

פרק ב'

ההישרדות אפיון אוכלוסייה קרטיבית מקומית 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 בכבאות 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

להיערכות ולהתארגנות מקדימה של הרשויות המקומיות לשעת חירום יש חשיבות רבה. פעולות אלו כוללות בין היתר פינוי של האוכלוסייה וקליטתה כיאות. 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.

פרק זה עוסק בהיערכות המוקדמת, לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, של הרשויות המקומיות בדרום הארץ, שפנו בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ופרוץ המלחמה, בדגש על היערכות לפינוי אוכלוסייה בשעת חירום.

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** ו**שדרות** והמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון** (להלן - הרשויות שנבדקו). בדיקות השלמה נערכו ברשות החירום הלאומית (רח"ל) שבמשרד הביטחון, בפיקוד העורף (פקע"ר) ובמשרד הפנים.

נתונים על הרשויות המקומיות בדרום הארץ שנבדקו בביקורת

עיריית אופקים: העיר אופקים נוסדה בשנת 1955, ובאוגוסט 1995 הוכרזה לעיר. ראש העירייה, מר יצחק (איציק) דנינו, מכהן בתפקידו משנת 2013. אופקים שוכנת בנגב המערבי, כ-24 ק"מ צפונית מערבית לעיר באר שבע, ומרוחקת כ-22.5 ק"מ מרצועת עזה. שטח שיפוט כ-10,000 דונם, מספר התושבים הוא כ-38,500, ובמדד חברתי-כלכלי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) היא מדורגת באשכול¹. בינואר 2016 נפתחה בעיר תחנת רכבת, כתחנה בקו הרכבת אשקלון - באר שבע. בפברואר 2017 נחתם עם העירייה הסכם גג², המוסיף לעיר יותר מ-12,000 יחידות דיור חדשות.

¹ אשכול חברתי-כלכלי - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם בן עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. אשכול 10 הוא הדרגה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר.

² הסכמי גג רותמים את כל משרדי הממשלה, בשיתוף הרשות המקומית שעומה נחתם ההסכם, להעמדת קדם-מימון על ידי הממשלה לפיתוחם של תשתיות, מוסדות חינוך ומבני ציבור, פארקים ומחלפי תחבורה, הנדרשים לטובת הקמת פרויקטים של דיור, פיתוח המתבצע עוד בשלב שיווק הפרויקט. כמו כן, הסכם הגג מבטיח לרשות המקומית את האמצעים והגיבוי הממשלתי להקמת שכונות ענק של אלפי יחידות דיור; מתוך אתר משרד השיכון www.gov.il/he/pages/heskemey_gag.

עיריית אשקלון: העיר אשקלון שוכנת לחוף הים התיכון בדרום מישור החוף, ושטח השיפוט שלה הוא כ-52,000 דונם. ראש העירייה, מר תומר גלאם, מכהן בתפקידו משנת 2018. העיר גובלת בעיר אשדוד מצפון ובמועצה האזורית חוף אשקלון ממזרח ומדרום. מספר תושבי העיר הוא כ-177,000, והיא מדורגת באשכול 5 במדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס. לעיר שני אזורי תעשייה - צפוני ודרומי - ושטחו של כל אחד מהם הוא כ-2,000 דונם. מדרום לעיר שוכן גם אזור תשתיות לאומיות, ובו בין היתר תחנת הכוח רוטנברג, מתקן להתפלת מים, מתקנים של קצא"א (קו צינור הנפט אילת-אשקלון) ותחנת כוח פרטית. בגבול שטח הרשות מצויים מתקנים ביטחוניים, בסיסים של צה"ל ומפעלים שבהם משתמשים בחומרים מסוכנים.

עיריית שדרות: העיר שדרות שוכנת במערב הנגב הצפוני וגובלת עם המועצה האזורית שער הנגב שמסביב לה. ראש העירייה, מר אלון דויד, מכהן בתפקידו משנת 2013. העיר מרוחקת כקילומטר אחד מגבול רצועת עזה (להלן גם - גבול הדרום). ראשית דרכה כמעברה בראשית שנות החמישים, ועם הזמן הוגדרה כעירת פיתוח וב-1996 הוכרזה לעיר. בשנות ה-90 היא קלטת כ-10,000 עולים חדשים, בעיקר מאתיופיה ומחבר העמים, ואוכלוסייתה הוכפלה. שטח השיפוט שלה הוא כ-10,700 דונם, ומספר תושביה נכון ליוני 2024 היה כ-37,730. במדד החברתי-כלכלי היא מדורגת באשכול 5. בעיר אזור תעשייה אחד. בדצמבר 2013 נפתחה בעיר תחנת רכבת לאחר הארכת קו הרכבת, שהגיע עד אז לאשקלון. בפברואר 2015 הוארך הקו לנתיבות. מספטמבר 2015 מגיע שירות הרכבת גם לבאר שבע, ומדצמבר 2015 - לאופקים.

המועצה האזורית אשכול: המועצה האזורית אשכול נוסדה בשנת 1951³, והיא שוכנת בצפון מערב הנגב. ראש המועצה במועד הביקורת, מר גדי ירקוני, כיהן בתפקידו משנת 2015 ועד נובמבר 2024, אז הוכרזה גברת מיכל עוזיהו כראשת המועצה⁴. שטחי המועצה גובלים עם מצרים ועם רצועת עזה. שטח המועצה עומד על כ-760,000 דונם, מספר תושביה הוא כ-17,000, ובמדד החברתי-כלכלי היא באשכול 6. במועצה 32 יישובים: 14 קיבוצים, 15 מושבים ו-3 יישובים קהילתיים, מהם 11 הנמצאים במרחק 0 - 4 ק"מ מגדר הגבול עם רצועת עזה (להלן - 11 היישובים סמוכי הגדר), כמפורט בלוח שלהלן.

לוח ב1: יישובי המועצה האזורית אשכול (על רקע ירוק - 11 היישובים סמוכי הגדר)

יישובים קהילתיים	מושבים	קיבוצים
אורנים	אוהד	אבשלום
בארי	בני נצרים	צוחר
גבולות	דקל	שלומית
חולית	יבול	
כיסופים	ישע	
כרם שלום	יתד	
מגן	מבטחים	
ניר יצחק	נווה	
ניר עוז	עין הבשור	

3 נוסדה בשם "חבל מעון". בשנת 1969 הוחלף שמה ל"מועצה אזורית אשכול".

4 הבחירות במועצה האזורית אשכול נדחו לנובמבר 2024 בשל המלחמה ופינוי התושבים. במועד זה לא נערכו בחירות במועצה, מאחר שמיכל עוזיהו הייתה המועמדת היחידה לתפקיד.

קבוצים	מושבים	יישובים קהילתיים
נירים	עמיעוז	
סופה	פרי גן	
עין השלושה	שדה ניצן	
צאלים	שדי אברהם	
רעים	תלמי אליהו	
	תלמי יוסף	

רבים מתושבי המועצה עוסקים בחקלאות ובתיירות חקלאית. בשטחי המועצה גם מפעלי תעשייה ובהם תעשיות כימיות, בתי אריזה ובתי קירור.

המועצה האזורית חוף אשקלון: המועצה האזורית **חוף אשקלון** נוסדה בשנת 1950. היא ממוקמת במחוז דרום, סמוך לעיר **אשקלון**, ומקיפה אותה. ראש המועצה, מר איתמר רביבו, מכהן בתפקידו משנת 2018. שטח המועצה הוא כ-172,500 דונם, מספר תושביה הוא כ-20,300, והיא מדורגת באשכול 7 במדד החברתי-כלכלי. בתחום המועצה נכללת שמורת הטבע ניצנים וחופי הים זיקים וניצנים. במועצה 21 יישובים: 5 קבוצים, 11 מושבים ו-5 יישובים קהילתיים, מהם 4 יישובים הנמצאים במרחק 0 - 4 ק"מ מגדר הגבול עם רצועת עזה (להלן - ארבעת היישובים סמוכי הגדר), כמפורט בלוח להלן.

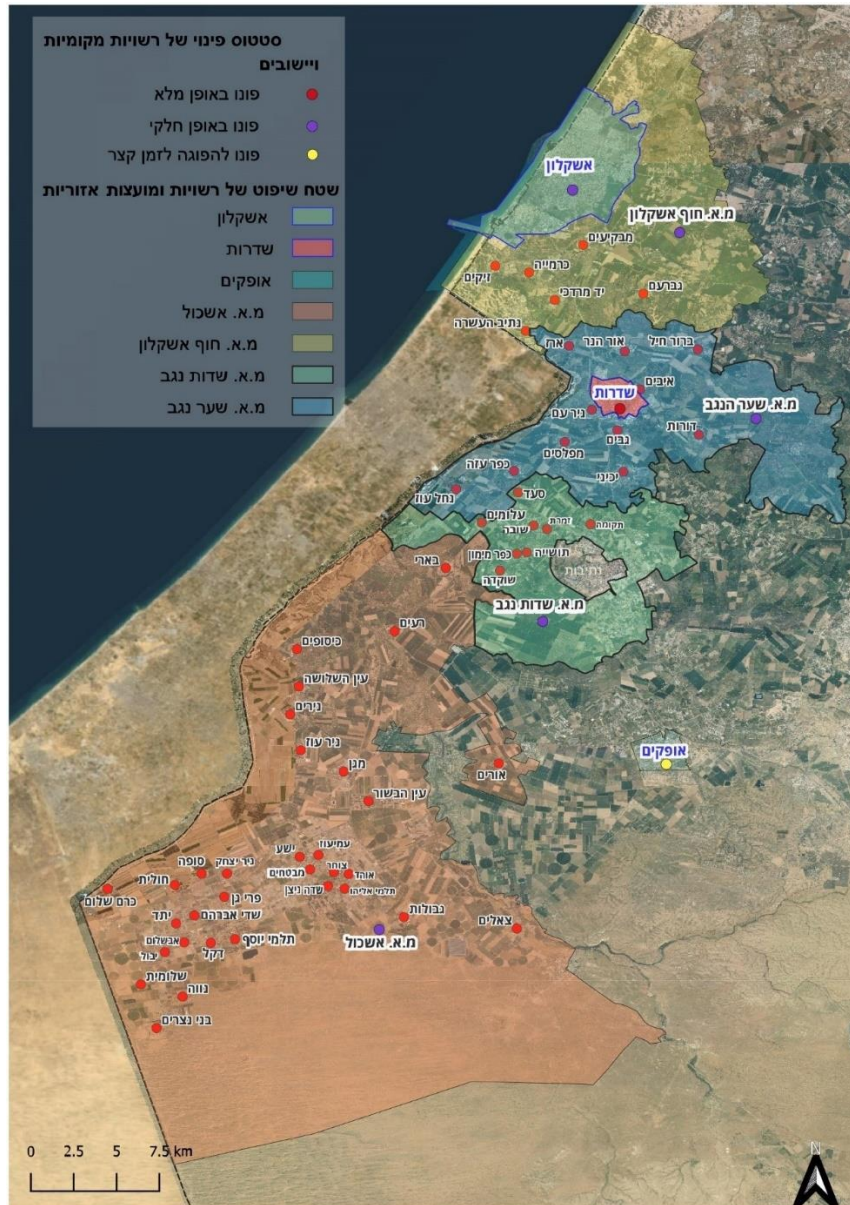
לוח ב2: **יישובי המועצה האזורית חוף אשקלון** (על רקע ירוק - ארבעת היישובים סמוכי הגדר)

קבוצים	מושבים	יישובים קהילתיים
גברעם	בית שקמה	בת הדר
זיקים	ברכיה	באר גנים
יד מרדכי	גיאה	כפר סילבר
כרמייה	הודיה	ניצן
ניצנים	חלץ	ניצן ב'
	כוכב מיכאל	
	מבקיעים	
	משען	
	ניר ישראל	
	נתיב העשרה	
	תלמי יפה	

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה
ההערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בדרום הארץ

מפה ב1: 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.

בלוחות שלהלן נתונים כלליים על עיריות אופקים, אשקלון ושדרות והמועצות האזוריות אשכול וחוף אשקלון, הרשויות המקומיות בדרום הארץ שפונתה מהן אוכלוסייה ונבדקו בביקורת (להלן - הרשויות שנבדקו, או הרשויות בדרום הארץ שנבדקו).

לוח ב3 : הרשויות המקומיות בדרום הארץ שנבדקו - נתונים כלליים הידועים במועד הביקורת

שם הרשות	אופקים ⁽¹⁾	אשקלון	שדרות	אשכול	חוף אשקלון
מספר התושבים לפי הלמ"ס	40,379	176,640	37,730	17,409	20,648
האשכול החברתי- כלכלי לפי הלמ"ס	3	5	5	6	7
אשכול הפריפריאליות ⁽²⁾	4	6		2	6
מספר התושבים שפוננו (בערכו המרבי) על פי נתוני הרשויות המקומיות	6,346	59,845 ⁽³⁾	32,000 ⁽⁴⁾	14,376	4,828 ⁽⁵⁾
שיעור התושבים שפוננו ברשות (בערכו המרבי) ביחס למספר התושבים ברשות	כ-16%	כ-34%	כ-85%	83%	כ-23% ⁽⁶⁾
מספר המפונים בדצמבר 2023 - ינואר 2024 (על פי מערכת "יחד") ⁽⁷⁾	לא רלוונטי	801	27,554	11,227	3,354
מספר המפונים ביוני - יולי 2024 (על פי מערכת "יחד")	לא רלוונטי	44	294	5,309 ⁽⁸⁾	119 ⁽⁹⁾
מספר המפונים בקהילה (בערכו המרבי, על פי מערכת "יחד")	לא רלוונטי	66,919	26,832	9,564	3,954 ⁽¹⁰⁾
מספר התושבים שהתפנו עצמאית (בערכו המרבי, על פי מערכת "יחד")	לא התקבל נתון	446	-	469 (עבור 3 יישובים שהתפנו עצמאית)	לא התקבל נתון
במועצה האזורית: מספר היישובים שפוננו מתוך יישובי המועצה	-	-	-	32 (מהם 3 שהתפנו עצמאית)	4 מתוך 21 יישובים ⁽¹¹⁾
מספר התלמידים במסגרות חינוך שפוננו	לא רלוונטי	1,700	10,320 ⁽¹²⁾	4,132 ⁽¹³⁾	1,780
מספר התיקים שטופלו במחלקות הרווחה ברשויות שנבדקו בשנת 2022 (בסוגריים: מספר התושבים שפוננו המוכרים לשירותי הרווחה ברשות)	2,737	6,088	1,928	אין נתון (2,784)	651 (195)

(1) העיר אופקים לא הוגדרה בהחלטות הממשלה לפינוי תושבים במלחמת חרבות ברזל כעיר מפונה. העירייה ארגנה על פי קריטריונים שקבעה פעילות הפגה בת ימים אחדים במתקני אירוח לחלק מתושבי העיר. הנתון של מספר המפונים בעיר מייצג את מספר התושבים שיצאו לפעילות זו.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה
ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בדרום הארץ

- (2) אזור פריפריאלי מוגדר כאזור המרוחק משווקים, מקומות תעסוקה, מסחר, שירותי בריאות, השכלה, פנאי וכיוצא באלה. דירוג הפריפריאליות של הלמ"ס הוא מדד המאפיין ומדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מיקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה על פי שקלול של שני מרכיבים: נגישות פוטנציאלית לכלל היישובים וקרבה לגבול מחוז תל אביב. הערך הנמוך של המדד מציין את היישוב הפריפריאלי ביותר, והערך הגבוה - את היישוב המרכזי ביותר. מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת, המתייחס לשנת 2020.
- (3) נכון לנובמבר 2023.
- (4) הנתון כולל מפונים בקהילה. מפונה בקהילה הוא מי שפונה בהחלטת המדינה למקום לינה שאינו במימון המדינה אלא למקום שאיתר באופן עצמאי.
- (5) נכון ל-15.10.23.
- (6) על פי נתוני המועצה האזורית חוף אשקלון, במועצה מתגוררים כ-21,000 תושבים, מתוכם פונו 4,828 תושבים. נתון זה כולל כ-1,270 תושבי גברעם ומבקיעים שפנו במסגרת תוכנית "משב רוח" לריענון (ראו להלן).
- (7) מערכת "יחד" היא מערכת תקשוב שפותחה במלחמת חרבות ברזל על ידי מערך הדיגיטל הלאומי המשמשת להצגה ולניהול מידע על תושבים מפונים.
- (8) סך המפונים במתקני אירוח - 1,454, וסך המפונים בקהילה - 3,855.
- (9) מספר המפונים ביישובי 0 - 4 ק"מ: זיקים - 6, יד מרדכי - 4, כרמייה - 4 ונתיב העשרה - 104.
- (10) נכון לנתוני אוקטובר-נובמבר 2023.
- (11) יישובים נוספים פונו להפוגה במסגרת התוכנית "משב רוח" (ראו להלן).
- (12) נכון לסוף דצמבר 2023.
- (13) ילדים בגיל חינוך 3 - 18.

לוח ב4: נתונים לגבי עיריות בדרום הארץ שנבדקו שתושביהן פונו או הוצאו להפוגות ויעדי הפינוי - נתונים כלליים הידועים במועד הביקורת

הרשות המקומית	המרחק מהגבול	פונתה לפי תוכנית או החלטת ממשלה / לא פונתה	מועד ההחלטה על הפינוי או מועד הפינוי בפועל	הרשות המקומית או היישוב הקולטים לפי החלטות שקדמו ל-7.10.23 (אם היו)	הרשות המקומית קולטת בפועל	מספר מתקני האירוח
אופקים	כ-22.5 ק"מ	הוצאה להפוגה ביוזמת העירייה; לא התקבלה החלטת ממשלה בנושא	החל ב-12.10.23 ועד 17.12.23 - סבבי הפוגה במתקני אירוח	אין	העיר אופקים לא נכללה בתוכניות הפינוי	יותר מ-20
אשקלון	כ-7 ק"מ (מאזור התעשייה הדרומי)	אוכלוסיות זכאיות מאשקלון קיבלו מענק אכלוס או סיוע לטובת פינוי	ההחלטה ב-19.10.23; החלו לפנות אוכלוסיות מתועדפות	אין	17 רשויות קולטות	כ-100

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטה
ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בדרום הארץ

מספר מתקני האירוח	הרשות המקומית קולטת בפועל	הרשות המקומית או היישוב הקולטים לפי החלטות שקדמו ל-7.10.23 (אם היו)	מועד ההחלטה על הפינוי או מועד הפינוי בפועל	פונתה לפי תוכנית או החלטת ממשלה / לא פונתה	המרחק מהגבול	הרשות המקומית
			לפני קבלת ההחלטה	לריענון לפי החלטת הממשלה 978		
165	40 רשויות קולטות	אין	תחילת הפינוי היזום ב-10.10.23; הורחב לכל האוכלוסייה ב-18.10.23	הוצאה להפוגה לפי תוכנית "משב רוח"; היציאה אושרה בדיעבד בהחלטת הממשלה 988 מ-23.10.23	1.3 ק"מ	שדרות

לוח ב5 : נתונים על המועצה האזורית אשכול

מספר מתקני האירוח	הרשות המקומית או היישוב הקולטים בפועל	הרשות המקומית או היישוב הקולטים לפי החלטות שקדמו ל-7.10.23 (אם היו)	מועד ההחלטה על הפינוי או מועד הפינוי בפועל	פונה לפי תוכנית / לא פונה	המרחק מהגבול	היישוב
36	תמר	תמר	פנוי מ-7.10. בלילה עד 9.10	פינוי תחת אש (דחק) בהתאם לתוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית לפי החלטת מערכת הביטחון; אושר בדיעבד בהחלטת הממשלה 950	0 - 4	בארי
	תמר	ירושלים				כיסופים
	אילת	ירושלים				כרם שלום
	אילת	ירושלים				ניר יצחק
	אילת	קליה (היה בתהליך החלפה עקב חוסר מקום)				ניר עוז
	אילת	ערד				עין השלושה
	אילת ותל אביב-יפו	מעלה החמישה				רעים
	עין גדי	עין גדי				חולית
	תמר	תמר				מגן

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה
ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בדרום הארץ

מספר מתקני האירוח	הרשות המקומית או היישוב הקולטים בפועל	הרשות המקומית או היישוב הקולטים לפי החלטות שקדמו ל-7.10.23 (אם היו)	מועד ההחלטה על הפינוי או מועד הפינוי בפועל	פונה לפי תוכנית / לא פונה	המרחק מהגבול	היישוב
				בדיעבד בהחלטת הממשלה 988		

לוח ב6: נתונים על המועצה האזורית חוף אשקלון*

מספר מתקני האירוח	הרשות המקומית הקולטת בפועל	הרשות המקומית או היישוב הקולטים לפי החלטות שקדמו ל-7.10.23 (אם היו)"	מועד ההחלטה על הפינוי או מועד הפינוי בפועל	פונה לפי תוכנית / לא פונה	המרחק מהגבול	היישוב
38	תל אביב-יפו, חוף הכרמל, מטה יהודה, אילת, אשדוד, באר שבע	בתרחיש חד-זירתי: שדות ים ומעגן מיכאל שבמועצה האזורית חוף הכרמל; בתרחיש דו-זירתי: דימונה	פינוי בפועל ב-7.10.23	פינוי תחת אש (דחק) בהתאם לתוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית לפי החלטת מערכת הביטחון; הפינוי אושר בדיעבד בהחלטת הממשלה 950	כ-3 ק"מ	זיקים
	חדרה, חוף הכרמל, תל אביב-יפו, מטה יהודה, עמק המעינות	בתרחיש חד-זירתי: הקיבוצים אפיקים ועין גב שבמועצה האזורית בתרחיש דו-זירתי: ערד			כ-3.45 ק"מ	יד מרדכי
	אילת, תל אביב-יפו, חוף הכרמל, עמק הירדן, באר שבע, מטה יהודה, הרצליה	בתרחיש חד-זירתי: הקיבוצים שפיים וגעש שבמועצה האזורית חוף השרון; בתרחיש דו-זירתי: המועצה האזורית רמת נגב			כ-3.9 ק"מ	כרמייה
	תל אביב-יפו, רמת גן, מודיעין, נתניה, מטה	בתרחיש חד-זירתי: הקיבוצים גן שמואל וברקאי שבמועצה האזורית מנשה;			כ-0.9 ק"מ	נתיב העשרה

היישוב	המרחק מהגבול	פונה לפי תוכנית / לא פונה	מועד ההחלטה על הפינוי או מועד הפינוי בפועל	הרשות המקומית או היישוב הקולטים לפי החלטות שקדמו ל-7.10.23 (אם היו)"	הרשות המקומית הקולטת בפועל	מספר מתקני האירוח
				בתרחיש דו-זירתי : דימונה	יהודה, חוף הכרמל, חוף השרון	
מבקיעים	כ-7.5 ק"מ	פוננו בהתאם להחלטת משרד הביטחון להפעלת תוכנית "משב רוח" מ-13.10.23 ; הפינוי אושר בדיעבד בהחלטת הממשלה 988			אילת, מטה יהודה, תל אביב-יפו, רמת גן, עמק הירדן, עמק חפר	
גברעם	כ-6.5 ק"מ				חוף הכרמל, אילת, עמק המעינות	

* מרבית התושבים בשישה יישובים בתחום המועצה האזורית חוף אשקלון, שמרחקם עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה, התפנו באופן עצמאי עוד ב-7.10.23. בהחלטת הממשלה 950 אושר בדיעבד פינוי מ-12.10.23 של 3,687 תושבים מארבעה יישובים : זיקים, יד מרדכי, כרמייה ונתיב העשרה. בהחלטת הממשלה 988 אושר בדיעבד הפינוי שהחל ב-13.10.23 של 1,100 תושבים משני יישובים נוספים : גברעם ומבקיעים.

** מקור הנתונים ממסמך "מרחק בטוח", משרד הפנים ומשרד החינוך, מאי 2022. המענה המתואר מתייחס לפינוי היישובים לפי שני תרחישים : תרחיש של מערכה חד-זירתית ותרחיש של מערכה דו-זירתית. בכל אחד מהתרחישים האמורים רשימת היישובים הקולטים שונה.

ההיערכות לשעת חירום של רשויות מקומיות שפוננו

בחודשים אוקטובר 2023 - נובמבר 2024 קיים מבקר המדינה שורה של סיורים ביישובים בגבול רצועת עזה (להלן גם - גבול הדרום או גזרת הדרום)⁵ והצפון כדי לעמוד מקרוב על הטיפול בעורף האזרחי ועל המענה לצורכי התושבים. נוסף על כך, בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023 ביקרו נציגי משרד מבקר המדינה במלונות שבהם שהו מפונים מיישובי הדרום והצפון. במכתב שהפנה מבקר המדינה לראש הממשלה ב-13.11.23, הוא מפרט כשלים ופערים מרכזיים בטיפול בעורף האזרחי ומציין תמונת מצב העולה מהסיורים שערך במהלך החודש הראשון, החל מפרוץ מלחמת חרבות ברזל בדגש על יישובי קווי העימות בדרום הארץ ובצפונה. במכתבו כתב המבקר כי ההיערכות הממשלתית לשעת חירום אמורה הייתה להיות כוללת, מפורטת, מתורגלת ומוכנה להפעלה. מהסיורים ומבירור פרטני של תלונות הציבור שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור עלה כי המכנה המשותף, הנוגע לרובם המוחלט של הליקויים והפערים השונים, הוא היעדר היערכות מספקת לשעת חירום ויישום לקוי של פעולות. כן עלה כי בפועל היישובים שנדרש היה

⁵ 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.

לפנותם ואופן וקליטת התושבים שפנו לא היו בהתאם לתוכניות הלאומיות שגובשו ותורגלו. כתוצאה מכך נוצר מצב בו מאות אלפי אזרחים הפכו לאוכלוסייה נזקקת, ומפונים רבים נזקקו לקבלת תרומות לצורכי הקיום היום-יומי, מצב שהשתקף בסיורי המבקר. בהיעדר תוכניות ממשלתיות מתאימות למתן שירותים למפונים במצב החירום כפי שהתממש, המענה שניתן להם נפגע בין היתר בתחומים חשובים כגון חינוך ורווחה.

תיק אב להיערכות לשעת חירום

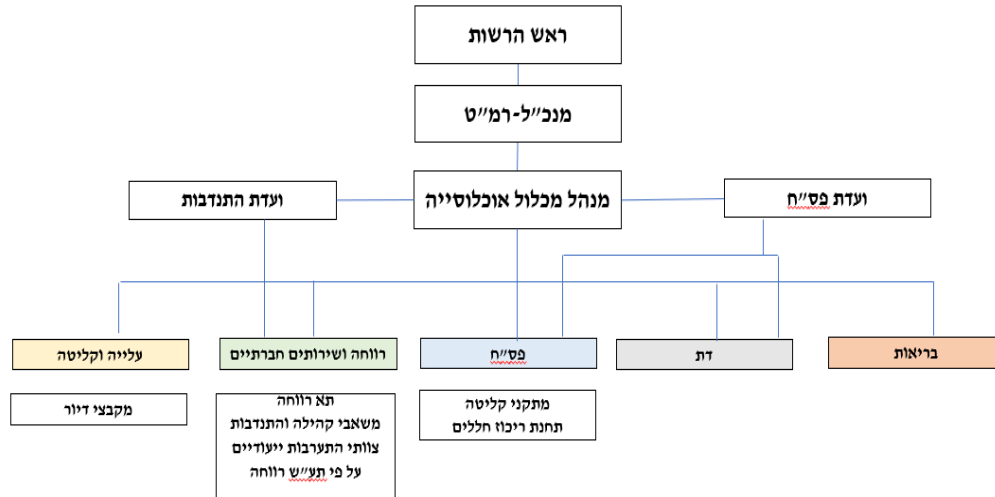
האופן שבו רשויות מקומיות צריכות להיערך ולתפקד בשעת חירום מוסדר עבור עיריות ומועצות מקומיות ב"תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום", שעודכן לאחרונה בשנת 2021 (להלן - תיק האב); ועבור המועצות האזוריות - בתיק אב להפעלת הרשות המקומית בחירום (מועצה אזורית), שעודכן לאחרונה בחודש פברואר 2024⁶. בתיק האב מרוכזות כלל המשימות והאחריות של הרשות, וזאת לפי חוקים, תקנות, החלטות ממשלה, נוהלי משק לשעת חירום (להלן - מל"ח), משימות ההתגוננות של פיקוד העורף (להלן - פקע"ר), החלטות צוות ההיגוי לנושא תפקידי הרשות המקומית שריכוז פקע"ר וכלל הנהלים המשותפים וההסכמות שגובשו במהלך השנים. התיק מגדיר את המשימות העיקריות של הרשות בתחום ההיערכות לשעת חירום ואת אופן הטיפול באירוע חירום, ובהן ההיערכות לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה. ארגון פעילות הרשות להיערכות לשעת חירום ואופן פעולתה בשעת חירום יהיו לפי העקרונות המפורטים בתיק האב ובתיק החירום הרשותי הנגזר ממנו ובהתאם למאפייניה הייחודיים של הרשות.

בתיק האב נקבע כי בזמן חירום תפעל הרשות המקומית באמצעות מטה החירום, שיתפקד כגוף השליטה והביצוע שלה, ושבראשו עומד ראש הרשות. אגפי הרשות יאוגדו ויפעלו בשישה מכלולים: טיפול באוכלוסייה; חינוך; מידע לציבור; הנדסה ותשתיות; לוגיסטיקה ותפעול; מינהל כללי. מבנה המכלולים הוא מודל לשעת חירום, אולם כיוון שהמכלולים אינם קיימים בעת שגרה, מתחייבת התאמה בין מודל זה לבין מבנה הרשות בעת שגרה.

מכלול הטיפול באוכלוסייה (להלן - מכלול אוכלוסייה) מאגד את המחלקות והשירותים המוניציפליים העוסקים באוכלוסייה ובקהילה. תפקיד מכלול אוכלוסייה הוא לטפל בצרכים הדחופים של האוכלוסייה בתחומי הרווחה, הבריאות, הדת, פינוי אוכלוסייה וטיפול בחללים. בהתאם לכך מחולק המכלול לארבעה תאים בנושאים אלו, באופן שבכל תא פועלים צוותים אחדים. מנהל המכלול הוא לרוב מנהל האגף לשירותים חברתיים ברשות המקומית, והוא כפוף לראש הרשות. בתרשים שלהלן מוצג המבנה הארגוני של מכלול הטיפול באוכלוסייה.

⁶ בהכנת מסמך תיק האב שותפים בין היתר משרד הפנים, רשות החירום הלאומית (רח"ל), פקע"ר, מרכז השלטון המקומי, מרכז השלטון האזורי, משטרת ישראל, כבאות והצלה ומשרדי ממשלה נוספים.

תרשים ב1: המבנה הארגוני של מכלול הטיפול באוכלוסייה



על פי תיק האב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תפקיד הרשות המפונה

בהחלטת הממשלה "מלון אורחים"⁷ 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 מגרה לפינוי אוכלוסייה. תיק האב כולל את המסמך "תבנית לתיק החירום העירוני" משנת 2016, שהוא מסמך מנחה וכלי עזר להכנת תיק חירום רשותי המרכז את תוכנית המענה הרשותית לשעת חירום (להלן - תבנית לתיק החירום העירוני). בתבנית לתיק החירום העירוני יש התייחסות כללית לתפקידי הרשות המקומית בפינוי תושבים: קיום קבוצת תכנון להיערכות לפינוי בדגש על מקום קליטת אוכלוסייה, היערכות לפינוי לטווח ארוך, אופן סיוע הרשות בהליך הפינוי, ומיפוי נתוני אזור הפינוי, בדגש על אוכלוסיות מיוחדות, אוכלוסיות מתקשות וכדומה. בתבנית אין פירוט של הוראות או הנחיות למילוי תפקידי הרשות המקומית בנושאים אלה, וגם אין התייחסות לנושאים שונים הקשורים בהליך הפינוי, כמו הפעלת כוח אדם לניהול הפינוי וקשר עם רשויות קולטות. הדברים באים לידי ביטוי בתוכנית "מרחק בטוח" הלאומית, העוסקת בפינוי תושבים מיישובים סמוכי גדר באירועי חירום ובקליטתם, בה נקבעו המשימות של הגורמים השונים השותפים לתוכנית ובהן של המועצות האזוריות המפונות: בין היתר, לסייע במאמץ הפינוי והקליטה של תושביהן וללוות אותם, בדגש על אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים.⁸

7 תוכנית לפינוי וקליטה של אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים, שהתקבלה בהחלטת הממשלה 4877 מיום 6.7.12.

8 רח"ל, "מרחק בטוח" תוכנית המענה הלאומית לפינוי וקליטת תושבים מיישובים סמוכי גדר באירועי חירום" (10.2.21).

נמצא כי 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.

תוכניות לפינוי אוכלוסייה מדרום הארץ

תוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית לפינוי דחק: פינוי דחק מתבצע במקרה קיצוני, שבו נשקפת סכנה ברורה ומידית לאוכלוסייה ואין שהות מספקת לקבלת אישור דרג מדיני (להלן - פינוי דחק) 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: "מרחק בטוח" היא תוכנית המענה הלאומית לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה מיישובים הסמוכים לגבול בצפון הארץ ובדרומה בשל סיכון המאיים עליה או משום שנתורה ללא קורת גג. 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 שנתורה ללא קורת גג. תוכנית "מרחק בטוח" הלאומית היא תוכנית המשלימה את תוכנית "מלון אורחים" ומתבססת עליה. מטרת התוכנית היא פינוי וקליטת תושבים מיישובים סמוכי גדר באירועי חירום בתרחיש מלחמתי, ומתן מענה למפונים עד לחזרתם למגורי הקבע ולתקופה של 21 ימים לכל היותר. תוכנית זו משותפת לצה"ל, רשות החירום הלאומית (להלן - רח"ל), משרדי הממשלה והרשויות המקומיות וגורמי החירום האזרחיים, כאשר על כל גוף להוציא תוכנית אופרטיבית משלו הנגזרת מתוכנית המענה הלאומית. התוכנית הופצה על ידי רח"ל לשותפים להתייחסותם בפברואר 2021 ואושרה בידי סגן שר הביטחון דאז בנובמבר 2021. רח"ל העבירה אותה להתייחסות משרדי הממשלה אך הם לא אישרו אותה, גם 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. עם זאת, התוכנית תואמת את תוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית ומצויה בהלימה עמה (להלן, כל אחת מהתוכניות בהקשרים בהם התוכניות חופפות - "תוכנית מרחק בטוח"). התוכנית שימשה בפועל כבסיס להיערכותן של הרשויות המקומיות לפינוי. 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 התוכנית, יועדו לפינוי 24 יישובים בגזרה הדרומית הנמצאים בטווח של 0 - 4 ק"מ מגבול רצועת עזה, ובהם מספר מוערך של 13,600 תושבים, כאשר התוכנית נועדה לתת מענה ל-75% מהתושבים שהם כ-10,400 תושבים. במועצה האזורית **אשכול** 11 יישובים סמוכי גדר, ובמועצה האזורית **חוף אשקלון** ארבעה יישובים. יתר היישובים הם בתחומי המועצות האזוריות **שער הנגב** ו**שדות נגב**. העיר **שדרות**, שמספר תושביה הוערך בתוכנית "מרחק בטוח" ב-27,000 תושבים, והיא נמצאת בטווח של 1.3

9 שער הנגב: נחל עוז, ארז, ניר עם, מפלסים, כפר עזה, גבים ואור הנר; שדות נגב: סעד ועלומים.

ק"מ מגבול רצועת עזה, לא נכללה בתוכנית, אך צוין בה כי אם יוחלט על פינוי שכונותיה המערביות של שדרות, עד 6,000 תושבים, המענה ייכלל בתוכנית.

יעדי הקליטה נקבעו באופן שונה לתרחיש חד-זירתי (הזירה הדרומית בלבד) ולתרחיש דו-זירתי (הזירה הדרומית והזירה הצפונית). בתרחיש דו-זירתי מוקמו יעדי הקליטה בבתי ספר ומוסדות ציבור בתחומי רשויות מקומיות קולטות, כפי שנקבע בתוכנית "מלון אורחים". בתרחיש חד-זירתי מוקמו יעדי הקליטה בקיבוצים ובמתקני אירוח, בין היתר על בסיס היכרות בין היישוב המפנה לקיבוץ הקולט. יעדי קליטה אלו היו דומים באופיים ליעדי הקליטה בתוכנית "מלונות"¹⁰ שנגנזה.

תוכנית "משב רוח" לריענון האוכלוסייה: ביולי 2021 הוציאה רח"ל את המסמך "עקרונות תוכנית ריענון האוכלוסייה בזירת דרום - טיוטא". כלקח ממבצע שומר החומות במאי 2021 הובן הצורך למסד את פעולת הרשויות המקומיות בעוטף עזה להוצאת האוכלוסייה ממרחב הלחימה לצורך ריענון, וזאת גם אם מתקבלת החלטה שאין להפעיל את תוכנית לפינוי יזום של אוכלוסייה. עיקרי הטיוטה גובשו לכלל תוכנית "משב רוח", שהוגדרה כ"מענה משרד הביטחון לריענון אוכלוסייה בתרחיש מלחמה בזירת דרום". תוכנית "משב רוח" דרום היא תוכנית של רח"ל ומשרד הביטחון לפינוי קצר טווח לתקופה מוגבלת לצורך ריענון או פעילות הפוגה. התוכנית חלה במקורה על יישובים במרחק 0 ק"מ עד 4 ק"מ מגבול רצועת עזה ועל השכונות המערביות של העיר **שדרות**. על פי התוכנית, קליטת המפונים תהיה במתקני אירוח בהובלה ובתיאום של הרשויות המקומיות ובמימון המדינה. התוכנית הופעלה לראשונה במבצע "עלות השחר" (אוגוסט 2022) והיא עודכנה בספטמבר 2023¹¹. התוכנית אינה מגדירה יעדי קליטה. בתוכנית "משב רוח" נאמר כי הקצאת מקומות הלילה תיעשה בתיאום בלעדי של הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות מול מתקני האירוח השונים ובהתאם לצורכי האוכלוסייה בגזרתן.

בתוכנית "משב רוח" נקבע כי יישובים צמודי גדר וסמוכי גדר (סה"כ 25 יישובים), ובכללם 11 היישובים סמוכי הגדר במועצה האזורית **אשכול**, ארבעה יישובים במועצה האזורית **חוף אשקלון** ותושבי השכונות המערביות בעיר **שדרות**, שנקבעו על פי הפרמטרים של צה"ל ליישובים הנתונים ברמת איום ייחודית, יהיו זכאים לתקצוב מטעם משרד הביטחון עבור מענה לריענון במתקני אירוח. הסיוע התקציבי מיועד לשהייה

¹⁰ תוכנית "מלונות" 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 וקריית 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 שתאפשר חזרתם למגורי הקבע. קליטת המפונים תהיה ביישובים קולטים - קיבוצים ומושבנים בתחומי רשויות מקומיות, שהביעו נכונות לקלוט אוכלוסייה. הרעיון המנחה של התוכנית הוא שימור הקהילות ככל שניתן לחיזוק החוסן הקהילתי.

¹¹ הוראת משרד הביטחון, "משב רוח" דרום, מענה משרד הביטחון לריענון אוכלוסייה בתרחיש מלחמה בזירת דרום" (11.9.23).

וללינה מחוץ לאזור הלחימה. התקציב התייחס למענים מידיים וחשוב למשך שבעה או שלושה ימי ריענון (תלוי מדרגה). אחת ממטרות התוכנית היא "לחולל ולהוביל תהליך של שינוי בקהילה ושיפור יכולתה לסייע לעצמה להתמודד בעילות ובאפקטיביות עם מצב החירום, בראייה מערכתית וקהילתית".

יצוין כי התוכנית, שבמקור נועדה להיות תוכנית ריענון, הופעלה במלחמת חרבות ברזל כתוכנית פינוי לטווח ארוך.

הערים **אשקלון ואופקים** לא נכללו בתוכניות "מרחק בטוח" ו"משב רוח" (להלן - התוכניות הלאומיות לפינוי אוכלוסייה).

המענה הרשומי לתרחישי ייחוס ברשויות המקומיות בדרום הארץ

בשנים האחרונות, וביתר שאת החל במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר במסגרת מלחמת חרבות ברזל, הפכו עורף מדינת ישראל והמרחב האזרחי ליעד עיקרי של האויב בלחימה. 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 המשמש קביעה פיקודית להכוונת מענה צה"לי בבניין כוח בהיבטי הגנת העורף האזרחי והצבאי. אחד מתפקידי רח"ל הוא להכין ולהציג לאישורה של הממשלה את איום הייחוס ותרחיש הייחוס המצרפי (הלאומי), הכולל את ניתוח האיומים וסך כל השפעתם על המרחב האזרחי, ומשמש בסיס לבניין הכוח של הגופים השונים בשורה של היבטים: כוח אדם, תשתיות נדרשות לשעת חירום, הצטיידות, אימונים, תורה ונהלים. בהתאם לכך, כאשר מגבשים תוכניות הערכות לחירום, לרבות לפינוי אוכלוסייה, יש צורך להביא בחשבון את המאפיינים של כל תרחיש ייחוס¹².

בתיק האב נקבע כי במסגרת התארגנותה לשעת חירום תיערך הרשות המקומית להתמודדות עם תרחישים שונים, ובהם מלחמה כוללת או עימות מוגבל. התרחישים שפורטו בתיק האב למצבים של מלחמה כוללת ועימות מוגבל כללו ירי רקטות וטילים, חדירת כלי טיס וכן הרס קונוונציונלי, הכולל הרס מבנה או חלק ממנו כתוצאה מפגיעה במבנה או באזור בנוי - פגיעה בעוצמה שעלולה לגרום להרס רב באזור הפגיעה. עוד נקבעו בתיק האב תרחישים של פיגועי טרור קונוונציונליים ובלתי קונוונציונליים. על כל פנים, בכלל התרחישים מדובר בפגיעה ממוקדת באזור מסוים המוגבלת בזמן.

עוד נקבע בתיק האב כי תרחיש הייחוס המלחמתי (המוגדר על ידי צה"ל) ותרחיש הייחוס המל"חי (המשקי - הלאומי, המוגדר על ידי רח"ל) הם הבסיס לתכנון המענה הרשומי לשעת חירום. במסגרת ההיערכות של הרשות המקומית לשעת חירום ולאור האיומים שהוגדרו בעת שגרה, תקבל הרשות את תרחיש הייחוס המלחמתי מצה"ל ואת תרחיש הייחוס המל"חי מרח"ל. תוכנית המענה תתייחס לכלל האיומים שאליהם הרשות נערכת לשעת חירום. מתוך ניתוח התרחישים והאיומים השונים ייגזרו היערכות הרשות והמענה לאוכלוסייה בשני אופנים: (א) קביעת יעדי השירות של הרשות לאור האיומים; (ב) בניית תוכנית מענה רשותית לאיומים השונים, כדי שתעמוד ביעדי השירות שנקבעו.

מרכז המחקר והמידע, הכנסת, **תוכנית לפינוי אוכלוסייה - חלק א': טרום מלחמת חרבות ברזל** (אוקטובר 2023).

עוד נקבע בתיק האב כי במסגרת המענה לתרחישי הייחוס המלחמתי והמל"חי, על הרשות המקומית להתייחס לפינוי תושבים ולמתן מענה ארעי למגורים בעקבות הצפת מבנים או קריסת מבנים (מלאה או חלקית). יצוין כי המענה הנדרש אינו מתייחס לאפשרות לצורך לפנות את התושבים אל מחוץ לתחומי הרשות.

תרחישי הייחוס למלחמה והמענים לתרחישים של הרשויות המקומיות שנבדקו

מדינת ישראל נערכת לפינוי אוכלוסייה מפונה מקו העימות במצב של מלחמה בהתאם לתרחיש ייחוס שמכין צה"ל, שהוא תסריט אפשרי למלחמה שנגזרים ממנו יעדי בניין הכוח והתכנון האסטרטגי. תרחישי הייחוס נקבעים על ידי אגף התכנון בצה"ל, ופקע"ר גוזר מודל נזק שמפרט את תחומי ההגנה האזרחית (התרעות, נפילות, היקף הפגיעות והיקף הנזק) ומשקף אותו לרשויות המקומיות. יצוין כי טרם המלחמה קודמה תוכנית "עוגן איתן" על ידי פקע"ר, ונבנו תוכניות מענה על ידי הרשויות לתרחיש הייחוס המל"חי של רח"ל.

לוח ב7: נתונים על תרחישי הייחוס והמענים של הרשויות המקומיות שנבדקו

הרשות המקומית	האם בין תרחישי הייחוס שנקבעו לרשות נכלל תרחיש מלחמה?	האם הרשות הכינה מענה רשותי לתרחיש מלחמה ומהו מועד העדכון האחרון?	האם התרחיש כלל אפשרות לפנות תושבים אל מחוץ לתחום הרשות?	האם המענה של הרשות המקומית כלל פינוי מחוץ לתחום הרשות?
אופקים	כן	כן, עודכן ביולי 2022	לא	לא
אשקלון	כן	כן, עודכן באפריל 2023	לא	לא
שדרות	כן	כן, עודכן בינואר 2023	לא	כן, לחלק מתושבי העיר
אשכול	כן	כן, עודכן בשנת 2019	כן, חלקי	כן, לחלק מתושבי המועצה
חוף אשקלון	כן	כן, עודכן בפברואר 2023	כן, חלקי	כן, לחלק מתושבי המועצה

על פי נתונים שהתקבלו מהרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עיריית אופקים

העיר אופקים לא נכללה בתוכנית "מרחק בטוח".

על פי המצגת "הורדת תרחיש ייחוס לרשות אופקים"¹³, שהעביר צה"ל לעיריית אופקים במרץ 2022 (להלן - מצגת תרחיש הייחוס לאופקים), בתרחיש הייחוס למלחמה נכלל תרחיש ירי טילים שעלול להביא, בין היתר, לפגיעה במבנים, בתשתיות, בחיי אדם וברציפות התפקודית.

במצגת תרחיש הייחוס לאופקים שהעביר צה"ל לעיריית אופקים לא נכלל תרחיש של חדירה וניסיון השתלטות של חוליות מחבלים, הרג וחטיפה, אירועים שהתרחשו בפועל במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. העיר לא נכללה בתוכנית "מרחק בטוח" ולכן לא נדרש ממנה להיערך לפינוי אוכלוסייה מחוץ לתחום העיר.

כחלק מהיערכות עיריית אופקים לשעת חירום הכינה העירייה ביולי 2022 את "המענה לתרחיש הייחוס למתאר מלחמה", ולפיו כמענה לירי טילים תפעל העירייה, בין היתר, לפתיחת מרכז הפעלה לשעת חירום (להלן - מרה"פ) ומקלטים, למתן הנחיות והסברים לאוכלוסייה, לפתיחת חדר פיקוד (להלן - חפ"ק) רשות, להפעלת צוותי השטח האחראים בין היתר לנושאי תשתיות, חלוקת מים, קליטת מפונים, שימוש בגנרטורים, הפעלת מטה מינהל החינוך והפעלת צוות של חשמלאים. המענה לא כלל היערכות לפינוי תושבים אל מחוץ לעיר.

עיריית אופקים מסרה לצוות הביקורת ביוני 2024 כי בסוף שנת 2022 נערכה ביקורת משולבת של פקע"ר ורח"ל, שבמסגרתה אושררו איום הייחוס לעיר והמענה שהכינה עיריית אופקים, ואלה היו תקפים גם למועד פריצת מלחמת חרבות ברזל.

בביקורת עלה כי המענה שגיבשה עיריית אופקים לתרחיש מלחמה לא כלל הערכות לפינוי תושבים אל מחוץ לעיר, בהתאם לכך שהתוכניות הלאומיות לפינוי תושבים לא נועדו לתת מענה לפינוי ערים ושתרחיש הייחוס לאופקים לא כלל איום המחייב פינוי כזה כמענה.

עיריית אופקים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2025 כי תרחיש חדירת מחבלים לעיר, רצח תושבים בבתיים וברחובות, אירוע בני ערובה ולאחר מכן פינוי תושבים בהול לא היה בתרחיש הייחוס של העירייה, וכי עיקר תרחיש הייחוס שהועבר לה היה תרחיש של רעידת אדמה. העירייה בחנה, למדה והשקיעה מאמץ משמעותי בהיערכות מיטבית לתרחישים אלו. עוד מסרה העירייה כי הרשות, מבחינה תקציבית, אינה יכולה להתכונן לכל התרחישים האפשריים הקיימים מבלי שהוכוונה לכך על ידי הגורמים האמונים על כך.

¹³ תרחיש הייחוס משנת 2022 החליף תרחיש ייחוס קודם מסוף שנת 2019. מנהל אגף ביטחון וסדר ציבורי בעיריית אופקים מסר לצוות הביקורת ביוני 2024 כי התרחיש העדכני דומה מאוד לתרחיש הקודם, וההבדל ביניהם מסתכם בעלייה מרקטה אחת בממוצע ביום שנופלת לאחר שלא יורטה לרקטה וחצי.

עיריית אשקלון

העיר אשקלון לא נכללה בתוכנית "מרחק בטוח".

על פי המצגת "הורדת תרחיש ייחוס לרשות אשקלון", שהעביר צה"ל לעיריית אשקלון בסוף מרץ 2022 (להלן - מצגת תרחיש הייחוס לאשקלון), התרחיש כלל ירי טילים כפול בהשוואה להתרחשות בפועל במבצע שומר החומות¹⁴, שעלול להביא בין היתר לפגיעה במבנים, בתשתיות, בחיי אדם וברציפות התפקודית. המענה שהוגדר לכל אלה על פי המצגת לא דרש מהעירייה להיערך לפינוי תושבים אל מחוץ לעיר.

ב"מענה העירייה לתרחיש הייחוס" מאפריל 2023 צוין כי אשקלון היא רשות מקומית שמיוחסת לה רמת איום גבוהה מאוד, ולכן מוגדרת כרשות "סופגת אש".

במענה לתרחיש הייחוס לעיר אשקלון נכתב תיאור למצב מלחמתי בקשר לאשקלון: (א) כל שטח מדינת ישראל יותקף על ידי רקטות וטילים, לרבות העיר אשקלון, מכיוונים שונים, רובם מדרום וחלקם מצפון; (ב) יתבצעו שיגורים רבים אל עבר מרכזי אוכלוסייה, מטרות צבאיות ואזרחיות, בדגש על מטרות איכות בתוך מרכזי האוכלוסייה; (ג) היתכנות לחדירה ימית או קרקעית לביצוע "מסע הרג"; (ד) הזמן המוערך לקיום מצב לחימה - 14 ימים (מתוכם שני ימים עצימים), ויש להיערך לאפשרות שיימשך עוד ימים אחדים. סוג האיום על העיר אשקלון - נשק קונוונציונלי המורכב מרקטות וטילים מכל סוג שבשימוש והוא בעל יכולת פגיעה במטרת נקודה.

מצגת תרחיש הייחוס לאשקלון שהעביר צה"ל לעיריית אשקלון והמענה לתרחיש הייחוס לעיר כללו בעיקר התייחסות לפגיעות כתוצאה מנפילות טילים וכן אפשרות לחדירת מחבלים לביצוע הרג. העיר לא נכללה בתוכנית "מרחק בטוח" ולכן לא נדרש ממנה להיערך לפינוי אוכלוסייה אל מחוץ לתחום העיר.

מענה עיריית אשקלון לתרחיש הייחוס המלחמתי של ירי טילים שבעקבותיו תיווצר פגיעה בחיי אדם, במבנים, ברציפות התפקוד ובתשתיות כולל את האמצעים האלה: פתיחת חדר פיקוד ושליטה רשותי; פתיחת מרחבי פינוי ומקלטים בעיר; הפעלת צוותי התערבות ויחידות סע"ר¹⁵; הנחיה והסברה לאוכלוסייה; מתן מענה ליעדי השירות המקומיים.

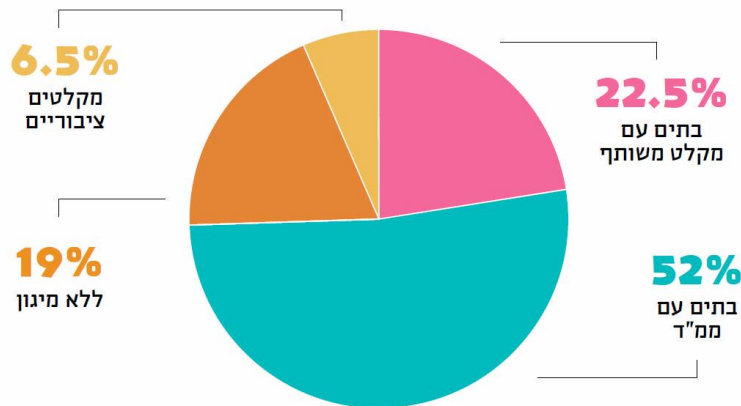
14 מבצע שומר החומות התרחש במאי 2021.

15 סיוע עצמי ראשוני.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה
ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בדרום הארץ

תרשים ב2: התפלגות המבנים באשקלון, לפי סוג המענה המיגוני, אפריל 2023



המקור: עיריית אשקלון, "הצגת תרחיש הייחוס והמענה" (אפריל 2023).

בהקשר של פינוי אוכלוסייה, נקבע במסמך מענה העירייה כי במישור הארצי המענה יהיה בהתאמה להנחיות משרד הפנים באמצעות פס"ח מחוז דרום, ובמישור המקומי - באמצעות מתקני קליטה מקומיים. המענה עבור מכלול האוכלוסייה באשקלון מבחינת ההיערכות לפינוי מורכב משני חלקים: (א) עזיבת אזרחים את העיר - במתאר של מלחמה כוללת לא צפויה נהירה משמעותית של תושבים אל מחוץ לגבולות העיר, למעט עזיבת סטודנטים; (ב) העירייה נדרשת להיערך לפתיחת מתקני קליטה מקומיים לקליטת אוכלוסיית מפונים ברמה של כ-3,000 נפש - ייפתחו כעשרה מתקני קליטה.

מהאמור עולה כי אף על פי שתרחיש הייחוס לעיריית אשקלון כלל ירי טילים לעיר ואפשרות לחדירת מחבלים לביצוע הרג, ואף שנכון לאפריל 2023 כ-19% (33,500) מתושבי העיר היו מחוסרי מיגון, המענה הרשמי של עיריית אשקלון לתרחיש הייחוס לא כלל היערכות לפינוי תושבים אל מחוץ לעיר, בהקבלה לכך שעיריית אשקלון לא נכללה בתוכניות הלאומיות לפינוי.

עיריית שדרות

כאמור, העיר שדרות לא נכללה בתוכנית "מרחק בטוח", עם זאת, בתוכנית "מרחק בטוח" הלאומית צוין כי אם יוחלט על פינוי שכונותיה המערביות של שדרות, עד 6,000 תושבים, המענה למשימת הקליטה ייכלל במסגרת התוכנית. באירועים ביטחוניים קודמים באוגוסט 2022 ובמאי 2023 - מבצע "עלות השחר" ומבצע "מגן וחי"16 - עיריית שדרות פינתה אלפי תושבים במסגרת תוכנית "משב רוח" למשך ימים אחדים לצורך ריענון אל מחוץ לתחומי הרשות המקומית.

16 מבצע "מגן וחי" התרחש במאי 2023. במבצע שנמשך חמישה ימים היו 206 שיגורים לעבר שדרות ותשע נפילות בעיר.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה
ההערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בדרום הארץ

במסמך "המענה לתרחיש הייחוס במתאר מלחמה" שהכינה עיריית שדרות מינואר 2023 (להלן - מענה עיריית שדרות לתרחיש הייחוס) צוין כי תרחיש האיום על פי פקע"ר למצב מלחמה כולל 10 עד 29 נפילות טילים ביום ונזק לדירות, ולא צוינו בו מספרי מפונים או נפגעים.

נמצא כי אין ברשות עיריית שדרות תרחיש הייחוס האמור או כל תרחיש ייחוס אחר.

העירייה מסרה לצוות הביקורת ביולי 2024 כי תרחיש הייחוס המלחמתי לשדרות, אשר הוצג בתרגיל לשעת חירום שביצעה בשנת 2022, כלל את האירועים האלה: ירי תלול מסלול - שמשמעותו שעל הרשות להיערך לפגיעות מרובות בשטחים בנויים, לנפגעים ולפגיעה ברציפות התפקודית; איום צליפה וירי נ"ט - שמשמעותו שעל הרשות להיערך לפגיעות בודדות בשל ירי נ"ט, שיביאו לצורך פינוי אוכלוסייה מאזורים מאוימים, ולכך נדרשת הכנת מענה רשותי לפינוי אוכלוסייה מאוימת בתוך תחומי הרשות; איום של רחפנים וכלי טיס בלתי מאוישים (להלן - כטב"מים) - שמשמעותו שעל הרשות להיערך לפגיעות בודדות של רחפנים וכטב"מים, שיגרמו לנזק למבנים ולפגיעה אפשרית בתשתיות חיוניות; חדירה לשטח הארץ - שמשמעותו שעל הרשות להיערך לחדירות שיגרמו לנפגעים ולהרוגים ויביאו לפגיעה משמעותית בחוסן ובמורל של התושבים ולהתפנות עצמאית של תושבים רבים מאזור האירוע.

בביקורת נמצא כי התרחישים שהוצגו לעיריית שדרות על ידי צה"ל כללו תרחיש של ירי מסיבי על העיר ותרחיש חדירה לביצוע הרג וכי באירועים ביטחוניים קודמים באוגוסט 2022 ובמאי 2023, עיריית שדרות פינתה אלפי תושבים לצורך ריענון אל מחוץ לתחומה והכינה תוכניות לפינוי תושבים אל מחוץ לעיר לריענון. יודגש כי העיר שדרות לא נכללה בתוכנית "מרחק בטוח" ובהתאם לא נדרש ממנה להיערך לפינוי נרחב של אוכלוסייה אל מחוץ לתחומה לתקופה ארוכה כפי שארע בפועל במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר.

מענה עיריית שדרות לתרחיש הייחוס מינואר 2023 כלל את המענים של מכלולי העירייה השונים למצב מלחמה. בהקשר של פינוי תושבים נקבעו המענים הבאים:

מכלול מידע לציבור: המכלול אחראי לתת מידע בנוגע לרצונות של תושבים לפינוי וליציאה להפוגות מחוץ לעיר, בדגש על אוכלוסיות מוחלשות.

מכלול לוגיסטיקה: המכלול יערוך חוזי התקשרות נצורים מול ספקי מזון, חברות היסעים, ציוד מכני הנדסי וחברות תיירות לצורך פינוי תושבים.

מכלול משאבי קהילה: עיריית שדרות הקימה, לצד מכלול אוכלוסייה, מכלול נוסף בשם "מכלול משאבי קהילה" כחלק מההערכות לשעת חירום, שאף תורגל לפני מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. במענה העירייה לתרחיש הייחוס צוין כי אם יתרחש אירוע הרס, המכלול יהיה אחראי לפנות אוכלוסייה על פי הצורך למתקן הקליטה של הרשות וכן לליווי הנפגעים ומשפחותיהם ולטיפול בהם על ידי צוותים רב-מקצועיים. במלחמת חרבות ברזל מכלול זה היה אמון על פינוי תושבים מהעיר על פי קריטריונים שקבעה העירייה, שבהם ניתנה עדיפות לקשישים, לנכים, למשפחות עם צרכים מיוחדים ולמתמודדי נפש.

בביקורת עלה כי עיריית שדרות הכינה נוהל לפינוי תושבים שכלל היערכות לפינוי מחוץ לעיר וגם לפינוי בתחומה.

מענים לתרחישי ייחוס ראוי שיהיו מפורטים וברורים, במיוחד בכל הנוגע לטיפול באוכלוסייה במצבי חירום. נמצא כי במענה עיריית שדרות לתרחיש הייחוס (הפרק "תרחיש אוכלוסייה") צוינה אחריות "לפינוי תושבים", אולם לא פורטו ההיערכות והמענה הנדרש לנושא זה. אף שלעירייה היה נוהל לפינוי מחוץ לתחומה, ואף שבאירועים ביטחוניים קודמים באוגוסט 2022 ובמאי 2023 פיתחה עיריית שדרות אלפי תושבים לצורך ריענון והפוגה אל מחוץ לתחומה, ואף שעיריית שדרות הכינה ביולי 2023 תוכנית לפינוי תושבים להפוגות (התרעננות) מחוץ לתחום העיר (ראו להלן), במסמך המענה עצמו לא צוינו דברים בסיסיים כגון אם מדובר בפינוי מחוץ לעיר או בתוכה והיקף הפינוי החזוי. יצוין כי למקרה אירוע "הרס" צוין במסמך כי הפינוי יהיה למתקן קליטה בתחום המועצה.

עיריית שדרות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2025 כי על אף שנים שבהן שדרות נמצאת בסמיכות לגבול רצועת עזה ושבחן ספגה סבבי לחימה, מעולם לא הוגדר צורך להיערך לפינוי כולל ומלא של העיר.

המועצה האזורית אשכול

11 היישובים סמוכי הגדר במועצה האזורית אשכול שבמרחק 0 - 4 ק"מ מגבול רצועת עזה נכללו בתוכניות הלאומיות לפינוי. במבצעים צבאיים קודמים (מבצע "עלות השחר" ומבצע "מגן וחץ") לא הופעלה התוכנית "מרחק בטוח", והפינוי בוצע על פי תוכנית "משב רוח".

המועצה האזורית אשכול הכינה באוגוסט 2019 מסמך "תרחיש ייחוס למועצה מקומית אזורית אשכול" (להלן - תרחיש הייחוס מ-2019), הכולל את האיומים ותרחיש הייחוס הרשומי ואת מענה המועצה לאיומים ולתרחישים. במסמך נרשם כי בסיס להיערכות המועצה הוא איום הייחוס הלאומי לעורף שנשען, בין השאר, על איום הייחוס לעורף של צה"ל. המועצה האזורית אשכול מסרה לצוות הביקורת בפברואר 2024 כי לצד התרחיש מ-2019 הייתה בידה טיוטת תרחיש ייחוס משנת 2022, שהיה בשלבי הכנה, והיא החלה בגיבוש מענים לתרחיש, שאותם הייתה אמורה למסור להתייחסות צה"ל בדצמבר 2023. אולם בשל פרוץ המלחמה היא לא הגישה את המענים. במאי 2024 מסרה המועצה לצוות הביקורת כי תרחיש הייחוס משנת 2022 דומה מאוד לתרחיש מ-2019, וכי "כמעט מדובר באותו המסמך". עוד צוין שהתרחיש אינו רלוונטי עוד, ויש להעריך כי יגובש תרחיש ייחוס חדש בעקבות המלחמה.

תרחיש הייחוס מ-2019 כלל את הסעיפים האלה: (א) תקופת לחימה של שלושה שבועות ותקופה של עד שישה שבועות לפני ואחרי תקופת הלחימה, שבה יבוצעו שיגורי רקטות, ירי, שיגור כטב"מים ועוד לעבר העורף מרצועת עזה; (ב) ירי תלול מסלול, שהוא האיום המרכזי ואליו יש למקד את עיקר ההיערכות; (ג) איומים נוספים בזמן לחימה ובהם ירי שטוח מסלול, ירי נ"ט, פיגועי טרור, פיגועי כטב"מים, רחפנים, בלוני נפץ ותבערה, אירועי חדירה לשטח ישראל; (ד) פגיעה בעורף האזרחי כתוצאה מירי שמבוצע לעבר העורף הצבאי.

האפשרות לחטיפה הובאה בתרחיש המועצה האזורית **אשכול**, והיא באה לידי ביטוי בשני סוגי איומים: מנהרות התקפיות להחדרת כוחות מיוחדים לתוך שטח ישראל ובאזור היישובים סמוכי הגדר, מנהרות מסיני¹⁷, חדירה ליישובים וחטיפות ועוד; וכן פעילות חבלה עוינת (להלן - פח"ע) פנים, בדגש על פיגועי ירי, התאבדות, חדירה ליישובים וחטיפות.

התרחיש כלל הערכת כמות האוכלוסייה המתפנה או המפונה כתוצאה מפגיעה בדירות מגורים או בשל זיהום כימי מכל שטח המועצה; פרטים בדבר פינוי מקדים, שכלל פינוי מלא של אוכלוסיות מיוחדות; התפנות עצמאית של תושבים בהיקף של עד 30% מהתושבים המתגוררים עד 4.5 ק"מ מגבול רצועת עזה; פינוי יישובים מקווי מגע (הן לסמוכי גדר והן ליישובים נוספים).

במאי 2024 מסרה המועצה לצוות הביקורת כי איום הייחוס שאליו התכוננה המועצה היה תרחיש תקיפה של חוליית מחבלים אחת או שתיים לכל היותר, שבכל אחת מהן ארבעה או חמישה מחבלים.

מהאמור לעיל עולה כי תרחיש הייחוס שהוצג על ידי צה"ל למועצה האזורית אשכול כלל התייחסות למגוון רחב של איומים. תרחישים אלה כללו את האפשרות לירי מסיבי וכן לחטיפות בעקבות חדירה באמצעות מנהרות מעזה או מסיני. עם זאת, עולה שפרק "האיום מרצועת עזה" שבתרחיש לא כלל תרחיש לחדירה על-קרקעית בהיקף גדול, כפי שאירע בפועל במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר.

במענה לתרחיש מלחמה של המועצה האזורית **אשכול** משנת 2019 צוין כי בשעת חירום היא תמשיך לספק את כלל השירותים החיוניים לתושביה, ברציפות ככל שניתן. בהיווצר הצורך לביצוע תוכנית לאומית לפינוי, המועצה תפעל מוקדם ככל הניתן למימוש התוכנית, בתיאום עם צה"ל ורח"ל וכן עם הרשויות הקולטות. אשר למפונים, נקבע כי ביצוע פינוי האוכלוסייה מהרשות מותנה בנתונים הבאים: אם הלחימה מוגבלת או ארצית; אם הוגדרה על ידי המדינה או צה"ל הפעלת תוכנית לאומית לפינוי ולאילו יישובים; תמונת המצב (תמ"ץ) "חוסן היישובים".

אם טרם הופעלה תוכנית לאומית לפינוי, ייבחן פינוי יזום על ידי המועצה במקרים מסוימים. כמו כן, נקבעו קריטריונים לסדר הפינוי: הגדרת היישוב כאחד מ-11 היישובים המיועדים לפינוי, רמת האיום שהגדיר צה"ל ועוד. בין המתקנים לשעת חירום שהרשות תפעיל בשעת חירום צוינו יעדי הקליטה שנועדו לקלוט מפונים ולספק להם מקום מגורים חלופי זמני.

המענה לתרחיש הייחוס של המועצה האזורית אשכול משנת 2019 לא כלל אפשרות של פינוי כולל של יישובי המועצה, כפי שהתרחש בפועל עם פרוץ המלחמה, אלא רק של 11 היישובים סמוכי הגדר. המענה כלל התייחסות הן לפינוי לפי החלטה רשמית והן להתפנות עצמאית ביוזמת התושבים או המועצה.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה
ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בדרום הארץ

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2025 כי במסגרת הצגת תרחיש הייחוס למועצה על ידי אוגדת עזה הוצג איום חדירה בהיקף של עד שתי מחלקות כאיום רלוונטי, אך לא בהיקפים ולא כפי שקרה ב-7.10.23.

המועצה האזורית חוף אשקלון

ארבעה מיישובי המועצה האזורית חוף אשקלון הנמצאים במרחק 0 - 4 ק"מ מגבול רצועת עזה נכללו בתוכניות הלאומיות לפינוי. דהיינו, היישובים **נתיב העשרה, זיקים, יד מרדכי וכרמייה** היו מיועדים לפינוי אל מחוץ לתחום הרשות המקומית בהינתן מצב חירום או מלחמה.

במצגת "תרחיש ייחוס לרשות מועצה האזורית חוף אשקלון" שהציג צה"ל למועצה (המצגת אינה נושאת תאריך, אך לדברי המועצה היא ממאי 2022) נכלל תרחיש של ירי טילים, שעלול להביא בין היתר לפגיעה במבנים, בתשתיות, בחיי אדם וברציפות התפקודית.

נמצא כי תרחיש הייחוס למועצה האזורית חוף אשקלון כפי שהובא במצגת משנת 2022 שהציג צה"ל למועצה האזורית חוף אשקלון לא כלל אפשרות לחדירה ולניסיון השתלטות של חוליות מחבלים, הרג וחיטוף בתחום המועצה, אף על פי שארבעה מיישוביה סמוכים לגדר הגבול עם רצועת עזה. חלק מאירועים אלה התרחשו בפרוץ מלחמת חרבות ברזל. עוד נמצא כי בתרחיש לא נכללה האפשרות לפינוי של כל תושבי ארבעת היישובים סמוכי הגדר שנכללו בתוכנית "מרחק בטוח".

למשרד מבקר המדינה הומצא מסמך נוסף, "תרחיש הייחוס לחוף אשקלון: מלחמה" (להלן - התרחיש הקודם) (ללא תאריך ושמו של גורם כלשהו, ובכלל זאת צה"ל או המועצה), ובו צוין אומדן של כ-1,500 מפונים כתוצאה מנזק לביתם ו-7,000 מתפנים עצמאית "ללא הנחיה רשמית". התרחיש הקודם כלל מענה ולפיו יפתח מרכז קליטה בתחום המועצה (בכפר סילבר) באישור משרד הפנים עבור 1,500 מפונים כמקום מעבר עד לפינוי בהתאם להחלטת הממשלה "מלון אורחים".

נמצא כי התרחיש הקודם, "תרחיש הייחוס לחוף אשקלון: מלחמה כולל נזק לבתי מגורים שיתיר כ-1,500 לפינוי תושבים מכל תחום המועצה ללא קורת גג, אולם המענה לכך לא כלל פינוי של תושבים אל מחוץ לתחומי המועצה.

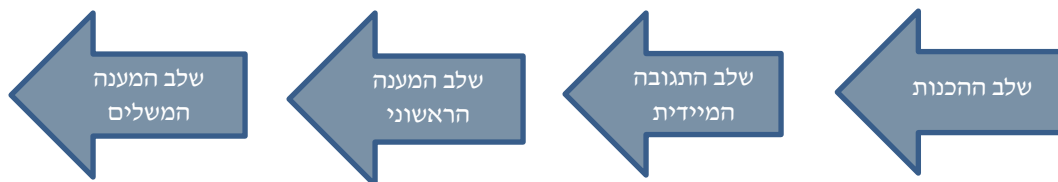
המענה של המועצה האזורית חוף אשקלון ל"תרחיש הקודם" נדון ביולי 2019 בפורום של נציגי המועצה האזורית חוף אשקלון ובכלל זה מנכ"ל המועצה, נציגי פקע"ר ונציגי רח"ל. המענה של המועצה לא אושר. מנהל מחוז דרום ברח"ל קבע כי יש לקחת את המענה שהוצג ועליו יש להעיר הערות, באופן שהמועצה תוכל לתקן אותן.

הועלה כי משנת 2019 ועד לשנת 2023 התנהלה המועצה האזורית חוף אשקלון ללא מענה מאושר לתרחיש הייחוס.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2025 כי המענה המאושר על ידי פקע"ר נוגע למודל הנזק בהקשרי הג"א ורציפות תפקוד ולא לתרחיש הייחוס בכללותו.

כחלק מהיערכות המועצה האזורית חוף אשקלון לתרחיש הייחוס היא הכינה בפברואר 2023 מענה לתרחיש הייחוס למתאר מלחמה. על פי המענה האמור, בעת ירי של טילים צפויים להינזק באופן קל 6 - 12 מבנים בשטחי המועצה, ומספר דומה של מבנים צפויים לנזק בינוני וכבד. תוכנית המענה לתרחישי הייחוס בנויה על פי המדרג שבתרשים להלן.

תרשים 3: מדרג תוכנית המענה במועצה האזורית חוף אשקלון (2023)



על פי מסמך "המענה לתרחיש הייחוס למתאר מלחמה" של המועצה האזורית חוף אשקלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כחלק מהמענה לתרחיש הייחוס הגדירה המועצה את תפקידי מכלול החירום ובכלל זה קבעה כי מכלול המטה יתכנס ויבנה את תמונת המצב וחלוקת המשימות על פי תפקידו של כל מכלול. כמו כן, הוא יבחן את הצורך בפינוי 75% מתושבי ארבעת היישובים המצויים בטווח של 0 - 4 ק"מ. מכלול האוכלוסייה אחראי בין היתר לליווי פינוי התושבים "מארבעת יישובי עוטף עזה (75% מהתושבים)"¹⁸.

מהאמור עולה כי המענה לתרחיש הייחוס של המועצה האזורית חוף אשקלון כלל מענה לתרחיש של פינוי 75% מתושבי ארבעת היישובים המצויים במרחק של עד ארבעה ק"מ מגבול רצועת עזה, כמוגדר בתוכנית "מרחק בטוח".



הרשויות המקומיות בדרום הארץ שנבדקו (למעט המועצות האזוריות אשכול וחוף אשקלון בחלקן) לא נכללו בתוכניות הלאומיות לפינוי תושבים מיישובים סמוכי גדר באירועי חירום. תרחישי הייחוס שהציג צה"ל לעיריות אופקים, אשקלון ושדרות ולמועצות האזוריות אשכול וחוף אשקלון לא כללו פירוט של איומים, נזקי גוף ורכוש בהיקפים עצומים כגון אלו שהתרחשו בפועל במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, דבר שפגע בהיערכות ובמוכנות הרשויות לפינוי בתרחיש מלחמתי. המענים שנגזרו מתרחישי

¹⁸ לפני המענה משנת 2023 עמד לרשות המועצה בשנת 2022 מענה לתרחיש ייחוס שהוכן בשנה זו ובו הובאו, בין היתר, נתונים על מספר נפילות הטילים הצפוי באירוע של מלחמה, מספר המבנים שייפגעו בדרגות חומרה שונות, וכן מספר בתי האב ומספר התושבים בכל אחד מיישובי המועצה. כמו כן, נבחנו השפעות התרחישים השונים על המועצה, ובכלל זה הפסקת חשמל ארוכה, זיהום מים ברשת העירונית, בעיות תקשורת, אספקת דלק וגפ"ם - ההשלכות והמשמעותיות על הרשות, מענה הרשות, אמצעים ויכולות הרשות למתן מענה ואם נדרש סיוע חיצוני.

הייחוס באופקים ובאשקלון לא כללו היערכות לפינוי תושבים אל מחוץ לתחומי הרשות. עיריית שדרות והמועצות האזוריות אשכול וחוף 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, והמענה של המועצה האזורית חוף אשקלון כלל היערכות לפינוי של 75% מתושבי ארבעת היישובים המצויים במרחק של עד ארבעה ק"מ מגבול רצועת עזה. המענה של עיריית שדרות כלל הוצאה להתרעננות של חלק מתושביה אל מחוץ לתחום הרשות.

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 את 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 ויצגן לצה"ל.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2025 כי נכון למועד התשובה מבוצעת עבודה לתיקוף תוכנית "מרחק בטוח" ותרחיש הייחוס לעורף, ובסיום העבודה יוצגו מודל הנזק ותוכנית פינוי לרשויות. עוד מסר צה"ל כי גיבוש תרחיש ייחוס הוא תהליך מורכב שלא ניתן לבצעו בזמן מלחמה, וכי תרחישי הייחוס יעודכנו בהתאם לצורך ולהתפתחות המערכה. צה"ל מסר כי יישובי המועצה האזורית אשכול הנמצאים מעבר ל-4 ק"מ מהגבול לא הוגדרו על ידי הגורמים המוסמכים כמיועדים לפינוי ולא נקבעו להם יעדי פינוי ולכן לא הייתה באפשרות צה"ל להכין תוכנית פינוי. גיבוש תוכניות צבאיות ללא מענה אזרחי חסרה תוחלת ואף עשויה להציב את המפונים בפני שוקת שבורה. עוד מסר צה"ל כי ככל שהיה מונחה על ידי הגופים המוסמכים לגבש תוכניות פינוי ליישובים אלו היה פועל כנדרש.

מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה ממרץ 2025 כי הם מצטרפים להמלצה בדוח שיש לעדכן את תרחישי הייחוס לרשויות המקומיות, באופן שרשויות המצויות בקרבת גבול יכינו תוכניות לפינוי כלל תושבי הרשות, ללא תלות במספר התושבים.

ממצאי פרק זה מחדדים את הצורך בתיקוף תרחישי ייחוס לאירועי חירום שמהם נגזרים המענים של הרשויות המקומיות למצבי חירום. שכן מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר חשפה, באופן חד ובלתי ניתן להכחשה, את מחדל ההיערכות להתמודדות עם תרחיש מלחמתי כפי שקרה ועם היקפי הפינוי בפועל של אוכלוסייה מחוץ לתחומי הרשויות המקומיות. בעת משבר לאומי, מצופה כי כלל הגופים הייעודיים לחירום יממשו באופן מלא אחר אחריותם בהתאם לייעודם. לפיכך, על רח"ל וצה"ל לפעול במשותף לעדכון התוכניות הלאומיות לפינוי אוכלוסייה ולקליטתה בהתאם לתרחישי הייחוס העדכניים. כן עליהם לפעול מול הרשויות המקומיות לעדכון המענים הנדרשים למצבי חירום ולוודא כי המענים נתונים את הפתרונות המתאימים בהתאם לתוכניות הלאומיות ולתרחישי הייחוס העדכניים.

תיק חירום רשות

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.

תיק האב כולל את המסמך "תבנית לתיק החירום העירוני" משנת 2016, שהוא מסמך מנחה וכלי עזר להכנת תיק חירום רשותי המרכז את תוכנית המענה הרשותית לשעת חירום (להלן - תבנית לתיק החירום העירוני).

כאמור, תרחישי הייחוס המלחמתי והמל"חי (המשקי) הם הבסיס לתכנון המענה הרשותי לשעת חירום.

לוח ב8: תיק חירום, תוכניות ונהלים ברשויות המקומיות שנבדקו

הרשות המקומית	האם הרשות הכינה תיק חירום רשותי?	האם התיק כולל תוכניות ונהלים למכלול אוכלוסייה (או מכלול אחר)?	האם התיק כולל תוכנית מענה לתרחישים לפינוי אוכלוסייה בשעת חירום (פרק ד' בתיק החירום הרשותי)?
אופקים	כן	כן	כן - בתחום הרשות בלבד
אשקלון	כן	כן	כן - בתחום הרשות בלבד
שדרות	כן	כן	כן - לאוכלוסיות מוגדרות
אשכול	כן	כן	כן - פינוי 11 יישובים סמוכי הגדר בלבד (מתוך 32 יישובים)
חוף אשקלון	כן	כן	כן - התיק עוסק במוכנות לפינוי בתחומי המועצה ומחוצה לה, ללא הבחנה בין היישובים שבמרחק 0 - 4 ק"מ מרצועת עזה ליתר יישובי המועצה.

עיריית אופקים

בתיק החירום הרשותי של עיריית אופקים בכל הנוגע למאפיינים הייחודיים לתרחיש של מלחמה צוין, בין היתר, כי פגיעות מלחמתיות יעוררו צורך לשכן תושבים שבתם נפגע ברחבי העיר או בסביבתה, וכי מלחמה ממושכת או התקפות רבות-היקף על אזור מסוים עלולות להביא להחלטה לפנות אוכלוסייה. עוד צוין כי חוסנה הקהילתי של אוכלוסיית אופקים טרם נבחן באירועי טראומה, וכמו כן, לא ידועה יכולת הספיגה במצבי חירום שונים שטרם נחו בעיר, כגון חדירה, חטיפה, השתלטות על בית או שכונה.

בין תפקידי מכלול אוכלוסייה שנקבעו בתיק האב להפעלת העירייה בשעת חירום: הערכת מצב האוכלוסייה ברשות, יצירת תמונת מצב וגיבוש תוכניות פעולה בהתאם. בכלל זאת, על המכלול לשלוח צוותים, בין היתר למתקני קליטה; לנהל מתקני קליטה של מפונים חסרי קורת גג; לתת מענה לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה; לדאוג לפינוי אוכלוסיות מיוחדות אל מחוץ לעיר.

תיק החירום של עיריית אופקים כלל הנחיות כלליות לגבי המענה לתרחישים לפינוי אוכלוסייה בשעת חירום. על פי אותן הנחיות ובהתאם להחלטת צה"ל בשעת חירום, העירייה תסייע לפנות אוכלוסייה מאזורים שיוגדרו למתקני קליטה בתחום העיר.

הועלה כי לעיריית אופקים לא היה נוהל לפינוי תושבים בתחומי העיר ומחוצה לה.

נכון למועד הכנת התיק לשעת חירום, היו לעירייה שלושה מתקני קליטה מקומיים, שיכולים היו לקלוט כ-1,400 איש. מתקן נוסף, שיכול לקלוט כ-200 איש, היה בשלבי הקמה.

עיריית אשקלון

הועלה כי עיריית אשקלון הכינה תיק חירום רשותי, הכולל בין היתר את תיק האב של העירייה; האיומים ותרחישי הייחוס לעיר אשקלון; המענה של העירייה לתרחישי הייחוס לשעת חירום, הכולל מענה של המכלולים השונים, לרבות מכלול אוכלוסייה, לתרחישי הייחוס מאפריל 2023; מצגת תפיסת ההפעלה בשעת חירום שהכין אגף ביטחון ושירותי חירום בעיריית אשקלון מספטמבר 2023.

עוד הועלה כי תיק החירום של עיריית אשקלון לא עסק בפינוי תושבים אל מחוץ לתחומי הרשות. כאמור, המענה לתרחיש הייחוס של עיריית אשקלון מאפריל 2023 אינו כולל היערכות לפינוי תושבים אל מחוץ לאשקלון, אלא למתקני קליטה בתוך העיר.

עיריית שדרות

עיריית שדרות הכינה תיק חירום רשותי¹⁹, הכולל בין היתר את המבנה הארגוני של העירייה בשעת חירום; מענה עיריית שדרות לתרחיש הייחוס; עבודת מטה החירום הרשותי; ייעוד ועבודת מכלולי העירייה בשעת חירום.

תיק החירום של עיריית שדרות כולל את הנוהל "פינוי יזום לאוכלוסיה" (להלן - נוהל פינוי תושבים שדרות), שמטרתו לפרט את אופן היערכות העירייה לפינוי יזום של אוכלוסייה משדרות. בנוהל נקבע כי ההחלטה על פינוי היא בסמכות גורם פוקד (צה"ל או משטרת ישראל), בהתייעצות עם הרשות, וכי פינוי אוכלוסייה במצב חירום מלחמתי יבוצע על ידי צה"ל, בסיוע ובשיתוף פעולה מלא של הרשות. כמו כן, בנוהל מפורטות, בין היתר, המשימות של גורמים שונים בעירייה בפינוי אוכלוסייה. על פי הנוהל, הפינוי

19 תאריך התחולה של התיק הוא מיוני 2019.

יהיה עבור אוכלוסיות מוגדרות, ויעדי הקליטה יהיו מחוץ לתחום העיר, מעבר לטווח של 40 ק"מ מגבול רצועת עזה. הנוהל אינו מתייחס לאפשרות לפינוי מלא של תושבי העיר לתקופה ארוכה כפי שאירע בפועל.

המועצה האזורית אשכול

במועצה האזורית אשכול תחומי פס"ח נוהלו במכלול אוכלוסייה. בנוסף פעל במועצה מכלול ייחודי לפינוי תושבים במצב חירום. במועצה קיים תיק חירום רשותי, הכולל בין היתר את נוהל מרכז ההפעלה (מרה"פ), ובו מוצגים העקרונות, תפיסת ההפעלה והנהלים של כלל גופי המועצה הנותנים מענה למצב חירום. מרה"פ הוא מרכז מועצתי האחראי לנהל את המשימות לצמצום הפגיעה בחיי התושבים וברכושם, להבטחת הרציפות התפקודית - האספקה והשירותים החיוניים - לטיפול באוכלוסייה ולמתן שירותי סעד ופינוי.

תיק החירום של המועצה האזורית אשכול כלל גם את תרחיש הייחוס משנת 2019, ובו מפורט גם מבנה מכלול אוכלוסייה ותפקידיו בשעת חירום.

נוסף על כך, תיק החירום של המועצה כלל תוכנית לפינוי 11 היישובים סמוכי הגדר על סמך הפקת לקחים מסבבי לחימה קודמים. התוכנית נבנתה ליישובים אלה בשיתוף נציג של חברת שירותי תיירות ואנשי צוות חירום וחוסן יישובי, ונועדה לכלול מראש יעד פינוי לכל יישוב.

המועצה האזורית חוף אשקלון

המועצה האזורית חוף אשקלון הכינה "תיק יסוד להפעלת המועצה האזורית חוף אשקלון בחירום" (להלן - תיק היסוד הרשותי)²⁰. בתיק מוצגת קשת האיומים על המועצה האזורית חוף אשקלון, ובכלל זה מלחמה ואירועי פח"ע ותרחישי הייחוס למועצה. בתיק גם מפורטים המבנה הארגוני של המועצה בשעת חירום, עבודת מטה החירום הרשותי וכן הייעוד והפעילות של מכלולי המועצה בשעת חירום. עוד מוגדרים בתיק תפקידי המועצה במענה למצבי החירום השונים, ובכלל זה סיוע בפינוי אוכלוסייה מאזורים שיקבע צה"ל בשעת חירום. בכלל הפינוי - פינוי אל מחוץ לתחומי המועצה.

נמצא כי תיק היסוד הרשותי של המועצה האזורית חוף אשקלון כלל את המענה הרשותי של המועצה לאירועי חירום, ובו נקבע כי מכלול אוכלוסייה אחראי בין היתר לנושא פינוי התושבים מארבעת היישובים המצויים במרחק של עד ארבעה ק"מ מגבול רצועת עזה.



עיריות אופקים, אשקלון ושדרות והמועצות האזוריות אשכול וחוף אשקלון הכינו תיקי חירום רשותיים, שכללו תוכניות ונהלים לפעילות של מכלול אוכלוסייה בשעת חירום. עם זאת, תיק החירום הרשותי של

20 תאריך התחולה של התיק הוא מספטמבר 2019.

עיריית אופקים ועיריית אשקלון לא עסק בפינוי אוכלוסייה אל מחוץ לתחומי הרשות; תיק החירום הרשותי של עיריית שדרות עסק בהוצאת חלק מאוכלוסייתה להפוגה 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 מיישובי המועצה אל מחוץ לתחומי הרשות; תיק החירום של המועצה האזורית אשכול עסק בהיערכות לפינוי של 11 היישובים סמוכי הגדר בלבד.

בסיכום דוח הביקורת מ-2007 בנושא היערכות העורף²¹ קבע מבקר המדינה כי ראוי שבמסגרת היערכות של הרשויות המקומיות לפינוי אוכלוסייה בשעת חירום הן יכינו, בשיתוף עם משרד הפנים, נוהל פינוי המגדיר את תפקידו של כל גורם בתהליך הפינוי, דרך ביצוע הפינוי על ידי הרשות המקומית, לרבות תיעוד סוגי האוכלוסיות המיועדות לפינוי והכנת מערך ממוחשב לניהול מעקב אחר הסטטוס של המתפנים (מי התפנה, מי נשאר ומי חזר לאחר שהתפנה) ולשמירת קשר עימם.

נמצא כי 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.

על משרד הפנים לקבוע נהלים והנחיות שיסדירו את תחומי האחריות של הרשויות המקומיות המפונות בכל הקשור לתכנון ולהיערכות לפינוי תושביהן למתקנים הנמצאים מחוץ לתחום הרשות המקומית.

מבקר המדינה מעיר על כי צה"ל, משרד הפנים ורח"ל לא נערכו מראש - כל גוף בגדרי סמכותו, וממילא לא הנחו את הרשויות המקומיות בדרום להיערך לחלופות שונות לביצוע פינוי תושבים, ובכלל זה פינוי תושבים בהיקפים ניכרים ומשמעותיים כפי שקרה בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר.

על צה"ל, משרד הפנים ורח"ל להפיק לקחים מפינוי התושבים במלחמת חרבות ברזל ולפעול כל אחד במסגרת ממשקיו עם הרשויות המקומיות כנדרש לצורך היערכותן ומוכנותן לתרחישים שונים שעלולים להתפתח בשעת חירום ויחייבו פינוי אוכלוסייה.

תוכניות לפינוי אוכלוסייה של הרשויות שנבדקו

בתיק האב נקבעו תפקידי הרשות המקומית בהיערכות לשעת חירום. בין עיקרי המשימות של הרשות המקומית לשעת חירום - היערכות לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה שנדרש לפנותה מאזור האירוע.

בתבנית לתיק החירום העירוני נקבעו בין היתר עיקרי תוכנית המענה העירוני בתרחיש מלחמה, ובכלל זאת תכנון פינוי אוכלוסייה. בעניין פינוי אוכלוסייה נקבע כי תפקידי העירייה כוללים העמדת קבוצת תכנון לשם היערכות לפינוי, בדגש על מקום קליטת אוכלוסייה, היערכות לפינוי לטווח ארוך, קביעת אופן סיוע

²¹ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (2007), "פינוי אוכלוסייה בעת המלחמה", עמ' 539.

הרשות בהליך הפינוי ומיפוי נתוני אזור הפינוי, בדגש על אוכלוסיות מיוחדות, אוכלוסיות מתקשות וכיוצא באלו.

בלוח להלן פירוט לגבי תוכניות ונהלים לפינוי אוכלוסייה ברשויות המקומיות בדרום הארץ שנבדקו המבוססים על תרחישי הייחוס.

לוח 9: תוכניות לפינוי אוכלוסייה ונהלים ברשויות המקומיות שנבדקו מדרום הארץ

הרשות המקומית	האם יש תוכנית או נהלים לפינוי אוכלוסייה מטעם הרשות או גורם אחר?	האם נקבעו היקפי הפינוי אל מחוץ לתחום הרשות המקומית?	האם התוכנית או הנהלים מתייחסים לפינוי אל מחוץ לתחום הרשות?	האם נקבעה זהות הרשות הקולטת או מתקן הקליטה?
אופקים	לא	לא נקבע מספר תושבים כלשהו לפינוי**	לא	לא
אשקלון	לא	לא נקבע מספר תושבים כלשהו לפינוי***	לא	לא
שדרות	כן	כן - נקבעו תבחינים לתיעדוף לפינוי	כן	לא
אשכול	כן	כן - במבצעים קודמים לא כולם רצו להתפנות, ועל כן הוכנו רשימות של "מעוניינים בפינוי"	כן - עבור 11 היישובים סמוכי הגדר הייתה תוכנית לפינוי מחוץ לרשות	כן
חוף אשקלון	כן	לא נקבע מספר תושבים כלשהו לפינוי	כן	כן

* היקפי הפינוי: מספר המפונים, או לחלופין הקריטריונים לפינוי.
** לרשות נקבע היקף פינוי של 4% מתושבי העיר למתקני קליטה מקומיים, דהיינו בתחום העיר.
*** במענה העירייה לתרחיש הייחוס נקבע כי העירייה נדרשת להיערך לקליטת כ-3,000 מפונים ולפתוח מרכזי קליטה מקומיים, וכי לצורך כך יפתחו כעשרה מתקני קליטה בתוך העיר.

עיריית אופקים

בעיריית אופקים קיימים תיקי מתקני קליטה מקומיים בתחום העיר, שהוכנו בהתאם לנוהל פס"ח "בניית מערך הקליטה ברשות המקומית" (נוהל 24)²². מתקני הקליטה נועדו לקלוט 4% מתושבי העיר או מחוצה לה במסגרת מוכנות לתרחישי ייחוס של תקיפת טילים ורעידת אדמה.

בתיק החירום היישובי נקבע כי העירייה תכין את רשימות התושבים, תסייע בהכנת תוכנית הפינוי בתחומי העיר (מספר האוטובוסים, צירי הנסיעה וכו'), תלווה את האוטובוסים, תסייע לתהליך הפינוי ותסרוק את המבנים בסיום הפינוי עם מערך המתנדבים. תושבים שביתם נפגע ישוכנו במרכזי הקליטה או בפתרונות דיור זמניים שהעיר תאתר בסיוע מערך הפסי"ח של משרד הפנים. כמו כן, נקבע כי מכלול אוכלוסייה יהיה אחראי לפינוי אוכלוסיות מיוחדות אל מחוץ לעיר.

אף שעיריית אופקים נערכה להכנת מתקני קליטה לפינוי תושבים בתחומי העיר בקרות מקרה המצריך פינוי, בביקורת נמצא כי עיריית אופקים לא הכינה נוהל או תוכנית לפינוי אוכלוסייה בתחומי העיר. העירייה גם לא התקשרה עם חברת היסעים או חברת תיירות לצורך סיוע בהליך הפינוי ובארגונו. כאמור, המענה שגיבשה עיריית אופקים לתרחיש מלחמה לא כלל הערכות לפינוי תושבים אל מחוץ לעיר ולכן גם אין לה נוהל או תוכנית לפינוי תושבים אל מחוץ לתחומי העיר.

במסגרת הפקת הלקחים ממלחמת חרבות ברזל על עיריית אופקים להתאים את תיק החירום הרשותי והתוכניות והנהלים לפינוי אל מחוץ לתחום הרשות, כדי שאם יתרחש אירוע חירום בלתי צפוי שיחייב זאת, היא לא תידרש בזמן אמת לתכנן דרכי פעולה מנקודת ההתחלה.

עיריית אשקלון

עיריית אשקלון מסרה לצוות הביקורת באפריל 2024 כי אין לה תוכניות או נהלים לעבודת מכלול אוכלוסייה ולתרחיש של פינוי תושבים אל מחוץ לאשקלון.

נמצא כי אף שתרחיש הייחוס שהוצג ע"י צה"ל לעיריית אשקלון כלל ירי מסיבי לעיר ותרחיש חדירה, ואף שכ-33,500 מתושבי העיר היו מחוסרי מיגון, מענה העירייה לתרחישי הייחוס שלה לא כלל היערכות לפינוי תושבים אל מחוץ לעיר. במענה לתרחיש הייחוס נקבע שעל העירייה להיערך לפתוח במצב חירום מרכזי קליטה מקומיים לקליטת אוכלוסייה של כ-3,000 מפונים, וכי ייפתחו לצורך כך כעשרה מתקני קליטה בתוך העיר. נוסף על כך, העירייה לא הכינה נוהל או תוכנית לפינוי אוכלוסייה בתחום העיר ולא התקשרה עם חברת היסעים לצורך סיוע בהליך הפינוי ובארגונו.

על בסיס לקחי מלחמת חרבות ברזל על עיריית אשקלון, שהמענה לתרחיש הייחוס שקבעה כולל פינוי בתחום הרשות בלבד, להתאים את תיק החירום הרשותי והתוכניות והנהלים שנקבעו בו גם לפינוי אל מחוץ לתחום הרשות, לפחות של אוכלוסייה חסרת מיגון, כדי שאם יתרחש אירוע חירום בלתי צפוי שיחייב זאת, היא לא תידרש בזמן אמת לתכנן דרכי פעולה מנקודת ההתחלה.

עיריית שדרות

אף על פי שמענה עיריית שדרות לתרחיש הייחוס אינו כולל תוכנית או נהלים לפינוי אוכלוסייה, כאמור תיק החירום של עיריית שדרות כולל את נוהל פינוי תושבים שדרות, ובתיק האב של עיריית שדרות נקבע לגבי פינוי אוכלוסייה בשעת חירום, בהתאם להחלטת צה"ל בשעת חירום, שהעירייה תסייע לפינוי

האוכלוסייה מאזורים שיוגדרו. עוד נקבע שהעירייה תכין רשימות של התושבים, תסייע בהכנת תוכנית הפינוי (מספר האוטובוסים, תכנון צירי הנסיעה ועוד), תלווה את האוטובוסים, תסייע לתהליך הפינוי ותסרוק את המבנים בסיום הפינוי.

נוסף על כך, עיריית שדרות הכינה ביולי 2023 תוכנית לפינוי תושבים להפוגות (התרעננות) מחוץ לתחום העיר, בהינתן שתופעל תוכנית "משב רוח" עבור העיר (להלן - תוכנית עיריית שדרות להוצאת תושבים להפוגות, או התוכנית). בתוכנית נקבע כי הפינוי ינוהל על ידי מכלול משאבי קהילה, ומפורטים בה מבנה המכלול ומשימותיו בהקשר של פינוי אוכלוסייה. בתוכנית מפורטים בין היתר התבחינים לבניית רשימות להוצאת תושבים בעלי קדימות להפוגות, אופן ניהול הרשימות בעת שגרה ובשעת חירום, אופן קבלת המידע על מספר החדרים הזמינים במלונות והתאמת רשימות יומיות בהתאם לתבחינים, ריכוז הקשר עם התושבים בכל הקשור להפוגות (לרבות ריכוז פניות תושבים), תיאום מלונות אל מול פניות התושבים, ניהול ובקרה על שליחת תושבים למלונות ובניית תמונת מצב מתעדכנת. בנוהל נקבע כי על העירייה להיות מוכנה להוצאה של 10,000 תושבים ביממה להתרעננות. יצוין כי בתוכנית לא רשומים הממשקים של העירייה עם גורמים חיצוניים בנושא הוצאת תושבי שדרות להפוגות, ולמעשה העירייה קיבלה על עצמה לנהל את כל תהליך הפינוי.

מענה עיריית שדרות לתרחיש הייחוס כולל את פירוט תפקידי המכלולים השונים במצב מלחמה. האחריות של מכלול לוגיסטיקה במענה כוללת בין היתר עריכת חוזי התקשרות מול חברות תיירות לצורך פינוי תושבים.

נמצא כי אף שהוצגו לעירייה תרחיש לירי על העיר ותרחיש חדירה לביצוע הרג, ואף על פי שבאירועים ביטחוניים קודמים באוגוסט 2022 ובמאי 2023 פינתה עיריית שדרות אלפי תושבים לצורך התרעננות אל מחוץ לתחומה, תוכנית הפינוי של עיריית שדרות אינה כוללת התקשרות עם גורם חיצוני לתמיכה בהליך של פינוי אוכלוסייה מהעיר בשעת חירום. העירייה לא ערכה לפני המלחמה התקשרות חוזית עם חברת תיירות או חברת היסעים לצורך פינוי תושבים בשעת חירום. לאחר תחילת הפינוי במהלך מלחמת חרבות ברזל התקשרה העירייה עם חמש חברות תיירות, ואלה עזרו לה באיתור מתקני אירוח פנויים ברחבי הארץ.

התקשרויות מראש של רשויות עם גורמי מקצוע היכולים לארגן ולתאם הפניית תושבים אל מתקני אירוח חשובות במידה רבה לקיומו של הליך מהיר בשעת חירום. זאת הן בהיבט הביטחוני, כדי לאפשר פינוי מהיר של האזור המאויים, והן מההיבט האישני של המפונים. מומלץ כי עיריית שדרות תערוך מראש התקשרויות עם חברות תיירות לצורך פינוי תושבים בשעת חירום.

המועצה האזורית אשכול

כחלק מהפקת לקחים ממבצע שומר החומות, שבמהלכו הופעלה תוכנית ההפוגה "משב רוח", ומתוך הבנה שיש לפעול לפינוי כקהילה שלמה לצורך שמירה על החוסן הקהילתי, החליטה המועצה האזורית אשכול

על התקשרות עם חברה המתמחה בתחום התיירות, שתהיה אמונה על מציאת מקומות לשיכון מפונים בשעת חירום.

המועצה התקשרה עם חברה למתן שירותי תיירות במכרז מינואר 2022, ולפיו החברה תסייע באיתור מלונות ובתיאומים הנדרשים לפינוי 11 היישובים סמוכי הגדר. בהתאם לכך נבנתה תוכנית פינוי ליישובים אלה, בשיתוף נציג החברה ונציגי צוות חירום וחוסן יישובי (להלן - צח"י)²³ ביישובים האמורים, במטרה לקבוע מראש יעד פינוי לכל יישוב. תוכנית הפינוי כללה נתונים כגון שם היישוב, איש הקשר מהיישוב, מספר המתפנים המוערך ושם בית ההארכה. על פי ההסכם, כל יישוב אמור להתפנות ליישוב אחר - יישובים באזורי ים המלח, ירושלים והנגב. תוכנית הפינוי אינה סופית ונתונה לשינויים, כפי שאכן קרה במלחמת חרבות ברזל.

כאמור, במועצה האזורית אשכול פעל מכלול ייחודי לפינוי תושבים במצב חירום. כחלק מתוכנית הפינוי לכל יישוב מ-11 היישובים סמוכי הגדר נוהלה במועצה האזורית אשכול טבלת היערכות לפינוי ובה פרטים וצרכים של כל משפחה, שסייעה בניהול הפינוי.

עבור יתר 21 היישובים, הנמצאים מעבר ל-4 ק"מ מהגבול, לא הוכנה תוכנית לפינוי, לרבות במסגרת תוכנית אופריטיבית לאומית או צה"לית לפינוי, ולא נוהלה במועצה האזורית אשכול טבלת היערכות לפינוי. המועצה מסרה לצוות הביקורת במאי 2024 כי פינוי יזום של יתר היישובים לא נעשה באירועי מלחמה קודמים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את היערכותה מראש של המועצה האזורית אשכול בהכנת תוכנית פינוי מפורטת עבור 11 היישובים סמוכי הגדר וכן על ההתקשרות עם חברת תיירות לצורך מציאת פתרונות לשיכון מפונים בשעת חירום. היערכות מראש והניסיון שנלמד מכורח הפינויים בסבבים קודמים סייעו לעובדי המועצה בהתמודדות עם פינוי כל יישובי המועצה נוכח האסון הבלתי צפוי בהיקפו שהתרחש במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. מומלץ למועצה להשלים את היערכותה לפינוי כלל יישובי המועצה.

המועצה האזורית חוף אשקלון

כאמור, בהתאם לתוכנית "מרחק בטוח", המענה של המועצה האזורית חוף אשקלון כלל אפשרות של פינוי ארבעת היישובים סמוכי הגדר. בתיק החירום הרשותי הגדירה המועצה את תפקידיה בעת פינוי

²³ 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 היישובים לפני מלחמת חרבות ברזל והפעלתם בתחילת המלחמה".

אוכלוסייה. לפי האמור, המועצה תכין את רשימות התושבים, תסייע בהכנת תוכנית הפינוי (מספר האוטובוסים, צירי הנסיעה וכו'), בליווי האוטובוסים, בסיוע בהליך הפינוי ובסריקת מבנים בסיום הפינוי.

המועצה האזורית **חוף אשקלון** הכינה נהלים העוסקים בשעת חירום ובכללם אלו: נוהל להפעלת מתקני קליטה של תושבים מפונים בתוך שטחי המועצה ונוהל לפינוי יזום לאוכלוסייה, שמטרתו לפרט את אופן ההיערכות לפינוי יזום של אוכלוסייה. על פי הנוהל, פינוי אוכלוסייה יכול שיעשה למתקנים בתוך תחומי הרשות או למתקנים מחוץ לתחומי הרשות. במקרה האחרון, על המועצה להיערך לליווי האוכלוסייה ולשמירה על קשר עימה. לפי הנוהל, אם קיימת החלטה על פינוי אוכלוסייה, על המועצה לעודד תושבים למצוא פתרון באופן עצמאי ובכך לצמצם את האוכלוסייה המחייבת סידור על ידי מערך פס"ח או המועצה. בין עקרונות הפינוי שפורטו בנהל נכללים התאמת התוכנית לאוכלוסייה מוגדרת, כגון ילדים, קשישים ומוגבלים, והכנה מראש של תשתית לקליטת מפונים, בתיאום עם מערך פס"ח²⁴.

התרשים להלן מתאר חלק מפעולות המכלולים בפינוי אוכלוסייה על פי נוהל הפינוי המועצתי.

תרשים ב4: סדר חלק מפעולות המכלולים בפינוי אוכלוסייה על פי נוהל הפינוי המועצתי

הגורם המטפל	המשימה
אגף הביטחון	1. הפעלת נוהל פינוי 2. פתיחה ואיוש של מרכז הפעלה 3. תיאום ותכלול מול גורמי החירום ברשות המקומית 4. תיאום וארגון חברות שמירה לעת הצורך 5. פתיחת מחסני חירום ודחיפת ציוד 6. הפעלת שיטור מקומי על פי הצורך
מידע לציבור, מוקד 106, דוברות	1. העברת עדכון למנהלי מחלקות הרשות 2. העברת הודעות על מרכזי קליטה 3. הוצאת הודעות לתקשורת
אוכלוסייה	1. פינוי אוכלוסייה חלשה על פי רשימות קיימות 2. עדכון השטח בסיוע לפינוי קשישים ונזקקים 3. שליחת צוות ייעודי למתקן הקליטה 4. קיום קשר רציף מול משרדי ממשלה בהקשר של מענה לצרכים
חינוך	1. פתיחת מתקני קליטה, כפי שיוחלט על ידי הרשות 2. הפעלת צוותי קליטה במתקנים בסיוע גורמי רשות נוספים 3. העברת מסרים בתקשורת, בעת הצורך לפנות מוסדות חינוך

למעט במקרה של תוכנית "מלון אורחים", שבה יתבצע התיאום עם מטה מל"ח הארצי.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטה
ההערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בדרום הארץ

המשימה	הגורם המטפל
4. ביצוע רישום מדויק על קליטת מפונים וקבלת מפונים	
1. תיאום תחבורה רשותית זמינה לפינוי 2. תמיכה במשאיות להעברת ציוד נדרש 3. העברת סיוע כללי - מזון או ביגוד - למרכזי קליטה 4. תמיכה באספקת מזון 5. שמירת רציפות למתן שירותים לאוכלוסייה באזור (דלק וגז)	לוגיסטיקה 
1. ביצוע בדיקות מהנדס לכשירות מבנים 2. מתן מענה לכל צורך שיעלה בפינוי / משבר מים 3. אספקת גנרטורים בהתאם לצורך 4. שמירת רציפות למתן שירותים לאוכלוסייה באזור (מים וחשמל)	הנדסה ותשתיות 

על פי נוהל 01.010 של המועצה האזורית חוף אשקלון, "פינוי יזום לאוכלוסייה" (1.9.19), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ביוני 2022 התקשרה המועצה האזורית חוף אשקלון בהסכם, לאחר פרסום מכרז פומבי, עם חברה למתן שירותי תיירות, במטרה שתהיה הגורם שיאתר עבורה מקומות אפשריים לשיכון מפונים בשעת חירום לארבעת יישובי המועצה שבטווח 0 - 4 ק"מ מגבול רצועת עזה הנכללים בתוכניות "מרחק בטוח" ו"משב רוח", בהתאם לצרכים המיוחדים של כל יישוב. על פי המכרז שפורסם, נוכח חשיפת תושבי המועצה ביישובים מסוימים לירי של רקטות ופצצות מרגמה משטחי רצועת עזה ולאור לקחי העבר מאירועי לחימה קודמים, שבהם הוצאו תושבי חלק מהיישובים להפוגה מחוץ ליישובים, המועצה מבקשת להיערך מבעוד מועד לקליטתם של תושבי חלק מיישובי המועצה במתקני אירוח שונים עם יציאתם להפוגה בשעת חירום, וזאת במטרה שקליטת התושבים במתקני אירוח בשעת חירום תתבצע באופן מסודר ובהתאם לתיאום מראש עם המועצה והיישובים השונים. ארבעת היישובים אשר להם נדרשה החברה לאתר מתקני אירוח היו הקיבוצים זיקים, יד מרדכי וכרמייה ומושב נתיב העשרה.

אומדן המועצה, שהיה מבוסס על ניסיון עבר, עמד על עד 2,000 תושבים שעבורם תידרש קליטה במקומות הארחה, ומתוכם כ-1,800 תושבי ארבעת היישובים האמורים לעיל והיתר מכלל תושבי המועצה.

בתחילת ספטמבר 2023, כחודש לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, קיימה המועצה האזורית חוף אשקלון דיון בנושא פינוי תושבים, שנועד "לדייק את הפינוי הבא, ולתאם ציפיות", וזאת כחלק מהפקת הלקחים מפינוי תושבים בסבבי הלחימה שהיו עד מועד זה. בדיון נכחו נציגי היישובים נתיב העשרה, יד מרדכי, זיקים וכרמייה וכן נציגת חברת התיירות.

בדיון המתואר לעיל עלו סוגיות אחדות ובהן אלו: הצורך לעדכן את הרשימות בכל יישוב בהתאם לצרכים של המתפנים (ראו להלן בפרק "מאגרי מידע ברשות המקומית לשעת חירום"); חלוקה על פי גודל המשפחות; אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים, קשישים ומוגבלים; קבלת מידע בזמן אמת מהמלוונות באמצעות נציגי היישובים, ובכלל זה דיווח מסודר על עזיבת משפחות. הפעולות לביצוע שנקבעו היו אלו: מיפוי מדויק של תושבים בכל יישוב; תיאום פגישת עבודה של כל יישוב בנפרד עם נציגת חברת התיירות; קביעת נציג יישובי האחראי לפינוי; צוות חלוץ לכל מלון ואחראי בכל מלון; מציאת פתרון מקומי לכלבים.

הועלה כי בתקופה שבין הדיון שהתקיים בספטמבר 2023 ובין פרוץ מלחמת חרבות ברזל לא בוצעו חלקן הגדול של הפעולות שנקבעו בדיון, וזאת בשל פער הזמן הקצר בין הדיון לפרוץ המלחמה. כך לדוגמה, לא בוצע מיפוי מדויק. כמו כן, רק קיבוץ זיקים קיים את פגישת העבודה עם נציגת חברת התיירות.

עוד הועלה כי ליישובים נתיב העשרה, יד מרדכי וזיקים נקבעו יעדי הקליטה בשיתוף עם חברת התיירות, ואולם ליתר היישובים שבמרחק 0 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה (מבקיעים, גברעם וכן היישוב כרמייה, שהוא פחות מ-4 ק"מ מהגבול) לא נקבעו יעדי קליטה בשיתוף עם חברת התיירות. המועצה הסבירה לצוות הביקורת כי קיים קושי לקביעת אתרי פינוי ליישובים, מכיוון שאין ביטחון שבקורות מקרה המצריך פינוי של התושבים יהיו אתרי הפינוי זמינים לקליטת המפונים.



מהאמור עולה כי עיריות אופקים ואשקלון, שלא נכללו בתוכניות "מרחק בטוח" ו"משב רוח", לא נערכו לפינוי תושבים מחוץ לעיר ולא הייתה להן תוכנית או נוהל לפינוי אוכלוסייה אל מחוץ לתחומן. למועצות האזוריות אשכול וחוף אשקלון, שנכללו בתוכניות "מרחק בטוח" ו"משב רוח" ולעיריית שדרות שנכללה בתוכנית "משב רוח", היו תוכניות ונהלים לפינוי אוכלוסייה בשעת חירום. תוכנית עיריית שדרות להוצאת תושבים להפוגות אינה כוללת אפשרות לפינוי לזמן ארוך כפי שארע בפועל במלחמת חרבות ברזל. תוכניות הפינוי של המועצות האזוריות אשכול וחוף אשקלון לא כללו פינוי של כל תושביהן.

בביקורת עלה כי היעדר תכנון והגדרה מראש של יעדי הקליטה גרם לכך שתושבים שפנו במהלך מלחמת חרבות ברזל מהרשויות המקומיות שנבדקו היו מפוזרים על פני מספר רב של יישובים 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 בקהילתיות²⁵ החשובה במצבי חירום לשמירה על חוסנם. כמו כן, שיבוץ שלא לפי תוכנית מוסדרת גרם להפניית מפונים לחדרי מלון שלא תאמו את צורכיהם²⁶.

²⁵ בתוכניות הפינוי שהוכנו מבעוד מועד הוכרה השמירה על הקהילתיות כאחד העקרונות החשובים במטרה לשמור על חוסן התושבים ולאפשר להם מענה במקומות הקליטה.

²⁶ להרחבה בנושא זה ראו בקובץ דוחות זה בפרק על "פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בדרום הארץ והקשר עם התושבים המפונים".

שעת חירום לאומית מחייבת את כל גורמי השלטון לפעול בצורה מיטבית תוך שיתוף פעולה ותיאום הדדי, דבר הדורש היערכות מוקדמת. הערכות הרשויות במקומיות לחירום אינה יכולה להיות מנותקת מהערכות גורמי השלטון המרכזי והיא מושפעת ממנה. לכן, על רח"ל, פקע"ר ומשרד הפנים תוך שיתוף 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 והתוכניות הלאומיות לפינוי שיעודכנו ויאושרו, 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.

לצורך היערכותן של הרשויות המקומיות לפינוי אוכלוסייה בשעת חירום וכחלק מהפקת הלקחים, על העיריות אופקים ואשקלון להתאים את תיקי החירום שלהן והתוכניות 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 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 האירוס.

היערכות כוח האדם לפינוי אוכלוסייה בשעת חירום

על פי תיק האב, על הרשות המקומית להיערך בעת שגרה לארגון ולשיבוץ עובדים שאינם משובצים, כתגבורת וכהשלמה למנגנוני החירום, ולהיערך לאיוש מלא של בעלי תפקידים הנדרשים לפעילות הרשות בשעת חירום, ובכלל זאת יתירות וחליפויות. עוד נקבע בתיק האב כי על הרשות לתכנן את כוח האדם, ארגונו וריתוקו ולהכשירו להפעלת הרשות לביצוע תפקידיה בשעת חירום, באופן שהתמחותם המקצועית של עובדי הרשות תהיה הבסיס המקצועי להפעלתם במצבי חירום.

צח"י אמור להיות הגורם היישובי הראשון המגיב למצבי משבר וחירום והמוביל את המענה הקהילתי לאוכלוסיית היישוב. תפקידי צח"י כוללים ארגון וניהול התגובה המיידית לאירוע וטיפול במשבר, ובכלל זה סיוע לפעולות ראשוניות של הגשת עזרה רפואית, חילוץ, כיבוי, הצלה ואבטחה עד הגעת כוחות מקצועיים, זאת בתיאום ובשיתוף פעולה עם המועצה האזורית, עם כיתת הכוננות היישובית, ועם גורמים

חיצוניים כמו צה"ל ומשרדי הממשלה. במועצות האזוריות, על פי תיק צח"י²⁷, אחד מתפקידי צח"י, הוא לסייע בפינוי ובקליטה של אוכלוסייה ובמסגרת זו לקחת חלק בהיערכות המוקדמת לפינוי. כמו כן, באחריות הנהלת הקהילה, בתיאום עם יו"ר צח"י, לבצע מבעוד מועד פעולות היערכות ליציאה מאורגנת קהילתית מהיישוב. מודל ההפעלה של צח"י מתבסס על צוות של פעילים קהילתיים מהיישוב, שקיבלו הכשרה בסיסית לניהול הטיפול באוכלוסייה במצבי משבר וחירום ולהגשת סיוע בתחומים שונים. צח"י מורכב ממתנדבים תושבי היישוב, והוא כולל מטה (יו"ר, סגן, ומזכירות) ושישה תתי - צוותים ייעודיים: ביטחון²⁸, מידע לציבור ודוברות, רווחה, חינוך, בריאות ולוגיסטיקה. במסגרת הסיוע של צח"י לפינוי ולקליטה: למפות מראש מי מהמשפחות מעוניינות בפינוי מחוץ ליישוב בשעת חירום ואם היא מעוניינת לצאת יחד עם הקהילה למקום התכנסות קהילתית מסודר; למפות אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים והמשמעות הנלוות לגבי הפינוי ותנאי הקליטה; לבקר ביישובים הקולטים; להכין קבוצת מסייעים לפינוי ביישוב; למפות צוות חינוך ועובדים שמוכנים לצאת עם הקהילה למקום התכנסות.

לצורך הגשת סיוע מיידי ביישוב, צח"י מפעיל גורמי סיוע פנימיים וחיצוניים, ככל הנדרש, ליחידים, למשפחות ולקהילה. מנהל המחלקה לשירותים חברתיים, בשיתוף המחלקות הרלוונטיות במועצה האזורית, פועל להקמה, להכשרה, לשימור ולהפעלה של צוות צח"י באמצעות העובדים הסוציאליים של המועצה²⁹.

יודגש כי האחריות הקהילתית והחברתית בשעת חירום מוטלת על נציגי היישוב ועל צח"י, שקיבל אחריות זו על עצמו בהתנדבות. בהתאם לכך, צח"י הוא גורם משמעותי וחיוני בהתמודדות בשעת חירום ולכן גם בעל חשיבות בהיערכות לשעת חירום, ואולם אין הוא תחליף לרשות המקומית, אלא נוסף עליה³⁰.

בלוח להלן נתוני יסוד בנוגע לכוח האדם ולתוכניות שגיבשו הרשויות המקומיות בדרום הארץ שנבדקו לניהול ולהפעלתו של מערך פינוי התושבים. בכלל זאת, אם מוגדרים בתוכניות אלו בעלי התפקידים האחראים מטעם השלטון המרכזי לניהול הליך הפינוי בכל אחת מהרשויות.

27 משה ברנדר ואבי סנדר, **חוסן חברתי לישראל, "צוות חירום וחוסן יישובי (צח"י)"**, משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים (אפריל 2018) (להלן - **חוסן חברתי לישראל**).

28 צוות הביטחון משמש גורם מקשר בין הצח"י לבין מערך הביטחון וההצלה של היישוב (מש"ק ביטחון/רכז ביטחון שוטף) וכן מקשר בין הצח"י לבין גורמי החוץ השונים ובין תפקידיו לרכז מידע על תוכניות פינוי. וקליטת מפונים.

29 משרד הרווחה והביטחון החברתי, **"הוראת תקנון עבודה סוציאלית מסגרות - הקמה והפעלה"** (אוגוסט 2023).

30 ראו **חוסן חברתי לישראל**.

פינוי אוכלוסייה וקליטה

ההערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בדרום הארץ

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

לוח ב10: נתוני יסוד בנוגע לניהול הליך הפינוי ולטיפול במפונים

האם הרשות המקומית קיימה הכשרות לכוח האדם המיועד לטפל בשעת חירום בהליך הפינוי ובמפונים?	האם הרשות המקומית קיימה הכשרות לכוח האדם המיועד לטפל בשעת חירום בהליך הפינוי ובמפונים?	האם הרשות המקומית קיימה הכשרות לכוח האדם המיועד לטפל בשעת חירום בהליך הפינוי ובמפונים?	האם הרשות המקומית קיימה הכשרות לכוח האדם המיועד לטפל בשעת חירום בהליך הפינוי ובמפונים?	האם הרשות המקומית קיימה הכשרות לכוח האדם המיועד לטפל בשעת חירום בהליך הפינוי ובמפונים?
לא	לא	לא	לא	אופקים
כן	חלקי - נקבע הגורם האחראי לטיפול במתקני הקליטה שבתחומי העיר. לא נקבעו הגורמים האחראים מטעמה למתן שירותים באתרי הקליטה	לא	חלקי - נקבע הגורם האחראי לטיפול במתקני הקליטה שבתחומי העיר	אשקלון
כן	חלקי - נקבעו הגורמים האחראים מטעמה לטיפול במפונים בעת הפינוי; לא נקבעו הגורמים האחראים מטעמה למתן שירותים באתרי הקליטה	לא	כן	שדרות
לא	כן	כן	כן	אשכול
כן	כן	כן	כן	חוף אשקלון

עיריית אופקים

נמצא כי בניגוד להוראות תיק האב, הקובעות כי על הרשות המקומית להיערך בעת שגרה לארגון ושיבוץ עובדים ולהיערך לאיוש מלא של בעלי תפקידים הנדרשים לפעילות הרשות בשעת חירום, עיריית אופקים לא קבעה את הגורמים האחראים מטעמה לניהול הליך פינוי תושבים, לא נקבעו אנשי קשר עם הגורמים מטעם השלטון המרכזי שיפעלו מולה בהליך הפינוי, והיא לא קיימה הכשרות לכוח האדם המיועד לטפל בשעת חירום בהליך הפינוי ובמפונים.

העירייה הסבירה זאת בכך שאין פקודת היערכות או נוהל ארצי לפינוי תושבי אופקים אל מחוץ לעיר.

עיריית אשקלון

נמצא כי בניגוד להוראות תיק האב, הקובעות כי על הרשות המקומית להיערך בעת שגרה לארגון ושיבוץ עובדים ולהיערך לאיוש מלא של בעלי תפקידים הנדרשים לפעילות הרשות בשעת חירום, לעיריית אשקלון לא היו תוכניות או נהלים לעבודת מכלול אוכלוסייה בשעת חירום, והעירייה לא קבעה מיהם הגורמים האחראים לפעילותה בשעת חירום לרבות למתן שירותים במתקני האירוח, פרט לכך שהעירייה קבעה את הגורם האחראי לטיפול במתקני הקליטה שבתחומי העיר.

עיריית אשקלון מסרה לצוות הביקורת באפריל 2024 כי נערכה לפינוי תושבים למתקני קליטה בעיר ולא נערכה לפינוי תושבים מחוץ לתחומי הרשות, מאחר שלא נדרשה לכך.

עיריית שדרות

בביקורת עלה כי עיריית שדרות הכינה תוכנית להוצאת תושבים להפוגות, שבה נקבעו הגורמים מטעמה האחראים לטיפול בתושבים שהוצאו להפוגות, ונקבע בה כי מכלול משאבי קהילה בעירייה הוא המתכלל של הנושא. כמו כן, נקבע מבנה המכלול ונקבעו בעלי התפקידים במכלול ותפקידיהם של התאים השונים במכלול.

עיריית שדרות מסרה לצוות הביקורת באפריל 2024 כי במסגרת ההכנות של מכלול משאבי קהילה התקיימו הכשרות לכוח האדם המיועד לטפל בשעת חירום בהליך הפינוי ובמפונים. ההכשרה כללה תרגול מסודר של סדר הפעולות אם העיר תידרש לפינוי.

המועצה האזורית אשכול

הגורמים האחראים לפינוי מטעם המועצה האזורית אשכול הם מנהלת אגף אסטרטגיה וממונה מכלול מפונים, עובדי המכלול, מתנדב ורכזת צח"י, בעזרת צוותי הצח"י. התפקיד של עובדי המועצה בעת פינוי בשעת חירום הוא בין היתר לתאם פינוי מאורגן לתושבים מהמועצה, לאתר יעדים לקליטת התושבים ולנסח הודעות לתושבים.

בנוהל מרכז ההפעלה (מרה"פ) ובתרחיש הייחוס יש התייחסות למכלול שאחראי לפינוי תושבים בשעת חירום ולתפקידיו. לפי נוהל מרה"פ, מרכז ההפעלה של המועצה אחראי לקשר עם צה"ל באמצעות יחידת הקישור לרשות המקומית (יקל"ר) של פקע"ר, רח"ל, משטרת ישראל, מד"א, שירותי כבאות והצלה וגופי חירום אחרים. כמו כן, מרכז ההפעלה אחראי לקשר עם משרדי הממשלה השונים ובהם משרד הפנים.

למועצה עובדת במרכז חוסן בתפקיד רכזת צח"י, אשר פועלת בשיתוף עם האגף לשירותים חברתיים, אגף הביטחון והנהגות היישובים.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה
היערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בדרום הארץ

נמצא כי המועצה האזורית אשכול לא קיימה הכשרות לכוח האדם המיועד לטפל בשעת חירום בהליך הפינוי ובמפונים. עם זאת, המועצה מסרה כי הייתה מתורגלת מסבבי הלחימה הקודמים, והיא ידעה אל מול מי לפעול מבין גורמי השלטון המרכזי וגופי החירום בעת פינוי.

המועצה האזורית חוף אשקלון

במועצה האזורית חוף אשקלון מונו מנהלת מחלקת תרבות ואירועים בעת שגרה ומנהל מרכז החוסן בעת שגרה לאחראים למערך פינוי התושבים אל מחוץ לתחומי המועצה בעיתות לחימה, וזאת במקביל לתפקידם בעת שגרה, שאותו הם ממשיכים למלא בשעת חירום. תפקיד זה כולל, בין היתר, סנכרון בין המערכות השונות הנוגעות לפינוי התושבים, ביצוע הפינוי ומתן מענה לתושבים המפונים. כמו כן, מכלול אוכלוסייה של המועצה, שבראשו עומדת מנהלת האגף לשירותים חברתיים במועצה, אחראי בשעת חירום, בין היתר, למתן מענה טיפולי לתושבי המועצה ולהעברת מידע מהמועצה לתושבים ובקשות מהתושבים למועצה באמצעות צוותי הצח"י.

רשימה עדכנית של תושבי כל יישוב נמצאת במזכירות היישובים, ובמקרה הצורך הנהגות היישובים מנהלות רישום היכן שוהה כל אחד מהתושבים. בשעת חירום נדרש נציג יישובי להגיע לכל אחד מאתרי הפינוי, לשמש כוח חלוץ לצורך ארגון קליטת התושבים באתר, לשמש אחראי יישובי באותו אתר פינוי ולפעול כגורם מקשר עם המועצה, שבין היתר ימסור למועצה מידע בזמן אמת על עזיבת משפחות. צוותי צח"י משמשים גורם מתווך בין גורמים שונים במועצה האחראים לתחום החירום ובין תושבי היישובים.

היערכות המועצה האזורית חוף אשקלון לפינוי התושבים כללה ייעוד שני בעלי תפקידים מטעמה האחראים לפינוי התושבים והסתייעות רבה גם בחברי צח"י.



מהממצאים עולה כי עיריית אופקים לא קבעה מראש את הגורמים האחראים לפינוי במצב חירום ולא נקבעו אנשי קשר עם הגורמים מטעם השלטון המרכזי שיפעלו מולה בהליך הפינוי כנדרש בתיק האב; בתוכניתיהן לשעת חירום של עיריית אשקלון ושדרות לא צוינו אנשי הקשר עם הגורמים מטעם השלטון המרכזי שיפעלו מולם בעת תהליך הפינוי וליווי המפונים ולשמירת הקשר עימם; עיריית אופקים והמועצה האזורית אשכול לא קיימו הכשרות לכוח אדם ייעודי לטיפול בהליך הפינוי ולליווי המפונים כנדרש בתיק האב. עם זאת, במועצה האזורית אשכול כוח האדם עסק 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 גם בחברי צח"י.

לצורך פינוי יעיל ומלא בשעת חירום, על הרשויות לקבוע מראש את הגורמים האחראים לפינוי ולליווי התושבים לאתרי הקליטה שאליהם פונו ולהכשיר את כוח האדם הייעודי לצורך טיפול בהליך הפינוי ובמפונים. 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 ולאלו המיועדים להליך הפינוי בפרט ולשקול גיבוש מפתח של יחס תושבים לבעל תפקיד העוסק בפינוי בשעת חירום.

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, ועליהם לכלול את כלל הנתונים המסייעים לרשות לתפקד באופן תקין בשעת חירום. מאגרי המידע יוכנו בחתך כלל הגופים המקצועיים במטה החירום הרשויות ובהתאם לתחומי האחריות של כל בעל תפקיד, והכנת תיק הנתונים תתבסס על הפורמט של תוכנית המענה לשעת חירום. עוד נקבע כי על מכלול אוכלוסייה ברשות המקומית להכין תיק נתונים ומאגר מידע שיכיל את כלל פרטי האוכלוסיות השונות ברשות, כגון חתך גילאים, אוכלוסייה נזקקות ומיוחדות והסיוע הצפוי לאוכלוסייה. עוד נקבע בתיק האב כי במסגרת היערכות הרשות המקומית בעת שגרה לתחום הטיפול באוכלוסיות עם צרכים מיוחדים, עליה למפות את הצרכים של אוכלוסיות המוכרות לרווחה, למפות אוכלוסיות העלולות להתקשות בשעת חירום, כגון קשישים ועירייתם, ולהכין תוכנית רשותית למתן מענה לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים.

יצוין כי לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות), על הרשות המקומית לרשום מאגרים מעין אלה במרשם מאגרי המידע המנוהל ברשות להגנת הפרטיות. נושא מסירת מידע או ידיעות מאת גופים ציבוריים מוסדר בפרק ד' לחוק הגנת הפרטיות, וכן בתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986 (להלן - תקנות הגנת הפרטיות), אשר קובעות הוראות ונוהלי ביצוע להעברת המידע. בין היתר נקבע כי מסירת מידע אישי מאת גוף ציבורי אסורה אלא אם כן האדם אשר המידע מתייחס אליו נתן את הסכמתו למסירה, או בנסיבות הקבועות בחוק, וכי מסירתו בין גופים ציבוריים בנסיבות המתירות תיעשה על פי הקבוע בתקנות לעניין. על פי תקנות אלה, בכל גוף ציבורי תמונה ועדה להעברת מידע כאמור, והעברת המידע תהיה כפופה הן לאישור הוועדה בגוף המבקש והן לאישור הוועדה בגוף המוסר.

תיק נתונים ומאגר מידע ייעודי לשעת חירום, שכוללים מידע המסייע לרשות לתפקד באופן תקין בשעת חירום לגבי כלל תושבי הרשות ומכיל גם מידע אישי רלוונטי, תוך מיפוי הנתונים לפי צרכים שונים, חיוניים מכמה בחינות: הם מאפשרים לרשות המקומית להבטיח מענה הולם בשעת חירום גם למי מבין תושביה שיזדקק לסיוע מיוחד בעת ביצוע הפינוי (ואינו מטופל על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי או משרד הבריאות, למשל אוכלוסיית העולים החדשים שאינם דוברי עברית) או לאחר מכן, לרבות תושבים שבחרו או נאלצו להישאר בביתם, וכן מאפשרים לרשות לשמור על קשר עם תושביה. כמו כן קבלת הסכמת אדם בעל צרכים מיוחדים מראש להעברת המידע האישי שלו לצדדים שלישיים בשעת חירום עשויה לחסוך זמן יקר בהענקת הטיפול הדרוש לו.

גם בנוהלי פס"ח נקבע כי התכנון של קליטת אוכלוסייה מרשויות אחרות כולל בירור של נתוני האוכלוסייה המפונה מול הרשות המפונה, וזאת בנושאים כמו היקף המפונים, ההרכב, המגזר, פילוח ילדים (גילאים לפי

שלבם במערכת החינוך, בדגש על חינוך מיוחד), אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים, שיוך לקופות החולים, מענה טיפולי שהחל ברשות המפונה ונדרש להמשכיות על ידי הרשות הקולטת (בדגש על אוכלוסיית רווחה).
מהאמור עולה כי ניהול מאגרי מידע לשעת חירום על ידי הרשות המקומית, המרכזים נתונים עדכניים כלליים ופרטניים הרלוונטיים לשעת חירום לגבי תושביה, לרבות הרכב המשפחות, גילי ילדים ומידע על ילדי חינוך מיוחד ונתונים על אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים, חיוני הן לצורך ביצוע הפינוי והן לצורך הבטחת שגרת חיים לאוכלוסייה המפונה, אם על ידי הרשות המפונה ואם על ידי הרשות הקולטת.
בלוח להלן מוצגים מאגרי המידע שהכינו הרשויות המקומיות בדרום הארץ שנבדקו לצורך היערכותן לשעת חירום.

לוח ב11 : מאגרי המידע לשעת חירום של הרשויות המקומיות בדרום הארץ שנבדקו (לפני שבעה באוקטובר 2023)

הרשות המקומית	האם מכלול אוכלוסייה הכין תיק נתונים ומאגר מידע כנקבע בתיק האב	האם תיק המידע והמאגר כללו נתונים על חתכי גילאים	האם כללו התייחסות לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים	מועד הכנת תיק המידע
אופקים	חלקי	כן - חלקי לגבי אוכלוסיות מיוחדות	כן	מתעדכן מדי שנה
אשקלון	חלקי	כן - חלקי לגבי אוכלוסיות מיוחדות	כן	מתעדכן כל חציון
שדרות	חלקי	כן - חלקי לגבי אוכלוסיות מיוחדות	כן	מתעדכן מדי שנה
אשכול	כן - לגבי 11 היישובים סמוכי הגדר	כן - לגבי 11 היישובים סמוכי הגדר	כן - אולם רק עבור 11 היישובים סמוכי הגדר	לא ידוע
חוף אשקלון	לא	לא	כן	אין למועצה מידע מתי הוכן התיק

* העדכון האחרון היה בספטמבר 2022. בתקופת הביקורת עסקו בעדכון הנתונים בתיק המידע.

עיריית אופקים

מכלול אוכלוסייה בעיר אופקים מנהל מאגרי מידע רק על האוכלוסיות המוכרות לאגף הרווחה העירוני ומידע על אוכלוסיית האזרחים הוותיקים בעיר.

במאי 2024 מסרה עיריית אופקים לצוות הביקורת כי בעבר כל מי שנזקק לשירותי סיעוד נרשם באגף הרווחה, ואולם לאחר שהטיפול בנושא הסיעוד הועבר למוסד לביטוח לאומי, אין לאגף הרווחה מידע מרכז בנושא. בתיק החירום של הרשות קיימים נתונים על אודות אוכלוסיות מיוחדות, בחלוקה ל-44

קטגוריות, ובהן אי-ביטחון תזונתי, אלימות במשפחה, בעיות דיור, דרות רחוב, התמכרויות, מוגבלות, מצוקה כלכלית זמנית, ניתוק ממערכת לימודית ותעסוקתית ועוד. סך בתי האב הכלולים במאגרי המידע שניהל מכלול האוכלוסייה עומד על כ-2,200 בתי אב, שהם כ-5,500 תושבים.

עוד מסרה עיריית **אופקים** לצוות הביקורת באפריל 2024 כי היא בנתה מערך מידע בעזרת חברה חיצונית, הכולל לוח מחוונים על כלל אוכלוסיית האזרחים הוותיקים בעיר. לוח המחוונים האמור מושתת על מערכת בינה עסקית (BI) וכולל סנכרון של רשומות רבות ובהן מידע מקיף, המכיל בין היתר פרטים אישיים ובהם גיל, כתובת המגורים, מספר טלפון ליצירת קשר, סיוע מהרווחה ועורף משפחתי. המערכת מסייעת לעירייה לפלח ולדייק את המענים שלה בעת שגרה ובשעת חירום. באמצעות המערכת העירייה מטייבת מענים מדויקים לאוכלוסיות נזקקות, יוזמת קשר טלפוני וביקורי בית ומדייקת את האתגרים והמשימות שלה לשנים הבאות.

נמצא כי על אף הדרישה בתיק האב שמכלול אוכלוסייה יחזיק במאגר מידע לחירום הכולל את כלל הנתונים המסייעים לרשות לתפקד באופן תקין בשעת חירום, מאגרי המידע של מכלול אוכלוסייה בעיריית אופקים היו חלקיים בלבד, וכללו התייחסות רק לתושבים המוכרים לשירותי הרווחה ונמנו עם אוכלוסיית האזרחים הוותיקים בעיר.

עיריית אשקלון

עיריית **אשקלון** מסרה לצוות הביקורת ביוני 2024 שהיא מנהלת מאגרי מידע תפעוליים שונים וכי במהלך המלחמה התבצע שימוש במאגרים הללו בהתאם לצרכיה. כך למשל, בידי העירייה מאגר מידע בתחום החינוך, הכולל נתוני תלמידים; מאגר מידע בתחום הרווחה, הכולל מידע על אודות מטופלי הרווחה; ומאגר מידע בתחום הארנונה, הכולל מידע על אודות בעלי נכסים ומתגוררים בנכס וכן על זכאותם להנחות. עוד מסרה העירייה כי החליטה על הקמת מאגר מידע שיכלול נתונים הרלוונטיים לשעת חירום, ומאגר זה בהקמה, נכון לסוף יוני 2024.

עיריית **אשקלון** מסרה לצוות הביקורת בינואר 2024 כי אגף הרווחה מנהל מאגר נתונים לגבי אוכלוסיית מקבלי שירותי הרווחה בעיר על פי הנזקקות השונות. במאגר מצוין בין היתר לגבי כל משפחה אם ביתה ממוגן. המאגר שימש את מכלול אוכלוסייה ואגף הרווחה לקביעת תיעדוף של תושבים המועמדים לפינוי בשעת חירום.

בביקורת הועלה כי על בסיס מאגרי הנתונים לעיל הכינה העירייה רשימה של 167 משפחות ויחידים שבמקרה חירום יש לפנות ראשונות מהעיר. ברשימה מצוינת בין היתר סיבת הנזקקות, כגון אזרח ותיק ובעל צרכים מיוחדים, וכן מצוינים מאפיינים נוספים, כגון אם התושב הוא קשיש סיעודי, אוטיסט, עיוור או בעל מוגבלות נפשית ומוגבלות שכלית. עיריית **אשקלון** מסרה לצוות הביקורת בינואר ובמרץ 2024 כי

העירייה פינתה בצורה יזומה בתי אב מרשימת המתועדפים לפינוי שרצו בכך עוד טרם פרסום החלטת הממשלה 978³¹.

נמצא כי על אף הדרישה בתיק האב שמכלול אוכלוסייה יחזיק במאגר מידע לשעת חירום הכולל את כלל הנתונים שיסייעו לרשות לתפקד באופן תקין במצב חירום, עיריית אשקלון החזיקה קודם לשבעה באוקטובר מאגרי נתונים חלקיים לשעת חירום. החזקת מאגרי מידע כנדרש טרם המלחמה הייתה מונעת את הצורך בהקמת מאגר מידע תוך כדי המלחמה.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2025 כי המכלול לטיפול באוכלוסייה של העיר מנהל מאגר מידע לשעת חירום הכולל רשימת תושבים המוכרים למינהל הרווחה ונדרש לתת להם תשומת לב מיוחדת - עריריים או ללא מערכות תמיכה; תושבים המיועדים לפינוי מוקדם בשעת חירום; תושבים ותיקים; אנשים עם נכויות ברמות שונות.

עיריית שדרות

הועלה כי עיריית שדרות הכינה טרם המלחמה מאגר מידע על כ-1,650 תאים משפחתיים המתועדפים לפינוי, ובו מידע עבור כל תא משפחתי. המידע במאגר כלל בין היתר שם; המצב המשפחתי; מספר הנפשות; מספר הילדים וחתך הגילים שלהם; הכתובת; מספר הטלפון; דרישות מיוחדות (לדוגמה צורך בהסעה מונגשת או חדר מונגש); הקריטריון לזכאות לפינוי (לדוגמה: משפחות רווחה מומלצות עובד סוציאלי, משפחות עם צרכים מיוחדים, קשישים, עריריים); הגורם המפנה (למשל, רווחה, חינוך, מרכז חוסן, קליטה - עולים חדשים, ארגון נפגעי פעולות איבה).

נמצא כי על אף הדרישה בתיק האב שמכלול אוכלוסייה יחזיק במאגר מידע לחירום הכולל את כלל הנתונים שיסייעו לרשות לתפקד באופן תקין בשעת חירום, לעיריית שדרות לא היה מאגר מידע כזה, אלא היו לה מאגרי מידע שונים היכולים לשמש אותה בשעת חירום, כגון מאגר רווחה, שבו מנוהל מידע על אוכלוסיית מקבלי שירותי רווחה בעיר³²; מאגר חינוך, שבו מנוהל מידע על תלמידים וסטודנטים תושבי העיר³³; מאגר של מחלקת קליטה, שבו מנוהל מידע על עולים חדשים; מאגר מל"ח, שבו מנוהל מידע על מצבת כוח האדם לצורך הפעלת הרשות בשעת חירום; מערכת מידע דמוגרפית (מימד), שבה מנוהל מידע המתקבל ממרשם האוכלוסין³⁴; מאגר מערכת הגבייה העירונית³⁵.

31 החלטת הממשלה 978 עוסקת בסיוע המדינה לתושבי העיר אשקלון בעקבות מלחמת חרבות ברזל.

32 המידע במאגר כולל נושאים כגון נתונים סוציאליים, הניסיון המקצועי, מידע רפואי, המצב הכלכלי, הרגלי צריכה או התנהגות, ההשתייכות הדתית, חובות, המצב הנפשי, נכסים, עבר פלילי, קשרים משפחתיים, השכלה ופרטי קשר.

33 המידע במאגר כולל נושאים כגון פרטי קשר, אילן יוחסין, השתייכות דתית, מצב נפשי, מצב רפואי, קשרים משפחתיים והשכלה.

34 מידע דמוגרפי, קשרים משפחתיים ופרטי קשר.

35 המידע במאגר כולל נושאים כגון נתונים דמוגרפיים, חובות, מצב נפשי, מצב רפואי, נכסים, קשרים משפחתיים ופרטי קשר.

עיריית **שדרות** מסרה לצוות הביקורת ביוני 2024 כי בתקופת המלחמה הגישה העירייה בקשה לרישום מאגר מידע לשעת חירום, וכי נכון לאותה עת היא טרם אושרה. המאגר יכול מידע על כלל תושבי העיר בהתאם לרישום במשרד הפנים.

החזקת מאגרי מידע כנדרש טרם המלחמה הייתה מונעת את הצורך בהקמת מאגר מידע תוך כדי המלחמה.

עיריית **שדרות** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2025 כי היא מקבלת את הצורך בהחזקת מאגר מידע אחוד כולל, והדבר אף מיושם במסגרת הטמעת לקחי העירייה מהמלחמה.

המועצה האזורית אשכול

הועלה כי במסגרת תוכנית היערכות לפינוי תושבים בשעת חירום, מכלול אוכלוסייה במועצה האזורית **אשכול** הכין מאגר מידע למצב חירום כנקבע בתיק האב, ובו נכללו כל 11 היישובים סמוכי הגדר שהוחלט כי ייכללו בתוכנית ההיערכות לפינוי. בשעת חירום כל תושבי היישובים האלה אמורים להתפנות, ועל כן לא היו למועצה קריטריונים לתיעדוף. מאגר המידע נוהל על ידי נציגי צח"י מהיישובים סמוכי הגדר וכללו התייחסות לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים, כגון בעלי מצב סיעודי, צורך בחדר מונגש, צורך במיטת תינוק, צורך בהסעה ברכב נכים. במאגר המידע פורטו שם התושב המייצג את בית האב, מספר המבוגרים, מספר הילדים בחלוקה לפי גיל.

המועצה מסרה לצוות הביקורת בפברואר 2024 כי נוסף על כך היא ניהלה רשימה שבה נכללו תושבים עם צרכים מיוחדים, פוסט-טראומתיים, קשישים בודדים וחסרי מיגון, ונעשה מיפוי של אוכלוסייה לפינוי במימון משרד הרווחה.

המועצה מסרה לצוות הביקורת במאי 2024 כי הנתונים שנכללו במאגר המידע היו מעודכנים לפחות מהפינוי הקודם במבצע "מגן וחץ", שנערך חמישה חודשים קודם למלחמת חרבות ברזל. עוד מסרה המועצה כי קיים אתגר בעדכון נתונים שיהיו מדויקים ורלוונטיים סמוך לאירוע ביטחוני, וזאת נוכח ההתנהלות השוטפת של התושבים, אשר אינם אמורים לדווח באופן שוטף על מקום הימצאם (למשל, יציאה לעבודה או לטיול) או על אורחים שהגיעו מחוץ ליישוב וכדומה. המועצה מסרה לצוות הביקורת כי לצורך התמודדות עם היבט זה נבנה בכל צח"י יישובי מנגנון שמאפשר ליצור תמונת מצב על נוכחות התושבים ביישוב באופן מהיר, שיטה שנקראת "מניפה": בזמן חירום מתנדבים שיש להם רשימה קבועה מראש של תושבים יוצרים קשר עם החברים ברשימה ובדקים היכן הם נמצאים.

מהאמור עולה כי במסגרת היערכותה לפינוי תושבים בשעת חירום היה למועצה האזורית אשכול מידע מפורט לגבי תושבי 11 היישובים סמוכי הגדר וצורכיהם הייחודיים, אולם היא לא ניהלה מאגר מידע לשעת חירום לגבי תושבי 21 יישוביה הנוספים שלא היו מיועדים לפינוי.

המועצה האזורית חוף אשקלון

המועצה האזורית חוף אשקלון החזיקה במאגר מידע על אוכלוסיות עם קשיים מיוחדים בלבד.

נמצא כי על אף הדרישה בתיק האב שמכלול אוכלוסייה יחזיק במאגר מידע לחירום הכולל את כלל הנתונים על כלל תושבי הרשות שיסייעו לרשות לתפקד באופן תקין בשעת חירום, המועצה האזורית חוף אשקלון החזיקה במאגר מידע על אוכלוסיות עם קשיים מיוחדים בלבד.

המועצה מסרה לצוות הביקורת במאי 2024 כי נתונים כלליים ועדכניים אמורים להימצא אצל צוותי החירום היישוביים. לטענתה, היא לא ביקשה מצוותי החירום היישוביים את הנתונים העדכניים, מכיוון שהם השתנו באופן תדיר בשל מעברי דירה, לידות, פטירות או כניסת תושבים חדשים למועצה, ומכיוון שהאחריות לביצוע מעקב אחר תושבי היישובים נמצאת אצל הנהגת היישובים.

אי-הימצאות מאגרי מידע כוללים ועדכניים בידי המועצה עלולה לפגוע בתפקוד המתחייב במצבי חירום ובפרט בפינוי תושבים ובתיעדופם לפינוי, ועלולה להביא למצב שבשעת חירום תגלה המועצה שאין בידי צוותי החירום הנתונים הנדרשים לצורך פינוי מסודר ומהיר של כלל תושבי המועצה. יודגש כי האחריות להכנת תיק נתונים ומידע על תושביה מוטל על המועצה, ולא על צח"י.

על המועצה האזורית חוף אשקלון לקיים בקרה שאכן כלל צוותי החירום של יישובי המועצה מנהלים רשימות מעודכנות עם נתונים על תושבי היישובים ולהחזיק רשימות ונתונים אלה גם ברשותה, כדי שישמשו אותה כמאגר מידע על כלל תושביה.



מהאמור עולה כי עיריות אופקים, אשקלון ושדרות 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.

על העיריות אופקים, אשקלון ושדרות והמועצה האזורית חוף אשקלון היה להיערך מבעוד מועד להקמת מאגרי נתונים הכוללים את כלל הנתונים שיסייעו להן לתפקד באופן תקין במצב חירום ובפרט בפינוי תושבים ובתיעדופם לפינוי. בביקורת עלה כי במהלך מלחמת חרבות ברזל לא הייתה מערכת אחודה לניהול נתוני המפונים, כגון מקום שהייתם ומצבם, דבר הנדרש לצורך יכולתה של הרשות לנהל קשר מסודר ורציף עם תושביה ולאפשרות של התושבים לקבל את השירותים הנדרשים להם³⁶.

³⁶ להרחבה בנושא זה ראו בקובץ דוחות זה בפרק "פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בדרום הארץ והקשר עם התושבים המפונים".

כדי שהרשויות המקומיות יוכלו לספק טיפול הולם ומיטבי לתושביהן בשעת חירום, קיימת חשיבות בקיום ההנחיות בדבר ניהול מאגרי נתונים לשעת חירום שיכללו את הנתונים המלאים של האוכלוסייה שבתחומן הרלוונטיים למתן סיוע בשעת חירום, ובכלל זה סיוע בפינוי, ובחתיכים לפי צרכים מיוחדים, מלבד מאגרי מידע אחרים שהרשות מנהלת לצרכים אחרים כגון בתחומי הרווחה והחינוך. על עיריות אופקים, אשקלון ושדרות והמועצות האזוריות אשכול וחוף אשקלון להקים מאגרי נתונים לחירום שיכללו את כלל הנתונים על כלל תושביהן ויסייעו לרשויות לתפקד באופן תקין במצב חירום. יצוין כי מאגרי נתונים עדכניים של נזקקים מטופלי שירותי הרווחה הם אכן הכרחיים, ואולם בשעת חירום גם אוכלוסיות אחרות, כגון עולים חדשים שאינם דוברי עברית, עשויות להזדקק לסיוע מיוחד, ולכן הכרחי שיהיה לרשות המקומית מידע מעודכן ונגיש על כלל האוכלוסיות ברשות כדי להקל ולפשט את תהליך איתורן במצבי חירום ולהתאים להן את הסיוע הנדרש. על עיריית אופקים לפעול לעדכון המידע שהיא מנהלת לשעת חירום, שכן העדכון האחרון התקיים בחודש ספטמבר 2022, ובשעת חירום יש חשיבות מיוחדת לנתונים מעודכנים בתיק, כשהעירייה נדרשת ליצור קשר עם האוכלוסיות המיוחדות. על המועצה האזורית חוף אשקלון לקיים בקרה שאכן כלל צוותי החירום של יישובי המועצה יחזיקו ברשותם נתונים מעודכנים על תושבי היישובים שרלוונטיים לסיוע הנדרש להם במצבי חירום.

כחלק מהפקת הלקחים ממלחמת חרבות ברזל על משרד הפנים בשיתוף פקע"ר לסייע לרשויות המקומיות ולהנחותן בגיבוש ובניהול 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. היערכות מבעוד מועד כאמור נדרשת גם משום שבהתאם לחוק הגנת הפרטיות יש צורך לרשום מאגרי מידע כאמור, והליך הרישום דורש זמן. כמו כן, קבלה מראש של הסכמת אדם בעל צרכים מיוחדים להעברת המידע האישי שלו לצדדים שלישיים בשעת חירום עשויה לחסוך זמן יקר בהענקת הטיפול הדרוש לו.

הרשות להגנת הפרטיות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2025 כי בדצמבר 2024 (לאחר תום תקופת עריכת הביקורת) נכנסו לתוקף תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (מאגר מידע לסיוע לאנשים עם מוגבלות בחירום), התשפ"ד-2024³⁷ (להלן - תקנות מאגר מידע לסיוע לאנשים עם מוגבלות בחירום), וכי התקנות כוללות הסדר מקיף, מפורט ומורכב לגבי הקמת מאגרי מידע ברשויות המקומיות בעת שגרה לצורך סיוע לאנשים עם מוגבלות בשעת חירום.

קבלת מידע משרדי ממשלה

משרדי הממשלה וגופים נוספים, ובהם המוסד לביטוח לאומי (להלן גם - הביטוח הלאומי), מרכזים מידע רב על אוכלוסיית ישראל. בשעת חירום מתעצמת חשיבותו של המידע המדויק והעדכני על תושבי הרשויות המקומיות, שכן הרשויות המקומיות נדרשות לקבל החלטות בזמן קצר כדי להבטיח את ביטחון תושביהן ורווחתם. כך לדוגמה, בשעת חירום כמו אירוע ביטחוני או התפרצות מגפה, היעדר נגישות לנתוני

אוכלוסייה, בריאות ותחומים נוספים עשוי לעכב תהליך קבלת החלטות וליצור קשיים במתן שירותים חיוניים לאוכלוסייה, כגון פינוי, הענקת טיפול רפואי, מתן שרותי רווחה ואספקת מזון ותרופות.

נושא מסירת מידע או ידיעות מאת גופים ציבוריים מוסדר בחוק הגנת הפרטיות ובתקנות הגנת הפרטיות. בתקנות נקבע כי בכל גוף ציבורי אשר מוסר או מקבל מידע יש למנות ועדה להעברת מידע שתפקידה לבחון בקשות למסירת מידע מאת הגוף הציבורי, לבחון בקשות לקבלת מידע של הגוף הציבורי מאת גוף ציבורי אחר ולקבוע הוראות בעניין הגישה למאגרי מידע שברשות הגוף הציבורי, אשר יבטיחו את השמירה על המידע המצוי בהם.

מבקר המדינה עמד בעבר על חשיבות איגום נתונים על אודות תושבי הרשויות לצורך הייעול והשיפור של השירות שניתן לציבור. כן עמד המבקר על הצורך להסדיר את השימוש של הרשויות המקומיות במאגרי מידע של משרדי הממשלה וגופים ציבוריים אחרים בשעת חירום לשם מתן מענה זמין לכלל האוכלוסיות המיוחדות הנזקקות לסיוע בשעת חירום בהתאם להוראות הדין, לרבות בתחום הגנת הפרטיות³⁸.

עיריית אופקים מסרה לצוות הביקורת באפריל 2024 כי אף שהיא הגוף האמון על מתן מענה לאוכלוסייה בסיכון בשעת חירום מתוקף תפקידם כמכלול אוכלוסייה, אין לה סמכות לדרוש מהגופים הרלוונטיים שיעבירו להם מידע על אודות האוכלוסייה בעירם, ופערי המידע הללו מקשים על דיוק מאגר המידע באופן שוטף. עוד מסרה העירייה כי היה לעירייה מחסור במידע, ולדוגמה, אגף בכיר אחרים ותיקים במשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה³⁹ (להלן - המשרד לשוויון חברתי) לא העביר להם מידע עדכני, אף שביקשו זאת פעמים מספר, והביטוח הלאומי העביר מידע רק בזמני חירום. כל זאת על אף פניות של העירייה לקבלת המידע מהגופים האלו. להלן פירוט.

בינואר 2023 פנתה עיריית אופקים לאגף בכיר אחרים ותיקים במשרד לשוויון חברתי וביקשה לקבל רשימה עדכנית של האזרחים הוותיקים בעיר, כפי שקיבלה בעבר, לטובת תכלול מידע עדכני על האזרחים הוותיקים בעיר, להתאים מענים, לפתח שירותים מדויקים ולהיות מוכנים בצורה מיטבית לזמני חירום. פנייתה נענתה על ידי המשרד בתשובה שלא ניתן להעביר לעירייה את המידע המבוקש, וזאת בעקבות סיום תוקף הוראת שעה שניתנה בעת משבר הקורונה.

במרץ 2023 פנתה עיריית אופקים לסמנכ"ל המוסד לביטוח לאומי וביקשה לקבל נתונים בנוגע לאזרחים ותיקים ברשות, בדגש על דרכי ההתקשרות עימם ומספר הטלפון שלהם, הסטטוס המשפחתי, הצורך בסיעוד, דרגת הסיעוד, חברת הסיעוד הנותנת מענה, קצבאות, נכויות אחרות ושפת הדיבור. פנייתה לא נענתה. הביטוח הלאומי מסר לצוות הביקורת בעניין זה ביוני 2024 כי הבקשה של העירייה לא הגיעה לוועדה למסירת מידע של המוסד, ועל כן לא נדונה ולא נענתה.

³⁸ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה (2021), "התנהלות הרשויות המקומיות בעת משבר הקורונה", עמ' 101 - 107; "הטיפול באזרחים הוותיקים במשבר הקורונה", עמ' 24, 32 - 38, 41 - 47.

³⁹ בהתאם להחלטת הממשלה 109, "שינוי שם המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל למשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי", העברת שטחי פעולה; העברת סמכויות משר לשר ותיקון החלטות ממשלה" (5.2.23), הועבר אגף בכיר אחרים ותיקים למשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי.

עיריית אופקים פנתה לוועדת הביקורת של הכנסת במסגרת דיון בינואר 2024 בצורך להקים מאגר מידע מתעדכן של אזרחים ותיקים, נושא שהועלה במסגרת דיון בדוח מיוחד של מבקר המדינה בנושא הטיפול באזרחים הוותיקים בזמן משבר הקורונה⁴⁰.

מהאמור עולה כי על אף הצורך של עיריית אופקים לקבל מידע מהביטוח הלאומי ומהמשרד לשוויון חברתי, היא לא הצליחה לקבל את המידע שביקשה על אזרחים ותיקים בתחומה. היעדר בסיס מידע מהימן ומעודכן על תושבי הרשויות המקומיות עלול לפגוע בפעילות הרשויות המקומית בבואן להעניק שירות לאוכלוסייה שנזקקת לשירותי הרשות בעת שגרה ובשעת חירום. הדבר מקבל משנה תוקף כשמדובר באוכלוסיית האזרחים הוותיקים, המתמודדת לעיתים עם בעיות בריאות, בדידות ומצוקה כלכלית, ואשר נזקקת בשעת חירום להתייחסות מיוחדת, אם לצורך פינוי יזום ומוסדר ואם במתן פתרונות רפואיים⁴¹.

המשרד לשוויון חברתי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2025 כי בתקופת הקורונה, במהלך שנת 2020, הקים המשרד מאגר חירום לתקופת הקורונה לאזרחים הוותיקים הכולל מידע מלא ועדכני על פרטי קשר של אזרחים ותיקים, במטרה לטייב ולנהל את אופן מתן הסיוע לאזרחים ותיקים בשעת משבר באמצעות מידע קיים שיועבר לגורמים מטפלים ולגורמי החירום הרלוונטיים באופן זמין ומהיר ויאפשר מתן מענה מיטבי ככל שניתן. בתקופת הקורונה הועבר מידע ממאגר זה לרשויות מקומיות, ואולם בתקופה שבה התקבלה הפנייה מעיריית אופקים (ינואר 2023) לא ניתן היה עוד להעביר מידע על בסיס בקשה הקשורה להתמודדות עם נגיף הקורונה.

המוסד לביטוח הלאומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2025 כי כל רשות רשאית לפנות אליו בבקשה לקבלת מידע רלוונטי, וזו תעלה לדיון בוועדה להעברת מידע, בהתאם למנגנון הקבוע בחוק הגנת הפרטיות.

משרד הרווחה והביטחון החברתי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2025 כי המשרד פועל לבנית מאגר מידע לשעת חירום לגבי אנשים עם מוגבלויות על פי תקנות מאגר מידע לסיוע לאנשים עם מוגבלויות בחירום. התקנות אושרו באוגוסט 2024 באגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע (להלן - אגף טד"ם) של משרד הרווחה, אשר עובד על המאגר יחד עם גורמים ומשרדי ממשלה שונים בהתאם לאמור בתקנות. אגף טד"ם של המשרד עדכן כי התשתית לקליטת הנתונים מהגורמים השונים כבר קיימת במשרד, והמאגר טרם הושלם כיוון שחסרים נתונים מהגורמים השונים. קיימת הערכה כי עד סוף הרבעון השלישי של שנת 2025 תושלם המשימה.

משרד הבריאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2025 כי הרשאות לצפייה בנתונים המנוהלים על ידי המשרד ניתנות בכפוף לחתימת הרשות המקומית על טפסי שמירה על סודיות. שיתוף המידע מתבצע

מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - הטיפול באזרחים הוותיקים במשבר הקורונה (2021).

40

ראו מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2023 (2023), "טיפול הרשויות המקומיות באזרחים הוותיקים שבתחום שיפוטן", עמ' 619 - 711.

41

בכפוף לחוקי שמירה על פרטיות, וחלק מהנתונים נאספים ומועברים בין משרדי הממשלה השונים, הלמ"ס, מאגרי מידע מסחריים ומקורות מידע נוספים, הכול בכפוף לחוק.

מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה ממרץ 2025 כי מרכיב מרכזי בפינוי מסודר ונכון ובקליטת תושבים מפונים הוא תשתית מידע מפורט ומלא ככל הניתן בנוגע לאוכלוסיות המפונות כגון ילדים וגיליהם, קשישים, אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים וכן לגבי משפחות המתגוררות ברשות קולטת ויכולות לספק חלק מהמענים. מידע שכזה מסייע הן בקביעת המקומות שאליהם יש להפנות את המפונים והן בנוגע לצרכים ולמענים שעל המדינה והרשויות (המפונות והקולטות) לספק למפונים.

על משרד הפנים לפעול אל מול המשרד לשוויון חברתי והביטוח הלאומי להסדרה של העברת מידע לרשויות מקומיות על תושביהן וקביעת מנגנוני העברת המידע, בהתאם לכללי שיתוף מידע בין גופים, כדי להבטיח את יכולת הרשויות להעניק לתושביהן שירותים מיטביים, ובפרט במצבי חירום. הדבר מקבל משנה תוקף במצבי חירום שבהם אנשים מפונים מבתיהם וגובר הצורך לספק על אודותיהם בתוך פרק זמן קצר ואף מידי תמונת מצב ומידע פרטני לגופי הממשל ולרשויות המקומיות, הנדרשים לתת שירותים ומענה לאוכלוסייה זו.

היערכות ותרגול מוקדמים

בתיק האב נקבע כי במסגרת ההיערכות לשעת חירום על הרשות המקומית לקיים תרגילים, השתלמויות וקורסים בנושאי חירום, לאמן את עובדיה לתפקידיהם במצבי חירום ועוד.

עוד נקבע כי ההיערכות בעת שגרה לקראת מצבי חירום היא תנאי הכרחי לתפקוד טוב ויעיל של הרשות המקומית במצבי החירום השונים ובכל עת שהיא תידרש לכך. במונח "היערכות" מגולמות כל פעולות ההכנה, ההצטיידות, ההדרכה, התיאומים והתרגול של מטה החירום הרשותי שיש לבצע בעת שגרה, והן מרוכזות בתוכנית עבודה שנתית. תוכנית עבודה זו תעסוק בין היתר בבניית תיק החירום הרשותי כמענה לתרחיש הייחוס, בבניית גרף אימונים, בהיערכות לביקורות משולבות לבחינת מוכנות הרשות ועוד.

משרד מבקר המדינה הדגיש בדוח הביקורת מ-2007 בנושא היערכות העורף את חשיבות התרגול כחלק מההיערכות למצבי חירום. המשרד ציין כי היעדר תרגול עלול לפגוע בכשירות ובמוכנות של הרשויות המקומיות והיישובים בביצוע פינוי בזמן אמת, לסכן את התושבים ולגרום להתארכות התהליך בזמן אמת.

להלן מידע על תרגילים שבוצעו ברשויות המקומיות מדרום הארץ שנבדקו ושעסקו בהתנהלותן במצבי חירום, בהתאם לתרחישים שנקבעו להן.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה
ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בדרום הארץ

לוח ב12: מידע על תרגילים ברשויות המקומיות בדרום הארץ שנבדקו

הרשות המקומית	האם הרשות קבעה תוכנית לביצוע תרגילים לאירועי מלחמה?	האם התקיימו תרגילי חירום לאירוע מלחמה בשלוש השנים האחרונות?	האם נציג מטעם משרד הפנים השתתף בתרגילים?	האם התרגילים כללו הליכים לפינוי תושבי הרשות?	האם הפינוי שתורגל התייחס לפינוי מחוץ לתחומי הרשות?	המועד האחרון של תרגיל לפינוי תושבים
אופקים	לא - העירייה פעלה בהתאם להנחיות פקע"ר	כן	כן	באופן תיאורטי בלבד	לא	לא בוצע
אשקלון	כן	כן	כן	לא, פרט לתרגיל משנת 2014	לא	לא בוצע
שדרות	כן	כן	לא	לא	לא	לא בוצע
אשכול	כן	כן	לא	כן - לחלק מהיישובים	כן	2/23 תרגיל בכיסופים
חוף אשקלון	לא	כן	לא	לא	לא	לא בוצע

עיריית אופקים

במאי 2022 קיימה עיריית אופקים אימון חד-יומי, שמטרתו שיפור כשירות ומוכנות העירייה למצבי חירום במתאר של מלחמה דו-זירתית, תוך הטמעת תיק האב והנהלים. באימון השתתפו מכלולי העירייה, פיקוד העורף, משרד הרווחה, רשות המים ורשות פס"ח, ונכלל בו חלק תיאורטי שעסק בפינוי ובקליטה בתחום הרשות. ביוני 2023 קיימה עיריית אופקים תרגיל דו-יומי במרכז ההפעלה הרשותי עם פקע"ר, משרדי הפנים והגנת הסביבה, רשות המים והחברה למשק וכלכלה, ומטרתו המרכזית הייתה אימון מכלולי החירום השונים.

נמצא כי על אף הדרישה בתיק האב לקיים תרגילים בנושאי חירום, לאמן את עובדי הרשות לתפקידיהם במצבי חירום ולהכין תוכנית עבודה שנתית שתעסוק בין היתר בבניית גרף אימונים, לעיריית אופקים לא הייתה תוכנית לביצוע תרגילים לאירועי מלחמה, והעירייה פעלה בהתאם לאימונים שקבע פקע"ר. יצוין כי העירייה לא תרגלה פינוי תושבים אל מחוץ לתחומי העיר.

עיריית **אופקים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2025 כי פינוי תושבים לא היה בתרחיש הייחוס של העירייה, וכי עיקר תרחיש הייחוס שהועבר לעירייה היה תרחיש של רעידת אדמה. העירייה התכוננה וביצעה תרגילים לתפעל את מערכי החירום שלה ולקלוט תושבים שביתם נפגע כתוצאה מאירוע זה.

עיריית אשקלון

הועלה כי בשנים האחרונות נערכו תרגילים אחדים שבהם תורגלו יחידות בעיריית **אשקלון** לאירועי מלחמה. כך למשל, בפברואר 2023 בוצע תרגיל היערכות לשעת חירום במוסדות חינוך בעיר; במאי וביוני 2022 בוצע אימון דו-יומי לשיפור כשירות ומוכנות עיריית אשקלון למצבי חירום במתאר של מלחמה דו-זירתית; ביולי 2022 התקיים אימון של פקע"ר ושל מכלול מידע לציבור של עיריית אשקלון; ובנובמבר 2021 התקיים אימון של פקע"ר ושל מכלול הנדסה.

נמצא כי על אף הצורך שנקבע בתיק האב לקיים תרגילים בנושאי חירום ולאמן את עובדי הרשות לתפקידיהם במצבי חירום, התרגיל האחרון שביצעה עיריית אשקלון במסגרת היערכותה לפינוי תושבים בתחומה התקיים בשנת 2014 בבית ספר באשקלון (מתקן קליטה מקומי). ממועד זה לא תרגלה העירייה פינוי בתחום הרשות. יצוין כי עיריית אשקלון לא ביצעה תרגיל לפינוי תושבים אל מחוץ לתחומי העיר.

עיריית **אשקלון** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2025 כי הרשות עברה תהליכי הכשרה, תרגול וביקורת מקיפים על ידי רח"ל, פקע"ר ומשרד הפנים, ואלה כללו תרגילים, משחקי מנהלים (מש"מים) והיערכות לתרחישי ייחוס מגוונים, ובהם ירי תלול מסלול, רעידת אדמה, צונאמי וחומרים מסוכנים. במסגרת היערכותה למצבי חירום, העירייה תרגלה קליטת תושבים במתקני קליטה בעיר בהתאם לנוהל 24, וכי לא נדרשה ולא הונחתה על ידי רח"ל, פקע"ר ומשרד הפנים להיערך ולתת מענה לפינוי תושבים מחוץ לעיר.

עיריית שדרות

הועלה כי בשנים האחרונות נערכו בעיריית **שדרות** תרגילים למצבי חירום ומלחמה. כך למשל בדצמבר 2021, חודשים אחדים לאחר מבצע שומר החומות⁴³, נערך לעיריית שדרות תרגיל שכלל תרחישים מלחמתיים, כגון ירי טילים כבד על העיר, ירי נ"ט אל העיר וחוסר כיסוי של כיפת ברזל; במאי וביוני 2022 ביצע פקע"ר אימון דו-יומי לשיפור כשירות ומוכנות עיריית שדרות למצבי חירום במתאר של מלחמה דו-זירתית.

בתרגילים שבהם השתתפה העירייה לא תורגל פינוי תושבים אל מחוץ לתחומי העיר.

עיריית **שדרות** מסרה לצוות הביקורת כי תא הפינויים במכלול משאבי קהילה בשעת חירום ביצע תרגולות והכנות לתרחיש פינוי, וכי באירועים ביטחוניים קודמים, כגון מבצע מגן וחץ, העירייה פינתה בפועל כ- 7,000 תושבים לריענון של ימים אחדים אל מחוץ לתחומי הרשות.

עיריית **שדרות** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2025 כי לא קיימה תרגול של פינוי אוכלוסייה אל מחוץ לתחומי הרשות, וזאת משתי סיבות עיקריות: לא הוגדר לה להיערך לפינוי תושבים בתרחיש של מלחמה בהיקפים ניכרים ומשמעותיים כפי שקרה במלחמת חרבות ברזל; תרחיש הייחוס שקבע צה"ל לעירייה לא כלל תרחיש או צורך לפנות תושבים אל מחוץ לתחום הרשות.

המועצה האזורית אשכול

המועצה האזורית **אשכול** מסרה לצוות הביקורת במאי 2024 כי מדי שנה מוכן במועצה תרשים לוח זמנים (גאנט) להכשרות ולתרגול היישובים לחירום בתיאום עם צה"ל. ההכשרות והתרגילים שהיא מבצעת כוללים תרחישי ייחוס שונים המתקבלים מצה"ל, ובין התרחישים שתורגלו היה פינוי יישובים.

הועלה כי בשנים האחרונות נערכו תרגילים לאירועי מלחמה למועצה האזורית **אשכול**, ובהם תרגילים לפינוי אוכלוסייה. כך למשל, בדצמבר 2019 התקיים תרגיל פינוי בקיבוץ כיסופים, ובדצמבר 2020 בוצע תרגיל במועצה שנועד לשפר את מוכנותה למצבים שונים, לרבות פינוי אוכלוסייה. בתרגיל השתתפו מכלולי המועצה, פקע"ר, משרדי ממשלה, רשויות ייעודיות וארגוני חירום. במאי 2021 תורגל מעבר ממצב שגרה למצב חירום. ביוני 2022 התקיים תרגיל צח"י בקיבוץ כיסופים במסגרת מערך אימונים ביישובי המועצה, ובו כל כוחות החירום היישוביים תרגלו ניהול אירוע על פי תרחישי ייחוס. בינואר 2023 התקיים תרגיל צח"י נוסף בקיבוץ כיסופים. במאי 2023 וביוני 2023 התקיימו במועצה אימונים למצב חירום מלחמתי של פיקוד העורף.

יצוין כי 11 היישובים סמוכי הגדר פונו פעמים מספר בשלוש השנים האחרונות במבצעי לחימה: שומר החומות (מאי 2021), עלות השחר (אוגוסט 2022) ומגן וחץ (מאי 2023). לאחריהם בוצע הליך הפקת לקחים מול היישובים⁴⁴ ובמועצה האזורית. המועצה מסרה לצוות הביקורת במאי 2024 כי היא רואה בהליכי הפקת הלקחים שהתקיימו בשלושת אירועי ההסלמה הביטחוניים כלי הנוסף על התרגילים שהיא מקיימת להגברת מוכנותה.

המועצה האזורית **אשכול** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בוצעו תרגילים לפינוי תושבים אל מחוץ לתחומי המועצה ב-11 מתוך 32 מיישוביה.

המועצה האזורית אשכול נערכה למצבי חירום: קיימה תרגילים לתרחישי מלחמה בשיתוף הצבא, ול-11 מהיישובים שבתחומה גם קיימה תרגילי פינוי. בשלושה סבבי הסלמה קודמים נערכו פינויים בהיקף

⁴⁴ וזאת במפגש סיכום פינוי שהתקיים בסוף מאי 2023.

מוגבל של 11 היישובים סמוכי הגדר. נוכח הנסיבות, הפינויים סייעו למועצה בהכנת צוותי הפינוי ובהיערכותה הכללית לשעת חירום.
המועצה האזורית חוף אשקלון

הועלה כי במרץ 2022 ביצע פקע"ר אימון רשותי למצב חירום מלחמתי במועצה האזורית חוף אשקלון.

המועצה מסרה לצוות הביקורת במאי 2024 כי המועצה לא תרגלה פינוי תושבים אל מחוץ לתחומי היישובים, מכיוון שבפועל בוצעו שלושה פינויים מאז מבצע שומר החומות (מאי 2021) ועד פרוץ מלחמת חרבות ברזל (אוקטובר 2023). עוד מסרה המועצה לצוות הביקורת ביולי 2024 כי בארבע השנים שקדמו למלחמת חרבות ברזל חוותה המועצה ארבעה סבבי לחימה, ואלה ייתרו את הצורך בתרגול פינוי תושבים.

נמצא כי למועצה האזורית חוף אשקלון לא הייתה תוכנית תרגול מסודרת הקובעת את אופי התרגיל, היקפו ותדירותו.



תרגול לצורך התמודדות יעילה במצבי חירום הוא אחד ההיבטים החשובים להבטחתה של מוכנות והיערכות נאותות. משרד מבקר המדינה הדגיש בדוח הביקורת מ-2007 בנושא היערכות העורף את החשיבות של תרגול כחלק מההיערכות למצבי חירום. היעדר תרגול עלול לפגוע בכשירות ובמוכנות של הרשויות המקומיות והיישובים בביצוע פינוי בזמן אמת, לסכן את התושבים ולגרום להתארכות התהליך כשיתבצע בפועל.

מהממצאים עולה כי עיריות אופקים, אשקלון ושדרות והמועצה האזורית חוף אשקלון (80% מהרשויות המקומיות שנבדקו) לא תרגלו פינוי תושבים אל מחוץ לתחומי הרשות המקומית, וגם התרגול של פינוי בתחומי הרשות היה חלקי מחד, ומאידך לא נמצא כי צה"ל ומשרד הפנים דרשו מהרשויות לתרגל נושא זה; המועצה האזורית אשכול תרגלה פינוי תושבים אל מחוץ לתחומי המועצה ל-11 היישובים סמוכי הגדר שהיו כלולים בתוכניות הלאומית. יוצא אפוא שהתרגול לשעת חירום שביצעו עיריות אופקים, אשקלון ושדרות והמועצות האזוריות חוף אשקלון ואשכול לא היה מספק ביחס לפינוי בפועל של תושביהן במלחמת חרבות ברזל.

לנוכח פינוי התושבים בהיקפים ניכרים ומשמעותיים במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, כפי שקרה ביישובי דרום הארץ שנבדקו, על עיריות אופקים, אשקלון ושדרות והמועצה האזורית חוף אשקלון לקיים תרגילי פינוי תושבים בתדירות שתאפשר להן מוכנות בשעת חירום, תוך הפקת לקחים מתאימה ויישומם. תרגילים בתדירות של פעם בעשר שנים אין בהם כדי להשיג מטרות אלה.

נוכח הפערים שהועלו בביקורת בנושא קיום תרגילים לפינוי אוכלוסייה ולנוכח הפער בין התרגילים שבוצעו לפינוי שבוצע בפועל במלחמת חרבות ברזל ברשויות שנבדקו בדרום הארץ, על משרד הפנים ופקע"ר, לפעול בקרב הרשויות כדי לוודא שהן מקיימות את תרגילי הפינוי בתחומי הרשות והן פינוי

תושבים אל מחוץ לתחומן, בהיקף הנדרש ובתדירות המתאימה, ולדאוג כי יתקיים הליך הפקת לקחים מביצוע התרגילים.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2025 כי פקע"ר ימשיך לבצע תרגילים להכנת הרשויות המקומיות הרלוונטיות לפינוי אוכלוסייה בהתאם לתרחיש הייחוס שיוגדר ולתוכנית "מרחק בטוח". כדי שתרגילי פקע"ר יהיו רלוונטיים ואפקטיביים, נדרש לסכם ברמה הלאומית מהן הרשויות שיפנו, טווחי הפינוי ויעדי הקליטה.

מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה ממרץ 2025 שהם מצטרפים להמלצה בדוח שיש לתרגל תרחיש פינוי וקליטה לכלל האופציות והתוכניות האפשריות.

סיכום

במכתב ששלח מבקר המדינה לראש הממשלה ב-13.11.23, המפרט כשלים ופערים מרכזיים בטיפול בעורף האזרחי ותמונת מצב מתוך סיורים שערך המבקר במהלך החודש הראשון, החל מפרוץ מלחמת חרבות ברזל, כתב המבקר כי ההיערכות הממשלתית לחירום אמורה הייתה להיות כוללת, מפורטת, מתורגלת ומוכנה להפעלה. בסיורים שהתמקדו ביישובי קווי העימות בדרום הארץ ובצפונה ומתוך בירור פרטני של תלונות הציבור שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור עלה כי המכנה המשותף הנוגע לרובם המוחלט של הליקויים והפערים השונים הוא היעדר היערכות לשעת חירום ויישום לקוי של פעולות. כן עלה כי למול המתקפה שארעה בשבעה באוקטובר והמלחמה שבאה בעקבותיה, התוכניות הלאומיות לפינוי אוכלוסייה התגלו בזמן אמת כלא רלוונטיות. בפועל, היישובים שנדרש היה לפנותם ואופן קליטת התושבים שפנו מבתיים לא היו בהתאם לתוכניות שגובשו ותורגלו. כמו כן, ההיערכות הלקויה לפינוי אוכלוסייה יצרה מצב שבו מאות אלפי אזרחים הפכו לאוכלוסייה נזקקת, ומפונים רבים נזקקו לקבלת תרומות לצורכי הקיום היום-יומי. בהיעדר תוכניות ממשלתיות למתן שירותים למפונים, המענה שניתן להם נפגע בין היתר בתחומים חשובים כגון חינוך ורווחה.

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 תרחיש שונים, הנקבעים על ידי גופי החירום, בין היתר גם בתחום ההיערכות לפינוי האוכלוסייה ולקליטתה. 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. זאת גם בהינתן שמצבי החירום עשויים להתממש באופן שונה מהמתוכנן.

מהממצאים עולה כי הרשויות המקומיות בקו העימות הדרומי לא היו ערוכות לפינוי תושבים בתרחיש מלחמתי בהיקפים ניכרים ומשמעותיים כפי שקרה בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. כל זאת בהתאם לכך שלא נכללו או נכללו חלקית בתוכניות הלאומיות לפינוי אוכלוסייה ולמענים שהרשויות שנבדקו הכינו לתרחיש הייחוס המלחמתי שהיה שחלקם לא כלל היערכות לפינוי תושבים כלל (אופקים

ואשקלון) וחלקם כלל היערכות לפינוי חלקי (שדרות והמועצות האזוריות חוף אשקלון ואשכול). הערים אופקים ואשקלון לא נכללו בתוכנית הלאומית "מרחק בטוח" לפינוי אוכלוסייה ולא נערכו כלל לפינוי אוכלוסייה אל מחוץ לתחומי העיר. העיר שדרות הנמצאת בטווח של 1.3 ק"מ מגבול רצועת עזה שאף היא לא נכללה בתוכנית "מרחק בטוח" נערכה להוצאת חלק מתושביה להתרעננות לזמן קצר ולא נערכה לפינוי לזמן ארוך ובהיקפים שפנו בפועל במלחמה. חלק מיישובי המועצות האזוריות אשכול וחוף אשקלון נכללו בתוכנית "מרחק בטוח", אולם מרבית היישובים לא נכללו בתוכנית והדבר פגע בהיערכות ובמוכנות של הרשויות. 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 עולה כי ההיערכות של הרשויות המקומיות שנבדקו הייתה חלקית ובלתי אחידה בנושאים הבאים: קביעת כוח האדם המיועד לשעת חירום והכשרתו (עיריות אופקים, אשקלון ושדרות והמועצה האזורית חוף אשקלון); ביצוע תרגילים לפינוי אוכלוסייה (עיריות אופקים, אשקלון ושדרות והמועצה האזורית חוף אשקלון); והכנת מאגרי מידע למצב חירום הכוללים את כלל הנתונים על תושביהן שיסייעו לרשויות לתפקד באופן תקין בשעת חירום (עיריות אופקים, אשקלון ושדרות והמועצות האזוריות אשכול וחוף אשקלון). המועצה האזורית אשכול הייתה מתורגלת, קבעה את מערך כוח האדם והכינה נהלים מפורטים ומאגר מידע מלא על התושבים ב-11 היישובים סמוכי הגדר שהיו מיועדים לפינוי.

בעת משבר לאומי, מצופה כי כלל הגופים הייעודיים לחירום יממשו באופן מלא אחר אחריותם בהתאם לייעודם. על 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 היישוב, בין שמקורו בפעולות איבה ובין שמקורו באסונות טבע או אחרים. בכלל זאת על צה"ל לבחון את הצורך בעדכון תרחישי הייחוס המלחמתיים ועל 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 עמידתו במשימה.

על הרשויות המקומיות לעדכן את תיקי החירום, התוכניות והנהלים שלהן לשעת חירום, לפעול מול תושביהן לגיבוש מאגר נתונים ייעודי לשעת חירום, לקבוע ולהכשיר את כוח האדם המיועד ולקיים תרגילים לתרחיש מלחמתי בתדירות מספקת, הכוללים פינוי תושבים אל מחוץ לתחומן.

מן הראוי שהתכנון לפינוי יביא בחשבון גם פינוי לטווח ארוך, כדי שיהיו בידי הרשויות המקומיות המפונות הכלים להמשיך ולספק שירותים לתושביהן המפונים לכל אורך שהותם מחוץ לתחומה של הרשות המקומית, ככל הנדרש, כדי להבטיח להם שגרת חיים מיטבית בשעת חירום.