

## פרק ג'

---

ההצרכנות אפינוי אולוסיה  
מרליוו מקוואיו  
מצפון האר

גופן הכותרת מעוצב בכתב ידו של סא"ל **סלמאן חבקה** ז"ל, אשר נפל בנובמבר 2023. סלמאן נולד וגדל בכפר יאנוח, התגייס לשריון ופיקד על גדוד 53. הוא היה מפקד למופת, אהב את חייליו ודאג להם.

---

# ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בצפון הארץ

## תקציר

### רקע

הרשויות המקומיות ממלאות תפקיד חיוני בהיערכות העורף לאירועי חירום ולטיפול בהם. על פי "תפיסת יסוד: המענה לאירועי חירום במרחב האזרחי של מדינת ישראל" של רשות החירום הלאומית (רח"ל), הרשות המקומית היא לבנת היסוד לטיפול בעורף בשעת חירום בשל הקשר הישיר והקבוע עם הציבור בתחומה, והיא אחראית להמשיך לדאוג ולספק לו את מרבית הצרכים והשירותים החיוניים בשעת חירום, לרבות למפונים מתחומה.

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, ועבור מועצות אזוריות - בתיק אב להפעלת הרשות המקומית בשעת חירום (מועצה אזורית), שעודכן לאחרונה בחודש פברואר 2024 (תיק האב). בתיק האב מרוכזות כלל המשימות והאחריות של הרשות המקומית, וזאת לפי חוקים, תקנות, החלטות ממשלה, נוהלי משק לשעת חירום (מל"ח), משימות ההתגוננות של פיקוד העורף (פקע"ר), החלטות צוות ההיגוי לנושא תפקידי הרשות המקומית שריכוז פקע"ר וכלל את הנהלים המשותפים וההסכמות שגובשו במהלך השנים. התיק מגדיר את המשימות העיקריות של הרשות בתחום ההיערכות לשעת חירום ואת אופן הטיפול באירוע חירום, ובהן היערכות לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה. על פי תורת הפס"ח (פינוי, סעד חללים) (נוהל משנת 2023 שפרסמה רשות פס"ח הפועלת במסגרת משרד הפנים, והיא משמשת גורם מרכזי בפינוי וסעד למפונים וכן בטיפול בחללים בשעת חירום), מתן מענה בשעת חירום לקליטת אוכלוסייה מפונה נועד לאפשר קיום אורח חיים וחיי משפחה תקינים ככל האפשר, לתקופה ממושכת, עד להחזרתה לביתה או עד למציאת פתרון שיקומי חלופי.

נתוני מפתח

|                                                                                                                  |                                                                                             |                                                                                           |                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| 6                                                                                                                | 14                                                                                          | כ-21,000                                                                                  | 56,535                                                                               |
| מספר היישובים שהתפנו מתוך 13 היישובים שבתחום המועצה האזורית <b>מבואות החרמון</b>                                 | מספר הקיבוצים שהתפנו מתוך 29 היישובים שבתחום המועצה האזורית <b>הגליל העליון</b>             | מספר התושבים שפונו מהעיר <b>קריית שמונה</b> , בלי שהייתה תוכנית פינוי (לפי נתוני העירייה) | מספר התושבים שהתפנו מהרשויות המקומיות בצפון הארץ שנבדקו (לפי נתוני הרשויות המקומיות) |
| 7                                                                                                                | 7                                                                                           | 9                                                                                         | 8                                                                                    |
| מספר הרשויות המקומיות שהכינו מענה לתרחישי הייחוס שקבע להם פיקוד העורף, מתוך 8 הרשויות המקומיות בצפון הארץ שנבדקו | מספר הרשויות המקומיות הכלולות בתוכנית "מרחק בטוח" מתוך 8 הרשויות המקומיות בצפון הארץ שנבדקו | מספר היישובים שהתפנו מתוך 22 היישובים שבתחום המועצה האזורית <b>מעלה יוסף</b>              | מספר היישובים שהתפנו מתוך 32 היישובים שבתחום המועצה האזורית <b>מטה אשר</b>           |

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2023 עד יולי 2024 בדק משרד מבקר המדינה את הפינוי והקליטה של המפונים מהיישובים בצפון הארץ. הביקורת נעשתה בשמונה רשויות מקומיות בצפון הארץ שפונו על פי החלטות ממשלה: עיריית קריית שמונה, המועצות המקומיות מטולה ושלומי, והמועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל (הרשויות המקומיות בצפון שנבדקו). פרק זה עוסק בהיערכות המוקדמת, לפני פרוץ המלחמה, של הרשויות המקומיות בצפון הארץ שפונו, בדגש על היערכותן לפינוי אוכלוסייה בשעת חירום. בדיקות השלמה נעשו ברשות החירום הלאומית (רח"ל) שבמשרד הביטחון, בפיקוד העורף (פקע"ר) ובמשרד הפנים.



## תמונת המצב העולה מן הביקורת



**תוכניות לפינוי אוכלוסייה** - במסגרת תוכנית "מרחק בטוח"<sup>1</sup> נקבע תרחיש לפינוי של כ-75% מתושבי היישובים הנמצאים במרחק של 0 - 5 ק"מ מגבול הצפון, ואולם נמצא כי העיר **קריית שמונה**, שבה מתגוררים כ-24,000 תושבים, לא נכללה בתוכנית זו.

בדוח מבקר המדינה משנת 2007 בנושא פינוי אוכלוסייה בעת מלחמת לבנון השנייה<sup>2</sup> (דוח מבקר המדינה מ-2007) מבקר המדינה התריע כי תוכניות הפינוי אינן ישימות וכי ראוי שבמסגרת היערכותן 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 תיעדוף סוגי האוכלוסיות המיועדות לפינוי והכנת מערך ממוחשב לניהול מעקב אחר הסטטוס של המתפנים (מי התפנה, מי נשאר ומי חזר לאחר שהתפנה) ולשמירת קשר עימם. הועלה 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 ברשויות שנבדקו בצפון הארץ** - אף שבדוח ביקורת המעקב משנת 2020 בנושא "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה)" (דוח ביקורת המעקב משנת 2020)<sup>3</sup> העיר מבקר המדינה כי נוכח פערי המיגון הקיימים **בקריית שמונה** ונוכח התרחיש של ירי רציף ומתמשך כפי שצופה צה"ל, על צה"ל - בשיתוף רח"ל ורשות פס"ח - להאיץ את התכנון וההיערכות לפינוי ולקליטה של תושבי **קריית שמונה**, עלה כי תרחיש הייחוס שהכין פקע"ר לעיריית **קריית שמונה** - היישוב הגדול ביותר הסמוך לגבול הצפון, המונה כ-24,000 תושבים, לא כלל מענה לפינוי אוכלוסיית העיר אל מחוץ לתחומה. יוצא אפוא שמשרד הביטחון וצה"ל, נמנעו מלהכין תוכנית לפינוי העיר **קריית שמונה**, למרות ניסיון העבר, היעדר המיגון לתושבים והצפי לירי רציף לכיוונה - הימנעות שהביאה לכשל בפינוי העיר.

<sup>1</sup> רא בקובץ דוחות זה בפרק "מהלך האירועים, הנורמות והגופים המבוקרים" הגדרות לתוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית ולתוכנית "מרחק בטוח" הלאומית. ההתייחסות בפרק זה לתוכנית "מרחק בטוח" היא לכל אחת מהתוכניות בהקשרים שבהם הן חופפות.

<sup>2</sup> מבקר המדינה, **דוחות מיוחדים - היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה** (2007), "פינוי אוכלוסייה בעת המלחמה", עמ' 535 - 553.

<sup>3</sup> מבקר המדינה, **דוח שנתי 70** (2020), "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב".

אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

**המענה הרשותי לתרחישי הייחוס ברשויות המקומיות שנבדקו בצפון הארץ** - כל הרשויות המקומיות שנבדקו הכינו מענה לתרחישי הייחוס שהציג להם צה"ל (פקע"ר), ובהם תרחיש למלחמה, לרבות איומים שבעטיים יכול שיידרש פינוי האוכלוסייה מחוץ לתחומן. תרחיש הייחוס למלחמה לעיריית **קריית שמונה** לא דרש כמענה פינוי אוכלוסיית העיר אל מחוץ לתחומה, ולכן העירייה לא הכינה מענה מתאים לפינוי התושבים מחוץ לתחומה. בשבע הרשויות המקומיות האחרות שנבדקו (המועצות המקומיות **מטולה** ו**שלומי** והמועצות האזוריות **הגליל העליון**, **מבואות החרמון**, **מטה אשר**, **מעלה יוסף** ו**מרום הגליל**) הרשויות המקומיות שנבדקו הכינו נהלים או תוכנית לפינוי אשר הגדירו את תפקידי הרשות המקומית בעת הפינוי ואת האוכלוסייה המיועדת לפינוי על פי תוכנית "מרחק בטוח". עם זאת, בחינת הנהלים מעלה כי רק המועצה האזורית **מרום הגליל** הגדירה את אופן הפעולה של המועצה ביעדי הקליטה ואת קשר הגומלין שלה עם הרשות הקולטת, ואילו יתר הרשויות המקומיות שנבדקו - המועצות המקומיות **מטולה** ו**שלומי** והמועצות האזוריות **הגליל העליון**, **מבואות החרמון**, **מטה אשר** ו**מעלה יוסף** לא פירטו בנהליהן את אופן פעולתן ביעדי הקליטה.

**היערכות כוח האדם לפינוי אוכלוסייה בשעת חירום** - המועצה המקומית **שלומי** והמועצות האזוריות **הגליל העליון**, **מבואות החרמון**, **מטה אשר**, **מעלה יוסף** ו**מרום הגליל** הגדירו בנהלים את הגורמים האחראים לטיפול בהליך הפינוי מטעם הרשות המקומית ואת האחראים מטעמן על הטיפול במפונים וקיימו הכשרות. עם זאת, ההכשרות לא היו במתכונת אחידה, ולא כללו בהכרח את כל בעלי התפקידים בהליך הפינוי. כאמור, עיריית **קריית שמונה** לא נכללה בתוכנית "מרחק בטוח", ועל כן לא קבעה את הגורמים האחראים לניהול הפינוי מטעמה, וממילא לא קיימה הכשרות לכך.

**מאגרי מידע ברשויות המקומיות לשעת חירום** - מאגרי הנתונים שהכינו הרשויות המקומיות המפונות שנבדקו - עיריית **קריית שמונה**, המועצות המקומיות **מטולה** ו**שלומי** והמועצות האזוריות **הגליל העליון**, **מבואות החרמון**, **מטה אשר**, **מעלה יוסף** ו**מרום הגליל** - מבוססים בעיקר על אוכלוסיות נזקקות המקבלות שירותי רווחה. ואולם מאגרים אלה לא כללו נתוני אוכלוסיות אחרות העשויות להזדקק לסיוע מיוחד כגון עולים חדשים.

**תרגילים לפינוי אוכלוסייה** - למרות סמיכותן של הרשויות המקומיות שנבדקו לגבול הצפון, ואף על פי שהמענים לתרחישי הייחוס (למעט זה של **קריית שמונה**) התייחסו גם לאפשרות של פינוי אוכלוסייה אל מחוץ ליישוב, התרגול של הפינוי בפועל במועצות האזוריות **הגליל העליון** ו**מבואות החרמון** היה חלקי בלבד ולא הקיף את כלל התושבים או היישובים; התרגול ב**מטולה**, **מטה אשר** ו**מרום הגליל** לא כלל פינוי בפועל, אלא רק תרגול של שלבי הפינוי; התרגול ב**שלומי** ו**בקריית שמונה** התייחס רק לאוכלוסיות מסוימות כגון אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים ותלמידים. יש לציין שאף שהתרגילים שבוצעו לא דימו את המציאות שנוצרה בצפון בעקבות מלחמת חרבות ברזל, התרגול סייע לרשויות להתמודד עם המציאות שנכפתה.



**תיק חירום רשתי** - לשמונת הרשויות המקומיות שנבדקו - עריית **קריית שמונה**, המועצות המקומיות **מטולה** ו**שלומי** והמועצות האזוריות **הגליל העליון**, **מבואות החרמון**, **מטה אשר**, **מעלה יוסף** ו**מרום הגליל** - היה קודם לפרוץ המלחמה תיק חירום רשתי הכולל תוכניות ונהלים לפעילות מכלול האוכלוסייה בשעת חירום.

## עיקרי המלצות הביקורת

על צה"ל לבחון הצורך לעדכן את תרחישי הייחוס המלחמתיים של הרשויות המקומיות בצפון הארץ הסמוכות לגבול הצפון ולהתאימם לאיומים הצפויים על סמך לקחי מלחמת חרבות ברזל. בהמשך לכך וכן על סמך תרחישי ייחוס לאירועי חירום שאינם מלחמתיים על רח"ל וצה"ל לבחון הצורך בעדכון התוכניות למוכנות לאומית לפינוי וקליטת אוכלוסייה. כמו כן רח"ל להעביר את התוכניות לאישור הממשלה.

על בסיס לקחי מלחמת חרבות ברזל על הרשויות המקומיות שהמענה שלהן לתרחישי הייחוס שנקבעו עבורן כולל פינוי בתחום הרשות בלבד, כדוגמת **קריית שמונה**, להתאים את נוהלי הפינוי שלהן גם לפינוי אל מחוץ לתחום הרשות למקרה של התרחשות אירוע חירום בלתי צפוי שיחייב זאת.

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 ולאשרן מול צה"ל.

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.

מומלץ כי פקע"ר יגדיר מתכונת אחידה ומחייבת להכשרת כוח האדם הייעודי למצבי חירום בכלל, ולאלו המיועדים להליך הפינוי בפרט ולשקול גיבוש מפתח של יחס תושבים לבעל תפקיד העוסק בפינוי בעת חירום.

כחלק מהפקת הלקחים ממלחמת חרבות ברזל, על משרד הפנים בשיתוף פקע"ר לסייע לרשויות המקומיות ולהנחותן בגיבוש ובניהול של מאגר נתונים ייעודי לשעת חירום לגבי תושביהן. מאגר זה יאפשר, בין היתר, הן לרשות מקומית מפונה והן לרשות מקומית קולטת וכן לגורמי השלטון המרכזי

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

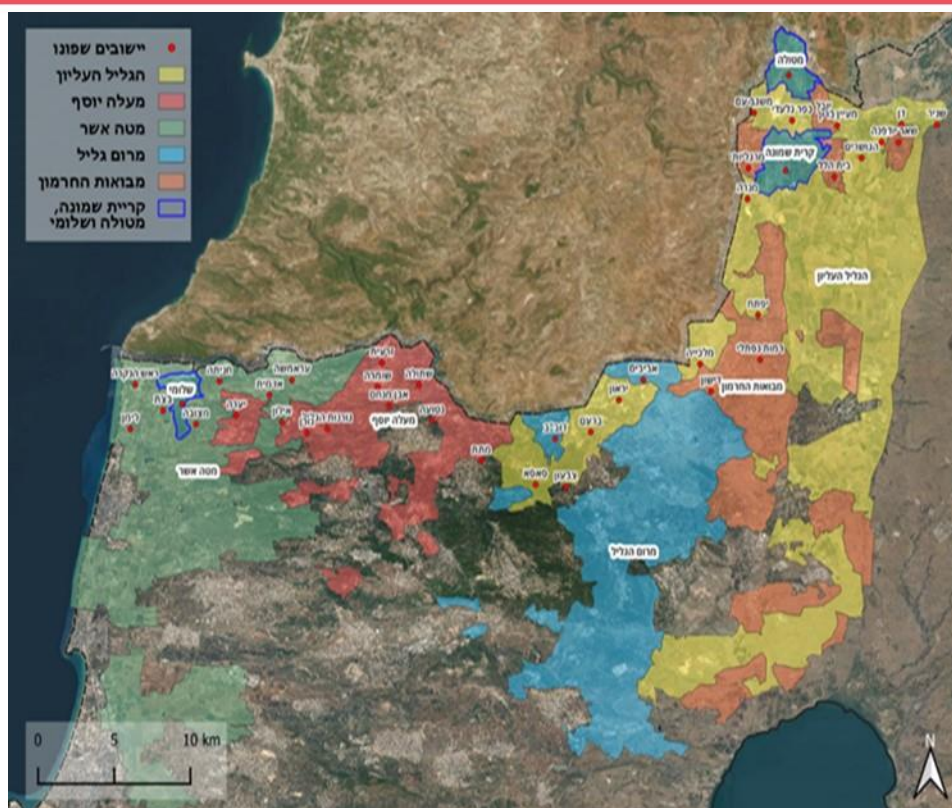
פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות  
ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בצפון הארץ

לקבל מידע נגיש וחיוני לצורך טיפול בתושבי הרשות המקומית המפונה. היערכות מבעוד מועד כאמור נדרשת גם משום שלפי חוק הגנת הפרטיות יש לרשום מאגרי מידע כאמור, והליך הרישום דורש זמן.



נוכח הפערים שהועלו בביקורת בנושא קיום תרגילים לפינוי אוכלוסייה, על הרשויות המקומיות לזום תרגילים לפינוי אוכלוסייה שיקיפו גם את הליך הפינוי אל מחוץ לתחומי היישוב, בין בשל אירוע מלחמה ובין בשל אירוע חירום אזרחי. על פקע"ר לפעול בשיתוף משרד הפנים בקרב רשויות מקומיות כדי לוודא כי הן מקיימות את התרגילים לפינוי בהיקפים הנדרשים ובתדירות המתאימה, כנדרש לצורך מוכנותן לסוגי האיומים הספציפיים שעימם הם מתמודדים.

## הרשויות המקומיות המפונות והיישובים במועצות האזוריות בצפון הארץ שפונו



המקור: מפת אורתופוטו (צילומי אוויר 2023) של המרכז למיפוי ישראל, שכבת גבולות שיפוט של משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## סיכום

קיימת חובה ראשונה במעלה להתארגנות מקדימה ולהיערכות של הרשויות המקומיות לשעת חירום על ידי בדיקת מוכנותן, הכשרת כוח אדם ייעודי בהן, ותרגולן לפי תרחישים שונים הנקבעים על ידי גופי החירום, בין היתר גם בתחום ההיערכות לפינוי ולקליטתה של האוכלוסייה.

אף שבדוח ביקורת המעקב משנת 2020 בנושא "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות"<sup>4</sup> העיר מבקר המדינה כי נוכח פערי המיגון הקיימים **בקריית שמונה** ונוכח התרחיש של ירי רציף ומתמשך כפי שצופה צה"ל, על צה"ל - בשיתוף רח"ל ורשות פס"ח - להאיץ את התכנון וההיערכות לפינוי ולקליטה של תושבי **קריית שמונה**, עלה כי תרחיש הייחוס שהכין פקע"ר לעיריית **קריית שמונה** - היישוב הגדול ביותר הסמוך לגבול הצפון, המונה כ-24,000 תושבים, לא כלל מענה לפינוי אוכלוסיית העיר אל מחוץ לתחומה ועל כן העירייה לא נערכה לתרחיש של פינוי כולל. שבע מתוך שמונה הרשויות המקומיות שנבדקו בגבול הצפון (שתי המועצות המקומיות **מטולה** ו**שלומי** וחמש המועצות האזוריות **הגליל העליון**, **מבואות החרמון**, **מטה אשר**, **מעלה יוסף** ו**מרום הגליל**) הכינו מענה לתרחיש הייחוס שקבע להם פקע"ר, שכללו תרחיש למלחמה ופינוי יישובים שלמים אל מחוץ לתחום הרשות. שבע רשויות אלו קבעו את כוח האדם המיועד לשעת חירום, הכשירו אותו, תרגלו באופן חלקי את תוכניות הפינוי והכינו מאגרי מידע על האוכלוסייה. עם זאת, ההיערכות בכל התחומים הייתה חלקית ובלתי אחידה: הרשויות המקומיות הגדירו בנהלים את הגורמים האחראים לטיפול בהליך הפינוי מטעמן ואת האחראים מטעמן על הטיפול במפונים אולם ההכשרות שבוצעו לא כללו בהכרח את כל בעלי התפקידים בהליך הפינוי; התרגול של הפינוי בפועל היה חלקי בלבד ולא הקיף את כלל התושבים או היישובים (במועצות האזוריות **הגליל העליון** ו**מבואות החרמון**); התרגיל לא כלל פינוי בפועל, אלא רק תרגול של שלבי הפינוי (המועצה המקומית **מטולה**, המועצות האזוריות **מטה אשר** ו**מרום הגליל**) או שהוא התייחס רק לאוכלוסיות מסוימות (המועצה המקומית **שלומי** ועיריית **קריית שמונה**).

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 הישוב, בין שמקורו בפעולות איבה ובין שמקורו באסונות טבע או אחרים. בכלל זאת, על רח"ל וצה"ל לבחון הצורך בעדכון תרחיש הייחוס למקרי חירום ולפעול לעדכון תוכניות ההיערכות לחירום והמענים הנדרשים בהתאם. בד בבד 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.

על הרשויות המקומיות לעדכן את תיקי החירום, התוכניות והנהלים שלהן לשעת חירום, לפעול לגיבוש מאגרי נתונים כלליים ופרטניים ייעודיים למתן סיוע ושירותים בשעת חירום לתושביהן ולקבוע ולהכשיר את כוח האדם המיועד ולתרגל בפועל את תרחיש הפינוי לרבות פינוי מחוץ ליישובים.

מבקר המדינה, **דוח שנתי 70** (2020), "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב".