - ירי רקטות בהיקפים גדולים וחדירות רבות של גורמים עוינים. בשל כך החליטה מערכת הביטחון לתת לתושביהם מענה בריענון במסגרת התוכנית "משב רוח" (שיועדה במקורה ליישובים בטווח של 0 עד 4 ק"מ). ההחלטה אישרה בדיעבד את פינוי התושבים **משדרות** ומהיישובים שבמרחק של 4 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה, אשר פונו כבר קודם לכן, חלקם עצמאית וחלקם בהחלטות מערכת הביטחון.

בהחלטה נקבע כי ההתקשרות עם מתקני ההארכה תיעשה בניהול המועצות האזוריות ועיריית **שדרות** בכפוף לדיני המכרזים, וזאת עד להעברת האחריות לגורמים הממשלתיים במועד שיתואם בין הצוות הממשלתי ובין כל רשות מקומית, אך לא יאוחר מיום 27.10.23; חברי הצוות הממשלתי יהיו נציג משרד התיירות, נציג משרד הפנים, נציג רח"ל, נציג אגף החשב הכללי ונציג אגף התקציבים שבמשרד האוצר; ההפעלה והניהול של קליטת המפונים ושהייתם במתקני הקליטה, כפי שנקבע בהחלטה 950 (פינוי יישובי גבול רצועת עזה 0 - 4 ק"מ), יחולו גם על תוכניות שייערכו לפי החלטה זו.

עוד נקבע בהחלטה כי תושבים ביישובים המפונים לפי החלטה זו המעוניינים בכך, יכולים להיקלט באופן עצמאי בכל מסגרת אחרת ויהיו זכאים למענק אכלוס.

בהחלטה 988 נכללה גם שורה של החלטות בנוגע לתיקון ההחלטות הקודמות ובין היתר אלו: הגדלת מענק האכלוס לסכום של 200 ש"ח למבוגר ו-100 ש"ח לילד ליום לכל המפונים (שנכללו בהחלטות 950, 975 ו-978); תוספת יישוב שנשמט מהחלטה 950; הארכת מועדי הפינוי ומועדים נוספים; העברת ניהול ההתקשרות עם מתקני ההארכה למשרד התיירות (כפי שנקבע בהחלטה 975 לגבי פינוי האוכלוסייה בטווח של 2 - 5 ק"מ מגבול הצפון) על כלל המפונים לפי החלטות 950 ו-975.

החלטות הממשלה לגבי הארכת הסיוע לתושבים: בהחלטה 1006 מ-29.10.23 הוחלט, בין היתר, להאריך את משך הפינוי והריענון שבוצעו לפי ההחלטות השונות עד ל-22.11.23, להאריך עד למועד זה את התקופה שבה משרדי הממשלה יממשו את אחריותם כפי שנקבע בהחלטת "מלון אורחים", ולהאריך את משך התקופה לקבלת מענק אכלוס. בהחלטה הוחלט לתקן את החלטות 950 ו-975 באופן שייקבע בהן כי "רשות החירום הלאומית (רח"ל) במשרד הביטחון תהיה אחראית על ניהול קליטת המפונים במתקני הקליטה, לרבות באמצעות תיאום הקצאת כוח האדם הנדרש על ידי הצבא. שירותי הממשלה לתושבים שפנו יינתנו על ידי המשרדים השונים. כל אחד לפי תחומי אחריותו בהתאם להחלטת מלון אורחים".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה רח"ל כי החלטה 1006 משמעותה צמצום תחומי האחריות של רח"ל והחזרת האחריות לניהול ולקליטה למשרדי הממשלה, כל אחד ותחום אחריותו.

עולה מכך שלאחר החלטת ממשלה מ-29.10.23 היה על משרד הפנים, כמי שפס"ח בתחום אחריותו, להפעיל את מערך הקליטה ולדאוג למתן מענה לצרכים בסיסיים של האוכלוסייה המפונה, אך הוא נמנע מלעשות כן ולא נקבע גורם אחר במקומו.

בהחלטה 1074 מ-21.11.23 הוחלט על הארכת התוקף של החלטות הפינוי לגבי יישובי עוטף עזה וגבול הצפון (החלטות 950, 975 ו-988) עד ל-31.12.23, וכן על הארכת תוקפה של החלטה 978 בעניין הסדר הריענון לתושבי **אשקלון** הזכאים (קבוצת הקשישים ומחוסרי עורף משפחתי יציב השוהים במלונות) לצורך תקופת התארגנות, עד ל-29.11.23, ללא הארכות נוספות.

בהחלטה 1193 מ-29.12.23 הוחלט על הארכת התוקף של החלטות הפינוי לגבי יישובי העוטף וגבול הצפון (החלטות 950, 975 ו-988) עד ל-29.2.24. בהחלטה נרשם כי על פי הודעת צה"ל ומשרד הביטחון ולפי הערכת מצב עדכנית, ניתן לאפשר לתושבי היישובים הנמצאים במרחק של 4 - 7 ק"מ מרצועת עזה ולתושבי **יד מרדכי ושדרות** לשוב לביתם באופן הדרגתי החל מ-1.1.24. בהחלטה נקבע כי תושבי היישובים שלעיל שישבו לביתם קודם ל-29.2.94 יהיו זכאים למענק שיבה הביתה לצורכי הסתגלות בגובה מענק האכלוס. תושבים אלו לא יהיו זכאים עוד למימון שהותם במתקני הקליטה או לקבלת מענק אכלוס.

בהחלטה 1478 מ-29.2.24 הוחלט על הארכת התוקף של החלטות הפינוי (החלטות 950, 975 ו-988) עד ל-7.7.24 (בהמשך הוארך המועד ל-17.7.24). בהחלטה הוגדרו "יישובים שלא קיימת מניעה ביטחונית לשוב אליהם" - יישובים בגבול רצועת עזה שלגביהם הודיעו צה"ל ומשרד הביטחון, לפי הערכת מצב עדכנית, שלא קיימת מניעה ביטחונית לחזרת התושבים לביתם החל ב-29.2.24. תושבי יישובים אלו שיחליטו לשוב לביתם קודם ל-1.6.24 יהיו זכאים לקבלת מענק חד-פעמי, שגובהו משתנה בהתאם לתאריך הפסקת השהייה במתקני הקליטה (7.3.24 או קודם לכן עד 1.6.24) (להלן - מענק חזרה), ולא יהיו זכאים לשוב למתקן הקליטה⁴⁶. מתווה זה יחול על תושבי יישובים נוספים שלגביהם יקבע צה"ל כי אין מניעה ביטחונית לשובם לביתם (להלן - מתווה החזרה). בהחלטה הובהר כי לא יוארך הפינוי או הריענון של תושבי היישובים שלא קיימת מניעה ביטחונית לשוב אליהם מעבר למועד שנקבע בהחלטה זו - 7.7.24 (בהמשך הוארך מועד זה עד ל-15.8.24).

בד בבד עם קבלת החלטה זו הודיעו משרד החינוך ועיריית **שדרות** על פתיחת המסגרות החינוכיות בעיר ב-3.3.24 ועל סגירת המסגרות החינוכיות באתרי הקליטה. החל במרץ 2024 החלה חזרה של תושבי **שדרות** ושל היישובים המצויים בטווח של 0 - 4 ק"מ מגבול רצועת עזה לבתיהם.

בשורה של החלטות נוספות⁴⁷ האריכה הממשלה את תוקף הפינוי של יישובי קו העימות הדרומי, שלא קיימת מניעה ביטחונית לשוב אליהם, עד לתאריך 15.8.24. לגבי תושבי היישובים המפונים בקו העימות

⁴⁶ בהמשך תוקן המועד האחרון לחזרה ליישובים לצורך קבלת המענק החד-פעמי המרבי מ-7.3.24 ל-17.3.24 (החלטה 1504 מ-7.3.24), והוחלט להסמיך את שר התיירות להקים ועדת חריגים שתהיה רשאית, בהתקיים נסיבות המצדיקות זאת, לאשר לתושבים שחזרו לביתם לפי החלטה 1478 לשוב למתקן קליטה או לקבל מענק אכלוס חלק מענק חד-פעמי (החלטה 1553 מ-20.3.24).

⁴⁷ החלטה 1504 מ-7.3.24, החלטה 1553 מ-10.3.24, החלטה 1890 מ-16.6.24, החלטה 1966 מ-7.7.24, החלטה 2149 מ-25.8.24, החלטה 2214 מ-30.9.24, החלטה 2330 מ-31.10.24, החלטה 2586 מ-15.12.24 והחלטה 2624 מ-29.12.24, שעניינן פינוי, ריענון וסיוע לאוכלוסייה ביישובים שלגביהם התקבלו החלטות הממשלה.

הצפוני הוארך תוקף הפינוי פעמים אחדות. בהחלטה 2677 ב-12.1.25 קבעה הממשלה את 1.6.25 כתאריך האחרון לסיום הפינוי של תושבי הצפון. תושבי יישובים אלו שיחליטו לשוב לביתם קודם ל-1.6.25 יהיו זכאים לקבלת מענק חזרה חד-פעמי, שגובהו משתנה בהתאם לתאריך הפסקת השהייה במתקני הקליטה (מלפני 7.3.25 עד 1.6.25); נוסף על מענק החזרה יהיו זכאים תושבי הצפון שפנו גם למענק התארגנות (עזובה)⁴⁸ ולמענק הסתגלות⁴⁹.

במהלך תקופת הפינוי המענה למפונים השתנה בהתאם למקומות יישובם ולמצב הביטחוני⁵⁰:

1. תושבי 14 יישובים השוכנים במרחק של 0 - 4 ק"מ מגבול רצועת עזה - הקבוצה שספגה את ההרג וההרס הקשים ביותר במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, ואינה יכולה לשוב לביתה מסיבות ביטחוניות או בשל ההרס הנרחב. ביישובים אלה, הנכללים בחבל ה"תקומה"⁵¹, החל בחסות מינהלת תקומה, המופקדת על שיקום יישובי עוטף עזה, תהליך של מעבר לאתרי מגורים זמניים, שנבחרו על ידי הקהילות במגוון יישובים ואתרים קולטים, וזאת עד לשיקום הפיזי של היישובים. תהליך זה, שהתנהל תוך דיאלוג עם חברי הקהילות, איפשר מגורים זמניים ושגרת חיים עצמאית וקהילתית משופרת באורח יחסי. במקביל לכך, הדבר איפשר לחדש חלק מהפעילויות הכלכליות והחקלאיות ותחילת עבודות שיקום באתרים שנפגעו⁵².

2. מפוני קו העימות הדרומי מהעיר **שדרות** ומהיישובים המצויים במרחק של 4 - 7 ק"מ מהגבול, וכן מיישובים נוספים הקרובים יותר לגבול, שנקבע שלא קיימת מניעה ביטחונית לשוב אליהם - לגביהם הוארך משך הפינוי עד ל-15.8.24. תושבי יישובים אלו שבו ברובם לבתיהם במהלך שנת 2024. כך למשל, מבין תושבי **שדרות** חזרו לעיר, נכון לסוף יוני 2024, כ-85% מהתושבים⁵³.

3. המפונים מהיישובים שבגבול הצפון שהו, על בסיס משפחתי, במספר גדול של מלונות ברחבי הארץ או בדיוור בקהילה, ובמשך תקופה ארוכה לא נקבע תאריך צפוי לסיום הפינוי. במשך תקופה של יותר משנה, המפונים היו מצויים בתנאים של אי-ודאות גבוהה לגבי עתידם עקב המצב הביטחוני והאפשרות להידרדרות למלחמה רחבה בצפון. בספטמבר 2024 חלה הסלמה, והמלחמה והירי התרחבו ליישובים נוספים בצפון הארץ ובמרכזה, ובהם יישובים שאליהם פונו תושבי גבול הצפון. למצב זה היו השלכות

⁴⁸ המענק נועד לפצות על נזקים שנגרמו מהשהייה הממושכת מחוץ לבית בעקבות המלחמה, וישולם רק למי שלא הגיש או יגיש תביעה לפיצוי על נזקים אלה למס רכוש ברשות המיסים.

⁴⁹ המענק יינתן למי שחזר להתגורר באופן מלא או חלקי (כולל במסגרת הסתגלות או התארגנות) ביישוב במהלך החודשים ינואר-פברואר 2025.

⁵⁰ מ' אלרן, ע' שפירא ומ' דויטש, "שיבת המפונים לבתיהם ושיקומם - צו חיוני כביטוי לחוסן הלאומי", המכון למחקרי ביטחון לאומי ואוניברסיטת תל אביב (6.2.24) <https://www.inss.org.il/he/publication/home>.

⁵¹ היישובים אשר בתיהם, כולם או חלקם, שוכנים עד שבעה ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה, והיישובים הנוספים במועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב, שבהמלצת מערכת הביטחון ובאישור הממשלה פונו במלואם בעקבות התקפת הטרור, וכל יישוב מזה שנקבע בהחלטת ממשלה כיישוב שמינהלת תקומה תפעל לשיקומו בשל התקפת הטרור.

⁵² מבקר המדינה, דוח ביניים מיוחד - הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר (2025).

⁵³ על פי נתוני מערכות אמו"ן ויחד.

קשות על מצבם הרגשי, הכלכלי, החינוכי והמשפחתי. בינואר 2025, בעקבות הפסקת האש בגבול הצפון החל בנובמבר 2024, החליטה הממשלה על סיום פינוי תושבי הצפון ב-1.6.25.

תוכניות הפינוי שהופעלו בצפון השפיעו הן על התושבים והן על הרשויות המקומיות שבהן הם מתגוררים, ובפרט על המועצות האזוריות. רק מי שמתגוררים ביישובים לגביהם התקבלה החלטת ממשלה על פינוי היו זכאים לקבל מהמדינה סיוע בצורה של אירוח במלונות או מענק אכלוס. אשר למועצות האזוריות - החלטות הממשלה על הפינוי יצרו מצב שבו יש מועצות אזוריות שחלק מהיישובים בהן כלולים בתוכניות הפינוי ואחרים לא. מצב זה הקשה על היכולת של המועצות האזוריות לשמור על רציפות תפקודית מבחינת אספקת השירותים, ובפרט לתושבים ביישובים שלא פונו⁵⁴.

לוח 1א: החלטות הממשלה על פינוי התושבים בקווי העימות בצפון ובדרום, אוקטובר 2023 - אוגוסט 2024

האזור	הדרום	הדרום	הצפון	הצפון	הדרום	הדרום
המרחק מהגבול / הרשות המקומית	יישובים בטווח 0 - 4 ק"מ מגבול רצועת עזה	יישובים בטווח 4 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה	יישובים בטווח 0 - 2 ק"מ מגבול לבנון (כולל קריית שמונה)	יישובים בטווח 2 - 5 ק"מ מגבול לבנון	הדרום	הדרום
אופן הפינוי	פינוי חירום לפי תוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית	פינוי לפי תוכנית "משב רוח", בהחלטת משרד הביטחון	פינוי לפי תוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית, בהחלטת שר הביטחון	פינוי לפי החלטת הממשלה - בפועל פונו יישובים עד טווח 3 ק"מ מהגבול	פינוי לפי תוכנית "משב רוח", בהחלטת משרד הביטחון	פינוי לפי החלטת ממשלה לאוכלוסיות ייעודיות בלבד
החלטת ממשלה	950 - אישור בדיעבד	988 - אישור בדיעבד	975 - אישור בדיעבד	975 - בהתאם להחלטת מצב מבצעית	988 - אישור בדיעבד	978 - בהתאם להחלטת הממשלה

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה
מהלך האירועים, הנורמות והגופים המבוקרים

האזור	הדרום	הדרום	הצפון	הצפון	הדרום	הדרום
המרחק מהגבול / הרשות המקומית	יישובים בטווח 0 - 4 ק"מ מגבול רצועת עזה	יישובים בטווח 4 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה	יישובים בטווח 0 - 2 ק"מ מגבול לבנון (כולל קריית שמונה)	הצפון	הדרום	הדרום
זכאות למענקים	מענק התארגנות לכלל המפונים; מענק אכלוס למפונים בקהילה; מענק חד-פעמי למי ששבו לביתם	מענק התארגנות לכלל המפונים; מענק אכלוס למפונים בקהילה; מענק חד-פעמי למי ששבו לביתם	מענק אכלוס למפונים בקהילה	מענק אכלוס למפונים בקהילה	מענק אכלוס למפונים בקהילה	מענק אכלוס למפונים בקהילה
היקף האוכלוסייה המפונה לפי החלטות הממשלה	15,818	17,500	19,311	לא צוין בהחלטה	31,000	27,000
תקופת הפינוי כפי שהוארכה בהחלטות השונות	עד 15.8.24 ביישובים ללא מניעה ביטחונית, ללא הארכה נוספת	עד ל-7.7.24 - ללא הארכה נוספת	עד ל-1.6.25	עד ל-1.6.25	עד ל-7.7.24 - ללא הארכה נוספת	עד ל-29.11.23

פינוי היישובים הסמוכים לגבול רצועת עזה ולגבול הצפון

נוכח החדירה רחבת ההיקף אל היישובים הסמוכים לגבול רצועת עזה והירי האינטנסיבי כלפיהם, שהעמיד את התושבים בסכנה ברורה ומיידית, ביצע צה"ל החל בשבעה באוקטובר, במשך שלושה ימים, פינוי חירום של היישובים המצויים בטווח 0 - 4 ק"מ מגבול רצועת עזה בהתאם לתוכנית הצה"לית "מרחק בטוח". התושבים נקלטו במלונות. הפינוי אושר בדיעבד בהחלטת הממשלה 950, שבה נקבעו עקרונות תוכנית הפעולה הלאומית לפינוי ולקליטה ואופן תקצובה. חלק מהתושבים התפנו עצמאית ואחרים באמצעות מערך פינוי שהפעילו המועצות האזוריות.

בשונה מסדר העדיפויות במערך מתקני הקליטה בתוכנית "מלון אורחים", בהחלטה 950 וההחלטות שבאו בעקבותיה, נקבע כי מערך הקליטה יתבסס על מלונות ובתי הארחה ולא על מתקני הקליטה המקומיים - בתי ספר ומוסדות ציבור. השיקולים לכך היו זמינות בתי המלון ובתי הארחה, הצפי כי משך הפינוי יהיה

ארוך, הרצון לאפשר תנאי מחיה הולמים למפונים שנפגעו באופן קשה פיזית ונפשית, וכדי לאפשר את המשך הלימודים בבתי הספר ברחבי הארץ בהמשך.

כחלק מפינוי זה של התושבים פעלו הרשויות המקומיות לאיתור מלונות, אכסניות ובתי הארחה. הפינוי בוצע למלונות ברחבי הארץ שהיו זמינים באופן מיידי, וברוב המקרים לא ליעדי הקליטה שנקבעו לפי תוכנית "מרחק בטוח" הלאומית.

בתשובת משרד הפנים הוא ציין כי סייע למערכת הביטחון בניהול מערך ההתקשרויות עם אתרי פינוי שונים כפי שהתבקש. עוד הוסיף כי בתקופת תחילת המלחמה, כאשר ביצע ההתקשרויות עם המלונות עדיין היה בתחום אחריותו "ומעבר לנדרש והמוטל עליו", הוא פעל לאיתור בתי המלון וביצוע ההתקשרויות האמורות, תוך היועצות ככל הניתן ברשויות, ביישובים ובקהילות המפונות.

משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2025 כי הוא נרתם למאמץ המלחמתי ולקח על עצמו, מעבר למשימותיו וסמכויותיו, את ניהול מערך הפינוי הלאומי במתקני אכסון תיירותיים למפונים, תוך דאגה לאינטרס הציבורי וחיסכון כלכלי למשק, בין היתר באמצעות תשלום מענק האכלוס למפונים.

לגבי תושבי העיר **שדרות** ותושבי היישובים במרחק 4 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה הופעלה תוכנית "משב רוח" של משרד הביטחון על פי החלטת המשרד מ-10.10.23. במסגרת התוכנית ניתן מענה של לינה ושירותי הארחה לכ-4,000 מתושבי **שדרות** שהם קשישים וחסרי עורף משפחתי. ב-14.10.23 וב-18.10.23 הורחב המענה לכלל תושבי העיר, בהיקף כולל של 31,000 תושבים⁵⁵. הפינוי היזום בוצע על ידי עיריית **שדרות**. תושבים מיישובי קו העימות הדרומי בטווח של 4 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה התפנו באופן עצמאי או באמצעות המועצות האזוריות, והחל ב-13.10.23 הפעיל משרד הביטחון את תוכנית "משב רוח" גם לגביהם.

רח"ל מסרה בתשובתה כי תוכנית "משב רוח" יועדה במקורה להפעלת ריענון למרחב 0 - 4 ק"מ והשכונות המערביות של העיר **שדרות**, אך בשל המצב הביטחוני בתחילת המלחמה ובהיעדר תוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית למרחבי 4 - 7 ק"מ ולכל תחום העיר **שדרות**, הוחלט במשרד הביטחון, לאור הצורך המבצעי שנוצר בתחילת המלחמה, להפעיל את תוכנית "משב רוח" כמענה פינוי לכל דבר, שכן המנגנון שבהתקשרות הרשויות למתקני הארחה היה כבר קיים טרם המלחמה, ואף הופעל הלכה למעשה.

תושבי הרשויות המקומיות שבגבול הצפון החלו בחלקם להתפנות באופן עצמאי כבר ב-8.10.23 וב-9.10.23. החל ב-16.10.23 הנחה שר הביטחון כי מדינת ישראל תפנה את תושבי גבול הצפון לשם הצלת חיים ולביטחונם: ב-16.10.23 תושבי 28 יישובים במרחק 0 - 2 ק"מ מגבול הצפון; ב-20.10.23 תושבי העיר **קריית שמונה**; ב-22.10.23 תושבי יישובים במרחק 2 - 3 ק"מ מגבול הצפון. הפינוי אושר בהחלטת הממשלה 975.

ב-14.10.23 הוחלט להעמיד לרשות העיר שדרות תקציב נוסף בסך 20 מיליון ש"ח לטובת ריענון תושבי העיר, תקציב חלקי מתוך מסגרת של 70 מיליון ש"ח. ב-18.10.23 הושלמה קבלת יתרת התקציב לטובת ריענון כלל תושבי העיר.

נוסף על תושבים אלו, פונו לתקופה קצובה אוכלוסיות ייעודיות בעיר **אשקלון** - על פי החלטה 978 - ובעיר **אופקים** פונו תושבים לצורך ריענון שלא לפי החלטת ממשלה ובמימון עיריית אופקים, משרד הפנים ותרומות.

במסגרת החלטה 988 נקבע כי ניהול ההתקשרות עם מתקני הקליטה, שכאמור הייתה באחריות משרד הפנים בהתאם להחלטות 950 ו-975, יועבר לאחריות משרד התיירות. בהמשך לכך, ב-24.10.23 נעשתה "העברת מקל", והאחריות לניהול ההתקשרויות עם מתקני הקליטה הועברה ממשרד הפנים למשרד התיירות. משרד התיירות עסק בהתקשרויות מול מלונות ומתקני אירוח אחרים ובשיבוץ מפונים לבתי המלון.

אגף החשב הכללי במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2025 כי אירועי שבעה באוקטובר היו חריגים מכל בחינה, בין השאר נוכח העובדה שמדובר היה באירוע פינוי מידי ובהול של יישובים באופן מוחלט (ולא רק של בתים פגועים) על רקע ביטחוני (בשונה מפינוי על רקע אזרחי, כגון אסון טבע), למקום המרוחק מקו האש ולפרק זמן שלא הייתה במועדו אינדיקציה לגבי משך הפינוי או הערכה שהוא עתיד להימשך זמן רב. על רקע זה נקבעה מדיניות פינוי חריגה, המתבססת על פינוי לבתי מלון תחילה ועל מענקי אכלוס עצמאי לפרטים שיבחרו בכך. העלות השוטפת של הסדר זה גבוהה במאות אחוזים מההסדר שנקבע בהחלטת "מלון אורחים" משנת 2012, והוא מורכב וכרוך בבעיות רבות, שהועצמו עם התארכות משך הפינוי.

פערים בין הגופים האחראיים לפינוי וקליטת אוכלוסייה באשר לאחריותם

על פי המסד הנורמטיבי שהיה קיים ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל, הגורמים המרכזיים האחראיים במצב חירום על פינוי או קליטה של אוכלוסייה שנדרש לפנות אותה באופן מאורגן בשל מצב החירום הם רח"ל, פקע"ר ומשרד הפנים (מערך פס"ח).

בפועל, בנובמבר 2023, לאחר פרוץ המלחמה ובהתאם להחלטות הממשלה בדבר הפינוי, פרסמה רח"ל מסמך שהגדיר את האחריות לטיפול במפונים ברמה הממשלתית: רח"ל, שתפקידה הם: תיאום מענה לפערים ברמה הלאומית, שליטה בתמונת המצב של הטיפול במפונים ואיתור אתגרי הטיפול במפונים בשלב הבא; פקע"ר - הפעלת משל"ט ינאי - מפקדת שליטה לריכוז ותכלול תמונת המצב של המפונים והמתפנים עצמאית וסיוע לרח"ל, למשרדי הממשלה ולרשויות המקומיות במתן מענה לקיום שגרת החיים בזמן שהיית המפונים בבתי המלון; משרדי הממשלה - מתן שירותים לתושבים בהתאם לתחומי אחריותם (משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד הרווחה והמוסד לביטוח הלאומי); תפקידי הרשויות המקומיות הוגדרו כך: רשות מקומית קולטת - תמיכה במפונים, ריכוז צרכים וסיוע בחינוך ורווחה בתיאום עם הרשות המפונה; רשות מקומית מפונה - טיפול בתושבים המפונים, תיאום חינוך ורווחה, נציגות לקהילה ואספקת מידע⁵⁶. כמו כן, משרד התיירות הקים חמ"ל בשיתוף התאחדות המלונות בישראל, ופעל למתן מענה ללינת מפונים בבתי מלון ובמתקני אירוח.

משרד הביטחון, "חרבות ברזל", מדיניות טיפול במפונים במתקני הארחה (19.11.23).

היערכות לפינוי אוכלוסייה

רח"ל מסרה בתשובתה כי הגדרת המרחב, היישובים והיקף התושבים לפינוי בגזרות השונות ומשך הזמן לקליטה, היא באחריות ובסמכות בלעדית של צה"ל, וכנגזרת לכך נבנות תוכניות הפינוי והקליטה של צה"ל ושל המדינה. עוד מסרה רח"ל כי היא גוזרת את תרחיש הייחוס המשקי על בסיס מידע המגיע מהגופים המוסמכים, והגורם המוסמך בתרחיש מלחמה הוא צה"ל. משכך, הפינוי הנדרש ויעדי הפינוי נקבעים על ידי צה"ל ולא על ידי רח"ל. עוד ציינה כי הגורם האמור להוביל את הפעילויות בהיערכות ובמוכנות של הרשויות המקומיות לשעת חירום הוא פקע"ר - חלוקת האחריות כפי שאמורה להיות לפי המלצות ועדת מזרחי.

צה"ל מסר בתשובתו כי האחריות לקליטת אוכלוסייה מוטלת על פס"ח או על רח"ל, וכי התוכנית הצה"לית "מרחק בטוח" נגזרה ונערכה בהתאם ליעדי הפינוי שנקבעו על ידי רח"ל ומשרדי הממשלה. כל עוד לא הוגדר בתוכנית הלאומית פינוי של רשויות מקומיות והמקומות שאליהם הם יפנו, אין באפשרות צה"ל לגבש תוכנית צה"לית לכך. תוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית בעניין זה, היא נגזרת של תוכנית "מרחק בטוח" הלאומית שנכתבה על ידי רח"ל. עוד ציין כי באשר להמלצות ועדת מזרחי, אלו לא הסירו מרח"ל כל אחריות בקשר להיערכות הרשויות המקומיות לחירום.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי האחריות והסמכות לקביעת תרחישי ייחוס, וכנגזרת מכך הכנת תוכנית, הן על צה"ל, פקע"ר ורח"ל וכי גורמים אלו הם אשר אמונים על הסוגיות האמורות מתוקף תפקידם ותחום פעולתם.

מהאמור עולה כי לעמדת רח"ל, התוכנית הלאומית נגזרת מהתוכנית הצה"לית; ואילו לעמדת צה"ל, התוכנית הצה"לית נגזרת מהתוכנית הלאומית.

קליטת אוכלוסייה במהלך מלחמת חרבות ברזל

עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל הנחה ראש רח"ל על קליטתם של המפונים בבתי מלון ובאכסניות ולא בבתי ספר ובמוסדות ציבור, כפי שקובעת תוכנית "מלון אורחים" כעדיפות ראשונה. החלטה זו התקבלה בשל זמינות גבוהה של חדרי מלון ובתי הארחה באותה עת; הצורך במתן מענה רך ומכיל למפונים מהיישובים שחוו חדירות מחבלים והרצון שהלימודים בארץ יתנהלו כסדרם כל עוד הלחימה תיערך בזירת הדרום בלבד, בעוד שפינוי לבתי ספר בהתאם לתכנון המקורי ב"מלון אורחים" היה פוגם ברציפות הלימודים בבתי הספר בארץ.

חרף היותו של משרד הפנים הגורם האמון על מערך הקליטה בחירום, הוא לא הפעיל את מערך פס"ח, אלא רק סייע בניהול מערך ההתקשרויות עם בתי המלון. זאת נוכח עמדתו כי משהוחלט על מתווה שונה לקליטת מפונים מזה שנקבע בתוכנית "מלון אורחים", הרי שלא קמה אחריותו לקליטה וכי אין לו ערך מוסף או יתרון בניהול קליטת אוכלוסייה ושהייתה במתקני הקליטה נוכח החריגה מהתוכנית המקורית. משנמנע משרד הפנים מלממש את אחריותו כגורם האחראי, המנחה, המתכנן, המתאם והמפקח בכל הנוגע

למערך קליטת אוכלוסייה מפונה בשעת חירום, נמנע מהמפונים ומהמדינה יתרונו היחסי בקשר השוטף מול הרשויות המקומיות והתאמת מערך הקליטה על כל יכולותיו לטובת המפונים.

בנסיבות אלה רח"ל לקחה על עצמה את האחריות על ההפעלה והניהול של קליטת המפונים ושהייתם במתקני הקליטה, והדבר קיבל ביטוי בהחלטות הממשלה הראשונות בעניין הפינוי - החלטות 950 ו-975. כשלושה שבועות מפרוץ המלחמה, בהחלטת ממשלה 1006 מ-29.10.23, החליטה הממשלה לתקן את החלטות 950 ו-975 כך שבמקום שרח"ל תהיה אחראית על "הפעלת וניהול קליטת המפונים ושהייתם" אחריותה תצומצם ל"ניהול קליטת המפונים", וכל השאר יהיה בהתאם להחלטת "מלון אורחים". בזאת, הוטלה לכאורה על משרד הפנים האחריות להפעלת הקליטה החל מאותו מועד, אך הוא הסתייג מהדבר.

בין משרד הפנים לבין רח"ל התעוררה מחלוקת בשאלה האם ההחלטה על קליטת מפונים שלא על פי המתווה בתוכנית האמורה, משמעה שהתוכנית ככל שנוגעת לאחריות משרד הפנים לקליטת מפונים אינה חלה. משרד הפנים טען שהתוכנית אינה חלה ולכן גם מערך פס"ח לא נדרש לפעול, ואילו רח"ל סברה אחרת.⁵⁷

במכתבו של ראש רח"ל דאז למנכ"ל משרד הפנים דאז מ-8.11.23 הוא ציין כי גם אם לפי עמדת משרד הפנים שינוי מתקני הקליטה מבתי ספר לבתי מלון מנוגד למתווה "מלון אורחים", משהתקבלה ההחלטה לקלוט את המפונים בבתי מלון, לנוכח חומרת המתקפה שהחלה בשבעה באוקטובר, מצופה היה ממשרד הפנים, המופקד על מערך הפס"ח שכל כולו אמון על מתן מענה למפונים בחירום, לרתום את יתרונו היחסי בקשר השוטף אל מול הרשויות המקומיות ולהתאים את מערך הקליטה על כל יכולותיו לטובת המפונים. עוד ציין ראש רח"ל כי הסעיפים בהחלטות הממשלה המטילים אחריות זו על רח"ל התקבלו בליט ברירה, נוכח הצורך המיידי והמבצעי לקדם החלטת ממשלה שנועדה לאפשר תשתית תקציבית וארגונית למימוש אחריות המדינה למפונים. לראייה הוא ציין "ההחלטה אושרה בפרק זמן בלתי סביר, שישה ימים [ב-12.10.23] לאחר גמר הפינוי בפועל".

רח"ל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא הפעילה מתחילת המלחמה, יחד עם יתר השותפים, את מנגנון הפינוי והקליטה להצלת חיי האוכלוסייה המאוימת בזירת הדרום ואחר כך גם בזירת הצפון, וזאת על פי התשתית הנורמטיבית - החלטת "מלון אורחים". עוד הוסיפה כי כלל החלטות הממשלה לפינוי נפתחו בשיוך המשפטי והמקצועי להחלטת "מלון אורחים". לעמדתה, שינוי יעדי הקליטה אינו משנה את חלוקת האחריות בין משרדי ממשלה ואדברא, קליטה בבתי מלון מקילה על המלאכה. משרדי הממשלה לא הצטרפו להתמודד עם הצרכים הפיזיים במתן השירותים, אלא נתנו מענה לצרכים המידיים לאוכלוסייה שנפגעה כה קשה מבחינה פיזית ונפשית.

עוד מסרה רח"ל בתשובתה כי איננה אחראית על המענים האישיים הניתנים לאוכלוסייה כי אם על תיאום משרדי הממשלה למימוש אחריותם במענה שניתן לרשויות המקומיות; והדגישה כי פעלה בהתאם מול

57 להרחבה ראו בקובץ דוחות זה בפרק "קליטת האוכלוסייה שפונתה במלחמת חרבות ברזל והטיפול בה על ידי גופי הממשלה".

משרדי הממשלה, וכי לכל אורך המלחמה לא נחה מלפעול ולגרום למשרד הפנים לממש את אחריותו, ואף פעלה מול כלל הגורמים כולל משרד הפנים עצמו, מנכ"ל משרד רה"ם ושר הביטחון.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי האחריות לקליטת אוכלוסייה מוטלת על רשות פס"ח או על רח"ל, ובכל מקרה לא על צה"ל, שכן צה"ל כפוף לדרג המדיני ולהחלטות הממשלה, ופעולותיו נגזרות באופן ישיר מהחלטות הדרג המדיני והנחיותיו ובהתאם לסמכויות המוענקות לו בדין. על פי תוכנית "מרחק בטוח" הלאומית, משימת צה"ל היא פינוי אוכלוסייה על ידי הפיקודים המרחביים, מתן מעטפת לפינוי כנדרש (היסעים, אבטחה, צירים, עזרה ראשונה) והפעלת תוכנית הסברה לאוכלוסייה מפונה.

עוד הוסיף צה"ל בתשובתו כי לאורך כל המלחמה לא התקבלה כל בקשת סיוע מטעם רח"ל לעניין ניהול וקליטת אוכלוסייה מפונה, ולא התקבלה ממנה בקשה להקצאת כוח אדם צבאי למשימה זו. מסקירת התשתית הנורמטיבית ומהחלטות הממשלה שהתקבלו ניתן להבין, שמעולם לא הוטלה על צה"ל או פקע"ר האחריות לקליטת אוכלוסייה במלונות. לטענת צה"ל, הגורם האחראי לקליטה מכוח החוק הוא רשות פס"ח, והגורם האחראי לקליטה מכוח החלטת ממשלה היא רח"ל.

על אף האמור פעל פקע"ר במסגרת אחריות מרחיבה, מבלי שנדרש לכך על ידי גורמים ממשלתיים או הרשויות המקומיות, וביצע פעולות רבות ומגוונות לסיוע במענה לאוכלוסייה המפונה במלונות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למבקר המדינה כי לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל הוחלט על ידי רח"ל וגופי הביטחון שלא להפעיל את מתווה "מלון אורחים" אלא לבחור במודל חדש של קליטת מפונים במלונות, באחריות ובהפעלת המדינה. החלטה זו יושמה בפועל עוד לפני שהתקבלה החלטת ממשלה חדשה, ולמעשה חרגה באופן מלא מהמתווה הקודם. משרד הפנים הבהיר כי אין ביכולתו לקחת אחריות על ניהול מתקני קליטה במתכונת החדשה, מאחר שאין לו הידע, כוח האדם או הכלים הדרושים לכך. עם זאת, המשרד הסכים לבקשת רח"ל לסייע טכנית בהתקשרויות עם בתי המלון, אף שמדובר בתחום שלא בטיפולו בעת שגרה.

לטענת משרד הפנים, אין בנמצא בהחלטות הממשלה ובחקיקה כל מקום ועיגון להטלת אחריות כוללת על משרד הפנים או רשות הפס"ח לקליטת אוכלוסייה שפונתה, או ביתר שאת, אשר התפנתה, וזאת לכאורה שלא בהתאם למתווה שנקבע בהחלטת "מלון אורחים". עוד טען כי במסגרת החלטות הממשלה שניתנו במלחמת חרבות ברזל, הממשלה קבעה מפורשות את הגורם שיהיה אחראי לניהול והפעלה של מתקני הקליטה, והטילה את התפקיד על רח"ל בסיוע פקע"ר.

עוד מסר משרד הפנים כי המתווה סוכם לפני החלטת ממשלה רשמית ועוגן לבסוף בהחלטה 950, שהעבירה לרח"ל את האחריות המלאה להפעלת מתקני הקליטה, והטילה על משרד הפנים תפקיד טכני של התקשרויות בלבד. עיקרון זה נשמר גם בהחלטות הבאות לגבי פינוי בצפון ובדרום במהלך המלחמה. משרד הפנים הוסיף כי עמדתו נובעת מאחריות ציבורית, שכן אין בכוחו להבטיח מענה נאות למפונים תחת המתווה החדש. בהמשך, אחריות ההתקשרויות עם מתקני הקליטה עברה ממשרד הפנים למשרד התיירות לבקשת החשב הכללי, ולאור חוסר ההתאמה של משרד הפנים לתפקיד זה, מה שלטענת משרד הפנים אישר בדיעבד לכאורה את עמדתו כי אינו הגוף המתאים להפעלת מערך קליטה ממלכתי. אף אם הועלו התנגדויות

מצד רח"ל בשלב ההכנה להחלטות הממשלה, הרי שההכרעה התקבלה על ידי הממשלה, וההחלטות מחייבות את כל גורמי המדינה. לכן, לטענת משרד הפנים, אין בסיס להטיל עליו אחריות כוללת לקליטת מפונים במתווים החורגים מהחלטות הממשלה.

החלטת הממשלה "מלון אורחים" נועדה לשמש מסגרת מוסדרת לחלוקת אחריות בין משרדי הממשלה והרשויות המקומיות לצורך פינוי המוני מאורגן של אוכלוסייה וקליטתה - בין בשל סיכון ממשי המאיים עליה ובין כתוצאה מאובדן קורת גג. ההחלטה מתווה את עקרונות המערך, לרבות קביעת תפקידים וחלוקת הסמכויות בין הגורמים השונים. עם זאת, במצבי חירום מורכבים התרחישים המתוכננים לעיתים אינם משקפים את עוצמת המציאות. כך היה לאחר מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, עת התמודדה מדינת ישראל עם מציאות חסרת תקדים, שחרגה מכל תכנון מוקדם. בנסיבות אלו היה מצופה ממשרד הפנים להפגין גמישות מרבית ביישום ההחלטה. לפיכך, גם אם תוכנית "מלון אורחים" לא הופעלה בנסיבות מצב החירום, לא ניתן לקבל את גישתו של משרד הפנים שאין לו אחריות על קליטת האוכלוסייה ושהוא איננו נדרש להפעיל את מערך פס"ח. גם אם אין לו לדעתו ערך מוסף או יתרון בניהול קליטת אוכלוסייה ושהייתה במתקני הקליטה נוכח החריגה מהתוכנית המקורית, הדבר אינו מסיר ממשרד הפנים אחריות זו, כגורם שמופקד על תחום הקליטה והשהייה של האוכלוסייה המפונה. במקום דוגמטיות מחשבתית תוך היצמדות עיקשת ובלתי מתפשרת להחלטת "מלון אורחים" ככתובה וכלשונה, היה עליו, לכל הפחות, לעשות כל מאמץ לרתום כמה שיותר ממשאבי מערך פס"ח ויכולותיו לטובת הפעלת הקליטה. בהתחשב בניסיונו המצטבר בהיערכות לשעת חירום ובתפקידו המרכזי כגורם המנחה את הרשויות המקומיות ומפקח עליהן, משרד הפנים נדרש לספק הנחיה ותמיכה בזמן אמת. בפועל, דווקא בשעת מבחן המשרד נעדר מתפקוד, והרשויות המקומיות נותרו ללא גורם מנחה ומכוון, אף שבשגרה הוא משמש להן כתובת מרכזית לפתרון בעיות רבות ומגוונות.

רח"ל זיהתה את חוסר המוכנות ואת הימנעות משרד הפנים ממילוי אחריותו ונטלה על עצמה את ניהול האירוע. רח"ל אף פעלה לקידום עיגון אחריות זו בהחלטות ממשלה. עם זאת, כאשר ניסתה להחזיר למשרד הפנים את האחריות לניהול קליטת המפונים, היה עליה להבין כי המשרד אינו נכון לכך באותה עת ולפעול למציאת פתרון אחר.



פינוי וקליטה של אוכלוסייה הם תהליכים מורכבים המחייבים היערכות מוקדמת ותיאום בין הגופים בעלי התפקידים בהיערכות לחירום ובחירום. הביקורת העלתה פערים בין הגופים באשר לאחריותם, שפוגעים ביכולת של המדינה להיערך באופן מיטבי לפינוי ולקליטת אוכלוסייה במצבי חירום ולביצוע הפינוי והקליטה בחירום. כך, בעוד שלפי רח"ל תוכנית המענה הלאומית לפינוי ולקליטה נגזרת מהתוכנית הצה"לית, הרי שלפי צה"ל, התוכנית הצה"לית נגזרת מהתוכנית הלאומית; בעוד שלפי רח"ל, בעקבות ועדת מזרחי, היא כבר לא הגורם שמתפקידו להוביל את הפעילויות בהיערכות ומוכנות הרשויות המקומיות לחירום, אלא פקע"ר, הרי שעל פי פקע"ר, לא חל כל שינוי במצב הנורמטיבי בעקבות המלצות הוועדה, למעט מתן אישור לפקע"ר על ידי שר הביטחון מכוח סמכותו לפי חוק הג"א לסייע לרשויות המקומיות בתחום המל"ח ו"לשם הצלת נפש ורכוש בלבד". בעוד שלפי רח"ל אחריות לקליטת מפונים בבתי מלון חלה על משרד הפנים, לפי משרד הפנים אחריותו חלה רק לגבי קליטה במתקני קליטה

מקומיים. בה בעת, מערך החירום נעדר מנגנון להכרעה באופן מיידי כמתחייב בשעת חירום במחלוקת הגופים השונים הפועלים בחירום.

מכלל האמור עולה תמונה מצערת של פערים בין גופי החירום באשר לאחריותם לטיפול בעורף בשעת חירום. בהעדר גורם מתכלל בעל סמכויות מתאימות וללא היערכות מוקדמת בשיתוף גופי החירום המשיקים, גם פקע"ר כגוף חירום, שלו כוח האדם הגדול ביותר לאחר 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.

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר חשפה, באופן חד וברור, את מחדל ההיערכות ואת המחיר הכבד של היעדר הסדרה של ההיערכות לחירום וקביעת גורם מתכלל של הטיפול בעורף בשעת חירום, שיבטיחו כי בעת משבר לאומי כלל הגופים הייעודים יממשו את אחריותם באופן מלא, לצד שמירה על שיתוף פעולה הדוק, תוך מתן פרשנות מרחיבה לתחומי אחריותו של כל גורם, תיאום רציף ומחייב ומניעת כל ניסיון להעברת אחריות לגורם אחר, ויצירת וודאות בקרב הציבור לגבי אחריותו של כל גורם כלפיו בפועל.

לא בכדי הצביע מבקר המדינה יותר מפעם אחת על הצורך ב"תוכנית המספקת פתרונות פינוי לאוכלוסייה הנמצאת באזורי סיכון, שתוכל לספק די הצורך מקומות קליטה שניתן יהיה להפעילה במצבי חירום, כגון בשעה שמוכרז 'מצב מיוחד בעורף', וייקבעו בה הגופים האחראים להפעלת מערך ההיסעים, לפינוי האוכלוסייה ולתיאום בין הגופים הממלכתיים לבין הרשויות המקומיות"⁵⁸; ומשהתוכניות הקיימות לא נתנו מענה מספק ברגע האמת, במכתבו לראש הממשלה מיוני 2024 כתב כי "בעת הזו, אין מקום למצב של היעדר הסכמות אשר נמשך זמן כה רב וברי לכל שנדרשת פעולה ממשלתית אחודה וסדורה לשם טיוב הטיפול באוכלוסיית המפונים מבתיהם".

על כן, משרד מבקר המדינה שב וממליץ כי ראש ממשלת ישראל, בשיתוף שר הביטחון, יקדמו באופן מיידי את ההסדרה של תחומי האחריות של גופים אלה ובאופן שיאפשר היערכות לפינוי אוכלוסייה והכנת תוכניות לאומיות לפינוי, וכן ניהול מערך הקליטה ברשויות המקומיות כפעולה צופה פני עתיד⁵⁹.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הוא אמור להיות ערוך לקליטת אוכלוסייה מפונה גם אם לפי שיטתו תוכנית "מלון אורחים" לא הופעלה. זאת משני טעמים: הטעם הראשון הוא שאין לפרש את החלטת הממשלה "מלון אורחים" כקובעת תוכנית לחלוקת אחריות שחלה רק אם ניתן ליישמה במלואה, בבחינת "הכול או לא כלום", אלא כתוכנית שחלה גם כשנעשים שינויים על פי נסיבות העניין. הטעם השני והעיקרי הוא שהאחריות של משרד הפנים להפעיל את מערך פס"ח אינה מותנית בהפעלת תוכנית "מלון אורחים", אלא נגזרת מהחלטה על פינוי כאמור בהחלטות הממשלה. תוכנית "מלון אורחים" קובעת את אופן מימוש אחריות משרד הפנים, ובעיקר את האופן שבו עליו להיערך לקליטת אוכלוסייה במצבי חירום, אך לא היא שמקימה את חובתו של המשרד לנהל ולהפעיל את הקליטה במצבים אלה.

דוח הביקורת מ-2007 בנושא היערכות העורף.

58

עוד ראו בקובץ דוחות זה בפרק "קליטת האוכלוסייה שפונתה במלחמת חרבות ברזל והטיפול בה על ידי גופי הממשלה".

59

מעבר לכך, שעת חירום לאומית מחייבת את כל גורמי השלטון להתעשת ולפעול תוך שיתוף פעולה ותיאום הדדי ומתוך מתן פרשנות מרחיבה לתחומי אחריותו של כל גורם. בפינוי האוכלוסייה וקליטתה במהלך מלחמת חרבות ברזל לא באו הדברים לידי ביטוי באופן שאיפשר מתן מענה מלא למפונים, כפי שיפורט להלן בפרקים הבאים שבקובץ דוחות זה. כך, התגלעה מחלוקת באשר לאחריות לניהול הליך קליטת האוכלוסייה המפונה. משרד הפנים מבחינתו נמנע כמעט לחלוטין מהתהליך, שאמור היה להיות בגדר אחריותו מתוקף תפקידו בהפעלת מערך הפס"ח. במצב דברים זה ובהעדר גורם מתכלל ומרכזי שיהיה אמון על הליכי הקליטה, הרשויות המקומיות - המפונות והקולטות כאחד - ובעיקר התושבים המפונים, מצאו עצמם ללא כתובת מרכזית ברורה. היעדרו של גורם מתכלל תרם לכאוס ולחוסר הוודאות שאפיינו את הפינוי והקליטה מראשיתם, ובחלקם נותרו בעינם במשך תקופה ארוכה ואף פגעו בטיב המענה שניתן למפונים.

סיכום

בבוקר השבעה באוקטובר חוותה מדינת ישראל התקפה רצחנית בהיקף חסר תקדים, שהובילה לפתיחת מלחמת חרבות ברזל. עם פתיחת המערכה הוכרז מצב מיוחד בעורף, שהוארך בהחלטות ממשלה שונות. הממשלה וגורמי הביטחון קיבלו שורה של החלטות על פינוי עשרות יישובים מדרום ומצפון ובכללם הערים שדרות וקריית שמונה. המפונים שוכנו במקומות אירוח במימון המדינה, וחלקם קיבלו מענקי אכילוס ושוכנו בקהילה. במקביל היו מתפנים עצמאית רבים שלא נכללו בהחלטות הממשלה ולא קיבלו מימון.

תרומתם של מתנדבים ועמותות הייתה קריטית למתן המענה הראשוני המהיר לאוכלוסיית המפונים, ואלו פעלו לעיתים במקום גורמים רשמיים.

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר חשפה, באופן חד וברור, את מחדל ההיערכות ואת המחיר הכבד של היעדר הסדרה של ההיערכות לחירום וקביעת גורם מתכלל של הטיפול בעורף בשעת חירום, שיבטיחו כי בעת משבר לאומי כלל הגופים הייעודיים יממשו את אחריותם באופן מלא, לצד שמירה על שיתוף פעולה הדוק, תוך מתן פרשנות מרחיבה לתחומי אחריותו של כל גורם. בפועל התגלעה מחלוקת בין משרד הפנים לר"ל בשאלת האחריות על המפונים וקליטתם, ומחלוקת זו גרמה לוואקום ניהולי ולחוסר תיאום משווע. הרשויות המקומיות - המפונות והקולטות כאחד - ובעיקר התושבים המפונים, מצאו עצמם ללא כתובת מרכזית ברורה.

בעת משבר לאומי מצופה כי כלל הגופים הייעודיים לחירום יפעלו למימוש מלא של אחריותם, תוך מתן פרשנות מרחיבה לתחומי אחריותו של כל גורם, לצד שיתוף פעולה הדוק, תיאום רציף ומחייב ויימנעו מניסיון להעברת אחריות לגורם אחר. לפיכך, על ראש ממשלת ישראל להסדיר באופן מיידי 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. מבקר המדינה קובע כי היעדר גוף מתכלל הוביל לכאוס ולפגיעה במענה שניתן למפונים. המבקר ממליץ להסדיר באופן מיידי את תחומי האחריות ולגבש תוכניות לאומיות מעודכנות לפינוי וקליטה.

נספח 1 - החלטות הממשלה והפעולות העיקריות הנוגעות לפינוי תושבים בציר הזמן

התאריך	האירוע	הערות
7.10.23	תחילת ההתקפה הרצחנית ופתיחתה של מלחמת חרבות ברזל; פינוי תחת אש מיישובי עוטף	
8.10.23	אישור מצב המלחמה - הקבינט המדיני-בטחוני; החלטה 941 - מצב מיוחד בעורף; פינוי חירום של היישובים הנמצאים בטווח 0 - 4 ק"מ מגבול רצועת עזה בהחלטת גורמי הביטחון; תחילת פינוי עצמי של יישובים בגבול הצפון	
10.10.23	פינוי של 4,000 תושבים משדרות בהחלטת משרד הביטחון	
12.10.23	החלטה 950 - אישור בדיעבד של פינוי יישובים הנמצאים בטווח 0 - 4 ק"מ מגבול רצועת עזה	
13.10.23	החלטת משרד הביטחון על פינוי של יישובים הנמצאים בטווח 4 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה	
16.10.23	הפעלה מבצעית פינוי חירום של יישובים הנמצאים בטווח 0 - 2 ק"מ מגבול לבנון בהחלטת שר הביטחון	
18.10.23	הרחבת הפינוי לכלל התושבים בשדרות; החלטה 975 - אישור בדיעבד של פינוי היישובים הנמצאים בטווח 0 - 2 ק"מ מגבול הצפון בהחלטת גורמי הביטחון; הסמכת מערכת הביטחון לפינוי היישובים הנמצאים בטווח 2 - 5 ק"מ מגבול הצפון	בפועל פונו רק תושבי יישובים הנמצאים בטווח 0 - 3 ק"מ מגבול הצפון; אישור מענק אכלוס למפונים בקהילה במסגרת החלטה 975
19.10.23	הוראת הפעלה מבצעית לפינוי יישובים הנמצאים בטווח 2 - 3 ק"מ מגבול לבנון בהחלטת שר הביטחון	
19.10.23	החלטה 978 על פינוי חלק מתושבי אשקלון השייכים לאוכלוסיות ייעודיות (חסרי מגוון וקשישים)	
20.10.23	הודעת משרד הביטחון על פינוי תושבי קריית שמונה	
22.10.23	הוראת הפעלה מבצעית בהחלטת שר הביטחון לפינוי תושבי היישובים הנמצאים במרחק 2 - 3 ק"מ מגבול הצפון	
23.10.23	החלטה 988 - אישור בדיעבד של פינוי יישובים הנמצאים בטווח 4 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה והעיר שדרות	
24.10.23	הוראת הפעלה מבצעית לפינוי תושבי אשקלון לריענון	
24.10.23	העברת האחריות לכלל ההתקשרות עם מתקני הקליטה למשרד התיירות	
29.10.23	החלטה 1006 - הארכת הפינוי לכלל המפונים עד ל-22.11.23	
21.11.23	החלטה 1074 - הארכת הפינוי ליישובי עוטף עזה וגבול הצפון עד ל-31.12.23	
29.11.23	גמר הזכאות לפינוי תושבי אשקלון	
29.12.23	החלטה 1193 - הארכת הפינוי ליישובי עוטף עזה וגבול הצפון עד ל-29.2.24	
29.2.24	החלטה 1478 - הארכת הפינוי ליישובי עוטף עזה וגבול הצפון עד ל-7.7.24	
3.3.24	פתיחת מסגרות החינוך בשדרות וסגירת מסגרות חינוך במלונות לתושבי שדרות	
17.3.24	המועד האחרון לקבלת מענק חד-פעמי מרבי לתושבי הדרום השבים ליישובים	
15.8.24	מועד תום הפינוי של תושבי עוטף עזה (למעט יישובים שיש מניעה ביטחונית לשוב אליהם) ושדרות	
12.1.25	החלטה 2677 - הארכת הפינוי לתושבי הצפון עד ל-1.6.25	
7.3.25	המועד האחרון לקבלת מענק חד-פעמי מרבי לתושבי הצפון השבים ליישובים	
1.6.25	מועד תום הפינוי של תושבי הצפון	

