

פרק ד'

ההיערכות עקצ'ט אוכעזס"ה ברשיות המקומיות

גופן הכותרת מעוצב בכתב ידה של ליבי כהן-מגורי ז"ל, אשר נרצחה בשבעה באוקטובר. ליבי הייתה מלאת שמחה ובתינה. היא רכבה על סוסים וזכתה בכמה אליפויות ארציות. בצבא שירתה כקצינת חי"ר.

@libby.cohen.meguri www.remember-libby.co.il

דוח מיוחד - פינוי אוכלוסייה וקליטתה

ההיערכות לקליטת אוכלוסייה ברשויות המקומיות

הבסיס הנורמטיבי

כדי להתמודד בזמן אמת עם אירועי חירום משמעותיים ורחבי היקף העלולים לפקוד את העורף האזרחי של המדינה, נדרשת היערכות מוקדמת מערכתית של גופים רבים ובהם הרשויות המקומיות וכן איגום של משאבים לאומיים ומיצוי מיטבי שלהם¹.

תפקידה של רשות מקומית, בזמני חירום כבעת רגיעה, לספק לתושבים את כלל השירותים גם כשקיימות מגבלות ויש תנאים מיוחדים, כגון חוסר בכוח אדם ובציוד. כלל תפקידי הרשויות הם בין היתר אלו: מתן שירותים בסיסיים לתושבים ובהם אספקת מזון ומים; טיפול באוכלוסייה נזקקת; העברת מידע לציבור; הסברה ודוברות; מתן שירותים חיוניים בתחום ההנדסה והתשתיות (מים, ביוב ובינוי); פינוי אוכלוסייה למרכזי פינוי; קליטת אוכלוסייה מפונה; הפעלת מערכת החינוך בהתאם למדיניות הממשלה; הכשרת מערך כוח האדם אשר יפעל בזמני חירום ויסייע לראש הרשות המקומית².

כדי שרשות מקומית תוכל לעמוד במשימתה זו עליה לפעול מבעוד מועד במכלול תחומים וכן לקיים הוראות ונהלים של הדרגים המנחים, המעורבים ומשולבים בשעת חירום בפעילות בשטח ונועדו להעלות את רמת המוכנות למצבי חירום; לדאוג לקיומם של האמצעים הנחוצים לפעילות בשעת חירום; להכשיר את מערך כוח האדם, לתדרך ולתרגל אותו³.

פקודת העיריות [נוסח חדש] קובעת כי "העיריה תעשה את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום ולהפעלתו אותו זמן, למעט גיוסם של כוח אדם וציוד אשר חל עליהם חיקוק אחר, הכל בכפוף להוראות השר הממונה על הפעולות בתחום הנוגע בדבר ובהתאם לתכנית שאישרה הממשלה או מי שהסמיכה לכך". באופן דומה נקבע לגבי המועצות המקומיות והמועצות האזוריות כי בסמכותן לעשות את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום ולהפעלתו, לרבות ארגון והסדרתם של אספקת מצרכים ושירותים חיוניים⁵.

הבסיס התורתי להיערכות הרשות לשעת חירום כולל בין היתר את "תיק האב להיערכות העיריה והמועצה המקומית לחירום", 2021 (להלן - תיק האב), "תיק האב להיערכות המועצה האזורית לחירום", 2024, ואת מסמך התבנית (משנת 2016) להכנת תיק חירום רשותי (להלן - תבנית לתיק החירום העירוני). תיק

¹ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - היערכות הרשויות המקומיות לשריפות, תפקודן במהלך גל השרפות בנובמבר 2016, פיצוי הניזוקים והעלויות למשק (2018), עמ' 11.

² מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - תפקודן של הרשויות המקומיות בעת מלחמת לבנון השנייה (2007), עמ' 493.

³ שם, עמ' 500.

⁴ סעיף 248א(א) לפקודה.

⁵ לעניין מועצות מקומיות: סעיף 146(13) לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950; לעניין מועצות אזוריות: סעיף 63(12) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

⁶ תיק האב החליף את "תיק אב להפעלת הרשות המקומית בחירום (מועצה אזורית)", 2008.

האב מגדיר את העקרונות ואת המשימות הנדרשות להתארגנות הרשות לשעת חירום, אך כל רשות נדרשת לבצע את ההתאמות להיערכות בהתאם למאפיינים הייחודיים שלה.

על פי תיק האב, בשעת חירום תפעל הרשות המקומית באמצעות מטה חירום רשותי⁷, שיתפקד כגוף השליטה והביצוע שלה, ובראשו יעמוד ראש הרשות או המנכ"ל. אגפי הרשות יאוגדו ויפעלו בשבעה מכלולים: מרכז השליטה והדיווח הרשותי, אוכלוסייה, חינוך, מידע לציבור, הנדסה ותשתיות, לוגיסטיקה ותפעול, משאבי אנוש ומינהל כללי. מבנה המכלולים הוא מודל לארגון מטה החירום, אך כיוון שהמכלולים אינם קיימים בעת שגרה, כל רשות תוכל להתאים בין מודל זה לבין מבנה הרשות בעת שגרה.

משרד הפנים, באמצעות אגף הרשות העליונה לפס"ח (פינוי, סעד, חללים) (להלן - אגף פס"ח)⁸, פועל ברמה הארצית וברמה המחוזית והוא גורם מנחה, מתאם ומפקח בכל הנוגע למערך קליטת האוכלוסייה המפונה בשעת חירום. אגף פס"ח נדרש לתת מענה לקליטת האוכלוסייה המפונה או שהיא חסרת קורת הגג, במתקני הקליטה השונים⁹. הרשויות המקומיות הן גופי הביצוע והאחריות להיערכות בעת שגרה ולקליטת המפונים בשעת חירום.

לפי החלטת הממשלה "מלון אורחים" משנת 2012, על משרד הפנים לאתר מתקני קליטה בפריסה ארצית, בעיקר מתקני קליטה מקומיים, אך גם מתקני קליטה ארציים, המסוגלים לקלוט כ-300,000 נפש.

על פי החלטת הממשלה "מלון אורחים", כל הרשויות המקומיות נדרשות להיערך לקליטת אוכלוסייה בהיקף של לפחות 4% ממספר תושביהן בין שהמפונים הם מקרב תושביהן ובין שהם מרשות אחרת, כפי שתגדיר ועדת פס"ח מחוזית לרשויות המקומיות בעת קרות אירוע.

הקביעה כי על הרשויות המקומיות להיערך לקליטת 4% ממספר תושביהן לפחות ללא הבחנה אם מדובר בתושבי הרשות או תושבים של רשות אחרת עלולה להשפיע על יכולת הרשויות המקומיות הקולטות לבצע זאת באופן הולם, בעיקר כשמדובר בפינוי לתקופה ממושכת שכן הן יידרשו לספק שירותים נוספים כגון שירותי חינוך ורווחה באופן יחסי לגידול באוכלוסייה.

⁷ המטה של ראש הרשות כולל את מנהלי האגפים או המחלקות של הרשות ופועל במבנה ארגוני ולפי נהלים שנקבעו למצבי חירום.

⁸ אגף הרשות העליונה לפס"ח הוא אגף במשרד הפנים אשר משמש כיחידת המטה של הרשות העליונה לפס"ח שהוקמה מתוקף החלטת הממשלה 515 (14.6.60). במסגרת זו הוא פועל בשגרה כדי להכין את גופי החירום והרשויות המקומיות לקלוט אוכלוסייה מפונה בשעת חירום, ולתת להם מענה בשל אירוע מלחמתי או אירוע חירום אזורי.

⁹ הרשות העליונה לפס"ח, משרד הפנים, **תורת הפס"ח**. תורת הפס"ח הוא מסמך משנת 2023 שנכתב על ידי הרשות העליונה לפס"ח עם ממוני פס"ח מחוזיים במשרד הפנים המאגד תורת ההפעלה הלאומית בישראל לניהול מצבי חירום המוניים (צבאיים או אסונות טבע), ומגדיר את משימות מערך הפס"ח בהכנה לקליטת מפונים, מתן סעד וטיפול בחללים.

החלטת "מלון אורחים" קובעת כי על הרשויות המקומיות הקולטות לדאוג למילוי צורכי המפונים במתקני הקליטה ברשויות למשך שבוע ימים¹⁰ על פי סל הקליטה¹¹ ובאישור משרד הפנים; ועל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר להכין תוכניות למתן סיוע ושירותים בסיסיים לאוכלוסייה המפונה, כל משרד בתחום אחריותו וסמכותו.

אגף פס"ח ורשות החירום הלאומית (להלן - רח"ל) כתבו הנחיות מקצועיות שנועדו להנחות את פעילות הרשויות המקומיות בשעת חירום בתחום (להלן - קונטרס פס"ח) והן עוסקות, בין היתר, בהיערכות הרשויות המקומיות לטיפול באוכלוסייה מפונה. על פי ההנחיות האמורות, מערך קליטת המפונים ברשות המקומית מבוסס על ארבעה רכיבים המאפשרים יכולת קליטה, כמפורט בתרשים להלן:

תרשים 1ד: מערך קליטת המפונים ברשות המקומית



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

אגף פס"ח קבע גם נהלים פרטניים בנושא קליטת אוכלוסייה ובהם נוהל 24, העוסק בבניית מערך הקליטה ברשות המקומית (להלן - נוהל 24). מטרת הנוהל היא הגדרת התהליך ברשויות המקומיות לבניית מערך הקליטה, הן לגבי מתקני קליטה מקומיים והן לגבי מתקני קליטה ארציים, והפעלתם בשעת חירום.

פרק זה עוסק ברשויות המקומיות שקלטו בפועל מפונים ומתפנים עצמאיים במלחמת חרבות ברזל בכל הנוגע להיערכותן ולהיערכותן של אגף פס"ח לקליטת אוכלוסייה בשעת חירום עוד לפני פרוץ המלחמה.

¹⁰ הארכת תוקף מתן השירות מעבר לשבוע ימים תהיה באישור משרד הפנים ובתיאום מול משרד האוצר.

¹¹ סל הקליטה כולל שירותים שתספק הרשות המקומית לנקלטים בנושאי קליטה, חינוך ורווחה. עבור שירותים אלה קובעת החלטת הממשלה כי משרד האוצר יקצה לרשויות המקומיות את התקציב הנדרש בגין הוצאותיהן. עוד קובעת ההחלטה כי משרדי הפנים והאוצר יוכלו לסכם על סל קליטה שונה, בהתאם לצרכים בפועל.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2023 עד יולי 2024 בדק משרד מבקר המדינה את הפינוי והקליטה של המפונים במלחמת חרבות ברזל. הביקורת נעשתה ב-13 רשויות מקומיות מפונות וכן ב-14 רשויות שקלטו בתחומיהן מפונים: העיריות **אילת**, **הרצלייה**, חיפה, **טבריה**, **ירושלים**, **נוף הגליל**, **נתניה**, **רמת גן**, **תל אביב-יפו**; המועצה המקומית **זיכרון יעקב**; והמועצות האזוריות **חוף הכרמל**, **מטה יהודה**, **עמק הירדן** ו**ותמר** (להלן - הרשויות הקולטות שנבדקו או הרשויות שנבדקו). פרק זה עוסק בהיערכות לקליטת אוכלוסייה ברשויות המקומיות האמורות.

בדיקות השלמה נעשו ברשות החירום הלאומית (רח"ל) שבמשרד הביטחון, בפיקוד העורף (להלן - פקע"ר), במשרד הפנים, במשרד החינוך, במשרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן - משרד הרווחה).

המענה לתרחישי הייחוס ברשויות הקולטות

תרחיש ייחוס הוא מתאר אפשרי של אירועים אשר להם עשויה להיות השלכה ישירה על יכולתו של גוף לפעול ולספק את השירותים והמוצרים שאותם הוא נועד לספק. תרחיש הייחוס מגדיר את סוגי האיומים שיש להיערך אליהם, והוא בגדר הבסיס לבניין הכוח של הגופים השונים בהיבטים של כוח אדם, התשתיות הנדרשות לשעת חירום, הצטיידות, אימונים, תורה ונהלים. האיומים על העורף נגזרים, בין היתר, מתרחיש הייחוס המלחמתי (המוגדר על ידי צה"ל)¹² ומתרחיש הייחוס המשקי, המוגדר על ידי רשות החירום הלאומית (להלן - רח"ל) אשר אושרו על ידי ממשלת ישראל. רח"ל מאגדת את תרחישי הייחוס על פי מידע הנמסר מהגופים המוסמכים (צה"ל, כיבוי והצלה, משטרת ישראל, מערך הסייבר ועוד) לתרחיש מצרפי למוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום¹³. על פי תיק האב, תרחיש הייחוס שיש להיערך על פיו לחירום הוא מצרפי ומתייחס לכמה תרחישים שיכולים להתרחש ברשות בו-זמנית, לרבות אירועי חירום שמקורם באסונות טבע כמו רעידות אדמה.

על פי תיק האב, במסגרת ההיערכות של הרשות המקומית לשעת חירום ונוכח האיומים שהוגדרו בעת שגרה, תקבל הרשות את תרחיש הייחוס המלחמתי מפקע"ר ואת תרחיש הייחוס המשקי מרח"ל. הרשות המקומית נדרשת להכין תוכנית מענה לתרחישי הייחוס. המענה של הרשות, שלמימושו היא נדרשת להיערך, כולל בין היתר קליטה ומתן מענה לאוכלוסייה ללא קורת גג. בפגישה עם פקע"ר נמסר כי תוכנית המענה לתרחיש הייחוס אמורה להיות מאושרת על ידי מפקד המחוז בפקע"ר, שעורך ביקורת על התוכנית עצמה, והרשויות מקבלות ציונים בהתאם לטיב התוכניות שהכינו והפירוט שלהן.

¹² תרחיש הייחוס המלחמתי מפרט את מאפייני הפגיעה של הרשות במלחמה בהיבטים של משך המלחמה, היקף האירועים המשוער בגזרת הרשות והנזק המשוער לאדם ולרכוש.

¹³ **בתשובת רח"ל** מפברואר 2025 הובהר כי בתהליך גיבוש תרחיש הייחוס, רח"ל מאגדת ומעבדת את תרחישי הייחוס על פי מידע הנמסר מהגופים המוסמכים (צה"ל, כיבוי והצלה, משטרת ישראל, מערך הסייבר ועוד), ומציגה אותו לממשלה או לוועדת השרים כתרחיש מצרפי למוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום.

במסגרת הביקורת הנוכחית נבדק אם הייתה לרשויות הקולטות שנבדקו תוכניות מענה לתרחיש ייחוס טרם פרוץ המלחמה, כנדרש בתיק החירום הרשותי. להלן הפרטים:

לעיריית **אילת** הייתה תוכנית למתן מענה לקליטת אוכלוסייה מתפנה, לפיה היא תזדקק למשאבים ולאמצעים שאינם עומדים לרשותה בעת רגיעה כדי לתת מענה בסיסי למפונים הרבים שישוהו בעיר. פוטנציאל הקליטה לפי התוכנית הוא בסדר גודל של 57,000 מפונים¹⁴.

לעיריית **הרצלייה** היה תיק חירום רשומי ובו בין היתר תוכניות למתן מענה לתושבי העיר במצבי חירום בתרחיש שונים, שבמסגרתם האיום העיקרי הוא ירי טילים ורקטות. על פי תוכנית המענה, העירייה ערוכה לקליטת 4,586 תושבים, שהם כ-4% מאוכלוסיית הרשות, ב-15 מוסדות חינוך.

לעיריית **חיפה** הייתה תוכנית מענה לתרחיש ייחוס שונים ובה צוין, בין היתר, כי בתרחיש מלחמה על הרשות להיערך לקליטת 4% מאוכלוסיית העיר במרכזי קליטה, וכי בעת אירוע על הרשות לפנות אוכלוסייה ולקלוט אותה על פי הצורך במתקני קליטה רשומים.

לעיריית **טבריה** הייתה תוכנית מענה לתרחיש מלחמה, ובמסגרתה הוגדר האיום לעיר באירוע מלחמה ותפקידי המכלולים ומטה החירום העירוני בשעת חירום. בין התפקידים "ניהול חיי התושבים בעיר (באמצעות הרובעים, המכלולים וגופי החירום) ומתן מענה לצורכי האוכלוסייה". בדוח הביקורת של רח"ל מאוקטובר 2021 בנוגע למוכנות עיריית **טבריה** לשעת חירום צוין כי התרחיש ותוכנית מענה הרשות למלחמה הם ברמה טובה מאוד.

לעיריית **ירושלים** הייתה תוכנית מענה לתרחיש ייחוס שונים, וביניהם תרחיש ייחוס למצב מלחמה שמשכה עד 50 יום. התרחיש צופה התמודדות עם אוכלוסייה מפונה במחוז ירושלים בהיקף של כ-65,000¹⁵ מפונים, וכי מהעיר ירושלים עצמה יהיו רק כמה מאות מפונים חסרי קורת גג. העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה כי תרחיש הייחוס מתייחס לפינוי אוכלוסיית המועצה המקומית שלומי. העירייה העריכה שייקלטו עד 4% ממספר התושבים, בהתאם להנחיית החלטת "מלון אורחים", שהם 40,000 מפונים.

לעיריית **נוף הגליל** לא הייתה תוכנית מענה לתרחיש ייחוס למצב מלחמה. בדוח הביקורת של רח"ל מדצמבר 2022 בנוגע למוכנות עיריית **נוף הגליל** לשעת חירום צוין כי "קיים תרחיש ייחוס צבאי המגדיר את עוצמת האיום, היקפי הפגיעות והכמות נפגעים, אך **הרשות לא גיבשה תוכנית מענה רשותית כנגזרת מתרחיש הייחוס כלל** [ההדגשה במקור]". בעיקרי ההמלצות בדוח הומלץ בין היתר לגבש תוכניות מענה ברמת הרשות, וזאת כנגזרת מתרחיש הייחוס בנוגע למלחמה, לרעידות אדמה ולמגפה.

לעיריית **נתניה** הייתה תוכנית מענה לתרחיש הייחוס השונים, ובכללה מתן מענה במתקני קליטה עבור תושבים שנותרו ללא קורת גג. על פי התוכנית, קליטת האוכלוסייה ללא קורת גג בשעת חירום תיעשה

¹⁴ 35,000 מפונים ב-50 בתי מלון, 18,000 באירוח אצל משפחות קולטות, 2,000 בכ-500 יחידות דיור (Airbnb) ו-2,000 ב-28 אכסניות.

¹⁵ בתשובת עיריית ירושלים לשאלות צוות הביקורת מאפריל 2024 הבהירה העירייה כי הערכה זו מתבססת על תחשיב של 4% מגודל אוכלוסיית ירושלים, שהם 40,000 איש, בתוספת 25,000 מתפנים עצמאית בתרחיש קיצוני.

במתקני קליטה מקומיים (בתי ספר), וצוותי הניהול של בתי הספר בעיר ישמשו כצוותי מרכזי הקליטה בשעת חירום.

לעיריית **רמת גן** הייתה תוכנית מענה לתרחישי ייחוס שונים, ביניהם תרחיש מלחמה. בתרחיש מלחמה יש התייחסות לפינוי ולקליטה של 1,150 - 3,000 מפונים ומתפנים במתקני קליטה מקומיים וארציים ובאתרי קליטה נוספים, כגון משפחות קולטות ואתרי קליטה בבעלות פרטית (בתי מלון, צימרים, ישיבות ופנימיות). על פי התרחיש, כמות בתי האב הצפויה להיקלט תיקבע על פי רמת האיום בעיר ועל פי פוטנציאל הקליטה במרחבה. בתרחיש לא צוין אם המפונים שצפויים להיקלט בעיר הם מפונים מתוך הרשות בלבד או גם מפונים מחוצה לה. כמו כן, בתרחיש מפורטות בין היתר הפעולות הנדרשות לטיפול במפונים, לרבות אספקת מזון למרכזי הקליטה ובחינת תוכנית לשיכון לטווח ארוך לאוכלוסייה שלא מצאה פתרון עצמאי.

לעיריית **תל אביב-יפו** הייתה תוכנית מענה לתרחישי ייחוס שונים, וביניהם תרחיש ייחוס למצב מלחמה שמשכה עד 50 יום (הכולל את שלב ההיערכות ללחימה ושלב השיקום). בתרחיש מלחמה העירייה ערוכה לקליטת עד 4% מתושביה בהתאם להחלטת "מלון אורחים" (כ-19,000 מפונים).

עם זאת, בבדיקה שערכה מבקרת עיריית תל אביב-יפו לבחינת היערכות והתנהלות העירייה עם פרוץ המלחמה (להלן - דוח הביקורת הפנימית) היא ציינה כי נמצאו שלוש גרסאות שונות של נוהלי החירום העירוניים, שחלקן אף התבררו כטיטות שהופצו להתייחסות הגורמים העירוניים הרלוונטיים בדצמבר 2023, כלומר לאחר פרוץ המלחמה, וטרם אושרו¹⁶.

למועצה האזורית **חוף הכרמל** הייתה תוכנית מענה לתרחיש מלחמה, המפרטת את פעילות המועצה בתחומים שונים ובהתאם לנוק שייגרם בכל תחום¹⁷. תוכנית המענה כוללת התייחסות לפתיחה של מרכזי הקליטה לקליטת כ-850 מפונים מתוך תושבי המועצה, לרבות האמצעים למתן המענה בנושא זה (אנשי צוות לכל מרכז קליטה, ציוד ואוטובוסים). בתוכנית המענה צוין כי קיימים פערים בכמות כוח האדם הנדרש למרכזי הקליטה, וכי יש לבחון את החוזה לאספקת שירותים בשעת חירום.

למועצה האזורית **מטה יהודה** הייתה תוכנית מענה לתרחיש ייחוס בעת מלחמה. על פי התוכנית, בשעת חירום תמשיך המועצה לספק את כלל השירותים החיוניים לתושביה, ברציפות ככל שניתן ובהתאם למצב החירום, בשיתוף פעולה עם ארגוני החירום וההצלה ומשרדי הממשלה. בתוכנית המענה לתרחיש הייחוס צוין כי הרשות תפעל לקליטת מפונים ולסיוע למפונים מאזורים שונים על פי תוכניות המדינה.

למועצה האזורית **עמק הירדן** לא הייתה תוכנית מענה ייעודית לתרחיש הייחוס.

למועצה האזורית **תמר** הייתה תוכנית מענה לתרחיש של מלחמה שמשכה כ-30 יום, הכוללת בין היתר מענה פוטנציאלי לקליטת כ-29,000 מפונים, בכפוף לסיוע מוגבר של כל משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות, לרבות גופי התשתית (בעיקר בכל הקשור לקליטת מתפנים).

¹⁶ מבקרת עיריית תל אביב-יפו, **דוח 52**, "מלחמת 'חרבות ברזל' - היבטים בהיערכות ובהתנהלות העירונית" (2023), עמ' 12-13, 91.

¹⁷ למשל, בתחום של תשתיות מים וביוב - אם ייפגע צינור מים, המענה שיינתן הוא פתיחת נקודת חלוקת מים לתושבים, תיקון הצינור על ידי מחלקת המים וחלוקת מים על ידי מתנדבים.

עלה כי לעיריות אילת, הרצליה, חיפה, טבריה, ירושלים, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו ולמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה ותמר הייתה לפני פרוץ המלחמה תוכנית מענה לתרחיש ייחוס רשותי, הכוללת מענה לקליטת אוכלוסייה ללא קורת גג. למועצה המקומית זיכרון יעקב הייתה תוכנית מענה שלא כללה התייחסות לקליטת אוכלוסייה. לעיריית נוף הגליל ולמועצה האזורית עמק הירדן לא הייתה תוכנית מענה כאמור. עם זאת, נמצא כי תוכניות המענה שנערכו בהתאם לתרחישי הייחוס שהוגדרו לרשויות שנבדקו, התייחסו ככלל לפינוי אוכלוסייה למתקני קליטה מקומיים ולא למתקני קליטה ארציים, והתייחסו לפינוי לזמן קצר בלבד ולא לזמן ממושך.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה מפברואר 2025 כי היא ערוכה מינהלית, תשתיתית ואופרטיבית לקליטת 8,800 תושבים מתוך הרשות או מחוץ לה על בסיס תרחיש הייחוס המעודכן והנחיות ועדת פס"ח מחוזית, ואף נערכה במהלך שנת 2024 להגדיל את יכולת הקליטה שלה למתן מענה לעד 10,000 תושבים. כמו כן, העירייה מסרה כי ממונה פס"ח מחוזי עדכן את הרשות בתחילת שנת 2023 כי הרשות צפויה לקלוט 75% מתושבי היישוב מצובה, כלומר 300 תושבים. בהתאם לכך בוצע תרגיל שולחני ונכתבו נוהלי מענה פרטניים בתיאום מול מצובה. עוד מסרה העירייה כי ההיערכות הייתה לקליטה למשך תקופה של 90 ימים על בסיס משאבי הרשות הקיימים, וכי בנהלים צוין מפורשות כי לאחר מכן, וכתלות בגורמים אחדים (ובהם שיפוי מפס"ח או מגורמים ממשלתיים עבור קליטת האוכלוסייה), הרשות תיערך להמשך הקליטה על בסיס הנחיות מנכ"ל או ראש העיר ובהימצא מקור תקציבי.

על עיריית נוף הגליל והמועצה האזורית עמק הירדן להכין תוכניות מענה לתרחישי הייחוס שלהן.

בתשובת עיריית נוף הגליל מינואר 2025 נמסר כי העירייה ערוכה למתן מענה לכל תרחישי הייחוס כפי שהוגדרו על ידי פקע"ר ומשרד הפנים. עוד צוין כי בכל התרגולים, המסמכים ותרחישי הייחוס מעולם לא נדרשה העירייה להיערך לקליטת מפונים מחוץ לנוף הגליל.

בתשובת המועצה המקומית זיכרון יעקב מינואר 2025 נמסר כי הרשות אינה רשות קולטת, ולכן אין תוכנית שמתייחסת לקליטת אוכלוסייה.

על פקע"ר להנחות את הרשויות המקומיות לעדכן את תוכניות המענה לקליטת אוכלוסייה בהתאם לתרחישי ייחוס רלוונטיים בעקבות לקחי מלחמת חרבות ברזל.

בתשובה מיולי 2025 ציין פקע"ר כי התהליך יבוצע לאחר תיקוף תרחיש הייחוס ותוכנית "מרחק בטוח" לאומית ומטכ"לית.

בתשובה ממרץ 2025 ציין מרכז השלטון המקומי כי יש לתרגל תרחישי פינוי וקליטה לכלל האופציות והתוכניות האפשריות, ולא להסתפק בהערכות לתוכנית "מלון אורחים" בלבד. נוסף על כך, יש להכין מענה לפינוי לטווח ארוך, שיאפשר לרשויות המפונות והקולטות היערכות מתאימה למתן שירותים טובים יותר לתושבים המפונים לאורך זמן ולתיאום טוב יותר בין הממשלה, הרשויות המפונות והרשויות הקולטות.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
ההיערכות לקליטת אוכלוסייה ברשויות המקומיות

בלוח שלהלן מפורטים נתוני מספר התושבים בכל רשות מקומית, היקף האוכלוסייה שלקליטתה צריכה הרשות המקומית להיערך לכל הפחות לפי החלטת מלון אורחים והיקף האוכלוסייה שלקליטתה היא צריכה להיערך לפי תוכנית המענה לתרחיש הייחוס שלה, אשר בחלק מהמקרים מתייחסת גם למתפנים עצמאית ולא רק למפונים.

לוח 1ד : מספר התושבים ברשויות הקולטות שנבדקו ומספר המפונים הצפויים להיקלט בכל אחת מהן, על פי החלטת "מלון אורחים" ומספר המפונים והמתפנים עצמאית שצפויים להיקלט על פי תוכניות המענה לתרחישי הייחוס

הרשות המקומית	מספר התושבים ברשות בשנת 2022	4% מאוכלוסיית הרשות (הסף המינימלי הנדרש בהחלטת "מלון אורחים" ובנוהל 24)	מספר המפונים שצפויים להיקלט ברשות (לפי תוכנית המענה)
אילת	53,151	2,126	57,000
הרצלייה	106,741	4,270	4,000
חיפה	290,306	11,612	לא נקבע מספר בתוכנית המענה, אלא רק השיעור (4%)
טבריה	48,472	1,939	לא נקבע מספר בתוכנית המענה, אלא רק השיעור (4%)
ירושלים	981,711	39,268	65,000
נוף הגליל	44,184	1,767	אין תוכנית מענה
נתניה	233,104	9,324	14,376
רמת גן	172,486	6,899	*8,300
תל אביב-יפו	474,530	18,981	19,000
זיכרון יעקב	24,145	966	לא נקבע מספר
המועצה האזורית חוף הכרמל	36,468	1,459	850 מפונים מתוך המועצה
המועצה האזורית מטה יהודה	62,881	2,515	לא נקבע מספר
המועצה האזורית עמק הירדן	14,584	583	אין תוכנית מענה
המועצה האזורית תמר	1,594	64	29,000

על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2022 ונתוני הרשויות הקולטות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* מספר המפונים לפי תוכנית המענה : 3,000 נקלטים מיידית (פ+3) ולאחר 48 שעות (פ+48) היערכות לקליטת 5,300 נוספים.

מנתוני הלוח עולה כי לפי תוכניות המענה של עיריית אילת והמועצה האזורית תמר, הן צפויות לקלוט אוכלוסייה בהיקף העולה על מספר תושביהן (אילת כ-110% ותמר כ-1,820%). היקף האוכלוסייה הצפויה להיקלט ברשויות אלה עלול לפגוע ביכולתן לספק לאוכלוסייה הנקלטת את השירותים הנדרשים, דבר המחייב מעטפת של השלטון המרכזי שתסייע לרשויות¹⁸.

בתשובת המועצה האזורית תמר מינואר 2025 נמסר כי גם בהתאם לתרחיש הייחוס שניתן מפקע"ר (קליטה של 2%) וגם לפי ההבהרה של רשות פס"ח (קליטה של 4%), ברור כי יש פער משמעותי בין כמות האוכלוסייה שתיקלט לפי תרחיש הייחוס לבין כמות האוכלוסייה שתיקלט בפועל במועצה האזורית תמר. על כן, יש להתאים את תרחישי הייחוס במועצה למצב שיתקיים בפועל, וכפועל יוצא מכך להקצות את המשאבים הנדרשים כדי לצלוח אותן. עוד הדגישה כי תיקון תרחיש הייחוס ידרוש גם מתן משאבים משמעותיים מעבר ל"סיוע" של השלטון המרכזי.

מומלץ כי משרד הפנים יודא כי הרשויות הקולטות שנבדקו ערוכות לקליטת אוכלוסייה בהיקף של לפחות 4% ממספר תושביהן כנדרש בהחלטת ממשלה מלון אורחים ובנוהל 24. עוד מומלץ כי משרד הפנים ימפה את הרשויות המקומיות שיכולות לקלוט אוכלוסייה בהיקף העולה על 4% מתושביהן כדי לאפשר יותר גמישות ויכולת להתחשב בצרכים מיוחדים של אוכלוסיות בקביעת יעדי קליטה מראש בתוכניות פינוי או בעת פיזור מפונים בזמן אמת, ומתן מעטפת של השלטון המרכזי להיערכותן של אותן הרשויות המקומיות בהתאם מראש.

עוד מומלץ כי משרד הפנים יבחן את יכולתן של עיריית אילת והמועצה האזורית תמר לקלוט אלפי מתפנים עצמאית: בעיריית אילת פי 1.1 מסך תושביה ובמועצה האזורית תמר פי 18, ובכלל זאת מהו הסיוע שיידרש להעמיד לרשותן לשם כך וכיצד ניתן להבטיח כי יינתן בעת הצורך. ללא היערכות הולמת לקליטה של היקף גדול של מפונים או מתפנים עצמאית ביחס למספר התושבים ברשות המקומית, עלול גם השירות לתושבי הרשות להיפגע בשעת חירום.

מערך קליטת המפונים ברשות המקומית

מערך מתקני קליטה מקומיים וארציים

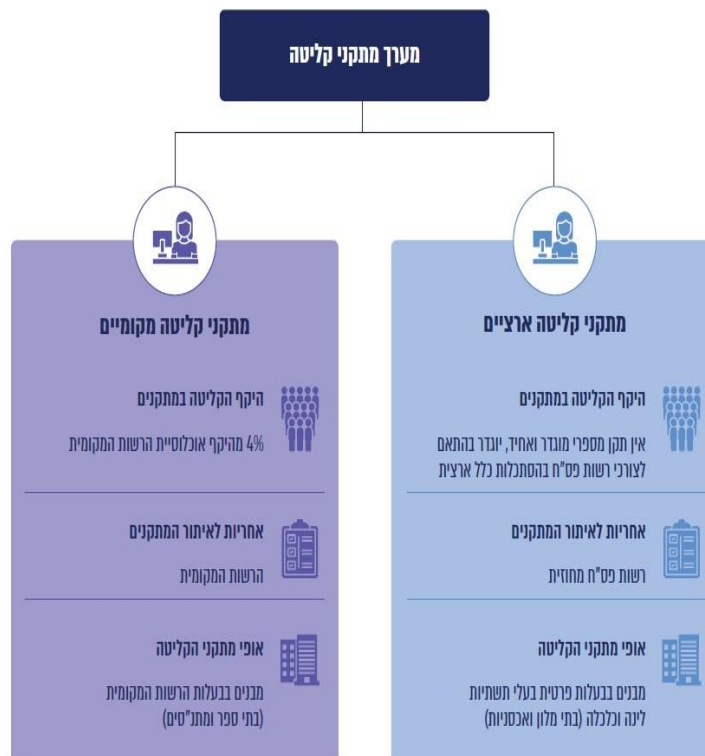
נוהל 24 קובע כי כל רשות מקומית תתכנן ותכין מתקני קליטה מקומיים כמענה לקליטת אוכלוסייה בתחום שיפוט, ובהם תתאפשר שהייה ומנוחה למשך כל תקופת החירום. תכנון המענה ייעשה בהתאם להנחיית אגף פס"ח.

¹⁸ ראו להלן בקובץ דוחות זה בפרק "קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות מקומיות".

לפי הנוהל, איתור מתקני הקליטה המקומיים ייעשה מתוך המבנים הציבוריים שבעלות הרשות המקומית, בעדיפות לבתי ספר ולמתנ"סים, ועל כל רשות להכין מענה לקליטת אוכלוסייה מפונה¹⁹ במתקני קליטה מקומיים בהיקף של לפחות 4% מאוכלוסייתה.

עוד קובע הנוהל כי נוסף על מערך מתקני הקליטה המקומיים, אגף פס"ח יגדיר לרשות המקומית את הצורך במערך מתקני קליטה ארציים. מערך זה יתבסס על מתקנים בבעלות פרטית הכוללים תשתיות לינה וכלכלה כמו פנימיות, אכסניות ובתי מלון. האחריות לאיתור מתקני הקליטה הארציים היא של ועדת פס"ח מחוזית, בסיוע הרשות המקומית. הצורך לאתר מתקנים ארציים מוגדר מתוך הסתכלות כלל-ארצית ובהתאמה לכל סוגי האיומים האפשריים. לפיכך, אין תקן מספרי מוגדר ואחיד לקיום מתקני קליטה ארציים ברשויות המקומיות כפי שהוגדר למתקני הקליטה המקומיים, אלא הגדרה דיפרנציאלית, בהתאם לצורכי אגף פס"ח.

תרשים 2ד : מערך מתקני קליטה ברשות המקומית



על פי נוהל 24, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹⁹ בין שזו אוכלוסייתיה שלה ובין שהאוכלוסייה היא מרשויות אחרות.

נמצא כי נכון למאי 2024 איתר אגף פס"ח 106 מתקני קליטה ארציים, ופוטנציאל הקליטה הכולל שלהם עומד על 40,300 נפשות²⁰.
להלן פירוט מתקני הקליטה ברשויות הקולטות שנבדקו :

לוח 2ד : מספר מתקני הקליטה המקומיים והארציים ברשויות הקולטות שנבדקו

שם הרשות הקולטת	מספר המתקנים המקומיים ברשויות הקולטות שנבדקו (מוסדות חינוך)	מספר המתקנים הארציים ברשויות הקולטות שנבדקו (על פי נתוני הרשויות)	מספר המתקנים הארציים ברשויות הקולטות שנבדקו (על פי נתוני אגף פס"ח)	פוטנציאל הקליטה של המתקנים הארציים המתוכננים
אילת	13	0	1	411
הרצלייה	17	1	1	254
חיפה	47	3	3	1,338
טבריה	5	4	4	1,761
ירושלים	127	14	14	7,618
נוף הגליל	6	0	0	-
נתניה	26	1	1	332
רמת גן	23	1	1	634
תל אביב-יפו	2187	3	3	1,194
זיכרון יעקב	3	0	0	-
המועצה האזורית חוף הכרמל	6	3	3	980
המועצה האזורית מטה יהודה	7	5	5	2,450
המועצה האזורית עמק הירדן	2	3	3	1,202
המועצה האזורית תמר	1	4	2	720

מנתוני הלוח עולה כי קיים פער בין נתוני עיריית אילת והמועצה האזורית תמר לבין נתוני אגף פס"ח לגבי מספר המתקנים הארציים שאותרו ברשויות אלה. פער זה מצביע על חוסר התאמה בין היערכות אגף פס"ח להיערכות הרשויות המקומיות, שיש בה כדי לפגוע במוכנותן של הרשויות המקומיות לשעת חירום.

היערכות נכונה של הרשויות המקומיות, בהנחיית אגף פס"ח, לתרחיש של קליטת אוכלוסייה במתקנים ארציים בתחומן, לרבות מיפוי צורכי האוכלוסייה הנקלטת מול מספר מתקני הקליטה הארציים ובהתאם

²⁰ על פי רשימת מתקני קליטה ארציים של רשות פס"ח (מאי 2024).
²¹ בבדיקת מבקרת עיריית תל אביב-יפו הועלה כי הנתונים בדבר מספר מתקני הקליטה בעיר אינם מעודכנים. כך למשל, על פי מנהל מטה קליטת המפונים, מספר מתקני הקליטה הוא 102 (עמ' 53 לדוח הביקורת הפנימית), על פי אגף ביטחון וחירום - 95, ועל פי המידע שהופיע בלוח המחוונים העירוני - 84 מתקני קליטה (עמ' 62 לדוח הביקורת הפנימית).

לתרחישי הייחוס שנקבעו להן, הייתה מקילה על ההתמודדות בזמן אמת עם מצב החירום שהחל באוקטובר 2023.

כדי שמערך מתקני הקליטה יהיה מוכן לשעת חירום, על אגף פס"ח לעדכן את הרשויות המקומיות בדבר איתור מתקני הקליטה הארציים שבתחומן ולוודא כי הנתונים שבידי הרשויות המקומיות מעודכנים.

קליטת מפונים ברשויות שלא אותרו בהן מתקני קליטה ארציים

כאמור לעיל, לא בכל הרשויות הקולטות שנבדקו אותרו מתקני קליטה ארציים. כך, בעיריית נוף הגליל ובמועצה המקומית זיכרון יעקב לא אותרו מתקני קליטה ארציים, והן היו ערוכות לקליטת אוכלוסייה רק במתקנים מקומיים בתחומן.

הבדיקה בעיריית נוף הגליל ובמועצה המקומית זיכרון יעקב העלתה כי אף על פי שאגף פס"ח לא הגדיר בתחומן מתקני קליטה ארציים, בתחומי עיריית נוף הגליל נקלטו כ-715 מפונים, ובתחומי המועצה המקומית זיכרון יעקב נקלטו כ-1,168 מפונים במהלך המלחמה במלונות בתחום שיפוטן.

במסגרת הביקורת מסרה המועצה המקומית זיכרון יעקב ביוני 2024 כי המוכנות לקליטת אוכלוסייה במתקני קליטה מקומיים שונה במהותה מהמוכנות לקליטה במתקנים ארציים, בין היתר מבחינת כוח האדם שאמור לטפל במפונים ומבחינת הצידוד הנדרש להיערכות. לדברי המועצה, אם מבקשים שרשות מקומית תיערך לקליטת אוכלוסייה במתקנים ארציים, עליה להיערך לכך בהתאם ועל פי הנהלים המתאימים. לפיכך, לא ניתן להקיש ממוכנות והיערכות של רשות מקומית לקליטת אוכלוסייה במתקנים מקומיים להיערכות הנדרשת במתקני קליטה ארציים בכלל ובמלונות בפרט.

נוכח המציאות אשר בה נדרשו רשויות מקומיות לספק שירותים לכלל האוכלוסייה שנקלטה בתחומן לרבות בבתי מלון ובתי הארחה שלא הוגדרו כמתקני קליטה ארציים, ומבלי שנערכו לכך מראש, על אגף פס"ח להביא בחשבון אפשרות זו בנהלים ולהנחות את הרשויות כיצד להיערך לחלופות קליטה שונות. זאת כדי להבטיח שהרשויות המקומיות יוכלו להיערך בצורה מיטבית לקליטת אוכלוסייה גם במלונות ובחדרי הארחה לסוגיהם השונים, ולא רק במתקנים מקומיים.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי בהתאם להחלטת הממשלה, המפונים נקלטו בבתי מלון ובמקומות אכסון שאינם בבעלות הרשויות המקומיות הקולטות ומתופעלים ללא כל זיקה אליהן, וכי אין קשר להיערכות מקדימה של הרשויות המקומיות לבין המענה שניתן בפועל במתקנים שאינן באחריותן. עוד ציין משרד הפנים בתשובתו כי אינו מחויב על פי החלטת "מלון אורחים" לאתר מתקנים ארציים בכל רשות מקומית.

אחריות הרשויות המקומיות הקולטות לספק שירותים למפונים שנקלטו בתחומן אינה תלויה בקליטתם במתקנים שהוגדרו מלכתחילה כמתקני קליטה, והרשויות המקומיות מבינות זאת כפי שעלה מופעלן במלחמה, ולכן קיימת חשיבות שמשרד הפנים ינחה את הרשויות המקומיות כיצד עליהן להיערך גם במקרים אלו.

תיקי מתקן קליטה ארצי

נוהל 24 קובע כי מנהל תחום החירום והפס"ח המחוזי יכין תיק מתקן הכולל תכנון פרטני של המתקן ויעביר העתק ממנו להנהלת המתקן והעתק נוסף לרשות המקומית.

במאי 2024 מסר אגף פס"ח למשרד מבקר המדינה כי העביר העתקים של כל תיקי המתקן הארציים שאותרו על ידו לרשויות הקולטות שנבדקו.

אף שנוהל 24 קובע כי אגף פס"ח יכין תיק מתקן הכולל תכנון פרטני של המתקן תוך העברת העתק גם לרשות המקומית, הביקורת העלתה כי רק לעיריות הרצלייה, חיפה, רמת גן ותל אביב-יפו ולמועצה האזורית חוף הכרמל אכן יש העתקים של כל תיקי מתקני הקליטה הארציים שבתחומן; לעיריית ירושלים יש העתקים של ארבעה תיקי מתקן (מתוך 14 מתקנים); למועצה האזורית מטה יהודה יש העתק של תיק מתקן אחד (מתוך חמישה מתקנים); ולמועצה האזורית תמר יש העתק של תיק מתקן אחד (מתוך שני מתקנים). לעיריות אילת, טבריה ונתניה ולמועצה האזורית עמק הירדן אין העתקים של תיקי המתקן הארציים כלל.

על עיריות אילת, טבריה ונתניה והמועצה האזורית עמק הירדן לוודא כי יש ברשותן העתקים של תיקי המתקן הארציים שבתחומן, כנדרש בנוהל 24. על עיריית ירושלים והמועצות האזוריות מטה יהודה ותמר לוודא כי ברשותן העתקים של כל תיקי המתקן הארציים שבתחומן, כנדרש בנוהל 24.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "כפי שנמסר על ידי מנהל חירום תיקי המתקנים מתעדכנים לאחר כל ביקורת מתק"א [מתקני קליטה ארציים] שמבוצעת על ידי המחוזות, ונשלחים למחזיקי תיק פס"ח ברשויות ביחד עם סיכום הביקורת".

על אגף פס"ח לוודא מול כלל הרשויות המקומיות שהוגדרו בתחומן מתקני קליטה ארציים כי יש ברשותן העתקים של תיקי המתקנים הללו.

המועצה האזורית מטה יהודה מסרה בתשובתה מינואר 2025 כי תלמד את ההמלצות ותפעל ליישומן בשיתוף ממונה פס"ח מטעם משרד הפנים. עוד ציינה המועצה כי על המדינה לתת את הדעת על ריענון נוהל 24 לקליטת מפונים, שכן במלחמת חרבות ברזל אך גם במבצעים קודמים הגיעו מפונים ישירות למלונות ולאכסניות - קרי למתקני קליטה ארציים ולא מקומיים.

ביקורות תקופתיות במתקני קליטה ארציים

נוהלי פס"ח 23 ו-24 קובעים כי ביקורת במתקן קליטה ארצי תבוצע אחת לשנתיים בהובלת מינהלת תחום החירום והפס"ח המחוזי ובהשתתפות נציג הרשות המקומית, וכי במסגרת הביקורת תיבדק מוכנות המתקן לצורכי רשות פס"ח העליונה בשעת חירום (תשתיות וכוח אדם). נוהל 24 קובע כי במסגרת הביקורת גם יעודכן תיק המתקן.

אף שנוהלי פס"ח 23 ו-24 קובעים את החובה לבצע ביקורת אחת לשנתיים, נמצא כי משנת 2022 ועד ינואר 2024 ערך אגף פס"ח ביקורות ל-37 מתוך 41 מתקני הקליטה הארציים שאותו ברשויות הקולטות שנבדקו. לארבעת מתקני הקליטה הארציים האחרים - בעיריית ירושלים ובמועצה האזורית מטה יהודה - הוא ערך ביקורות לאחרונה בשנים 2020 ו-2021.

במהלך מלחמת חרבות ברזל הרשויות שנבדקו קלטו מפונים ב-317 מתקני אירוח בתחומן, ורק 41 הוגדרו על ידי אגף פס"ח כמתקני קליטה ארציים. יוצא אפוא שמרבית מתקני האירוח שקלטו מפונים בפועל במלחמה לא היו כפופים מבעוד מועד לביקורת מוכנות לשעת חירום על ידי אגף פס"ח או על ידי כל גורם אחר.

בתשובת משרד הפנים ממאי 2025 נמסר לגבי ארבעת מתקני הקליטה שלא בוצעה בהם ביקורת בין 2022 עד ינואר 2024, כי משרד העבודה מחייב ביצוע ביקורות למפעלים חיוניים אחת לשלוש שנים. משרד הפנים מחמיר מבחינתו ומנחה ביצוע אחת לשנתיים, אולם בנסיבות מסוימות מתאפשרת דחייה של ביקורת. עקב החלפת בעלי תפקידים במחוז ירושלים בשנת העבודה 2022 ניתנה ארכה לביצוע הביקורות בשנים 2023 - 2024 בהתאמה. מלחמת חרבות ברזל הביאה לדחיית הביקורות ליולי 2024.

על אגף פס"ח להקפיד לבצע ביקורות במתקני הקליטה הארציים מדי שנתיים, כנדרש בנוהל 24.

הדרכת סגל מתקן קליטה ארצי

על פי נוהל 24, הדרכה פרונטלית לחברי הסגל של מתקני הקליטה תבוצע אחת לשלוש שנים באחריות אגף פס"ח, בתיאום עם ועדת פס"ח מחוזית והרשות המקומית. כמו כן, אחת לשנה יתבקשו חברי הסגל של מתקני הקליטה לעבור הכשרה באמצעות לומדה ייעודית בנושא.

נוהל 23 קובע²² כי יש לבדוק אם צוות מתקן הקליטה הארצי הודרך ותורגל למשימותיו ומתי, וכי במידה שהצוות לא הודרך או תורגל, יש להמליץ על ביצוע לומדת פס"ח או הדרכה של מינהל תחום החירום וועדת פס"ח מחוזית.

אגף פס"ח מסר באפריל 2024 שאינו מקיים הדרכות לחברי הסגל במתקני הקליטה הארציים, שכן אלו אינן רלוונטיות. חברי הסגל במתקני הקליטה האלו קולטים מפונים כפי שהם קולטים אורחים בעת שגרה, וממילא המלון מספק לינה וכלכלה בלבד.

מהאמור עולה כי בניגוד לדרישות הנהלים 23 ו-24, לפיהן יש לבצע הדרכה פרונטלית לחברי הסגל של מתקני הקליטה אחת לשלוש שנים ולעבור הכשרה באמצעות לומדה ייעודית אחת לשנה, אגף פס"ח לא יזם הדרכות לחברי סגל המתקנים הארציים ולא הפיץ לומדה ייעודית כנדרש.

²² משרד הפנים, מינהל שירותי החירום, רשות פס"ח עליונה, "נוהל 23 - ביצוע ביקורות למתקני קליטה ארציים" (מרץ 2023), עמ' 5.

בהתייחסות משרד הפנים צוין כי בהחלטת "מלון אורחים" לא קיימת משימה להכשרה ולתרגול של סגלי הקליטה, ולמרות זאת משרד הפנים יזם, בתיאום עם משרד החינוך והרשויות המקומיות, הדרכה ותרגול של סגלי מתקני הקליטה המקומיים, ומשרד הפנים מתקצב זאת באופן משמעותי. עוד צוין בתשובה כי הנהלות בתי המלון והאכסניות הודרכו אחת לשנתיים במסגרת הביקורת העיתית המחייבת למפעל חיוני, וכפרי הנוער מקבלים הדרכה ותרגול בצורה מרוכזת בתיאום מול משרד החינוך והמינהל לחינוך התיישבותי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים על כי לא בוצעו הדרכות לחברי סגל מתקני הקליטה הארציים, שכן נסיבות קליטה של אוכלוסייה מפונה במצב חירום שונים בתכלית מנסיבות קליטת אורחים בשגרה וכך גם צרכיה של אוכלוסייה מפונה שונים בתכלית מצרכיהם של אורחי מלון רגילים, ולכן נדרשות הדרכות מתאימות. הדרכות כאמור חשובות גם כדי ללמד את אגף פס"ח אודות הקשיים שחברי הסגל עשויים להיתקל בהם בזמן אמת או לגבי בעיות שעשויות להתעורר בממשקים בין מתקני הקליטה הארציים לבין הרשויות המקומיות או השלטון המרכזי במצב חירום ולאפשר לו היערכות לכך.

על אגף פס"ח לפעול כנדרש בנהליו ולקיים הדרכות לסגלי מתקני הקליטה הארציים בהיבטים הייחודיים לקליטת מפונים וכן להפיץ לומדה מתאימה לגבי ההיבטים הייחודיים של קליטת מפונים במלונות. זאת בין היתר בהתבסס על הניסיון שנצבר במלחמת חרבות ברזל.

תרגול שעת חירום במתקני קליטה ארציים

על פי נוהל 24, תרגול מתקני הקליטה הארציים יבוצע בהובלת ועדת פס"ח מחוזית ובתיאום עם הרשות המקומית, בכפוף להסכמת הנהלת מתקן הקליטה.

אף שנוהל 24 מחייב תרגול במתקני הקליטה הארציים, אגף פס"ח מסר באפריל 2024 כי אינו מקיים תרגולים למתקני הקליטה הארציים, למעט בכפרי נוער לעיתים מזומנות.

על פי תורת הפס"ח, אימון ותרגול הם עשייה עיקרית, מהותית וחשובה למוכנות מערך הפס"ח למלא את ייעודו ואת משימותיו, ותכליתם היא ליצור ולשמר מוכנות וכשירות לביצוע יעיל ומועיל של המשימות.

משרד מבקר המדינה הצביע בעבר על חשיבותו של התרגול בהכנה לשעת חירום של העורף בכלל ושל הרשויות המקומיות בפרט, כדי שיוכלו לתפקד בזמני חירום כנדרש וביעילות²³. אי-ביצוע פעילויות של תרגול והדרכה עלול לפגוע בכשירות מערך הקליטה.

ביצוע תרגילים הוא אבן יסוד במוכנות ובהיערכות לשעת חירום, ולפיכך על אגף פס"ח לערוך תרגילים במתקני הקליטה הארציים, כפי שקבע בנוהל 24.

מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010 (2011), "ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום", עמ' 43.

תיק תכנון פס"ח רשותי

על פי אוגדן מערך הפס"ח לרשויות המקומיות²⁴, על מנהל תא פס"ח ברשות המקומית להכין תיק תכנון פס"ח רשותי (להלן - תיק תכנון רשותי). אגף פס"ח קבע תבנית להכנת תיק תכנון רשותי²⁵, שמטרתה לקבוע מתכונת לריכוז נתונים בתיק התכנון בנושא קליטת אוכלוסייה וטיפול בחללים ברשות המקומית. תיק התכנון ותיקי המתקנים המעודכנים הם המסגרת של המערך לקליטת אוכלוסייה ולטיפול בחללים ברשות המקומית. התיק אמור לכלול, בין היתר, נתונים מרוכזים בנושאי קליטת אוכלוסייה ברשות המקומית, מערך מתקני הקליטה המקומיים והארציים, נתוני כוח האדם לפי מתקנים וכלכלת מפונים.

עיריית **טבריה** הכינה ריכוזי נתונים, לרבות סך קיבולת הקליטה במתקני הקליטה ומצאי ציוד במחסני הרשות; פירוט נתונים של מתקני הקליטה; טבלת ריכוז כוח אדם לפי מתקנים; ופרטי חברת הסעדה. אולם נתונים אלה קיימים במסגרת תיק חירום רשותי מורחב, אלפון כוח אדם רשותי ובתיקי המתקן המקומיים, ואינם מאוגדים בתיק תכנון רשותי בהתאם לתבנית שקבעה אגף פס"ח.

עיריית **נוף הגליל** הכינה תיק תכנון רשותי לקליטת אוכלוסייה בשעת חירום ולטיפול בחללים. התיק כולל ריכוז של נתוני היערכות הרשות לשעת חירום בששת מרכזי הקליטה המקומיים הנמצאים בה, נתונים על ועדת פס"ח המקומית, מספר צוותי המתקנים ומפת תכנון פס"ח רשותי. עם זאת, חסרים בתיק פרטים של חמישה מתוך ששת מתקני הקליטה; מועד עדכון התיק; פרטים בנוגע לרשימות שמיות של צוותי מתקני הקליטה ופרטי הקשר שלהם; ופרטי חברות ההסעדה.

המועצה המקומית **זיכרון יעקב** הכינה תיק תכנון רשותי לקליטת אוכלוסייה ולטיפול בחללים במתקני קליטה מקומיים, לרבות נתונים מרוכזים של סך קיבולת הקליטה במתקני הקליטה ומצאי הציוד שבמחסני הרשות; הנתונים של מתקני הקליטה; טבלת ריכוז כוח אדם לפי מתקנים; ופרטי חברת הסעדה.

המועצה האזורית **חוף הכרמל** הכינה תיק תכנון רשותי לקליטת אוכלוסייה ולטיפול בחללים במועצה, ואולם חסרה בו התייחסות לכלכלת המפונים.

המועצה האזורית **עמק הירדן** הכינה תיק תכנון רשותי לקליטת אוכלוסייה ולטיפול בחללים במועצה, אולם אין בו רשימת שמות של כוח האדם במתקני הקליטה והתייחסות לכלכלת המפונים ולהצטיידות.

על פי אוגדן מערך הפס"ח לרשויות המקומיות, על הרשויות המקומיות להכין תיק תכנון רשותי על פי תבנית ייעודית. נמצא כי עיריות אילת, הרצליה, חיפה, ירושלים, נוף הגליל ורמת גן, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה ועמק הירדן הכינו תיק תכנון רשותי. עיריית טבריה הכינה את ריכוזי הנתונים הנדרשים להיות בתיק תכנון רשותי, אולם הם לא אוגדו בתיק תכנון רשותי בהתאם לתבנית שנקבעה על ידי פס"ח. עוד נמצא כי לעיריות אילת ונוף הגליל ולמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה ועמק הירדן חסרים נתונים בתיק התכנון הרשותי.

²⁴ אוגדן מערך הפס"ח הוא מסמך הנחיות ותוכניות המפרט כיצד רשות מקומית נערכת ומתפקדת בשעת חירום. האוגדן מעודכן לשנת 2023.

²⁵ התבנית מעודכנת לפברואר 2019.

הבדיקה העלתה כי בתיקי התכנון של הרשויות שנבדקו אין התייחסות מפורשת להתקשרות עם ספק מזון לכלכלה הרלוונטית לאוכלוסיות מיוחדות כגון תינוקות, קשישים ובעלי דרישות מזון ייחודיות.

על הרשויות שנבדקו לכלול במסגרת ההתקשרויות שלהן התקשרויות עם ספקי מזון שייתנו מענה לאוכלוסיות מיוחדות כגון מזון לתינוקות, קשישים ואנשים בעלי רגישויות למזון.

על עיריות אילת, נוף הגליל והמועצות האזוריות חוף הכרמל ועמק הירדן להשלים את הנתונים החסרים בתיק התכנון הרשותי שלהן. על עיריית טבריה לרכז את הנתונים בתיק תכנון רשותי בהתאם לתבנית שקבע אגף פס"ח.

היערכות למענה רשותי לפרט

על פי נוהל 24, על רשות מקומית להיערך מבעוד מועד ולהכין תוכנית מענה לאוכלוסייה שנקלטת במתקני הקליטה הנמצאים בתחומה ולפי החלטת הממשלה "מלון אורחים", על משרד הפנים לפקח על היערכות זו של הרשות המקומית. תוכנית זו כוללת היערכות, בין היתר, בתחומים של לינה וציוד לינה, כלכלה, שירותים ומקלחות, כביסה ושירותים מוניציפליים, כמפורט להלן:

1. שירותים מוניציפליים המונגשים למתקן (ככל הניתן): תברואה, תכנון מערך הרווחה משלב הקליטה ועד לסיום האירוע או לחזרתם של המפונים לבתיהם; תכנון שירותי חינוך לילדי הנקלטים, הכולל תכנון היסעים במידת הצורך; פינוי אשפה; תכנון אבטחה וסדר ציבורי; שירותי דת; תוכנית הפוגות לתושבים ותיקים; פעילות פנאי בהתאם ליכולת הרשות ובסיוע ארגוני מתנדבים; מידע חיוני (הנחיות לשעת חירום, מידע על שירותים שניתן לקבל וכדומה).

2. שירותים מוניציפליים מרחביים לרבות שירותי בריאות, דואר, בנקים, מרכולים ושירותי דת.

תרשים 3ד : מענה לפרט לאוכלוסייה הנקלטת במתקני הקליטה ברשות המקומית



Made with Napkin

על פי נוהל 24, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יובהר כי על פי נוהל 24, על הרשות המקומית להכין תוכנית מענה לאוכלוסייה הנקלטת השוהה הן במתקני הקליטה המקומיים והן במתקני הקליטה הארציים, אולם תוכנית המענה לאוכלוסייה במתקנים הארציים לא תכלול לינה וכלכלה, שיסופקו על ידי המתקן הארצי. כמו כן, על הרשות הקולטת במתקני הקליטה הארציים שבתחומה לבנות תוכנית הסברה לאוכלוסייה המפונה באמצעות המוקד העירוני, אתר האינטרנט הרשומי והרשתות החברתיות.

אגף פס"ח מסר באפריל 2024 כי בנוגע למתן שירותים מוניציפליים לאוכלוסייה הנקלטת, למשרד הפנים אין אחריות או סמכות לתכלל את כל ההיבטים שבסמכותם של משרדי הממשלה האחרים בכל הנוגע לקליטת אוכלוסייה. כך למשל, אף שנוהל 24 מנחה רשויות מקומיות לספק שירותי חינוך ורווחה למפונים, משרד הפנים אינו מוודא שהמשרדים הרלוונטיים (לעניין זה, משרד החינוך ומשרד הרווחה) בודקים אם בוצעה ההיערכות בהתאם להנחיות שהם העבירו לבעלי התפקידים ברשויות המקומיות.

עוד מסר אגף פס"ח שהוא מבצע ביקורת בהתאם לנוהל 51 של פס"ח, העוסק בביקורות במחוז וברשות המקומית. על פי נוהל זה, אגף פס"ח אינו בודק או עוקב אחר היערכות הרשויות המקומיות למתן שירותים מוניציפליים, אלא בודק את רמת המוכנות של הרשות המקומית לשעת חירום, וזאת בין היתר בנושאים הבאים: עמידה ביעד של לפחות 4% לקליטת אוכלוסייה, עמידה ביעד הציוד הקיים ברשות, סדרי מתקני הקליטה והמענה לכלכלת המפונים.

יוצא אפוא שאגף פס"ח אינו מוודא כי הרשויות המקומיות נערכו למתן שירותים מוניציפליים כגון תברואה, תכנון מערך רווחה ושירותי חינוך, אבטחה וסדר ציבורי, שירותי דת ומידע חיוני לאוכלוסייה הנקלטת בתחומן על שירותים שניתן לקבל, בהתאם לנדרש מהן בנוהל 24.

יצוין כי נוהל 24 אינו כולל תבנית כלשהי שבה אמורות להיכתב תוכנית מענה לפרט והמענה הנדרש בכל תחום מהרשות המקומית. משרד מבקר המדינה בחן אילו מענים לאוכלוסייה מפונה תוכנו על ידי הרשויות הקולטות שנבדקו ובאילו תחומים. במסגרת הביקורת נבחן אם הרשויות הקולטות הכינו תוכניות מענה לפרט, בין במסגרת תוכנית כוללת ובין במסגרת נהלים של הרשות. להלן הפרטים:

עיריית **אילת** הכינה תוכנית מענה לקליטת אוכלוסייה בהיקף של כ-57,000 מפונים. בתוכנית זו העלתה העירייה פערים במתן המענה לפרט בשעת חירום. יצוין כי כבר בשנת 2009 הצביעה מחלקת ביטחון וחירום בעיריית **אילת** על האפשרות שהעיר עשויה להתמודד עם בעיות הקשורות במתן סיוע לאוכלוסייה הגדולה פי כמה מאוכלוסייתה שלה. המחלקה גם התריעה על בעיות של קריסת קווי ביוב עירוניים ומחסור במים זורמים בשעת חירום עקב השימוש במערכות אלה על ידי מספר אנשים גדול, אשר יעלה את הסבירות למפגעים תברואתיים.

עיריית **הרצלייה** לא הכינה תוכנית מענה לפרט לאוכלוסייה שתיקלט בתחומה. עם זאת, בתיק האב העירוני²⁶ מצוינת האחריות של כל מכלול לטיפול במפונים במרכזי הקליטה בהיבטים של קליטת מפונים במרכזים, ריכוז צורכי רווחה, רפואה, שמירה על תברואה במרכזי הקליטה, אספקת מזון, ניווד, אספקת גז וחשמל ורכש ציוד מחיה חיוני, לרבות מלבוש. העירייה מסרה כי בתיק המתקן הארצי יש מענה לנושאי לינה וכלכלה.

עיריית **חיפה** לא הכינה תוכנית מענה לפרט, ואולם בתיק החירום העירוני יש מענה לכלכלת מפונים, הכולל בין היתר פירוט של שש חברות האמורות לספק מזון למפונים בשעת חירום. כמו כן, לעירייה יש "נוהל יחידת מרכזי קליטה" של מכלול אוכלוסייה, העוסק בהיערכות לקליטת מפונים ובטיפול בהם.

עיריית **טבריה** לא הכינה תוכנית מפורטת של מענה לפרט. עם זאת, נמצא כי יש התייחסות למענה לפרט בתחומים מסוימים במסגרת תיקי מתקני הקליטה המקומיים שהכינה העירייה. כן נמצא כי לעירייה יש נוהלי חירום הנוגעים לקליטת אוכלוסייה בשעת חירום. כגון נוהל פינוי יזום לאוכלוסייה, נוהל הפעלת מתקן קליטה ונוהל קבלת ציוד למתקן הקליטה, נוהל אספקת מזון ובו פרטי ספק המזון ונוהל בנוגע לכביסה בשעת חירום. כמו כן, הוגדרו תפקידים של בעלי תפקידים במתקני הקליטה, בין היתר בנוגע ליידוע המפונים לגבי השירותים הניתנים, לרבות ריכוז ופרסום שירותי העזר השונים המתקיימים במתקן הקליטה (שירותי רווחה, בריאות, דואר, כביסה וכיוצא באלו).

עיריית **ירושלים** לא הכינה תוכנית מענה לפרט לאוכלוסייה שתיקלט בתחומה. עם זאת, העירייה מסרה כי במסגרת מכלול אוכלוסייה הגדירה אנשי מקצוע שיפעלו בשעת חירום. בשעת חירום תפרסם העירייה מידע רלוונטי באתר שלה לגבי שירותים לאוכלוסייה, מיצוי זכויות, מידע על הנחיות והתנדבות. כן תצוות דוברי שפות לצוותי העירייה, תנגיש מידע ושירותים ותיתן מענה סוציאלי. העירייה הכינה תוכנית להנפקת

ציוד לינה בשעת חירום והסכמים נצורים עם ספקי מזון לשעת חירום. עוד נמצא כי העירייה גיבשה נוהל צוות התערבות ב"מרכז קליטה", המתווה הנחיות פעולה ועקרונות לטיפול באוכלוסייה ברמה פרטנית, משפחתית וקהילתית במרכז הקליטה, נוהל להקצאת מתקני קליטה לאוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים ונוהל להפעלת המתנדבים ביחידת ההתנדבות העירונית.

עיריית **נוף הגליל** לא הכינה תוכנית מענה לפרט לאוכלוסייה שתיקלט בתחומה. עיריית **נוף הגליל** מסרה בינואר 2024 כי בנוגע למתקני קליטה ארציים הכנת תוכנית כאמור אינה רלוונטית עבורה, מאחר שאין בתחומה מתקני קליטה ארציים. בנוגע למתקני הקליטה המקומיים, בתיק מתקן מקומי לדוגמה קיים פירוט של שירותים בסיסיים שהמתקן מספק למפונים (שירותים ומקלחות), נוהל אספקת מזון ובו פרטי ספק המזון ונוהל לפינוי אוכלוסייה בשעת חירום.

עיריית **נתניה** לא הכינה תוכנית מענה לפרט לאוכלוסייה שתיקלט בתחומה. עם זאת, הנוהל של העירייה לקליטת מפונים מפרט את פעילות העירייה לקליטת אוכלוסייה מפונה.

עיריית **רמת גן** לא הכינה תוכנית מענה לפרט במסגרת התוכנית לאוכלוסייה שתיקלט בתחומה, אולם הכינה נוהל מטה קליטה, ועל פיו ייעוד המטה הוא אספקת מענים טיפוליים סוציאליים וחברתיים לשהים במתקני הקליטה. בתיק מכלול לוגיסטיקה ובתיק מכלול הנדסה פירטה העירייה את הפעילויות הנדרשות לאספקת צרכים בסיסיים למרכזי הקליטה, כגון מזון, חשמל וגז. בתיק מכלול חינוך מפורטת האחריות להכנת מרכזי הקליטה ברשות, הכוללת צוותי מתקן. בתיק מכלול אוכלוסייה מפורטת האחריות לבדיקת מצב מרכזי הפינוי והקליטה ולטיפול בהשלמת הצידוד החסר. בתיק מכלול כוח אדם מפורטת האחריות להשלמת כוח אדם חסר ומתנדבים להפעלת מתקני הקליטה.

עיריית **תל אביב-יפו** הכינה נוהל קליטת מפונים. הנוהל מציין כי פקע"ר יפנה את האוכלוסייה למתקני הקליטה בעיר, הנמצאים באחריות העירייה ומפרט את המשימות שבאחריות המכלולים והמטות בעת קליטת מפונים. הנוהל עוסק, בין היתר, בהיבטי הפיקוח והשמירה על סדר במתקן, העברת ציוד לינה למתקן, תברואה במתקן, תחבורה, אספקת מים, תגבור כוח אדם במתקן, אספקת מזון, דוברות לציבור בנוגע למתקני הקליטה, ניהול שגרת החיים במרכז הקליטה, הכולל טיפול בתקציב השוטף של מתקני הקליטה, הפעלת מערכת לימודים לילדי המפונים, הפעלת צוותים טיפוליים במתקני הקליטה, סיוע רפואי והתקנת מערכות תקשורת ומחשוב במתקני הקליטה. עם זאת, הועלה כי הנוהל אינו מפרט באיזה אופן כל מכלול אמור לבצע את המשימות שבתחום אחריותו.

המועצה המקומית **זיכרון יעקב** לא הכינה תוכנית מענה לפרט לקליטת מפונים, אך בתיקי מתקן מקומיים מפורטים שירותים בסיסיים שהמתקן מספק למפונים וכן מצוינים פרטי ספק המזון בשעת חירום.

המועצה האזורית **חוף הכרמל** לא הכינה תוכנית מענה לפרט לאוכלוסייה שתיקלט בתחומה. עם זאת, בינואר 2018 הכינה המועצה, בשיתוף עם הקיבוצים **שדות ים וזיקים**, תיק לקליטת קיבוץ **זיקים** בקיבוץ **שדות ים** בשעת חירום. התיק כולל פירוט של ההתארגנות לקליטת קיבוץ **זיקים** בקיבוץ **שדות ים**, את פרטי בעלי התפקידים הרלוונטיים **בזיקים ובשדות ים**, לרבות אלו האחראים לקשר עם המועצה. התיק כולל נוהל קליטה והיערכות, לרבות בנוגע לעלויות הקליטה ולרישומן, הסדרי הסעדה וחינוך, בריאות, כביסה ופעילויות פנאי. נוסף על כך, למועצה יש נוהל בנוגע לפינוי תושבים בין יישובי המועצה, המפרט את

השיטה שבה יבוצע הפינוי, מציין עקרונות מרכזיים בהליך קליטתם של מפונים, לרבות נקודות בתחומי החינוך והייעוץ הפסיכולוגי, ועוסק גם בכוח האדם ובציוד הנדרש. הנוהל מפרט את רשימת המטלות הנדרשות בנושא פינוי וקליטה עבור כל בעל תפקיד בשעת חירום.

המועצה האזורית **מטה יהודה** לא הכינה תוכנית מענה לפרט לאוכלוסייה שתיקלט בתחומה. עם זאת, במסמך "תכנית פינוי ואנשי קשר, מועצה אזורית מטה יהודה" מצוינים אנשי לוגיסטיקה, ספקי ציוד, ממוני חירום ונציגויות קופות החולים. עוד כולל המסמך את פריסת המרפאות ביישובים הקולטים במועצה. כמו כן, המועצה האזורית **מטה יהודה** חתמה על הסכם עם ספק מזון לשעת חירום.

המועצה האזורית **עמק הירדן** לא הכינה תוכנית מענה לפרט לקליטת מפונים במתקני קליטה ארציים.

המועצה האזורית **תמר** הכינה תוכנית מענה לפרט. תוכנית המענה לתרחיש הייחוס נוגעת גם לקליטה של כ-29,000 מתפנים במועצה ולטיפול בהם. על פי התוכנית, המועצה תספק בשעת חירום מענה בנושאי בריאות, מזון, רווחה, הפגות, פינוי אשפה, מים וביוב, בנקים ודואר, דלק ומידע לציבור. בשעת חירום תפעל המועצה על פי מבנה מכלולים, תוך ביצוע שינויים מינימליים במבנה הארגוני, על בסיס ההנחה שמה שעובד בעת שגרה יעבוד נכון גם בשעת חירום. עובדי המועצה, שרובם אינם מתגוררים בתחום הרשות ואינם מגויסים לצה"ל, ירותקו בשעת חירום לרשות. המועצה הצביעה בתוכנית על פערים בכוח אדם למתן שירות למפונים, והדגישה כי בתרחיש קליטתם של המתפנים עצמאית המענה חייב להיות ברמה הלאומית, באופן שהמועצה מספקת שירותי מעטפת בלבד.

נוהל 24 מחייב את הרשויות המקומיות להכין תוכנית מענה לאוכלוסייה שנקלטת במתקני הקליטה הנמצאים בתחומה, לרבות לינה וכלכלה (במתקנים המקומיים), כביסה ושירותים מוניציפליים המונגשים למתקן. למרות זאת, הביקורת העלתה כי עיריית נתניה והמועצה האזורית עמק הירדן לא הכינו תוכנית מענה לפרט כנדרש בנוהל 24. עוד עלה כי העיריית הרצליה, חיפה, טבריה, ירושלים, נוף הגליל, רמת גן, תל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות חוף הכרמל ומטה יהודה לא הכינו תוכנית מפורטת למתן מענה לפרט בעת קליטת אוכלוסייה במצבי חירום, אך נערכו לכך באופן חלקי. עיריית אילת והמועצה האזורית תמר ערכו תוכנית מענה לפרט ומיפו בה פערים.

על עיריית הרצליה, חיפה, טבריה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן, תל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה ועמק הירדן להכין תוכנית כוללת לקליטת אוכלוסייה, שתקיף גם מענה לפרט, כנדרש בנוהל 24, ולמפות בה את הפערים הקיימים ככל הניתן.

בתשובת עיריית נתניה מפברואר 2025 צוין כי היא הכינה נוהל עירוני "קובץ נהלים - יחידת מרכזי קליטה" המיועד לכל סוגי מרכזי הקליטה (מקומיים וארציים) אך לא כולל את כל המענים לפרט הנדרשים לפי נוהל 24. עוד ציינה העירייה כי נראה שיש מקום להרחבה של הנוהל הקיים כיום בעיריית נתניה, כך שיכלול את כלל מעני הפרט הנדרשים לפי נוהל 24.

בתשובת עיריית **רמת גן** נמסר כי נכון ליוני 2024 העירייה הכינה תוכניות מענה לפרט. התוכניות הוכנו ברמת כל אחד מהמכלולים - אוכלוסייה, הנדסה, חינוך, לוגיסטיקה - ואושרו ע"י מנכ"ל העירייה באפריל

2023. הדבר התבטא גם בסיכום ועדת מל"ח, ונבחן גם בביקורת "עוגן איתן" על ידי פקע"ר ומשרדי הממשלה ביוני 2024, ביקורת שאותה עברה העירייה בהצטיינות. התוכניות אושרו ותוקפו שוב בנובמבר 2024 על ידי המנכ"ל.

בתשובת המועצה האזורית **עמק הירדן** מפברואר 2024 נמסר כי המועצה נדרשה להיערך לקליטת קיבוץ אחד ובפועל קלטה כמה וכמה קיבוצים ויישובים.

בתשובת המועצה המקומית **זיכרון יעקב** מינואר 2025 נמסר כי המועצה פועלת במצבי חירום בהתאם לרשימת המפעלים החיוניים שמפרסם משרד העבודה. כמו כן, יש למועצה הסכם למתן שירות בשעת חירום עם מכולת שכונתית, שיכולה לתת מענה, וכן עם חברה למתן שירותי קייטרינג, שיכולה לספק ארוחות מוכנות.

בתשובתו מיולי 2025 של יו"ר הוועדה הממונה של עיריית **טבריה**, שהיה בפרוץ המלחמה ראש העירייה בפועל (להלן - תשובת יו"ר הוועדה הממונה), הוא מסר כי לעירייה היה תיק לקליטת אוכלוסייה בשעת חירום שהנחות העבודה בו היו לקליטת עד 4% מהאוכלוסייה - כלומר לא יותר מ-1,700 מפונים ולשהייה של זמן קצר בלבד - ואילו בפועל קלטה העירייה יותר מ-12,000 מפונים לתקופה של כשנה וחצי. לדבריו, למרות שלא היה תרחיש ייחוס כזה או תרגול דומה, עיריית טבריה הצליחה לקלוט ולתת מענה מלא לכל הפרטים ולכל הצרכים שנדרשו, בחינוך, בתרבות, ברווחה ובהפגה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי לפי החלטת "מלון אורחים" האחריות על ריכוז עבודת המטה הבין-משרדית לצורך מתן מכלול השירותים הנדרשים לאוכלוסייה שפונתה מוטלת על רח"ל.

נוכח אחריותו של משרד הפנים כמפורט בהחלטת ממשלה "מלון אורחים", עליו להנחות את הרשויות המקומיות להיערך למתן שירותים בסיסיים לאוכלוסייה מפונה ולפקח עליהן כאמור. עליו לתאם מול משרד האוצר את התקציב שיש להקצות לרשויות המקומיות לצורך קליטה, ולהבטיח גיבוי תקציבי בחירום לרשויות המקומיות. עליו גם להתוות עקרונות מנחים לבניית תוכנית מענה לפרט לאוכלוסייה נקלטת ובכלל זה לקבוע את רמת הפירוט הנדרשת בכל אחד מהתחומים בתוכנית וכן לוודא קיומם של נהלים רלוונטיים לשעת חירום.

נוכח החשיבות הרבה בהיערכותן של הרשויות המקומיות להנגשת שירותים מוניציפליים לאוכלוסייה הנקלטת במתקני הקליטה, על אגף פס"ח לוודא, בתיאום עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, שהרשויות המקומיות הכינו תוכנית מענה כוללת לפרט וכי נערכו למצב חירום כנדרש.

היעדר המעקב של אגף פס"ח אחר התאמת תוכניות המענה לפרט לאוכלוסייה הנקלטת, פגע באיכות ההיערכות של הרשויות המקומיות לקליטת אוכלוסייה מפונה בתחומן. מיפוי צורכי האוכלוסייה הנקלטת בתיאום משרדי הממשלה הרלוונטיים כמו הרווחה והחינוך, ובניית תוכניות מענה לפרט בהתאם לכך הייתה מקילה על ההתמודדות בזמן אמת עם מצב החירום שהחל בשבעה באוקטובר 2023.

היערכות בתחום כוח האדם הרשותי בשעת חירום²⁷

על פי תיק האב, במצבי חירום מתחוללים שינויים מהותיים במערך כוח האדם של הרשות המקומית בשל השפעות שונות, הנובעות בין היתר מגיוס עובדי הרשות לשירות מילואים, היעדרות עובדים בשל מצב החירום וצרכים מיוחדים העולים בשעת חירום. עובדה זו מצריכה תכנון והיערכות למיצוי פוטנציאל כוח האדם של הרשות בעת מלחמה לפי ארגון וסדר עדיפויות השונים מאלו הקיימים בעת שגרה.

כוח האדם לאיוש תקני המערך לקליטת מפונים מתבסס על העובדים הבאים: עובדי הרשות המקומית, עובדי מתקני הקליטה²⁸, מתנדבים ומגויסי חוץ. על כל אחד מהגופים הפועלים במערך הקליטה²⁹ מוטלת האחריות לאיוש התקנים ולריתוק כוח האדם. למתקני הקליטה המקומיים והארציים נקבע תקן כוח אדם שנועד לתת מענה לצורכי האוכלוסייה המפונה בשעת חירום.

על פי נוהל 24, ריתוק משקי לכוח האדם הנדרש להפעלת מתקני הקליטה המקומיים יבוצע בהתאם לנוהלי אגף כוח אדם לשעת חירום במשרד העבודה. גם עדכון רשימות כוח האדם לריתוק יבוצע אחת לשנה מול אגף כוח אדם לשעת חירום. מנהלי המתקנים יעדכנו את כל עובדי המתקן על היותו מפעל חיוני, ועובדים שרוחקו יקבלו ממנהל המתקן אחת לשנה הודעה רשמית על היותם עובדים חיוניים. לגבי ריתוק כוח האדם במתקני הקליטה הארציים - הנוהל קובע כי הוא באחריות הנהלת המתקן.

שיבוץ עובדים בתפקידים בשעת חירום

על פי תיק האב להיערכות העירייה לשעת חירום, על הרשות להיערך בעת שגרה לארגון ולשיבוץ של עובדים שאינם משובצים כתגבורת וכהשלמה למנגנוני החירום ולקבוע איוש מלא של התפקידים הנדרשים לפעילות הרשות בשעת חירום, הכולל יתירות וחליפיות. כמו כן, עליה לתכנן את כוח האדם, ארגון וריתוקו להפעלת הרשות לשם ביצוע תפקידיה בשעת חירום. עוד צוין כי התמחותם המקצועית של עובדי הרשות תהיה הבסיס המקצועי להפעלתם במצבי החירום. על פי תיק האב להפעלת הרשות המקומית בשעת חירום (מועצה אזורית), חלק מתפקידי המועצה האזורית בהיערכות לשעת חירום הם תכנון, ארגון וריתוק כוח האדם הדרוש להפעלת המועצה והיישובים לביצוע תפקידיהם בשעת חירום (לרבות מגויסי חוץ), שיבוץ עובדים לשעת חירום והכנה לתפקידם בשעת חירום.

על פי תיק האב, יש לתכנן את שיבוץ כוח האדם בשעת חירום, בין היתר, לפי סדרי העדיפות והעקרונות האלו: שיבוץ כוח האדם הפטור מגיוס לצה"ל; שיבוץ "מגויסי חוץ" - אנשים שאינם עובדי הרשות

²⁷ להרחבה ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2025 (2025)**, "כוח אדם בעת חירום ברשויות המקומיות - מלחמת חרבות ברזל".

²⁸ עובדים שהם פטורי גיוס הממלאים ברגיעה תפקידים שונים במוסדות שנקבעו כמתקנים לקליטת מפונים וריתוק למתקן בשעת חירום. במתקני קליטה מקומיים - עובדי הוראה המועסקים על ידי הרשות המקומית או משרד החינוך; במתקני קליטה ארציים - עובדים המועסקים על ידי המתקן.

²⁹ הרשות העליונה לפסי"ח, רשויות מחוזיות לפסי"ח, הרשויות המקומיות, משרד החינוך ובעלי מתקני הקליטה.

המקומית אך חשובים לתפקודה בשעת חירום, כגון נותני שירותים שונים המופעלים כקבלנים בשגרה; ותכנון הפעלת המתנדבים.

לעיריית **אילת** הייתה רשימה של עובדים האחראים להפעלת המכלולים וצוותי מוסדות חינוך האחראים למתקנים שבאחריות הרשות. הרשימה כללה גם אנשי קשר מגורמי הביטחון וההצלה וממשרדי הממשלה.

לעיריית **הרצלייה** היו רשימות שמיות לשיבוץ עובדים על פי מכלולים. הרשימות של כלל המכלולים הקיפו את פירוט התפקידים של העובדים בשעת חירום ובעת רגיעה. הרשימות כללו רשימות שמיות של 108 עובדים ממכלול אוכלוסייה לפי תפקידיהם בזמני חירום ורגיעה, מתוכם 24 עובדים האחראים להפעלת מתקני הקליטה.

לעיריית **חיפה** היו רשימות שמיות לשיבוץ כ-550 עובדים ממנהל רווחה ושירותים חברתיים במכלול אוכלוסייה ורשימות שמיות של כ-900 עובדי מינהל החינוך ששובצו להפעלת מתקני הקליטה המקומיים. הרשימות כללו את פירוט התפקידים של העובדים בזמני חירום ורגיעה.

לעיריית **טבריה** היו רשימות עובדים לשיבוץ בשעת חירום, לרבות עובדי העירייה בשעת חירום, מטה רשות, המכלולים, הרבעים, מתקני הקליטה המקומיים, צוות אתרי סיוע לאוכלוסייה (אס"ל), צוות סיוע עצמי ראשוני (להלן - סע"ר) וצוות חלוקת מים. נוסף על כך, לעירייה הייתה רשימת ריתוק משקי, שבהתאם לה חלק מהמשרות אינן מאוישות.

לעיריית **ירושלים** היו רשימות של עובדי העירייה המשובצים למטה ההפעלה של פס"ח ולצוותי פס"ח העירוניים המיועדים לתגבור המערך. כמו כן, שובצו סגלי הוראה בבתי הספר כצוותים המיועדים למתקני הקליטה המקומיים באמצעות ריתוק משקי.

לעיריית **נוף הגליל** הייתה רשימת ריתוק משקי, שכללה רשימה כללית ורשימות ייעודיות של ריתוק עובדי מתקני הקליטה המקומיים.

למועצה האזורית **חוף הכרמל** הייתה רשימת עובדים לשיבוץ בשעת חירום לצורך הפעלת המכלולים והמתקנים שבאחריות הרשות. במכלול אוכלוסייה נמנו שני אחראים למרכז פינוי וקליטה ויו"ר ועדת פס"ח. נוסף על כך, היו למועצה רשימות שמיות של צוותי הקליטה במתקני הקליטה המקומיים.

המועצה האזורית **מטה יהודה** מסרה כי שובצו עובדים למתקני הקליטה המקומיים. תא קהילה (שהוא אחד משלושת התאים במכלול אוכלוסייה: קהילה, רווחה וחינוך) נערך בעת שגרה לריתוק צוותי בתי הספר שמשמשים כמתקני קליטה מקומיים בשעת חירום, ובעת הצורך יופעלו צוותים אלו בתחום פס"ח בתא הקהילה.

למועצה האזורית **עמק הירדן** הייתה רשימת עובדים וייעודם בשעת חירום לפי המכלולים השונים. ברשימה מפורטים תפקיד העובד בעת שגרה ובשעת חירום, פרטי ההתקשרות עימו ולאיוזה מכלול הוא שייך. במכלול אוכלוסייה הוגדרו שתי עובדות בתא קליטה ופינוי יישובים - המנהלת (מנהלת מחלקת ליווי יישובים בעת שגרה) וסגניתה (פרויקטורית קליטת עלייה בעת שגרה).

למועצה האזורית תמר הייתה רשימה של העובדים האחראים להפעלת המכלולים והמתקנים ברשות.

תיק האב קובע שעל הרשות המקומית להיערך בעת שגרה לארגון ולשיבוץ של כוח אדם - כתגבורת וכהשלמה למנגנוני החירום - ולאיוש התפקידים הנדרשים לפעילות הרשות בשעת חירום. נמצא כי עיריית תל אביב-יפו הכינה רשימת כוח אדם לשעת חירום המציינת תפקידים, ללא ציון שמות העובדים. שאר הרשויות המקומיות שנבדקו הכינו רשימת עובדים לשיבוץ בשעת חירום לצורך הפעלת המכלולים והמתקנים שבאחריות הרשות. עם זאת, נמצא כי רשימות השיבוץ שהכינו עיריית נוף הגליל והמועצות האזוריות חוף הכרמל, עמק הירדן ותמר אינן נושאות תאריך, כך שלא ניתן לדעת מתי עודכנו לאחרונה. כמו כן, בעיריית אילת ובמועצה המקומית זיכרון יעקב חלק מרשימות העובדים אינן נושאות תאריך.

בהכנת רשימות כוח אדם ייעודיות לשיבוץ בשעת חירום ובעדכונה מדי שנה בהתאם לנוהל 24 יש חשיבות רבה בהיערכות הרשות המקומית למצב חירום, בעיקר לאור השינויים הצפויים במצבת כוח האדם ובמשימות שלהן היא תידרש. ציון שמות העובדים ברשימות אלו הוא חיוני בהתחשב בצורכי הגיוס לצה"ל בשעת חירום ובמאפיינים נוספים הנוגעים לזהות עובדי הרשות, להבדיל מהתפקיד שאותו הם ממלאים בעת שגרה.

על עיריית תל אביב-יפו להכין רשימה הכוללת את שמותיהם של בעלי התפקידים בשעת חירום, ומומלץ כי תציין בה את תאריך עדכונה. עוד מומלץ כי עיריית אילת ונוף הגליל, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות חוף הכרמל, עמק הירדן ותמר יעדכנו את רשימות העובדים לשעת חירום מדי שנה ויציינו על גבי רשימותיהן את תאריך העדכון של הרשימה.

בתשובת המועצה המקומית זיכרון יעקב מינואר 2025 נמסר כי היא תוסיף תאריך עדכני לרשימות.

על הרשויות המקומיות לעדכן את רשימות העובדים ושיבוצם בשעת חירום, תוך בחינת התרחישים השונים והתאמה למצבי חירום שונים. זאת בין היתר, בהתבסס על לקחי מגפת הקורונה ולקחי מלחמת חרבות ברזל³⁰.

הכשרת עובדי הרשות המקומית לתפקידם בשעת חירום

דפוסי העבודה של הרשות המקומית בשעת חירום אינם דומים לאלו בעת שגרה, וזאת בין היתר מהסיבות הבאות: חלק מעובדי הרשות בשעת חירום מופקדים על ביצוע מטלות השונות במהותן מתפקידם בעת שגרה; נוהלי העבודה בשעת חירום שונים מאלו הנוהגים בעת שגרה; בשעת חירום קיימים ממשקי עבודה עם גופים שערים אין קשרי עבודה בעת שגרה. כדי לאפשר מעבר קל ככל האפשר מזמן של שגרה לשעת חירום, בעלי התפקידים ברשות נדרשים לעבור הכשרות או השתלמויות מקצועיות בתחום החירום³¹,

³⁰ ראו בקובץ דוחות זה בפרק "קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות מקומיות".

³¹ השתלמויות או הכשרות אלו מבוצעות על ידי הגופים הבאים: פקע"ר ורח"ל באמצעות המכללה הלאומית לאיתנות ישראלית; משרד הפנים; משרדי ממשלה ורשויות ייעודיות באמצעות מנהלי מכלולי הרשות - השתלמויות פנימיות מקצועיות.

ומנהלי המכלולים וסגניהם נדרשים לעבור הכשרה מקצועית במכללה הלאומית לאיתנות ישראלית³² (להלן - המכללה לאיתנות). על פי תיק האב, הרשות נדרשת לתאם מול המשרד הרלוונטי את קיום ההכשרה או ההשתלמות המקצועית לבעלי התפקידים במכלולים כדי להכשירם לשעת חירום.

על פי נוהל 24, הרשות המקומית אחראית להכנת תוכנית להכשרה ולתרגול של מערך הקליטה המקומי³³. על פי הנוהל, הכשרת חברי סגל מתקני הקליטה תבוצע בשלושה אופנים: (א) ביצוע הדרכה יזומה מטעם רשות פס"ח אחת לשלוש שנים; (ב) ביצוע הדרכות משלימות על ידי הרשות המקומית או מינהל תחום החירום והפס"ח המחוזי; (ג) הכשרה באמצעות לומדת פס"ח אחת לשנה.

עיריית **הרצלייה** ביצעה הכשרות למערך הקליטה המקומי, הכוללות את הכשרת עובדי הרשות באמצעות קורסים ובתרגילים שונים. כמו כן, מנהלות מכלול אוכלוסייה ותא רווחה עברו הכשרה במכללה לאיתנות.

עיריית **חיפה** ערכה הכשרות למערך הקליטה המקומי של מתקני הקליטה בשנת 2021. בעלי התפקידים הרלוונטיים בעירייה עברו הכשרות במכללה לאיתנות, ומנהל אגף הביטחון בעירייה עבר קורס להכשרת ממונה חירום מטעם משרד הפנים.

עיריית **טבריה** העבירה השתלמויות לצוותי מתקני הקליטה המקומיים בשנת 2023. נוסף על כך, העירייה מסרה בינואר 2024 כי העובדים נשלחים באופן שוטף לכל ההכשרות והריענונים של המכללה לאיתנות וכי עד כה קיבלו את ההכשרה מנהלת אגף הרווחה, דובר העירייה, מנהלת אגף ההון האנושי, מנהל מכלול לוגיסטיקה וסגן מנהל מכלול לוגיסטיקה. כמו כן, העירייה פירטה השתלמויות, הדרכות ותרגילים, חלקם רשמיים וחלקם ארציים, שנערכו בשנים 2022, 2023 למכלולים, לבתי ספר ולקבוצות מעובדי הרשות.

עיריית **ירושלים** ביצעה הכשרות למערך הקליטה המקומי הכוללות את הכשרת עובדי הרשות באמצעות קורסים ותרגילים שונים. נוסף על כך, מנהל תא פס"ח ועובד עירייה אחר ביצעו הכשרה לתפקיד בשנים 2019, 2021.

עיריית **נוף הגליל** העבירה השתלמויות לצוותי מתקני הקליטה המקומיים בשנת 2023. נוסף על כך, בוצעה השתלמות ועדת משנה לפס"ח בתחום ארגון וניהול ותרגיל רשותי חד-יומי משולב. קב"ט העירייה מסר לצוות הביקורת כי מנהלי המכלולים לא עברו את ההכשרה מטעם המכללה לאיתנות. הוא הבהיר כי מספר המפגשים הרב להשלמת ההכשרה וקיום ההכשרות באזור המרכז מקשים מאוד על בעלי התפקיד ברשויות שבצפון לעבור את ההכשרות, וכי לאחרונה נוכח החוסר בהכשרת מנהלים בחינוך למספר רב של רשויות מקומיות בצפון, הייתה פניה לפקע"ר בניסיון לקיים קורס למנהלי מכלולים בצפון. עם זאת, הוא עצמו עבר הכשרות רלוונטיות לתפקידו במכללה לאיתנות.

עיריית **רמת גן** הכשירה ותרגלה את מערך הקליטה המקומי ואת הדרכות הצוותים לשעת חירום (הדרכות צל"ח) ופעלה באופן מסודר ומתועד להכשרת כלל העובדים במתקני הקליטה לתפקידיהם המיועדים בשעת

³² מכללה של פקע"ר העוסקת בהכשרת העורף למצבי מלחמה וחירום באמצעות אימונים והכשרות לגורמים שונים ובהם משרדי ממשלה ורשויות מקומיות.

³³ הכשרות הנדרשת ממערך הקליטה מוגדרת במסמך רשות פס"ח, **תורת הפס"ח**.

חירום, ובכלל זאת השתתפות העובדים בקורסים ובתרגילים במרכזי הקליטה העירוניים. כמו כן, מנהלי מכלולים וסגניהם עברו הכשרות במכללה לאיתנות.

עיריית **תל אביב-יפו** העבירה השתלמויות לצוותי מתקני הקליטה המקומיים. ההדרכות האחרונות היו במהלך החודשים אוקטובר ונובמבר 2023.

על אף האמור, בדוח הביקורת הפנימית של עיריית תל אביב-יפו צוין כי "לא כל מנהלי בתי הספר שיועדו לשמש כמנהלי מרכזי קליטה, עברו הדרכות ספציפיות בנושא ועל כן ספק אם יכלו לדעת כיצד להתנהל במקרה של פינוי אוכלוסייה אל מרכזי הקליטה שבאחריותם". עוד צוין כי במהלך שנת הלימודים התשפ"ג (החל מספטמבר 2022) לא בוצעו "כל הדרכות בכל בתי הספר... בשל היעדר שיתוף פעולה מצד חלק ממנהלי בתי הספר בעיר"³⁴.

המועצה המקומית **זיכרון יעקב** מסרה כי מנהלי המכלולים במועצה עברו הכשרות לתפקידם בשעת חירום. למשל, מזכיר המועצה עבר קורס הכשרת מנכ"לים לשעת חירום ברשויות המקומיות, קב"ט העירייה עבר קורס הכשרת ממוני חירום ברשויות המקומיות, ומנהלת מחלקת רווחה ושירותים חברתיים עברה קורס לניהול מכלול אוכלוסייה ברשות מקומית בשעת חירום. לא נמצא תיעוד להכשרות של מנהלי מכלול הנדסה ותשתיות ומכלול מידע לציבור. עוד מסרה המועצה כי ערכה הכשרות למערך הקליטה המקומי שלה בשנת 2022.

במועצה האזורית **חוף הכרמל** עברו הכשרות לשעת חירום במכללה לאיתנות בשנים 2018 - 2022 מנהלי המכלולים האלה: אוכלוסייה, ביטחון, לוגיסטיקה ותפעול, רווחה ומידע לציבור. המועצה לא ערכה הכשרות למנהלי המכלולים הנדסה ותשתיות, משאבי אנוש וחינוך. נוסף על כך, המועצה הכשירה את מנהל תא פס"ח וערכה הכשרות לצוותי חירום וחוסן יישובי (להלן - צוותי צח"י) במכלולים חינוך, אוכלוסייה, רפואה ומידע לציבור. כמו כן, המועצה ערכה הכשרות למערך הקליטה המקומי.

המועצה האזורית **מטה יהודה** מסרה כי לא בנתה תוכנית להכשרה ולתרגול של מערך הקליטה המקומי וכן לא הכשירה עובדים מבעוד מועד לתפקידם במכלולים ובמתקנים שבאחריותם. עם זאת, התקיימו הכשרות לצוותי צח"י יישוביים.

בעלי התפקידים הרלוונטיים במועצה האזורית **עמק הירדן** עברו הכשרות כמפורט להלן: קורס ממונה חירום וביטחון ברשות המקומית לשעת חירום בשנת 2023; קורס העשרה למנהלי מכלול החינוך ברשויות המקומיות וקורס הכשרת מנהלי מכלול הטיפול באוכלוסייה בשעת חירום ברשויות המקומיות בשנת 2017; הכשרה לניהול מכלול משאבי אנוש ומינהל כללי ברשות המקומית בשעת חירום בשנת 2023. המועצה לא ערכה הכשרות למכלולים הנדסה ותשתיות ולוגיסטיקה. המועצה מסרה כי צוות מכלול מידע לציבור הוחלף לאחרונה, והצוות החדש היה אמור לעבור הכשרה של פקע"ר, אך זו נדחתה בשל מלחמת חרבות ברזל. כמו כן, המועצה לא ערכה הכשרות למערך הקליטה המקומי.

מבקרת עיריית תל אביב-יפו, **דוח 52**, "מלחמת 'חרבות ברזל' - היבטים בהיערכות ובהתנהלות העירונית" (2023), עמ' 54.

בהתאם לתיק האב, מנהלי המכלולים וסגניהם נדרשים לעבור הכשרה מקצועית לשעת חירום במכללה הלאומית לאיתנות ישראלית על ידי פקע"ר. הביקורת העלתה כי מנהלי המכלולים של עיריות אילת, חיפה ורמת גן עברו את ההכשרות כנדרש; עיריות ירושלים, נוף הגליל, נתניה, ותל אביב-יפו והמועצה האזורית מטה יהודה לא שלחו את מנהלי המכלולים לשעת חירום להכשרות כנדרש; בעיריית הרצליה, טבריה, במועצה המקומית זיכרון יעקב ובמועצות האזוריות חוף הכרמל, עמק הירדן ותמר עברו את ההכשרות חלק מבעלי התפקיד וממנהלי המכלולים בשעת חירום

נוכח חשיבות הכשרת עובדי הרשות המקומית לתפקידם בשעת חירום, השונה באופן מהותי מתפקידם בעת שגרה, על הרשויות הקולטות שנבדקו להכשיר את מנהלי המכלולים שלהן ולהכשיר את סגל מתקני הקליטה המקומיים כנדרש. על עיריות הרצליה, טבריה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה ורמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות מטה יהודה, חוף הכרמל, עמק הירדן ותמר לדאוג להכשרת כלל מנהלי המכלולים שלהן לתפקידם בשעת חירום.

נוהל 24 מטיל על הרשות המקומית אחריות להכנת תוכנית להכשרה ולתרגול של מערך הקליטה המקומי בתחומה. הביקורת העלתה כי עיריות הרצליה, חיפה, טבריה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצה האזורית חוף הכרמל ותמר ביצעו הכשרות לסגלי מתקני הקליטה המקומיים שלהן. עיריית אילת והמועצות האזוריות מטה יהודה ועמק הירדן לא הכשירו את סגל מתקני הקליטה המקומיים שלהן.

מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו יבצעו מיפוי של צורכיהן בשעת חירום בהתאם לתרחישי הייחוס הרלוונטיים עבורן ויפעלו לעדכון ההכשרות הנדרשות לכוח האדם בהתאם למצבי החירום השונים וללקחים שהופקו ממלחמת חרבות ברזל. כמו כן, על עיריית אילת והמועצות האזוריות מטה יהודה ועמק הירדן להכשיר את סגל מתקני הקליטה המקומיים שלהן כנדרש.

בתשובת עיריית אילת מפברואר 2025 צוין כי הכשרות מנהלי המכלולים מתבצעת בהתאם לתרחישי הייחוס של העיר אילת המוצגים על ידי צה"ל ופקע"ר. עוד צוין כי סגל מתקני הקליטה עבר הכשרות בשנים האחרונות, אולם עם תחילת מגפת הקורונה היו שיבושים בהכשרות ועל כן נוצרו פערים.

בתשובת עיריית הרצליה מפברואר 2025 צוין כי בוצע מספר רב של הכשרות ברבעון הראשון לשנת 2025. כמו כן, בוצעו הכשרות לעובדים חדשים. יובהר כי התשובה מתייחסת להכשרות שבוצעו לאחר סיום תקופת הביקורת.

בתשובה מינואר 2025 מסרה עיריית נוף הגליל כי היא מקבלת את הערת הביקורת, אך צוין כי בשל מחסור בכוח אדם, נשלחו להשתלמויות רק חלק מהמנהלים, וכי במהלך השנים 2025 ו-2026 ישלימו המנהלים את ביצוע ההשתלמויות.

בתשובה מינואר 2025 מסרה המועצה המקומית זיכרון יעקב כי נוכח העובדה שהתחלפו מרבית מנהלי המכלולים, נבנתה תוכנית להכשרת המנהלים החדשים. צוין כי מהנדסת המועצה סיימה את ההכשרה, ומנהלת מכלול מידע לציבור נמצאת בשלבי סיום של ההכשרה. השאיפה היא שמנהלים נוספים יעברו הכשרה במהלך 2025.

בתשובת המועצה האזורית **תמר** מינואר 2025 הובהר כי מחזיק תיק פס"ח במועצה עבר הכשרה על ידי משרד הפנים, השתתף בקורס מנהלי פס"ח והוסמך באופן רשמי לעניין. למועצה האזורית **תמר** מוגדר מתקן קליטה אחד הנמצא בבית הספר התיכון **בעין גדי**, המוגדר לקלוט 150 תושבי המועצה בלבד. כוח האדם של מתקן קליטה זה מונה 11 אנשים, כולם מצוות בית הספר. מנהלת בית הספר משמשת כמנהלת מתקן הקליטה, וכל אנשי הצוות עברו הכשרה בעזרת לומדה של משרד הפנים.

הביקורת העלתה כי לעיריית נוף הגליל טענות לקושי בהצטרפות מנהלי המכלולים מהרשויות בצפון להכשרות המבוצעות באזור המרכז.

מומלץ כי פקע"ר יפעל לקיום קורסים באזור הצפון להכשרות הנדרשות.

יודגש כי מערך כוח אדם נכון לשעת חירום ומתורגל היטב יכול שיתן מענה טוב גם לאתגרים אשר להם לא התכוננו הרשויות ולא היו צפויים מראש.

בתשובת **פקע"ר** נמסר כי הכשרות לרשויות הצפוניות נקבעות בהתאם למחזוריות ההכשרות ולפי פוטנציאל, וכי עוד בטרם מלחמת חרבות ברזל התקיימו הכשרות בצפון. גם במהלך המלחמה ואל מול צורך מבצעי שעלה מהשטח בוצעו הכשרות מנהלי מכלולים ברשויות המקומיות בתחומי החינוך, הרווחה, המידע לציבור והנדסה ותשתיות. עוד הדגיש פקע"ר כי המכללה הלאומית לאיתנות ישראלית אמונה על הכשרת מנהלי וסגני מכלולים ברשות המקומית ולא להכשרת סגלי הקליטה שבאחריות רשות פס"ח.

היערכות להפעלת מערך המתנדבים בשעת חירום

במסמך עקרונות ומדיניות³⁵ משנת 2020 בנוגע להפעלת מתנדבים שהוציא משרד הרווחה (להלן - מסמך העקרונות להפעלת מתנדבים או מסמך העקרונות) צוין כי בשעת חירום ישנה עלייה בשורה בצורכי הקהילה ואף בצורכי הרשות המקומית, ונדרשת לה תמיכה נוספת כדי לתת מענה נאות לצרכים אלו. עוד צוין במסמך כי ההתנדבות בשעת חירום היא בין היתר כוח תומך, התורם לחוסנה של הקהילה במצב משבר וכוח המסייע לרשות לתת מענה לתושביה ולשמור על רציפות תפקודית. לפיכך קיימת חשיבות לתרגול, להכשרה ולשימור של מערך המתנדבים ברשויות. על פי תיק האב, הסיוע נדרש בין היתר בביצוע משימות חדשות הנדרשות עקב מצב החירום, כמו למשל חלוקת מזון המונית; סיוע בביצוע משימות שוטפות ברשות שאין מי שיבצע אותן עקב פניית נמוכה של עובדי הרשות; סיוע לרשות לשמור על רציפות תפקודית ולאפשר לעובדים מרווח נשימה; וכן כדי לגשר בין הקהילה וצרכיה לבין הממסד בכל הקשור להצגת הצורך במענה.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2009 נקבע בנושא "ארגון אוכלוסייה, מתנדבים ורובעים" כי כדי להיות ערוכים באופן מיטבי בשעת חירום, על הרשויות המקומיות לבצע מיפוי של כלל הצרכים והמשימות בשעת חירום ולבחון אם כוח האדם שברשותן יכול לתת מענה הולם לצרכים ולמשימות אלה. במקומות שבהם כוח האדם העומד לרשות הרשות אינו מספק את מלוא הצרכים והמשימות בשעת חירום, יש להרחיב

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, **הפעלת מתנדבים בשעת חירום: עקרונות ומדיניות** (ינואר 2020).

ולארגן את מערך המתנדבים הקיים; לבנות יכולת לקליטה של מתנדבים חדשים המעוניינים להתגייס לסיוע לרשות; ולבסוף, להכשירם ולאמנם בסיוע מל"ח ופקע"ר למשימות הצפויות להם בשעת חירום.

עוד צוין בחוזר כי כלקח ממלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006 וממבצע "עופרת יצוקה" בחורף 2008 - 2009, תפיסת ההפעלה בשעת חירום ברשויות מקומיות, בעיקר אלה שבמעמד עירייה, תהיה על פי חלוקת שטח העיר לתת-אזורים (רבעים, שכונות או מינהלות)³⁶.

ניהול מערך המתנדבים

במסמך העקרונות צוין כי יחידת ההתנדבות הרשותית, הכפופה בשעת חירום למנהל מכלול אוכלוסייה, מובילה בעת שגרה את מערך ההתנדבות הרשותי. מערך ההתנדבות מתבסס בראש ובראשונה על כוחות מקומיים ברשות, הן מתנדבים והן עובדי רשות, ורק לאחר מיצויים יפנה לכוחות ומתנדבים חיצוניים. מערך ההתנדבות פועל הן בעת שגרה והן בשעת חירום. בשעת חירום מבוסס מערך ההתנדבות על חדר מלחמה (להלן - חמ"ל) להתנדבות, אשר ירכז וינהל את כלל פעולות ההתנדבות ברשות.

במסמך העקרונות נקבע כי יחידת ההתנדבות הרשותית תכין בעת שגרה תוכנית לניהול חמ"ל התנדבות ולהפעלת מתנדבים על ידו; תמפה את המשימות לשעת חירום ותתכנן מבנה לשיתוף פעולה בין הגורמים הרלוונטיים השונים ברשות ומחוצה לה. מיפוי הצרכים השוטף יהיה באמצעות פגישות עם מנהלי המכלולים, ובמסגרת זו תקבע היחידה את הגורמים המפעילים עבור כל צורך כזה בשעת חירום וכן תאתר, תמייין ותגייס מתנדבים מובילים ותדאג להכשרתם.

עוד נקבע כי בשעת חירום תשמש יחידת ההתנדבות הרשותית כ"יחידת התנדבות מורחבת" או חמ"ל, אשר ישמור על תמונת מצב תמידית בנוגע לכלל המשימות והמתנדבים, יוודא שהמפעילים בשטח מבצעים את עבודתם ומנהלים את מתנדביהם כראוי, ירכז את המשימות, יתאם בין הגורמים והגופים המתנדבים ברשות וינהל אותם.

במסגרת הביקורת נבחן ניהול מערך המתנדבים ברשויות הקולטות שנבדקו, כמפורט להלן:

עיריית **הרצלייה** מסרה כי היא מנהלת את מערך המתנדבים באמצעות מחלקת התנדבות, המשמשת ארגון גג עבור כל מעגלי ההתנדבות ביישוב. המחלקה כוללת מרכז השמה של כוח ההתנדבות בעת שגרה ובשעת חירום ובית ספר למקצועות ההתנדבות, שמשמש בית לייעוץ והדרכה, לרבות הובלת פרויקטים ומיזמים בתחום ההתנדבות. ערב המלחמה היו רשומים במערך ההתנדבות כ-1,300 מתנדבים, ומפרוץ המלחמה תפקד מערך ההתנדבות כחמ"ל.

עיריית **חיפה** מנהלת את מערך המתנדבים בעת שגרה באמצעות המחלקה להתנדבות בעירייה ואגף משאבי אנוש. העירייה מסרה שאינה מפעילה חמ"ל מתנדבים רשותי המרכז את כל המתנדבים ברשות, אלא בכל

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2009, "ארגון האוכלוסייה - מתנדבים ורובעים" (9.3.15).

אגף או מינהל יש מתנדבים מקצועיים המופעלים דרכו ישירות. למשל, מינהל החינוך ואגף התרבות מפעילים במישרין את המתנדבים בתחומים אלה.

עיריית **טבריה** מסרה שאינה מפעילה חמ"ל מתנדבים לשעת חירום, ומאז פברואר 2023 אין בה יחידת התנדבות, שכן אינה מצליחה לגייס רכזת מתנדבים. בתשובת יו"ר הוועדה הממונה הוא ציין לעניין זה כי העירייה פרסמה מספר מכרזים לתפקיד זה, אולם גם ללא רכזת מתנדבים היו שתי עובדות עירייה שבשגרה עסקו רבות עם המתנדבים ועשו זאת במסירות רבה עד שנמצא מחליף לתפקיד.

עיריית **ירושלים** הגדירה מנגנון עבודה לגיוס מתנדבים מול היחידה להתנדבות, הכולל קביעת נוהל. בזמני שגרה מופעלים המתנדבים באמצעות מינהלים קהילתיים, ארגונים פרטיים ועמותות, ולא ישירות על ידי העירייה.

בעיריית **נוף הגליל** קיימת יחידה התנדבותית המנהלת רשימות של המתנדבים לשעת חירום לפי ההכשרות שעברו ואזור המגורים. המתנדבים הודרכו לגבי תפקידיהם בשעת חירום. כך למשל, חלק מהמתנדבים משובצים להתנדבות במועדוניות או בשמרטפיות שיפתחו בשעת חירום במידת הצורך.

עיריית **נתניה** מסרה כי היא פועלת באמצעות מחלקת התנדבות, שמשמשת מרכז מקצועי לניהול תחום ההתנדבות ועוסקת בגיוס, בהכשרה ובהפעלה של מתנדבים ובייזום פרויקטים התנדבותיים. המתנדבים משובצים ופועלים בעת שגרה בכל תחומי הפעילות העירונית. מתפקידי המחלקה, בין היתר, להכין מערך להפעלת מתנדבים בשעת חירום. ערב המלחמה היו רשומים במערך ההתנדבות כ-400 מתנדבים, ומפרוץ המלחמה תפקד מערך ההתנדבות כחמ"ל.

עיריית **רמת גן** מסרה כי היא פועלת באמצעות יחידת התנדבות עירונית, שעוסקת במגוון תחומים ומפתחת תוכניות ויוזמות התנדבות בהתאם לצורכי התושבים ולמען צמצום פערים חברתיים. בזמן שגרה משובצים המתנדבים למסגרות שונות הפועלות ביישוב. ערב המלחמה היו רשומים במערך ההתנדבות כ-2,700 מתנדבים, ומפרוץ המלחמה תפקד מערך ההתנדבות כחמ"ל.

בעיריית **תל אביב-יפו** פועלת יחידה להתנדבות, המרכזת מגוון רחב של מסגרות התנדבות, בהתאם לצורכי התושבים, והיא מספקת למתנדבים - ככל שנדרש - שירותי הכשרה, הדרכה וליווי מקצועי בידי אנשי מקצוע. ערב המלחמה היו רשומים במערך ההתנדבות כ-7,500 מתנדבים, ומפרוץ המלחמה תפקד מערך ההתנדבות כחמ"ל.

המועצה המקומית **זיכרון יעקב** מנהלת את מערך מתנדביה באמצעות יחידה להתנדבות במחלקה לשירותים חברתיים.

המועצה האזורית **חוף הכרמל** מסרה כי בנושא ניהול המתנדבים יש לה יחידה למעורבות חברתית שפועלת במהלך השנה, וכי טרם המלחמה הייתה לה רשימת מתנדבים גדולה בתחומי עניין רבים, אולם לא תוכננה פתיחה של חמ"ל לקליטת מפונים.

המועצה האזורית **מטה יהודה** מסרה כי לא הקימה מנגנון להפעלת שירות לאומי ואזרחי לסיוע לרשויות המקומיות לטיפול בנקלטים במרכזי הקליטה. ערב המלחמה כלל מערך המתנדבים במועצה האזורית **מטה יהודה** כ-30 מתנדבים מכלל תושבי המועצה, שהתנהלו על פי הצורך מול רכו המתנדבים במועצה. כמו כן, הייתה לה יחידת מתנדבים בעת שגרה (רכז מתנדבים ורכז מתנדבי נוער), אולם לא הייתה לה תוכנית להפעלת מתנדבים בשעת חירום.

המועצה האזורית **עמק הירדן** מסרה כי הקימה חמ"ל מתנדבים של חילוץ, עזרה ראשונה, משמר גבול וכיוצא באלו, המונה כ-200 מתנדבים, וכי מנהל המתנדבים הוא קצין הביטחון של המועצה. נוסף על כך, היא קלטה מפונים מעוטף עזה בכל סבבי הלחימה שקדמו למלחמת חרבות ברזל וקיימה חמ"ל קליטה באגף יישובים, באופן שהקליטה בוצעה באמצעות רכזי קליטה ביישובים בהתנדבות.

המועצה האזורית **תמר** מסרה כי לפני המלחמה לא הייתה לה תוכנית להפעלת חמ"ל מתנדבים ולא הייתה במועצה יחידת התנדבות. בתוכנית המענה לשעת חירום של המועצה האזורית **תמר** נקבע כי צוות החירום היישובי יפעל לגיוס מתנדבים שיסייעו בקיום שגרת חירום וניהול תוכנית המענה ביישובים. התוכנית מצביעה על מגוון רחב של פעולות שמתנדבים אמורים לבצע בשעת חירום. עם זאת, לא ברור מי הגורם שאמור להיות אחראי בשעת חירום על פעולתם של המתנדבים הללו.

מסמך העקרונות קבע כי יחידת ההתנדבות הרשותית תוביל בעת שגרה את מערך ההתנדבות הרשותי שיופעל בשעת חירום. הביקורת העלתה כי בעיריות אילת, הרצליה, חיפה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו, במועצה המקומית זיכרון יעקב ובמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה ועמק הירדן הוקמה בעת שגרה יחידה רשותית שנועדה, בין היתר, לרכז ולנהל את כלל פעולות ההתנדבות. בעיריית טבריה הייתה רכזת מתנדבים רשותית שפעלה עד פברואר 2023. במועצה האזורית תמר לא הוקמה יחידה התנדבותית רשותית בעת שגרה ולא הייתה לה תוכנית להפעלת חמ"ל מתנדבים.

בעקבות מלחמת חרבות ברזל גדל מספר המתנדבים ברשויות המקומיות, ורוב המתנדבים לא היו מוכרים לרשות המקומית. הדבר מחדד את הצורך בקיום יחידה שתוביל בעת שגרה את מערך ההתנדבות הרשותי שיופעל בשעת חירום.

מומלץ כי עיריית טבריה והמועצה האזורית תמר יקימו יחידה לניהול מערך המתנדבים, שתנהל את המערך בעת שגרה ובשעת חירום, כדי ליצור בסיס מתנדבים רשותי שיסייע לתושבי הרשות בשעת חירום ויאפשר לרשות לשמור על רציפות תפקודית.

בתשובת עיריית אילת מפברואר 2025 נמסר כי באילת קיימת מחלקת התנדבות הכוללת מנהלת מחלקת התנדבות ורכזת התנדבות, המובילות ומפעילות את מערך ההתנדבות בעת שגרה ובשעת חירום, לרבות הכשרות בשגרה של מתנדבים לשעת חירום. עוד נמסר כי בשעת חירום מופעל מטה מל"ח עם עמדות מוקד עירוני, ושעם תחילת מלחמת חרבות ברזל הקימה העירייה מוקד ייעודי, שאושר ב-15 עמדות הפועלות 24 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטת ברשויות המקומיות
ההיערכות לקליטת אוכלוסייה ברשויות המקומיות

בתשובת עיריית **הרצלייה** מפברואר 2025 צוין כי בעירייה קיימת מחלקת התנדבות הכוללת כ-1200 מתנדבים. מחלקה זו הוקמה לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ועובדת בשיתוף פעולה עם כלל אגפי העירייה בעת שגרה, ולכן ערוכה גם בשעת חירום לכל תרחיש.

ניהול רשימות המתנדבים

במסמך העקרונות נקבע כי בעת שגרה תנהל הרשות רישום של מתנדבים שהצהירו שיהיו מוכנים להתנדב בשעת חירום. ברשימות יצוינו גם כישוריהם הרלוונטיים של המתנדבים.

עיריית **אילת** מסרה שהיא מנהלת רשימה של כ-100 מתנדבים בעת שגרה, וכי ארבע מתנדבות מופקדות על המענה לקליטת מתנדבים חדשים בשעת חירום.

עיריית **הרצלייה** מסרה כי ערב המלחמה היו רשומים במערך ההתנדבות כ-1,300 מתנדבים.

עיריית **חיפה** מסרה כי ניהלה רשימת מתנדבים לשעת חירום לפני שבעה באוקטובר 2023. 250 המתנדבים הרשומים שובצו לתפקידים כגון קליטת אוכלוסייה במתקני קליטה, סיוע לאנשים עם מוגבלות, הפעלת ילדים ומשלוחי מזון.

עיריית **טבריה** ערכה רשימת ארגוני מתנדבים שעמם היא עובדת בעת שגרה ובשעת חירום. הרשימה כוללת את תפקידי המתנדבים בשעת חירום, מספרם, ההכשרות שעברו וכן פרטי הקשר של אנשי הקשר בכל ארגון. כמו כן, כל ארגון מעדכן את העירייה לגבי תחומי הסיוע שלו בשעת חירום, והארגונים מקצים לעירייה מתנדבים בהתאם לצורך.

בתשובתה מינואר 2025 ביקשה עיריית **ירושלים** להוסיף כי ישנן רשימות מתנדבים מעודכנות בתיקי החירום של המינהלים הקהילתיים, הזרוע הביצועית של העירייה בשכונות, וכי המינהלים מפעילים מערך חירום קהילתי וממנו פועלים עובדי הרשות בשעת חירום.

עיריית **נוף הגליל** מסרה שערכה רשימות של מתנדבים בשעת חירום לפי הכשרות שעברו ולפי אזור המגורים. בעת שגרה יש כ-600 מתנדבים, לרבות בגופים שונים מהמגזר השלישי בעיר.

עיריית **נתניה** מסרה כי ערב המלחמה היו רשומים במערך ההתנדבות כ-400 מתנדבים.

עיריית **רמת גן** מסרה כי ערב המלחמה היו רשומים במערך ההתנדבות כ-2,700 מתנדבים.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה כי ערב המלחמה היו רשומים במערך ההתנדבות כ-7,500 מתנדבים.

המועצה המקומית **זיכרון יעקב** מסרה כי ניהלה רשימת מתנדבים לפני מלחמת חרבות ברזל, ובה 436 מתנדבים.

למועצה האזורית **חוף הכרמל** היו רשימות של שיבוץ מתנדבים לשעת חירום (טרם המלחמה) בתפקידים שונים לפי תחומי התנדבות.

לפני אירועי שבעה באוקטובר כלל מערך המתנדבים במועצה האזורית **מטה יהודה** כ-30 מתנדבים מכלל תושבי המועצה, ואלה התנהלו על פי הצורך מול רכז המתנדבים במועצה.

למועצה האזורית **עמק הירדן** היו לפני המלחמה רשימות מתנדבים בתחומים הבאים: 77 מתנדבים בתחום הביטחון, 138 ביחידות חילוץ והצלה, 133 במשמר גבול, 2 במרפאה ו-13 במחסני ציוד.

במועצה האזורית **תמר** כללה רשימת המתנדבים לפני המלחמה את מי שמאיישים את צוותי צח"י, והם אמורים לגייס מתנדבים נוספים, שיסייעו בקיום שגרת החירום ובניהול תוכניות המענה ביישובים.

הביקורת העלתה כי עיריות אילת, הרצלייה, חיפה, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה ועמק הירדן ניהלו רשימות מתנדבים לתפקידים בשעת חירום. לעיריית טבריה הייתה רשימת ארגוני מתנדבים, והיא לא ניהלה בעצמה את רשימות המתנדבים; לעיריית ירושלים מערכת ייעודית שבה רוסמים ארגונים ועמותות מתנדבים לצורך הסדרת ביטוחם דרך העירייה, אך העירייה אינה מנהלת את רשימת המתנדבים. המועצה האזורית תמר לא ניהלה בעת שגרה רשימות מתנדבים לתפקידים שאותם יאיישו בשעת חירום.

על עיריות טבריה וירושלים והמועצה האזורית תמר לנהל רשימה של מתנדבים לתפקידים שיאיישו בשעת חירום. ניהול רשימות מתנדבים ייעודיות לתפקידים בשעת חירום יאפשר לרשויות אלה לגייס באופן מיידי את המתנדבים, בהתאם לסוגי התפקידים הנדרשים בשעת חירום.

הכשרות למתנדבים

במסמך העקרונות נקבע כי יש חשיבות רבה להכשרת בעלי תפקידים בשעת חירום כבר בעת שגרה. הגורמים שאותם יש להכשיר הם בעלי התפקידים בחמ"ל המתנדבים, הגורמים המפעילים את המתנדבים, המתנדבים המובילים³⁷ במשימות שבהן משובצים כאלו וכל גורם נוסף שתהיה לו גישה להפעלת מתנדבים בשעת חירום.

עוד נקבע כי הגורם האחראי להכשרת המתנדבים ברשות המקומית הוא יחידת ההתנדבות הרשותית, וכי ההכשרה תכלול ידע בסיסי ומיומנויות הנדרשות לביצוע תפקידים ותתבצע עם הגורם המפעיל לכל משימה. כמו כן, היא יכולה להתבצע בשיתוף גורמי צבא (פקע"ר) וארגוני המגזר השלישי העוסקים בתחום.

בהתאם לנוהל בין-משרדי 98, שהוכן בשיתוף פיקוד העורף, המועצה הלאומית להתנדבות בישראל ומטה מל"ח ארצי, "ארגון הפעלת מתנדבים ברשות המקומית בשעת-חירום" מאוגוסט 2007 (להלן - הנוהל הבין-משרדי), ניתן לציין שלוש קבוצות יעד עיקריות בהכשרת מערך ההתנדבות ברשויות המקומיות:

³⁷ נקבע כי אם הגורם המפעיל אינו מסוגל לנהל את המתנדבים לבדו בשל העומס בשעת חירום או מסיבות אחרות, ימונה עבור כל משימה מתנדב מוביל שיעבוד תחת הגורם המפעיל ויבצע את משימותיו.

הקבוצה הראשונה היא כוח האדם המטפל במתנדבים ואחראי עליהם. הקבוצה כוללת בעלי תפקידים, עובדי רשויות מקומיות, מגויסים בשעת חירום ופעילים רשומים הנושאים תפקידים מוגדרים במסגרת מערך ההתנדבות ברשות המקומית.

הקבוצה השנייה היא של מתנדבים רשומים שהביעו את הסכמתם מראש לבצע בעת הצורך תפקידים ומשימות מוגדרים.

הקבוצה השלישית היא של מתנדבים מזדמנים, שאינם מוכרים או רשומים, אשר יתייצבו בעת הצורך לביצוע משימות התנדבות שונות. לא ניתן להכשיר מתנדבים אלו מראש ויש להיערך, לפי הצורך, להדרכתם ולהכשרתם עם התייצבותם בעת מצב חירום מתמשך, לפני שיוצבו למשימות הדורשות כישורים מסוימים.

בנוהל הבין-משרדי נקבע כי ההדרכות יבוצעו בדרך כלל מטעם הרשות המקומית, והכשרות מקצועיות יבוצעו מטעם הגורם המיועד להפעיל את המתנדבים ועל פי הנחיותיו המקצועיות.

עיריית **אילת** ביצעה הכשרות למתנדבים השייכים לארגוני המגזר השלישי.

עיריית **חיפה** מסרה באפריל 2024 כי קיימה עשר הדרכות למתנדבים ולפעילים בארגוני התנדבות בנושאי חוסן אישי, מודלים לטיפול בחרדות ועבודת העירייה בשעת חירום. העירייה קיימה שתי הדרכות נוספות בתחומים האמורים למובילי התנדבות עירוניים.

עיריית **טבריה** מסרה בינואר 2024 כי אין לה מידע על הכשרות שארגוני המתנדבים ערכו למתנדבים שמגויסים דרכם.

עיריית **ירושלים** מסרה בינואר 2024 כי בוצעו הדרכות למתנדבים בתרגיל קליטה ובתרגיל תחנת ריכוז חללים, וכי תורגל נושא גיוס והפעלה של מתנדבים על ידי מערך פס"ח בימי עיון ובתרגילים שונים. כמו כן, מבוצעות הכשרות למתנדבים במינהלים בזמן שגרה כהכנה לאירועי חירום.

המועצה האזורית **חוף הכרמל** ערכה בשנים 2020 - 2023 אימונים, הדרכות וכנסים למתנדבים בתחומי כיבוי, איחוד והצלה, סעי"ר, צח"י ונושאים כלליים אחרים. המועצה מסרה כי לא הכשירה מתנדבים בנושא קליטת מפונים, מאחר שלא היה צורך ולא קיבלה הנחיה לכך מאף משרד ממשלתי.

המועצה האזורית **מטה יהודה** דיווחה שבוצעה הכשרה מקצועית בנושא צח"י לכלל צוותי החירום היישוביים במועצה במהלך שלושה מפגשים בשנת 2023. ההכשרה הועברה לגורמי ביטחון ורווחה ברשות על ידי מומחים של פקע"ר להתנהגות אוכלוסייה בשעת חירום.

המועצה האזורית **עמק הירדן** מסרה כי המתנדבים עברו קורס חילוץ וקורס עזרה ראשונה (מגיש עזרה ראשונה - מע"ר).

המועצה האזורית **תמר** לא ביצעה הכשרות למתנדבים.

הביקורת העלתה כי עיריות אילת, הרצלייה, חיפה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן, תל אביב-יפו והמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה ועמק הירדן הכשירו מתנדבים בעת שגרה לצורך התמודדות עם מצבי חירום. המועצה האזורית תמר לא הכשירה בעת שגרה מתנדבים לצורך התמודדות עם מצבי חירום. לעיריית טבריה ולמועצה המקומית זיכרון יעקב לא היה מידע על הדרכות והכשרות שנערכו למתנדבים.

בתשובת עיריית הרצלייה מפברואר 2025 נמסר כי בעירייה ישנם אלפי מתנדבים המחולקים למשימות ייעודיות. כן נמסר כי כלל המתנדבים מעורבים בתרגילים עירוניים ובאימונים, וכי העירייה פועלת ועושה רבות לטובת תחזוקת המתנדבים.

בתשובה מינואר 2025 מסרה העירייה כי בנוף הגליל יש מאות מתנדבים המוכשרים לתחומי עשייה שונים, וכי העירייה נערכה והכשירה מבעוד מועד את העובדים והמתנדבים לקליטת מפונים בשעת חירום מתוך הרשות, אך מכיוון שתרחיש הייחוס לא דיבר על קליטת מפונים מחוץ לנוף הגליל, ניתן פחות דגש לתחום זה.

נוכח החשיבות הרבה של הכשרת מתנדבים עוד בעת שגרה כדי שיוכלו לפעול ולסייע בעיתות חירום, על המועצה האזורית תמר לפעול בעת שגרה להכשרת מתנדבים לצורך התמודדות עם מצבי חירום; על עיריית טבריה והמועצה המקומית זיכרון יעקב לפעול לקבלת מידע על הכשרת המתנדבים בארגוני המתנדבים שעימם הן בקשר.

בתשובת המועצה המקומית זיכרון יעקב מינואר 2025 נמסר כי לאחר פרוץ המלחמה החל תהליך הכשרה כדלקמן: פעילות מול עמותת אור לנגב ולגליל - הכשרת כ-50 מתנדבים לחילוץ (נערכו שני קורסים - בעברית ובאנגלית) והדרכת אזרחים נושאי נשק פרטי; באמצעות אשכול רשויות - קורס ער"ן בסיסי למוקדנים בהנחיית מכלול אוכלוסייה וריענון לרופאים וחובשים מתנדבים על ידי מד"א.

בתשובת המועצה האזורית תמר מינואר 2025 הובהר כי יש פער משמעותי בין תרחיש הייחוס (הגנרי) לבין החליפה הספציפית שאותה יש לתפור למועצה האזורית תמר. המועצה הצביעה על הפער הזה לאורך הדרך, אולם תרחיש הייחוס לא שונה ולא עודכן בשום שלב.

הועלה כי ההכשרות למתנדבים לשעת חירום שביצעו הרשויות המקומיות שנבדקו לא עסקו בהכרח במישרין בסיוע לקליטת מפונים, אלא בתחומי חירום אחרים שעימם מתמודדת הרשות המקומית, דבר שמחדד את הצורך בהכנת תוכניות הכשרות ישימות ורלוונטיות על ידי הרשויות המקומיות בסיוע פקע"ר.

עוד מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו לוודא שההכשרות למתנדבים נעשות לגבי כלל המשימות הצפויות להם בשעת חירום, לרבות הכשרות שיתאימו למשימות הנוגעות לקליטת מפונים. זאת בהתאם לתרחישי הייחוס ותוכניות המענה לפרט הרלוונטיות לכל רשות מקומית ובהתאם ללקחים שניתן להפיק מאירועי מלחמת חרבות ברזל.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
ההיערכות לקליטת אוכלוסייה ברשויות המקומיות

יודגש כי מערך מתנדבים יעיל בשעת חירום דורש ניהול מערך מתנדבים בעת שגרה, באופן שהרשות תפעל למיפוי צרכיה בשעת חירום ובהתאם לכך תנהל רשימות מתנדבים ותעדכן. כמו כן, נדרש שהיא תכשיר את המתנדבים לתפקידים הנדרשים בשעת חירום, באופן שייתן מענה טוב גם לתרחישים שאינם צפויים מראש.



בלוח שלהלן מוצג סיכום הממצאים בנושאים המפורטים בו :

לוח ד3 : מצב היערכות הרשויות הקולטות שנבדקו בתחומי כוח אדם ומתנדבים

שם הרשות המקומית	שיבוץ כוח אדם בשעת חירום	הכשרת מנהלי מכלולים	הכשרת מערך הקליטה המקומי	ניהול מערך מתנדבים	ניהול רשימת מתנדבים לשעת חירום	הכשרת מתנדבים לתפקוד בשעת חירום
אילת	יש	יש	אין	יש	אין	יש
הרצלייה	יש	חלקי	יש	יש	יש	יש
חיפה	יש	יש	יש	יש	יש	יש
טבריה	יש	חלקי	יש	אין	יש	לרשות אין מידע
ירושלים	יש	אין	יש	יש	אין	יש
נוף הגליל	יש	אין	יש	יש	יש	יש
נתניה	יש	אין	יש	יש	יש	יש
רמת גן	יש	יש	יש	יש	יש	יש
תל אביב-יפו	אין	אין	יש	יש	יש	יש
זיכרון יעקב	יש	חלקי	יש	יש	אין	לרשות אין מידע
המועצה האזורית חוף הכרמל	יש	חלקי	יש	יש	יש	יש
המועצה האזורית מטה יהודה	יש	אין	אין	יש	יש	יש
המועצה האזורית עמק הירדן	יש	חלקי	אין	יש	יש	יש
המועצה האזורית תמר	יש	חלקי	יש	אין	אין	אין

על פי נתוני הרשויות הקולטות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

הרשויות המקומיות ממלאות תפקיד חיוני בהיערכות העורף לאירועי חירום ולטיפול בהם. על פי המדריך "תפיסת יסוד: המענה לאירועי חירום במרחב האזרחי של מדינת ישראל"³⁸ של רח"ל, הרשות המקומית היא "לבנת היסוד" לטיפול בעורף בשעת חירום בשל הקשר הישיר והקבוע עם הציבור בתחומה, והיא אחראית להמשיך לספק לו את מרבית הצרכים והשירותים החיוניים בשעת חירום, לרבות למפונים שתקלוט בתחומה. הבסיס התורתי להיערכות הרשות לשעת חירום כולל בין היתר את תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לשעת חירום משנת 2021, תיק האב להיערכות המועצה האזורית לחירום משנת 2024 ותבנית להכנת תיק חירום רשותי משנת 2016. תיק האב מגדיר את העקרונות ואת המשימות הנדרשות להתארגנות הרשות לשעת חירום, אך כל רשות נדרשת לבצע את ההתאמות להיערכות בהתאם למאפיינים הייחודיים שלה. קליטת אוכלוסייה היא חלק משמעותי מהמענה אשר לו נדרשות הרשויות המקומיות בשעת חירום, ולפיכך עליהן להיערך לכך באופן יסודי בשיתוף כל הגורמים האחראים לנושא.

משרד הפנים, באמצעות אגף פס"ח (פינוי, סעד, חללים), פועל ברמה הארצית וברמה המחוזית והוא גורם מנחה, מתאם ומפקח בכל הנוגע למערך קליטת האוכלוסייה המפונה בשעת חירום. אגף פס"ח נדרש לתת מענה לקליטת האוכלוסייה המפונה או שהיא חסרת קורת הגג, במתקני הקליטה השונים. הרשויות המקומיות הן גופי הביצוע והאחראיות להיערכות בעת שגרה ולקליטת המפונים בשעת חירום. לפי החלטת הממשלה "מלון אורחים" משנת 2012, על משרד הפנים לאתר מתקני קליטה בפריסה ארצית, בעיקר מתקני קליטה מקומיים, אך גם מתקני קליטה ארציים, המסוגלים לקלוט כ-300,000 נפש, וכל הרשויות המקומיות נדרשות להיערך לקליטת אוכלוסייה בהיקף של לפחות 4% ממספר תושביהן בין שהמפונים הם מקרב תושביהן ובין שהם מרשות אחרת. על משרד הפנים לפקח על היערכות זו של הרשויות המקומיות.

פעולות להיערכות לקליטת אוכלוסייה על ידי אגף פס"ח: בתקופה שקדמה לפרוץ מלחמת חרבות ברזל אגף פס"ח לא הדריך את אנשי הסגל שבמתקני הקליטה הארציים ברשויות הקולטות שנבדקו בהיבטים הייחודיים לקליטת מפונים. הוא גם לא תרגל את השימוש במתקנים אלו ולא וידא שהרשויות המקומיות שנבדקו נערכו למתן שירותים מוניציפליים לאוכלוסייה הנקלטת בשעת חירום בתחום שיפוטן, פעולות שנדרשו לפי נוהל 24 שפרסם במרץ 2023.

מענה לתרחישי הייחוס ברשויות הקולטות שנבדקו: לעיריות אילת, הרצליה, חיפה, טבריה, ירושלים, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו ולמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה ותמר הייתה לפני פרוץ המלחמה תוכנית מענה לתרחיש ייחוס רשותי, הכוללת מענה לקליטת אוכלוסייה ללא קורת גג. למועצה המקומית זיכרון יעקב הייתה תוכנית מענה שלא כללה התייחסות לקליטת אוכלוסייה. לעיריית נוף הגליל ולמועצה האזורית עמק הירדן לא הייתה תוכנית מענה כאמור. לפי תוכניות המענה של עיריית אילת והמועצה האזורית תמר, הן צפויות לקלוט אוכלוסייה בהיקף העולה על מספר תושביהן

משרד הביטחון, רשות חירום לאומית, חטיבת התורה והתרגילים, תפיסת יסוד: המענה לאירועי חירום במרחב האזרחי של מדינת ישראל (אוקטובר 2021).

(אילת כ-110% ותמר כ-1,820%), שעלול לפגוע ביכולתן לספק לאוכלוסייה הנקלטת את השירותים הנדרשים, דבר המחייב מעטפת של השלטון המרכזי שתסייע לרשויות. עם זאת, נמצא כי תוכניות המענה שנערכו בהתאם לתרחישי הייחוס שהוגדרו לרשויות שנבדקו, התייחסו ככלל לפינוי אוכלוסייה למתקני קליטה מקומיים ולא למתקני קליטה ארציים, והתייחסו לפינוי לזמן קצר בלבד ולא לזמן ממושך ומשך לא היו רלוונטיות למימוש במהלך מלחמת חרבות ברזל.

קליטת מפונים ברשויות שלא אותרו בהן מתקני קליטה ארציים: אף על פי שאגף פס"ח לא הגדיר בתחומן מתקני קליטה ארציים, בתחומי עיריית נוף הגליל נקלטו כ-715 מפונים, ובתחומי המועצה המקומית זיכרון יעקב נקלטו כ-1,168 מפונים במהלך המלחמה במלונות בתחום שיפוטן.

תוכנית "מענה לפרט" ברשויות הקולטות שנבדקו: עיריית נתניה והמועצה האזורית עמק הירדן לא הכינו תוכנית מענה לפרט כנדרש בנוהל 24. עוד עלה כי העיריית הרצליה, חיפה, טבריה, ירושלים, נוף הגליל, רמת גן, תל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות חוף הכרמל ומטה יהודה לא הכינו תוכנית מפורטת למתן מענה לפרט בעת קליטת אוכלוסייה במצבי חירום, אך נערכו לכך באופן חלקי. עיריית אילת והמועצה האזורית תמר ערכו תוכנית מענה לפרט ומיפו בה פערים.

שיבוץ כוח אדם רשותי לשעת חירום: עיריית תל אביב-יפו הכינה רשימת כוח אדם לשעת חירום המציינת תפקידים, ללא ציון שמות העובדים. שאר הרשויות הקולטות שנבדקו הכינו רשימת עובדים לשיבוץ בשעת חירום לצורך הפעלת המכלולים והמתקנים שבאחריות הרשות. עם זאת, נמצא כי רשימות השיבוץ שהכינו עיריית נוף הגליל והמועצות האזוריות חוף הכרמל, עמק הירדן ותמר אינן נושאות תאריך, כך שלא ניתן לדעת מתי עודכנו לאחרונה. כמו כן, בעיריית אילת ובמועצה המקומית זיכרון יעקב חלק מרשימות העובדים אינן נושאות תאריך. ציון שמות העובדים ברשימות אלו הוא חיוני בהתחשב בצורכי הגיוס לצה"ל בשעת חירום ובמאפיינים נוספים הנוגעים לזהות עובדי הרשות, להבדיל מהתפקיד שאותו הם ממלאים בעת שגרה.

הכשרת מנהלי מכלולים: מנהלי המכלולים של עיריית אילת, חיפה ורמת גן עברו את ההכשרות כנדרש; עיריית ירושלים, נוף הגליל, נתניה, ותל אביב-יפו והמועצה האזורית מטה יהודה לא שלחו את מנהלי המכלולים לשעת חירום להכשרות כנדרש; בעיריית הרצליה, טבריה, במועצה המקומית זיכרון יעקב ובמועצות האזוריות חוף הכרמל, עמק הירדן ותמר עברו את ההכשרות חלק מבעלי התפקיד וממנהלי המכלולים בשעת חירום.

הכשרת מערך הקליטה המקומי: עיריית הרצליה, חיפה, טבריה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצה האזורית חוף הכרמל ותמר ביצעו הכשרות לסגלי מתקני הקליטה המקומיים שלהן. עיריית אילת והמועצות האזוריות מטה יהודה ועמק הירדן לא הכשירו את סגל מתקני הקליטה המקומיים שלהן.

ניהול מערך מתנדבים לשעת חירום: בעיריית אילת, הרצליה, חיפה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו, במועצה המקומית זיכרון יעקב ובמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה

יהודה ועמק הירדן הוקמה בעת שגרה יחידה רשותית שנועדה, בין היתר, לרכז ולנהל את כלל פעולות ההתנדבות. בעיריית טבריה הייתה רכזת מתנדבים רשותית שפעלה עד פברואר 2023. במועצה האזורית תמר לא הוקמה יחידה התנדבותית רשותית בעת שגרה ולא הייתה לה תוכנית להפעלת חמ"ל מתנדבים. בעקבות מלחמת חרבות ברזל גדל מספר המתנדבים ברשויות המקומיות, ורוב המתנדבים לא היו מוכרים לרשות המקומית. הדבר מחדד את הצורך בקיום יחידה שתוביל בעת שגרה את מערך ההתנדבות הרשותי שיופעל בשעת חירום.

הכנת רשימות מתנדבים: עיריות אילת, הרצליה, חיפה, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה ועמק הירדן ניהלו רשימות מתנדבים לתפקידים בשעת חירום. לעיריית טבריה הייתה רשימת ארגוני מתנדבים, והיא לא ניהלה בעצמה את רשימות המתנדבים; לעיריית ירושלים מערכת ייעודית שבה רוסמים ארגונים ועמותות מתנדבים לצורך הסדרת ביטוחם דרך העירייה, אך העירייה אינה מנהלת את רשימת המתנדבים. המועצה האזורית תמר לא ניהלה בעת שגרה רשימות מתנדבים לתפקידים שאותם יאיישו בשעת חירום.

הכשרת מתנדבים לשעת חירום: עיריות אילת, הרצליה, חיפה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן, תל אביב-יפו והמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה ועמק הירדן הכשירו מתנדבים בעת שגרה לצורך התמודדות עם מצבי חירום. המועצה האזורית תמר לא הכשירה בעת שגרה מתנדבים לצורך התמודדות עם מצבי חירום. לעיריית טבריה ולמועצה המקומית זיכרון יעקב לא היה מידע על הדרכות והכשרות שנערכו למתנדבים. כאמור, ההכשרות לשעת חירום לא עסקו בהכרח במישרין בסיוע לקליטת מפונים, אלא בתחומי חירום אחרים שעמם מתמודדת הרשות המקומית, ולפיכך לא הייתה רלוונטית למה שיושם במלחמת חרבות ברזל, דבר שמחדד את הצורך בהכנת תוכניות הכשרות ישימות ורלוונטיות על ידי הרשויות המקומיות בסיוע פקע"ר.

ממצאי הביקורת ברשויות הקולטות שנבדקו מציגים ליקויים בתחומים שונים הנוגעים להיערכות לקליטת אוכלוסייה בשעת חירום. כמון כן, רשויות אלו לא נקטו את כל הפעולות שיכולות היו לבצע כדי לשפר היערכות זו, כפי שנדרשו לעשות בתקופה שקדמה למלחמת חרבות ברזל. עוד עולה כי אגף פס"ח לא ביצע את כל המוטל עליו על פי נהליו כדי להכין באופן ראוי לקליטת מפונים בתחומן.

חוסר ההיערכות של הגופים האמונים על מצבי חירום במדינה, של משרדי הממשלה ושל הרשויות המקומיות לקליטת אוכלוסייה מפונה ומתפנה-עצמאית גרם לתחושת הזנחה ולתסכול בקרב האוכלוסייה שהתפנתה. היערכותו של אגף פס"ח לקליטה במתקנים ארציים לקתה בחסר: אי-הכנת תיקי תכנון, אי-קיום תרגולים כנדרש ואי המעקב של אגף פס"ח אחר התאמת תוכניות המענה לפרט לאוכלוסייה הנקלטת. כל אלה פגעו, בין היתר, במוכנות של הרשויות המקומיות לקליטת אוכלוסייה באופן שנעשה במלחמת חרבות ברזל. יודגש כי מערך נכון לשעת חירום ומתורגל היטב יכול שיתן מענה טוב גם לאתגרים אשר להם לא התכוננו הרשויות ולא היו צפויים מראש.

אחריות הרשויות המקומיות הקולטות לספק שירותים למפונים שנקלטו בתחומן אינה תלויה בקליטתם במתקנים שהוגדרו מלכתחילה כמתקני קליטה, והרשויות המקומיות מבינות זאת כפי שעלה מפועלן

במלחמה, ולכן קיימת חשיבות שמשרד הפנים ינחה את הרשויות המקומיות כיצד עליהן להיערך גם במקרים אלו.

היעדר המעקב של אגף פס"ח אחר התאמת תוכניות המענה לפרט לאוכלוסייה הנקלטת, פגע באיכות ההיערכות של הרשויות המקומיות לקליטת אוכלוסייה מפונה בתחומן. לו היו הרשויות המקומיות, בהנחיית אגף פס"ח, נערכות לתרחיש של קליטת אוכלוסייה במתקנים ארציים בתחומן, המבוסס על לינה בבתי מלון ובמתקני הארחה - בדומה למה שהיה בפועל במהלך המלחמה - לרבות מיפוי צורכי האוכלוסייה הנקלטת בתיאום משרדי הממשלה הרלוונטיים כמו הרווחה והחינוך, ובניית תוכניות מענה לפרט בהתאם לכך, ההתמודדות עם האתגרים הרבים והמורכבים בכלל התחומים שנגרמו ממצב החירום, שהחל במתקפה הטרור בשבעה באוקטובר 2023, יכולה הייתה להיות טובה יותר ואפקטיבית יותר.

היערכות נכונה לקליטת אוכלוסייה תוך הפקת לקחים מאירועי עבר והכנת מענים למגוון של תרחישים, הצפויים להתממש במוקדם או במאוחר, היא הכרחית ומצילת חיים.