

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

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 (להלן - 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.

פעולות הביקורת

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

נתונים על הרשויות המקומיות שפנו בצפון הארץ ונבדקו בביקורת

רקע כללי

להלן נתונים על הרשויות המקומיות שפנו בצפון הארץ, במרחב קו הגבול עם לבנון (להלן גם גבול הצפון) ונבדקו בביקורת¹:

קריית שמונה: העיר שוכנת באצבע הגליל, והיא העיר הצפונית ביותר בישראל. בשל מיקומה וגודלה היא משמשת כמרכז אזורי ליישובי הסביבה בשירותי הבריאות ובתחומי התעשייה, העסקים והמסחר. שטח העיר כ-14.4 קמ"ר, ועל פי נתוני העירייה מתגוררים בה כ-24,000 תושבים. העיר נמצאת בטווח של 2 - 3 ק"מ מגבול הצפון. בתפקיד ראש העיר מכהן מר אביחי שטרן, מאוקטובר 2018.

המועצה המקומית מטולה: שוכנת בגליל העליון, והיא היישוב הצפוני ביותר בישראל. המועצה נמצאת בטווח של 0 - 2 ק"מ מגבול הצפון, שמקיף אותה ממזרח, מצפון וממערב. שטחה הוא 9.4 קמ"ר, ועל פי נתוני המועצה מתגוררים בה כ-2,300 תושבים. בתפקיד ראש המועצה מכהן מר דוד אזולאי, מיולי 2015.

¹ על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) לסוף שנת 2022; הלמ"ס, קובץ רשויות 2022.

המועצה המקומית שלומי: שוכנת בגליל המערבי ושטחה 5.85 קמ"ר. היא נמצאת בטווח של 0 - 2 ק"מ מגבול הצפון, ועל פי נתוני המועצה מתגוררים בה כ-8,650 תושבים. בתפקיד ראש המועצה מכהן מר גבי נעמן מאוקטובר 1999 ברצף.

המועצה האזורית הגליל העליון: שוכנת בגליל העליון ובעמק החולה, בקצה הצפוני-מזרחי של מדינת ישראל. שטחה 296 קמ"ר, ועל פי נתוני המועצה מתגוררים בה כ-21,800 תושבים ב-29 קיבוצים. תשעה מהקיבוצים נמצאים בטווח של 0 - 2 ק"מ מגבול הצפון, וחמישה מהם בטווח של 2 - 4 ק"מ מהגבול. בתפקיד ראש המועצה כיהן מר גיורא זלץ² מדצמבר 2012 עד פברואר 2025, מועד בחירתו של ראש המועצה החדש, מר אסף לנגלבן.

המועצה האזורית מבואות החרמון: שוכנת בגליל העליון ובאצבע הגליל, בין צפון הכינרת לגבול הצפון. שטחה 134.8 קמ"ר, ומתגוררים בה כ-8,900 תושבים ב-11 מושבים ושני יישובים קהילתיים. שלושה יישובים נמצאים בטווח של 0 - 2 ק"מ מגבול לבנון, ושלושה אחרים בטווח של 2 - 4 ק"מ מגבול הצפון. בתפקיד ראש המועצה מכהן מר בני בן מובחר מדצמבר 2002.

המועצה האזורית מטה אשר: שוכנת בגליל המערבי, שטחה 215.5 קמ"ר, ועל פי נתוני המועצה מתגוררים בה 31,600 תושבים ב-32 יישובים: 18 קיבוצים, תשעה מושבים, שני יישובים קהילתיים, כפר שיתופי אחד, כפר בדואי אחד וכפר ערבי אחד. חמישה מהיישובים נמצאים בטווח של 0 - 2 ק"מ מגבול הצפון, ושלושה יישובים בטווח של 2 - 5 ק"מ מהגבול. בתפקיד ראש המועצה מכהן מר משה דוידוביץ מדצמבר 2018.

המועצה האזורית מעלה יוסף: שוכנת בגליל המערבי, שטחה 93.2 קמ"ר, ועל פי נתוני המועצה מתגוררים בה כ-12,500 תושבים ב-22 מושבים ויישובים קהילתיים: 16 מושבים ושישה יישובים קהילתיים. שישה יישובים נמצאים בטווח של 0 - 2 ק"מ מגבול הצפון, ושלושה נוספים בטווח של 2 - 3.5 ק"מ מהגבול. בתפקיד ראש המועצה מכהן מר שמעון גואטה מדצמבר 2012.

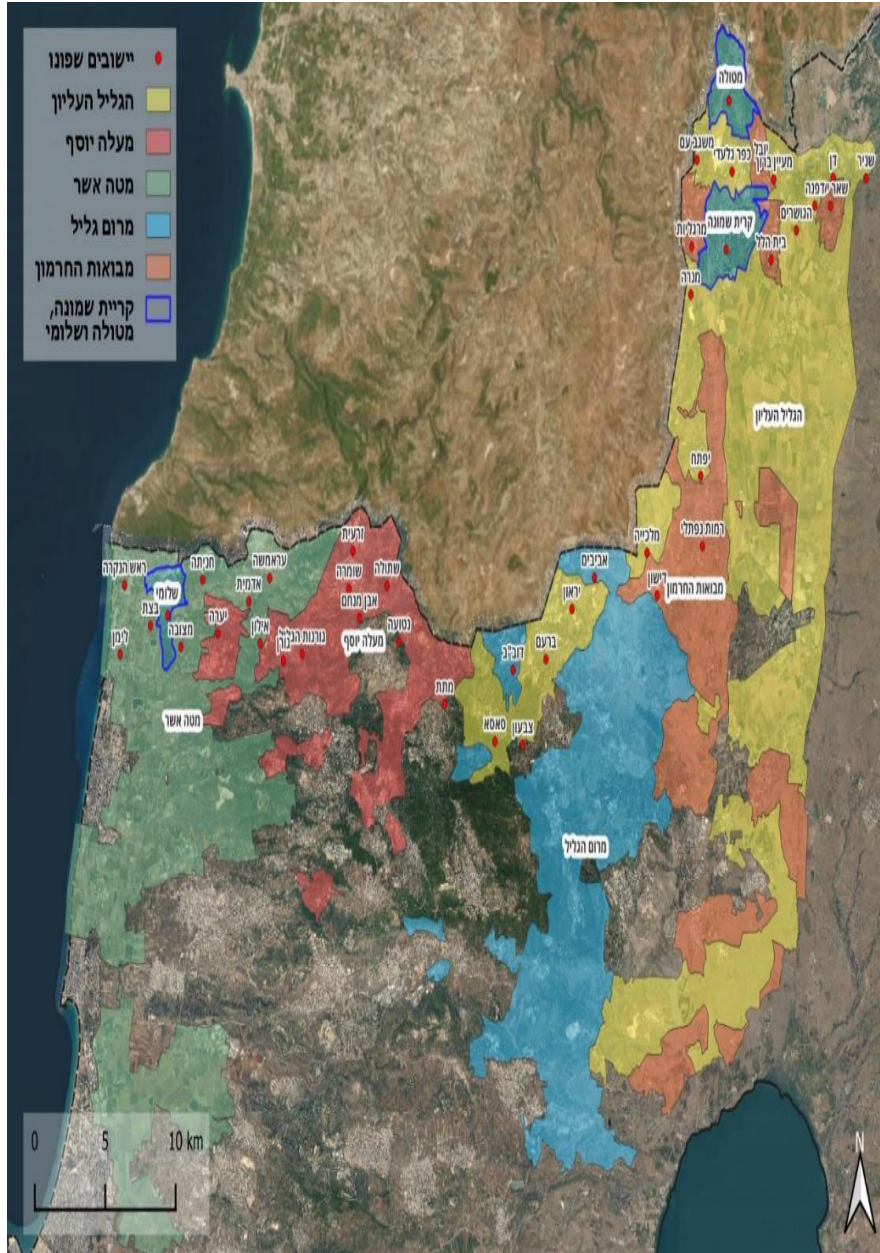
המועצה האזורית מרום הגליל: שוכנת בגבול הצפון. שטחה 178 קמ"ר, ועל פי נתוני המועצה מתגוררים בה כ-16,200 תושבים ב-24 יישובים: 16 מושבים, חמישה יישובים קהילתיים, קיבוץ אחד, כפר דרוזי אחד וכפר צ'רקסי אחד. שניים מהיישובים נמצאים בטווח של 0 - 2 ק"מ מגבול הצפון. בתפקיד ראש המועצה מכהן מר עמית סופר מינואר 2009.

² מר גיורא זלץ לא התמודד בבחירות לראשות המועצה בשנת 2025.

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

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

מפה 1ג: הרשויות המקומיות המפונות והיישובים במועצות האזוריות בצפון שפונו



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

בלוחות שלהלן נתונים כלליים על הרשויות המקומיות המפונות שנבדקו בביקורת.

לוח ג1 : הרשויות המקומיות שפנו בצפון הארץ- נתונים כלליים, לפי הידוע במועד הביקורת (אמצע 2024)

המועצה האזורית מרום הגליל	המועצה האזורית מעלה יוסף	המועצה האזורית מטה אשר	המועצה האזורית מבואות החרמון	המועצה האזורית הגליל העליון	המועצה המקומית שלומי	המועצה המקומית מטולה	עיריית קריית שמונה	
16,200	12,500	31,600	8,900	21,800	8,650	2,300	24,000	מספר התושבים (בקירוב, לפי נתוני הרשויות המקומיות)
5	7	7	7	7	6	7	5	האשכול החברתי- כלכלי*
2	2	3	1	1	3	1	1	אשכול פריפריאליות**
2 מתוך 24	9 מתוך 22	8 מתוך 32	6 מתוך 13	14 מתוך 29	לא רלוונטי	לא רלוונטי	לא רלוונטי	במועצות האזוריות: מספר היישובים שפנו לפי החלטות הממשלה, מתוך כלל יישובי המועצה
902 (6%)	3,265 (26%)	8,748 (45%)	4,128 (46%)	8,710 (40%)	7,500 (87%)	2,282 (100%)	21,000 (88%)	מספר המפונים הכולל (לפי נתוני הרשויות המקומיות) (השיעור מסך תושבי הרשות)
1,118	4,511	8,887	3,945	9,416	8,633	1,890	24,939	מספר המפונים הכולל (לפי נתוני מערכת "יחד" לסוף אוקטובר 2023)***
1,728	297	3,912	2,000	4,241	2,500	1,868	9,800	מספר המפונים בקהילה (לפי נתוני הרשויות המקומיות למחצית הראשונה 2024)

מספר המתפנים עצמאית, או המתפנים טרם החלטת הממשלה על פינוי (לפי נתוני הרשויות המקומיות)	עיריית קריית שמונה	המועצה המקומית מטולה	המועצה המקומית שלומי	המועצה האזורית הגליל העליון	המועצה האזורית מבואות החרמון	המועצה האזורית מטה אשר	המועצה האזורית מעלה יוסף	המועצה האזורית מרום הגליל
מספר המתפנים עצמאית, או המתפנים טרם החלטת הממשלה על פינוי (לפי נתוני הרשויות המקומיות)	10,000 ³	אין נתון מספרי	אין נתון מספרי	45,700	אין נתון מספרי	5,564	297	27 משפחות
מספר התלמידים במסגרות חינוך שפנו (לפי נתוני משרד החינוך)	5,740	350	2,305	2,634	860	2,576	1,014	271
מספר התושבים שפנו שקיבלו שירותי רווחה טרם המלחמה (לפי נתוני הרשויות המקומיות)	3,500	127	-	3,200	1,754	270	-	66

על פי נתוני הלמ"ס, הרשויות המקומיות, מערכת "יחד", ונתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* **אשכול חברתי-כלכלי** - אשכול הרשות המקומית מוגדר על ידי הלמ"ס כדירוג הרמה הכלכלית-חברתית לפי פרסומי הלמ"ס. הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם בן עשר דרגות (אשכולות) לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסיותיהן. אשכול 10 הוא הגבוה ביותר. מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת, המתייחס לשנת 2021.

** **אשכול פריפריאליות** - 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 ביותר של המדד מציין את היישוב הפריפריאלי ביותר, והערך הגבוה - את היישוב המרכזי ביותר. מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת, המתייחס לשנת 2020.

*** **מערכת יחד** - מערכת יחד היא מערכת ממוחשבת לניהול המידע על מפונים ומתפנים. המערכת פותחה על ידי מערך הדיגיטל בהנחיית מנכ"ל משרד ראש הממשלה, במטרה לתת למוסדות המדינה מידע על המפונים ועל צורכיהם. החלה לפעול בסוף אוקטובר 2023, וכללה בתחילה מידע חלקי בלבד, שהתבסס רק על שאלונים שמולאו על ידי המפונים והמתפנים שחפצו בכך. תהליך הפיתוח והשדרוג נמשך מספר חודשים שבהם דויקו וטויבו הנתונים על אודות המפונים (ראו בקובץ דוחות זה בפרק על "ניהול המידע בקשר לטיפול במפונים במלחמת חרבות ברזל").

3 המספר המערך של התושבים שהתפנו עוד טרם החלטת הממשלה על פינוי קריית שמונה

4 תושבי 15 יישובים פונו באופן עצמאי, לתקופה קצרה, לפי יוזמת המועצה האזורית הגליל העליון: גונן, כפר בלום, כפר סאלד, להבות הבשן, נאות מרדכי, עמיר, שדה נחמיה, שמיר, איילת השחר, גדות, חולתה, כפר הנשיא, מחניים, עמידר, קדרים.

לוח ג2: הרשויות המקומיות שפוננו בצפון הארץ ויעדי הקליטה - נתונים כלליים, על פי הידוע במועד הביקורת (אמצע 2024)

מספר אתרי הקליטה (מתקני אירוח ⁵)	הרשות המקומית הקולטת בפועל	הרשות המקומית או היישוב הקולטים בפינוי לפי תוכנית "מרחק בטוח"	מועד ההחלטה הרשמית על הפינוי	המרחק מגבול הצפון בק"מ	הרשות המקומית (היישוב)
בימים הראשונים 184 מתקני אירוח ובהמשך 271 מתקני אירוח	יותר מ-30 רשויות מקומיות בכל הארץ ובהן אלו: עיריות: אילת, הרצליה, חיפה, נתניה, טבריה, ירושלים, רמת גן, תל אביב-יפו; מועצות אזוריות: גולן, עמק הירדן, הגליל התחתון	קריית שמונה לא הייתה כלולה בתוכנית	20.10.23	2 - 3	עיריית קריית שמונה
10 מתקני אירוח	עיריית טבריה ויישובים במועצה האזורית עמק הירדן	נתניה	*16.10.23	0 - 2	המועצה המקומית מטולה
25 מתקני אירוח	עיריות חיפה, טבריה, ירושלים	ירושלים	*16.10.23	0 - 2	המועצה המקומית שלומי

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

אלול התשפ"ה ■ ספטמבר 2025

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

מספר אתרי הקליטה (מתקני אירוח ⁵)	הרשות המקומית הקולטת בפועל	הרשות המקומית או היישוב הקולטים בפינוי לפי תוכנית "מרחק בטוח"	מועד ההחלטה הרשמית על הפינוי	המרחק מגבול הצפון בק"מ	הרשות המקומית (היישוב)
כ-20 מתקני אירוח	עיריות: טבריה, חיפה; מועצות אזוריות: מגילות, עמק הירדן	עיריות: נס ציונה, ראשון לציון, רחובות; מועצות אזוריות: מגידו, עמק הירדן, עמק יזרעאל, המעיינות	*16.10.23	2 - 0	המועצה האזורית הגליל העליון (דפנה, מעייץ ברוך, כפר גלעדי, משגב עם, מנרה, יפתח, מלכיה, יראון וברעם)
			**22.10.23	3 - 2	(שניר, דן, הגושרים, סאסא, וצבעון)
10 אתרים	עיריות: טבריה, צפת; מועצות אזוריות: עמק הירדן, הגליל התחתון, עמק יזרעאל	המועצה המקומית פרדס חנה - כרכור; עיריית חדרה; מועצות אזוריות: מנשה, חוף הכרמל	*16.10.23	2 - 0	המועצה האזורית מבואות החרמון (מרגליות, כפר יובל, ודישון)
			**22.10.23	3 - 2	(בית הילל, שאר ישוב, רמות נפתלי)
15 מתקני אירוח	עיריות: טבריה, עכו, תל אביב-יפו; מועצות אזוריות: גלבע, מטה אשר ⁶ , מרום הגליל, עמק המעיינות, עמק יזרעאל, רמת הנגב	מועצות אזוריות: מנשה, עמק חפר	*16.10.23	2 - 0	המועצה האזורית מטה אשר (אדמית, חניתה, בצת, עראמשה, ראש הנקרה)
			**22.10.23	3 - 2	(אילון, לימן, מצובה)

⁶ תושבי המועצה האזורית מטה אשר התפנו ליישובים עורפיים יותר בתחומה (כפר מסריק, לוחמי הגטאות, רגבה, שבי ציון).

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

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

מספר אתרי הקליטה (מתקני אירוח ⁵)	הרשות המקומית הקולטת בפועל	הרשות המקומית או היישוב הקולטים בפינוי לפי תוכנית "מרחק בטוח"	מועד ההחלטה הרשמית על הפינוי	המרחק מגבול הצפון בק"מ	הרשות המקומית (היישוב)
23 מתקני אירוח	עיריות : אילת, טבריה, נוף הגליל, נתניה, תל אביב-יפו ; מועצות מקומיות : זיכרון יעקב, יסוד המעלה, מגדל ; מועצות אזוריות : עמק הירדן, הגליל התחתון	המועצה האזורית שומרון	*16.10.23	2 - 0	המועצה האזורית מעלה יוסף (זרעית, שתולה, מתת, נטועה, יערה, שומרה) (אבן מנחם, גורן, גורנות הגליל)
			**22.10.23	3 - 2	
10 מתקני אירוח	עיריות : טבריה, תל אביב-יפו ; המועצה המקומית יסוד המעלה ; המועצה האזורית הגליל התחתון	הוד השרון	*16.10.23	2 - 0	המועצה האזורית מרום הגליל (אביבים, דובב)

על פי נתוני הרשויות המקומיות והחלטות הממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* החלטת הממשלה 975, שבמסגרתה אושרה בדיעבד החלטת שר הביטחון מ-16.10.23 לפנות את האוכלוסייה המתגוררת במרחק של עד 2 ק"מ מגבול לבנון.

** החלטת הממשלה 975 לפינוי יישובים במרחק 2 - 5 ק"מ מהגבול. בסופו של דבר, משרד הביטחון הוציא ב-22.10.23 הוראת הפעלה מבצעית לפינוי יישובים בטווח של 2 - 3 ק"מ מגבול הצפון.

היערכות רשויות מקומיות שפנו לשעת חירום

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, ועבור מועצות אזוריות - בתיק אב להפעלת הרשות המקומית בשעת חירום (מועצה אזורית), שעודכן לאחרונה בחודש פברואר 2024 (להלן - תיק האב).

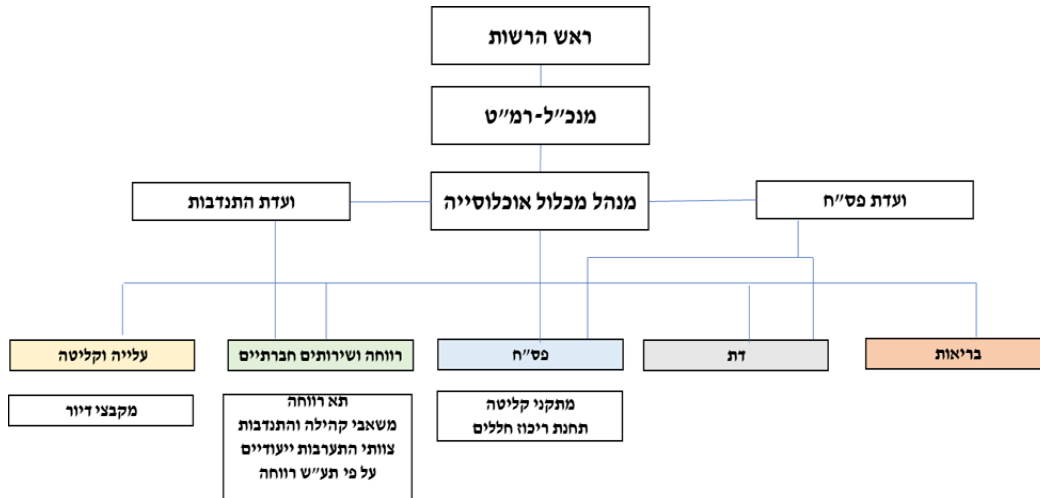
בתיק האב נקבע כי בזמן חירום תפעל הרשות המקומית באמצעות מטה החירום, שבראשו עומד ראש הרשות, שיתפקד כגוף השליטה והביצוע שלה. אגפי הרשות יאוגדו ויפעלו בשישה מכלולים: טיפול באוכלוסייה; חינוך; מידע לציבור; הנדסה ותשתיות; לוגיסטיקה ותפעול; מינהל כללי. מבנה המכלולים מהווה מודל לשעת חירום, ואולם כיוון שהמכלולים אינם קיימים בעת שגרה, מתחייבת התאמה בין מודל זה לבין מבנה הרשות בעת שגרה. להלן יוצג תרשים המתאר את המבנה הארגוני לשעת חירום ברשות המקומית.

מכלול הטיפול באוכלוסייה מאגד את המחלקות והשירותים המוניציפליים העוסקים באוכלוסייה ובקהילה⁷. תפקיד מכלול הטיפול באוכלוסייה הוא לטפל בצרכים הדחופים של האוכלוסייה בתחום הרווחה, הבריאות, הדת, פינוי אוכלוסייה וטיפול בחללים. בהתאם לכך מחולק המכלול לארבעה תאים בנושאים האמורים 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 באוכלוסייה⁸.

⁷ תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום, מעודכן ליוני 2021.

⁸ על פי תיק האב ומסמך מנחה למנהל מכלול הטיפול באוכלוסייה שגיבש משרד הרווחה ב-2016.

תרשים 1: המבנה הארגוני של מכלול הטיפול באוכלוסייה



על פי תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום (מעודכן ליוני 2021), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

המענה הרשותי לתרחישי הייחוס ברשויות המקומיות שנבדקו בצפון הארץ

בשנים האחרונות 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. אחד מתפקידי רשות החירום הלאומית (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, והוא משמש כבסיס 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 ייחוס.

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 במצב של מלחמה כוללת או עימות מוגבל מקיפים ירי רקטות וטילים, חדירת כלי טיס וכן אירוע הרס קונבנציונלי במתאר מלחמה, הכולל אירוע של הרס מבנה או חלק ממנו כתוצאה מפגיעה במבנה או באזור בנוי - פגיעה בעוצמה כזו שעלולה לגרום להרס רב באזור הפגיעה. עוד נקבעו בתיק האב תרחישים של פיגועי טרור קונבנציונליים ובלתי קונבנציונליים. על כל פנים, בכלל התרחישים מדובר בפגיעה ממוקדת באזור מסוים המוגבלת בזמן.

בתיק האב נקבע כי תרחיש הייחוס המלחמתי (המוגדר על ידי צה"ל) ותרחיש הייחוס המל"חי (המשקי הלאומי, המוגדר על ידי רח"ל) הם הבסיס לתכנון המענה הרשותי לשעת חירום. במסגרת ההיערכות של

הרשות המקומית לשעת חירום ולאור האיומים שהוגדרו בעת שגרה, הרשות תקבל את תרחיש הייחוס המלחמתי מפקע"ר 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.

עוד נקבע בתיק האב כי במסגרת המענה לתרחיש 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 לפי תיק האב אינו מתייחס לאפשרות של פינוי התושבים אל מחוץ לתחומי הרשות.

תרחישי הייחוס למלחמה 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.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2025, כי עוד טרם המלחמה קודמה תוכנית על ידי פקע"ר ונבנו תוכניות מענה על ידי הרשויות המקומיות לתרחיש הייחוס המל"חי של רח"ל. עוד צוין כי ביחס לתרחיש פינוי, פקע"ר נערך לפינוי אוכלוסייה בהתאם לתוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית⁹.

לוח ג3: נתונים על המענים לתרחיש הייחוס למלחמה שהכינו 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 המענה לתרחיש כלל צורך לפנות תושבים אל מחוץ לתחום הרשות?
עיריית קריית שמונה	כן	כן, מאי 2022	לא, רק בתחום העיר
המועצה המקומית מטולה	כן	כן	כן

⁹ ראו בקובץ דוחות זה בפרק על "מהלך האירועים, הנורמות והגופים המבוקרים" הגדרות לתוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית ולתוכנית "מרחק בטוח" הלאומית. ההתייחסות בפרק זה לתוכנית "מרחק בטוח" היא כל אחת מהתוכניות בהקשרים בהם הן חופפות.

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

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

הרשות המקומית	האם בין תרחישי הייחוס שנקבעו לרשות נכלל תרחיש מלחמה*?	האם הרשות הכינה מענה רשמי לתרחיש מלחמה ומהו מועד העדכון האחרון?	האם המענה לתרחיש כלל צורך לפנות תושבים אל מחוץ לתחום הרשות?
המועצה המקומית שלומי	כן	כן, אפריל 2023	כן
המועצה האזורית הגליל העליון	כן	כן, פברואר 2023	כן
המועצה האזורית מבואות החרמון	כן	כן, מאי 2023	כן
המועצה האזורית מטה אשר	כן	כן, מאי 2023	כן
המועצה האזורית מעלה יוסף	כן	כן, 2018	כן
המועצה האזורית מרום הגליל	כן	כן, יולי 2022	כן

על פי נתוני הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* בתרחישי הייחוס למלחמה הועלה גם איום של חדירת אויב מהגבול ופגיעה באזרחים, וזאת בשל סמיכות היישובים לגבול.

כפי שעולה מהלוח, כל הרשויות המקומיות שנבדקו הכינו מענה לתרחישי הייחוס שהציג להם צה"ל (פקע"ר), ובהם תרחיש של מלחמה. תרחיש הייחוס למלחמה לעיריית קריית שמונה - היישוב הגדול ביותר הסמוך לגבול הצפון, המונה כ-24,000 תושבים - לא דרש כמענה פינוי של אוכלוסיית העיר אל מחוץ לתחומה. אשר לשאר שבע הרשויות המקומיות שנבדקו (המועצות המקומיות מטולה ושלומי והמועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל), תרחישי הייחוס כללו איומים שבעטיים יכול שיידרש לפנות את האוכלוסייה מחוץ לתחומן, והרשויות המקומיות הכינו לכך מענה.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו ממרץ 2025 (להלן - תשובת מרכז השלטון המקומי) כי "תכנית הצפון לפינוי מוקדם לא כללה את העיר קריית שמונה (מתוך הערכת מצב שגויה... שערים בסדר גודל משמעותי של תושבים לא יפוננו) ולכן העירייה לא נערכה לפינוי".

רח"ל מסרה בתשובתה כי פינוי ערים בכלל ופינוי קריית שמונה בפרט לא הופיע בתוכניות הפינוי הקיימות.

בדוח "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב" משנת 2020 (להלן - דוח ביקורת המעקב מ-2020) העיר משרד מבקר המדינה, כי יש לסיים את התכנון לפינוי קריית שמונה מבעוד מועד ולא להמתין לשעת הצורך כדי שהביצוע, אם יידרש, יהיה מיטבי, וכי 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.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ההימנעות של משרד הביטחון וצה"ל, מלהכין תוכנית לפינוי העיר קריית שמונה, למרות ניסיון העבר, היעדר המיגון לתושבים והצפי לירי רציף לכיוונה - הביאה לכשל בפינוי העיר¹⁰.

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 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.

רח"ל מסרה בתשובתה כי "על מנת שרח"ל תוכל לעדכן את תרחיש הייחוס, על הגורם המוסמך (צה"ל) לעדכן את התרחיש אז רח"ל תוכל לגזור ממנו את המענה הנדרש בהיבט משק ורציפות תפקוד".

צה"ל מסר בתשובתו כי נכון למועד התשובה מבוצעת עבודה לתיקוף תוכנית "מרחק בטוח" ותרחיש הייחוס לעורף, ובסיום העבודה יוצגו מודל הנזק ותוכנית פינוי לרשויות.

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 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 (תבנית לתיק החירום העירוני).

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

¹⁰ ראו בקובץ דוחות זה בפרק על "פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים".

לוח ג4: תיק חירום, תוכניות ונהלים ברשויות המקומיות שנבדקו

הרשות המקומית	האם הרשות הכינה תיק חירום רשומי?	האם התיק כולל תוכניות ונהלים למכלול אוכלוסייה?	האם התיק כולל תוכנית מענה לתרחישים לפינוי אוכלוסייה בשעת חירום (בפרק ד' בתיק החירום הרשומי)?
עיריית קריית שמונה	כן	כן	4% מהתושבים, בתוך העיר
המועצה המקומית מטולה	כן	כן	כן
המועצה המקומית שלומי	כן	כן	כן
המועצה האזורית הגליל העליון	כן	כן	כן
המועצה האזורית מבואות החרמון	כן	כן	כן
המועצה האזורית מטה אשר	כן	כן	כן
המועצה האזורית מעלה יוסף	כן	כן	כן
המועצה האזורית מרום הגליל	כן	כן	כן

על פי נתוני הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי לשמונה הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית קריית שמונה, המועצות המקומיות מטולה ושלומי והמועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל - היה קודם לפרוץ המלחמה תיק חירום רשומי הכולל תוכניות ונהלים לפעילות מכלול האוכלוסייה בשעת חירום. כאמור, לשבע מרשויות אלה הייתה תוכנית לפינוי תושביה בשעת חירום, ולקריית שמונה לא הוכנה תוכנית לפינוי התושבים אל מחוץ לעיר.

תוכניות לפינוי אוכלוסייה ברשויות שנבדקו

בתיק האב נקבעו תפקידי הרשות המקומית בהיערכות לשעת חירום. אחד מעיקרי המשימות של הרשות המקומית בשעת חירום היא היערכות לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה המפונה מאזור האירוע.

בתיק החירום העירוני נקבעים בין היתר עיקרי תוכנית המענה העירוני בתרחיש מלחמה, ובהם תכנון לפינוי אוכלוסייה. בעניין פינוי אוכלוסייה נקבע כי תפקידי העירייה כוללים קיום קבוצת תכנון להיערכות לפינוי, בדגש על מקום קליטת האוכלוסייה; היערכות לפינוי לטווח ארוך; אופן סיוע הרשות בחליך הפינוי; מיפוי נתוני אזור הפינוי, בדגש על אוכלוסיות מיוחדות, אוכלוסיות מתקשות וכיוצא באלו.

בסיכום דוח מבקר המדינה משנת 2007 בנושא פינוי אוכלוסייה בעת מלחמת לבנון השנייה¹¹ (להלן דוח מבקר המדינה מ-2007) נקבע כי 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.

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 ולהיערכותן לפינוי תושביהן למתקנים הנמצאים מחוץ לתחום הרשות המקומית.

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.

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

לוח ג5 : תוכניות לפינוי אוכלוסייה ונהלים

הרשות המקומית	האם הרשות כלולה בתוכנית "מרחק בטוח"?	האם הרשות הכינה נהלים לפינוי אוכלוסייה?	מספר המפונים בכל רשות על פי היקף הפינוי* שנקבע בתוכנית "מרחק בטוח" (75% מתושבי היישובים)	האם התוכנית או הנהלים מתייחסים לפינוי מחוץ לתחום הרשות?
עיריית קריית שמונה	לא	לא	לא נקבע מספר תושבים כלשהו לפינוי	לא
המועצה המקומית מטולה	כן	כן	1,211	התוכנית מתייחסת לפינוי מחוץ ליישוב**

11 מבקר המדינה, דוחות מיוחדים - היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (2007), "פינוי אוכלוסייה בעת המלחמה", עמ' 535 - 553.

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

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

הרשות המקומית	האם הרשות כלולה בתוכנית "מרחק בטוח"?*	האם הרשות הכינה נהלים לפינוי אוכלוסייה?*	מספר המפונים בכל רשות על פי היקף הפינוי* שנקבע בתוכנית "מרחק בטוח" (75% מתושבי היישובים)	האם התוכנית או הנהלים מתייחסים לפינוי מחוץ לתחום הרשות?
המועצה המקומית שלומי	כן	כן	4,884	התוכנית מתייחסת לפינוי מחוץ ליישוב**
המועצה האזורית הגליל העליון	כן	כן	5,897	התוכנית מתייחסת לפינוי מחוץ ליישוב**
המועצה האזורית מבואות החרמון	כן	כן	2,527	התוכנית מתייחסת לפינוי מחוץ ליישוב**
המועצה האזורית מטה אשר	כן	כן	5,400	התוכנית מתייחסת לפינוי מחוץ ליישוב**
המועצה האזורית מעלה יוסף	כן	כן	4,139	התוכנית מתייחסת לפינוי מחוץ ליישוב**
המועצה האזורית מרום הגליל	כן	1. כן	2,540	התוכנית מתייחסת לפינוי מחוץ ליישוב**

על פי נתוני הרשויות המקומיות ותוכנית "מרחק בטוח", בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* היקף הפינוי: 75% מתושבי היישובים שהוגדרו במסמך של רשות פס"ח - מחוז צפון, "תוכנית 'מרחק בטוח'" (יולי 2022).
** בתוכנית "מרחק בטוח" הלאומית הפינוי היה מיועד למוסדות ציבור ולמוסדות חינוך ברשויות הקולטות.

עיריית קריית שמונה

תיק היסוד להפעלת עיריית קריית שמונה בשעת חירום מאוקטובר 2017 (להלן - תיק ההפעלה בחירום) הוכן כמענה לכמה מצבי חירום, וביניהם מצב מלחמה. לפי תיק הפעלה זה, העירייה תסייע בפינוי אוכלוסייה מאזורים שיוגדרו בהתאם להחלטת צה"ל: העירייה תכין את רשימות התושבים, תסייע בהכנת תוכנית הפינוי (מספר האוטובוסים, צירי הנסיעה ועוד), תלווה את האוטובוסים, תסייע בתהליך הפינוי ותדאג לשיכון התושבים שבינם נפגע במרכזי קליטה או בפתרונות דיור זמניים, שאותם תאתר בסיוע מערך הפס"ח של משרד הפנים. העירייה תכננה מקומות קליטה בארבעה מתקנים מקומיים עבור 1,000 מפונים או מחוסרי קורת גג (4% מאוכלוסיית העיר, המונה כ-24,000 תושבים) עקב אירוע מלחמתי או אירוע חירום אחר.

העיר קריית שמונה לא נכללה בתוכנית "מרחק בטוח", היות שלא היה תרחיש לפינוי אוכלוסייה אל מחוץ ליישוב. על כן היא לא הכינה נוהל לכך.

המועצה המקומית מטולה

בהתאם לתוכנית "מרחק בטוח", תושבי מטולה היו אמורים להיקלט על ידי עיריית נתניה במתקנים ציבוריים כגון בתי ספר, אולמות ספורט וכיוצא באלו.

המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2024 כי היה לה נוהל לפינוי התושבים, ש"הוכן בהתאם לנוהל פינוי של פקע"ר ורח"ל, אף שנוהל זה אינו תואם את צורת הפינוי שבוצע".

המועצה המקומית שלומי

למועצה המקומית שלומי הייתה תוכנית היערכות לפינוי האוכלוסייה. לפי התוכנית, המועצה נערכה לפינוי מקדים ולפינוי דחק, וזאת בהתאם לתרחיש הייחוס המלחמתי שהוכן למועצה. המועצה נדרשה להיערך לפינוי היישוב ולקליטת אוכלוסיית היישוב ברשות הקולטת על פי התוכנית "מרחק בטוח" - פינוי אוכלוסייה מהיישוב בהתראה או תחת אש.

יעד הפינוי שנקבע היה תחום העיר ירושלים. בעלי תפקידים שקיבלו מינוי מראש המועצה המקומית שלומי לשמש ולכהן כזרוע משילות מועצתית בתחום הרשות הקולטת הוגדרו כמועצה ב', ותפקידם היה לנסוע לירושלים עם תחילת הפינוי ולנהל את תהליך הקליטה. על פי התוכנית, פינוי האוכלוסייה יתבצע מנקודת האיסוף ליעד הקליטה, והמועצה המקומית שלומי תעביר אחריות לעיר היעד ירושלים. קליטת האוכלוסייה תהיה באחריות ועדת משנה פסי"ח של עיריית ירושלים. תפקיד בעלי התפקידים שישמשו כ"מועצה ב'" הוא להסדיר את קבלת השירות ואיכותו ולשמש כתובת לתושבים המפונים, תוך תכנון משותף עם הרשות הקולטת בנוגע להמשך השהייה ברשות הקולטת. תקופת השהייה של האוכלוסייה בעיר היעד הוגדרה לפרק זמן של עד 21 יום.

התוכניות שהכינה המועצה כוללות שלושה סוגי פינוי לאוכלוסייה: (א) פינוי מקדים - בהתראה: פינוי נרחב והדרגתי במצב שבו קיימת מתיחות אך טרם התפתחה לחימה. יתרונו שהוא מאפשר פינוי סדור שלא תחת אש, ובכך משפר את יכולת ההגנה על האוכלוסייה; (ב) פינוי מקביל או פינוי דחק - פינוי נרחב ומהיר ככל שניתן, תוך לחימה ותחת אש; (ג) פינוי של 75% מסך תושבי המועצה.

המועצה האזורית הגליל העליון

המועצה האזורית הגליל העליון עדכנה בפברואר 2023 את נוהל הפינוי שהיה לה משנת 2019. מטרתו של הנוהל להתוות קווים מנחים לארגון ותפעול הפינוי של תושבי כל אחד מקיבוצי המועצה שיפנו; להסדיר את ההתארגנות ושגרת החיים של הקהילה לאחר הפינוי; ולהכין את האמצעים והתושבים אם יידרש פינוי.

יעדי הקליטה שנקבעו לצורך תוכנית "מרחק בטוח" היו הערים נס ציונה, ראשון לציון ורחובות והמועצות האזוריות מגידו, עמק הירדן, עמק יזרעאל ועמק המעיינות.

בנוהל נקבעו ארבע אפשרויות להחלטה על פינוי: (א) התפנות עצמאית - התפנות עצמאית של תושב הקיבוץ לקרובי משפחה או לכל סידור אחר טרם אישור מגורם מוסמך; (ב) פינוי יזום של תושבי הקיבוץ לפני קבלת החלטה על ידי המועצה האזורית, המדינה או צה"ל, וזאת לאור הערכת מצב של צוות חירום וחוסן יישובי (להלן - צח"י)¹², שלטובת הקיבוץ והתושבים יש צורך לפנות מהיישוב חלק מהתושבים. באפשרות זו הפינוי ינוהל על ידי צח"י, בתיאום מלא עם המועצה, וליעדי הקליטה המתוכננים; (ג) פינוי יזום על ידי המועצה האזורית - המועצה, בתיאום עם רשויות המדינה וצה"ל, תיתן אור ירוק לפינוי אל מתקני הקליטה המתוכננים; (ד) פינוי על פי הוראת המדינה - מתוקף סמכותה רשאית המדינה (הצבא) להפעיל את פקודת "מרחק בטוח", ולפיה יפוננו התושבים ממרחבי הלחימה למתקני קליטה. הפינוי ייעשה בתיאום עם המועצה ובסיוע צה"ל באמצעות אוטובוסים וחיילים שיספק.

על פי הנוהל, צח"י אחראי למערכת האזרחית של הקיבוץ. עליו לתכנן ולנהל את תהליך הפינוי ולפקח עליו החל ממתן הפקודה (או ההחלטה) ועד חזרת המפונים לקיבוץ; התוכנית תיתן מענה פרטני, עד כמה שאפשר, לבעלי התפקידים האחראים לתחומים ולפעולות בעת הפינוי; המועצה האזורית וצה"ל, על פי הצורך והיכולת, יסייעו בפינוי התושבים באספקת אוטובוסים, חיילים ואמצעים נוספים; מרכז הקליטה ייקבע מראש, ולכל קיבוץ יהיה מידע על היעד והצוות הקולט; ניהול חיי השגרה של הקהילה במרכז הקליטה הוא באחריות הקיבוץ הנקלט, תוך הפעלת מטה חוץ-יישובי (מח"י); תהליך הפינוי, הקליטה וחיי השגרה, עד לקבלת אישור המדינה, הוא ללא מקורות מימון לכיסוי העלויות.

המועצה האזורית **הגליל העליון** התייחסה בנוהל שהכינה גם לאפשרות של פינוי בשל חדירת אויב ליישובים: "תרחיש ביטחוני - הידרדרות חריפה במצב הביטחוני ו/או התרעה על ניסיון חדירה וניסיון לכיבוש היישוב". בתרחיש זה יכולים להיות שני סוגי פינוי: פינוי שקט - פינוי תושבים ללא ירי; ופינוי רועש - פינוי תחת אש.

המועצה האזורית מבואות החרמון

המועצה האזורית **מבואות החרמון** הכינה במאי 2023 נוהל "תהליך פינוי/צמצום אוכלוסייה בעת חירום תכנית מרחק בטוח". הנחת הבסיס על פי הנוהל היא שמרבית התושבים (70%) יתפנו עצמאית ברכבים פרטיים - "פינוי מקדים". על פי הנוהל, באחריות המועצה (מחלקת הביטחון) לתאם עם המועצה המארחת

¹² 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".

את קליטת המפונים. יעדי הקליטה שנקבעו היו העיר חדרה, המועצה המקומית פרדס חנה - כרכור והמועצות האזוריות חוף הכרמל ומנשה.

הנוהל מפרט את חלוקת האחריות בין גורמי המועצה ובין צח"י מרגע ההיתכנות לצורך פינוי ועד שלבי הפינוי בפועל ובכללם ההודעות לתושבים, ריכוזם ופיזורם אל הרשויות הקולטות. בנוהל נקבעה חלוקת האחריות של צוותי הכוננות שיישאו ביישובים, אשר יועדו להם התפקידים האלה: הגנה על היישוב, דאגה לתשתיות (חשמל, מים, ביוב), שמירה מפני ביזה, אספקת מים ומזון בסיסי לחיות מחמד שנשארו ביישוב, טיפול בבעלי חיים אחרים (לולים, דירים וכיוצא באלו).

המועצה האזורית מטה אשר

למועצה האזורית **מטה אשר** תוכנית אב לפינוי אוכלוסייה, המעודכנת לחודש מאי 2023, ומטרתה לפנות אוכלוסייה מיישובים הנמצאים 0 - 2 ק"מ או 2 - 4 ק"מ מהגבול בסיוע כוחות הצבא ומשרדי הממשלה, וזאת כדי להציל חיים ולאפשר לצבא לממש את תוכניותיו. בתוכנית נקבעו שני מצבי יסוד להפעלתה: (א) פינוי מקדים הדרגתי, המתרחש במצב שבו קיימת מתיחות אך טרם התפתחה לחימה. הפינוי המקדים מאפשר פינוי סדור בלא לחץ ומשפר את יכולת ההגנה על האוכלוסייה; (ב) פינוי דחק, שהוא פינוי נרחב ומהיר ככל שניתן תוך כדי לחימה, שיעשה בתיאום מלא והדוק עם הרשויות הקולטות. יעדי הקליטה שנקבעו הם שתי המועצות האזוריות מנשה ועמק חפר¹³.

בתוכנית נקבעו בין היתר שמות בעלי התפקידים ומבנה מינהלת הפינוי, שיטת הפינוי, משימות צח"י ומשימות המועצה האזורית. בין משימות המועצה: ניהול מבצע הפינוי בתיאום עם צוותי הצח"י ביישובים, כוחות הצבא, רח"ל, המועצות האזוריות הקולטות ויתר הגורמים; הפעלת תוכנית הסברה לפינוי והנחיית התושבים להיערך לפינוי; ריכוז נתוני האוכלוסייה המיועדת להתפנות, בדגש על אוכלוסיות מיוחדות וחיות מחמד; הקצאת אוטובוסים לניוד האוכלוסייה המתפנה בהתאם ליכולת; שליטה בתושבים המתפנים באופן עצמאי; הפעלת מינהלת פינוי וקליטה - קליטה ותמיכה באוכלוסייה שבאתרי הקליטה בכל הקשור בענייני מינהלה; שליטה בצוותים חיוניים הנשארים ביישוב (חקלאים, בעלי מפעלים חיוניים).

המועצה האזורית מעלה יוסף

צה"ל הגדיר בשנת 2018 למועצה האזורית **מעלה יוסף** תרחיש ייחוס למלחמה בצפון. לפי המענה לתרחיש, תושבים יפנו על פי תוכנית "מרחק בטוח" מיישובים שיוחלט עליהם, ומטרתו הייתה להגביר את מוכנות הרשויות המקומיות. על פי תוכנית הפינוי מ-2018, יעד הפינוי שתוכן ל-11 מיישובי המועצה¹⁴ היה

¹³ עד מאי 2023 הייתה למועצה תוכנית אב לפינוי התושבים, ולפיה יישובי המועצה יתפנו לבתי ספר ברעננה, כפר סבא, חולון ועוד. התוכנית נפסלה על ידי המועצה, ובעקבות זאת נוצר קשר עם המועצות האזוריות מנשה ועמק חפר. בתיאום עם שתי המועצות הוכנה תוכנית חדשה, המבוססת על תוכנית "מרחק בטוח", ולפיה הן יהיו הרשויות הקולטות של התושבים שיפנו מיישובי המועצה. התוכנית הוצגה למשרד הפנים, והיא אושרה על ידו במאי 2023.

¹⁴ אבן מנחם, אלקוש, גורן, גרנות, זרעית, יערה, מתת, נטועה, עבדון, שומרה, שתולה.

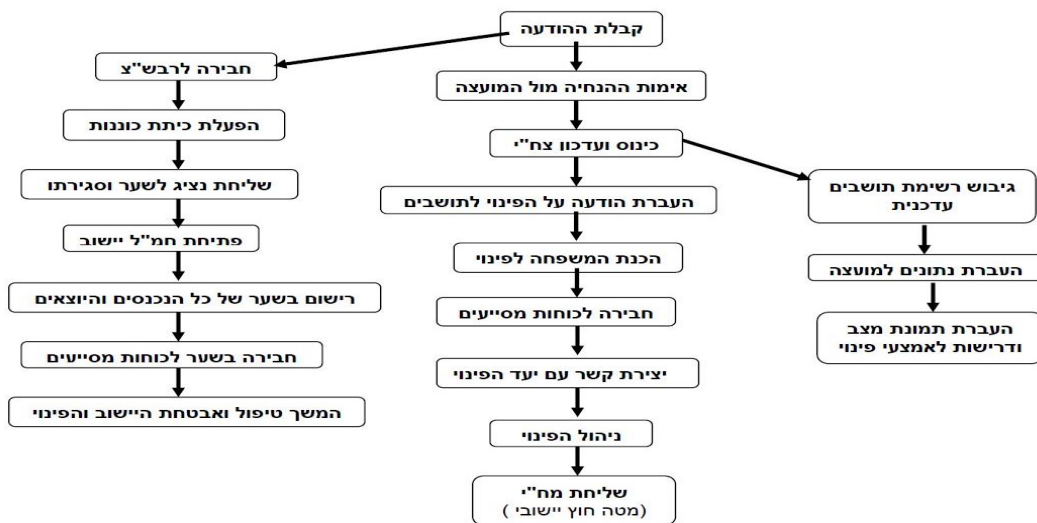
אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

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

המועצה האזורית **שומרון**, והמועצה נערכה לפינוי תושבים תוך שימור הקהילות ככל הניתן לחיזוק החוסן הקהילתי.

על פי תוכנית הפינוי, נקבעו שלוש אפשרויות: פינוי על פי הוראת הצבא; פינוי יזום על ידי המועצה; פינוי עצמי לקרובי משפחה או כל סידור פרטי אחר טרם קבלת אישור מהמועצה. נקבע שהפינוי יבוצע בנוהל צח"י ביישוב וכי צוות הפינוי יהיה גוף בתוך צח"י. תפקידו של הצוות יהיה לארגן את היציאה, לפקח עליה, לרשום את היוצאים, ובכללם היוצאים לסידורים פרטיים, וללוות את היוצאים עד הגעתם ליעד הקליטה. בתרשים שלהלן מתואר סדר הפעולות בפינוי התושבים במועצה האזורית **מעלה יוסף**:

תרשים 2ג: סדר פעולות פינוי התושבים במועצה האזורית מעלה יוסף



המקור: "תוכנית פינוי תושבים בעת חירום למועצה האזורית מעלה יוסף" (יוני 2018).

תוכנית הפינוי של המועצה האזורית מעלה יוסף מיוני 2018 כוללת בין היתר נוהל פינוי וסדר פעולות בפינוי התושבים, חלוקת סמכויות בעת התכנסות קהילתית מחוץ ליישוב ופריסת היישובים הקולטים והיישובים הנקלטים.

המועצה האזורית מרום הגליל

בהתאם לתוכנית "מרחק בטוח", המועצה האזורית **מרום הגליל** הכינה נוהל "היערכות מועצה אזורית מרום הגליל לפינוי תושבים (מרחק 0 - 4)", המפרט את פעולותיה בעת קבלת הוראת פינוי תושבים אל מחוץ ליישוב.

המועצה האזורית מרום הגליל מסרה למשרד מבקר המדינה מינואר 2024, כי כבר כשהוצגה התוכנית "מרחק בטוח" סברה המועצה כי התוכנית אינה בת-מימוש לנוכח מתקני הקליטה שנקבעו - בתי ספר ומוסדות ציבור ביישובים קולטים.

בנוהל נקבעו שני מצבי יסוד להפעלתה עבור פינוי של חמישה¹⁵ מיישובי המועצה שנמצאים בטווח 0 - 4 ק"מ מהגבול: (א) פינוי מקדים הדרגתי במצב שבו קיימת מתיחות אך טרם התפתחה לחימה, המאפשר פינוי סדור שלא תחת אש ובכך לשפר את יכולת ההגנה על האוכלוסייה; (ב) פינוי דחק, שהוא פינוי נרחב ומהיר ככל שניתן של 75% מתושבי חמשת היישובים.

נוהל הפינוי¹⁶ כולל שלבים לביצועו ממועד ההחלטה על פינוי ועד לאחר קליטת המפונים ביעדים שנקבעו ולאורך שהותם בהם. בנוהל נקבעו המרכיבים האלה: שלב ההתארגנות לאחר הודעה על פינוי הוא באחריות כל בית אב לאחר קבלת הסבר ותדריך על ידי צח"י; נקודות הכינוס שמהן יצאו האוטובוסים של המועצה יהיו מרכזי היישובים; האחריות לרישום המפונים, לשיבוצם לרכבי הפינוי ולסריקת בתי האב והמקלטים היא של מכלולי ביטחון ולוגיסטיקה - בסיוע גדוד פקע"ר.

בנוהל נקבע עוד כי המועצה תשלח נציגים ליעדי הקליטה, אשר יסדירו את קבלת השירות ואיכותו וישמשו כתובת לתושבים המפונים, תוך תכנון משותף עם הרשות המפונה של השהייה ברשות הקולטת. זאת כדי להבטיח את צורכיהם, ביטחונם ושלומם של תושביה. הנוהל, המתבסס על תוכנית "מלונית", קובע כי הרשות הקולטת "תסתייע במועצה אזורית מרום הגליל תוך שימת דגש על שהיית אוכלוסיית הילדים ותסדיר את פעילותם באמצעות השימוש במכלולי החינוך של שתי הרשויות המפנה והקולטת".



מלוח ג5 ומהמפורט לעיל עולה כי במסגרת התוכנית "מרחק בטוח" נקבע תרחיש פינוי של כ-75% מתושבי היישובים הנמצאים במרחק של 0 - 5 ק"מ מגבול הצפון. הרשויות המקומיות המפונות שנבדקו, למעט עיריית קריית שמונה, נכללו בתוכנית זו. עוד נקבע בהתאם לתוכנית "מרחק בטוח" כי הפינוי יתבצע למתקנים מקומיים - בתי ספר ומוסדות ציבור - ברשויות מקומיות במרכז הארץ ובאזור הכינרת והעמקים. תוכניות שמבקר המדינה כבר התריע בדוח מבקר המדינה מ-2007, שאינן ישימות ואכן במלחמת "חרבות ברזל" נמצאו כלא רלוונטיות.

עוד עולה כי המועצות המקומיות מטולה ושלומי והמועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל 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

¹⁵ יצוין כי אף שהחלטת הממשלה 975 כללה את פינוי חמשת היישובים, בפועל רק שניים מהם פונו (אביבים ודובב), ושלושה לא פונו (עלמה, ריחאנייה וכרם בן זמרה).

¹⁶ מאחר שהנוהל מתבסס על תוכנית "מלונית", יעדי הקליטה לפיו שונים מאלו שנקבעו בתוכנית "מרחק בטוח".

המקומיות מטולה והמועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר ומעלה יוסף לא פירטו בנהליהן את אופן פעולתן ביעדי הקליטה.

תוכנית "מרחק בטוח" שימשה לרשויות המקומיות כמסגרת כללית להערכות לביצוע פינוי, ואינה מפרטת את אופן ביצועה בכל אחת מהרשויות המקומיות הכלולות בה. לצורך היערכות הרשויות המקומיות לפינוי אוכלוסייה בשעת חירום, עליהן להכין נוהל שבו יפורט מכלול תהליך הפינוי, ובכלל זה הליך ביצוע הפינוי על ידי הרשות המקומית, הגדרות התפקיד והאחריות של בעלי תפקידים והפעולות הנדרשות בעת הפינוי ובאתרי הקליטה.

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

היערכות כוח האדם לפינוי אוכלוסייה בשעת חירום

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

בלוח להלן נתונים על נהלים ותוכניות שגיבשו הרשויות המקומיות שנבדקו להקצאת כוח האדם לניהול ולהפעלה של מערך פינוי התושבים.

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

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

לוח ג6 : קיום נהלים ותוכניות לקביעת האחראים לניהול הליך הפינוי וביצוע ההכשרות

הרשות המקומית	האם הרשות קבעה בנהליה את הגורמים האחראים לניהול הליך הפינוי מטעמה?	האם בתוכניות או בנהלים של הרשות הוגדרו הגורמים האחראים מטעמה לטיפול במפונים (בעת הפינוי ולמתן שירותים באתרי הקליטה)?	האם הרשות המקומית קיימה הכשרות לכוח האדם המיועד לטפל בשעת חירום בהליך הפינוי ובמפונים?
עיריית קריית שמונה	לא - כיוון שלא נכללה בתוכניות לפינוי מחוץ לעיר	לא - כיוון שלא נכללה בתוכניות לפינוי מחוץ לעיר	לא - כיוון שלא נכללה בתוכניות לפינוי מחוץ לעיר
המועצה המקומית מטולה	לא התקבל מידע מהמועצה בנושא	לא התקבל מידע מהמועצה בנושא	כן - שלושה מפגשי הכשרה של צוות פינוי במהלך 2022
המועצה המקומית שלומי	כן	כן - המרכז הקהילתי	כן - כמו כן, תורגלו עובדים זוטרים בתפקידים
המועצה האזורית הגליל העליון	כן	כן - בכל קיבוץ צוות חירום וגורמי מועצה	כן - הכשרות במכללה לאיתנות (המנכ"ל, הקב"ט, מנהל מכלול חינוך, מנהל מכלול טיפול באוכלוסייה)
המועצה האזורית מבואות החרמון	כן - רשימות שמיות של עובדים	כן - בכל יישוב צוות החירום היישובי (צח"י) וכן גורמי מועצה	כן - בכל יישוב צוות החירום ומכלול האוכלוסייה במועצה
המועצה האזורית מטה אשר	כן	כן	כן - ראש הרשות, המנכ"ל, מרכז ועדת מל"ח, מנהלת מכלול אוכלוסייה וחינוך, מנהל מכלול הנדסה ועוד
המועצה האזורית מעלה יוסף	כן	כן - בכל יישוב צוות החירום היישובי (צח"י)	כן - מנהלת מחלקת הרווחה עברה השתלמות מנהלי מכלול אוכלוסייה של פקע"ר; יתר העובדים עברו הכשרות מקומיות במחלקה או במועצה
המועצה האזורית מרום הגליל	כן	כן - המכלולים הרלוונטיים הם מכלול אוכלוסייה (תא פס"ח), ואם הפינוי הוא למרכז קליטה ביישובי המועצה, הוא יהיה באחריות מכלול חינוך ומכלול טיפול באוכלוסייה	כן - בוצעו הכשרות במתקני הקליטה של הרשות המקומית

על פי נתוני הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהאמור עולה שהמועצות המקומיות מטולה ושלומי והמועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום 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. נמצא כי עיריית קריית שמונה לא נכללה בתוכנית "מרחק בטוח", ועל כן לא קבעה את הגורמים האחראים לניהול הפינוי מטעמה, וממילא לא קיימה הכשרות לכך.

לצורך פינוי יעיל ומלא בשעת חירום, על הרשויות המקומיות לקבוע מראש את הגורמים האחראים לפינוי ולליווי של התושבים לאתרים שאליהם 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 להכשרת כוח האדם הייעודי למצבי חירום בכלל, ולאלו המיועדים להליך הפינוי בפרט ולשקול גיבוש מפתח של יחס תושבים לבעל תפקיד העוסק בפינוי בעת חירום.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי פקע"ר מכשיר ומאמן בעלי תפקידים רלוונטיים ברשויות מקומיות, ובהם ראשי מכלולים, וכי חלק מההכשרות עוסקות באופן ישיר בקליטה ובפינוי, לרבות הרצאות ותרגול בתחום פס"ח.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא אינו אמון על תחום הפינוי ואינו מוסמך לכך, ועל כן אינו שותף ואינו נדרש לקביעת מתכונת ההכשרה לרשויות המקומיות בעניין זה.

על משרד הפנים כמאסדר של הרשויות המקומיות, לסייע לרשויות המקומיות ולוודא כי עומד לרשותן מערך כוח אדם מותאם למשימת הפינוי לצד מערך הכשרה ותרגול של כוח האדם כדי להבטיח עמידתו במשימה.

מאגרי מידע ברשות המקומית לשעת חירום

בתיק האב נקבע כי אחד מתפקידי הרשות המקומית בהיערכות לשעת חירום בעת שגרה הוא להכין מאגרי מידע הדרושים למצבי חירום ולעדכןם באופן שוטף. על פי תיק האב, על המאגרים לכלול את כלל הנתונים המסייעים לרשות לתפקד באופן תקין בשעת חירום, ויש להכניס בחתך כלל הגופים המקצועיים ועל פי הפורמט של תוכנית המענה לשעת חירום. יצוין כי לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (חוק הגנת הפרטיות), על הרשות המקומית לרשום מאגרים מעין אלה במרשם מאגרי המידע המנוהל ברשות להגנת הפרטיות. עוד קובע החוק כי מסירת מידע אישי מאת גוף ציבורי אסורה, אלא אם כן האדם שהמידע 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 אלה¹⁷, בכל גוף ציבורי תמונה ועדה להעברת מידע כאמור, והעברת המידע תהיה כפופה הן לאישור הוועדה בגוף המבקש והן לאישור הוועדה בגוף המוסר.

הכנת תיק נתונים וניהול מאגר מידע ייעודי לשעת חירום, שכולל גם מידע אישי רלוונטי על תושבי הרשות, תוך מיפוי הנתונים לפי צרכים שונים, חיוני כדי לאפשר לרשות המקומית להבטיח מענה הולם בעת חירום גם למי מתושביה שיכול ויזדקק לסיוע מיוחד בעת ביצוע הפינוי (ותושב זה אינו מטופל על ידי משרד הרווחה או משרד הבריאות) או לאחר מכן, לרבות תושבים שבחרו או נאלצו להישאר בביתם, וכן כדי לשמור על קשר עם תושביה.

בתיק האב נקבע כי על מכלול אוכלוסייה ברשות המקומית להכין תיק נתונים ומאגר מידע על אוכלוסיית הרשות, לרבות חתך גילאים, אוכלוסייה נזקקת ומיוחדת והסיוע הצפוי לאוכלוסייה. עוד נקבע בתיק האב כי במסגרת היערכות הרשות המקומית בעת שגרה לתחום האוכלוסיות 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 לאוכלוסייה עם צרכים מיוחדים.

גם בנוהלי פס"ח מוגדר תכנון קליטת האוכלוסייה מרשויות אחרות, ובכלל זאת בירור נתוני האוכלוסייה המפונה מול הרשות המפונה בנושאים כמו היקף המפונים, ההרכב, המגזר, פילוח ילדים (גילאים לפי שלבים במערכת החינוך, בדגש על חינוך מיוחד), אוכלוסייה עם צרכים מיוחדים, שיוך לקופת חולים, מענה טיפולי שהחל ברשות המפנה ונדרש להמשכיות על ידי הרשות הקולטת (בדגש על אוכלוסיית רווחה).

מהאמור עולה כי ניהול מאגרי מידע לחירום על ידי הרשות המקומית, שבהם מרוכזים נתונים עדכניים כלליים ופרטניים רלוונטיים לעת חירום לגבי תושביה, לרבות הרכב המשפחות, גילי הילדים ונתונים על אוכלוסייה עם צרכים מיוחדים (ובכלל זה ילדים הלומדים בחינוך מיוחד), חיוני הן עבור הרשות המפנה והן עבור הרשות הקולטת לצורך ביצוע הפינוי ולצורך הבטחת שגרת חיים לאוכלוסייה המפונה.

בלוח שלהלן מוצגים מאגרי המידע שהכינו הרשויות המקומיות שנבדקו לצורך היערכותן לשעת חירום.

לוח ג7: מאגרי המידע לשעת חירום של הרשויות המקומיות (לפני שבעה באוקטובר 2023)

הרשות המקומית	האם מכלול אוכלוסייה הכין תיק נתונים ומאגר מידע כנקבע בתיק האב?	האם תיק הנתונים ומאגר המידע כללו נתונים על חתכי גילים?	האם הנתונים כללו התייחסות לאוכלוסייה עם צרכים מיוחדים?	מועד הכנת תיק המידע ותדירות העדכון שלו
עיריית קריית שמונה	כן - מאגרי נתונים לשעת חירום, המבוססים בעיקר על אוכלוסיות נזקקות	נוכח הלחימה המתמשכת, לא התקבל מידע בנושא	כן	לא התקבל מידע מהעירייה בנושא

17 תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמידתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986.

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

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

הרשות המקומית	האם מכלול אוכלוסייה הכין תיק נתונים ומאגר מידע כנקבע בתיק האב?	האם תיק הנתונים ומאגר המידע כללו נתונים על חתכי גילים?	האם הנתונים כללו התייחסות לאוכלוסייה עם צרכים מיוחדים?	מועד הכנת תיק המידע ותדירות העדכון שלו
	המקבלות שירותי רווחה			
המועצה המקומית מטולה	כן - מאגרי נתונים לשעת חירום, המבוססים בעיקר על אוכלוסיות נזקקות המקבלות שירותי רווחה	נוכח הלחימה המתמשכת, לא התקבל מידע בנושא	כן	לא התקבל מידע מהמועצה בנושא
המועצה המקומית שלומי	כן - מאגרי נתונים לשעת חירום, המבוססים בעיקר על אוכלוסיות נזקקות המקבלות שירותי רווחה	כן	כן	מאי 2023 - מדי שלושה חודשים מתבצע ניתוח נתונים על פי פילוחים של מחלקת הרווחה במועצה
המועצה האזורית הגליל העליון	כן - מאגרי נתונים לשעת חירום, המבוססים בעיקר על אוכלוסיות נזקקות המקבלות שירותי רווחה	כן	כן	לא התקבל מידע מהמועצה בנושא
המועצה האזורית מבואות החרמון	כן - מאגרי נתונים לשעת חירום, המבוססים בעיקר על אוכלוסיות נזקקות המקבלות שירותי רווחה	כן	כן	בעבר מדי רבעון ; כיום מדי חודש
המועצה האזורית מטה אשר	כן - מאגרי נתונים לשעת חירום, המבוססים בעיקר על אוכלוסיות נזקקות המקבלות שירותי רווחה	כן	כן	מדי רבעון
המועצה האזורית מעלה יוסף	כן - מאגרי נתונים לשעת חירום, המבוססים בעיקר על אוכלוסיות נזקקות	כן	כן - המחלקה לשירותים חברתיים בנתה מאגר נתונים שכלל פירוט שמי של ילדים, קשישים,	הנוהל ותיק החירום הוכנו ביוני 2021 ועודכנו לאחרונה ב-3.9.22 ;

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

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

הרשות המקומית	האם מכלול אוכלוסייה הכין תיק נתונים ומאגר מידע כנקבע בתק האב?	האם תיק הנתונים ומאגר המידע כללו נתונים על חתכי גילים?	האם הנתונים כללו התייחסות לאוכלוסייה עם צרכים מיוחדים?	מועד הכנת תיק המידע ותדירות העדכון שלו
	המקבלות שירותי רווחה		נשים עם צרכים מיוחדים, אימהות חד-הוריות, משפחות במצוקה והאזרחים הוותיקים	רשימת האנשים עם צרכים מיוחדים הוכנה ב-2019 ומתעדכנת מדי חצי שנה על ידי מחלקת הרווחה; עדכונים אחרונים בוצעו ב-9.10.23 וב-9.4.24
המועצה האזורית מרום הגליל	כן - מאגרי נתונים לשעת חירום, המבוססים בעיקר על אוכלוסיות נזקקות המקבלות שירותי רווחה	כן - למועצה היו מאגרי נתונים מרוכזים על חתכי האוכלוסייה. עם פרוץ המלחמה עדכנה המועצה את קובצי המידע שברשותה בשיתוף הישובים	כן	מדי שנה מתעדכן בסיומה (בחדש דצמבר), שעורכים מיון תיקים במחלקת הרווחה

על פי נתוני הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי הרשויות המקומיות המפונות שנבדקו - עיריית קריית שמונה, המועצות המקומיות מטולה ושלומי והמועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל - הכינו מאגרי נתונים לשעת חירום, המבוססים בעיקר על אוכלוסיות נזקקות המקבלות שירותי רווחה. ארבע מהרשויות המקומיות ציינו כי הנתונים מתעדכנים בעת שגרה מדי שלושה חודשים עד שנה. מאגרי הנתונים שהכינו הרשויות המקומיות שימשו בסיס לצורכי תכנון והיערכות לפינוי במהלך מלחמת חרבות ברזל - בעיקר של אוכלוסייה עם צרכים מיוחדים.

כדי שהרשויות המקומיות יוכלו לספק טיפול הולם ומיטבי לתושביהן בשעת חירום, קיימת חשיבות בקיום ההנחיות בדבר ניהול מאגרי נתונים. נתונים אלה צריכים לכלול - מעבר לנתונים הכלליים שמצויים ממילא בידי הרשות - את הנתונים הרלוונטיים לקבלת סיוע בשעת חירום הנוגעים לאוכלוסייה שבתחומן, ובכלל זה סיוע בפינוי. הנתונים ירוכזו במלואם וכן יוצגו בחתכים, לפי צרכים מיוחדים של האוכלוסייה המפונה. על הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול מול תושביהן לגיבוש מאגרי נתונים כאמור. יצוין כי מלבד הצורך במאגרי נתונים עדכניים של מפונים מטופלי שירותי הרווחה, בשעת חירום גם אוכלוסיות אחרות עשויות להזדקק לסיוע מיוחד כגון עולים חדשים שאינם דוברי עברית, ולכן הכרחי שיהיה לרשות המקומית מידע מעודכן ונגיש גם על אוכלוסיות אלה כדי להקל את איתורן בשעת חירום ולהתאים להן את הסיוע הנדרש.

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. 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 המקומית המפונה. היערכות מבעוד מועד כאמור נדרשת גם משום שלפי חוק הגנת הפרטיות יש צורך לרשום מאגרי מידע כאמור, והליך הרישום דורש זמן. כמו כן, קבלת הסכמה מראש מאת אדם עם 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), תשפ"ד-2024 (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.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי ניהול מאגר נתונים בזמני שיגרה ובשעת בחירום ברשויות המקומיות הוא באחריות ובסמכות הרשויות המקומיות.

על משרד הפנים על רקע חובותיו כמאסדר של הרשויות המקומיות, להנחותן ולסייע להן בגיבוש מאגר נתונים ייעודי לשעת חירום לגבי תושביהן, במטרה להבטיח תפקודן התקין של הרשויות המקומיות גם בחירום.

היערכות ותרגול מוקדמים

בתיק האב נקבע כי במסגרת ההיערכות לשעת חירום על הרשות המקומית לקיים תרגילים, השתלמויות, קורסים בנושאי חירום, אימון עובדי הרשות 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 כזו תעסוק בין היתר בבניית תיק החירום הרשותי כמענה לתרחיש הייחוס, בבניית גרף אימונים, בהיערכות לביקורות משולבות לבחינת מוכנות הרשות ועוד.

תרגילים לפינוי אוכלוסייה

תרגול לצורך התמודדות במצבי חירום אפשריים הוא אחד ההיבטים החשובים להבטחת מוכנות והיערכות נאותות. משרד מבקר המדינה הדגיש עוד בשנת 2007¹⁸, בעקבות מלחמת לבנון השנייה, את החשיבות של תרגול כחלק מההיערכות למצבי חירום. המשרד ציין עוד 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 תרגול ההתנהלות במצבי חירום של הרשויות המקומיות שנבדקו, בהתאם לתרחישים שנקבעו להן:

לוח ג8: מידע על תרגילים ברשויות המקומיות שנבדקו

הרשות המקומית	האם הרשות קבעה תוכנית לביצוע תרגילים לאירועי מלחמה?	האם התקיימו תרגילי חירום לאירועי מלחמה בשלוש השנים האחרונות?	האם מטעם משרד הפנים השתתף בתרגילים?	האם התרגילים כללו הליכי פינוי של תושבי הרשות?	האם הפינול שתורגל התייחס לפינוי מחוץ לתחומי הרשות?	המועד האחרון של תרגיל פינוי תושבים
עיריית קריית שמונה	בשנים 2019, 2021 בשיתוף פקע"ר ומשרדי ממשלה	כן	כן	תורגל פינוי מוסדות חינוך בשל ירי טילים	לא	2021 פינוי בתוך העיר
המועצה המקומית מטולה		לא	לא	לא - בוצע רק מפגש היערכות עם צוות הקליטה ביעד הקליטה	לא	

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

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

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

הרשות המקומית	האם הרשות קבעה תוכנית לביצוע תרגילים לאירועי מלחמה?	האם התקיימו תרגילי חירום לאירועי מלחמה בשלוש השנים האחרונות?	האם נציג מטעם משרד הפנים השתתף בתרגילים?	האם התרגילים כללו הליכי פינוי של תושבי הרשות?	האם הפינוי שתורגל התייחס לפינוי מחוץ לתחומי הרשות?	המועד האחרון של תרגיל פינוי תושבים
המועצה המקומית שלומי	כן	כן	לא	לא	כן	פינוי חולים ואנשים עם צרכים מיוחדים ¹⁹ יחד עם משרד הבריאות במאי 2023
המועצה האזורית הגליל העליון	כן - מדי שנתיים	כן - מרץ 2022	כן	רק לגבי משגב עם	רק לגבי משגב עם	מרץ 2022
המועצה האזורית מבואות החרמון	היערכות (נוהל קרב) עם פקע"ר ומשרדי ממשלה ביולי 2021	כן	כן	תרגול פינוי בכפר יובל ובמרגליות	כן	מאי 2023
המועצה האזורית מטה אשר	היערכות בלבד	כן	כן	תרגול פינוי לעמק חפר ומנשה, אך ללא פינוי בפועל	כן	מאי 2023
המועצה האזורית מעלה יוסף	כן	לא	כן - בתרגיל שנערך ב-2016	התקיימו תרגילים, ללא פינוי בפועל	לא	2016

¹⁹ במסגרת קידום מוכנות הרפואה בקהילה לתרחישי חירום ועל פי תוכנית העבודה לשנת 2023, התבצע תרגיל של פינוי חולים עם צרכים מיוחדים, בשיתוף המועצה המקומית שלומי.

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

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

המועד האחרון של תרגיל פינוי תושבים	האם הפינוי שתורגל התייחס לפינוי מחוץ לתחומי הרשות?	האם התרגילים כללו הליכי פינוי של תושבי הרשות?	האם נציג משרד הפנים השתתף בתרגילים?	האם התקיימו תרגילי חירום לאירועי מלחמה בשלוש השנים האחרונות?	האם הרשות קבעה תוכנית לביצוע תרגילים לאירועי מלחמה?	הרשות המקומית
מאי 2022	כן - עבור היישובים אביבים, דובב, כרם בן זמרה, עלמה, ריחאנייה	תורגל פינוי בפועל של ריחאנייה בלבד	לא	כן	כן	המועצה האזורית מרום הגליל

על פי נתוני הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עיריית קריית שמונה

העירייה ערכה באפריל ובמאי 2019 אימון רשותי במכללה הלאומית לאיתנות ישראלית²⁰ שמטרתו "שיפור וכשירות העיר למצבי חירום ובראשם מלחמה, תוך הטמעת תיק אב לרשות המקומית ונהלים מחייבים". התרגיל כלל פינוי תושבים פנים-רשותי למוסדות ציבור.

במאי 2021 נערך אימון הכשרת מכלול החינוך בשעת חירום (על ידי מחלקת ביטחון ושעת חירום במשרד החינוך מחוז צפון). בין היתר, תורגל פינוי מוסדות חינוך למתקנים בתוך העיר בזמן ירי טילים.

המועצה המקומית מטולה

המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2024 כי לא ערכה תרגיל לפינוי התושבים, פרט למפגשי הכשרה של צוותי הפינוי של המועצה בשנת 2022, וכי בהתאם לתוכנית "מרחק בטוח" נערכו מפגשים בין צוותי הפינוי של המועצה לבין צוותי הקליטה בעיריית נתניה במרץ וביוני 2023.

²⁰ מכללה של פקע"ר העוסקת בהכשרת העורף למצבי מלחמה וחירום באמצעות אימונים והכשרות לגורמים שונים ובהם משרדי ממשלה ורשויות מקומיות.

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

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

המועצה המקומית שלומי

המועצה עשתה תרגיל פינוי אחרון במאי 2023, ובמסגרתו תורגל רק פינוי חולים ואנשים עם צרכים מיוחדים. כן בוצע שולחן עגול מול עיריית ירושלים, שהיא הרשות המקומית הקולטת. נוסף על כך, התבצע תרגיל מקיף של משרד הבריאות לפינוי חולים עם צרכים מיוחדים מבית החולים הסיעודי ביישוב.

המועצה האזורית הגליל העליון

במרץ 2020 נערך "תרגיל מכלול חיים בעמק - פינוי תושבים", ובמסגרתו תורגלו בין היתר את ניהול מרכז ההפעלה במקרה של פינוי תושבים מיישובים באופן מאורגן; הכנות לפינוי אפשרי ולניהול החיים בקהילות הקולטות; ביצוע הפינוי על פי המתווה של תוכנית "מלוגית".

במרץ 2022 נערך תרגיל על ידי המועצה. התרגיל נערך בין היתר בגני הילדים וכלל ירידה למקלטים בחמישה גנים. כמו כן, תורגלו אירועים שונים כגון נפילת טילים בבתי הספר ובמרחבי הקיבוצים; אירועי חדירה לקיבוצים; ופינוי תושבים מהקיבוצים ופינוי תלמידי בתי ספר.

המועצה האזורית מבואות החרמון

המועצה ערכה "אימון התנעה - מכלול אוכלוסייה" באוגוסט 2022, שבו הובא בחשבון פינוי של חמישה יישובים (בית הלל, דישון, כפר יובל, מרגליות ורמות נפתלי) למקומות הקליטה (בחדרה, בחוף הכרמל ובפרדס חנה - כרכור). במאי 2023 תורגל פינוי אוכלוסייה מהיישובים מרגליות וכפר יובל, אך התרגיל לא כלל את הגעת התושבים בפועל למתקני הקליטה.

המועצה האזורית מטה אשר

בשנת 2023 ביצעה המועצה תרגיל לפינוי אוכלוסייה ולקליטתה במועצות האזוריות מנשה ועמק חפר, ללא פינוי בפועל של תושבים.

המועצה האזורית מעלה יוסף

המועצה ביצעה תרגיל לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה בשנת 2016. גם בשנת 2018 פעלה המועצה לקדם תוכנית פינוי תוך היכרות עם הרשות הקולטת, שהיא המועצה האזורית שומרון, אך התוכנית הוקפאה ולא תורגלה.

המועצה האזורית מרום הגליל

המועצה ביצעה בחודש מאי 2022 תרגיל לפינוי אוכלוסיית ריחאנייה ולקליטתה במועצה המקומית כפר כמא.



מהלוח ומהמפורט לעיל עולה כי המועצות האזוריות הגליל העליון ומבואות החרמון תרגלו בין השנים 2021 - 2023 פינוי של חלק מהתושבים והיישובים בתחומן אל מחוץ לרשות; התרגיל האחרון שעשתה המועצה האזורית מעלה יוסף של פינוי מחוץ לרשות היה ב-2016; המועצות האזוריות מטה אשר ומרום הגליל תרגלו תרחיש פינוי, אך ללא פינוי בפועל של תושבים; המועצה המקומית שלומי תרגלה פינוי חולים ואוכלוסייה עם צרכים מיוחדים בלבד; המועצה המקומית מטולה קיימה מפגשי היערכות לפינוי אל מחוץ לתחומי הרשות, אך לא תרגלה פינוי בפועל; עיריית קריית שמונה תרגלה פינוי מוסדות חינוך בלבד למתקנים עירוניים בתחומי העיר, מאחר שלעיר לא הייתה תוכנית לפינוי תושביה.

עוד עולה כי נציג מטעם משרד הפנים השתתף בתרגילי החירום שביצעו הרשויות בשלוש השנים האחרונות, פרט לתרגילים של המועצה המקומית שלומי ושל המועצה האזורית מרום הגליל.

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 היה חלקי בלבד ולא הקיף את כלל התושבים או היישובים (במועצות האזוריות הגליל העליון ומבואות החרמון); התרגיל לא כלל פינוי בפועל, אלא רק תרגול של שלבי הפינוי (מטולה, מטה אשר ומרום הגליל) או שהוא התייחס רק לאוכלוסיות מסוימות (שלומי וקריית שמונה). חשוב להדגיש שאף שהתרגילים שבוצעו לא דימו את המציאות שנוצרה בפועל בעקבות מלחמת חרבות ברזל, התרגול סייע לרשויות להתמודד עם המציאות שנכפתה²¹.

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

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי פקע"ר ביצע וימשיך לבצע תרגול לרשויות המקומיות בהתאם לתרחישי הייחוס ולתוכניות המטכ"ליות, וכי כדי שתרגילי פקע"ר יהיו רלוונטיים ואפקטיביים, נדרש לסכם ברמה הלאומית מהן הרשויות שיפונן, טווחי הפינוי ויעדי הקליטה.

²¹ ראו בקובץ דוחות זה בפרק "פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים".

מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה ממרץ 2025 כי הם מצטרפים להמלצת מבקר המדינה כי יש לתרגל תרחישי פינוי וקליטה לכלל האופציות והתוכניות האפשריות.

סיכום

קיימת חשיבות רבה להתארגנות מקדימה ולהיערכות של הרשויות המקומיות לשעת חירום על ידי בדיקת מוכנות, הכשרת כוח אדם ייעודי בהן ותרגולן לפי תרחישים שונים הנקבעים על ידי גופי החירום, בין היתר גם בתחום ההיערכות לפינוי ולקליטתה של האוכלוסייה. תרגול נכון עשוי למנוע מצבי אי-סדר בשעת דחק ולהציל חיי אדם. היערכות מתאימה תסייע לרשות המקומית להתמודד עם מצבי חירום במלחמה כמו גם במצבי חירום אזרחיים, וזאת גם בהינתן שמצבי החירום עשויים להתממש באופן שונה מהמתוכנן.

מהמצאים עולה כי שבע מתוך שמונה הרשויות המקומיות שנבדקו בגבול הצפון (שתי המועצות המקומיות מטולה ושלומי וחמש המועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל) הכינו מענים לתרחישי הייחוס שקבע להן פיקוד העורף, שכללו פינוי יישובים שלמים אל מחוץ לתחום הרשות. 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 ומבואות החרמון); התרגיל לא כלל פינוי בפועל, אלא רק תרגול של שלבי הפינוי (מטולה, מטה אשר ומרום הגליל) או שהוא התייחס רק לאוכלוסיות מסוימות (שלומי וקריית שמונה); יצוין כי אף שההיערכות לפינוי לא תאמה את מה שאירע בפועל במהלך מלחמת חרבות ברזל, להיערכות מוקדמת למגוון תרחישים יש חשיבות ותרומה להצלחת תהליך הפינוי ולמימושו באופן חלק ומהיר, שיבטיח את הפחתת הסיכונים והפגיעה בתושבים.

אף שבדוח ביקורת המעקב משנת 2020 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 עבור קריית שמונה, היישוב הגדול ביותר הסמוך לגבול הצפון, המונה כ-24,000 תושבים, לא הכינו גופי החירום תוכנית לפינוי האוכלוסייה אל מחוץ לתחומי היישוב, והעירייה לא נערכה לתרחיש של פינוי כולל.

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 רח"ל וצה"ל לבחון הצורך בעדכון תרחישי הייחוס למקרי חירום ולפעול לעדכון תוכניות ההערכות 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, לקבוע ולהכשיר את כוח האדם המיועד ולתרגל בפועל את תרחישי הפינוי לרבות פינוי מחוץ ליישובים.

מן הראוי שהתכנון לפינוי יביא בחשבון גם פינוי לטווח ארוך, כדי שיהיו בידי הרשויות המקומיות המפונות הכלים להמשיך ולספק את השירותים הנדרשים לתושביהן המפונים לכל אורך שהותם מחוץ לתחום הרשות המקומית, ובכך להבטיח קיום שגרת חיים מרבית בשעת חירום מתמשכת.