

פרק ה'

סינוי אובלוסייה מרשיות מקומיות בצרום הארץ והקשר עם התושבים המסונים

גופן הכותרת מעוצב בכתב ידו של **תמיר אדר** ז"ל, אשר נפל בקרב על הגנת קיבוץ ניר עוז בשבעה באוקטובר. תמיר היה חבר בכיתת הכוננות ויצא מהממ"ד מייד כשנקרא. תמיר היה חקלאי שאהב את עבודת האדמה ואת הטבע. הוא דור שלישי למייסדי קיבוץ ניר עוז, שבו נולד וגדל. תמיר נחטף לעזה והושב לקבורה בישראל באוקטובר 2025.

פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בדרום הארץ והקשר עם התושבים המפונים

נוכח ההתקפות שאירעו לאחר פרוץ המלחמה וכן נוכח איומים להתקפות נוספות, הן בגזרת הדרום והן בגזרת הצפון, במהלך אוקטובר 2023 קיבלה הממשלה שורת החלטות בנוגע לפינוי אוכלוסייה. הנימוקים להחלטות על הפינוי היו חוסר האפשרות לשמור על שלומה על האוכלוסייה וכדי להבטיח אספקת מוצרים ושירותים בסיסיים עבורה. חלק מההחלטות ממשלה אלו אישרו בדיעבד את הפינוי בפועל, שבוצע לפי החלטת מערכת הביטחון לאור הדחיפות שאפיינה את המצב¹.

פינוי התושבים מיישובי קו העימות הדרומי נעשה בהשפעת האסון והטראומה הכבדים של מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. פינוי הרשויות המקומיות שנבדקו כלל מנעד של מאפיינים: מפינוי תוך כדי חשש ממחבלים ואף פינוי שהתרחש במהלך קרב, תוך הימצאות גופות תושבים בשטח וחשש מנוכחות של מחבלים בתחומי היישובים המפונים, כבמועצה האזורית **אשכול** והעיר **שדרות**, ועד פינוי לצורכי ריענון, כדוגמת חלק מתושבי הערים **אופקים** ו**אשקלון** וחלק מיישובי המועצה האזורית **חוף אשקלון**. פינוי התושבים כלל פינוי מאורגן (יזום) במימון המדינה, פינוי מאורגן לריענון שלא במימון המדינה (בעיקר במימון רשויות מקומיות ותרומות) ופינוי עצמי של תושבים ללא מעורבות ממסדית (מתפנים עצמאית).

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2023 עד יולי 2024 בדק משרד מבקר המדינה את נושא פינוי וקליטת מפוני היישובים מהדרום במלחמת חרבות ברזל. הביקורת נעשתה בחמש רשויות מקומיות בדרום הארץ: בעיריית **אופקים**, בעיריית **אשקלון**, בעיריית **שדרות**, במועצה האזורית **אשכול** ובמועצה האזורית **חוף אשקלון** (הרשויות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו ברשות החירום הלאומית (רח"ל) שבמשרד הביטחון, בפיקוד העורף (פקע"ר), במוסד לביטוח לאומי, במשרד הפנים ובמשרד התיירות.

¹ ראו בקובץ דוחות זה בפרק על "מהלך האירועים, הנורמות והגופים המבוקרים". ראו גם: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **תוכניות לפינוי אוכלוסייה - חלק ב'**: מפרוץ מלחמת חרבות ברזל (12.11.23).

נתונים על פינוי תושבים במהלך מלחמת חרבות ברזל ברשויות המקומיות שנבדקו

פינוי מאורגן במימון המדינה ברשויות המקומיות שנבדקו

להלן פרטים בדבר מספר התושבים שפנו במימון המדינה ברשויות המקומיות בדרום הארץ שנבדקו.

לוח ה-1: פינוי מאורגן (יזום) במימון המדינה ברשויות המקומיות בדרום הארץ שנבדקו, על פי נתוני הרשויות המקומיות

מספר המפונים במתקני אירוח; בקהילה ב-29.2.24	מספר המפונים הכולל ב- 29.2.24	מספר המפונים במתקני אירוח; בקהילה ב-31.12.23	מספר המפונים הכולל ב- 31.12.23	מספר המפונים במתקני אירוח; בקהילה	מספר המפונים בפועל (בשיא)	מספר התושבים הכוללים בתוכניות הפינוי ("מרחק בטוח" הצה"לית ו"משב רוח") ובהחלטות הממשלה על פינוי	הרשות המקומית
לא רלוונטי - הפינוי במימון המדינה היה עד 29.11.23				במתקני אירוח ; 4,176 בקהילה - אין לרשות נתונים	4,176 ⁽¹⁾	70,000	אשקלון
אין לרשות נתונים	אין לרשות נתונים	במתקני אירוח ; 30,635 בקהילה- אין לרשות נתונים	30,635 ⁽³⁾	במתקני אירוח ; 30,635 בקהילה - אין לרשות נתונים	32,000 ⁽²⁾	כל תושבי העיר, בסך הכול כ- 31,000 איש על פי החלטת הממשלה ; 988 בפועל גרים בעיר כ-37,000 איש	שדרות
5,450	10,210	10,369	12,169	במתקני אירוח ; 12,061 אין לרשות נתונים בקהילה	14,376	15,401	אשכול
אין לרשות נתונים	אין לרשות נתונים	במתקני אירוח כ-2,300; בקהילה כ-800	4,200	במתקני אירוח3,180; בקהילה1,620	4,800-כ	4,787	חוף אשקלון ⁽⁴⁾
-	-	במתקני אירוח כ-43,300	כ-47,000	כ-50,000 במתקני אירוח	כ-55,300	כ-121,200	סה"כ

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

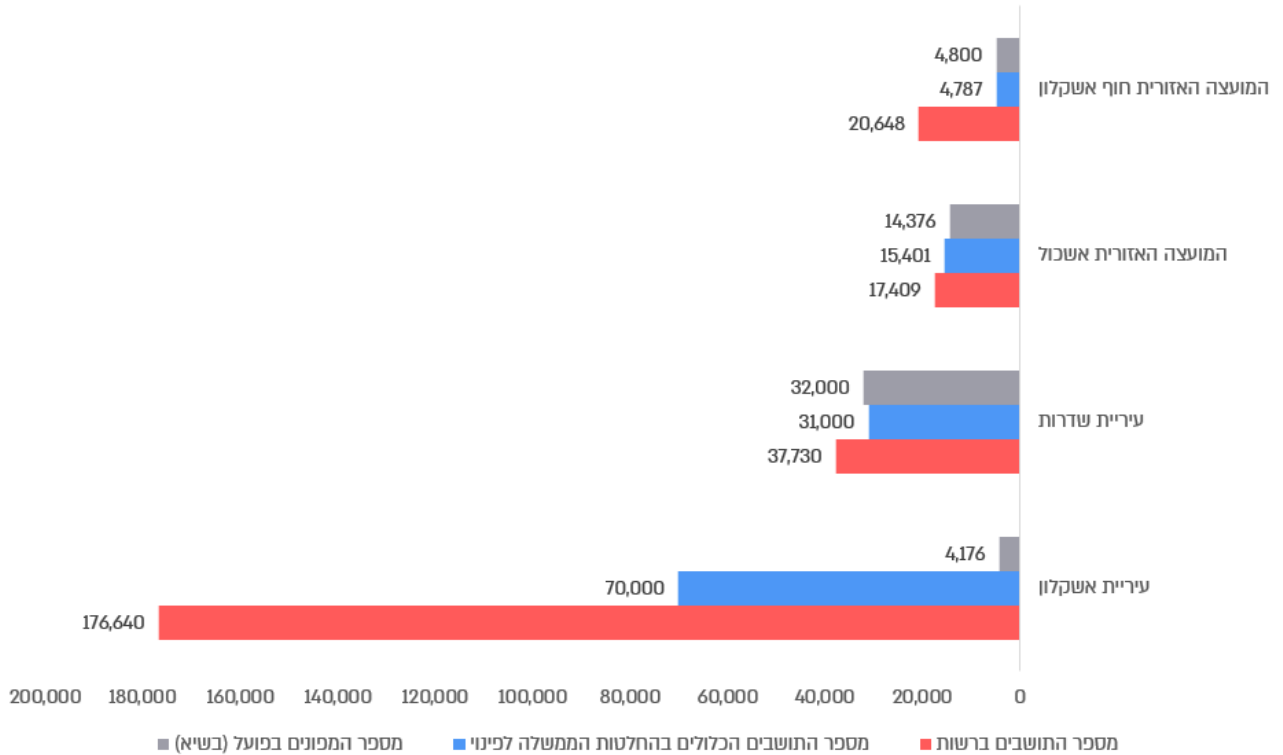
(1) הנתון כולל 590 מתושבי אשקלון שביתם נפגע במהלך מלחמת חרבות ברזל ולא היה ראוי למגורים שפנו למתקני אירוח עד לשיפוץ ביתם. פינוי זה לא היה מתוקף החלטת הממשלה 978, והוא מומן על ידי מס רכוש.

(2) הנתון כולל מפונים בקהילה. מפונה בקהילה הוא מי שפונה בהחלטת המדינה למקום לינה שאינו במימון המדינה אלא למקום שאיתר באופן עצמאי (בדירות שכורות, אצל בני משפחה וכדומה).

(3) במתקני אירוח בלבד.

(4) למועצה האזורית חוף אשקלון לא היה הסבר לפער בין מספר המפונים הכולל נכון ל-31.12.23 לבין סכמת נתוני מספר התושבים בבתי המלון ובקהילה.

תרשים ה-1: מספר מפונים במימון המדינה לעומת כלל אוכלוסיית הרשות המקומית



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) ונתונים מהחלטות הפינוי של המדינה ונתונים שהתקבלו מהרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מספר התושבים ברשות מובא מנתוני הלמ"ס, "תושבים בישראל לפי ישובים וקבוצות גיל - מתעדכן" (יוני 2024).

** נתוני המפונים בפועל (בשיא) בעיר **שדרות** ובמועצה האזורית **חוף אשקלון** הם נתונים בקירוב.

*** בהחלטת הממשלה על פינוי תושבי העיר **שדרות** נקבע כי כלל תושבי העיר זכאים לפינוי בהיקף כולל של 31,000 תושבים. זאת אף שבפועל מתגוררים בעיר 37,730 על פי נתוני הלמ"ס.

לוח 2: מספרי המפונים במתקני אירוח ובקהילה במימון המדינה ברשויות המקומיות שנבדקו, נובמבר 2023 - יולי 2024, על פי נתוני מערכת "יחד"²

הרשות המקומית	נובמבר 2023		דצמבר 2023 - ינואר 2024		פברואר - מרץ 2024		אפריל - מאי 2024		יוני - יולי 2024	
	מפונים במלונות	מפונים בקהילה	מפונים במתקני אירוח	מפונים בקהילה	מפונים במתקני אירוח	מפונים בקהילה	מפונים במתקני אירוח	מפונים בקהילה	מפונים במתקני אירוח	מפונים בקהילה
אשקלון	4,108	66,919	131	224	42	105	16	19	10	11
שדרות	19,689	18,833	6,871	20,683	1,958	23,791	208	27	274	20
אשכול	7,842	7,132	3,510	7,717	1,607	7,248	282	902	260	847
חוף אשקלון	2,529	2,723	531	2,823	323	2,925	35	142	15	104
סה"כ	34,168	95,607	11,043	31,447	3,930	34,069	541	1,090	559	982

נתוני מערכת "יחד", בעיבוד משרד מבקר המדינה. יצוין כי הנתונים במערכת "יחד" התעדכנו בדעיכה, ועל כן ייתכן שהנתונים אינם מדויקים, בייחוד הנתונים מתחילת המלחמה. עד לאמצע נובמבר 2023 הועבר למשרדי הממשלה באמצעות מערכת יחד מידע על 73,300 איש בהתבסס על שאלונים שמולאו, שהם 32% בלבד מהמספר הכולל של המפונים והמתפנים על פי הנתונים הכמותיים הכלליים שהיו בידי פקע"ר - 231,000 איש. גם בחלוף חצי שנה מאז פרוץ המלחמה היה במערכת יחד מידע עדכני רק על כמחצית מהמפונים והמתפנים (להרחבה בנושא זה ראו בקובץ דוחות זה בפרק על "ניהול המידע בקשר לטיפול במפונים במלחמת חרבות ברזל").

* נתון זה נלקח מהקובץ לחודשים אוקטובר - נובמבר 2023, מאחר שהנתון הרשום בקובץ נובמבר אינו תקין.

** נתון זה נלקח מהקובץ לחודשים אוקטובר - נובמבר 2023.

מערך הדיגיטל הלאומי מסר בתשובותיו למשרד מבקר המדינה ממרץ ומאפריל 2025 כי הנתונים המוצגים בלוח לעיל תואמים לפברואר 2024, אך בחלוף הזמן הנתונים התעדכנו. אם כך, נכון לנתונים שהיו בפברואר 2025, בזמן השיא (נובמבר 2023) פונו במימון המדינה 142,294 מתושבי **אשקלון, שדרות**, המועצה האזורית **אשכול** והמועצה האזורית **חוף אשקלון**: 39,897 פונו למתקני אירוח, ו-102,397 היו מפונים בקהילה. בלוח להלן מוצגים הנתונים העדכניים שמסר מערך הדיגיטל הלאומי.

לוח 3: מספרי המפונים במלונות ובקהילה במימון המדינה ברשויות המקומיות שנבדקו (לאחר תיקונים ועדכונים), נובמבר 2023 - יולי 2024

	נובמבר 2023		דצמבר 2023 - ינואר 2024		פברואר - מרץ 2024		אפריל - מאי 2024		יוני - יולי 2024	
	מפונים במתקני אירוח	מפונים בקהילה	מפונים במתקני אירוח	מפונים בקהילה	מפונים במתקני אירוח	מפונים בקהילה	מפונים במתקני אירוח	מפונים בקהילה	מפונים במתקני אירוח	מפונים בקהילה
אשקלון	3,559	65,934	-	-	-	-	-	-	-	-
שדרות	22,767	23,780	21,255	26,595	13,146	31,654	2,139	31,420	2,045	31,422
אשכול	10,374	9,311	8,915	10,255	4,843	11,151	1,887	11,035	1,726	11,127
חוף אשקלון	3,197	3,372	2,677	3,657	1,739	4,047	606	3,830	465	3,822
סה"כ	39,897	102,397	32,847	40,507	19,728	46,852	4,632	46,285	4,236	46,371

מערכת "יחד" היא מערכת ממוחשבת לניהול המידע על מפונים ומתפנים. המערכת פותחה על ידי מערך הדיגיטל הלאומי, בהנחיית מנכ"ל משרד ראש הממשלה, במטרה לתת למוסדות המדינה מידע על המפונים ועל צורכיהם.

על פי נתוני מערך הדיגיטל הלאומי בתשובותיו ממרץ ומאפריל 2025. מערך הדיגיטל הלאומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי כיוון שזכאות תושבי **אשקלון** לפינוי במימון המדינה הסתיימה ב-1.12.23, החל בדצמבר 2023 לא קיים במערכת מידע על מפונים מאשקלון.

לוח ה-4: מספר המפונים שחזרו לבתיהם ברשויות המקומיות שנבדקו, אוקטובר 2023 - יולי 2024

הרשות המקומית	אוקטובר - נובמבר 2023	דצמבר 2023 - ינואר 2024	פברואר - מרץ 2024	אפריל - מאי 2024	יוני - יולי 2024
אשקלון	824	834	294	37	-
שדרות	104	1556	29,858	183	-
אשכול	110	960	7,989	61	0
חוף אשקלון	5	90	2,927	47	0

על פי נתוני מערכת "יחד", בעיבוד משרד מבקר המדינה. יצוין כי הנתונים במערכת "יחד" התבססו על דיווח מרצון של מפונים, שלא היה מלא ומעודכן, והתעדכנו רק בדיעבד. על כן ייתכן שהנתונים אינם מדויקים, בייחוד הנתונים מתחילת המלחמה.

המועצה האזורית **אשכול** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2025 כי הנתונים במערכת "יחד" התעדכנו רק בדיעבד, ולכן הנתונים המוצגים אינם מדויקים להבנת התמונה. הדברים אמורים בנוגע לכל התקופה, אך ביתר שאת לגבי חודש נובמבר 2023. נוסף על כך, אין למערכת "יחד" היכולת להצביע על תושבים שחזרו לבתיהם, אלא רק על מי שנגרע מהמערכת המלונאית.

העיר **אופקים** לא נכללה בהחלטות המדינה על פינוי תושבים בעקבות מלחמת חרבות ברזל, ולכן אינה מופיעה בפרק זה.

עיריית אשקלון

פינוי תושבים לפי החלטת הממשלה

בעשרת הימים הראשונים למלחמה שוגרו לעיר **אשקלון** 1,061 רקטות, מתוכן 176 נפלו בתחומי העיר ב-394 זירות.

בהחלטת הממשלה 978 מ-19.10.23 בנושא "סיוע המדינה לתושבי העיר **אשקלון** לאור מלחמת 'חרבות הברזל'" נקבע כי עד 27,000 מתושבי אשקלון יהיו זכאים למענה של לינה ושירותי הארחה למתקני אירוח מחוץ לעיר למשך 15 ימים לפי הפירוט הבא: עד 24,000 תושבים מחוסרי מיגון, קרי אזרחים המתגוררים במבנים ללא מרחב מוגן דירתי או קומתי, ועד 3,000 קשישים ומחוסרי עורף משפחתי יציב. בהחלטה גם נקבע כי עיריית אשקלון תעביר את רשימת המפונים למוקד שמנגנון תפעול יוסכם בין משרד הפנים, רשות החירום הלאומית (להלן - רח"ל) ומשרד התיירות, והתשלום למתקני האירוח יתבצע על ידי משרד

התיירות. עוד נקבע כי מימוש הסיוע יהיה בשים לב לזמינות מתקני האירוח, וכי יינתן תיעודף לשיבוץ במתקני האירוח למפונים מצפון הארץ.³ כן נקבע בהחלטה כי תושבי אשקלון הזכאים לפינוי, שיחליטו להיקלט באופן עצמאי בכל מסגרת אחרת (ולא יתפנו למתקני אירוח), יהיו זכאים למענק אכלוס. לצורך מימון עלות החלטה 978 הקצתה המדינה סך של עד 160 מיליון ש"ח בשנת 2023.

ב-23.10.23 תוקנה החלטת הממשלה 978 במסגרת החלטת הממשלה 988,⁴ באופן שנקבע כי משרד הביטחון הוא שיקבע, בהתאם לסיווג רמות המיגון השונות העומדות לרשות התושבים, תושבים אשר להם יש לתת עדיפות ביציאה לריענון, ללא הגבלה מספרית. בהמשך לכך, ב-24.10.23 הפיץ משרד הביטחון "הוראת הפעלה מבצעית לריענון **אשקלון**" לפינוי להתרענונות של 70,000 תושבים שנמצאו זכאים בהתאם לאמות המידה שקבע פיקוד העורף, וזאת למשך 15 ימים מיום הפעלת התוכנית.

החלטת הממשלה 1006 מ-29.10.23 האריכה את הפינוי **מאשקלון** לפי החלטת הממשלה 978 עד ל-22.11.23, והחלטת הממשלה 1074 האריכה את הפינוי מאשקלון פעם נוספת רק עבור אוכלוסיית הקשישים ומחוסרי עורף משפחתי יציב השוהים במתקני אירוח (בהיקף של עד 3,500 תושבים), וזאת עד ל-29.11.23.

עיריית **אשקלון** מסרה כי בפועל פינתה מהעיר 4,311 תושבים להתרענונות במתקני אירוח ובמסגרות המתאימות לקשישים.

פינוי תושבים מתוקף החלטת הממשלה 978: בתקופה 19.10.23 - 29.11.23 פונו 3,586 תושבים הזכאים לפינוי מתוקף החלטת הממשלה 978 ל-1,063 חדרי מלון בכ-100 מלונות ב-17 רשויות מקומיות, רובם בירושלים, באילת ובים המלח. עיריית **אשקלון** מסרה לצוות הביקורת במרץ 2024 כי פינתה בצורה יזומה מהעיר 2,333 תושבים למתקני אירוח מתוקף החלטת הממשלה 978, ו-1,253 תושבים התפנו מהעיר עצמאית למתקני אירוח, חלקם עוד טרם החלטת הממשלה 978. העירייה עזרה בהארכת שהותם במתקני האירוח מתוקף ההחלטה האמורה.

נוסף על 3,586 התושבים ששהו במתקני אירוח היו תושבים "מפונים בקהילה" (בדירות שכורות, אצל בני משפחה וכדומה), ואלה קיבלו מהמדינה מענק אכלוס. על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בתקופה 19.10.23 - 22.11.23 קיבלו 68,416 מתושבי אשקלון מענק⁵ אכלוס⁶ בהיקף כספי של כ-328 מיליון ש"ח. נמצא כי לעיריית אשקלון אין מידע על מספר המפונים בקהילה ומיקומם.

3 מכוח החלטת הממשלה 975.

4 החלטת הממשלה 988, "סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח של 0 עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה ותושבי שדרות לאור מלחמת 'חרבות ברזל' ותיקון החלטות ממשלה" (23.10.23).

5 מענק האכלוס ניתן לתקופה אשר בגינה הצהיר התושב שהיה מפונה בקהילה.

6 עם זאת, על פי נתוני מערכת "יחד", בחודשים אוקטובר - נובמבר 2023 66,919 מתושבי אשקלון היו מפונים בקהילה. עוד יצוין כי על פי נתוני מערכת אמו"ן - איחוד מידע ונתונים, שגם אותה מפעיל מערך הדיגיטל הלאומי - היו בנובמבר 2023 35,380 מפונים בקהילה (מקבלי מענק אכלוס) בלבד. לפיכך לא ניתן לדעת אם תושבי אשקלון נכללו במניין המפונים.

פינוי תושבים שבתיהם נפגעו: 590 מתושבי אשקלון שבתיהם נפגעו במהלך מלחמת חרבות ברזל ולא היה ראוי למגורים פונו למתקני אירוח עד לשיפוץ ביתם. פינוי זה לא היה מתוקף החלטת הממשלה 978, והוא מומן על ידי מס רכוש.

פינוי קשישים למסגרות מתאימות: במהלך מלחמת חרבות ברזל פונו 135 קשישים מאשקלון על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן - משרד הרווחה) ומשרד הבריאות למסגרות מתאימות מחוץ לעיר (בתי אבות סיעודיים ודיור מוגן) שלא מתוקף הזכאות לפינוי על פי החלטת הממשלה 978. מדובר בקשישים שעקב נסיבות מיוחדות היה צורך לפנותם מבתיהם, משום שמצבם לא אפשר לפנותם למתקני אירוח רגילים ולא נמצאו עבורם מסגרות מתאימות ממוגנות בתוך העיר. פינוי זה מומן על ידי משרד הרווחה ומשרד הבריאות.

עיריית אשקלון מסרה לצוות הביקורת בינואר ובמרץ 2024 כי לאחר קבלת החלטת הממשלה 978, משרד התיירות הקצה לה ב-20.10.23 כ-1,000 חדרי מלון, אך יום למחרת היא קיבלה ממנו הודעה כי חדרים אלה הועברו לטובת פינוי תושבים מקריית שמונה ואינם זמינים עבור אשקלון. למעשה, לא הוקצו לעירייה חדרים עבור המפונים כלל. עוד מסרה העירייה כי היו תושבים שהעירייה מצאה עבורם חדרים במלונות, אך הם העדיפו שלא להתפנות אליהם אלא למצוא בעצמם פתרונות דיור בקהילה ולקבל מענק אכלוס. כמו כן, היו מפונים שפנו למלון ועזבו אותו כדי לקבל את מענק האכלוס.

משרד התיירות מסר לצוות הביקורת באפריל 2024 כי בהתאם להחלטת הממשלה 978 הייתה עדיפות לפינוי אוכלוסייה מגזרת הצפון. בהתאם לכך הובהר לעיריית אשקלון כי יוקצו לתושביה חדרים במלונות בהדרגה, וכי רק קבוצה מצומצמת של מחוסרי מיגון חסרי עורף משפחתי, קשישים וניצולי שואה יצאו לריענון במלונות שבהסדר עם המדינה, ואחרים יקבלו מענק אכלוס. משרד התיירות אישר יציאתם של כ-3,200 תושבי אשקלון להפוגה במלונות. חלקם בחרו שלא לממש את האישור שניתן להם, וחלקם מימשו אותו רק ביחס לחלק מהתקופה שהוצעה להם. רשימת הזכאים לפינוי נקבעה על ידי עיריית אשקלון, והשיבוץ למלונות נעשה בשיתוף עם משרד התיירות.

המוסד לביטוח לאומי, שטיפל במתן מענק האכלוס למפונים בקהילה, מסר לצוות הביקורת ביוני 2024 כי תושבי אשקלון שביקשו לקבל מענק אכלוס נדרשו למלא הצהרה שהתפנו מבתיהם במלחמת חרבות ברזל, והוא בדק לגביהם שהם זכאים לפינוי לפי הקריטריונים בהחלטת הממשלה 978 (לפי רשימת זכאים שקיבל מעיריית אשקלון) וכי לא שהו באותה התקופה במלונות במימון המדינה (לפי קובץ שקיבל ממשרד התיירות). ממלאי ההצהרה לא התבקשו לציין לאן התפנו, ואין בידי המוסד מידע בדבר מקום שהייתם של המפונים בקהילה בחלוקה לפי רשויות קולטות. כמו כן, המוסד לא בדק אם ממלאי ההצהרה התפנו בפועל מבתיהם ולהיכן.

מהאמור עולה כי בפועל פונו מאשקלון למתקני אירוח 3,586 תושבים מתוך כ-70,000 הזכאים לפינוי מתוקף החלטת הממשלה 978, דהיינו כ-5% בלבד, מלבד עוד 590 תושבים ו-135 קשישים שפנו שלא מתוקף החלטת הממשלה. עוד עולה כי המפונים תושבי אשקלון היו מפוזרים ב-17 יישובים שונים בכ-100 מתקני אירוח ברחבי הארץ, רובם בירושלים, באילת ובים המלח. שהותם של המפונים מאשקלון במתקני אירוח, מתוקף החלטת הממשלה, נמשכה בפועל עד סוף נובמבר 2023. על פי נתוני המוסד

לביטוח לאומי, בתקופה 19.10.23 - 22.11.23 קיבלו 68,416 מתושבי אשקלון (שהם כ-98% מהזכאים לפינוי מאשקלון) מענק אכלוס⁷ בהיקף כספי של כ-328 מיליון ש"ח. עם זאת, אין נתונים מסודרים כמה מהם התפנו בפועל ולכן וכמה מהם נותרו בבתייהם. במצב זה לעיריית אשקלון לא היה מידע היכן נמצא רובם המכריע של המפונים מהעיר.

קיומו של מידע בדבר מיקום תושבי אשקלון שהתפנו מהעיר שלא לבתי מלון והעברתו לעיריית אשקלון יכול שהיה מאפשר לעירייה, שלא היה לה המידע, לדעת מה מיקומם של אלפי תושביה שהתפנו בקהילה בין הרשויות המקומיות הקולטות ושקיבלו מענק אכלוס ולבנות תוכנית עבודה מותאמת ושימוש מושכל בכוח האדם העומד לרשותה כדי לסייע לאוכלוסייה זו. בהינתן שתשלום מענק האכלוס לכל אותם עשרות אלפי אנשים ניתן בשל כך שנדרשו להתמקם מחוץ לעיר, מנגנון תשלום המענקים יכול היה לשמש גם לאיסוף פרטים אודות מקום שהייתו של כל אחד מהם, אך המוסד לביטוח לאומי שבאמצעותו שולמו המענקים למפונים בקהילה לא נדרש להתנות את התשלום בקבלת פרטים אלו וממילא גם לא הוסדרה העברת המידע לרשויות המקומיות⁸.

עיריית שדרות

בבוקר שבעה באוקטובר 2023 חדרו עשרות מחבלים חמושים לעיר **שדרות**, רצחו תושבים וניהלו קרבות ממושכים עם כוחות הביטחון. ביממה הראשונה למלחמה הופעלו בעיר שדרות 50 התרעות "צבע אדום" ונרצחו בעיר ובסביבתה 70 בני אדם.

ב-10.10.23 הפעיל משרד הביטחון לעיר **שדרות** את תוכנית "משב רוח" דרום לריענון אוכלוסייה (לינה ושירותי הארחה). קהל היעד בתוכנית היה כ-4,000 נפש - קשישים וחסרי עורף משפחתי. משך התוכנית היה שבועיים ימים או על פי הערכת מצב והצורך בכך. תקציב התוכנית נקבע ל-20 מיליון ש"ח. בתוכנית נקבע כי עיריית **שדרות** תהיה אחראית להוצאת תושביה לריענון בתקצוב משרד הביטחון ומשרד ראש הממשלה. עוד נקבע כי המענה לאוכלוסייה יינתן באמצעות הרשות המקומית, והיא זו שתקבע את אופן ההקצאה לתושביה. בתוכנית לא נקבעו היעדים המיועדים לקליטת המפונים.

ב-18.10.23 עדכן משרד הביטחון את עיריית **שדרות** כי תוכנית "משב רוח" דרום הורחבה לכלל תושבי שדרות (31,000 תושבים לפי התוכנית) החל ב-14.10.23 בתקציב של 70 מיליון ש"ח, וזאת עד ל-20.10.23. ב-23.10.23 פורסמה החלטת הממשלה 988, שאישרה בדיעבד את הפעלת תוכנית "משב רוח" דרום לעיר **שדרות** והאריכה את משך התוכנית עד ל-2.11.23. בהחלטה זו נקבע כי ההתקשרות עם מתקני ההארכה תיעשה בניהול עיריית שדרות. החלטת הממשלה על פינוי תושבי **שדרות** הוארכה כמה פעמים: בהחלטת הממשלה 1478 מ-29 בפברואר 2024 הוחלט על הארכת הפינוי עד ל-7.7.24. בהחלטת ממשלה 1890 מיום

⁷ מענק האכלוס ניתן לתקופה בגינה הצהיר התושב שהיה מפונה בקהילה. יצוין כי היו מפונים מאשקלון שבחלק מהתקופה היו במתקני אירוח ועל שאר תקופת הזכאות לפינוי קיבלו מענק אכלוס, בכפוף להצהרה כי התפנו מבתייהם.

⁸ ראו בקובץ דוחות זה בפרק על "קליטת האוכלוסייה שפונתה במלחמת חרבות ברזל והטיפול בה על ידי גופי הממשלה".

16.6.24 הסמיכה הממשלה את מינהלת תקומה⁹ להפעיל שיקול דעת בעניין הארכת השהות במתקני הקליטה לגבי תושבי יישובי חבל תקומה שאין מניעה ביטחונית לחזרתם, וזאת עד ליום 15.8.24. לאחר שקילת כל השיקולים על ידי המינהלת ותיאום כנדרש הוארכה השהות עד 15.8.24.

יצוין כי בשונה מהרשום בהחלטת הממשלה 988 ובתוכנית "משב רוח" דרום, שבהן צוין כי מספר תושבי **שדרות** הוא כ-31,000, נכון ליוני 2024, מספר תושבי העיר **שדרות** היה 37,730¹⁰.

בביקורת הועלה כי נכון ל-31.12.23, 30,635 מתושבי שדרות (כ-81% מתושבי העיר) היו מפוזרים ב-165 מתקני אירוח בכ-40 יישובים ברחבי הארץ, רובם במלונות בירושלים (24), באילת (31), בתל אביב-יפו (39), בנתניה (5) ובאזור ים המלח (12).

עיריית **שדרות** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2025 כי פיזור המפונים במתקני אירוח מרובים נבע מהתפנות באופן עצמאי של תושבים שהגיעו לכל רחבי הארץ.

עוד הועלה כי העירייה לא אספה נתונים ולא היה ברשותה מידע על התושבים שנותרו בעיר מרצונם.

עיריית **שדרות** מסרה לצוות הביקורת במאי 2024 כי העירייה בדקה את מספר התושבים שהיו בעיר במהלך תקופת הפינוי באמצעות מעקב אחר מדי המים של התושבים, והעלתה כי בשיא הפינוי נשארו בעיר 1,500 תושבים, ובמהלך רוב תקופת הפינוי (לאחר שחלק מהמפעלים באזור העיר חזרו לעבודה) היו בעיר כ-3,000 תושבים.

מנתוני מערכת "יחד" עולה כי בחודשים פברואר - מרץ 2024 חזרו לעיר כ-30,000 תושבים (כ-80% מתושבי העיר).

המועצה האזורית אשכול

בשבעה באוקטובר 2023 החלה התקפה רצחנית של מחבלים על יישובי קו העימות הדרומי והסביבה. אירועי יום זה ומלחמת חרבות ברזל שבאה בעקבותיהם היכו מכה קשה במועצה האזורית **אשכול** - בתושביה וביישוביה: 214 הרוגים ונרצחים ב-24 יישובים, 128 חטופים ו-120 פצועים. מתוך 32 יישובי המועצה, 16 חוו חדירת מחבלים ובשלושה אחרים היו ניסיונות חדירה שסוכלו. נוסף על כך, הותקף מרכז החיים הקהילתיים של המועצה, ובו מבנה המועצה, בית הספר האזורי לכלל ילדי המועצה ושירותים קהילתיים רבים. כ-90% מעובדי המועצה הם תושבי העוטף, והם חוו אירוע קיצוני של טראומה, אובדן ועקירה ועם זאת נדרשו להמשיך ולתפקד בעבודתם במועצה ובחיים האישיים. לחלק מעובדי המועצה היו

⁹ מינהלת תקומה הוא גוף ייעודי שהוקם מכוח החלטת הממשלה 980 מ-19.10.23, ועליו הוטלה האחריות והסמכות לניהול ולביצוע של פעולות לשיקום ולחיזוק של חבל התקומה ושל אוכלוסייתו באופן מהיר, בטוח ומיטבי בטווח המידי, הבינוני והארוך.

¹⁰ הלמ"ס, "תושבים בישראל לפי יישובים וקבוצות גיל" (יוני 2024).

קרובים בין הנרצחים והחטופים, והם אף נאלצו להתפנות באבחה ליעד לא מוכר. בני משפחותיהם סבלו מטראומה ככל שאר התושבים, והם עשו לילות כימים בעבודתם במקביל להיותם עקורים מבתיהם.

הפינוי של 11 היישובים סמוכי הגדר שבמועצה האזורית **אשכול** היה תחת אש ובאזור לחימה בשל חדירת מחבלים. הוא החל ב-7.10.23 בשעות הלילה ונמשך ביומיים הבאים. הפינוי של יתר יישובי המועצה החל ב-8.10.23. החלטות הממשלה על פינוי התושבים התקבלו בדיעבד.

1. מתוך 32 יישובי המועצה, 29 יישובים נכללו בהחלטות הפינוי של הממשלה: 11 היישובים סמוכי הגדר נכללו בתוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית ופינוי תושביהם בהתאם לתכנית זו אושר בדיעבד בהחלטת הממשלה 950. לפי התוכנית, היקף האוכלוסייה לפינוי מתוך המועצה הוא 5,077 תושבים. כחלק מהיערכותה לשעת חירום של המועצה הוכנה מראש לכל יישוב מ-11 היישובים סמוכי הגדר תוכנית פינוי, שבה לוחות היערכות לפינוי וצרכים פרטניים. תוכנית זו סייעה בניהול הפינוי בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר¹¹.

2. 18 יישובים נוספים נכללו בתוכנית "משב רוח" לריענון אוכלוסייה שהפעלתה אושרה בדיעבד בהחלטת הממשלה 988. לפי ההחלטה, התוכנית הופעלה ב-13.10.23 למשך שבוע, והוחלט להאריך אותה עד 2.11.23. היקף האוכלוסייה לפינוי מתוך המועצה היה 8,451 תושבים.

בהמשך האריכה הממשלה את משך הפינוי עד פברואר 2024 בהחלטות נוספות שקיבלה¹²: בהחלטת הממשלה 1478 מ-29 בפברואר 2024 הוחלט על הארכת הפינוי עד ל-7.7.24, לרבות תושבי היישובים שאין מניעה ביטחונית לשוב אליהם לפי הודעת צה"ל ומשרד הביטחון. בהמשך הוארכה התקופה עד ל-15.8.24 לשוהים במתקני קליטה מהיישובים שאין מניעה ביטחונית או שיקומית לחזור אליהם, בכפוף להחלטת מינהלת תקומה¹³. ליישובים שהייתה מניעה לחזרת התושבים אליהם הוארכה התקופה עד ל-27.10.24¹⁴ (נעשרה יישובים מהמועצה - בארי, חולית, כיסופים, כרם שלום, ניר יצחק¹⁵, ניר עוז, נירים, סופה, עין השלושה ורעים¹⁶). מנתוני מערכת "יחד" עולה כי עד סוף מאי 2024 חזרו למועצה כ-9,120 תושבים (52% מכלל התושבים, שמספרם 17,409 לפי נתוני הלמ"ס). מתוך 29 יישובי המועצה שנכללו בהחלטות הממשלה על הפינוי חזרו רוב התושבים ל-18 יישובים: אבשלום, אוהד, בני נצרים, דקל, יבול, ישע, יתד, מבטחים, מגן, נווה, עין הבשור, עמיעוז, צוחר, שדה ניצן, שדי אברהם, שלומית, תלמי אליהו ותלמי יוסף¹⁷.

11 ראו בקובץ דוחות זה בפרק על "היערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בדרום הארץ".

12 החלטה 1006 (29.10.23); החלטה 1074 (21.11.23); החלטה 1193 (29.12.23).

13 עדכונים בדבר הארכת המענים במתקני הקליטה לתושבי היישובים בחבל התקומה שאין מניעה ביטחונית לחזרתם; אתר המרשתת של מינהלת תקומה.

14 החלטת הממשלה 1890, "הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח המכונה 0 עד 7 ק"מ מגדר רצועת עזה ותיקון החלטת ממשלה" (16.6.24).

15 תוקן בסעיף 5 בהחלטה 1890 מ-16.6.24.

16 אין מניעה ביטחונית לחזור אליו, כפי שנקבע בהחלטת ממשלה 1478, אך לא ניתן לחזור אליו נוכח מצבו הפיזי. כלומר, קיימת מניעה שיקומית.

17 על פי נתוני מערכת "יחד" והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני המועצה עולה שהמספר המרבי של תושבים שפנו למתקני אירוח במימון המדינה היה 12,065 מתוך 14,376 מפונים (כ-84%). ב-31.12.23 דווח על 10,369 מפונים במתקני אירוח מתוך 12,169 תושבים מפונים (כ-85%), וב-29.2.24 דווח על 5,450 תושבים במתקני אירוח מתוך 10,210 מפונים, ששיעורם הוא 53%. התושבים פנו ל-36 מתקני אירוח אליהם התפנו משפחות בודדות. המועצה מסרה לצוות הביקורת במאי 2024 כי לא הייתה אפשרות לדעת מי התפנה לדיוור בקהילה כל עוד לא הוענק מענק האכלוס מהביטוח הלאומי. מספר המפונים בקהילה לפי הערכת המועצה עמד על כ-2,000 בשיא. על פי נתוני המועצה, נכון ל-31.12.23 מספר מקבלי מענקי האכלוס לפי מערכות הביטוח הלאומי¹⁸ היה 1,349, וב-29.2.24 - 1,202.

עולה מנתוני המועצה כי מרבית התושבים ביישובים סמוכי הגדר פנו למתקני אירוח באילת ובאזור ים המלח, ובכלל זה לקיבוץ עין גדי במועצה האזורית תמר. תושבי יתר היישובים פנו גם הם לאילת וכן לרשויות קולטות נוספות: טירת כרמל, ירושלים, כפר עציון, מצפה רמון והמועצה האזורית רמת הנגב. תושבי המועצה היו מפוזרים ב-36 מתקני אירוח שונים. עם זאת, המועצה עשתה מאמצים לשמור על המסגרת הקהילתית של היישובים.

המועצה האזורית חוף אשקלון

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל בעקבותיהם היכו מכה קשה בתושביה וביישוביה של המועצה האזורית חוף אשקלון. עד תום החודש הראשון למלחמה איבדה המועצה 33 תושבים ובהם אזרחים, חיילים ושוטרים. יצוין אירוע קשה ביום הראשון, שבו שלושה מחבלי נוח'בה חדרו למושב **נתיב העשרה** בשעה 6:30 באמצעות מצנחי רחיפה. כיתת הכוננות, אף שלא הייתה מצוידת ולא קיבלה התרעה מוקדמת, הצליחה לפגוע באחד מהם. השניים האחרים הסתלקו לאחר שרצחו 20 חברים.

מרבית התושבים בשישה יישובים בתחום המועצה האזורית חוף אשקלון, שמרחקם עד שבעה ק"מ מגבול רצועת עזה, התפנו באופן עצמאי עוד ב-7.10.23. בהחלטת הממשלה מ-12.10.23 אושר בדיעבד פינוי של 3,687 תושבים מארבעה יישובים: **זיקים, יד מרדכי, כרמייה ונתיב העשרה**. בהחלטת הממשלה מ-23.10.23 אושר בדיעבד פינוי של 1,100 תושבים משני יישובים נוספים: **גברעם ומבקיעים**¹⁹.

המפונים מששת היישובים במועצה האזורית חוף אשקלון פנו ל-38 מתקני אירוח מצפון הארץ ועד דרומה. כך לדוגמה, תושבי היישוב מבקיעים פנו לעשרה מתקני אירוח, שהצפוני בהם מצוי סמוך לכינרת והדרומי שבהם נמצא באילת.



¹⁸ המועצה מסרה כי ייתכן שהנתונים אינם מדויקים.

¹⁹ בסה"כ התפנו כ-4,800 תושבים, כלומר פי 2.4 מאומדן המועצה, שעמד על עד 2,000 תושבים. ראו בקובץ דוחות זה בפרק על "ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בדרום הארץ".

מהאמור עולה כי תושבי היישובים שבתחום המועצה האזורית אשכול ושישה יישובים שבמרחק עד שבעה ק"מ מרצועת עזה שבתחום המועצה האזורית חוף אשקלון פונו והתפנו כבר ביום 7.10 ובשתי היממות שלאחריו, חלקם כפינוי דחק (תחת אש) באמצעות צה"ל וחלקם בפינוי עצמי, ביוזמת המועצה האזורית אשכול או התושבים עצמם. תושבי שדרות פונו בהדרגה החל ב-10.10.23 לפי החלטת מערכת הביטחון. פינוי התושבים אושר בדיעבד בהחלטות הממשלה 950 ו-988. כמו כן, בהחלטה 978 ובתיקון שנעשה לה בהחלטה 988 הוחלט על הוצאה לריענון של תושבים חסרי מיגון ואוכלוסיות מיוחדות מהעיר אשקלון עם מתן אפשרות לזכאים, המעוניינים בכך, להיקלט באופן עצמאי בכל מסגרת אחרת ולקבל מענק אכלוס. בשל מחסור בחדרים במתקני האירוח, עקב מתן עדיפות לפינוי אוכלוסייה מגזרת הצפון, ובשל האפשרות לקבלת מענק אכלוס, רק מיעוט מתושבי אשקלון הזכאים (כ-5%) פונה בסופו של דבר למתקני אירוח, ורוב הזכאים לפינוי קיבלו מענק אכלוס. לעירייה לא היו נתונים לגבי מקום הימצאם של שאר הזכאים לפינוי מהעיר ואם התפנו בפועל מהעיר.

מהאמור עולה כי תושבי עיריות אשקלון ושדרות והמועצות האזוריות אשכול וחוף אשקלון שפוננו היו מפוזרים במתקני אירוח רבים בכל חלקי הארץ, זאת מבלי שהיו לרשויות המפונות יעדי קליטה קבועים וידועים מראש לכלל היישובים שפוננו במלחמה²⁰. הרשויות המקומיות והגורמים הנוספים שהיו מעורבים במציאת מתקני אירוח, ובכלל זה משרד הפנים ומשרד התיירות, נאלצו להתמודד עם מצב שבו רבים ממתקני האירוח היו מלאים, בחלק מהמקרים, לאחר שפוננו אליהם תושבי יישובים אחרים, ועל כן הם נאלצו להתקשר בהסכמים עם מספר רב של מתקני אירוח, בפריסה גיאוגרפית רחבה, שהיו להם יחידות אירוח פנויות. הפריסה הרחבה השליכה על יכולתן של רשויות אלה לנהל קשר רציף עם המפונים ולוודא שהם מקבלים את המענה הנדרש כדי לקיים שגרת חיים ככל האפשר, כגון שירותים ומענים בתחומי הרווחה והחינוך ופעילויות לחיזוק החוסן, כדוגמת פעילויות הפגה במלונות²¹.

פינוי יזום שלא במימון המדינה ברשויות המקומיות שנבדקו

פרק זה עוסק בפינוי תושבים שלא נכללו שנקבעו בהחלטות הממשלה על ידי הרשויות המקומיות. בלוח להלן נתונים על האוכלוסייה שפונתה בהליך כזה ברשויות המקומיות בדרום הארץ שנבדקו. מדובר הן בפינוי ארוך טווח והן בפינוי לתקופה קצובה בזמן לצורך ריענון.

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

21 ראו בקובץ דוחות זה בפרק על "מתן שירותי חינוך למפונים על ידי הרשויות המקומיות" ובפרק על "מתן שירותי רווחה למפונים על ידי רשויות מקומיות מפונות וקולטות".

לוח ה-5: נתונים על פינוי אוכלוסייה יזום שלא במימון המדינה

הרשות המקומית	מספר המפונים (בשיא)	תקופת הפינוי	מקור המימון וגובהו
אופקים	6,346	17.12.23 - 12.10.23 (סבבי הפוגות לצורכי ריענון) ⁽¹⁾	עיריית אופקים ותרומות
אשקלון ⁽²⁾	208	הפינוי לצורכי ריענון הסתיים ב-29.11.23	עיריית אשקלון בעזרת תרומות ומפעל הפיס (עד להחלטת הממשלה 978)
אשכול	994 (הערכה) - מהיישובים גבולות, אורים וצאלים		המועצה האזורית אשכול - 47 מיליון ש"ח ⁽³⁾
חוף אשקלון	501	2.11.23 - 22.10.23	מפעל הפיס ⁽⁴⁾

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

⁽¹⁾ הוצאת תושבים למתקני אירוח לפרקי זמן קצובים. קביעת התושבים הזכאים לאירוח במלון הייתה בהתאם לקריטריונים של העירייה.

⁽²⁾ פינוי זה התבצע לפני שהתקבלה החלטת הממשלה 978 לפינוי תושבים מאשקלון להתרענונות.

⁽³⁾ חלק מהמימון התקבל ממשרד הרווחה והביטחון החברתי.

⁽⁴⁾ עבור פינוי היישובים גבולות, אורים וצאלים.

בשדרות כל תושבי העיר נכללו בהחלטת הממשלה 988 שאישרה בדיעבד את הפעלת תוכנית "משב רוח" לעיר.

עיריית אופקים

העיר **אופקים** מרוחקת כ-25 ק"מ מרצועת עזה, ובמתקפת הטרור בשבעה באוקטובר נרצחו בה 47 בני אדם, מרביתם תושבי שכונת מישור הגפן שבצפון מערב העיר. אופקים לא נכללה בהחלטות הממשלה לפינוי, ותושביה או לריענון, אולם חלק מתושביה הוצאו לריענון ביוזמת העירייה וחלקם בחרו להתפנות מהעיר באופן עצמאי. על פי נתוני העירייה, סך הכול הוצאו 6,346 תושבים (16% מתושבי העיר) לריענון במתקני אירוח במימון עיריית אופקים ותרומות.

במסגרת ביקור שקיימו צוותי מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בבית הארחה פרטי באזור ים המלח ב-22.10.23 התקיימו שיחות עם תושבים מאופקים, ומהן עלה כי הם התפנו באופן עצמאי בשל היעדר מרחב מוגן מספק בביתם. כן עלה שקיימת אי-בהירות לגבי זכאותם לקבלת מימון לאירוח ומשך זמן האירוח. עוד עלה שאין לתושבים כתובת לבירור זכאותם, וכי עיריית אופקים לא יצרה עימם קשר כלל.

הועלה כי העירייה יזמה הוצאת תושבים להפוגות לצורך ריענון לתושביה כמתואר להלן: ב-13.10.24, כשבוע לאחר ההתקפה, אמר ראש עיריית **אופקים** בישיבת מועצה כי עם פינוי התושבים ביישובים הסמוכים לגבול רצועת עזה והעיר שדרות למלונות, מספר חדרי המלונות הפנויים באזור ים המלח ובאילת

הולך ואוזל, וללא פעולה מיידית להזמנת חדרי מלון לריענון עבור תושבי אופקים, לא ייוותרו חדרים פנויים.

נמצא כי רק ביום שבת 14.10.23, יומיים לאחר שעיריית אופקים החלה להוציא תושבים להפגה לצורך ריענון במתקני אירוח, פרסמה העירייה בדף הפייסבוק שלה הודעה בדבר האפשרות להירשם ליציאה לריענון (להלן - ההודעה ברשת החברתית). המועד האחרון לרישום היה חצות באותו יום. הריענון האמור נועד להימשך כמה ימים. הודעה דומה פרסם ראש העירייה גם בדף הפייסבוק האישי שלו.

בביקורת עלה כי תושבים מאופקים הוצאו על ידי העירייה לריענון לפרקי זמן קצובים לריענון לפרקי זמן קצובים ביותר מעשרה במתקני אירוח, מה-12.10.23 ועד ל-17.12.23.

את הליך הוצאת התושבים לריענון במתקני אירוח ניהל בפועל מנהל המתנ"ס העירוני מטעם עיריית אופקים. שכן, המתנ"ס משמש גורם מבצע של עיריית אופקים בנושאי קהילה מגוונים, והוא נשען על היכולות הלוגיסטיות העומדות לרשותו לצורך תפעול הליך הוצאת התושבים לריענון. מעורבות העירייה בניהול הריענון באה לידי ביטוי בקבלת ההחלטה על הוצאה לריענון, בקביעת הקריטריונים ליציאה לריענון ובהקצאת שתי עובדות מהאגף לשירותים חברתיים לצורך סיוע לצוות המתנ"ס בתפעול וכגורם קשר עם האגף.

מנהל המתנ"ס מסר לצוות הביקורת ביוני 2024 כי הגדרת המשימות שנדרש לבצע בתפקידו כאחראי להליך ההוצאה לריענון נעשתה בעל פה. לטובת ניהול הליך הריענון הוקם צוות עבודה משותף שכלל עובדי מתנ"ס, עירייה ומתנדבים.

הקריטריונים ליציאה לריענון: העירייה מסרה במאי 2024 כי הקריטריונים ליציאה לריענון היו אלו: תושבי שכונת מישור הגפן המתגוררים בסמוך לאזורים שנפגעו במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר; משפחות שנפגעו במהלך מלחמת חרבות ברזל; משפחות שביתם נפגע; משפחות עם צרכים מיוחדים; משפחות חד-הוריות; משפחות עם צורכי רווחה; משפחות שבהן לפחות אחד מבני הזוג מגויס בצו 8.

נמצא כי אין ברשות העירייה מסמכים המתעדים את הליך קביעת הקריטריונים לזכאות תושב לצאת לריענון במתקני אירוח במימון העירייה, וכי הליך קבלת ההחלטה להוצאת תושב לריענון ובחינת העמידה של התושב בקריטריונים שנקבעו לא נעשו בהליך מוסדר ומתועד, כמתחייב מכוח חובתה של העירייה כרשות ציבורית לנהוג בהגינות ובשוויון ועל פי כללי המינהל התקין בהקצאת כספי ציבור. עוד עלה כי רשימת היוצאים לריענון נבנתה על בסיס "כל הקודם זוכה", באופן שמי שעמד באחד מהקריטריונים לפחות והקדים להירשם נכלל ברשימה, בה בעת שהפרסום בעניין לא נעשה מראש ובאופן נגיש לכלל התושבים.

מנהל המתנ"ס מסר לצוות הביקורת באפריל 2024 כי באופן כללי לא ניתנה עדיפות למי מהקריטריונים, אף שהייתה עדיפות לתושבי שכונת מישור הגפן, שבה הייתה הפגיעה המשמעותית בהתקפה. כמו כן, ההרשמה לריענון התבססה על שיטת "כל הקודם זוכה" בשל העומס הרב שבו היו נתונים.

מנהל המתנ"ס מסר לצוות הביקורת ביוני 2024 שלא היו טופסי ערעור, והיו בקשות של פונים לשוחח עם מנהל בכיר. עוד ציין שאין ברשותו מסמכים המתעדים את המקרים המתוארים. עוד קודם לכן, באפריל 2024, מסר מנהל המתנ"ס כי העירייה קיבלה אלפי פניות לצאת לריענון בהודעות ובפניות ישירות בטלפון לגורמים ברשות, ואולם בשל תקופת המלחמה באותה עת, העירייה לא תיעדה את הפניות. עוד מסר לצוות הביקורת באפריל 2024 כי ברשימות של העירייה אין פירוט של הקריטריון שבגיניו הוצאו התושבים לריענון ולא ניתן להשלים מידע זה בדיעבד, שכן מדובר ביותר מ-1,700 בתי אב ובמענה שניתן סמוך למועד אירוע הטבח באופקים, בתנאי לחץ ובהיעדר כוח אדם לצורך התפעול.

הועלה כי עיריית אופקים פעלה שלא בהתאם לכללי המינהל התקין כאשר לא פעלה לרישום של פניות תושבים לצאת לריענון על אף אלפי פניות של תושבים לכך. חלק מהפניות נדחה לטענת העירייה, מכיוון שהפונים לא עמדו בקריטריונים שנקבעו. כן הועלה שאין מסמכים המתעדים את הפניות שנדחו והנימוקים לסירוב. למנהל המתנ"ס לא ידוע מספר הפניות שסורבו. כמו כן, אין בידי המתנ"ס רישום מסודר של היוצאים לריענון והקריטריון שבגינם ניתן האישור ליציאתם, ולא יושם הליך ערעור מסודר על סירוב שנמסר לבקשה לצאת לריענון.

בתשובת מתנ"ס אופקים למשרד מבקר המדינה מפברואר 2025 הובאו פרטים על הקריטריון שבגיניו הוצאו להפוגה יותר מ-250 בתי אב מתוך כ-1,700 בתי אב. ואולם לא הומצאו אסמכתאות לקביעת הקריטריון שבגיניו הוצאו יותר מ-1,400 בתי אב לריענון.

עובדת המתנ"ס מסרה לצוות הביקורת במאי 2024 כי המערך שטיפל בהוצאה לריענון כלל עובדי מתנ"ס, מתנדבים ושתי עובדות מאגף הרווחה המכירות את האוכלוסייה שיש לטפל בה, וזאת בזכות היכרות מוקדמת כחלק מעבודתן השוטפת ומאגרי המידע העומדים לרשות האגף. עוד ציינה שתפעול מערך הוצאת התושבים לריענון בוצע בתנאי לחץ, אי-ודאות והיעדר היערכות לתפעול מערך מסוג זה, שלא היה קיים בתרחיש הייחוס לפני מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. אי לכך לא בוצע הליך רישום מסודר לתיעוד הקריטריון שבגיניו הוצאו תושבים לריענון.

צוות הביקורת בחן את העמידה בקריטריונים (אחד לפחות) של כמה משפחות שיצאו לריענון. הבדיקה נעשתה על בסיס קובץ שהתקבל מהמתנ"ס ובמסגרתה נבדקו הקריטריונים הבאים: משפחה שנרשמה על שמה יותר מחדר מלון אחד; מספר הנפשות במשפחה היה גדול מחמש. כך לדוגמה:

1. משפחה שלפי רישומי המתנ"ס יש בה 13 נפשות ויצאה לריענון בעלות כספית של 21,450 ש"ח: למתנ"ס לא היה מידע לא לגבי הקריטריון שבגיניו הוצאה המשפחה לריענון ולא כמה נפשות יש במשפחה הגרעינית.
2. משפחה שלפי רישומי המתנ"ס יש בה 15 נפשות ויצאה לריענון בעלות כספית של 24,750 ש"ח: למתנ"ס לא היה מידע לגבי הקריטריון שבגיניו הוצאה המשפחה לריענון. מספר הנפשות במשפחה הגרעינית עמד על ארבע נפשות, דהיינו הפרש של 11 נפשות לעומת הרישומים.

3. משפחה שלפי רישומי המתנ"ס יש בה עשר נפשות ויצאה לריענון בעלות כספית של 16,500 ש"ח: למתנ"ס לא היה מידע לגבי משפחה זו והקריטריון שבגיני הוצאה לריענון. כמו כן, לא נענתה השאלה אם יש קשר משפחתי למשפחה בשם זהה שבה חמש נפשות, המופיעה ברשימה בשורה שמעל המשפחה האמורה והוצאה לריענון בעלות של 8,250 ש"ח.

4. משפחה שלפי רישומי המתנ"ס יש בה שמונה נפשות, שני זוגות וארבעה ילדים ויצאה לריענון בעלות כספית של 15,400 ש"ח: למתנ"ס לא היה מידע לגבי משפחה זו והקריטריון שבגיני הוצאה המשפחה לריענון.

צוות הביקורת קרא את תגובות הגולשים להודעה ברשת החברתית שפרסם ראש העירייה ב-14.10.23 בדבר האפשרות להירשם להוצאה לריענון (להלן - תגובות הגולשים). לצד תגובות אוהדות התלוננו רבים על היעדר מענה לפנייתיהם להירשם, אף שחלקם, לרבות תושבי שכונת מישור הגפן, העידו על עמידה בקריטריונים שנקבעו. היו שהלינו על תקלות בקליטת טופס הרישום האינטרנטי. להלן כמה דוגמאות לתגובות שנכתבו: "הטופס אינו מתקבל, אין מענה בטלפונים בכלל..." ; "יש משפחות שלמות שהיו בקו האש ולא נלקח אפילו המספר טלפון שלהם ולא משפחות שהגברים שלהם נמצאים בקריאות וילדים ונשים מפוחדות שלא יוצאים מהבית כבר שבוע מפחד לא קיבלו שיחת טלפון חזרה אז אני לא יודע מה הקריטריונים..." ; "לא עונים לטלפונים!" ; "הורים שלי מ(ה)שכונת מישור הגפן, פנסיונרים, אמא חולת סרטן בבית ללא ממ"ד. אנחנו נרשמנו ואף אחד לא חזר אלינו!!!" ; "הקישור לא עובד" ; "הטלפון מצלצל אבל מתנתק או מנתקים" ; "כבר פעם שלישית שאני מבקשת להתפנות ואף אחד לא מתייחס!! בעלי איש קבע בבסיס מיום ראשון עד דלא ידע אני עם 2 ילדים בבית מפוחדים ולא יוצאים משבת שעברה הארורה פניתי מספר פעמים למוקדים השונים... אני לא מבינה איפה הסיוע..." ; "רעיון נהדר רק חבל שלא עונים".

בשיתוף ציבור שקיים משרד מבקר המדינה עם תושבי אופקים משכונת מישור הגפן שנפגעה במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ומשכונות סמוכות עלו טענות דומות ובהן אלו:

"שמעתי שיש את הפינוי, אמרתי להם... אני לא גרה במישור, אני גרה ברמת שקד, ממש בגבול, אני חייבת לצאת, הבת שלי על הפנים, לא יצאה, לא שום דבר, אני עוד בחמש עשרה יום האלה הבאתי את אימא שלי אללי הביתה, כאילו, אישה מבוגרת כאן בתים שאין להם ממ"ד, אין להם כלום. אמרו לי לא, כל הקודם זוכה. אין קשר לאיפה את גרה, כל הקודם זוכה..."

כאמור הוצאת תושבים למתקני אירוח לפרקי זמן קצובים החלה עוד בטרם פרסם ראש העירייה את ההודעה בדבר האפשרות לצאת לריענון. כמו כן, מריכוז נתוני ההפוגות שהעביר מנהל המתנ"ס לצוות הביקורת עולה כי ב-15.10.23, יום לאחר פרסום ההודעה בדבר ההוצאה לריענון, הוציאה העירייה כ-960 מבוגרים וילדים לריענון בשבעה מתקני אירוח.

בהיעדר אסמכתאות המעידות שהתקיים הליך לבחינת עמידתם של יותר מ-1,400 בתי אב בקריטריונים שנקבעו להוצאה לריענון, לא ניתן לשלול חשש כי הפניות של אותן משפחות הנמנות על כ-960 היוצאים לריענון בסבב שהחל ב-15 באוקטובר 2023 לא נבחנו לפי הקריטריונים שקבעה העירייה.

ממצאי הביקורת מלמדים כי הליך הרישום להוצאה לריענון ולקביעתם של הפונים הזכאים לצאת לריענון התנהל באופן בלתי תקין. האפשרות לצאת לריענון פורסמה באמצעות פלטפורמה של רשת חברתית ביום שבת, לאחר שהחל תהליך הריענון, והאפשרות לרישום ניתנה עד שעת חצות. ניתן להניח כי לא כל תושבי אופקים הזכאים לריענון עושים שימוש ברשתות החברתיות, ומשכך ייתכן שלא נחשפו להודעת העירייה וראש העירייה. יתרה מכך, חלון הזמן שניתן לרישום היה קצר מאוד. אף יש לתת את הדעת על כך שמדובר ביום שבת, שבו שומרי השבת אינם עושים שימוש באמצעים טכנולוגיים, לפחות עד צאת השבת. עוד עולה מהביקורת כי לא נקבע תיעודף לקריטריונים לריענון, וקיימת אי-בהירות באיזו מידה נבחנה העמידה בהם. תגובות הציבור שהובאו לעיל מחזקים את הממצאים והדבר מותיר מקום לחשש שחלק מהפונים לא עמדו כלל בקריטריונים שקבעה העירייה אך הוצאו לריענון, ואילו אחרים שנפגעו, היו בטראומה ועמדו בקריטריונים לא זכו לפינוי. עוד עולה מהבדיקה כי לא רק שהקריטריונים ליציאה לריענון לא היו בהירים, אלא שמשפחות שיצאו היו יכולות לקבל אישור למספר נפשות גדול יותר ממספר הנפשות הגרעיני.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אופקים על הליקויים שעלו בהליך ההוצאה לריענון של תושבי העיר מהבחינות האלו: מועד הפרסום, דרך הפרסום, קביעת הקריטריונים ובחינתם, קביעת הזכאים לריענון ואי-תיעוד התהליך להבטחת השקיפות ולקיום הליכי בקרה על ניהולו.

מנהל מתנ"ס אופקים מסר לצוות הביקורת בינואר 2024 שמכיוון שהמתנ"ס נתקל בקושי למצוא חדרי מלון פנויים בשל תפוסה גבוהה במלונות על ידי מפונים מהיישובים בעוטף עזה ובצפון הארץ, החליט המתנ"ס להיעזר בסוכני תיירות, כדי שיסייעו בידו באיתור חדרי מלון פנויים. ההתקשרות של המתנ"ס עם סוכני התיירות הייתה אד-הוק, בלי שנחתם הסכם. תפקידם של סוכני התיירות היה לאתר חדרי מלון פנויים, לנסות להוזיל את העלויות ולהתקשר עם המלונות לצורך הזמנת חדרים²². העירייה לא שילמה לסוכנים האמורים, והללו קיבלו את עמלת הסוכן מהמלונות שמהם נשכרו החדרים.

על פי נתוני העירייה, סך הכול הוצאו 5,245 תושבים לריענון במתקני אירוח בעלות כוללת של כ-9.68 מיליון ש"ח. 1,101 תושבים נוספים הוצאו מכספי תרומות. לרשות המתנ"ס העירוני באופקים עמד סכום של כ-23.67 מיליון ש"ח (עד ל-6.7.24) מעיריית אופקים ומתרומות של גורמים פילנתרופיים לטובת התמודדות עם אירועי מלחמת חרבות ברזל, ובכלל זה למימון ההוצאה להפוגות. לטובת ההפוגות הוקצה סכום של כ-11.54 מיליון ש"ח, שלא כולו מומש. כ-7.65 מיליון ש"ח התקבלו מעיריית אופקים והשאר מתרומות - חברות עסקיות ואנשים פרטיים.

22 כמה מההתקשרויות עם מתקני האירוח נעשו על ידי סוכני תיירות, ויתר ההתקשרויות בוצעו על ידי העירייה.

המתנ"ס התקשר עם שתי חברות היסעים לצורך הסעת תושבים שאינם ניידים למתקני אירוח ובחזרה, וזאת בעלות כוללת של כ-215,000 ש"ח. להערכת המתנ"ס, כ-50% - 60% מהתושבים שיצאו לריענון עשו שימוש בשירות ההסעות שארגן המתנ"ס.

במהלך היציאה לריענון במתקני אירוח נאלץ המתנ"ס להתמודד עם קשיים שעלו, ובהם בעיות בתיאום חדרים במתקני אירוח, משפחות שהגיעו למתקני אירוח ללא כסף מזומן ונתקלו בקושי לספק לעצמם צרכים בסיסיים בעת שהותם, היעדר התאמה בין הרכב המשפחות ובין חדרי המלון שניתנו להם, אי-קבלת מענה לצורכי המשפחות מצוות מתקני האירוח. כחלק מהפקת הלקחים נשלחו עובדי מתנ"ס ומתנדבים (להלן - צוותי ליווי) החל מהסבב השני לשהות עם התושבים במתקני האירוח ולתת מענה לקשיים העולים. צוותי הליווי קיבלו תדריך ממנהל המתנ"ס בטרם התלוו לקבוצות התושבים שיצאו לריענון.

מאחר שעיריית אופקים לא נערכה מראש לאפשרות של פינוי תושביה אל מחוץ לתחומי היישוב, לתקופה ארוכה או לצורך ריענון, היא נאלצה לחפש בעצמה מתקני אירוח וחברות היסעים בלוח זמנים דוחק. בשל כך נוהל הליך הפינוי בצורה לא-מאורגנת, בלי להקפיד שהתושבים הזקוקים לכך ביותר אכן יהיו בין המפונים, תוך חשש לבזבזו כספי ציבור.

עיריית אופקים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2025 כי ימיה הראשונים של מלחמת חרבות ברזל היו ימי כאוס מוחלט במדינה בכלל ובאופקים שנפגעה על ידי המחבלים בפרט. ארגון הפינוי נעשה כמיטב יכולתם של העובדים שעסקו במלאכה קשה זאת בהינתן אילוצי הזמן הקצר שעמד לרשות העירייה, התקציבים הדלים והלחץ העצום. בדיעבד ניתן היה לשפר את תהליך הפינוי, אך בהיעדר תרחיש מוכן והתכוננות מוקדמת, הפינוי נוהל ב"רמה גבוהה" ומעבר לציפיות בהתחשב בקשיים.

מתנ"ס אופקים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2025 כי המתנ"ס לקח על עצמו לנהל את ההוצאה לריענון, אף שבאותה עת עמד לרשותו מספר חד-ספרתי של עובדים לעומת 450 עובדים בשגרה. העובדים שעסקו בהוצאה לריענון עבדו מתוך דאגה אמיתית לתושבים ומתוך תחושת שליחות ונחיצות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2025 כי עיריית אופקים פעלה באופן עצמאי לאפשר הוצאה של תושבים לריענון במלונות לפרקי זמן קצובים על פי קריטריונים מוגדרים.

על עיריית אופקים לקיים הליך הפקת לקחים ובמסגרתו ייבחנו הנקודות האלה: תרחישים אפשריים של פינוי תושבים; הצורך בהתקשרות מוקדמת, על פי כללי מינהל תקין, עם חברות היסעים, סוכני תיירות ומתקני אירוח לטובת הפעלת תוכניות פינוי וריענון בשעת חירום; הכנת תוכנית מוסדרת לניהול הליך שכזה. במסגרת תוכנית זו יש להתייחס להליכי הפרסום והרישום, לקביעת הקריטריונים ולבחירתם ולהקפיד לתעד את התהליך באורח מלא.

עיריית אשקלון

עיריית אשקלון מסרה לצוות הביקורת בינואר 2024 כי לאחר תחילת ההתקפה בשבעה באוקטובר ולפני פרסום החלטת הממשלה 978 החלו תושבים מהעיר להתפנות עצמאית למתקני אירוח ברחבי הארץ בלי שיידעו את העירייה על כך, ותושבים אחרים פנו לעירייה באמצעות המוקד העירוני (106) וביקשו להתפנות מהעיר. עיריית אשקלון פינתה 208 תושבים למלונות באילת שהעירייה מצאה עבורם (בעזרת סוכן תיירות).

התושבים שפנו בשלב הזה היו ברובם ברשימת התיעדוף לפינוי שהכינה עיריית אשקלון עוד קודם המלחמה - קשישים ואנשים עם מוגבלויות שונות חסרי מיגון מתאים. פינוי זה מומן על ידי העירייה בעזרת תרומות ומפעל הפיס. זאת עד שהתקבלה החלטת הממשלה 978, שלאחריה מימנה המדינה את עלות שהיית המפונים במתקני אירוח. חלק מהמשפחות פנו לאילת באוטובוס ששכרה העירייה, והיתר הגיעו למתקני האירוח באופן עצמאי.

המועצה האזורית אשכול

שלושה יישובים במועצה - אורים, גבולות וצאלים - לא נכללו בהחלטות הפינוי של הממשלה, והמועצה האזורית אשכול מימנה את הפינוי שלהם. להערכת המועצה, היקף הפינוי של שלושת היישובים עד פברואר 2024 היה 900 עד 1,000 תושבים. שלושת היישובים פנו יחד עם יתר היישובים במועצה, ויעדי הקליטה העיקריים של היישובים הללו היו אילת, רמת הנגב ומצפה רמון.

ביוני 2024 הגישו שלושת היישובים עתירה²³ לבג"ץ במטרה שיחייב את הממשלה לכלול אותם בהחלטותיה בנוגע לפינוי יישובי הדרום ושיקומם ולהעניק גם להם את הזכויות הכלכליות לפי החלטות אלה.

המועצה האזורית אשכול מסרה לצוות הביקורת במאי 2024 שהייתה בקשר עם מינהלת תקומה ועם משרד האוצר כדי לקבל החזר בקשר להוצאותיה בגין פינוי שלושת היישובים (אורים, גבולות וצאלים), שהסתכמו על פי נתוניה ב-47 מיליון ש"ח, וציינה כי אין התפתחות בנושא. המימון של המועצה הופסק בסוף פברואר 2024, והתושבים חזרו לבתיהם בשל כך.

בין נימוקי המועצה²⁴ בבקשתה להכללת היישובים האמורים בין מקבלי הזכויות לפינוי היו הימצאותם בשטחים שהוכרזו כשטח צבאי סגור, אשר בפועל לא ניתן היה לקיים בהם חיים שגרתיים. כמו כן, הצבא שהה בשטחם, המועצה לא יכולה הייתה לספק להם שירותים מוניציפליים, וגם הפעילות העסקית, החינוכית והמסחרית באזור הושבתה כליל. עוד צוין כי מחבלים פלשו סמוך מאוד לשלושת היישובים, ובמקרים מסוימים הגיעו עד לגדר הסובבת אותם. התושבים לא הרגישו בטוחים בביתם, מאחר שברוב יחידות הדיור אין מרחבים מוגנים כלל, וכן לא הייתה שמירה ביישובים, וגדר המערכת אינה מספקת הגנה נאותה. ההתערערו הקשה בתחושת הביטחון ובחוסן האישי והקהילתי של תושבי המועצה, כמו גם העובדה כי לרבים מהם היו חברים קרובים ובני משפחה שנרצחו, נחטפו ונפצעו במהלך מתקפת הטרור

²³ "עתירה למתן צו על תנאי ובקשה לקיום דיון דחוף", בג"ץ 5104/24 קנה נ' ממשלת ישראל.

²⁴ שם.

בשבעה באוקטובר, פגעו באופן קשה במסוגלותם הנפשית של תושבי שלושת היישובים (כמו יתר תושבי המועצה) לקיים שגרת חיים בשטח המועצה ובכלל.

ביום 26.11.24 הוציא בג"ץ צו על תנאי, המורה לממשלה להשיב מדוע לא תורה על הענקת הזכויות הכלכליות שהוענקו לכלל התושבים שפנו על ידה²⁵ גם לתושבי הקיבוצים **אורים**, **גבולות וצאלים** באופן רטרואקטיבי. כן נדרשה הממשלה להשיב מדוע לא תורה על הכללת הקיבוצים האמורים במסגרת "יישובי 'חבל תקומה' באופן רטרואקטיבי ופרוספקטיבי.

ביום 22.4.25 ניתנה החלטת בג"ץ לפיה נוכח שורה של פרמטרים שייחודיים לכאורה לעותרים, המליץ בית המשפט כי הצדדים ינהלו משא ומתן לפשרה כספית, וזאת בלי שהדבר ישמש תקדים במקרים אחרים. הצדדים התבקשו לעדכן את בית המשפט על תוצאות המשא ומתן עד ליום 1.6.25. ביום 4.11.25, לאחר דחיות קודמות, אושרה דחייה נוספת להגשת העדכון עד ליום 24.11.25.

המועצה האזורית חוף אשקלון

המועצה האזורית **חוף אשקלון** יזמה הוצאה לריענון במתקני אירוח לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים שאינן מתגוררות בששת היישובים בתחומה שנכללו בהחלטות הממשלה 950 ו-988.

המועצה מסרה לצוות הביקורת במאי 2024 כי נקבעה רשימת קריטריונים על ידי ראש המועצה, מנכ"ל המועצה ומנהלת האגף לשירותי רווחה, חברה וקהילה (להלן - מנהלת אגף הרווחה) לטובת הוצאת התושבים לריענון שלא היו זכאים להוצאה לריענון במימון המדינה.

נמצא כי רשימת הקריטריונים לא הועלתה על הכתב, ובידי המועצה אין אסמכתה לקריטריונים האמורים.

להלן רשימת הקריטריונים שמסרה המועצה לצוות הביקורת במאי 2024 (בעל פה): משפחות עם ילדים בעלי צרכים מיוחדים, קשישים ללא מיגון בבית, משפחות רווחה שהשהייה בבית תחת איום טילים מעצימה אצלן את המשברים המשפחתיים הקיימים, תושבי מבנים יבילים, משפחות של פצועים או נרצחים.

המועצה הוציאה תושבים לריענון לפרקי זמן קצובים בין התאריכים 22.10.23 - 2.11.23 ב-19 במתקני אירוח שונים באילת, בירושלים, בעין גדי ובתל אביב-יפו בפרקי זמן של בין שלושה ימים לשבוע. לבעלי צרכים מיוחדים מורכבים איפשרה המועצה ריענון של שבועיים. עדכון התושבים על האפשרות לצאת להפוגות לצורכי ריענון התבצע באמצעות העברת המידע לוועדי היישובים ולחברי צוותי החירום

היישוביים (להלן - צח"י)²⁶, ואלה פרסמו את המידע ביישובים השונים. כמו כן, עובדות סוציאליות הנמצאות בקשר טלפוני עם משפחות של בעלי צרכים מיוחדים יידעו אותן על האפשרות לצאת לריענון.

מנהלת אגף הרווחה מסרה לצוות הביקורת במאי 2024 כי כל מי שפנה למוקד המועצה בבקשה לצאת לריענון בקשתו אושרה.

הועלה כי למועצה האזורית חוף אשקלון אין מסמכים המתעדים את הבקשות לצאת לריענון שהתקבלו במוקד המועצה או אצל העובדות הסוציאליות, ואין למועצה מסמכים המתעדים שהמבקשים עמדו בקריטריונים ליציאה לריענון.

אי-התיעוד של הליך הוצאת התושבים לריענון אינו מאפשר בדיקה שהדבר נעשה בהתאם לקריטריונים שנקבעו. על המועצה האזורית חוף אשקלון להקפיד עת היא פועלת לפינוי או הוצאה לריענון של תושביה, לנהל זאת תוך שקיפות מלאה של הליך קביעת הקריטריונים לזכאות ובאופן שמאפשר בקרה על ההליכים בכללותם.

משרד הרווחה והביטחון החברתי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2025 כי בשל עומס וקוצר זמן בתחילת המלחמה, הסיכום על קריטריונים ליציאה לימי ריענון לאוכלוסיות שאינן "צמודות גדר" בוצע בעל פה. עוד מסר כי יבחן את הנעשה בפועל לדיוק ולבניית מתווה עם קריטריונים.



מהאמור עולה כי המועצה האזורית אשכול יזמה הוצאה לריענון במתקני אירוח של כלל התושבים שלא נכללו בהחלטות הממשלה. עיריית אופקים והמועצה האזורית חוף אשקלון יזמו הליכי הוצאה לריענון של חלק מתושביהן בהתאם לקריטריונים שנקבעו, אך עשו זאת בלי שההליך נוהל בצורה סדורה ומתועדת. באופקים נוהלה ההוצאה לריענון באופן המותיר מקום לחשש כי הוצאו לריענון תושבים שלא עמדו בקריטריונים שנקבעו לכך, ואילו תושבים שעמדו בקריטריונים לא הוצאו.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה והביטחון החברתי לפעול, בשיתוף הרשויות המקומיות, לבניית מתווה ברור וכתוב להוצאת אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים מיישובים שאינם "צמודי גדר" לריענון. על המתווה לכלול, בין היתר, את רשימת הקריטריונים לעמידה בזכאות להוצאה לריענון.

²⁶ במרחב כפרי שבו יישובים בעלי אופי קהילתי - קיבוצים, מושבים ויישובים קהילתיים - ההתמודדות עם מצבי משבר נושאת צביון קהילתי ייחודי, ולכן הגורם המתאים ביותר להגיש סיוע פיזי, חברתי ונפשי ואף לנהל את המצב המשברי הוא אנשים מתוך היישוב. אשר על כן, לפני כ-20 שנה יזמו כמה מועצות אזוריות הקמה של צוות חירום וחוסן יישובי (צח"י; וברבים - צוותי צח"י) בשטחן, אשר נועד לתת מענה קהילתי במצבי משבר וחירום לאוכלוסיית היישוב בכלל ולתושבים שנפגעו בפרט. צח"י אמור להיות הגורם היישובי הראשון המגיב למצבי משבר וחירום והמוביל את המענה הקהילתי לאוכלוסיית היישוב. להרחבה בנושא צח"י ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל - הטיפול באוכלוסייה (2025), "האסדרה של צוותי החירום היישוביים לפני מלחמת 'חרבות ברזל' והפעלתם בתחילת המלחמה".

ניהול הליך הפינני על ידי הרשויות המקומיות

תפקיד הרשות המקומית המפונה בהליך הפינני

בהחלטת הממשלה "מלון אורחים" נקבע כי פינני בחירות יבוצע על ידי צה"ל או הרשויות המקומיות, בהתאם לאירוע, וכי על צה"ל והרשויות המקומיות להכין, תוך תיאום ביניהם, תוכניות מגרה לפינני אוכלוסייה. הליך הפינני כולל מספר שלבים, החל בהודעה על הפינני ועד להגעת המפונים לבתי המלון וקבלת חדרים. ההליך בכללותו אמור להימשך זמן קצר. לאחריו מתחיל שלב הטיפול במפונים כמפורט בהמשך, שהוא ארוך טווח בהתאם למשך הפינני. תיק האב כולל את המסמך "תבנית לתיק החירות העירוני" משנת 2016, שהוא מסמך מנחה וכלי עזר להכנת תיק חירות רשותי המרכז את תוכנית המענה הרשותית לשעת חירות (להלן - תבנית לתיק החירות העירוני). בתבנית לתיק החירות העירוני יש התייחסות כללית לתפקידי הרשות המקומית בפינני תושבים: קיום קבוצת תכנון להיערכות לפינני בדגש על מקום קליטת אוכלוסייה, היערכות לפינני לטווח ארוך, אופן סיוע הרשות בהליך הפינני, ומיפוי נתוני אזור הפינני, בדגש על אוכלוסיות מיוחדות, אוכלוסיות מתקשות וכדומה. בתבנית אין פירוט של הוראות או הנחיות למילוי תפקידי הרשות המקומית בנושאים אלה, וגם אין התייחסות לנושאים שונים הקשורים בהליך הפינני, כמו הפעלת כוח אדם לניהול הפינני וקשר עם רשויות קולטות. הדברים באים לידי ביטוי בתוכנית "מרחק בטוח" הלאומית, העוסקת בפינני תושבים מיישובים סמוכי גדר באירועי חירות ובקליטתם, בה נקבעו המשימות של הגורמים השונים השותפים לתוכנית ובהן של המועצות האזוריות המפונות: בין היתר, לסייע במאמץ הפינני והקליטה של תושביהן וללוות אותם, בדגש על אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים²⁷.

הועלה כי משרד הפנים לא קבע נוהל ובו הוראות מפורטות בנוגע להתארגנות הרשות המקומית לפינני תושביה, לניהול הליך הפינני על ידיה או הסיוע לפינני שבאחריות צה"ל, לקשר עם התושבים המפונים ולהעברת הודעות אליהם, להפעלת כוח אדם ייעודי, לארגון הסעות, ליצירת קשר עם הרשות הקולטת ועוד.

על משרד הפנים לפעול לקביעת נוהל לבניית מערך הפינני ברשות המקומית ולאופן הפעלתו בשעת חירות. זאת, בהתייעצות עם רח"ל כגורם מנחה וכן כגורם מתאם שכן על הנוהל להיות מתואם עם תכניות הפינני הצה"ליות והתכניות של משרד הרווחה ומשרד הבריאות לביצוע פינני של מי שמוחזקים במוסדות בחזקתם. נוהל כזה יכול הוראות מפורטות לרשויות מקומיות מפונות, ובכלל זה הוראות הנוגעות להתארגנות הרשויות המקומיות לפינני תושביהן, ניהול הליך פינני על ידן או הסיוע לפינני שבאחריות צה"ל, העברת הודעות לתושבים, ארגון הסעות, הפעלת כוח אדם ייעודי והוראות המסדירות את הקשר מול הרשות הקולטת.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי במסגרת החלטת "מלון אורחים", שבה נקבעו תחומי הסמכות של משרדי וגופי הממשלה וכן הרשויות המקומיות, לא נקבע שמטלה או אחריות

²⁷ רח"ל, "מרחק בטוח" תכנית המענה הלאומית לפינני וקליטת תושבים מיישובים סמוכי גדר באירועי חירות (10.2.21).

בתחום הפינני יוטלו על משרד הפנים, להבדיל מהנחיית הרשויות הקולטות לביצוע תוכנית הקליטה בהתאם למתווה שקבעה הממשלה.

משרד מבקר המדינה רואה חשיבות רבה בקביעת הוראות נוהל העוסק במעורבות פינני תושבים בשעת חירום, וכי נוהל זה ייקבע בהתייעצות עם רח"ל, שייעודה לשמש רשות ממלכתית לחירום ליד שר הביטחון, למימוש אחריותו הכוללת לכלל מצבי החירום במרחב האזרחי, וזאת באמצעות תכנון, תיאום, הנחיה, הכוונה ובקרה של כלל המשרדים, הגופים הייעודיים, המערכות הלאומיות והרשויות המקומיות העוסקים במוכנות והכנת המרחב האזרחי. כמו כן, מתפקידי רח"ל להביא למיצוי מרבי של המשאבים הלאומיים להבטחת החוסן והרציפות התפקודית במצבי משבר וחירום שונים (כולל חירום בעורף, המוגדר "מצב בו קיימת התרחשות או מכל סיבה אחרת עליה החליטה הממשלה המצריכה פעילות רב תחומית ברמה לאומית בעורף")²⁸.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בהתאם להחלטת ממשלה "מלון אורחים", פינני יכול שיבוצע על ידי הרשות המקומית בהינתן שאירוע חירום הוא לא בהכרח מלחמתי. לפיכך וכן מכוח אחריותן לדאוג לתושביהן בעת חירום עליהן להיערך לפינני תושביהן במצבי חירום שיחייבו זאת. בה בעת, משרד הפנים שמתוקף תפקידו אחראי לגיבוש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקין ומשמש גורם שלטוני מרכזי שתפקידו לבחון את פעולות הרשויות המקומיות בראייה כוללת, ממלכתית ושוויונית ולמנוע, ככל הניתן, כשלים בתפקודן²⁹ אחראי להבטיח את תפקודן התקין של הרשויות המקומיות גם בחירום. משכך, על משרד הפנים לפעול לכך שהרשויות המקומיות תהינה ערוכות לפינני תושביהם עקב מצב חירום.

קבלת הנחיות לגבי פינני התושבים

להלן פרטים מההנחיות שקיבלו הרשויות המקומיות לגבי פינני תושביהן בהחלטות הממשלה והוראות משרד הביטחון.

²⁸ מתוך אתר המרשתת של משרד הביטחון <https://mod.gov.il>.

²⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011 (2013), עמ' 1211.

לוח ה'6: פרטי ההחלטות לגבי הפעלת התוכניות לפינוי האוכלוסייה

הרשות המקומית	החלטת הפינוי התקבלה או אושרה על ידי גורם מוסמך	מקור ההחלטה	מועד קבלת ההחלטה	ציון תחילת הפינוי	ציון מספר המפונים הצפוי	ציון הקריטריונים לפינוי התושבים	קביעת יעדי הקליטה (הרשויות המקומיות הקולטות)	ציון פרטי איש קשר מהרשות הקולטת
אשקלון	כן	החלטת הממשלה 978	19.10.23	כן	כן	כן	לא	לא
	כן	משרד הביטחון - הוראת הפעלה מבצעית לריענון אשקלון	24.10.23	כן	כן	כן	לא	לא
שדרות	כן	משרד הביטחון - תוכנית "משב רוח" דרום	10.10.23 ; 18.10.23	כן	כן	כן	לא	לא
	כן	החלטת הממשלה 988 (בדיעבד)	23.10.23	כן	כן	כן	לא	לא
	הליך הפינוי החל תחת התקפה ולפני שהתקבלה הודעה מגורם רשמי	החלטת הממשלה 950 (בדיעבד)	12.10.23	כן	כן	כן	כן	לא

הרשות המקומית	החלטת הפינוי התקבלה או אושרה על ידי גורם מוסמך	מקור ההחלטה	מועד קבלת ההחלטה	ציון תחילת הפינוי	ציון מספר המפונים הצפוי	ציון הקריטריונים לפינוי התושבים	קביעת יעדי הקליטה (הרשויות המקומיות הקולטות)	ציון פרטי איש קשר מהרשות הקולטת
אשכול עבור יישובי 4 - 7 ק"מ מהגבול	כן	משרד הביטחון - תוכנית "משב רוח" דרום	13.10.23	כן	כן	כן	לא	לא
		החלטת הממשלה 988 (בדיעבד)	23.10.23	כן	כן	כן	לא	לא
חוף אשקלון	הליך הפינוי החל תחת התקפה ולפני שהתקבלה הודעה מגורם רשמי	החלטת הממשלה 950 (בדיעבד)	12.10.23	כן	כן	כן	כן	לא
	כן	החלטת הממשלה 988	23.10.23	כן	כן	כן - יישובים במרחק 4 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה	לא	לא

באופקים לא היה פינוי מוסדר במסגרת תוכנית ממשלתית.

מהאמור עולה כי היישובים שבטווח 0 - 4 ק"מ מגבול רצועת עזה פונו באופן מיידי תחת אש, לפני שהייתה הוראה או החלטה על פינוי התושבים, וכי בשדרות וביישובים שבמרחק 4 עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה שבמועצה האזורית אשכול ניתנה תחילה הוראה ממשרד הביטחון, וזו אושרה בהחלטות ממשלה בדיעבד.

נמצא כי החלטות הממשלה והוראות הפינני של מערכת הביטחון לא כללו הנחיות אופרטיביות או מידע בנושאים כגון יעדי הקליטה ואנשי קשר ברשויות המקומיות הקולטות ובשלטון המרכזי.

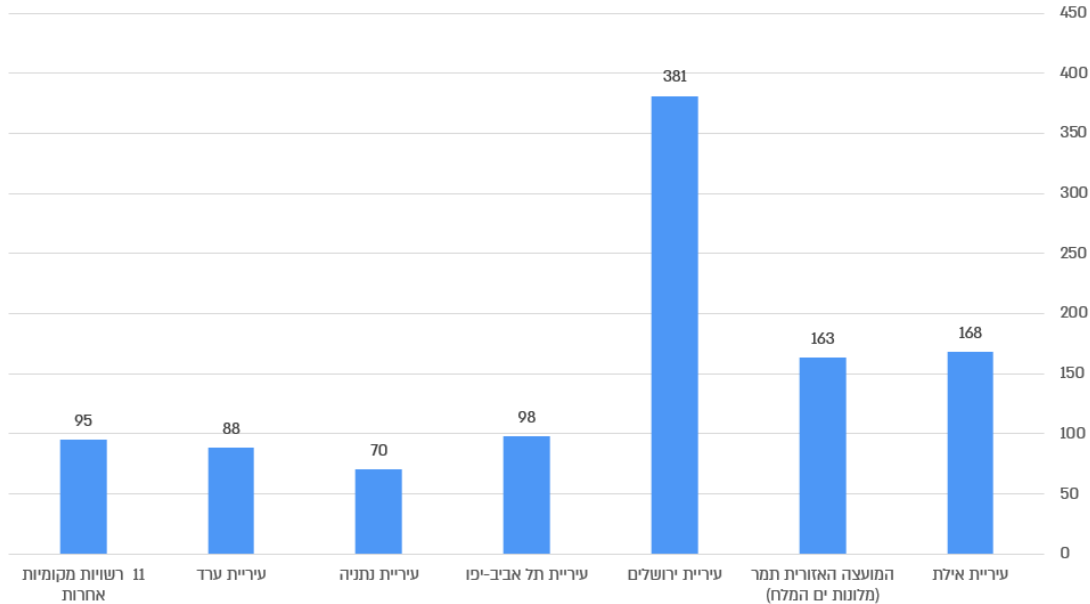
במסגרת הערכות לאירועי חירום עתידיים, על משרד הביטחון להחזיק בידיו רשימות מעודכנות של אנשי קשר בשלטון המרכזי וברשויות המקומיות לעניין תפקידם בקליטת מפונים ועם קבלת החלטה על פינני לכלול בהודעות הפינני מידע הנוגע לשלב של לאחר הוצאת התושבים מאזור הסכנה ובכלל זה יעדי הקליטה, אנשי הקשר בשלטון המרכזי וברשויות המקומיות הקולטות ועוד.

הליך פינני התושבים ברשויות שנבדקו

עיריית אשקלון

לאחר קבלת החלטת הממשלה 978 ב-19.10.23 גרם מספר הפניות הרב של תושבים בבקשה לצאת להתרעננות לקריסת המוקד העירוני. כדי להבטיח שהמוקד יישאר פנוי לפניות תושבים בנושאים אחרים, העירייה פיתחה טופס מקוון שאיפשר לתושבים המעוניינים להתפנות להעביר למכלול טיפול באוכלוסייה בקשה מקוונת לפינני דרך המוקד. בפועל הוגשו לעירייה 11,439 בקשות באמצעות הטפסים האלה. נוסף על כך, העירייה התקשרה עם נותן שירותים חיצוני לתכלול פינני התושבים. בסופו של דבר התקשרות זאת לא מומשה, לאחר שהעירייה נוכחה כי אין צורך בשירותיו.

עיריית אשקלון פינתה בצורה יזומה מהעיר בתקופת הפינני מ-19.10.23 עד ל-29.11.23 2,333 תושבים למתקני אירוח, לאחר שמכלול טיפול באוכלוסייה בדק את זכאותם לפינני על פי החלטת הממשלה וקבע שנסיבותיהם מחייבות את הפינני הדחוף ביותר, שכן בתיאם אינם ממוגנים והם נזקקים לסיוע של מחלקת הרווחה. חלק מהחדרים במלונות הוקצו לעירייה ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים, ואת היתרה איתרה העירייה בעצמה. נוסף על כך, העירייה סייעה ל-1,253 תושבים מאשקלון, שהתפנו עצמאית למלונות ברחבי הארץ עוד לפני שהתקבלה החלטת הממשלה 978, להאריך את שהותם במלונות במימון תקציב שהועבר ממשרד התיירות, לאחר שבדקה שעמדו בתנאי החלטת הממשלה לזכאות לפינני. עיריית אשקלון מסרה לצוות הביקורת בינואר ובמרץ 2024 כי תושבים רבים בעיר העדיפו לקבל מענק אכלוס (מפונים בקהילה) ולא להתפנות בעזרת העירייה לחדרים במלונות, והיו אף מקרים של מפונים שכבר פונו לחדרים במלון והעדיפו לעזוב את המלון ולקבל את מענק האכלוס. על פי נתוני מערכת "יחד", בחודשים אוקטובר - נובמבר 2023 66,919 תושבים מאשקלון היו מפונים בקהילה. להלן פירוט פיזור המפונים מאשקלון (בתי אב) ביעדי הקליטה ברחבי הארץ.

תרשים ה-2: מיקומם של המפונים מאשקלון בתקופת הפינוי, לפי בתי אב, 19.10.23 - 29.11.23

על פי נתוני עיריית אשקלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי המפונים מאשקלון היו מפוזרים ב-17 יישובים ברחבי הארץ.

בביקורת נמצא כי עיריית אשקלון פינתה חלק קטן מתושביה במימון המדינה, אך ללא סיוע ממשלתי בהליך הפינוי עצמו, לכ-100 מתקני אירוח ב-17 יישובים ברחבי הארץ, רובם במתקני אירוח בירושלים (36%), באילת (16%), במועצה האזורית תמר (מלונות ים המלח) (15%), בתל אביב-יפו (9%), בערד (8%) ובנתניה (7%). הפינוי תוכנן כהפגה לצורכי ריענון למשך תקופת זמן קצרה, ואולם בסופו של דבר שהו המפונים במתקני אירוח כחמישה שבועות, עד לסוף נובמבר 2023.

עיריית שדרות

בהתאם לתוכנית "משב רוח" דרום, עיריית שדרות היא שביצעה את תהליך פינוי תושביה למתקני אירוח מחוץ לעיר. בהתאם לתוכניתה של עיריית שדרות להוצאת תושבים להפוגות, התהליך נוהל ובוצע על ידי מכלול משאבי קהילה של העירייה. לעירייה לא הייתה התקשרות מוקדמת עם סוכנויות תיירות טרם המלחמה³⁰.

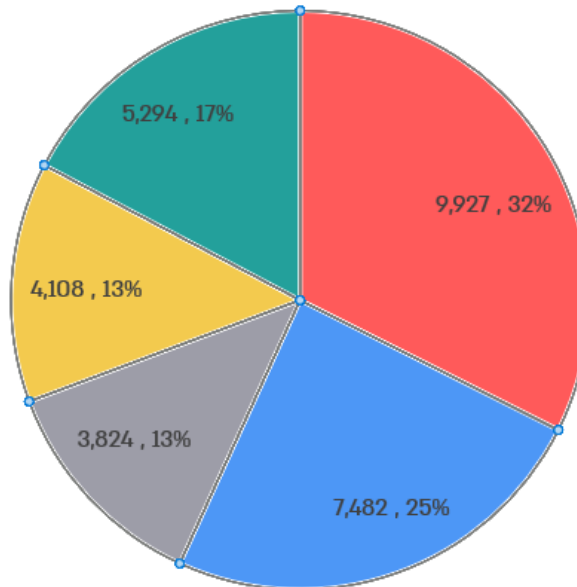
ראו בקובץ דוחות זה בפרק על "ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בדרום הארץ".

ביום ראשון 8.10.23 (יום לאחר תחילת המתקפה בדרום) הקימה העירייה "חדר מלחמה" (להלן - חמ"ל) לטיפול בפינויים, שהורכב מעשרה עובדי מכלול משאבי קהילה, שתפקידיהם הוגדרו מראש בתוכנית עיריית שדרות להוצאת תושבים להפוגות. חמ"ל הפינויים פעל במתנ"ס כחודש, ולאחר מכן הוקם חמ"ל פינויים בבית החייל בתל אביב-יפו.

לעירייה לא נקבעו מראש יעדים לקליטת התושבים המפונים ולא הוקצו לה על ידי המדינה חדרים במלונות. עם קבלת ההודעה על הפעלת תוכנית "משב רוח" דרום ב-10.10.23, חיפש החמ"ל שהקימה העירייה חדרי מלונות פנויים וביצע מולם את הזמנת החדרים. ביום 10.10.23 וביום שלאחריו כבר פונו מהעיר כ-3,000 תושבים למלונות באזור ים המלח. התושבים שפונו נכללו ברשימת תושבים שהוכנה מראש כמקרים הדחופים ביותר לפינוי. לאחר שפונו כל התושבים שתועדפו מראש לפינוי, ועם קבלת ההודעה ממשרד הביטחון מ-18.10.23 שכל תושבי שדרות זכאים לפינוי להתרענונות, טיפל חמ"ל הפינויים בבקשות שקיבל מתושבים להתפנות והציע לתושבים מתקני אירוח ברחבי הארץ על סמך החדרים הפנויים שאותרו על ידו. לאחר תחילת הפינוי התקשרה העירייה עם חמש סוכנויות תיירות, ואלה עזרו לה באיתור חדרי אירוח פנויים ברחבי הארץ. מדי לילה הכין החמ"ל רשימות של התושבים שיפונו ביום שלמחרת ובהן יעדי הקליטה, והם נשלחו לתושבים המיועדים לפינוי.

עיריית **שדרות** מסרה לצוות הביקורת בדצמבר 2023 ובחודשים ינואר - פברואר 2024 כי העירייה ניסתה לרכז את המפונים בחמישה מוקדים: אילת, ירושלים, ים המלח (המועצה האזורית תמר), תל אביב-יפו ונתניה. למפונים ניתנה אפשרות להגיע לאתרי האירוח ברכבם הפרטי או להשתמש בהסעות מאורגנות ומסודרות שיזמה והזמינה העירייה מחברות הסעות המבצעות בזמני שגרה הסעות עבור מחלקת החינוך של העירייה. כמו כן, החמ"ל הפעיל מערך הסעות של מתנדבים שהסיעו מפונים מביתם הפרטי לאתר שממנו יצאו האוטובוסים. מנהלת מכלול משאבי קהילה מסרה לצוות הביקורת כי לא כל האוטובוסים היו ממוגנים. מדי יום שלח חמ"ל הפינויים לרח"ל את רשימת התושבים שפונו באותו יום ואת יעדי קליטת המפונים. עוד מסרה העירייה כי ניתן מענה וסופק מתקן אירוח לכל תושב שביקש להתפנות. כן ניסו לפנות משפחות שלמות לאותו מתקן אירוח, אולם לא תמיד התאפשר לספק למפונים את מתקן האירוח שביקשו. להלן פירוט פיזור המפונים משדרות.

תרשים 3: מיקומם של המפונים משדרות במתקני אירוח, 31.12.23



רשויות מקומיות אחרות ■ המועצה האזורית תמר ■ עיריית תל אביב-יפו ■ עיריית ירושלים ■ עיריית אילת

על פי נתוני עיריית שדרות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בביקורת נמצא כי עיריית שדרות פינתה, ללא סיוע ממשלתי, 30,635 מתושביה למתקני אירוח במימון המדינה בהליך הפינוי ל-165 מתקני אירוח שונים בכ-40 יישובים, רובם (83%) בירושלים, באילת, בתל אביב-יפו ובמועצה האזורית תמר (מלונות ים המלח). הפינוי תוכנן כהפגה לצורכי ריענון לתקופת זמן קצרה, ואולם בסופו של דבר שהו המפונים במלונות תקופה ארוכה, ומרביתם החלו לחזור לעיר רק בתחילת מרץ 2024, כחמישה חודשים מתחילת תהליך הפינוי.

המועצה האזורית אשכול

היערכות לפינוי ביום 7.10.23 - שעות הבוקר: האחראית מטעם המועצה לפינוי הייתה מנהלת אגף אסטרטגיה והממונה על מכלול מפונים (להלן - מנהלת מכלול מפונים). נציגי המועצה ציינו לפני צוות הביקורת במאי 2024 כי נוכח היקף האירועים ועוצמתם, המועצה צפתה כי יהיה צורך בפינוי. לכן כבר בשעה שמונה בבוקר ביום 7.10, עוד קודם לקבלת הנחיה צבאית מסודרת, מנהלת מכלול מפונים, שלא שהתה באותו יום בתחומי המועצה, בסיוע חברה לשירותי תיירות שעימה התקשרה המועצה מבעוד מועד בינואר 2022, פתחה חמ"ל פינוי, שפעל באמצעות הטלפון. החברה איתרה מקומות אירוח וסייעה

בקליטת המפונים ביעדי הקליטה. מנהלת מכלול מפונים ציינה כי החברה סייעה רבות בפינוי בכל יישובי המועצה.

הפינוי ביום 7.10.23 - שעות הערב והלילה: המועצה האזורית **אשכול** מסרה לצוות הביקורת במאי 2024 כי החלה בפינוי 11 היישובים סמוכי הגדר עוד לפני קבלת הנחיה צבאית מסודרת. הפינוי של היישובים סמוכי הגדר נעשה באזור הלחימה ותחת אש החל ב-7.10.23 בשעות הערב, חלקו בסיוע כלי רכב ממוגנים של צה"ל, שהעבירו אזרחים מהיישובים אל האוטובוסים שהמתינו בנקודת האיסוף. בשונה משלושת הפינויים בסבבי לחימה קודמים, שבהם היה למועצה זמן להיערכות, הפינוי של היישובים סמוכי הגדר היה מידי. חלק מהמפונים הובאו מהיישובים לנקודות איסוף בעזרת רכבים צבאיים ממוגנים על ידי הצבא לאחר שהתושבים היו סגורים במרחבים מוגנים במשך שעות ארוכות, חלקם תוך כדי התקפה רצחנית שבה רבים ביישובים נרצחו, נפצעו ונפגעו קשות. המועצה פינתה את התושבים ביום זה באמצעות עובדיה ובכוחות עצמה על בסיס פקודות הקבע והערכות המצב. יצוין כי יישובים אלה פונו כבר בשלב זה כקהילה.

בתחילת הפינוי התברר שנהגי האוטובוסים של המועצה, אשר התגוררו ביישובים המותקפים, לא יכולים היו להגיע. אי לכך, הפינוי בערב ובליילה של 7.10.23 נעשה באוטובוסים של גורמים אחרים: עיריית **באר שבע** והמועצות האזוריות **הר חברון ובני שמעון** העמידו לרשות המועצה אוטובוסים ונהגים, חלקם ממוגנים (מהמועצה האזורית **הר חברון**). כמו כן, עיריית **נתיבות** והמועצה האזורית **תמר** סייעו בהקלת התהליך פינויים וקליטתם של המפונים. סך הכול פונו ביום הראשון עשרה יישובים.

הפינוי מיום 8.10.23 ועד ליום 13.10.23: לאחר פינוי עשרת היישובים צמודי הגדר, ב-8.10.23 בבוקר התקבלה במועצה החלטה לפנות את כל יתר היישובים שבתחום המועצה. יצוין כי ל-21 היישובים שמעבר לארבעה ק"מ מהגבול עם רצועת עזה לא הוכנה תוכנית פינוי, מאחר שהדבר לא נדרש לפי תרחיש הייחוס³¹. ב-8 וב-9 באוקטובר הגיעו חלק מנהגי המועצה, וניתן היה להפעיל את האוטובוסים של המועצה. 22 יישובי המועצה הנוספים, הכוללים את קיבוץ **מגן**³², פונו במהלך ששת הימים שתחילתם ב-8.10.23 בערב. כמו כן, מיום 9.10 התאפשר למנהלת מכלול מפונים לתאם אבטחה צבאית של צירי היציאה בעת פינוי היישובים באמצעות קבוצת ווטסאפ עם גורמי הצבא.

ב-13.10.23 התקבל מסמך ממשד הביטחון ובו הודעה על הפעלת תוכנית "משב רוח" דרום עבור היישובים בטווח של 4 - 7 ק"מ מהגבול עם רצועת עזה³³.

ליישובים סמוכי הגדר הייתה תוכנית פינוי עם יעדי קליטה, ואולם מרביתם (תשעה מתוך 11 יישובים) לא פונו לפי התוכנית המקורית. המועצה האזורית **אשכול** מסרה לצוות הביקורת במאי 2024 כי ההחלטה על הפינוי של היישובים סמוכי הגדר לאילת ולים המלח ולא לאזור ירושלים (בהתאם ליעדי הקליטה

31 ראו בקובץ דוחות זה בפרק על "ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בדרום הארץ".

32 קיבוץ סמוך גדר.

33 18 יישובים הוכללו בתוכנית, שישה מתוכם אינם במרחק 4 - 7 ק"מ מהגבול עם רצועת עזה. שלושה יישובים פונו במימון המועצה (אורים, צאלים וגבולות).

המקוריים) הייתה החלטה מושכלת של המועצה לאותו מועד, מתוך כוונה להרחיקם מאזורי סיכון (בשל החששות לירי לכיוון הבירה). המועצה מסרה בינואר 2024 כי ביקשה לשבץ את כל היישובים שבמרחק 4 עד 7 ק"מ במלון אחד כדי לשמור על קהילת היישוב, ואולם רשתות המלונות ביקשו לקלוט את המפונים במלון עד לתפוסה מלאה ולהימנע מפתיחה של כל המלונות במקביל. יצוין כי בשלבים מאוחרים יותר המועצה סייעה לקהילות שביקשו לשמור על הקהילות שלהן, ולצורך כך נעשו העברות בין מרכזי הפינוי, כך שיישובים במועצה פונו בסופו של דבר כקהילה (למשל **אורים**, **צאלים** ו**גבולות**). עוד יצוין כי לא כל התושבים שפנו ביקשו להתרכז בקהילה.

במהלך הפינוי עבדה המועצה עם רכזי צח"י, שסייעו בין היתר בארגון הפינוי, בהערכת מספר האוטובוסים הדרושים לפינוי וברשימות התושבים לקליטה במלונות. טבלאות ההיערכות לפינוי עם צרכים פרטניים שהוכנו עבור כל יישוב מ-11 היישובים סמוכי הגדר עזרו מאוד לניהול הפינוי והקליטה.

בהעדר תוכניות פינוי ליישובים שאינם סמוכי גדר, ואשר בפועל פונו במלחמת חרבות ברזל, לא הוכנו עבורם טבלאות היערכות לפינוי. לכן, לבקשת המועצה, הכינו רכזי צח"י טבלאות דומות ליישובים שאינם סמוכי גדר לצורך פינויים במהלך מלחמת חרבות ברזל.

הועלה כי בניגוד לסבבים קודמים, הפינוי במועצה האזורית אשכול, בעיקר ב-11 היישובים סמוכי הגדר, בוצע תחת אש וללא זמן היערכות. יתר 21 יישובי המועצה (ובכלל זה שלושת היישובים שלא נכללו בהחלטות הפינוי של הממשלה) פונו בתוך ימים ספורים מפרוץ המלחמה.

משרד מבקר המדינה מציין לשבח את עובדי המועצה, אשר ניהלו את הפינוי בתנאים קשים ולא-רגילים, תוך סיכון חייהם, ללא ציוד מתאים כמו מחשבים ניידים שמאפשרים עבודה מרחוק, וחלקם אף עבדו מתוך ממ"דים. חלק מעובדי המועצה ומגורמי החירום והצבא לא יכולים היו לתפקד בשל הנסיבות הקשות, והמועצה נאלצה לנהל את הליך הפינוי בנסיבות שבהן עובדיה נתונים אף הם להתקפה. למרות המצב הקשה ואף על פי שלא היו תוכניות פינוי לחלק מיישובי המועצה, ההיערכות המוקדמת של המועצה לפינוי חלק מיישוביה במצב חירום סייעה למועצה להתנהל במצב זה. עוד מציין משרד מבקר המדינה את העזרה של הרשויות האחרות - עיריית באר שבע והמועצות האזוריות בני שמעון והר חברון - שהתגייסו לעזרה וסייעו בפינוי התושבים.

המועצה האזורית אשכול מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2025 כי הפינוי במועצה נעשה על פי תוכנית מסודרת שנקבעה ב-7 באוקטובר על ידי צוותי המועצה באותה העת, לאור סוג הפגיעה והיקפה. עוד מסרה כי 11 מתוך יישובי המועצה (0 - 4 ק"מ) פונו תוך שמירה על שלמות הקהילות. כמו כן, היו יישובים מבין יישובי 4 - 7 ק"מ שהתרכזו במלון אחד, כמו גם יישובים שקובצו יחדיו לאחר זמן מה ממועד הפינוי.

המועצה האזורית חוף אשקלון

מנהל מרכז החוסן במועצה האזורית חוף אשקלון (להלן - מנהל מערך הפינוי) ומנהלת מחלקת תרבות ואירועים במועצה (להלן - מנהלת מערך הפינוי) היו הממונים מטעם המועצה האזורית חוף אשקלון על

ניהול מערך פינוי התושבים ומציאת פתרונות במהלך תקופת הפינוי. תפקידם כלל סנכרון בין המערכות השונות ומתן מענה מתמשך לתושבים המפונים. כמו כן, נציגים של היישובים היו אחראיים לקליטת המפונים באתרי הפינוי.

הפינוי ביום 7.10.23: במסגרת תהליך הפינוי הפעילה המועצה את חברת התיירות שעימה התקשרה המועצה עוד לפני מלחמת חרבות ברזל. החברה הופעלה כבר ביום 7.10.23 לצורך מתן מענה לתושבים. כל זאת בטרם התקבלו החלטות הממשלה בנושא. פינוי התושבים ב-7.10.23 היה למלונות, לבתי משפחה ולחברים.

לצורך ניהול הפינוי על ידי המועצה הוקם מוקד פינוי, שריכוז ותכלול את צורכי היישובים שהועברו למועצה על ידי נציגיהם. המוקד הוקם ב-7.10.23 במרכז החוסן הרשותי ואוּש על ידי מנהל המרכז ושלושה עובדי מועצה נוספים. בשבועות הראשונים ללחימה פעל המוקד באופן רצוף שבעה ימים בשבוע, ולאחר מכן הצטמצמו שעות הפעילות לשעות 8:00 עד 20:00.

הפינוי מיום 8.10.23 ואילך: המועצה מסרה לצוות הביקורת בינואר 2024 כי החל ב-8.10.24 משרד הפנים הוא זה ששיבץ את תושבי היישובים בטווח 0 - 4 ק"מ מהגבול במלונות. שיבוץ מפוני היישובים **גברעם ומבקיעים** (4 - 7 ק"מ מהגבול) נעשה באמצעות חברת התיירות שעימה התקשרה המועצה.

ב-25.10.23 החליף משרד התיירות את משרד הפנים בטיפול בהתקשרויות עם בתי המלון ושיבוץ התושבים בהם. המשרדים האמורים מינו נציג מטעמם לצורך הקשר עם המועצה, ויחד הם דאגו לטפל בבעיות שהועלו מאתרי הקליטה. יו"ר צח"י העביר את ההודעות על פינוי התושבים באמצעות הודעות טקסט ביישומון ווטסאפ.

הסעות: התושבים התפנו באופן עצמאי ברכביהם הפרטיים, ועל כן לא היה צורך בהסעות מטעם המועצה.

פיזור המפונים: חלק מיעדי הקליטה נקבעו מראש במסגרת ההערכות לפי תוכנית "מרחק בטוח" והיו מוכרים לנציגי היישובים. אולם במקרים שמתקני אירוח מתוכננים היו תפוסים על ידי מפונים אחרים, חברת התיירות החליפה אתרים אלו במתקני אירוח אחרים.

כך לדוגמה, תושבי **נתיב העשרה**, שהיו אמורים להיקלט **בקרית יערים**, פוצלו בין כמה אתרי קליטה. תושבי קיבוץ **זיקים** התפנו ב-7.10.23 באופן עצמאי למשפחה ולחברים ברחבי הארץ. ב-8.10.23 הם קיבלו הודעה שיש בשדות ים 20 חדרים פנויים, ובימים הבאים גדל מספר החדרים ל-55. כ-200 חברים פנו אפוא לחדרי אירוח במרכז הימי שבשדות ים. הפינוי היה במסגרת המודל "קיבוץ מארח", על פי תיק קליטה (שעודכן במהלך השנים) ובו פקודות להפעלה בשעת חירום. כ-700 חברי הקיבוץ האחרים התפנו למלונות ברחבי הארץ.

בדיון הוועדה המיוחדת לפניית הציבור של הכנסת בנושא "תהליך הזמנת חדרים במלונות לתושבי זיקים וחוף אשקלון", שנערך ב-25.12.23, נידונו הקשיים שעלו בכל הנוגע למציאת סידורי לינה למפונים. בדיון תיארה חברה בוועד המקומי של **זיקים** את הקשיים שנתקלה בהם כראש צוות פינוי במסגרת צח"י. בשבועות הראשונים הייתה זמינה לאורך היממה במענה להודעות טקסט ולשיחות טלפון של משפחות מפונות, שכן הכתובת הראשונית של המפונים היא חברי צוות הפינוי העוסקים בפינוי אל מרכזי הקליטה. לחלק מהבקשות הצליחה להיענות. בדיון היא ביקשה שתטופל הסחבת בהליך ההקצאה של חדרים: בקשתו של תושב לקבל חדר עוברת דרכה, והיא מעבירה אותה בהודעת טקסט למועצה האזורית **חוף אשקלון**, שמעבירה את ההודעה למשרד התיירות, שמעביר את ההודעה למלון. התהליך גורם לבזבוז של זמן ומשאבים, ובסופו של דבר לא נמצא חדר עבור חלק מהפונים.

חברת הוועד גם העלתה בקשה שחלוקת החדרים תהא לפי מספר הנפשות. כך לדוגמה, משפחה של חמש נפשות תקבל שני חדרים במלון, גם אם אחד מבני הבית מגויס. בקשה אחרת הייתה לעניין הרישום הכפול של חברי כיתות הכוננות, עובדי מפעל, רפת וכדומה. חברים אלה נמצאים במהלך השבוע ביישוב, ועל כן הם זכאים למענק אכלוס, ואילו בסופי השבוע הם מגיעים למלונות כדי לשהות בהם עם משפחותיהם. כדי לקבל את מענק האכלוס לצורך הימים שבהם הם נמצאים ביישוב, הם נדרשים לבצע רישום יציאה (צ'ק אאוט) בכל פעם שהם עוזבים את המלון, כדי שיוכלו להזין את האסמכתה על רישום היציאה במערכות הביטוח הלאומי לצורך האישור.

המועצה האזורית **חוף אשקלון** מסרה לצוות הביקורת בינואר 2024 כי העבודה עם משרד התיירות נעשתה בשותפות עימה וניתן להגדירה כעבודה טובה. כשהתעוררו בעיות נבחנו דרכים לפתור אותן. מנהלת מערך הפינוי קיבלה באמצעות הנציגים ביישובים פניות מתושבים שלא נכללו ברשימת הזכאים לשיבוץ במלונות ממגוון סיבות ובהן אי-שינוי כתובת, ילדים להורים גרושים ועוד, והבקשות טופלו.

הועלה כי בידי המועצה האזורית חוף אשקלון אין רשימה המתעדת את הפניות של תושבים שלא נכללו ברשימת הזכאים לשיבוץ במלונות ואת אופן הטיפול בהן, וממילא המועצה אינה יודעת מה היה מספרן.

המועצה האזורית **חוף אשקלון** העלתה קשיים הן בנוגע להתנהלות מול גורמי השלטון המרכזי (משרד הפנים ומשרד התיירות) והן כאלו שאינם נוגעים לשלטון המרכזי. כך לדוגמה:

1. המועצה נתקלה בקושי לרכז את תושבי כל אחד מיישובי המועצה באתר אירוח אחד, וזאת מהסיבה שלא היה די מקום לכל תושבי היישוב, מצב שהצריך לפצל את תושבי היישוב המפונה בין אתרים שונים.
2. הן פיזור המפונים במתקני אירוח והן הפיזור ברחבי הארץ של כ-505 מתושבי המועצה שהיו בגדר מפונים בקהילה הקשו על המועצה לתת מענה טיפולי, רווחתי וחברתי.
3. בתחילת המלחמה לא אושרו חדרים לבודדים (סינגל), והדבר יצר מורכבות באוכלוסיות מסוימות, כגון אלמנים ורווקים, שנאלצו לחלוק חדר עם אנשים זרים.

4. צפיפות בחדרים - מספר החדרים שהוקצו למשפחות גדולות לא היה מספק ועמד בניגוד להנחיות השלטון המרכזי³⁴.

מהאמור עולה כי הליך שיבוץ מפוני יישובי המועצה האזורית חוף אשקלון למתקני אירוח נוהל ביום 7.10.23 על ידי המועצה עצמה בסיוע חברת התיירות. ביום 8.10.23 החל משרד הפנים לבצע את השיבוץ בשיתוף המועצה, והחל ב-25.10.23 השיבוץ נעשה על ידי משרד התיירות בשיתוף המועצה. ההליך לוה בקשיים רבים: פיזור מפונים מקהילה אחת בכמה מתקני אירוח; אי-אישור חדרים נפרדים לבודדים; צפיפות בחדרים והקצאת חדרים שאינם מתאימים; אי-סדר והיעדר שליטה על מעבר המפונים בין מלונות וממלונות לדיוור בקהילה; בירוקרטיה בהסדרת הזכאות.

המועצה האזורית חוף אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2025 כי פעלה החל מהיום הראשון של המלחמה ופינתה תושבים בהתאם לתוכנית סדורה, אשר לא תאמה את גודל האירוע. למרות זאת הצליחה המועצה, בשיתוף פעולה עם כלל אגפי המועצה, צוותי צח"י וראשי הקהילות המפונות, לענות על הצרכים של הכלל.

הביטוח הלאומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2025 לעניין הקושי שהעלתה המועצה האזורית חוף אשקלון בעניין חוסר סדר במצבים שבהם מפונים עברו בין מלונות ומהם לדיוור בקהילה, כי הביטוח הלאומי שילם מענקי אכלוס בהתאם לרשומות שהתקבלו מהרשויות המקומיות וכן על פי הצהרת המבוטח על התפנותו, וכי מידע זה הועבר למערכת "יחד".



מהממצאים עולה כי בהעדר היערכות של רשויות השלטון וממילא של הרשויות המקומיות היערכות לפינוי בהיקף כפי שבוצע במלחמה, הלכה למעשה, נסיבות הפינוי, בחלקו תחת אש במהלך ימי לחימה עצימים, יצרו מצב שבו נטל המענה לפינוי הוטל ברובו על כתפי הרשויות המקומיות. השיבוץ של המפונים במתקני האירוח נעשה שלא לפי תוכנית מוסדרת, אלא על פי זמינות (למשל באשקלון ובשדרות), וחלק מהתושבים (למשל, במועצה האזורית חוף אשקלון) הופנו לחדרי מלון שלא תאמו את צורכיהם. עוד עולה כי יעדי הקליטה לא תמיד נקבעו בהחלטות הפינוי, וגם תוכניות קודמות שקבעו יעדי קליטה לא יושמו, בין בשל מצב החירום שנוצר, בין בשל העדר זמינות, ובין בשל אי-התאמתם לשהות ממושכת.

עיריית שדרות והמועצות האזוריות אשכול וחוף אשקלון התאימו את דרכי התנהלותן והשכילו לנהל את הליך הפינוי ולספק מענה לתושבים המפונים. בעיר אשקלון, שלא הייתה ערוכה לפינוי תושבים אל מחוץ לתחומה, ניתן המענה לתושבים כשבועיים לאחר פרוץ המלחמה. בפועל, כ-5% ממספר הזכאים לפינוי לצורכי ריענון (כ-3,500) פונו למתקני אירוח, ועל פי המוסד לביטוח לאומי, 68,416 תושבי אשקלון שהיו

³⁴ על פי תיקון הסכם ההתקשרות בין משרד התיירות והתאחדות המלונות, הקובע כי משפחות עם ילדים מעל גיל 12 זכאיות לחדר נוסף במלון, וכך גם משפחות עם שלושה ילדים, וזאת החל ב-13.11.23.

מפונים בקהילה קיבלו מענק אכלוס בהיקף כספי של כ-328 מיליון ש"ח בחודשים אוקטובר - נובמבר 2023, בלי שניתן היה לדעת מי מהם התפנה בפועל. קבלת מידע בדבר מיקום תושבי אשקלון שהתפנו מהעיר, למשל באמצעות מנגנון תשלום מענקי האכלוס למפונים בקהילה, יכול שהיה מאפשר לעיריית אשקלון לקבל תמונת מצב לגבי פיזור עשרות אלפי תושביה בין הרשויות המקומיות הקולטות ולבנות תוכנית עבודה מותאמת ושימוש מושכל בכוח האדם העומד לרשותה כדי לסייע לאוכלוסייה זו.

פיזור תושבי הרשויות המקומיות בין מתקני אירוח רבים ואף בין רשויות קולטות שונות בפריסה גיאוגרפית רחבה הקשה על הרשויות המקומיות לנהל קשר עם תושביהן ועומד בניגוד לתפיסה בדבר חשיבות הקהילתיות במצבי חירום לשמירה על חוסן התושבים ולהמשך ניהול חיי שגרה ככל האפשר. יוצא אפוא כי אף על פי שבכל תוכניות הפינוי שהוכנו מבעוד מועד הוכרה השמירה על הקהילתיות כאחד העקרונות החשובים, עיקרון זה לא נשמר, ועולה חשש כי נפגעו חוסן התושבים והאפשרות לתת להם מענה במקומות הקליטה. בחלק מהפינויים, כמו בשדרות, תוכנית הפינוי בפני עצמה התייחסה לריענון זמני של 15 ימים, אך בפועל נמשך הפינוי חודשים רבים.

על רח"ל לפעול בשיתוף משרד הפנים, ובתיאום עם הרשויות המקומיות, משרד התיירות וצה"ל, לגיבוש תוכניות סדורות לשיבוץ מפונים במתקני אירוח, בהתבסס על הליך הפקת לקחים מהפינויים שהתקיימו בעקבות מלחמת חרבות ברזל, ובהן יש לתת מענה לכשלים שהתרחשו בפינויים אלו, ולהביאן לאישור הממשלה. בכלל המענים הנדרשים, קביעת יעדי קליטה המאפשרים לשמור על שגרת חיים בתקופת פינוי ממושכת ועל הקהילתיות, הימנעות עד כמה שניתן מפיזור תושבי הרשות המקומית בין אתרי הקליטה ברחבי הארץ, קביעת קריטריונים לחלוקת חדרים במתקני האירוח תוך התאמה למבנה התא המשפחתי והכל תוך התחשבות ביכולת של הרשות הקולטת לתת מענה למספר הנקלטים הצפוי וזאת גם מבלי לפגוע בשירותי הרשות הקולטת לתושביה, או הסיוע שתידרש לו לשם כך. כמו כן מומלץ לקבוע בתוכניות אלה הסדר שיבטיח כי גורם מטעם המדינה יקבל את פני המפונים ביעדי הקליטה, יקבל את פרטיהם עם שיבוצם לחדרים ויוכל לסייע במקרים שדורשים התאמות מיוחדות בשיבוצים.

אגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2025 כי הוא שותף לעמדה בדבר הצורך לקבוע מדיניות סדורה בתחום שיכון מפונים בשעת חירום. מדיניות זו צריכה להתחשב במגוון היבטים לרבות שונות בתרחיש, הנסיבות, היקפי האוכלוסייה, העלויות, קיומם של מנגנונים משלימים שאינם ממשלתיים, אחריות הפרט וכיוצא באלו. עוד מסר החשכ"ל כי לצורך הבטחת פינוי מיטבי ויעיל, חשוב שכל עבודת מטה לצורך גיבוש פתרון ומדיניות לפינוי וקליטת מפונים בשעת חירום ולשיכונם לכל פרק זמן שהוא תיעשה בשיתוף הגורמים הרלוונטיים באגף החשכ"ל.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה כי נכון למועד תשובתו, יולי 2025, מתוקפת על ידי המטכ"ל תוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית. בהתאם לתוכנית זו יפעל פקע"ר לגבש תוכנית היערכות לפינוי. פקע"ר יהיה שותף לכל עבודת מטה ויפעל בהתאם להחלטות מטכ"ל ולהסדרת נושא הקליטה והסיוע בתחום זה.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי התוכניות יגובשו על בסיס עבודת מטה של כלל הגורמים הרלוונטיים.

פעילות מנגנוני החירום ברשויות המקומיות שנבדקו

בלוח להלן מוצגים מכלולי החירום שהוקמו והופעלו באשקלון ובשדרות בתחילת מלחמת חרבות ברזל.

לוח 7: פעילות מנגנוני החירום באשקלון ובשדרות, לפי מכלולים, שבעה באוקטובר 2023 ואילך

הרשות המקומית	מכלול אוכלוסייה	מכלול חינוך	מכלול מידע לציבור	מכלול הנדסה ותשתיות	מכלול לוגיסטיקה ותפעול	מכלול משאבי אנוש ומינהל כללי
אשקלון	כן	כן	כן	כן	כן	כן
שדרות	כן	כן	כן	כן	בשדרות מכלול תשתיות כולל לוגיסטיקה	כן

על פי נתוני העיריות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עיריית אשקלון

בביקורת הועלה כי מנגנוני החירום של עיריית אשקלון עבדו מתחילת המלחמה, וכי החל ב-7.10.23 קיימה עיריית אשקלון הערכות מצב יומיות (ואף פעמיים ביום - בבוקר ובערב). הערכת המצב הראשונה הייתה בבוקר 7.10.23 במסגרת ועדת מל"ח של העירייה. בדיון השתתפו ראש העירייה, מנכ"ל העירייה, יחידת הקישור לרשות המקומית (להלן - יקל"ר)³⁵, משטרת ישראל, מגן דוד אדום (להלן - מד"א), ראשי מכלולי העירייה (אוכלוסייה, חינוך, מידע לציבור, לוגיסטיקה ורכש, משאבי אנוש ומינהל כללי), ונסקרה בו תמונת המצב בעיר ליום הראשון למלחמה לקראת הערכות העירייה להמשך. בין היתר עלו הנושאים האלה: כמות השיגורים לעיר, הנפגעים, מצב הזירות בעיר, מצב החשמל, פתיחת החמ"ל בעיר ל-24 שעות ביממה שבעה ימים בשבוע, הטיפול בקריאות למוקד העירוני, תפקוד המשטרה בעיר, מספר האמבולנסים בעיר ופניות למרכז חוסן.

עיריית שדרות

הועלה כי מכלולי העירייה פעלו החל מיום תחילת המלחמה, 7.10.23, וכי מטה החירום הרשותי התכנס בימים הראשונים למלחמה פעמיים ביום וניתנו בו הערכות מצב. לאחר שמרבית תושבי העיר פונו ממנה, הופחתה תדירות כינוס המטה לפעם בשבוע.

עוד הועלה כי בשיבות מטה החירום הרשותי בימים הראשונים של המלחמה השתתפו בין היתר ראש העירייה, מנכ"ל העירייה, ראשי מכלולי העירייה (אוכלוסייה, חינוך, מידע לציבור, הנדסה ותשתיות ולוגיסטיקה, משאבי קהילה ומינהל כללי ומשאבי אנוש), יקל"ר, משטרת ישראל, השיטור העירוני, מד"א.

³⁵ היקל"ר (יחידת הקישור לרשות המקומית) היא יחידה צבאית של פקע"ר המוצבת בכל אחת מהרשויות המקומיות למטרת קישור והעברת מידע בין הרשות המקומית לפקע"ר. היקל"ר היא יחידת משנה המסונפת לרשות מקומית מסוימת, ומבוססת על חיילי מילואים המגויסים עם כלל מערך הפקע"ר.

בישיבות נידון מגוון נושאים רחב, והמשתתפים עדכנו לגבי התחומים שבאחריותם, כגון אספקת שירותים ומזון לתושבים שנשארו בעיר, פינוי תושבים להתרענויות במלונות מחוץ לעיר, עדכונים ביטחוניים, הפעלת מתנדבים, בעיות בתשתיות בעיר וטיפול בהן.

עיריית **שדרות** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לגבי התושבים שנשארו בעיר בתקופת הפינוי - בין 1,500 ל-3,000 נפש - נערך מערך סיוע תומך בתושבים אלו: הוקמו מרכז לוגיסטי שסיפק מזון ומערך התנדבות, שסייע בכל הצרכים השונים. משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2025 דברים דומים.

בישיבת הערכת מצב של מטה החירום הרשותי ב-10.10.23 צוין בין היתר כי ביום זה יצאו להתרענויות 600 תושבים, ושהצפי למוחרת הוא שיצא מספר כפול. בישיבת הערכת מצב של מטה החירום הרשותי מ-12.10.23 צוינו בין היתר הנקודות האלה: ביום זה הוקם רשמית ונפתח מוקד הפינויים של עיריית **שדרות**; מתוכנן שלמוחרת יתפנו מהעיר 2,000 תושבים; החל ב-11.10.23 יהיה נציג מטעם עיריית שדרות בכל מלון מפונים; מכלול חינוך פועל לגיוס צוותי חינוך לתגבור ומתחיל לשקול שליחת צוותים לריכוזים במלונות. בישיבת הערכת מצב של מטה החירום הרשותי ב-16.10.23 צוינו בין היתר הנושאים האלה: בניית מוקדי הפינוי (שחלקם כבר החלו לפעול), באופן שיתקיימו בכל מוקד פעילויות של חינוך, רווחה וחוסן; שליחת נציגי רווחה לטיפול במפונים; מינוי מתכללת לכל המלונות של המפונים; מינוי מנהלי אזורים לירושלים, לתל אביב-יפו, לים המלח ולאלית; פינויים של 8,000 תושבים מהעיר ביום הקודם; הקשר עם החברה למתנ"סים לטובת פעילויות למפונים במלונות.

עיריית **שדרות** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי שבעה באוקטובר היה יום אסון לאומי, ועת מערכות שלטוניות רבות קרסו, פעלו העירייה, עובדיה והנהגת העיר תוך יוזמה, מסירות תחומי אחריותם.

הקשר עם המפונים והטיפול בהם לאחר הפינוי

כאמור, בתוכנית "מרחק בטוח" הלאומית מפברואר 2021 נקבעו המשימות של הגורמים השונים השותפים לתוכנית ובהם המועצות האזוריות המפנות. על מועצות אלו היה לסייע במאמצי הפינוי והקליטה של תושביהן; ללוות את הפינוי והקליטה של התושבים, בדגש על אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים השהות בקהילה; להבטיח את שגרת החיים של האוכלוסייה בסיוע הגורמים הרשותיים והממלכתיים; להמשיך שירותי רווחה שניתנו במועצה המפונה (לנזקקים לה השהות ברשות הקולטת); ולהכין תוכניות להחזרת תושביהן ליישוב הקבע.

בהוראות הפעלת תוכנית "משב רוח" בעת מלחמת חרבות ברזל בערים **שדרות ואשקלון** וביישובים הסמוכים לגבול רצועת עזה בטווח של 4 - 7 ק"מ מהגבול נקבע כי המענה לאוכלוסייה לצורך בריענון יינתן באמצעות הרשות המקומית המפונה, והיא זו שתקבע את אופן ההקצאה לתושביה. עוד נקבע כי הרשות המקומית המפונה תהיה מופקדת על האוכלוסייה המתפנה ותדווח על פי הצורך לגורמי צה"ל ולגורמים ברמה הלאומית. כמו כן, עם הפעלת התוכנית יהיה תיאום מלא ומקצועי בין הרשות ובין משרדי הממשלה

הרלוונטיים (משרד הפנים - רשות פס"ח, משרד הרווחה, משרד הבריאות, משרד החינוך ומשרד החקלאות), וזאת במטרה לסייע לרשות במענה לקשישים, למרותקי מיטה ולאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים - נושא שהוא באחריות הרשות המקומית המפונה.

בתוכנית "מלונית"³⁶ משנת 2018, שנגנזה לטובת גיבושה של תכנית "מרחק בטוח" הלאומית, נקבעו בין היתר תפקידי הרשויות המקומיות המפונות: היערכות לפינוי ותיאום הקליטה במתקנים, סיוע בהליך הקליטה ובניהול שגרת החיים במתקנים, ניהול שגרת חירום בשטחי הרשות בתיאום עם צה"ל, החזרת התושבים לבתייהם על פי החלטת הדרג המדיני. כאמור, אף שהתוכנית נגנזה, היא שימשה בסיס להיערכות של המועצות האזוריות **אשכול וחוף אשקלון** לפינוי בשעת חירום.

על פי נוהלי פס"ח, הרשות המקומית הקולטת נדרשת לדאוג למילוי צורכי המפונים במתקני הקליטה ברשות ולתת שירותים מוניציפליים בסיסיים לאוכלוסייה שהתפתה לתחומה. מכלול האוכלוסייה הפועל ברשות המקומית במצב חירום יפעיל במתקני הקליטה צוות לקליטת המפונים³⁷.

נמצא כי נוהלי פס"ח העוסקים בהערכות לקליטת מפונים, לא הגדירו את תפקידי הרשות שממנה פונו התושבים בנוגע למילוי צורכי תושביהן ולמתן שירותים במתקנים שבהם הם שוהים.

על משרד הפנים להגדיר בהוראות את תפקידי הרשויות המפונות ויחסי הגומלין ביניהן לבין הרשויות המקומיות הקולטות, בכל הנוגע למילוי צורכי תושביהן המפונים במתקני הקליטה שמחוץ לתחומי הרשות.

³⁶ תוכנית "מלונית" נועדה לתת מענה קונקרטי לתרחיש ייחוס של פינוי אוכלוסייה מקווי העימות במצב חירום או בזמן מלחמה. זאת כתוכנית-בת לתוכנית מלון אורחים, וכן כדי לשמש בסיס למצב שבו מתעורר הצורך לערוך פינוי המוני מאורגן למתקני אירוח. את התוכנית יזם מרכז המועצות האזוריות בשיתוף עם התנועה הקיבוצית ורח"ל. הרעיון המסדר בבסיסה היה קביעת יעדי פינוי ידועים מראש בחדרי אירוח, במלונות ובקיבוצים בתחומיהן של מועצות אזוריות אחרות ובמתכונת של "יישוב קולט יישוב", תוך קביעת מנגנון תיאום מוסדר בין היישוב הקולט ליישוב המפונה. המטרה מאחורי התוכנית היא פינוי ליעדים שיאפשרו שגרת חיים לאורך זמן בשעת חירום. בינואר 2018 פרסמה רח"ל טיוטה של התוכנית.

התוכנית נועדה לתת מענה לתושבים המתגוררים בטווח של עד ארבעה ק"מ מגבול רצועת עזה ומגבול הצפון וברמת הגולן. במקרה של פינוי, לא כולל אוכלוסיות הערים השוכנות בטווח הרלוונטי (שדרות בדרום וקריית שמונה בצפון). על פי התוכנית, האוכלוסייה המפונה תשוכן במתקנים שלמשרד הביטחון יש התקשרות איתם, כמו אכסניות נוער, בתי ספר שדה ומתקני האגודה למען החייל, ובמתקני אירוח (מלונות, בתי הארחה ואכסניות), באופן שיאפשר לאוכלוסייה המפונה שגרת חיים סבירה, עד שתאפשר חזרתם למגורי הקבע. קליטת המפונים תהיה ביישובים קולטים - קיבוצים ומושבים בתחומי רשויות מקומיות, שהביעו נכונות לקלוט אוכלוסייה. הרעיון המנחה של התוכנית הוא שימור הקהילות ככל שניתן לחיזוק החוסן הקהילתי.

³⁷ רח"ל, משרד הפנים, מרכז השלטון המקומי, **תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום** (יוני 2021), עמ' 80.

ניהול המידע ברשויות המקומיות על מיקום המפונים והמתפנים מתחומן

ניהול המידע על מפונים

במצב המורכב שבו תושבים פונו או התפנו מבתיהם מתעורר הצורך לנהל את המידע על אודות מקום המגורים החדש שלהם ולאגם את צורכיהם ממסדות השלטון. רשות מקומית נדרשת לדעת את מיקום תושביה לאחר הפינוי נוכח אחריותה על תושביה גם במצבי חירום, ובעיקר בתחומי הרווחה והחינוך³⁸. בה בעת היא נדרשת לדעת מי מתושביה נותרו בבתיהם או שבו אליהם כדי לתת להם מענה בתחומים אלה.

נתונים אודות המפונים בבתי המלון ובקהילה המצויים בידי משרד התיירות נשענים על המידע שהתקבל בגופים הממשלתיים הבאים: אגף פס"ח, פיקוד העורף ומערך הדיגיטל הלאומי. זה האחרון, הקים³⁹ את מערכת התקשוב "יחד"⁴⁰ לניהול מידע על תושבים מפונים ומתפנים⁴¹.

בלוח להלן מפורט המידע שניהלו הרשויות המקומיות שנבדקו על אודות מיקום תושביהן המפונים.

ראו בקובץ דוחות זה בפרק על "מתן שירותי חינוך למפונים על ידי הרשויות המקומיות".

38

גופי ממשל היו שותפים למהלך של מערך הדיגיטל הלאומי להקמתה של מערכת יחד - משרד רה"ם, משרד האוצר, משרד הפנים, משרד התיירות, משרד הבריאות, משרד החינוך, הביטוח הלאומי, משרד הרווחה, משרד העלייה והקליטה, שירות התעסוקה, מינהלת תקומה, רח"ל ופקע"ר.

39

בימים הראשונים של המלחמה נקבעו למערכת יחד כמה יעדים: לשמש כלי לאיסוף מידע על האוכלוסייה המפונה ועל צרכיה; לנתב את המידע למשרדים הרלוונטיים; ולהציג תמונה כוללת על המפונים והמתפנים למקבלי ההחלטות. תחילתו של התהליך, איסוף המידע על תושבים מפונים ומתפנים, נעשה באמצעות קריאה לתושבים אלה להירשם למערכת דרך המרשתת ולדווח בה את צורכיהם. במקביל פעלו מטעם מערך הדיגיטל הלאומי מתנדבים בבתי המלון שסייעו לתושבים המפונים ששהו שם בהזנת פרטיהם במערכת. בדרך זו קישרה המערכת בין התושבים שנדרשו לקבל מענים לבין גופי הממשל שתפקידם היה לספק לאנשים אלה מענה לצורכיהם, לרבות פיצוי למי שזכאי לו. לאחר זמן מה נוספו למערכת יעדים נוספים, כגון מתן מענה לצרכים תפעוליים של המשרדים; כך לדוגמה המערכת מציגה בסיס נתונים למשרדים על פי נתוני תחשיב לשיפוי מקומות האירוח על ידי משרד האוצר באישור משרד התיירות; המערכת מספקת תשתית מידע התומכת ביכולתו של הביטוח הלאומי לדעת מי מהאנשים שפנו אינו שוהה בבתי מלון על חשבון המדינה, ולפיכך זכאי לקבל מענק אכלוס. נכון למאי 2024, מערכת יחד סיפקה מידע על אוכלוסיית המפונים והמתפנים ששימש את גופי הממשל, ובהם משרד רה"ם, משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד העלייה והקליטה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הביטוח הלאומי, משרד האוצר, משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, רח"ל, פקע"ר ורשויות מקומיות.

40

ראו בקובץ דוחות זה בפרק על "ניהול המידע בקשר לטיפול במפונים במלחמת חרבות ברזל".

41

לוח 8: המידע שניהלו הרשויות המקומיות שנבדקו על תושביהן המפונים

הרשות המקומית	ניהול מאגר או רשימה של מפונים לפי מקום שהותם	תחילת ניהול המאגר	תדירות עדכון רשימת המפונים	הימצאות של רשימת מפונים בקהילה (לא במתקני אירוח)
אופקים*	לא	---	----	לא רלוונטי (אינם זכאים למענק אכלוס)
אשקלון	כן	עם תחילת הפינוי	לעיתים מזומנות לפי הצורך	לא
שדרות	כן	כשבועיים לאחר תחילת הפינוי	מדי יום	לא
אשכול	כן	מתחילת המלחמה	לא מסודר	חלקית - החל מפברואר
חוף אשקלון	כן	מתחילת המלחמה	באופן יומי על ידי נציגי היישובים	לא

על פי נתוני המועצות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* תושבי אופקים לא פונו על פי החלטת ממשלה. לא היה לעירייה מידע על תושבים שהתפנו באופן עצמאי.

עיריית אשקלון

עיריית אשקלון מסרה לצוות הביקורת ביוני 2024 כי ביצעה רישום של המפונים מאשקלון לפי במתקני אירוח בכל רשות מקומית קולטת. על פי רשימה שהועברה לצוות הביקורת, המפונים מאשקלון שהו בכ-100 מתקני אירוח ב-17 יישובים ברחבי הארץ.

הועלה כי אין בידי העירייה המועד שהרשימה מעודכנת לגביו, מתי החלה לנהל את הרשימה ומהם מועדי העדכון שלה. העירייה גם לא אספה ולא ניהלה נתונים בדבר פרטי המפונים בקהילה (שלא במתקני אירוח).

מנהלת מחלקת תכנון מידע והערכה ומערך החירום בעיריית אשקלון מסרה במרץ 2024 כי התייעוד המדויק של ההגעה למלון ועזיבתו נעשה במערכות של משרד התיירות, שביצעו את תהליך ההתחשבות והתשלום מול מתקני האירוח. כן ציינה ש"היו הרבה מאוד דינמיקות בהגעות/עזיבות/מעברים בין בתי המלון אשר השתלשלותן נמצאת בידי משרד התיירות".

עוד עלה בביקורת שהעירייה לא הייתה בקשר עם מפונים בקהילה ומתפנים עצמאיים מהעיר באופן שאיפשר לה לוודא שהם מקבלים את המענה הנדרש כדי לקיים שגרת חיים ככל האפשר (אלא אם כן המפונה פנה בבקשה לקבלת סיוע).

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2025 כי ישנה אפשרות טכנית להקמת מאגר של כלל תושבי העיר באמצעות קבלת מספרי הטלפונים הניידים מנתוני גביית הארנונה, ואולם בשל מגבלות בחוק הגנת הפרטיות, פעולה זו אינה אפשרית. בשל כך, העירייה פיתחה פלטפורמות חלקיות המבוססות על רצונו של התושב להצטרף לתשתית של קבלת מסרונים והודעות.

על עיריית אשקלון להפיק לקחים ולקיים מנגנון שיאפשר בעתיד לנהל קשר רציף עם כל תושביה, ללא תלות במקום הימצאם.

עיריית שדרות

עיריית שדרות רשמה בקובץ אקסל את מיקומם של כל המפונים משדרות השוהים במתקני אירוח (ללא מפונים בקהילה). הרישום התבסס על הרשימות שערך כל מוקד מפונים⁴² על פי דיווחים שקיבלו מהמלונות רכזי המלונות מטעם העירייה ועל רשימות של מפונים משדרות שהעירייה הוציאה ממערכת "יחד". על פי רשימה של עיריית שדרות, המעודכנת ליום 31.12.23, המפונים משדרות שהו ב-100 מתקני אירוח בכ-40 יישובים ברחבי הארץ.

מבקרת עיריית שדרות במועד הביקורת, ששימשה בחלק מתקופת הפינוי מנהלת מוקד המפונים בים המלח, מסרה לצוות הביקורת באפריל 2024 כי הרשימות שהמוקד מקבל מהמלונות לא היו מסודרות והיו בהן טעויות. הן כללו רק את שמו של אחד המפונים ומספר השוהים בחדר, ללא פירוט שמות כל השוהים בחדר ומספרי הזהות שלהם, ולכן היה קושי לאמת מי נמצא בחדר ואם כולם תושבי שדרות. כמו כן, היא קיבלה תלונות ממפונים ונוכחה בעצמה שהיו הרבה רישומים לא-נכונים של מפונים במלונות.

מהאמור לעיל עולה כי לעיריית שדרות לא היה רישום בדבר פרטי המפונים בקהילה, וכי הרישומים בדבר המפונים במתקני אירוח לא היו מדויקים תמיד.

הועלה כי עיריית שדרות לא הכינה רישום מסודר ומתוכלל לגבי מיקומם של תושביה שהיו מפונים בתקופה שלאחר 31.12.23.

על עיריית שדרות להפיק לקחים ולקיים מנגנון שיאפשר לה בעתיד לדעת את מיקום שהייתם ולנהל קשר רציף עם תושביה בעיתות חירום, ובתוך כך לקיים מעקב רציף ומתועד אחר שינויים במקום שהייתם של מפונים, לרבות מועד חזרתם הביתה, למימוש אחריותה כלפיהם.

המועצה האזורית אשכול

המועצה האזורית אשכול ניהלה רשימה מתחילת המלחמה ובה מידע על התושבים המפונים: פרטי איש הקשר, היישוב המפונה, שם המלון, מספר החדרים, מספר המבוגרים, מספר הילדים, מספר התינוקות,

⁴² עיריית שדרות הקימה מנגנון למתן מענים ושירותים לתושביה המפונים באמצעות חמישה מוקדים: אילת, ירושלים, ים המלח, תל אביב-יפו ונתניה (לאזור השרון).

סה"כ נפשות, הסטטוס ותאריך רישום היציאה. הרשימה התעדכנה באופן שוטף. המועצה אספה מידע גם על מפונים בקהילה. בהיעדר גורם שלטוני שבידיו תמונת המצב על המפונים, החליטה המועצה כשבועיים לאחר הפינוי להקצות עובדת שתנסה לאתר את המשפחות שהתפנו כמפונים בקהילה. עם זאת, המידע היה קשה לאיסוף ולא היה שלם. אם משפחות מפונים בקהילה לא פנו למועצה כדי לקבל את שירותיה, העובדת לא ידעה איך לאתר אותם. כמו כן המועצה מסרה כי הנתונים במערכת למעקב אחר המפונים של משרד התיירות לא היו מעודכנים, ולא ניתן היה להסתמך עליהם לקבלת תמונת מצב עדכנית. המועצה ריכזה נתונים באמצעות מידע מהמלוונות וכן מידע מצח"י על מפונים שחזרו ליישוב, ואת המפונים בקהילה השלימו לפי היתרה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המועצה האזורית אשכול על המעקב שביצעה אחר מצב תושביה, בפרט נוכח האסון שפקד אותה ב-7.10 והעובדה שעובדיה היו בין המפונים.

המועצה האזורית חוף אשקלון

מיד עם תחילת מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר החלה המועצה האזורית חוף אשקלון לנהל רישום מרוכז של המפונים לפי מקומות שהייתם ככל ששהו במלוונות.

נמצא כי המועצה האזורית חוף אשקלון לא ניהלה רישום נתונים בדבר פרטי המפונים בקהילה (שלא במתקני אירוח), ולא היה לה מידע על מפונים אלו.

על המועצה האזורית חוף אשקלון להפיק לקחים ולקיים מנגנון שיאפשר בעתיד לדעת את מיקום שהייתם ולנהל קשר רציף עם כל תושביה במצבי חירום ובתוך כך לקיים מעקב רציף ומתועד אחר שינויים במקום שהייתם, לרבות מועד חזרתם הביתה, למימוש אחריותה כלפיהם.

ניהול מידע על היקף מתפנים עצמאיים

קבוצות אוכלוסייה רבות בקווי העימות בצפון ובדרום שאינן זכאיות למתווה הפינוי שנקבע בהחלטות הממשלה, חלקן ללא פתרונות מיגון ומקלוט, בחרו להתפנות על דעת עצמן ולשהות במלוונות, בדירות שכורות או אצל מכרים ובני משפחה. על פי נתוני מערכת אמו"ן, בתחילת נובמבר 2023 היה מספר המתפנים עצמאיים⁴³ כ-116,590 נפש.

כאמור, בשדרות ובמועצה האזורית אשכול התקבלו החלטות לפינוי כלל תושבי הרשות, אולם באופקים, באשקלון ובמועצה האזורית חוף אשקלון חלק מהתושבים התפנו באופן עצמאי במסגרת פתרונות שמצאו לעצמם, ולרשויות המקומיות הללו לא היה מידע מלא עליהם.

לוח ה-9: נתונים שהיו בידי הרשויות המקומיות על היקף האוכלוסייה שהתפתה באופן עצמאי

הרשות המקומית	המידע של הרשות המקומית על היקף האוכלוסייה שהתפתה באופן עצמאי
אופקים	לעירייה לא היה מידע.
אשקלון	העירייה מסרה כי אין לה נתונים על מספר המפונים עצמאית מתחומה, אך היא מעריכה כי מדובר ב"חלק משמעותי" מכלל אוכלוסיית העיר.
שדרות	לא היו מתפנים עצמאיים - כל תושבי העיר נכללו בתוכנית הפינוי של המדינה.
אשכול	כל תושבי המועצה נכללו בתוכנית הפינוי של המדינה. חלקם שהיו זכאים לפינוי התפנו שלא במסגרת הפינוי המאורגן. המועצה התקשתה להגיע לאותם מתפנים, ועל כן הקצתה עובדת לנושא.
חוף אשקלון	למועצה לא היה מידע על מתפנים עצמאיים מכלל יישובי המועצה.

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

במערכת "יחד" קיימים נתונים על מספר המתפנים העצמאיים בכל רשות מפונה, עם זאת, נתונים אלו הם חלקיים בלבד, שכן הם מבוססים על דיווח מרצון של התושבים. מערך הדיגיטל הלאומי הציג באמצעות מערכת יחד פרטים של תושבים שהתפנו עצמאית ונענו לקריאתו לדווח את פרטיהם בשאלונים שבמערכת יחד, אך מיעוט מתוכם עשו זאת. יצוין כי מערך הדיגיטל הלאומי החל להעביר לרשויות מקומיות מידע שהיה במערכת יחד הכולל פרטים אישיים של תושבים בינואר 2024⁴⁴.

בנתוני מערכת "יחד" שנמסרו למשרד מבקר המדינה בתקופת הביקורת לא היו נתונים על אופקים⁴⁵ והמועצה האזורית חוף אשקלון בדבר מתפנים עצמאיים.

מערך הדיגיטל הלאומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי נכון למועד מסירת תשובתו במרץ 2025, מספר המתפנים עצמאית מהעיר אופקים והמועצה האזורית חוף אשקלון עמד על 1,863 ו-5,098 מתפנים, בהתאמה.

בלוח להלן נתונים שהופיעו במערכת "יחד" על מספר המתפנים העצמאיים מאשקלון.

לוח ה-10: מספר התושבים באשקלון שהתפנו עצמאית, אוקטובר 2023 - יולי 2024

	אוקטובר - דצמבר 2023	ינואר 2024	פברואר - מרץ 2024	אפריל - מאי 2024	יוני - יולי 2024
אשקלון	אין במערכת נתון לחודשים אלה	446	369	71	23

על פי נתוני מערכת "יחד", בעיבוד משרד מבקר המדינה.

44 ראו בקובץ דוחות זה בפרק על "ניהול המידע בקשר לטיפול במפונים במלחמת חרבות ברזל".

45 מכיוון שמערכת "יחד" כוללת נתונים על מספר המתפנים ברשויות מקומיות מפונות, וכיוון שאופקים לא הייתה בגדר יישוב מפונה, אין נתונים במערכת "יחד" על המתפנים עצמאית מאופקים.

מערך הדיגיטל הלאומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי על פי מערכת "יחד", יש מספר גבוה יותר של מתפנים עצמאית מאשקלון לעומת המוצג בכל אחת מהתקופות שבלוח ה-10, וכי בחודשים שלאחר פרוץ המלחמה היו כ-14,700 תושבים שהתפנו באופן עצמאי מהעיר⁴⁶.

עיריית אשקלון במסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי איסוף המידע על מתפנים עצמאית התאפשר בשלבים מתקדמים של ימי הלחימה, וזאת באמצעות מערכת "יחד", שהציגה נתונים חלקיים בלבד. עוד מסרה העירייה כי המערכת התפתחה תוך כדי תנועה.

מהאמור עולה כי לעיריות אופקים ואשקלון ולמועצה האזורית חוף אשקלון לא היה מידע מלא על תושביהן שהתפנו באופן עצמאי. יצוין כי גם במערכת הממשלתית "יחד" הנתונים לגבי המתפנים עצמאית לא היו מדויקים. היעדר מידע זה פגע באפשרות של הרשויות המקומיות לקיים קשר עם תושביהן המפונים ולדעת אם הם מקבלים את המענים הנדרשים להם.

המועצה האזורית חוף אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2025 כי אכן היה קושי בתקשורת עם המתפנים עצמאית שבחרו להתנתק מהקהילות שלהם ולשהות ברחבי הארץ.

מומלץ לעיריות אופקים ואשקלון ולמועצה האזורית חוף אשקלון כי יפעלו להקים מנגנון שיסייע להן בריכוז מידע מלא גם על תושביהן המתפנים באופן עצמאי, כדי שהן יוכלו להיעזר במידע לצורך קיום קשר עימם וכדי לתת להם בעת הצורך את המענים הנדרשים.



בתקופת חירום חשוב ביותר שהרשויות המקומיות המפונות ידעו היכן שוהים תושביהן לאחר הפינוי כדי לעמוד על מצבם ולהיות נגישות יותר למתן סיוע ובעיקר כדי למלא את חובותיהן כלפי תלמידים, קשישים, מטופלי רווחה וקבוצות אחרות עם צרכים מיוחדים. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה היעדר מידע מרוכז ומסודר לגבי מיקומם של המפונים המצויים במתקני אירוח או בקהילה ושל המתפנים העצמאיים וכן לגבי התושבים שנשארו או חזרו לביתם, מצב העלול לפגוע ביכולת של הרשות לנהל קשר רציף עם תושביה וביכולת של התושבים לקבל את השירותים הנדרשים, שיש בהם כדי לאפשר להם המשך שגרת חיים ככל האפשר.

מהממצאים עולה כי לא הייתה מערכת אחודה לניהול נתוני המפונים, וכי רק החל בינואר 2024 ניתנה לרשויות המקומיות גישה לנתוני מערכת "יחד", שגם בה הנתונים הקיימים לגבי המפונים לא היו מלאים ומעודכנים⁴⁷. עיריות אשקלון ושדרות והמועצות האזוריות אשכול וחוף אשקלון עשו מאמצים לקבל ולרכז נתונים על המפונים במתקני אירוח. אולם עיריית אשקלון לא עדכנה את הנתונים באופן

⁴⁶ ראו בקובץ דוחות זה בפרק על "ניהול המידע בקשר לטיפול במפונים במלחמת חרבות ברזל".

⁴⁷ ראו בקובץ דוחות זה בפרק על "ניהול המידע בקשר לטיפול במפונים במלחמת חרבות ברזל".

שוטף, והנתונים שהיו בידי עיריית שדרות לא היו מדויקים. עוד עולה כי עיריית אשקלון והמועצה האזורית חוף אשקלון לא אספו מידע על המפונים בקהילה ועל המתפנים עצמאית, עיריית שדרות לא אספה מידע על מפונים בקהילה, ועיריית אופקים לא אספה מידע על מתפנים עצמאית. המועצה האזורית אשכול אספה נתונים גם על מפונים בקהילה - במגבלות הקושי לאתר את כל המפונים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המועצה האזורית אשכול על פעולתה לריכוז המידע על תושביה, ובכללם המפונים בקהילה, בפרט נוכח העובדה שהייתה נתונה להתקפות קשות ב-7.10 ושעובדיה היו בין המפונים.

מומלץ כי בעיתות חירום עיריית שדרות והמועצה האזורית חוף אשקלון ייעזרו במערכת "יחד", בכפוף להרשאות מתאימות, לקבלת נתונים לצורך ניהול מאגר מידע על אודות מיקום תושביה הנמצאים במתקני אירוח ובקהילה, לרבות מתפנים עצמאית, ככל שנדרש למימוש אחריותן כלפיהם.

על כל הרשויות המקומיות מוטלת האחריות לפעול באופן אקטיבי לאתר את תושביהן שהתפנו באופן עצמאי, באמצעות סקר או בדרך אחרת, וליצור עימם קשר כדי לוודא שהם מקבלים את המענה הנדרש כדי לקיים שגרת חיים ככל האפשר, ולסייע להם במקרה הצורך בקבלת השירותים שבאחריות גופים ציבוריים אחרים. מידע מלא ומהימן לגבי מצב התושבים חיוני לרשויות המקומיות כדי להבטיח שאין תושבים ש"נפלו בין הכיסאות" ולמנוע מצבי מצוקה וסיכון.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התיירות, לצורך גיבוי ובקרה, לפעול מול התאחדות המלונות להסדרת כלי שיסייע לרשויות המקומיות בגיבוש מאגרי הנתונים בדבר תושביהם המפונים בהקדם האפשרי. למשל, באמצעות הסדרת טופסי רישום כניסה ויציאה ייעודיים (צ'ק אין וצ'ק אאוט) לשימוש בתי המלון בזמן חירום שבו המפונה יוכל לסמן אם הוא מסכים כי הטופס ישמש לעדכון פרטיו במערכת האחודה לניהול נתוני המפונים. הסדרת דרישה זו מול בתי המלון תאפשר בקרה טובה יותר על התשלומים למתקני אירוח ושל השלטון המרכזי והרשויות המקומיות על מיקום המפונים.

אגף החשכ"ל במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי נדרש לפתח מבעוד מועד, לאחר עבודת מטה בין-משרדית שתכלול את כלל הגופים הרלוונטיים, בהובלת הגופים האמונים על הפינוי בשעת חירום ועל ניהול הפתרונות למפונים לאחר מכן, מערכת ממוחשבת לניהול מערך פינוי ושיכון אוכלוסייה בשעת חירום. מערכת זו תכיל מאגר מידע עדכני לגבי כלל התושבים במדינת ישראל, הן כפרטים והן משקי הבית והרכבם ומקום מגוריהם, וזאת לצורך אמידת היקף האוכלוסייה הנדרשת לפינוי בכל עת הרכבה הדמוגרפי (בפרט בהיבטי גיל - קשישים, תלמידים במערכות חינוך) ופיזור הגיאוגרפי; זיהוי ואיתור המפונים הקונקרטיים לצורך יצירת קשר. קיומה של מערכת כאמור הוא הכרחי לניהול מיטבי ויעיל של מערך הפינוי ומזעור ההשלכות של אי-הסדר, כפי ששרר בראשית הדרך לאחר הפינוי.

משרד מבקר המדינה ממליץ לגופים הרלוונטיים לבצע עבודת מטה ולפעול לפיתוח מערכת ממוחשבת לניהול מידע שתאפשר ניהול מיטבי ויעיל של פינוי תושבים בשעת חירום.

העברת מידע לתושבים המפונים

תיק האב מטיל על הרשות המקומית את האחריות להכין מערך הסברה לתושבים בדבר הליך הפינוי והקליטה כחלק מתפקידי הרשות בהיערכות לחירום בתחום קליטת אוכלוסייה. לא נקבעו הוראות דומות לגבי הערכות הרשות המקומית לפינוי.

בנוהל פס"ח 21 נקבע כי תכנון המענה לצורכי האוכלוסייה הנקלטת מרשויות אחרות ייעשה תוך בירור נתוני האוכלוסייה מול הרשות המקומית המפונה, תוך המלצה לשלב את נציגי הרשות המקומית המפונה בתכנון המענה.

משרד מבקר המדינה הדגיש בדוח שפורסם בשנת 2024 את החשיבות שיש בפרסום שיטתי של מידע בנושאי חירום וביטחון על ידי הרשויות המקומיות, בהיותן המעגל השלטוני הקרוב ביותר לחייהם של התושבים והאזרחים, אשר לו כוח השפעה ישיר על רווחתם בחיי היום-יום. האתר הרשומי וערוצי המידע הדיגיטלי הנוספים של הרשות (יישומונים, מסרונים לתושב וכיוצא באלו) משמשים אמצעי עיקרי וחשוב ביותר לצורכי הסברה, הדרכה והנחיית הציבור בנושאי היערכות והתנהגות בעיתות חירום. באמצעים אלה ניתן לקיים קשר עם התושבים ולתת מענה לצרכים המיוחדים שמתעוררים ברמת הפרט והקהילה, ובכך יש כדי למזער את תחושת חוסר הביטחון הציבורית האופיינית לעיתות שכאלה⁴⁸.

בלוח להלן מידע על פרסום מידע של הרשויות המפונות בהקשר של הליך הפינוי ומתן שירותים לתושבים מפונים:

מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2024), "חופש המידע ברשויות המקומיות".

לוח ה-11: פרסום מידע באתרי האינטרנט וברשתות חברתיות על הליך הפינוי והשירותים לתושבים
מפונים, מאי 2024

הרשות המקומית	מידע באתר המרשתת של הרשות המקומית	מידע בדף הרשות המקומית ברשתות חברתיות ⁽¹⁾	העברת מידע לתושבים בהודעות טקסט ⁽²⁾ יזומות
אופקים	לא	כן - פרסום בדף הפייסבוק של העירייה ובדף של ראש העירייה על ההפגה לצורכי ריענון	לא
אשקלון	כן - באתר העירייה ⁽³⁾ וכן בעיתונות הארצית והמקומית	כן - דפי הפייסבוק של ראש העירייה והעירייה, אינסטגרם, טלגרם	כן - במסרונים ובקבוצות וואטסאפ שכונתיות
שדרות	כן - ובאתר ייעודי שהוקם בזמן המלחמה ⁽⁴⁾	כן - דף הפייסבוק של ראש העירייה	כן - במסרונים ובקבוצות וואטסאפ שכונתיות
אשכול	כן - המועצה הקימה אתר חירום במרשתת ⁽⁵⁾	כן	כן - במסרונים
חוף אשקלון	כן - במחיצה ייעודית "מלחמת חרבות ברזל" ⁽⁶⁾	כן - פייסבוק, אינסטגרם, יוטיוב וטיק-טוק	כן

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

⁽¹⁾ כמו פייסבוק ואינסטגרם.

⁽²⁾ הודעת בווטסאפ או במסרונים.

⁽³⁾ מידע זה כלל בין היתר חוברת דיגיטלית שהכינה העירייה, מידעון מיצוי זכויות, חדשות ועדכונים שוטפים, רשימת מקומות המציעים אירוח לתושבי העיר, מספרי טלפון של מוקדי חירום שונים ושל מוקדי סיוע ותמיכה נפשית, עדכונים לגבי פעילות מערכת החינוך בעיר בזמן המלחמה.

⁽⁴⁾ באתר זה העירייה ריכזה מידע חשוב לתושבי העיר בזמן המלחמה: עדכונים לתושבים; אופן הגשת תביעת פיצויים בגין נזקי מלחמה ומיצוי זכויות התושבים המפונים; זכויות ומענקים לאנשי ונשות המילואים; מענה על שאלות נפוצות; חוסן נפשי וקהילתי; מידע לתושבים החוזרים לעיר, לרבות שירותי העירייה ושירותים קהילתיים (נוער בסיכון, מוגנות במשפחה, צרכים מיוחדים ותושבים ותיקים).

⁽⁵⁾ האתר מאגד בתוכו מידע בתחומים שונים וביניהם חוסן, רווחה, בריאות, חינוך, חקלאות, הטבות ומענקים, מידע למשפחות ההרוגים והנעדרים וכן מידע על הליך הפינוי ומתן שירותים לתושבים המפונים.

⁽⁶⁾ המידע באתר כלל מידע מפקע"ר, מידע על האפשרויות לקבל מענה סוציאלי וטיפול במקומות הפינוי וביישובי העורף, חוברת זכויות של הביטוח הלאומי לנפגעי פעולות איבה, מספרי טלפון חשובים - מוקד המועצה, הקו החם של מרכז החוסן וקו של צוותי השירות הפסיכולוגי - אפשרות להשאיר פרטים להצטרפות לצוות המתנדבים, רשימת מרפאות בזמן חירום ומספרי הטלפון שלהן, קישורים לאתר פקע"ר, למטרה, למד"א, למכבי האש ולחברת החשמל.

מרכז החוסן במועצה האזורית **אשכול** מסר במאי 2024 כי במועצה האזורית אשכול ישנו מערך ייחודי להעברת מסרים ממערך חוסן. המערך כולל קבוצה של קב"ט המועצה, דוברת המועצה ומנהלת מרכז החוסן, האמונים על ניסוח המסרים והעברת המידע באופן הבונה חוסן אישי וקהילתי. המידע הועבר לאחר מכן לחברי צח"י האחראיים להעברת המסרים לשאר חברי הקהילה. רכזות צוותי החירום מסרה לצוות הביקורת במאי 2024 כי מלבד האמור לעיל היו הודעות שנוסחו בשיתוף עם דובר צה"ל והאוגדה.

כפי שעולה מהלוח, עיריות אשקלון ושדרות והמועצות האזוריות אשכול וחוף אשקלון העבירו מידע לתושבים באמצעי מידע שונים, לרבות אתר המרשתת העירוני, רשתות חברתיות, הודעות טקסט וקבוצות ווטסאפ. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את השימוש במגוון אמצעים רחב להעברת מידע חשוב ושימושי בזמן מלחמה וכמענה לחיזוק הקשר, השייכות ותחושת הביטחון של התושבים.

עיריית אופקים פרסמה מידע בהתראה קצרה ובמסגרת פלטפורמה (פייסבוק) שאינה בהכרח זמינה לכלל התושבים, כגון אוכלוסיית אזרחים ותיקים, קהילות חרדיות ואוכלוסיות אחרות ללא אוריינטציה או נגישות דיגיטלית, על ההליך ליציאה לריענון, וכן פרסמה מידע באתר העירייה על השירותים לתושבים מפונים, אך לא שלחה מידע יזום לתושבים. ראוי היה בתחילת המלחמה שהעירייה תפעל להגברת הקשר עם תושביה, ובכללם אלו שהתפנו באופן יזום או עצמאי.

ניהול הקשר עם המפונים לצורך מתן מענים

לרשות המקומית אחריות לוודא כי האוכלוסייה שבתחום שיפוטה מקבלת את המענה הנדרש בתחומי החיים השונים, הן באופן ישיר על ידי פעילות של כל גורם רשותי בתחום אחריותו והן באמצעות פנייה למשרדי ממשלה ולגופים אחרים.

בתיק האב נקבע כי ככלל בשעת חירום הרשות המקומית נדרשת לוודא כי האוכלוסייה שבתחום שיפוטה או בגזרתה מקבלת את המענה הנדרש בתחומי החיים השונים, הן באופן ישיר על ידי פעילות שהיא צריכה לבצע בפועל והן על ידי פנייה למשרדי הממשלה, לרשויות ייעודיות ולגופים נוספים כדי לתת את המענה הנדרש לאוכלוסייה. הרשות המקומית נדרשת בשעת חירום בעיקר לשמור על הרציפות התפקודית של השירותים החיוניים.

בתיק האב נקבע שתפקידיו של מכלול אוכלוסייה בשעת חירום הם בין היתר אלו: תיאום עם הגורמים המקצועיים החיצוניים לרשות בכל הקשור למתן שירותים לאוכלוסייה, כגון קופות החולים, משרד הבריאות, משרד הרווחה, משרד העלייה והקליטה, המועצות הדתיות, המוסד לביטוח לאומי; מתן עזרה ראשונה נפשית ומענה טלפוני לנזקקים או תיאום עם ארגונים העוסקים בכך בעת שגרה; ניהול והכוונה מקצועית של צוותי התערבות ייעודיים⁴⁹; מתן שירותי רווחה שוטפים לאוכלוסיות על פי רמות השירות שנקבעו במצב חירום; הפעלת גורמים קהילתיים לתמיכה, להדרכה ולהכוונה של יחידים ושל קהילות

⁴⁹ בשעת חירום הרשות נדרשת לתת מענה ושירותים מידיים לתושבים שנפגעו בעת האירוע. מענה לאירוע ברשות יכול להינתן באמצעות צוותים ייעודיים או באמצעות מרכזים המופעלים או מוקמים בשעת חירום. הצוותים הייעודיים יורכבו מעובדי הרשות שעברו הכשרה מקצועית; המרכזים יופעלו בשעת חירום או יוקמו אד-הוק באירועים גדולים למתן מענה לאוכלוסייה ויורכבו מצוותים ייעודיים.

בנושאי התנהגות ופתרון בעיות הנובעות ממצב החירום; איסוף מידע על מצב האוכלוסייה (כגון המורל, ההתנהגות, חיזוי התנהגות באירועים) באמצעות צוותי ההתערבות הייעודיים; מתן מענה לצורכי התושבים באמצעות מערך המתנדבים ומערכים קהילתיים על בסיס הקונטרס "מערך משאבי קהילה והתנדבות בחירום ברשות המקומית". פינוי תושבי רשות מקומית אחת לתחומה של רשות מקומית אחרת מקים את אחריות הרשות האחרת, היא הרשות הקולטת, לתת מענה לצורכי האוכלוסייה המפונה, כמפורט בהחלטת הממשלה "מלון אורחים" ובנוהלי פס"ח. ואולם, הרשות המקומית המפונה אינה מתפרקת מכל אחריות לתושביה שעה שקמה אחריות הרשות הקולטת כלפיהם, ואף שתיק האב אינו מתייחס באופן פרטני לתפקידיה של הרשות המקומית המפונה בכל הנוגע לטיפול במפונים, היא ממשיכה לשאת באחריות לוודא כי הם מקבלים את המענה הנדרש בתחומי החיים השונים כמפורט בתיק האב בשינויים המחויבים, ובוודאי בתחומי הרווחה והחינוך.

עיריית אשקלון

המכלול לטיפול באוכלוסייה בעיריית אשקלון הקים רק ב-29.10.23, כשבוע לאחר ההחלטה על פינוי התושבים, מרכז שליטה למתן מענים למפונים ולמתפנים מאשקלון ששהו במלונות ברחבי הארץ. במסגרת מרכז השליטה הקים המכלול מערך לתמיכה בתושבים המפונים ברשויות המקומיות שבהן היה ריכוז גבוה של מפונים מאשקלון: אילת, תל אביב-יפו, המועצה האזורית תמר (כולל ערד), אשדוד, הרצליה, נתניה. לכל רשות מקומית מינתה העירייה פרויקטור, עובד סוציאלי ופסיכולוג מהשירות הפסיכולוגי החינוכי של העירייה לטובת מתן מענה מהיר ונגיש לצרכים שעלו מהמפונים וכדי לגבש תמונת מצב (חוזקות ואתגרים שיש לקדם) לגבי המפונים במלונות מהיבטים שונים, שהועברה מדי יום למרכז השליטה. בירושלים ניתן המענה על ידי עיריית ירושלים ומשרד הרווחה. ככל שעלו צרכים מיוחדים, עיריית אשקלון נתנה מענה למפונים במלונות גם דרך הגעה פיזית למלון.

בפגישות שערך משרד מבקר המדינה עם מפונים מאשקלון במלון ברעננה ב-30.10.23 ובמלון בנתניה ב-8.11.23 מסרו המפונים כי לא היה להם קשר עם נציגי עיריית אשקלון. יצוין כי על פי רשימת מיקומם של מפונים מאשקלון במתקני אירוח, שנמסרה לצוות הביקורת, במלון בנתניה היו שתי משפחות מאשקלון ובמלון ברעננה היו חמש משפחות.

הועלה כי העירייה יצרה מנגנון לטובת מתן מענה לצרכים שעלו מהמפונים, שכלל צוות מיוחד שעמד לרשותם בכל אחת מהרשויות המקומיות הקולטות העיקריות, אולם ללא מינוי נציגים מטעמה לכל מתקן אירוח שבו שהו מפונים מהעיר.

יו"ר המכלול לטיפול באוכלוסייה בעיריית אשקלון מסרה לצוות הביקורת בינואר 2024 כי לא ניתן היה למנות נציגות מטעם העירייה בכל מלון עקב העומס שהיה על עובדי העירייה במתן שירותים ומענים בתוך אשקלון, והעירייה התקשתה להקצות כוח אדם שייתן מענים מחוץ לעיר (כאמור, המפונים מאשקלון שהו בכ-100 במתקני אירוח שונים ברחבי הארץ). נקבעו המענים שיינתנו למפונים: מענה לנפגעי חרדה באמצעות נציגים מהשירות הפסיכולוגי החינוכי של העירייה ומרכז חוסן; סיוע בשילוב תלמידים במערכות החינוך שברשויות המקומיות הקולטות או במלונות; פעילויות הפגה במרחבי המלונות; סיוע כספי

באמצעות תווים דיגיטליים; סיוע ותיווך מול מס רכוש; שילוב אוכלוסייה עם צרכים מיוחדים במסגרות הנמצאות בערים הקולטות.

עיריית שדרות

הועלה כי עיריית **שדרות** הקימה ב-14.10.23 חמישה מוקדים למפונים משדרות: אילת, ירושלים, ים המלח, תל אביב-יפו ונתניה (לאזור השרון) ומוקד נוסף לטיפול במפונים השוהים מחוץ לחמשת המוקדים. ראש העירייה מינה מנהל מטעם העירייה לכל מוקד. כל מוקד סיפק למפונים **משדרות** שירותים ומענים בתחומים שונים כגון חינוך, רווחה, חוסן וחינוך בלתי פורמלי⁵⁰ באמצעות צוותים שכללו עובדים סוציאליים, עובדי חינוך וכדומה. המוקדים גם היו אחראיים לתת מענים לתושבים בבעיות פרטניות, כגון שירותי כביסה ותחבורה. כן מסרה העירייה כי מתחילת הפינוי ב**שדרות** ב-10.10.23 מונה רכז מטעמה בכל מלון. חלק מהרכזים היו מקרב עובדי העירייה וחלקם מקרב התושבים המפונים, שביצעו תפקיד זה בהתנדבות. הרכז היה הכתובת של המפונים במלון לכל צורכיהם, והוא העביר בקשות מהם לצוות המוקד. במוקדים קיימו ישיבות צוות יומיות וכן ערכו מפגשים עם תושבים מפונים כדי לטפל בעניינים שוטפים ובבעיות שונות.

בפגישות שערך משרד מבקר המדינה עם מפונים משדרות במלונות ברחבי הארץ הועלה כי ב-30.10.23 במלון ברעננה לא הייתה נציגות מטעם עיריית **שדרות**; ב-15.11.23 במלון בטבריה לא הייתה נציגות מטעם עיריית **שדרות**; ב-23.11.23 במלון בתל אביב-יפו הייתה נציגות של עיריית **שדרות**.

מבקרת עיריית **שדרות** במועד הביקורת, ששימשה בחלק מתקופת הפינוי כמנהלת מוקד המפונים בים המלח, מסרה לצוות הביקורת באפריל 2024 כי באזור ים המלח ארגון חברה אזרחי סייע רבות למפונים **משדרות**. לדוגמה, הארגון הקים "מרכז לוגיסטי" בקניון ים המלח וממנו סופקו למפונים במלונות ים המלח מוצרים בסיסיים שונים כגון מזון וחיתולים לתינוקות, בגדים ומוצרי טואלטיקה שונים; הארגון רכש, הוביל והתקין 144 מכונות ומייבשי כביסה במלונות ים המלח עבור המפונים; הארגון רכש כ-200 מתלי כביסה לחדרים; הארגון עשה לבקשת המוקד הובלות **משדרות** למלונות בים המלח ובין המלונות השונים.

מהאמור עולה כי עיריית שדרות יצרה מנגנון לטובת ניהול הקשר עם תושביה המפונים ולצורך מתן מענים לצרכים שעלו מהמפונים, שכלל צוות מיוחד שעמד לרשותם בכל אחד מחמשת מוקדי הפינוי משדרות. נוסף על כך מינתה העירייה נציגים מטעמה במלונות בהם שהו מפונים מהעיר. עוד עולה כי היו מלונות שבהם לא מינתה העירייה נציג מטעמה לקיום הקשר עם המפונים ולריכוז בקשותיהם לסיוע.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2025 לעניין העיר **שדרות** כי קשר עם כלל האזרחים הוותיקים וכלל אוכלוסיית הרווחה נערך בשוטף על יד מכלול אוכלוסייה. כמו כן, בתקופת

⁵⁰ חוק הרשויות המקומיות (מנהל המחלקה לנוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011, מגדיר את החינוך הבלתי פורמלי כחינוך לילדים ולנערים ברשות חינוך מקומית, מחוץ לשעות הפעילות של מוסד חינוך, הכולל חינוך חברתי, ערכי וקהילתי והמיועד להשגת המטרות האמורות בסעיף 2 לחוק החינוך הממלכתי, התשי"ג-1953.

הפינוי נרשמו כ-9,000 ביקורי בית בקרב תושבי העיר. חלקם ביקורים יזומים לסיוע לאוכלוסיות שמכלול האוכלוסייה ראה צורך בביקורים אלו וחלקם כדי לסייע לתושבים.

עיריית **שדרות** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הצרכים הרבים של כמעט כל תושב בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר מצריכים מערכות מידע מדויקות ומהימנות מטעם המדינה וחבור לרשויות המקומיות הקולטות באופן מיטבי.

מומלץ לעיריית שדרות לתת דעתה לצורך במינוי נציג מטעמה עבור כל מתקן אירוח ששוהים בו מספר רב של מפונים מהעיר. משרד מבקר המדינה מצוין לחיוב את ארגוני החברה האזרחית שהתנדבו ופעלו למתן מענים שנדרשו למפונים במרחבי הפינוי.

המועצה האזורית אשכול

המועצה האזורית **אשכול** מסרה לצוות הביקורת במאי 2024 כי אנשי הקשר של המועצה היו אותם גורמים הממלאים תפקיד זה בעת שגרה: מנהלי האגפים ואיש קשר בקהילה בנושאי חינוך ורווחה. הקשר עם התושבים בקהילות התנהל על בסיס כל יישוב. לכל קהילה במועצה יש נציג - מנהל הקהילה או מזכיר - שעובד עם אגף אסטרטגיה. גם במהלך השהייה במרכז הפינוי פעלו כך. כיומיים לאחר הפינוי הקימה המועצה חמ"לים במרכזי הפינוי עם כל השירותים של המועצה. החמ"ל הגדול ביותר היה באילת, והיתר מוקמו בים המלח, ברמת הנגב ובערבה התיכונה. הקשר מול התושבים במלונות נוהל באמצעות נציגי הקהילה ששהו במלון, ולמועצה עצמה לא היה נציג קבוע בכל מלון, אלא נציג שעובר ממלון למלון. יצוין כי היו מנהלי אגפים ומחלקות של המועצה ששהו במלונות עם המפונים. עוד מסרה המועצה האזורית **אשכול** לצוות הביקורת כי נציגי חברת התיירות שאיתה התקשרה נכחו במלונות שאליהם פונו התושבים, ונציג מטעמם נכח במשך השהייה במלונות כמה שעות מדי יום עד לסיום השהייה הקהילתית במלון. התנאים הללו עוגנו בהסכם עם חברת התיירות⁵¹.

אנשי הקשר מטעם האגף לשירותים חברתיים היו נציגי משרד הרווחה בנקודות הפינוי השונות, בסנכרון עם העובדות הסוציאליות של היישובים במועצה. מנהלת האגף ועובדות האגף התגוררו במרכז הפינוי בים המלח ונתנו מענה למפונים מהמועצה יחד עם מפקחים ממשרד הרווחה, שהיו ממוקמים בכל אחד מחמשת המלונות במשך כל ימות השבוע לאורך כל החודשים הראשונים. בעיר אילת נציגי משרד הרווחה נתנו מענה לתושבים המפונים בשותפות האגף לשירותים חברתיים של אילת. המועצה ציינה כי הקשר שנוצר עם האגף לשירותים חברתיים בעיריית אילת היה יוצא דופן במהותו, מאחר שהוא הפך למעין שלוחה קדמית של האגף ונתן מענה מלא בחלק מהמלונות. כמו כן, בכמה מהמלונות הופעלו עובדים סוציאליים מתנדבים שגויסו על ידי מנהלת האגף וליוו משפחות שכולות.

עוד מסרה המועצה לצוות הביקורת במאי 2024 כי למועצה אנשי קשר עם המפונים בקהילה. בימי שגרה יש לכל קהילה עובד סוציאלי. כמו כן, יש משפחות שמקבלות טיפול שוטף ומוכרות לאגף לשירותים חברתיים. המועצה גם מינתה נציגה שתהיה בקשר עם המפונים בקהילה. עובדי מרכז "חוסן" והרווחה היו

בקשר עם כל משפחה, והצוותים ידעו לאן כל משפחה הגיעה על ידי איסוף מידע. צוותי צח"י הכינו בכל יישוב תמונת מצב שסייעה באיסוף המידע, וגם אגף החינוך הכין תמונת מצב באמצעות הקשר בין המורה לתלמידיו.

מהאמור עולה כי המועצה האזורית אשכול ניהלה את הקשר עם התושבים המפונים, ובכללם המפונים בקהילה, הן באמצעות עובדי המועצה, שאיישו חמ"לים ביעדי הקליטה, והן באמצעות נציגי הקהילות, שהיו אנשי קשר במלונות. המועצה נעזרה בחברת התיירות שעזרה בתקשורה מבעוד מועד ובמשרד הרווחה. כן ראוי לציון שיתוף הפעולה מול עיריית אילת.

ה מועצה האזורית חוף אשקלון

מנהלת אגף הרווחה במועצה האזורית חוף אשקלון, המשמשת גם כמנהלת מכלול אוכלוסייה במועצה, מסרה לצוות הביקורת במאי 2024 כי ביישובי המועצה יש צוותי מידע לציבור ודוברות. המועצה נעזרת בצוותים האמורים ובחברי צח"י באופן כללי לצורך העברת מסרים לתושבים וקבלת פניות מהתושבים. כמו כן, באמצעות נציגי היישובים וחברי הצח"י במלונות המועצה מקבלת עדכון על מצבת המפונים באתרי הקליטה ובנושאים נוספים. נוכחות נציגי היישובים באתרי הקליטה במלחמת חרבות ברזל הייתה בהתאם לסיכום דיון בנושא פינוי תושבים מ-6.9.23, שקבע שיש לקבוע נציג יישובי האחראי לפינוי, צוות חלוץ לכל מלון ואחראי בכל מלון.

המועצה האזורית חוף אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2025 כי בשיתוף של כלל אגפי המועצה, צוותי הצח"י וראשי הקהילות המפונות הצליחה לענות על הצרכים של המפונים. הקשר עם המפונים במוקדי הפינוי היה רציף וזאת בזכות צוותים שגויסו וביקור על בסיס קבוע של ראשי אגפים, הנהלת המועצה, מנכ"ל המועצה וראש המועצה. עוד מסרה המועצה כי הקשר עם הרשויות המקומיות הקולטות היה רציף ומשמעותי לטובת מתן שירות יעיל לתושבים.

מהאמור עולה כי המועצה האזורית חוף אשקלון ניהלה קשר עם התושבים במלונות ועמדה על מצבם, העבירה להם מסרים וקיבלה פניות מהם באמצעות צוותי צח"י בהתאם למנגנון שנקבע מבעוד מועד. עם זאת עלה כי לא נקבע מנגנון דומה לניהול קשר ועמידה לרשות המפונים בקהילה, והמועצה כאמור אף לא ידעה על מיקומם של כלל המפונים בקהילה.

עיריות אשקלון ושדרות מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה כי במהלך מלחמת חרבות ברזל קיימו קשר שוטף עם אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים ובכלל זה אוכלוסיות הוותיקים והרווחה.

מומלץ שעיריות אופקים, אשקלון ושדרות והמועצות האזוריות אשכול וחוף אשקלון, בסיוע משרד הפנים בשיתוף עם רח"ל ומערך הדיגיטל הלאומי, יפעלו לפיתוח מנגנון - כגון הודעה טקסט או טופס מקוון - שיאפשר לרשויות מקומיות להעביר לתושביהן מידע בנושאי חירום וביטחון ולהיות בקשר עם כלל תושביהן גם בעת חירום. כן בכדי לוודא שהם מקבלים מענה לצרכיהם, ובעיקר בכל הנוגע לילדים, קשישים, ואנשים מאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים, שיטנה סבירות גבוה שהיקפן של אוכלוסיות אלה יגדל בעקבות אירוע טראומתי כמתקפת הטרור בשבעה באוקטובר.



בהיעדר הגדרה ברורה של תפקידי הרשות המקומית המפונה, כל רשות פעלה מול תושביה באופן שונה לפי הבנתה: עיריית אשקלון הקימה מרכז שליטה כשבוע לאחר ההחלטה על פינוי התושבים וניהלה קשר עם המפונים בשבע רשויות מקומיות קולטות מרכזיות, אך ללא אנשי קשר בכל מתקני האירוח. עיריית שדרות והמועצות האזוריות אשכול וחוף אשקלון ניהלו קשר רציף ומסודר עם המפונים במתקני האירוח, אך עיריות אשקלון ושדרות והמועצה האזורית חוף אשקלון לא ניהלו קשר מסודר עם המפונים בקהילה, ונראה כי הדבר נבע בין היתר מפיזורם הרחב של המפונים.

עובדי המועצה האזורית אשכול ונציגי הקהילות קיימו את הקשר עם התושבים המפונים במתקני האירוח ובקהילה כאחד, וזאת אף שעובדיה היו גם הם בין המפונים.

על עיריות אשקלון ושדרות והמועצה האזורית חוף אשקלון לקבוע מנגנון שיאפשר להן לנהל קשר שוטף עם כלל תושביהן המפונים, לרבות אלה המתפנים בקהילה או עצמאית.

הממצאים מלמדים על הפגיעה ביכולת של רשויות מקומיות מפונות לעמוד לרשות תושביהן ולתת להם עוגן ותחושת ביטחון שעה שהם תחת איום ביטחוני ונאלצים עקב כך להפסיק את שגרת חייהם המוכרת ולהתמודד עם מציאות חדשה שאינה קלה. זאת בהיעדר נהלים מנחים לרשויות המפונות לגבי כל שלבי הפינוי ותפקידן בטיפול במפונים באתרי הקליטה וכן בהיעדר גורם מתכלל אחד מטעם השלטון המרכזי השולט ומנהל את הטיפול באוכלוסייה המפונה שיפעל לאיגום המידע, להנגשת השירותים למפונים וכן לגיבוי, לתגבור ולסיוע לרשויות המקומיות. לפיכך, בתנאים של היקפי הפיזור הנרחבים של המפונים בהיקף של עשרות מתקני אירוח נאלצו הרשויות המקומיות להתמודד כמעט לבדן (הרשויות המפונות לצד הרשויות הקולטות) עם מתן השירות והמענה למפונים, חלקן רשויות שספגו פגיעה קשה במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר.

מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה ממרץ 2025 כי היעדר גורם מתכלל אחד של תהליך הפינוי והקליטה הביא להיעדר שליטה ובלבול בקרב הרשויות. בחלק מהמקרים זה הוביל לתת-פינוי, ובמקרים אחרים לפינוי תושבים שלא היו זכאים לפינוי. פינוי התושבים נעשה ללא חשיבה על המענים שיש לספק להם: איגום הקהילות ביחד, מענים חינוכיים ומענים תומכים, וכפועל יוצא נגרם ניצול לא יעיל ובזבזני של המשאבים, שלא שירת את התושבים ויצר להם ולרשויות המפונות והקולטות סרבול וקושי מיותרים. עוד מסרו כי מרכיב מרכזי בפינוי מסודר ונכון ובקליטת תושבים מפונים הוא תשתית של מידע מפורט ומלא ככל הניתן בנוגע לאוכלוסיות המפונות.

סיכום

פינוי של עשרות אלפי תושבים בעת מלחמה הוא הליך מורכב, שמטרתו העיקרית היא הצלת נפשות. לפינוי תושבים השפעות ארוכות טווח על חייהם, בדורשו התמודדות נפשית עם אירוע הפינוי ועקב ההפסקה הפתאומית בשגרת החיים, הכרוכה בצורך להסתגל למציאות חדשה ולבנות שגרה חדשה למוחרת הפינוי.

פינוי התושבים מיישובי קו העימות הדרומי נעשה בהשפעת האסון והטראומה הכבדים של מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. פינוי הרשויות המקומיות שנבדקו כלל מנעד של מאפיינים: מפינוי תוך כדי חשש ממחבלים ואף פינוי שהתרחש במהלך קרב, תוך הימצאות גופות תושבים בשטח וחשש מנוכחות של מחבלים בתחומי היישובים המפונים, כבמועצה האזורית אשכול והעיר שדרות, ועד פינוי לצורכי ריענון, כדוגמת חלק מתושבי אופקים ואשקלון וחלק מיישובי המועצה האזורית חוף אשקלון. העיר שדרות פונתה תחילה לריענון זמני בן 15 ימים, ואולם הפינוי התארך לכדי חודשים אחדים.

בהיעדר הגדרה ברורה של תפקידי הרשות המקומית המפונה, כל רשות פעלה מול תושביה לפי יכולתה והבנתה. הממצאים מלמדים על הפגיעה ביכולת של רשויות מקומיות מפונות לעמוד לרשות תושביהן ולתת להם עוגן ותחושת ביטחון שעה שהם נתונים לאיום ביטחוני ונאלצים עקב כך להפסיק את שגרת חייהם המוכרת ולהתמודד עם מציאות חדשה שאינה קלה. זאת בהיעדר נהלים מנחים לרשויות המפונות לגבי כל שלבי הפינוי ותפקידם בטיפול במפונים באתרי הקליטה, וכן בהיעדר גורם מתכלל של הליכי הקליטה מטעם השלטון המרכזי שיפעל לאיגום המידע, להנגשת השירותים למפונים, לגיבוי ולתגבור של הרשויות המקומיות ולסיוע להן. לכן הרשויות המקומיות נאלצו להתמודד במידה רבה לבדן (הרשויות המפונות לצד הרשויות הקולטות) עם מתן השירות והמענה למפונים, חלקן רשויות שגם בעת שגרה משאביהן אינם מרובים וספגו פגיעה קשה במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. מהממצאים עולה כי תושבי הערים אשקלון ושדרות והמועצות האזוריות אשכול וחוף אשקלון פונו למתקני אירוח רבים בכל חלקי הארץ, והדבר השליך על יכולתן של הרשויות ליצור עימם קשר, לעמוד על מצבם באופן שוטף ולוודא כי הם מקבלים את המענה הנדרש כדי לקיים שגרת חיים ככל האפשר.

הועלו ליקויים בהליכי פינוי תושבים לריענון: בהליך הפינוי של תושבי אופקים שנוהל על ידי העירייה והמתנ"ס העירוני התגלו ליקויים רבים, החל באופן הפרסום דרך קביעת הקריטריונים לזכאות ובחינת העמידה בהם של כל אחד מהנרשמים ועד היעדר תיעוד התהליך להבטחת השקיפות ולקיום הליכי בקרה על ניהולו. נמצא שרשימת הקריטריונים לריענון של המועצה האזורית חוף אשקלון נערכה בעל פה בלבד, ולכן למועצה אין אסמכתאות לא לקריטריונים אלו ולא לבחינה באיזו מידה עמדו בהם התושבים. גם פניות התושבים למוקד המועצה שבהן ביקשו לצאת לריענון לא תועדו.

אשר לניהול הליך הפינוי נמצא כי פרט לתושבי כמה מהיישובים שבתחום המועצה האזורית אשכול שפנו תחת אש (פינוי דחק) בשבעה באוקטובר ובשתי היממות שלאחר מכן, הפינוי בוצע על ידי הרשויות המקומיות בכוחות עצמן. השיבוץ למתקני אירוח נעשה שלא לפי תוכנית מוסדרת, אלא על פי זמינות

(למשל באשקלון); יעדי הקליטה לא נקבעו בהחלטות הממשלה ובהוראות הפינני של משרד הביטחון; עקרון השמירה על הקהילות לא נשמר.

מהממצאים עולה כי לא הייתה מערכת אחודה לניהול נתוני המפונים, והרשויות המקומיות התקשו לשמור על הקשר עם התושבים: עיריית אשקלון לא עדכנה את נתוני תושביה באופן שוטף, והנתונים שהיו בידי עיריית שדרות לא היו מעודכנים ומדויקים. בידי העיריית אשקלון ושדרות והמועצה האזורית חוף אשקלון לא היה מידע על מפונים בקהילה ומתפנים עצמאית, והן לא קיימו עימם קשר מסודר. תצוין לחיוב המועצה האזורית אשכול, שאספה מידע על כלל תושביה, ובכלל זה המפונים בקהילה והמתפנים עצמאית, ועשתה מאמצים לשמור עימם על קשר. הרשויות המקומיות המפונות גם התקשו במתן מענה לפניות תושביהן, בעיקר בימים הראשונים למלחמה. למשל, מספר הפניות הרב של תושבים מאשקלון בבקשה לצאת להתרענונות גרמה לקריסת המוקד העירוני.

על רח"ל לפעול בשיתוף משרד הפנים ובתיאום עם הרשויות המקומיות, משרד התיירות וצה"ל לגיבוש תוכניות סדורות לשיבוץ מפונים במתקני אירוח בהתבסס על הליך הפקת לקחים ממלחמת חרבות ברזל, תוך בחינת חלופות שונות ליעדי הקליטה, ולהביאן לאישור הממשלה. בבחינת החלופות יש להביא בחשבון את השמירה על שגרת חיים ועל הקהילות בתקופת פינוי ממושכת.

בשל החשיבות הרבה שלרשויות המקומיות יהיה מידע מרוכז בדבר מצב תושביהן בשעת חירום, ובעיקר על הילדים, הקשישים, מטופלי הרווחה ובעלי הצרכים המיוחדים האחרים, על כל הרשויות המקומיות המפונות לטייב את מנגנוני ניהול הקשר עם תושביהן ולדאוג להם, הן לאלה שיפנו למתקני אירוח ולקהילה והן לאלה שישארו בביתם או ישובו אליו זמן קצר לאחר הפינוי, ולפעול למניעת מצבי סיכון ומצוקה בקרבם.