

פרק ב'

ההיערכות לפינוי אוכלוסייה קרטיבית מקומות קרטיבית הארץ

גופן הכותרת מעוצב בכתב ידו של סמ"ר **עלמנאו עמנואל פלקה ז"ל**, אשר נפל בדצמבר 2023. עלמנאו עלה מאתיופיה לישראל, גדל בקריית גת, התנדב בבבאות והצלה לישראל והיה חייל מצטיין. לאחר מותו נתרמו איבריו, וחייהם של ארבעה אנשים ניצלו.

דוח מיוחד - פינוי אוכלוסייה וקליטתה

ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בדרום הארץ

תקציר

רקע

להיערכות ולהתארגנות מקדימה של הרשויות המקומיות לשעת חירום יש חשיבות רבה. פעולות אלו כוללות בין היתר פינוי של האוכלוסייה וקליטתה כראוי. תוכניות עדכניות ותרגול נכון עשויים למנוע מצבי אי-סדר בשעת דחק ולהציל חיי אדם. היערכות מתאימה תסייע לרשות המקומית להתמודד עם מצבי חירום במלחמה, כמו גם עם מצבי חירום אזרחיים. ההיערכות של הרשויות המקומיות לשעת חירום כוללת הכנת תיקי חירום ותוכניות לשעת חירום, הכשרת כוח אדם ייעודי, הכנת מאגרי מידע, בדיקת מוכנות הרשויות המקומיות לשעת חירום ותרגולן לפי תרחישים שונים.

האופן שבו רשויות מקומיות צריכות להיערך ולתפקד בשעת חירום מוסדר עבור עיריות ומועצות מקומיות ב"תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום", שעודכן לאחרונה בשנת 2021 (תיק האב), ועבור מועצות אזוריות - בתיק אב להפעלת הרשות המקומית בחירום (מועצה אזורית), שעודכן לאחרונה בפברואר 2024¹. בתיק האב מרוכזות כלל המשימות והאחריות של הרשות, וזאת לפי - בין היתר - חוקים, תקנות והחלטות ממשלה. התיק מגדיר את המשימות העיקריות של הרשות בתחום ההיערכות לשעת חירום ואת אופן הטיפול באירוע חירום, ובכלל זה ההיערכות לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה. למדינת ישראל יש תרחישי ייחוס למצבי חירום בעלי מאפיינים שונים מבחינת המיקום הגיאוגרפי, סוג האיום, היקף הנזק, מאפייני הנפגעים ועוד. צה"ל מכין תרחיש ייחוס מלחמתי לעורף, שהוא קביעה פיקודית להכוונת מענה צה"לי בבניין כוח בהיבטי הגנת העורף האזרחי והצבאי. ייעודה של רשות החירום הלאומית (רח"ל) הוא לשמש רשות ממלכתית לחירום, ליד שר הביטחון, למימוש אחריותו הכוללת לכלל מצבי החירום במרחב האזרחי. זאת באמצעות תכנון, תיאום, הכוונה ובקרה של כלל המשרדים, הגופים הייעודיים והמערכות הלאומיות העוסקים בהכנת המרחב האזרחי. כמו כן, להביא למיצוי מרבי של המשאבים הלאומיים להבטחת החוסן והרציפות התפקודית במצבי משבר וחירום שונים, ובכללם מצב חירום בעורף כתוצאה ממלחמה. אחת ממשימותיה היא להכין ולהציג לאישורה של הממשלה את איום הייחוס ותרחיש הייחוס המשקי (הלאומי), הכולל את ניתוח האיומים וסך כל השפעותיהם על המרחב האזרחי. הלכה למעשה, תרחיש הייחוס משמש בסיס לבניין הכוח של הגופים השונים בשורה של היבטים: כוח אדם, תשתיות נדרשות לשעת חירום, הצטיידות, אימונים, תורה ונהלים. בהתאם לכך,

¹ בהכנת מסמך תיק האב היו שותפים בין היתר משרד הפנים, רשות החירום הלאומית (רח"ל), פקע"ר, מרכז השלטון המקומי, מרכז השלטון האזורי, משטרת ישראל, הרשות לכבאות והצלה ומשרדי ממשלה נוספים.

כאשר נערכים לתוכניות חירום, לרבות פינוי אוכלוסייה, יש צורך להביא בחשבון את המאפיינים של כל תרחיש ייחוס.

נוכח מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ופרוץ המלחמה ומול איומים של התקפות נוספות, הן בגבול רצועת עזה (גזרת הדרום) והן בגבול עם לבנון, קיבלה הממשלה שורת החלטות בעניין פינוי אוכלוסייה מיישובים בשתי הגזרות. בגזרת הדרום פונו תושבי יישובי קו העימות הדרומי מהעיר **שדרות** ומיישובים בתחום המועצות האזוריות בעוטף עזה (**אשכול**, **חוף אשקלון**, **שדות נגב**, **שער הנגב**) המרוחקים 0 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה. כמו כן, הפינוי כלל אוכלוסיות ייעודיות בעיר **אשקלון** לתקופה קצובה לצורך ריענון. העיר **אופקים** לא נכללה בתוכניות המדינה ובהחלטות הממשלה לפינוי תושבים בעקבות מלחמת חרבות ברזל, והעירייה פינתה תושבים מהעיר לצורך ריענון במימון העירייה, משרד הפנים ותרומות.

נחוני מפתח

19% (33,500)	21 יישובים	5	80%
מתושבי אשקלון היו מחוסרי מיגון; ל-52% מתושבי העיר היה ממ"ד; 22.5% התגוררו בבתים עם מקלט משותף; ל-5.6% היה מקלט ציבורי	השייכים למועצה האזורית אשכול ומרוחקים יותר מ-4 ק"מ מהגבול - לא הוכנה עבורם תוכנית לפינוי. ליתר 11 יישובי המועצה סמוכי הגדר, כן הוכנה תוכנית לפינוי	תרחישי הייחוס לחמש הרשויות המקומיות בדרום הארץ שנבדקו לא כללו פירוט של איומים, נזקי גוף ורכוש בהיקפים עצימים כגון אלו שהתרחשו בפועל במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. תוכנית "מרחק בטוח" לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה לא כללה את כל היישובים שפנו (פרט לחלק מיישובי המועצות האזוריות אשכול ו חוף אשקלון)	מהרשויות המקומיות שנבדקו (4 מתוך 5 רשויות) לא תרגלו פינוי תושבים אל מחוץ לתחומי הרשות

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2023 עד יולי 2024 בדק משרד מבקר המדינה את הפינוי והקליטה של המפונים. הביקורת בדרום הארץ נעשתה בחמש רשויות מקומיות שהיה בהן פינוי אוכלוסייה על פי החלטות ממשלה או פינוי מאורגן אחר במימון רשויות מקומיות ותרומות, לרבות פינוי קצר טווח לצורך ריענון: עיריות **אופקים, אשקלון ושדרות** והמועצות האזוריות **אשכול וחוף אשקלון** (הרשויות שנבדקו). פרק זה עוסק בהיערכות הרשויות המקומיות לפינוי ולקליטה של תושבים. בדיקות השלמה נערכו ברשות החירום הלאומית (רח"ל) שבמשרד הביטחון, בפיקוד העורף (פקע"ר) ובמשרד הפנים.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



היערכות לפינוי אוכלוסייה - במכתב ששלח מבקר המדינה לראש הממשלה ב-13.11.23, המפרט כשלים ופערים מרכזיים בטיפול בעורף האזרחי ומציג תמונת מצב למועד זה, כתב המבקר כי ההיערכות הממשלתית לשעת חירום אמורה הייתה להיות כוללת, מפורטת, מתורגלת ומוכנה להפעלה. עלה מהסיוורים שערך המבקר במהלך החודש הראשון שלאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, בדגש על יישובי קווי העימות בדרום הארץ ובצפונה ומתוך בירור פרטני של תלונות הציבור שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור, כי המכנה המשותף הנוגע לרובם המוחלט של הליקויים והפערים השונים, הוא היעדר היערכות לשעת חירום ויישום לקוי של פעולות. בפועל, התוכניות הלאומיות לפינוי אוכלוסייה התגלו בזמן אמת כלא-רלוונטיות, והיישובים שנדרש לפנותם ואופן קליטת התושבים שפנו מבתיים לא היו בהתאם לתוכניות שגובשו ותורגלו. עוד עלה בסיוור המבקר כי ההיערכות הלקויה לפינוי האוכלוסייה יצרה מצב שבו מאות אלפי אזרחים הפכו לאוכלוסייה נזקקת, ומפונים רבים נזקקו לקבלת תרומות לצורכי הקיום היום-יומי. כמו כן, בהיעדר תוכניות ממשלתיות למתן שירותים למפונים, נפגע המענה שניתן להם בין היתר בתחומים חשובים כגון חינוך ורווחה. בביקורת עלה כי גופי השלטון המרכזי האחראים להיערכות לשעת חירום, ובהם משרד הפנים, צה"ל ורח"ל, לא הנחו את הרשויות המקומיות בדרום הארץ הסמוכות לגבול רצועת עזה להיערך לחלופות שונות של פינוי תושבים בתרחיש מלחמתי, ובכלל זה פינוי תושבים בהיקפים ניכרים ומשמעותיים, כפי שקרה בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר.





תוכניות לאומיות לפינוי אוכלוסייה - החלטת הממשלה "מלון אורחים" משנת 2012 משמשת כתוכנית הפעולה הלאומית לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה. תוכנית "מלון אורחים" עוסקת בחלוקת האחריות לביצוע פינוי המוני מאורגן של אוכלוסייה וקליטתה, פינוי המתחייב בשל סיכון המאיים עליה או משום שנותרה ללא קורת גג. תוכנית "מרחק בטוח" הלאומית² היא תוכנית המשלימה את תוכנית "מלון אורחים" ומתבססת עליה. מטרת התוכנית היא פינוי וקליטה של תושבים מיישובים סמוכי גדר באירועי חירום בתרחיש מלחמתי, ומתן מענה למפונים עד לחזרתם למגורי הקבע לתקופה של 21 ימים לכל היותר. התוכנית שימשה בפועל כבסיס להיערכות הרשויות המקומיות לפינוי בשעת חירום. התוכנית חלה על יישובים בגזרת הדרום (יישובים בטווח 0 - 4 ק"מ מהגבול, ללא העיר **שדרות** - "מרחק בטוח" דרום) ובגזרת הצפון (יישובים בטווח 0 - 5 ק"מ מהגבול, ללא העיר **קריית שמונה** - "מרחק בטוח" צפון). על פי תוכנית "מרחק בטוח"³, יועדו לפינוי 24 יישובים בגזרה הדרומית הנמצאים בטווח של 0 - 4 ק"מ מגבול רצועת עזה, ובהם מספר מוערך של 13,600 תושבים⁴. במועצה האזורית **אשכול** 11 יישובים סמוכי גדר, ובמועצה האזורית **חוף אשקלון** 4 יישובים. יתר היישובים הם בתחומי המועצות האזוריות **שער הנגב** ו**שדות נגב**⁵. העיר **שדרות**, שמספר תושביה הוערך בתוכנית "מרחק בטוח" ב-27,000 תושבים, ואשר נמצאת בטווח של 1.3 ק"מ מגבול רצועת עזה, לא נכללה בתוכנית "מרחק בטוח"⁶. תוכנית "משב רוח" היא תוכנית של משרד הביטחון לפינוי קצר טווח לתקופה מוגבלת לצורך ריענון או פעילות הפגה (פינוי לריענון), במתקני אירוח, שמימושה יהיה בידי הרשויות המקומיות ובמימון המדינה. התוכנית חלה במקורה על יישובים במרחק של 0 - 4 ק"מ מגבול רצועת עזה ועל השכונות המערביות של העיר **שדרות**. במלחמת חרבות ברזל הופעלה לגבי תושבי העיר **שדרות** כולה ותושבי היישובים במרחק 4 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה לתקופת זמן ממושכת. הערים **אופקים** ו**אשקלון** לא נכללו בתוכניות הלאומיות לפינוי אוכלוסייה.



תוכניות לפינוי אוכלוסייה של הרשויות שנבדקו - תכנון מבעוד מועד והגדרה מראש של יעדי הקליטה חוסכים זמן יקר בשעת חירום ומאפשרים פינוי אוכלוסייה ביעילות ובמהירות. עיריות **אופקים** ו**אשקלון**, שלא נכללו בתוכניות הלאומיות לפינוי "מרחק בטוח" ו"משב רוח", לא נערכו לפינוי תושבים אל מחוץ לעיר ולא הייתה להן תוכנית או נוהל לפינוי אוכלוסייה אל מחוץ לתחומן. לעיריית **שדרות** ולמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון**, שנכללו בתוכניות "מרחק בטוח" ו"משב רוח", היו תוכניות ונהלים לפינוי אוכלוסייה בשעת חירום. בביקורת עלה כי היעדר תכנון והגדרה מראש של יעדי הקליטה גרם לכך שתושבים שפוננו במהלך המלחמה מהרשויות המקומיות שנבדקו היו מפוזרים על פני מספר רב

² התוכנית אושרה בידי סגן שר הביטחון דאז בנובמבר 2021, רח"ל העבירה אותה להתייחסות משרדי הממשלה אך הם לא אישרו אותה, וגם ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-בטחוני), שקיבלה את התוכנית, לא אישרה אותה; לכן נכון למתקפת הטרור בשבעה באוקטובר היא נשארה בגדר טיוטה לא מאושרת. ראו בקובץ דוחות זה בפרק "קליטת האוכלוסייה שפונתה במלחמת חרבות ברזל והטיפול בה על ידי גופי הממשלה".

³ במקביל הכין צה"ל את תוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית, ואף היא אושרה על ידי הרמטכ"ל ושר הביטחון בינואר 2021. והתוכנית נועדה לתת מענה ל-75% מהתושבים שהם כ-10,400 תושבים.

⁴ שער הנגב: נחל עוז, ארז, ניר עז, מפלסים, כפר עזה, גבים ואור הנר; שדות נגב: סעד ועלומים.
⁵ עם זאת, בתוכנית "מרחק בטוח" צוין כי אם יוחלט על פינוי שכונותיה המערביות של שדרות, עד 6,000 תושבים, המענה ייכלל בתוכנית.
⁶

של ישובים שיש להם מאפיינים שונים ומגוונים, ללא תוכנית מסודרת ובפריסה גיאוגרפית רחבה, וחלק מהקהילות פוצלו בין כמה יעדים. הפיזור הקשה על הרשויות המקומיות לנהל קשר מסודר עם תושביהן ולתת את השירותים והמענים שהם נזקקו להם ופגע בקהילתיות, החשובה במצבי חירום לשמירה על חוסנם⁷. כמו כן, שיבוץ שלא לפי תוכנית מוסדרת גרם להפניית מפונים לחדרי מלון שלא תאמו את צורכיהם.

תיק חירום רשותי ותוכניות לפינוי אוכלוסייה של הרשויות שנבדקו - בתיק האב נקבע כי על הרשות המקומית להכין תיק חירום רשותי שיכלול את התוכניות והנהלים של המכלולים והגופים המעורבים בפעילות מטה החירום הרשותי. מטרת תיק החירום הרשותי היא לתכלל את כל המידע העדכני הנדרש לשעת חירום ואת התרחישים ותוכניות המענה של הרשות בשעת חירום. המידע בתיק אמור לאפשר מתן מענה מיטבי לאירועים שונים, והוא משמש בסיס ליצירת רציפות תפקודית רשותית בעת שגרה ובשעת חירום. משרד הפנים לא פעל לקביעת נהלים והנחיות המסדירים את תחומי האחריות של הרשויות המקומיות בכל הקשור לתכנון הפינוי ובנוגע להיערכות לפינוי תושביהן אל מתקנים שאינם בתחום הרשות המקומית, אם כגורם המפנה ואם כגורם שמסייע לצה"ל בפינוי. עיריית **אופקים**, **אשקלון** ו**שדרות** והמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון** הכינו תיקי חירום רשותיים, שכללו תוכניות ונהלים לפעילות של מכלול אוכלוסייה בשעת חירום. עם זאת, תיק החירום הרשותי של עיריית **אופקים** ועיריית **אשקלון** לא עסק בפינוי אל מחוץ לתחומי הרשות; תיק החירום הרשותי של עיריית **שדרות** עסק בהוצאת חלק מאוכלוסיית הרשות לריענון אל מחוץ לתחומי הרשות למשך ימים אחדים, אך לא התייחס לאפשרות לפינוי מלא של תושבי העיר לתקופה ארוכה; תיק החירום הרשותי של המועצה האזורית **חוף אשקלון** עסק בהיערכות לפינוי תושבים מארבעה יישובים במועצה אל מחוץ לתחומי הרשות; תיק החירום של המועצה האזורית **אשכול** עסק בהיערכות לפינוי של 11 היישובים סמוכי הגדר בלבד (מתוך 32 יישובים).

תרחישי הייחוס למלחמה והמענים לתרחישים של הרשויות המקומיות שנבדקו - בתיק האב נקבע כי תרחיש הייחוס המלחמתי (המוגדר על ידי צה"ל) ותרחיש הייחוס המל"חי (המשקי-הלאומי, המוגדר על ידי רח"ל) הם הבסיס לתכנון המענה הרשותי לשעת חירום. תוכנית המענה שמכינה הרשות צריכה להתייחס לכלל האיומים שאליהם הרשות נערכת לשעת חירום. עוד נקבע בתיק האב כי במסגרת המענה לתרחישי הייחוס המלחמתי והמל"חי, על הרשות המקומית להתייחס לפינוי תושבים. תרחישי הייחוס לערים **אופקים**, **אשקלון** ו**שדרות** ולמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון** לא כללו פירוט של איומים, נזקי גוף ורכוש בהיקפים עצמיים כגון אלו שהתרחשו בפועל במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, דבר שפגע בהיערכות ובמוכנות של הרשויות לפינוי בתרחיש מלחמתי: **באופקים** ו**באשקלון** המענים שנגזרו מתרחישי הייחוס לא כללו היערכות לפינוי תושבים אל מחוץ לתחומי הרשות; עיריית **שדרות** והמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון** לא נערכו לפינוי מלא של תושביהן, וזאת בהתאם למענה לפי התוכניות הלאומיות ולתרחישי הייחוס. המענה של המועצה האזורית **אשכול** כלל פינוי של 11 היישובים סמוכי הגדר בלבד, המענה של המועצה האזורית **חוף אשקלון** כלל היערכות לפינוי של 75% מתושבי ארבעת

⁷ בתוכניות הפינוי שהוכנו מבעוד מועד הוכרה השמירה על הקהילתיות כאחד העקרונות החשובים במטרה לשמור על חוסן התושבים ולאפשר להם מענה במקומות הקליטה.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בדרום הארץ

היישובים המצויים במרחק של עד ארבעה ק"מ מגבול רצועת עזה. המענה של עיריית **שדרות** כלל הוצאה להתרענות של חלק מתושביה אל מחוץ לתחום הרשות.

היערכות כוח האדם לפינוי אוכלוסייה בשעת חירום - בתיק האב נקבע כי על הרשות המקומית להיערך בעת שגרה לארגון ולשיבוץ של עובדים שאינם משובצים כתגבורת וכהשלמה למנגנוני החירום, ולהיערך לאיוש מלא של תפקידים הנדרשים לפעילות הרשות בשעת חירום. עוד נקבע בתיק האב כי על הרשות לתכנן את כוח האדם, ארגונו וריתוקו להפעלת הרשות לביצוע תפקידיה בשעת חירום באופן שהתמחותם המקצועית של עובדי הרשות תהיה הבסיס המקצועי להפעלתם במצבי חירום. עיריית **אופקים** לא קבעה מראש את הגורמים האחראים לפינוי במצב חירום, ולא נקבעו אנשי קשר עם הגורמים מטעם השלטון המרכזי שיפעלו מולה בהליך הפינוי; בתוכניתיהן למצב חירום של עיריות **אשקלון** ו**שדרות** לא צוינו אנשי הקשר עם הגורמים מטעם השלטון המרכזי שיפעלו מולם בעת תהליך הפינוי ולליווי המפונים ולשמירת הקשר עימם; עיריית **אופקים** והמועצה האזורית **אשכול** לא קיימו הכשרות לכוח אדם ייעודי לטיפול בהליך הפינוי וליווי המפונים. עם זאת, במועצה האזורית **אשכול** עסק כוח האדם בפינוי בסבבי לחימה קודמים, וכך היה מתורגל מכורח הנסיבות. כוח האדם הייעודי לפינוי במועצה האזורית **חוף אשקלון** כלל בעלי תפקידים מטעמה האחראים לפינוי, תוך הסתייעות רבה בצוותי חירום וחוסן יישוביים (צח"י)⁸.

מאגרי מידע ברשות המקומית לשעת חירום - בתיק האב נקבע כי אחד מתפקידי הרשות המקומית בהיערכות לשעת חירום הוא להכין בעת שגרה מאגרי מידע הדרושים למצבי חירום ולעדכןם באופן שוטף, וכי עליהם לכלול את כלל הנתונים המסייעים לרשות לתפקד באופן תקין בשעת חירום. הכנת תיק נתונים וניהול מאגר מידע ייעודי לשעת חירום, שכולל מידע אישי רלוונטי, תוך מיפוי הנתונים לפי צרכים שונים, חיוניים כדי לאפשר לרשות המקומית בשעת חירום להבטיח מענה הולם גם למי מתושביה שיזדקק לסיוע מיוחד בעת ביצוע הפינוי וכן מאפשרים לה לשמור על קשר עם תושביה. אי-הימצאות מאגרי מידע כוללים ועדכניים בידי רשויות מקומיות עלולה לפגוע בתפקוד המתחייב במצבי חירום, ובפרט בפינוי תושבים ובתיעדוף פינויים. העיריות **אופקים**, **אשקלון** ו**שדרות** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** החזיקו קודם לשבעה באוקטובר מאגרי נתונים חלקיים לשעת חירום, המבוססים בעיקר על אוכלוסיות נזקקות המקבלות שירותי רווחה. למועצה האזורית **אשכול** היה מאגר מידע ששימש להיערכות לשעת חירום, ואולם זאת רק ב-11 היישובים סמוכי הגדר שהיו מיועדים לפינוי; המועצה האזורית **חוף אשקלון** הסתמכה על נתונים שנוהלו על ידי צח"י, אך לא קיימה בקרה עליהם ולא החזיקה ברשותה העתק שלהם. בביקורת עלה כי במהלך מלחמת חרבות ברזל לא הייתה מערכת אחודה לניהול נתוני המפונים, כגון

8 במרחב כפרי שבו יישובים בעלי אופי קהילתי - קיבוצים, מושבים ויישובים קהילתיים - ההתמודדות עם מצבי משבר נושאת צביון קהילתי ייחודי, ולכן הגורם המתאים ביותר להגיש סיוע פיזי, חברתי ונפשי ואף לנהל את המצב המשברי הוא אנשים מתוך היישוב. אשר על כן, לפני כ-20 שנה יזמו כמה מועצות אזוריות הקמה של צוות חירום וחוסן יישובי (צח"י - וברבים - צוותי צח"י) בשטחן, אשר נועד לתת מענה קהילתי במצבי משבר וחירום לאוכלוסיית היישוב בכלל ולתושבים שנפגעו בפרט. צח"י אמור להיות הגורם היישובי הראשון המגיב למצבי משבר וחירום והמוביל את המענה הקהילתי לאוכלוסיית היישוב. להרחבה בנושא צח"י ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל - הטיפול באוכלוסייה (2025)**, "האסדרה של צוותי החירום היישוביים לפני מלחמת חרבות ברזל והפעלתם בתחילת המלחמה".

אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בדרום הארץ

מקום שהייתם ומצבם, דבר הנדרש כדי שיעלה בידי הרשות לנהל קשר מסודר ורציף עם תושביה וכדי לאפשר לתושבים לקבל את השירותים הנדרשים להם.

היערכות ותרגול מוקדמים - במסגרת ההיערכות לשעת חירום על הרשות המקומית לקיים תרגילים, השתלמויות וקורסים בנושאי חירום ולאמן את עובדיה לתפקידיהם במצבי חירום. ההיערכות בעת שגרה לקראת מצבי חירום היא תנאי הכרחי לתפקוד טוב ויעיל של הרשות המקומית במצבים אלו. תרגול לצורך התמודדות יעילה במצבי חירום הוא אחד ההיבטים החשובים להבטחתה של מוכנות והיערכות נאותות. עיריות **אופקים, אשקלון ושדרות** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** לא תרגלו פינוי תושבים אל מחוץ לתחומי הרשות המקומית, וגם התרגול של פינוי בתחומי הרשות היה חלקי; המועצה האזורית **אשכול** תרגלה פינוי תושבים אל מחוץ לתחומי המועצה ל-11 היישובים סמוכי הגדר שהיו כלולים בתוכנית "מרחק בטוח". יוצא אפוא שהתרגול של עיריות **אופקים, אשקלון ושדרות** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** לא היה מספק ביחס לפינוי בפועל של תושביהן במלחמת חרבות ברזל.



תיק חירום רשותי ותוכניות לפינוי אוכלוסייה - עיריות **אופקים, אשקלון ושדרות** והמועצות האזוריות **אשכול וחוף אשקלון** הכינו תיקי חירום רשמיים, שכללו תוכניות ונהלים לפעילות של מכלול אוכלוסייה בשעת חירום. תיק החירום של עיריית **שדרות** כלל בין היתר נוהל לפינוי יזום של אוכלוסייה משדרות ותוכנית להוצאת תושבים להפוגות. למועצה האזורית **אשכול** הייתה תוכנית פינוי ל-11 יישובים סמוכי גדר.

עיקרי המלצות הביקורת

על צה"ל לבחון את הצורך לעדכן את תרחישי הייחוס המלחמתיים של הרשויות המקומיות בדרום הארץ, הסמוכות לגבול עזה בפרט ובמדינת ישראל בכלל ולהתאימם לאיומים הצפויים על סמך לקחי מלחמת חרבות ברזל. בהמשך לכך וכן על סמך תרחישי ייחוס לאירועי חירום שאינם מלחמתיים על רח"ל וצה"ל לבחון הצורך בעדכון התוכניות למוכנות לאומית לפינוי ולקליטת אוכלוסייה. כמו כן על רח"ל להעביר את התוכניות לאישור הממשלה. על הרשויות המקומיות, לעדכן את תוכניות המענים שלהן בהתאם לתרחישי הייחוס העדכניים, ולכלול בהן נהלים מפורטים ואת תוכניות הערכות לפינוי בצורה מפורטת ולוודא שהן מנוסחות באופן שאינו מותיר שאלות או ספקות וציגן לצה"ל.

על רח"ל, פקע"ר ומשרד הפנים בשיתוף פעולה ביניהם להפיק לקחים מהמלחמה ולפעול לגיבוש תשתית עדכנית ומלאה עבור הרשויות המקומיות לצורך היערכותן כראוי למצבי חירום שיחייבו פינוי

אוכלוסייה. על צה"ל ומשרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות להיערך לחירום בהתאם לתרחישי הייחוס המלחמתיים והתכונות הלאומיות לפינוי שיעודכנו ויאשרו, בין היתר על ידי הכנת תוכניות עבודה ונהלים מפורטים לתרחיש של פינוי אוכלוסייתן אל מחוץ לתחומן. על משרד הפנים להגדיר את הממשק שבין הרשויות המפונות לרשויות הקולטות ולהסדיר את יעדי הקליטה.

על משרד הפנים ופקע"ר לסייע לרשויות המקומיות ולוודא כי עומד לרשותן מערך כוח אדם מותאם למשימת הפינוי לצד מערך הכשרה ותרגול של כוח האדם כדי להבטיח עמידתו במשימה. בתוך כך מומלץ כי פקע"ר יגדיר מתכונת אחידה ומחייבת להכשרות לבעלי התפקידים הנדרשים לפעילות הרשות המקומית בשעת חירום בכלל ולאילו המיועדים להליך הפינוי בפרט ולשקול גיבוש מפתח של יחס תושבים לבעל תפקיד העוסק בפינוי בשעת חירום. על הרשויות המקומיות להיערך ולהכשיר את כוח האדם הייעודי שלהן למטרת פינוי וליווי המפונים.

על העיריות **אופקים ואשקלון** להתאים את תיקי החירום שלהן ואת התוכניות והנהלים שנקבעו בהם גם לפינוי אל מחוץ לתחום הרשות, כדי שאם יתרחש אירוע חירום בלתי צפוי שיחייב זאת הן לא יידרשו בזמן אמת לתכנן דרכי פעולה מנקודת ההתחלה. מומלץ כי עיריית **שדרות** תעדכן את תוכנית הפינוי שלה, באופן שתיתן מענה לפינוי של כל תושבי העיר, ותתקשר לצורך ארגון הליך הפינוי עם חברה למתן שירותי היסעים או תיירות. כן מומלץ למועצה האזורית **אשכול** להיערך לפינוי של כל יישובי המועצה לתקופת שהייה ארוכה מחוץ למועצה, כפי שקרה בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל, ולבחון אם נוהלי הפינוי שלה מותאמים לתרחיש שכזה. על המועצה האזורית **חוף אשקלון** להשלים את תוכנית הפינוי המפורטת לארבעת היישובים סמוכי הגדר, ומומלץ שתכין תוכנית פינוי לכלל יישובי המועצה. על כלל הרשויות שנבדקו לוודא כי התוכניות והנהלים יפרטו את מכלול תהליך הפינוי ובכלל זה הגדרות התפקידים והאחריות של בעלי תפקידים, הליך ביצוע הפינוי על ידי הרשות המקומית והפעולות הנדרשות בעת הפינוי ובאתרי הקליטה.

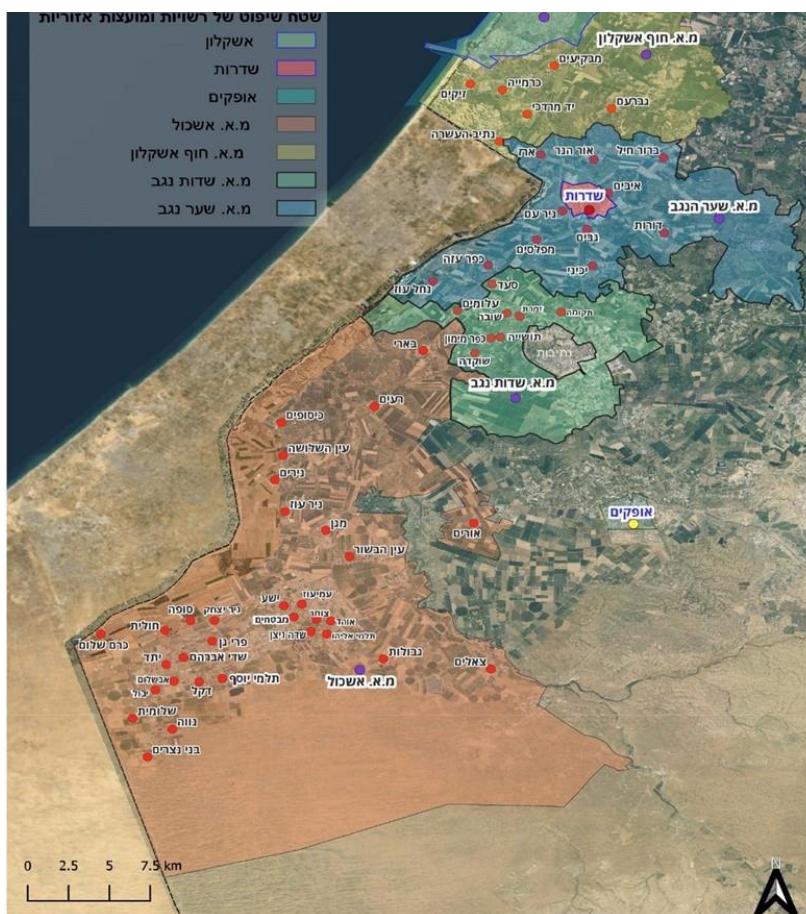
על העיריות **אופקים, אשקלון ושדרות** והמועצות האזוריות **אשכול וחוף אשקלון** להקים מאגרי נתונים למצבי חירום, שיכללו את כלל הנתונים על כלל תושביהן ויסייעו לרשויות לתפקד באופן תקין במצב חירום. כחלק מהפקת הלקחים ממלחמת חרבות ברזל, על משרד הפנים בשיתוף פקע"ר לפעול כדי לסייע לרשויות המקומיות ולהנחותן בגיבוש וניהול של מאגר נתונים ייעודי לשעת חירום לגבי תושביהן, כנדרש בתיק האב. מאגר זה יאפשר בין היתר הן לרשות מקומית מפונה והן לרשות מקומית קולטת וכן לגורמי השלטון המרכזי לקבל מידע נגיש וחיוני לצורך טיפול בתושבי הרשות המפונה.

על העיריות **אופקים, אשקלון, ושדרות** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** לקיים תרגילי פינוי תושבים בתדירות שתאפשר להן מוכנות בשעת חירום, תוך הפקת לקחים מתאימה ויישומם. על משרד הפנים ופקע"ר לפעול בקרב הרשויות כדי לוודא שהן מקיימות את תרגילי הפינוי בתחומי הרשות וכן פינוי תושבים אל מחוץ לתחומן, בהיקף הנדרש ובתדירות המתאימה, ולדאוג כי יתקיים הליך הפקת לקחים מביצוע התרגילים.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בדרום הארץ

מפת היישובים בדרום הארץ שפוננו במלחמת חרבות ברזל, אוקטובר 2023*



המקור: מפת רקע (אורתופוטו), שכבת גבולות ושכבת מרכזי יישובים של המרכז למיפוי ישראל, שכבת גבולות שיפוט של משרד הפנים, נתוני פינוי תושבים לפי "מיפוי יישובי קו העימות בגבול הצפון וגבול עזה, לפי מועד פינוי", מרכז המחקר והמידע של הכנסת (22.11.23), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* המפה כוללת יישובים שפוננו במימון המדינה או הרשות המקומית.

סיכום

קיימת חשיבות רבה להתארגנות מקדימה ולהיערכות של הרשויות המקומיות לשעת חירום באמצעות הכנת תיקי חירום ותוכניות לשעת חירום, הכשרת כוח אדם ייעודי בהן, הכנת מאגרי מידע לשעת חירום, בדיקת מוכנותן לשעת חירום ותרגולן לפי תרחישים שונים, הנקבעים על ידי גופי החירום.

מהממצאים עולה כי צה"ל, משרד הפנים ורח"ל לא נערכו מראש ולא הנחו את הרשויות המקומיות בדרום הארץ הסמוכות לגבול רצועת עזה להיערך לחלופות שונות לביצוע פינוי תושבים בתרחיש מלחמתי, ובכלל זה פינוי תושבים בהיקפים ניכרים ומשמעותיים כפי שקרה בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. העיר **שדרות**, הנמצאת בטווח של 1.3 ק"מ מגבול רצועת עזה, והערים **אופקים** ו**אשקלון** לא נכללו בתוכנית הלאומית "מרחק בטוח" לפינוי אוכלוסייה, ותרחישי הייחוס שנקבעו לעיריות **אופקים**, **אשקלון** ו**שדרות** ולמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון** לא כללו פירוט של איומים, נזקי גוף ורכוש בהיקפים עצומים כגון אלו שהתרחשו בפועל במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, דבר שפגע בהיערכות ובמוכנות של הרשויות לפינוי בתרחיש מלחמתי. משרד הפנים לא פעל לקביעת נהלים והנחיות המסדירים את תחומי האחריות של הרשויות המקומיות בכל הקשור לתכנון הפינוי ובנוגע להיערכות לפינוי תושביהן אל מתקנים שאינם בתחום הרשות המקומית. עוד עלה כי הרשויות המקומיות בדרום הארץ שנבדקו לא היו ערוכות לפינוי תושבים בתרחיש מלחמתי בהיקפים ניכרים ומשמעותיים כפי שקרה בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. עוד הועלו ליקויים מבחינת ההיערכות של הרשויות המקומיות שנבדקו בקביעת כוח האדם המיועד לשעת חירום ובהכשרתו; בביצוע תרגילים לפינוי אוכלוסייה; ובהכנה (החלקית בלבד) של מאגרי מידע למצב חירום הכוללים את כלל הנתונים על תושביהן.

בעת משבר לאומי מצופה כי כלל הגופים הייעודיים לחירום יממשו באופן מלא אחר אחריותם בהתאם לייעודם. כדי שהרשויות המקומיות יהיו ערוכות לאירועי חירום בעתיד, נדרש כי הגורמים האחראים לפינוי אוכלוסייה בעת מלחמה - ובהם משרד הפנים, רח"ל וצה"ל תוך שיתוף פעולה ביניהם - לקיים הליך הפקת לקחים מלא ממתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ולפעול לגיבוש תשתית עדכנית ומלאה עבור הרשויות המקומיות לצורך היערכותן כראוי למצב חירום שיחייב פינוי אוכלוסייה אל מחוץ לתחומי הרשות. בכלל זאת על צה"ל לבחון את הצורך בעדכון תרחישי הייחוס המלחמתיים; על רח"ל בשיתוף צה"ל לבחון את הצורך בעדכון התוכניות למוכנות לאומית לפינוי ולקליטת אוכלוסייה; ועל רח"ל להעביר את התוכניות המעודכנות לאישור הממשלה באופן שיחייב את כלל גופי הממשלה. בד בבד על משרד הפנים ופקע"ר לסייע לרשויות המקומיות ולוודא כי עומד לרשותן מערך כוח אדם מותאם למשימת הפינוי לצד מערך מקיף של הכשרה ותרגול של כוח האדם כדי להבטיח את עמידתו במשימה.