

פרק ו'

גינני אוכלוסייה
ארשויות מקומיות בצגון האור
והקשר עם התושבים האמונים

גופן הכותרת מעוצב בכתב ידו של רס"ל במיל' **יעקב עוזרי** ז"ל, אשר נפל בנובמבר 2023. יעקב גדל בכפר שמאי. הוא היה אומן, מקעקע וצייר. יעקב שירת במילואים בחיל השריון ונהרג בעת שירותו. בתו הבכורה נולדה כשלושה חודשים לאחר נפלו.

פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

במהלך אוקטובר 2023 קיבלה הממשלה שורת החלטות בנוגע לפינוי אוכלוסייה, ובהן החלטה 975 מ-18.10.23 לגבי יישובי הצפון הממוקמים בטווח של 0 - 5 ק"מ מהגבול (להלן - החלטת הממשלה 975). חלק מההחלטות אישרו בדיעבד את הפינוי, שבוצע לפי החלטת מערכת הביטחון נוכח הדחיפות ששררה (ראו לעיל פירוט בקובץ דוחות זה בפרק "מהלך האירועים, הנורמות והגופים המבוקרים")¹.

בהחלטת הממשלה 975 הוחלט בין היתר, לפנות את האוכלוסייה המתגוררת במרחק של עד 2 ק"מ מגבול לבנון (להלן - גבול לבנון או גבול הצפון). ההחלטה מתייחסת לפינוי של אוכלוסייה מ-28 יישובים, בהתאם לתוכנית צה"ל "מרחק בטוח" (להלן - הפנוי הראשון). כן קבעה ההחלטה כי תפונה גם האוכלוסייה הנמצאת בטווח של 2 - 5 ק"מ מגבול לבנון מ-23 יישובים נוספים, ובכללם העיר **קריית שמונה**, זאת בהתאם לעקרונות תוכנית "מרחק בטוח" ולהערכת מצב מבצעית של צה"ל. בהחלטה הוסמך שר הביטחון, בתיאום עם ראש הממשלה, להורות על עיתוי הפעלת תוכנית הפינוי, על פי שיקולים מבצעיים. בהמשך לכך הורה שר הביטחון ב-20.10.23 על פינוי **קריית שמונה** וב-22.10.23 - על פינוי 14 יישובים מתוך ה-23 הנמצאים בטווח של 2 - 3 ק"מ מהגבול (להלן - הפינוי השני).

הואיל והמועצות האזוריות שהחלטה 975 חלה עליהן כוללות הן יישובים המצויים בטווח של 0 - 3 ק"מ מהגבול והן יישובים המצויים מעבר לטווח זה, בכל מועצה אזורית התפנו רק חלק מיישוביה, ויש מועצות אזוריות שחלק מהיישובים שבהן התפנו בפינוי הראשון וחלק נוסף בפינוי השני. תושבים שחלה לגביהם החלטת ממשלה על פינוי יישוב מגוריהם נקלטו חלקם במתקני אירוח² (מלונות, אכסניות ודירות אירוח) במימון המדינה (מפונים במתקני אירוח), והאחרים עברו להתגורר אצל קרובי משפחה, שכרו דירה או מצאו פתרון אחר (להלן - מפונים בקהילה). כאמור, נוסף על המפונים שנדרשו להתפנות מביתם בעקבות החלטות הממשלה, השתכנו ברשויות הקולטות גם תושבי רשויות מקומיות מאזור הדרום או הצפון שלא נכללו בהחלטות הממשלה לפינוי, אולם בשל קרבת הרשויות לחזית הלחימה הם התפנו מביתם ביוזמתם ובאופן עצמאי למקום שבחרו, ולא ניתנה להם הנחיה כזאת מטעם הגורמים המוסמכים (להלן גם - מתפנים עצמאית). תושבים אלו לא היו זכאים למימון שהותם במתקני אירוח וגם לא למענק אכלוס. עם זאת, הרשויות הקולטות סיפקו גם להם שירותים שונים.

המפונים מהיישובים שבגבול הצפון (כ-57,000 תושבים) שהו על בסיס משפחתי במספר גדול של מתקני אירוח ברחבי הארץ או בדיוור בקהילה, ובמועד סיום הביקורת אוגוסט 2024 לא נקבע תאריך צפוי לסיום

¹ ראו גם: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **תוכנית לפינוי אוכלוסייה - חלק ב': מפרוץ מלחמת "חרבות ברזל"** (12.11.23).

² על פי הסכמים שונים שחתמה מדינת ישראל, בהגדרה זו נכללים מלונות, מתקני אירוח כפרי (צימרים), דירות אירוח לטווח קצר וכן "מתקן אכסון אחוד", שהוא מתקן אכסון שאינו מתקן אכסון מלונאי וכולל לפחות 11 יחידות אירוח המרוכזות במבנה או במספר מבנים סמוכים או באזור גיאוגרפי תחום, הנסמכים על שטחים ציבוריים אחודים. המתקן הוא בבעלות גורם אחד, שפעילות האירוח בו מנוהלת על ידי גוף ניהולי אחד, ומיועד לספק לציבור אורחים בלתי מסוים ומתחלף שירותי לינה, יחד עם שירותים נלווים או בלעדיהם, בתמורה, ולפרקי זמן קצובים, - לרבות אכסניות נוער, מעונות סטודנטים, מדרשות, ישיבות, אולפנות, דירות בקיבוצים, חאנים ובתי ספר שדה.

אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

הפינוי. במשך תקופה של למעלה משנה המפונים היו מצויים בתנאים של אי-ודאות גבוהה לגבי עתידם עקב המצב הביטחוני והאפשרות להידרדרות למלחמה רחבה בצפון. בספטמבר 2024 חלה הסלמה, והמלחמה והירי התרחבו ליישובים נוספים בצפון הארץ ובמרכזה, ובהם יישובים שאליהם פונו תושבי גבול הצפון. למצב זה היו השלכות קשות על מצבם הרגשי, הכלכלי, החינוכי והמשפחתי.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2023 עד יולי 2024 בדק משרד מבקר המדינה את הליך הפינוי והקליטה של המפונים בצפון הארץ. הביקורת נעשתה בין היתר בשמונה רשויות מקומיות מפונות בצפון שפנו על פי החלטות ממשלה: עיריית קריית שמונה, המועצות המקומיות מטולה ושלומי, המועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל (להלן הרשויות המקומיות בצפון שנבדקו) פרק זה עוסק בפינוי האוכלוסייה משמונה הרשויות המקומיות האמורות והקשר שלהן עם התושבים המפונים. בדיקות השלמה נעשו ברשות החירום הלאומית (רח"ל) שבמשרד הביטחון, בפיקוד העורף (פקע"ר), במשרד הפנים, במשרד החינוך ובמשרד התיירות.

פינוי תושבים מיישובים בגבול הצפון במהלך מלחמת חרבות ברזל

בלוח שלהלן נתונים אודות מספר המפונים במתקני אירוח ובקהילה, מהרשויות המקומיות בצפון שנבדקו.

לוח 11: מספרי המפונים - במתקני אירוח ובקהילה - מהרשויות המקומיות בצפון שנבדקו

מספר התושבים המפונים באפריל 2024		מספר התושבים המפונים בדצמבר 2023		מספר התושבים המפונים (אוקטובר - נובמבר 2023)		מספר התושבים הכולל ביישובים שבתוכנית הפינוי "מרחק בטוח" הצה"לית* (מספר התושבים המפונים לפי התוכנית [75% מהתושבים])	הרשות המקומית
בקהילה	במתקני אירוח	בקהילה	במתקני אירוח	בקהילה	במתקני אירוח		
19,344		23,717		23,267		לא כלולה בתוכנית	עיריית קריית שמונה
9,306	10,083	11,748	11,969	11,053	12,214		
2,282		2,282		2,282		1,615 (1,211)	המועצה המקומית מטולה
-	-	-	-	-	-		
7,200		7,500		7,500		6,502 (4,884)	המועצה המקומית שלומי
4,700	2,500	2,500	5,000	2,500	5,000		

אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

מספר התושבים המפונים באפריל 2024		מספר התושבים המפונים בדצמבר 2023		מספר התושבים המפונים (אוקטובר - נובמבר 2023)		מספר התושבים הכולל ביישובים שבתוכנית הפינוי "מרחק בטוח" הצה"לית* (מספר התושבים המפונים לפי התוכנית [75% מהתושבים])	הרשות המקומית
בקהילה	במתקני אירוח	בקהילה	במתקני אירוח	בקהילה	במתקני אירוח		
8,682		8,585		8,710		7,859 (5,897)	המועצה האזורית הגליל העליון
6,271	2,411	5,004	3,581	4,241	4,469		
3,700		3,700		3,700		3,369 (2,527)	המועצה האזורית מבואות החרמון
2,600	1,100	1,900	1,800	1,900	1,800		
1,402		3,011		3,912		7,199 (5,400)	המועצה האזורית מטה אשר
36	1,366	39	2,972	588	3,324		
4,565		4,803		5,178		4,018 (3,015)	המועצה האזורית מעלה יוסף
1,999	2,566	2,356	2,447	2,783	2,395		
1,037		1,014		1,002		953 (715) שני היישובים אביבים ודובב בלבד	המועצה האזורית מרום הגליל
490	547	300	714	100	902		

על פי נתוני הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* מסמך רשות פס"ח - מחוז צפון, "תכנית 'מרחק בטוח'" (יולי 2022).

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

בתחומי המועצות האזוריות שנבדקו קיימים יישובים שלא נכללו בהחלטות הממשלה על פינוי ושיבה זמן ההתרעה להתגוננות מירי טילים קצר, ולחלקם אין פתרונות מיגון לכלל התושבים. ביישובים אלו חלק מהתושבים בחרו להתפנות על דעת עצמם או לפי המלצת ראשי הרשויות ולשהות במתקני אירוח, בדירות שכורות או אצל מכרים ובני משפחה.

לוח 21: פינוי מיישובים בצפון, בהמלצת ראשי הרשויות המקומית (שלא במימון המדינה) ומתפנים עצמאית

מקור המימון של הפינוי העצמאי	מספר התושבים שהתפנו עצמאית (על פי נתוני הרשויות המקומיות)	האוכלוסייה שהתפנתה	היישובים שמהם פונו או התפנו תושבים באופן עצמאי	הרשות המקומית
מימון עצמי	10,000	תושבים התפנו באופן עצמאי החל ב-7.10.23 ועד למועד הפינוי השני	כל תושבי העיר	עיריית קריית שמונה
מימון עצמי	אין נתון מספרי	תושבים התפנו באופן עצמאי בעידוד המועצה החל ב-8.10.23 ועד למועד הפינוי הראשון	כל תושבי המועצה	המועצה המקומית מטולה
מימון עצמי	אין נתון מספרי	תושבים התפנו באופן עצמאי החל ב-8.10.23 ועד למועד הפינוי ראשון	כל תושבי המועצה	המועצה המקומית שלומי
מימון עצמי או של המועצה	5,426	תושבים התפנו באופן עצמאי בעידוד המועצה החל ב-8.10.23 ועד למועד הפינוי ראשון	ברעם, דפנה, יפתח, יראון, כפר גלעדי, מלכיה, מנרה, מעיין ברוך, משגב עם	המועצה האזורית הגליל העליון
	3,284	תושבים התפנו באופן עצמאי בעידוד המועצה החל ב-8.10.23 ועד למועד הפינוי הראשון	דן, הגושרים, סאסא, צבעון, שניר	

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

מקור המימון של הפינוי העצמאי	מספר התושבים שהתפנו עצמאית (על פי נתוני הרשויות המקומיות)	האוכלוסייה שהתפנתה	היישובים שמהם פונו או התפנו תושבים באופן עצמאי	הרשות המקומית
	5,700	תושבים התפנו באופן עצמאי ללא זכאות על פי החלטות ממשלה	גונן, איילת השחר, גדות, חולתה, כפר בלום, כפר הנשיא, כפר סאלד, להבות הבשן, מחניים, נאות מרדכי, עמיד, עמיר, קדרים, שדה נחמיה, שמיר	המועצה האזורית הגליל העליון (המשך)
נשכרו 150 חדרים על ידי המועצה במימון המועצה באמצעות גיוס משאבים.	אין נתון מספרי	תושבים התפנו באופן עצמאי בעידוד המועצה החל ב-14.10.23 ועד למועד הפינוי הראשון	דישון, כפר יובל, מרגליות	המועצה האזורית מנבואות החרמון
		תושבים התפנו באופן עצמאי בעידוד המועצה החל ב-14.10.23 ועד למועד הפינוי השני	בית הלל, רמות נפתלי, שאר ישוב	
במימון המועצה	אין נתון מספרי	אוכלוסייה עם צרכים מיוחדים	יישובים אחרים בתחום המועצה	
מימון עצמי	אין נתון מספרי	תושבים התפנו באופן עצמאי בעידוד המועצה החל ב-8.10.23 ועד למועד הפינוי הראשון	אדמית, בצת, חניתה, עראמשה, ראש הנקרה	המועצה האזורית מטה אשר
		תושבים התפנו באופן עצמאי בעידוד המועצה החל ב-8.10.23 ועד למועד הפינוי השני	אילון, לימן	

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

מקור המימון של הפינוי העצמאי	מספר התושבים שהתפנו עצמאית (על פי נתוני הרשויות המקומיות)	האוכלוסייה שהתפנתה	היישובים שמהם פונו או התפנו תושבים באופן עצמאי	הרשות המקומית
תרומה בתשלום ישיר למלון	200	תושבים התפנו באופן עצמאי בעידוד המועצה החל ב-18.10.23 ועד להחלטה על הפינוי השני	מצובה	המועצה האזורית מטה אשר (המשך)
	אין מידע על תושבים שהתפנו באופן עצמאי	נכללו בהחלטת הפינוי הראשון	זרעית, שתולה, מתת, נטועה, יערה, שומרה	המועצה האזורית מעלה יוסף
		נכללו בהחלטת הפינוי השני	אבן מנחם, גורן, גורנות הגליל	
תרומות עד סוף פברואר	297	מתפנים עצמאית	עבדון, אבירים, מנות, אלקוש	
	אין מידע על תושבים שהתפנו באופן עצמאי	נכללו בהחלטת הפינוי הראשון	אביבים, דובב	המועצה האזורית מרום הגליל
מימון עצמי	ידוע למועצה על 27 משפחות	למועצה ידוע על משפחות שהתפנו באופן עצמאי לקרובי משפחה	חלק מתושבי יישובים נוספים בתחום המועצה שלא התקבלה לגביהם החלטה	

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

עיריית קריית שמונה

העיר **קריית שמונה** פונתה בפינוי השני. העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי מתחילת ההתקפה בדרום ב-7.10.23 ועד 12.10.23 כ-10,000 תושבים החליטו לצאת מקריית שמונה ולהתפנות עצמאית. איסוף המידע על המתפנים עצמאית התבצע באמצעות שיח יזום מול התושבים באמצעות מערך המידע שמופעל על ידי מכלול הרבעים³ וקבוצות הווסטאפ הקיימות בשגרה בכל רובע בעיר. כמו כן, ב-10.10.23 בוצע פינוי של חולים עם צרכים מיוחדים בשיתוף משרד הבריאות.

המועצה המקומית מטולה

המועצה המקומית **מטולה** פונתה בפינוי הראשון. המועצה מסרה בפגישת עובדי משרד מבקר המדינה עם ראש המועצה ב-10.1.24 כי עד אותו המועד המועצה פעלה במתכונת חירום וראש המועצה המליץ לתושביה לעזוב מרצון; אותרו משפחות מארחות ואותרו חדרים במתקני אירוח. למועצה לא היו נתונים על היקף התושבים שהתפנו באופן עצמאי.

המועצה המקומית שלומי

המועצה המקומית **שלומי** פונתה בפינוי הראשון. טרם ההודעה על הפינוי התפנו כ-4,000 תושבים לקהילה ולקרובי משפחה, חלקם ללא יידוע המועצה על יעדי הפינוי. החל ב-16.10.23 המועצה העמידה הסעות לאוכלוסיות מיוחדות ולמי שלא הצליח להתפנות באופן עצמאי. כמו כן, עוד קודם לפינוי הרשמי בוצע פינוי מאורגן של בית החולים הגריאטרי שבתחומי המועצה.

המועצה האזורית הגליל העליון

תשעה יישובים במועצה האזורית **הגליל העליון** שבטווח של 0 - 2 ק"מ מהגבול (דפנה, מעיין ברוך, כפר גלעדי, משגב עם, מנרה, יפתח, מלכיה, יראון וברעם - 5,426 תושבים) פונו בפינוי הראשון; חמישה יישובים נוספים שנמצאים במרחק של עד 3 ק"מ מהגבול (שניר, דן, הגושרים, סאסא וצבעון - 3,284 תושבים) פונו בפינוי השני. המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024 כי ב-8.10.23, עוד טרם הפינוי הראשון, ראש המועצה המליץ לתושבים ביישובים בטווח 0 - 4 ק"מ מהגבול להתפנות באופן עצמאי, ואכן תושבים רבים בחרו לקבל את ההמלצה ולנהוג על פיה. המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי המדינה לא מימנה את השהייה במתקני אירוח עבור תושבי הקיבוצים שהתפנו טרם מועד הפינוי הראשון או השני - למתפנים מתשעת היישובים בין התאריכים 8.10.23 - 15.10.23 ולמתפנים מחמשת היישובים הנותרים - בין התאריכים 8.10.23 - 21.10.23.

לדוגמה, המועצה שילמה מקופתה למלון פרטי סכום של 280,000 ש"ח עבור שהיית תושבי קיבוץ יפתח וסכום של 164,000 ש"ח למלון פרטי אחר עבור שהיית תושבי קיבוץ דן.

³ העיר קריית שמונה מחולקת לרבעים מינהליים, המכילות כל אחת שכונות אחדות.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

נוסף על כך, ראש המועצה המליץ גם לתושבי היישובים הנמצאים יותר מ-5 ק"מ מהגבול (איילת השחר, גונן, גדות, חולתה, כפר בלום, כפר הנשיא, כפר סאלד, להבות הבשן, מחניים, נאות מרדכי, עמיד, עמיר, קדרים, שדה נחמיה, שמיר) להתפנות עצמאית, ומתוכם התפנו כ-5,700 תושבים.

ב-14.11.23 פנו נציגי היישובים גונן, כפר בלום, כפר סאלד, עמיר ושמיר ותושבים ביישובים שדה נחמיה ולהבות הבשן אל שר האוצר בטענה כי ההחלטה על פינוי חלקי של יישובי המועצה האזורית הגליל העליון "הפקירה את גורלם של תושבי שמונת היישובים שלא פונו", ועוד טענו כי "ההחלטה היא בסתירה מוחלטת להנחיות שניתנו על ידי המועצה האזורית, בהנחיית הצבא, יום לאחר הטבח בדרום, להתפנות מהאזור מיידית". לאחר שהתברר כי יישובים אלו אינם נכללים ביישובים המפונים בהחלטות הממשלה, והיות שהמדינה לא מימנה את עלויות הפינוי, החלו מרבית התושבים לחזור לקיבוצים.

ב-18.11.23 פנה שר הביטחון אל שר האוצר⁴ וביקש בין היתר שיפוי חלקי לרשויות שלא נכללו בהחלטות הממשלה על פינוי יישובים, והדגיש כי השיפוי אינו מיועד לשנות את סטטוס היישובים והגדרתם אלא כמענה נקודתי ומתוחם לתקופה שבין 7.10.23 ל-22.11.23 לאור "המצאות הביטחוניות החריגה ותחושת האיום ששררה באותם תנאי פתיחה של המערכה".

בינואר 2024 הגישו היישובים גונן, כפר בלום, כפר סאלד, עמיר ושמיר ותושבים ביישובים שדה נחמיה ולהבות הבשן, (עם יישובים אחרים המרוחקים יותר מ-3 ק"מ מהגבול, או תושביהם) עתירה⁵ למתן צו על תנאי, ולפיו על המדינה לנמק בין היתר מדוע לא הוכללו יישוביהם בתוכנית הפינוי, או לחלופין, שייקבע הסדר סיוע רטרואקטיבי לתושבים שהתפנו עצמאית.

הועלה כי במועד כתיבת הדוח, דצמבר 2025, טרם התקבלה החלטה בעתירה, ונושא מימון הוצאות התושבים טרם בא על פתרונו⁶.

המועצה האזורית מבואות החרמון

שלושה יישובים במועצה האזורית מבואות החרמון שבטווח של 0 - 2 ק"מ מהגבול (דישון, כפר יובל ומרגליות) פונו בפינוי הראשון, ושלושה יישובים בטווח 2 - 3 ק"מ מהגבול (בית הלל, רמות נפתלי ושאר ישוב) פונו בפינוי השני. ב-14.10.23, עוד קודם הפינוי הראשון, ראש המועצה המליץ לתושבים להתפנות והמועצה יזמה ושכרה 150 חדרים במלון פרטי באזור הכינרת. זאת במימון המועצה ובאמצעות גיוס משאבים מגורמים פרטיים.

האחראית לפינוי במועצה מסרה בדצמבר 2023 שהמועצה פינתה אוכלוסייה עם צרכים מיוחדים גם מיישובים שלא נכללו בפינוי הראשון או השני.

⁴ נספח י' בבג"ץ 9/24 ועד מקומי עבדון נ' ממשלת ישראל.

⁵ בג"ץ 9/24 ועד מקומי עבדון נ' ממשלת ישראל.

⁶ בהחלטתו מיולי 2025 הציע בג"ץ למדינה טרם כתיבת פסק הדין, "לשקול להחליט על זכאות העותרים לימענק חזרה שניתן למפונים, בשינויים המחוייבים מכך שהעותרים אינם מפונים שהתפנו מבתיים בהתאם להחלטות הממשלה. על פני הדברים, לכאורה, יש הצדקה למתן מענק שכזה לעותרים". לאחר שהמועד להגשת עמדת המדינה בעניין נדחה כמה פעמים לבקשתה, הוא נקבע ליום 23.11.25 ומועד תגובת העותרים נקבע ליום 15.12.25.

המועצה האזורית מטה אשר

חמישה יישובים במועצה האזורית **מטה אשר** שבטווח 0 - 2 ק"מ מהגבול (אדמית, בצת, חניתה, עראמשה וראש הנקרה) פונו בפינוי הראשון, ושלושה נוספים במרחק 2 - 3 ק"מ מהגבול (אילון, לימן ומצובה) פונו בפינוי השני. ב-8.10.23, יום לאחר תחילת ההתקפה בדרום, פנה ראש המועצה אל התושבים באמצעות ראשי הוועדים המקומיים של שמונה היישובים והמליץ להם להתפנות מרצון, ואכן רובם התפנו עצמאית.

המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 לגבי 200 מתושבי היישוב מצובה שלא נכללו בפינוי הראשון אלא רק בפינוי השני, כי גורם שאינו ממשלתי מימן את שהותם במלון בתשלום ישיר בגין שלושה ימים (18.10.23 - 21.10.23).

המועצה האזורית מעלה יוסף

שישה יישובים במועצה האזורית **מעלה יוסף** שבטווח של 0 - 2 ק"מ מהגבול (זרעית, יערה, נטועה, שומרה, שתולה ומתת) פונו בפינוי הראשון, ושלושה יישובים בטווח 2 - 3 ק"מ מהגבול (אבן מנחם, גורן וגורנות הגליל) פונו בפינוי השני.

ארבעה יישובים במועצה (אבירים, אלקוש, מנות ועבדון), הרחוקים יותר מ-3 ק"מ מהגבול, לא נכללו בפינויים אלה ותושביהם לא היו זכאים למימון שהייה מחוץ לבית. המועצה הצליחה לגייס תרומות למימון שהייתם במתקני אירוח עד סוף חודש פברואר 2024, וכן השתמשה בתקציבים ממפעל הפיס וקק"ל לצורך כך.

המועצה האזורית מרום הגליל

שני יישובים במועצה האזורית **מרום הגליל** שבטווח של 0 - 2 ק"מ מהגבול (אביבים ודובב) פונו בפינוי הראשון. שלושת היישובים האחרים (כרם בן זמרה, עלמה וריחאנייה) לא פונו.

המועצה לא המליצה לתושביה להתפנות באופן עצמאי. 27 משפחות מיישובים שלא פונו התפנו עצמאית. למועצה לא היה מידע על היקף הפינוי העצמאי מהיישובים שפונו קודם מועד הפינוי.

מהאמור לעיל עולה כי ראש המועצה המקומית מטולה וראשי המועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון ומטה אשר, המליצו לתושבי היישובים הקרובים לגבול לפנות את היישובים כבר ב-8.10.23, עוד בטרם התקבלה הוראת שר הביטחון לפנותם. תושבים ביישובים נוספים, ובכלל זאת בעיר קריית שמונה, התפנו עצמאית על דעתם. יוצא כי במהלך הימים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל התפנו מבתיהם תושבים רבים מהיישובים שבגבול הצפון באופן עצמאי.

לגבי מרבית היישובים שהתפנו עצמאית מיד אחרי השבעה לאוקטובר, התקבלו בהמשך הוראות פינוי על ידי שר הביטחון, ואלה אושרו, הראשונה בדיעבד, בהחלטת הממשלה מ-18.10.23. ההוראה

הראשונה ניתנה ב-16.10.23 לגבי היישובים שבמרחק 0 - 2 ק"מ מהגבול: שלוש מועצות מקומיות⁷ ו-25 יישובים בתחומי מועצות אזוריות⁸. ב-20.10.23 ניתנה הוראה לפינוי קריית שמונה, וב-22.10.23 ניתנה הוראה לפינוי 14 יישובים הנמצאים במרחק של עד 3 ק"מ מהגבול.

החלטת הממשלה 975 אישרה פינוי יישובים שבמרחק של עד 5 ק"מ מהגבול, ובכפוף להוראת שר הביטחון לגבי היישובים שבמרחק 2 - 5 ק"מ מהגבול. בסופו של דבר, הוראת שר הביטחון ניתנה לגבי יישובים במרחק של 2 - 3 ק"מ מהגבול, וכך הפינוי לא כלל את התושבים של 15 יישובים בתחומי המועצה האזורית הגליל העליון, שמתוכם התפנו עצמאית בהמלצת ראש המועצה כ-5,700 תושבים; שני יישובים בתחומי המועצה האזורית מעלה יוסף (כ-300 תושבים), שהתפנו עצמאית במימון תרומות עד יוני 2024. המועצה האזורית מבואות החרמון פינתה תושבים עם צרכים מיוחדים מיישובים בתחומה שלא פונו. כמו כן, התפנו באופן עצמאי תושבים נוספים מהרשויות המקומיות שנבדקו.

שהיית המתפנים עצמאית מחוץ לביתם מומנה על ידי המועצות האזוריות, המתפנים עצמם ובאמצעות תרומות. התקציבים הניכרים שהשקיעה המדינה ביישובים ובתושבים המפונים מחד, המסתכמים במיליארדי שקלים, ומאידך היעדר תקצוב של רשויות ותושבים שלא פונו, ושנאלצו לנהל שגרת חיים תחת אש, לא נתנה מענה הולם לאוכלוסייה האזרחית והתעלמה למעשה ממצוקותיה הכלכליות והחברתיות היום-יומיות. היעדר תוכנית תקציבית מובנית לתמיכה ברשויות שלא פונו אך עמדו תקופה ארוכה מול איום ממשי של רקטות וכטב"מים, אינה מתיישבת עם ההשלכות של המציאות הקשה של המערכה בצפון, שבמהלכה אזורים רבים היו נתונים תחת אש.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים ולמשרד האוצר לגבש תמונה של הצרכים הייחודיים של יישובים שלא התפנו, אך וחו קשיים עקב התמשכות המלחמה, ולהביאה בפני הממשלה לצורך פיתוח מערכת מענים מדורגת וממוקדת שתעניק תמיכה ישירה לתושבים ולרשויות מקומיות אלה, במטרה להבטיח את רווחת האוכלוסייה ולאפשר לה להתמודד עם האתגרים שנוצרו נוכח המערכה בצפון.

אגף התקציבים מסר בתשובתו ממאי 2025 כי פיתוח מערכת מענים מדורגת וממוקדת לצרכים הייחודיים של תושבים שלא התפנו הוא נושא מקצועי הנמצא באחריות משרד הפנים, והוא דורש עבודת מטה מסודרת.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 בתשובתו כי עניין מתן מענה לצורכי היישובים שלא התפנו הינו עניין ממשלתי כולל שנוגע לכלל משרדי הממשלה, כל אחד בתחומי אחריותו וסמכותו.

⁷ המועצות המקומיות: מטולה, ע'ג'ר ושלומי (ע'ג'ר לא נכללה בביקורת).

⁸ המועצות האזוריות: הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מרום הגליל.

ניהול הליך הפינוי על ידי הרשויות המקומיות

תפקיד הרשות המפונה בהליך הפינוי

כאמור, תוכנית "מלון אורחים" - קבעה בין היתר, כי פינוי אוכלוסייה מאורגן יבוצע בידי צה"ל או הרשויות המקומיות בהתאם לאופי האירוע וכי על צה"ל/הרשויות המקומיות להכין, תוך תיאום ביניהם תוכניות מגרה לפינוי אוכלוסייה.

ארגון פעילות הרשות המקומית להיערכות לשעת חירום ואופן פעולתה בשעת חירום מפורטים בתיק האב ובתיק החירום הרשתי הנגזר ממנו ובהתאם למאפייניה הייחודיים של הרשות המקומית.

בתבנית לתיק החירום העירוני יש התייחסות כללית לתפקידי הרשות המקומית בפינוי תושבים כגון מיפוי נתוני אזור הפינוי, בדגש על אוכלוסיות מיוחדות, אך אין פירוט של הוראות או הנחיות למילוי תפקידי הרשות המקומית, וגם אין התייחסות לנושאים שונים הקשורים בהליך הפינוי, כמו הפעלת כ"א לניהול הפינוי וקשר עם רשויות קולטות.

בתוכנית "מרחק בטוח" הלאומית⁹ נקבעו המשימות של הגורמים השונים השותפים לתוכנית, ובהם המועצות האזוריות המפונות, שאמורות בין היתר לסייע במאמץ הפינוי והקליטה של תושביהן וללוות את מאמץ הפינוי והקליטה של התושבים, בדגש על אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים השהות בקהילה.

הליך הפינוי כולל כמה שלבים, החל בהודעה על הפינוי וכלה בהגעת המפונים אל מתקני האירוח וקבלת החדרים. ההליך בכללותו אמור להימשך זמן קצר. לאחריו מתחיל שלב הטיפול במפונים כמפורט בהמשך, שהוא ארוך טווח בהתאם למשך הפינוי.

משרד הפנים לא קבע נוהל ובו הוראות מפורטות בנוגע להתארגנות הרשות המקומית לפינוי תושביה, לניהול הליך פינוי על ידה או הסיוע לפינוי 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 הפינוי ברשות המקומית ולאופן הפעלתו בשעת חירום. זאת, בהתייעצות עם רח"ל כגורם מנחה וכן כגורם מתאם שכן על הנוהל להיות מתואם עם תכניות פינוי צה"ליות ותכניות של משרד הרווחה ומשרד הבריאות לביצוע פינוי של מי שמוחזקים במוסדות בחזקתם. נוהל כזה יכיל הוראות מפורטות לרשויות מפונות, ובכלל זה הוראות הנוגעות להתארגנות הרשויות המקומיות לפינוי תושביהן, ניהול הליך פינוי על ידן או הסיוע לפינוי שבאחריות צה"ל, העברת הודעות לתושבים, ארגון הסעות, הפעלת כוח אדם ייעודי והוראות המסדירות את הקשר מול הרשות הקולטת.

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

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו ממרץ 2025 כי החלטת הממשלה לפינוי וקליטת אוכלוסייה מפונה במתקני אירוח ("מלון אורחים") לא קבעה צורך בתיאום מול הרשות המקומית המפונה. בפועל, פועל של הרשויות המקומיות המפונות והקולטות, הוא שנתן את המענים לתושבים המפונים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי במסגרת החלטת "מלון אורחים", שבה נקבעו תחומי הסמכות של משרדי וגופי הממשלה וכן הרשויות המקומיות, לא נקבע שמטלה או אחריות בתחום הפינוי 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 במערך פינוי תושבים בשעת חירום, וכי נוהל זה ייקבע בהתייעצות עם רח"ל, שיעודה 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")¹⁰.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בהתאם להחלטת ממשלה "מלון אורחים", פינוי יכול שיבוצע על ידי הרשות המקומית בהינתן שאירוע חירום הוא לא בהכרח מלחמתי. לפיכך וכן מכוח אחריותן לדאוג לתושביהן בעת חירום על הרשויות המקומיות להיערך לפינוי 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 בתפקודן¹¹ אחראי להבטיח את תפקודן התקין של הרשויות המקומיות גם בחירום. משכך, על משרד הפנים לפעול לכך שהרשויות המקומיות תהינה ערוכות לפינוי תושביהם עקב מצב חירום.

ההודעות על פינוי התושבים

להלן פרטי ההודעות שקיבלו הרשויות המקומיות שנבדקו על פינוי תושביהן.

¹⁰ מותך אתר המרשתת של משרד הביטחון <https://mod.gov.il>

¹¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011 (2013), עמ' 1211.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

לוח 31 : מידע על ההודעות שקיבלו הרשויות המקומיות בצפון שנבדקו להפעלת תוכנית פינוי האוכלוסייה

הרשות המקומית	החלטת הפינוי התקבלה או אושרה על יד גורם מוסמך	מקור ההודעה על ההחלטה	מועד ההודעה	ציון מועד תחילת הפינוי בהודעת הפינוי	ציון מספר המפונים הצפוי	ציון הקריטריונים לפינוי	ציון יעדי הקליטה (הרשויות הקולטות)	ציון פרטי איש קשר מהרשות הקולטת
עיריית קריית שמונה	כן	צה"ל ומשרד התיירות	19.10.23 בערב	כן - 20.10.23	כל תושבי העיר	לא	לא	לא
המועצה המקומית מטולה	כן	צה"ל	16.10.23	כן - מידי	כל תושבי המועצה	לא	לא	לא
המועצה המקומית שלומי	כן	צה"ל ומשרד הפנים	16.10.23	כן	כל תושבי המועצה	לא	לא	לא
המועצה האזורית הגליל העליון	כן	צה"ל ומשרד הפנים	16.10.23 ; 22.10.23	כן	כל תושבי היישובים העומדים בקריטריון המרחק	רק מרחק	לא	לא
המועצה האזורית מבואות החרמון	כן	צה"ל ומשרד הפנים	16.10.23 ; 22.10.23	כן	כל תושבי היישובים העומדים בקריטריון המרחק	רק מרחק	לא	לא
המועצה האזורית מטה אשר	כן	משרד הביטחון	16.10.23 ; 22.10.23	כן	כל תושבי היישובים העומדים בקריטריון המרחק	רק מרחק	לא	לא
המועצה האזורית מעלה יוסף	כן	צה"ל ומשרד הפנים	16.10.23	כן - מידי	כל תושבי היישובים העומדים בקריטריון המרחק	רק מרחק	לא	לא
המועצה האזורית מרום הגליל	כן	משרד הפנים ומשרד הביטחון	16.10.23	לא	כל תושבי היישובים העומדים בקריטריון המרחק	רק מרחק	לא	לא

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

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

מהאמור עולה כי הרשויות המקומיות שנבדקו קיבלו את הודעת הפינוי מגורמים שונים: משרד הביטחון, צה"ל, משרד הפנים ומשרד התיירות. בהודעות הפינוי נכללו כלל התושבים המתגוררים בקריית שמונה, מטולה ושלומי ואלו המתגוררים ביישובים במרחק 0 - 3 ק"מ מגבול הצפון בתחומי המועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל.

הרשויות המקומיות ציינו במהלך הביקורת כי הודעות הפינוי של מערכת הביטחון לא כללו הנחיות אופרטיביות או מידע בנושאים כגון יעדי הקליטה ואנשי הקשר ברשויות הקולטות ובשלטון המרכזי.

צה"ל מסר בתשובתו כי "בהתאם להנחיות הדרג המדיני, פיקוד הצפון הוציא הודעות פינוי ל-43 יישובים לרבות קריית שמונה.

פיקוד הצפון ציין בהודעותיו את הגורמים האחראיים על פינוי האוכלוסייה וקליטתה, ובהם הרשויות המקומיות, רח"ל ופס"ח.

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

משרד התיירות ציין עוד בתשובתו כי "על בסיס הלקחים שהופקו מניהול מערך המפונים במסגרת המלחמה הנוכחית, המשרד עמל בשיתוף מפקדת אלון ומשרד הבריאות על נוהל פינוי לאומי שיכלול פיתוח מערכת מידע שתאפשר מענה יעיל ואפקטיבי במקרה של פינוי המוני בעתיד, כחלק מתכנית מגרה".

הליך פינוי התושבים ברשויות שנבדקו

בהתאם לתוכנית מרחק בטוח" הלאומית ובהתאם לתוכנית "מלון אורחים", המועצות המקומיות מטולה ושלומי והמועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל היו מיועדות לפינוי בשעת חירום לבתי ספר ולמוסדות ציבור בתחומי רשויות מקומיות קולטות (מתקני קליטה מקומיים) שהוגדרו בתוכנית. בסופו של דבר, החלטת הממשלה 975 קבעה כי הפינוי יהיה למתקני אירוח, והתושבים ברובם המכריע פונו לרשויות מקומיות שונות מהמתוכנן. עיריית קריית שמונה לא נכללה בתוכנית "מרחק בטוח" ולא הייתה מיועדת או ערוכה לפינוי תושבים אל מחוץ לתחומה.

משרד הביטחון מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2023 כי ההחלטה על שינוי יעדי הקליטה נבעה מהניסיון שהצטבר בסבבי הלחימה הקודמים בעוטף עזה וכדי לאפשר שגרת חיים למפונים לתקופה ממושכת, דבר שאינו אפשרי במתקני הקליטה המקומיים כפי שהוגדרו בתוכנית "מלון אורחים".

אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

לוח 41: הרשויות המקומיות בצפון שפוננו ויעדי הפינוי - נתונים כלליים, יולי 2024

מספר אתרי הקליטה (מתקני אירוח)	הרשות המקומית הקולטת בפועל	רשות מקומית/ יישוב קולטים לפי תוכנית "מרחק בטוח"	מסגרת הפינוי	המרחק מהגבול (בק"מ)	הרשות המקומית (היישוב)
בימים הראשונים כ- 180 מתקני אירוח ובהמשך כ-300 מתקני אירוח	רשויות מקומיות בכל הארץ ובהן העיריות האלה: אילת, חיפה, טבריה, ירושלים, רמת גן, תל אביב-יפו; מועצות אזוריות: עמק הירדן, המועצה הגליל התחתון	העירייה לא הייתה כלולה בתוכנית	הפינוי השני	2 - 3	עיריית קריית שמונה
10 מתקני אירוח ודירות שכורות	עיריית טבריה; יישובים במועצה האזורית עמק הירדן	נתניה	הפינוי הראשון	0 - 2	המועצה המקומית מטולה
25 מתקני אירוח	עיריות: חיפה, טבריה, ירושלים	ירושלים	הפינוי הראשון	0 - 2	המועצה המקומית שלומי
30 מתקני אירוח	עיריות: טבריה, חיפה, נוף הגליל; מועצות אזוריות: חוף הכרמל, הגליל התחתון, מגילות, עמק הירדן	עיריות: נס ציונה, ראשון לציון, רחובות; מועצות אזוריות: מגידו, עמק הירדן, עמק יזרעאל, עמק המעיינות	הפינוי הראשון	0 - 2	המועצה האזורית הגליל העליון (דפנה, מעיין ברוך, כפר גלעדי, משגב עם, מנרה, יפתח, מלכיה, יראון וברעם)
			הפינוי השני	2 - 3	(שניר, דן, הגושרים, סאסא, צבעון)

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

מספר אתרי הקליטה (מתקני אירוח)	הרשות המקומית הקולטת בפועל	רשות מקומית/ יישוב קולטים לפי תוכנית "מרחק בטוח"	מסגרת הפינוי	המרחק מהגבול (בק"מ)	הרשות המקומית (היישוב)
10 מתקני אירוח	עיריות: טבריה, צפת; מועצות אזוריות: עמק הירדן, הגליל התחתון, עמק יזרעאל	עיריית חדרה; המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור;	הפינוי הראשון	2 - 0	המועצה האזורית מבואות החרמון
		מועצות אזוריות: מנשה, חוף הכרמל	הפינוי השני	3 - 2	(מרגליות, כפר יובל, דישון) (בית הלל, שאר ישוב, רמות נפתלי)
15 מתקני אירוח	עיריות: טבריה, עכו, תל אביב-יפו; מועצות אזוריות: גלבע, מטה אשר ¹² , מרום הגליל, עמק המעיינות, עמק יזרעאל, רמת הנגב	עיריות: תל אביב-יפו, רמת גן, רעננה; מועצות אזוריות: עמק חפר	הפינוי הראשון	2 - 0	המועצה האזורית מטה אשר (אדמית, חניתה, בצת, עראמשה, ראש הנקרה) (אילון, לימן, מצובה)
			הפינוי השני	3 - 2	

¹² תושבי המועצה האזורית מטה אשר התפנו ליישובים עורפיים יותר בתחומה (כפר מסריק, לוחמי הגטאות, רגבה, שבי ציון).

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

מספר אתרי הקליטה (מתקני אירוח)	הרשות המקומית הקולטת בפועל	רשות מקומית/ יישוב קולטים לפי תוכנית "מרחק בטוח"	מסגרת הפינוי	המרחק מהגבול (בק"מ)	הרשות המקומית (היישוב)
23 מתקני אירוח	עיריות: אילת, טבריה, נוף הגליל, נתניה, תל אביב-יפו; מועצות מקומיות: זיכרון יעקב, יסוד המעלה, מגדל; מועצות אזוריות: עמק הירדן, הגליל התחתון	עיריות: פתח תקווה, יהוד-מונוסון, מעלה אדומים, מודיעין; מועצות אזוריות: שומרון, חבל מודיעין, מטה בנימין	הפינוי הראשון	0 - 2	המועצה האזורית מעלה יוסף (זרעית, שתולה, מתת, נטועה, יערה, שומרה) (אבו מנחם, גורן, גורנות הגליל)
			הפינוי השני	2 - 3	
10 מתקני אירוח	עיריות: טבריה, תל אביב-יפו; המועצה המקומית יסוד המעלה; המועצה האזורית הגליל התחתון	עיריית הוד השרון	הפינוי הראשון	0 - 2	המועצה האזורית מרום הגליל (אביבים, דובב)

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

עיריית קריית שמונה

בדוח מבקר המדינה משנת 2007 על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, בפרק על פינוי אוכלוסייה בעת המלחמה¹³ נכתב בין היתר: "על ממשלת ישראל להכין תוכנית המספקת פתרונות פינוי מידיים לאוכלוסייה הנמצאת באזורי סיכון, שתוכל לספק די הצורך מקומות קליטה שניתן יהיה להפעילה במצבי חירום כגון בשעה שמוכרז מצב מיוחד בעורף"¹⁴, וייקבעו בה הגופים האחראים להפעלת מערך ההיסעים, לפינוי האוכלוסייה ולתיאום בין הגופים הממלכתיים לבין הרשויות המקומיות". בדוח "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת

מבקר המדינה, היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (2007), עמ' 539.

על פי סעיף 9 לחוק ההתגוננות, התשי"א-1951, רשאית הממשלה להכריז במדינה כולה או בשטח מסוים על "מצב מיוחד בעורף", אם שוכנעה כי סביר מאוד שתתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית. על פי סעיף 9ד' לחוק זה, "רשאים הרמטכ"ל, סגנו, ראש אגף המטה הכללי בצבא ההגנה לישראל, ראש הג"א, או קצין בצבא ההגנה לישראל שדרגתו אלוף המשמש בתפקיד אלוף פיקוד... לתת, ככל שהדבר דרוש, לכל אדם, לסוג בני אדם או לציבור כולו, כל הוראה הנדרשת לשמירתם או להצלתם של חיי אדם או של רכוש", ובכלל זה להטיל חובה לשהות במקלטים או בחדרי ביטחון או בבתים ובניינים אחרים, לאסור ולהגביל לימודים במוסדות חינוך ולתת הוראות לגבי ציוד אישי לצורכי התגוננות אזרחית.

13

14

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

מעקב" משנת 2020 (להלן - דוח ביקורת המעקב מ-2020) מבקר המדינה קבע כי פינוי ערים הוא אירוע מורכב המחייב תכנון ותיאום בין הרשות המקומית לגורמים המפנים ולגופים נוספים.

תפיסת ההפעלה שחלה על **קריית שמונה** בעשור האחרון וגובשה על ידי צה"ל ומשרד הביטחון קבעה שלא יהיה פינוי של כל התושבים בעיר. על כן תרחיש הייחוס שהכין פקע"ר לעיריית **קריית שמונה** לא כלל את פינוי אוכלוסיית העיר אל מחוץ לתחומה.

נוכח העובדה שפינוי העיר קריית שמונה נכלל תחילה בתוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית, ולאור המלצות מבקר המדינה בהקשר זה בדוח ביקורת המעקב מ-2020, משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר לצה"ל, לרח"ל ולרשות פס"ח כי היה עליהם לפעול לגיבוש תוכניות עבור מצבי חירום שיחייבו גם את פינוי תושבי העיר קריית שמונה, כדי לאפשר את פינוים באופן יעיל ומוסדר.

צה"ל מסר בתשובתו כי "במהלך שנת 2022 החל פיקוד הצפון בהכנה של תוכנית סדורה לפינוי תושבי העיר **קריית שמונה**. בשנת 2023 נמשכה עבודת תכנון תוכנית פינוי העיר, אך לא הושלמה במלואה עד תחילת 'חברות ברזל' באוקטובר 2023. טיוטת התכנון שהתבצעה טיוטת התכנון שהתבצעה עד 7.10.2023 היוותה את בסיס התוכנית שיצאה לפועל ב-2023".

צה"ל הדגיש בתשובתו כי "בימים אלו מתבצע תהליך לתיקוף תוכנית מרחק בטוח הצה"לית, פקע"ר יתקף את התוכנית הפיקודית ויערך למשימת הפינוי בהתאם להנחיות המטכ"ל".

ב-10.10.23 החליטה עיריית **קריית שמונה**, בשיתוף משרד הבריאות ומשרד הרווחה, על פינוי חלקי של קשישים, חולים ואוכלוסייה עם צרכים מיוחדים. העירייה העבירה הודעות לתושביה על הפינוי באמצעות המוקד העירוני, היישומון ווטסאפ ורשתות חברתיות תוך סיוע של חיילים מפיקוד העורף (להלן - פקע"ר).

במסמך שהעבירה העירייה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 (להלן - דיווח העירייה) צוין כי פינוי אוכלוסיות אלו נעשה על ידי משרד הבריאות בשיתוף משרד הרווחה בתהליך לא-סדור, שלא תואם עם העירייה והיה איטי מאוד, והדבר יצר כפילות ובלבול.

ב-13.10.23 הודיעו משרד הפנים וגורמי מערכת הביטחון לעירייה כי אם יתבצע פינוי, הוא יהיה לבתי ספר ולמתנ"סים במרכז הארץ (תל אביב-יפו, רמת גן, חולון, בת ים, גבעתיים, אור יהודה ורמת השרון).

ב-15.10.23 נפגשו נציגי העירייה עם מנכ"ל עיריית תל אביב-יפו. תל אביב-יפו הייתה אמורה לקלוט בין 8,000 עד 10,000 תושבים **מקריית שמונה**, אף שיכולה הייתה לספק לא יותר מכ-2,000 מנות מזון ליום. נציגי העירייה הגיעו למסקנה שלא ניתן לשכן את התושבים במבני ציבור כפי שתכננה המדינה. ב-16.10.23, לאחר שהוחלט על פינוי יישובים שנמצאים במרחק 0 - 2 ק"מ מהגבול למתקני אירוח, דרש ראש עיריית **קריית שמונה** משר התיירות, שתושבי העיר יפונו גם הם למתקני אירוח. בהחלטת הממשלה 975 מ-18.10.23 נקבע שאם תפונה העיר, תושביה ישוכנו במתקני אירוח.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

בעקבות החלטת הממשלה החלה העירייה בהכנות לקראת פינוי, ושלחה לתושבים שאלון שבו נדרשו למלא נתונים אישיים, כגון מספר הנפשות במשפחה, גילים, מאפיינים דתיים (חילוני, דתי, מסורתי) ואם ברצונם להתפנות. תוך 24 שעות קיבלה העירייה נתונים אלו מ-90% מאוכלוסיית העיר (כ-21,000 תושבים).

בשעות הערב ב-19.10.23 קיבלה העירייה הודעה ממשרד התיירות על פינוי העיר ועל איתור מתקני אירוח לקליטת התושבים. על פרטי ההתקשרויות עם מתקני האירוח ושיבוץ התושבים בהם הופקד משרד התיירות. העירייה העבירה הודעות לתושביה על הפינוי באמצעות המוקד העירוני, ווטסאפ, רשתות חברתיות וסיוע של חיילים מפקע"ר.

העירייה דרשה 8,000 חדרים פנויים במתקני אירוח לקליטת כל תושבי העיר (לפי שלוש נפשות לחדר). פקע"ר (באמצעות יחידת הקישור לרשות המקומית [להלן - יקל"ר]¹⁵) הפעיל בין התאריכים 20.10.23 - 26.10.23 מערכת היסעים לתושבים שלא היה ביכולתם להתפנות באופן עצמאי.

על פי דיווח העירייה, תושבים רבים גילו שמתקן האירוח שאליו נשלחו אינו ערוך לקליטתם, או שלא קיבל בגינם התחייבות כספית ממשרד התיירות, או שהחדרים אינם פנויים, או שקיימת אי-התאמה בינו ובין התושבים. לדוגמה, קבוצת תושבים מבוגרים, שהמבוגר שבהם בגיל 86, נשלחה לאתר מגורים באוהלי גלמפינג; אוכלוסייה חרדית נשלחה למתקן אירוח לא-כשר בנצרת; תושבים שובצו למתקני אירוח מפוקפקים (שבהם שוכרים חדרים לפי שעה). עקב כך חזרו לעיר תושבים רבים.

עוד לפי הדיווח, הפינוי החל ביום שישי 20.10.23 בשעות הצהריים המאוחרות. אלפי תושבים שומרי שבת לא התפנו וקיבלו הארכה של שוברי האירוח במתקן האירוח (הוואוצ'ר) למוצאי השבת. נציגי מתקני האירוח הודיעו למשרד התיירות כי נותרו כ-10% חדרים פנויים, ומשרד התיירות חילק שוברים לרשויות מקומיות אחרות עבור מתקני האירוח שאליהם הופנו תושבי קריית שמונה. כך נוצרו כפילויות, והמשפחה שהגיעה ראשונה למתקן האירוח קיבלה את החדר. במקרים אחרים נציגים ממתקני האירוח התקשרו לתושבי העיר על סמך רשימות שקיבלו ממשרד התיירות והקצו להם חדרים, ובו-זמנית קיבלו אותם התושבים הודעה מהמוקד העירוני בעירייה שהם מופנים למתקן אירוח אחר. כפילות זו יצרה בלבול אצל התושבים. גם הקצאת החדרים הייתה איטית: משעה 3:00 לפנות בוקר ב-21.10.23 ועד שעה 10:00 בבוקר באותו יום הוקצו 1,230 חדרים, כ-15% מהחדרים שהוקצו לעירייה. הדבר יצר עומס רב והיסטריה בקרב הציבור, שחש מהחמרת המצב הביטחוני.

משרד התיירות מסר בתשובתו כי מידע זה אינו מוכר להם.

ב-21.10.23 העירייה הצליחה, בהמלצת משרד התיירות ובסיועו, להתקשר עם חברת נסיעות פרטית (להלן - החברה), כדי שתסייע לעירייה באיתור מתקני אירוח לקליטת המפונים מהעיר. החברה הפעילה 50 טלפנים, משרד התיירות העמיד לרשות החברה 1,000 חדרים, והתושבים היו צריכים להתקשר ישירות לחברה ולקבל שיבוץ למתקני אירוח.

¹⁵ יחידת הקישור לרשות המקומית - יחידה צבאית של פקע"ר המוצבת בכל אחת מהרשויות המקומיות למטרת קישור והעברת מידע בין הרשות המקומית לפקע"ר.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

מספר החדרים שהעמיד משרד התיירות לחברה לא הספיק, ונוצר עומס רב על מוקד החברה. התושבים התקשרו עשרות פעמים למוקד החברה, וזמני ההמתנה למענה הגיעו עד ארבע שעות. בתוך 24 שעות קיבלה החברה 160,000 שיחות.

משרד התיירות ציין בתשובתו כי בשל קריסת מוקד הפניות של חברת הנסיעות שאיתה התקשרה העירייה, התגייסו עובדי משרד התיירות כדי לסייע לתושבים ולעירייה.

העירייה ציינה כי היו מקרים שבהם תושבים שהוקצו להם חדרים נסעו למתקני האירוח, אולם הם סירבו לקבלם בשל אי-זמינות של החדרים, אי-הכרה בהתחייבות של משרד התיירות ושיבוץ כפול. העירייה ציינה עוד כי חלק מהתושבים פנו במישרין לחברי מועצה ולפוליטיקאים והצליחו ליצור קשר ישיר עם מתקני אירוח ועם משרד התיירות. בכך נוצר ערוץ נוסף לא-רשמי, שיצר לחץ ובלבול מול מתקני האירוח ותסכול ותחושת איפה ואיפה בקרב תושבי העיר.

ב-22.10.23 בשעות הבוקר הפסיקה החברה את פעילותה בשל אי-יכולתה לעמוד במשימה בתנאים שנוצרו, והחל באותו יום בשעה 16:00 החלה העירייה לטפל בפינוי בעצמה. העירייה הטילה את מלאכת הפינוי על מנכ"ל החברה העירונית "מרכזים לקהילה ולהתחדשות שכונות קריית שמונה בע"מ" (להלן - המתנ"ס) ועל סגן קב"ט העירייה לשעת חירום (שבעת שגרה מנהל בית ספר), בשיתוף עם נציגי משרד התיירות. העירייה רכשה טלפונים ניידים כדי ליצור קשר עם התושבים, במקביל למוקד העירוני, ופתחה חמ"ל במתנ"ס לצורך פינוי התושבים.

מרבית תושבי העיר התפנו ב-26.10.23 לכ-180 מתקני אירוח ברחבי הארץ¹⁶ בכ-100 יישובים, מיסוד המעלה בצפון ועד אילת בדרום וכן בירושלים ובאזור ים המלח, ובהמשך לכ-300 אתרים. כפי שיפורט בהמשך, פיזור זה הקשה על העירייה לנהל קשר רציף עם המפונים ולוודא כי הם מקבלים את המענה הנדרש כדי לקיים שגרת חיים ככל האפשר, כגון שירותים בתחומי הרווחה והחינוך ופעילויות לחיזוק החוסן, כדוגמת פעילויות הפגה.

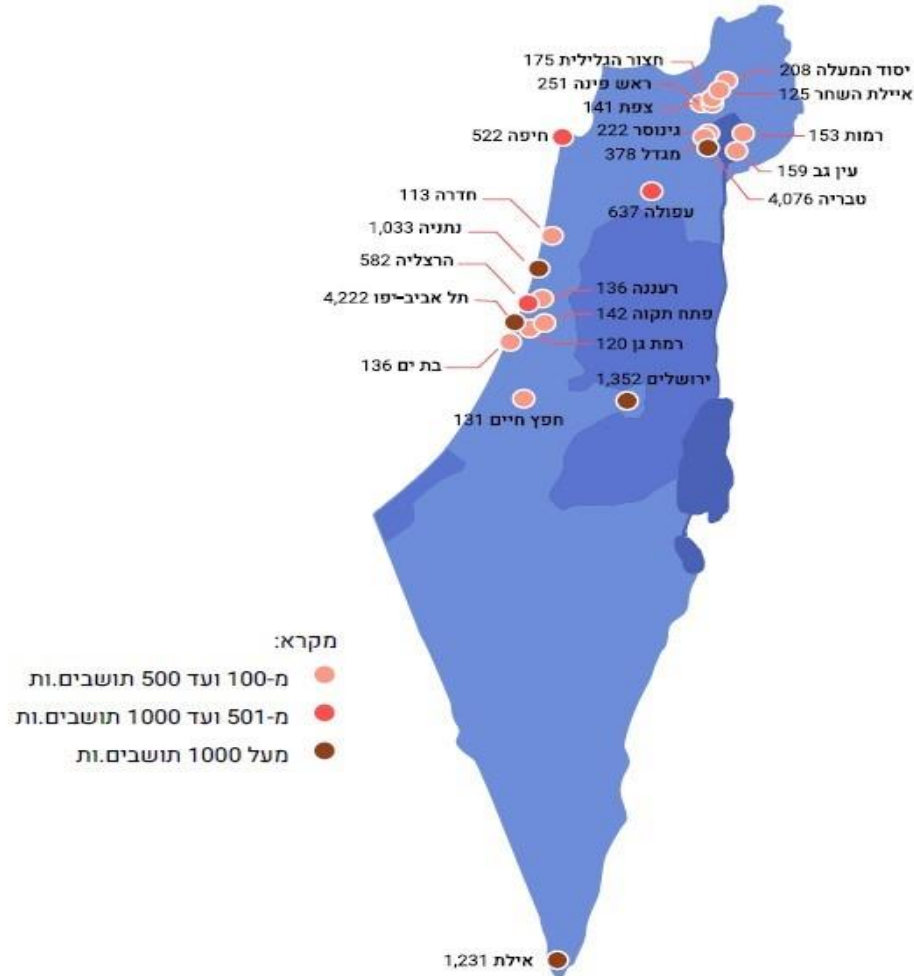
להלן מפה שפורסמה במסגרת מחקר של מרכז אדוה שעסק בסדר המרחבי בישראל, יולי 2024.

¹⁶ ברשויות המקומיות האלה: אילת, בית שאן, בת ים, גולן, הגלבוע, הגליל העליון, הגליל התחתון, הרצלייה, זיכרון יעקב, חוף הכרמל, חיפה, חצור הגלילית, טבריה, יסוד המעלה, ירושלים, מגדל, מגילות ים המלח, מטה אשר, מטה יהודה, משגב, נוף הגליל, נחל שורק, נצרת, נתניה, עכו, עמק הירדן, עמק המעינות, עמק חפר, עמק יזרעאל, פתח תקוה, צפת, קריית אונו, ראש פינה, רחובות, רמת גן, רעננה, תל אביב-יפו, תמר.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

מפה 21: פיזור תושבי קריית שמונה ביישובים שקלטו יותר מ-100 מפונים, אפריל 2024



המקור: שני בר-און ממך ותהילה שרעבי, **סדר מרחבי חדש בישראל 2024**, מרכז אדוה (יולי 2024), עמ' 4 (עיבוד לנתוני למ"ס).

במפגשים עם מפונים שערכו נציגי משרד מבקר המדינה במתקני אירוח אחדים העלו המפונים את הקשיים שעלו מאופן הפינוי:

שיחה עם מפונה במלון בטבריה ב-5.11.23: עם החלטת הממשלה על פינוי, חמ"ל עיריית קריית שמונה קרס. תושבים הגיעו עצמאית למלון ובמקביל גם העירייה הפנתה למלון. חלקם הופיעו ברשימות ששלחה העירייה וחלקם לא. דבר זה יצר עומס קשה ביומיים הראשונים.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

שיחה עם מפונים במלון בירושלים ב-7.11.23: הודעת הפינוי התקבלה בצוהרי יום שישי, והעירייה פעלה במהירות ובתוך לחץ כדי להשלים את הפינוי טרם כניסת השבת. עקב כך הפינוי נעשה בצורה מסורבלת, שהקשתה על התושבים.

שיחה עם מפונים במלון בהרצלייה ב-5.11.23: הודעת הפינוי התקבלה ממשרד הביטחון, ונמסר להם שעליהם להתפנות בהסעות ייעודיות. עם זאת, הנהגים מחברת ההסעות לא קיבלו את השוברים מהמדינה בזמן, וכך נוצר מצב שבזמן שהעיר מופגזת ונורים טילים, משפחות עומדות על טפן ומיטלטליהן מחוץ לאוטובוס, מכיוון שהנהג לא היה מוכן להעלות אותם על האוטובוס עד שלא יקבל את השובר.

שיחה עם מפונים במלון בנתניה ב-8.11.23: אוטובוסים של מפוני קריית שמונה יצאו לירושלים אך לא היה מקום במתקני האירוח. הם הועברו לנתניה וגם שם לא היה מקום. כך שהם נאלצו לחזור לביתם בתום יום שלם של נסיעות באוטובוס.

במהלך הסיורים שערך מבקר במדינה ברשויות המקומיות בצפון, בין היתר באוקטובר 2023 ובמאי-יוני 2024, ובמפגשים הרבים שערך עם מפונים ברשויות הקולטות, עלה כי הליך פינוי תושבי קריית שמונה, שבו היו מעורבים, או אמורים היו להיות מעורבים, עיריית קריית שמונה, רח"ל, פיקוד העורף ומשרדי הפנים והתיירות בוצע שלא על פי תוכנית היערכות מקדימה. כך למשל ציין ראש עיריית קריית שמונה לפני מבקר המדינה בסיורו ביום 22.10.23 כי בכל המערכות הצבאיות בצפון שהיו עד כה לא פינו את תושבי העיר, וכי אלוף פיקוד הצפון נהג לומר כי "נפנה את ביירות לפני שנצטרך לפנות את קריית שמונה". עוד עלה כי לא נקבע בזמן אמת הליך סדור להתקשרות עם מתקני אירוח ושיבוץ המפונים בהם וגם לא גורם מרכז ומתכלל, וכי כל אלה הביאו לכשל בהליך הפינוי ולמתחים קשים בין התושבים לנציגי הרשות המקומית. משרד התיירות קיבל על עצמו את המשימה לאתר מתקני אירוח לתושבי העיר, אולם השיבוץ למתקני האירוח בוצע בצורה כאוטית ובאופן שגרם כעס, חרדה ותסכול בקרב התושבים. עקב עומס הפניות של התושבים למוקד העירוני ולמוקד של חברת התיירות שפעלה מטעם משרד התיירות, שני המוקדים קרסו. באופן זה נוצר מצב ולפיו חלק מהתושבים הופנו למתקני אירוח לא-מתאימים, וחמור מכך, חלק הוסעו למתקני אירוח שלא היה ביכולתם לקלוט אותם. העירייה ומשרד התיירות לא הצליחו לטפל ביעילות ובצורה מוסדרת בפינוי התושבים, והוא בוצע על בסיס "מקום פנוי", תוך פיזורם של התושבים במאות מתקני אירוח ועשרות רשויות מקומיות. כל זאת ללא שמירה על קהילתיות, החיונית בין היתר לחיזוק חוסן התושבים, ובאופן שפגע ביכולת של העירייה לנהל לאחר מכן קשר רציף עם התושבים, לוודא שהם מקבלים את המענה הנדרש כדי לקיים שגרת חיים ככל האפשר, ולסייע במקרה הצורך בקבלת השירותים שבאחריות גופים ציבוריים אחרים.

בדוח ביקורת המעקב מ-2020 בנושא היערכות להגנת העורף העיר משרד מבקר המדינה כי יש לסיים את התכנון לפינוי קריית שמונה מבעוד מועד ולא להמתין לשעת הצורך כדי שהביצוע, אם יידרש, יהיה מיטבי, וכי, נוכח פערי המיגון הקיימים בקריית שמונה ונוכח התרחיש של ירי רציף ומתמשך כפי שצופה צה"ל, על צה"ל - בשיתוף רח"ל ורשות פס"ח - להאיץ את התכנון והיערכות לפינוי ולקליטה של תושבי קריית שמונה.

משרד מבקר המדינה מעיר על כי משרד הביטחון וצה"ל נמנעו מלהכין תוכנית לפינוי העיר קריית שמונה, למרות ניסיון העבר, היעדר המיגון לתושבים והצפי לירי רציף לכיוונה - הימנעות שהביאה לכשל בפינוי העיר.

משרד התיירות הדגיש בתשובתו כי עיריית קריית שמונה פונתה לאחר שרוב יישובי הדרום והצפון פונו. לכן היקף החדרים היה מצומצם, והדבר לא איפשר את פינוי תושבי העיר למקומות מרוכזים תוך שמירה על קהילתיות.

רח"ל מסרה בתשובתה כי "תוכניות הפינוי המבוצעות לשם שמירת הביטחון והצלת חיים, מוגדרות על ידי צה"ל בהתאם לתרחישי ייחוס, ובכפוף אליהן נבנות תוכניות הקליטה". עוד ציינה כי "הרמה הלאומית נשענת בראש ובראשונה על תוכניות הפינוי של צה"ל לאור יעדי הפינוי שמוגדרים בהתאם לצורך מבצעי, אשר לא הוגדר לקריית שמונה". עוד ציינה כי רח"ל אינה אמונה על תוכניות פינוי ותיאום מול הרשויות המקומיות המפונות, אלא על התיאום מול משרדי הממשלה בנוגע לקליטה בלבד.

בשל הצורך להיערך לפינוי המוני של האוכלוסייה במלחמה, מומלץ כי משרדי הממשלה הרלוונטיים ובהם משרד הביטחון בשיתוף משרד הפנים ומשרד האוצר יגבשו ויעדכנו את התוכניות הלאומיות הנדרשות לפינוי לזמן ממושך, לרבות של תושבי ערים בהתאם ללקחי המלחמה ויבחנו את השלכות על החוסן הלאומי של הפעלת תכניות אלו בעת מלחמה. בהמשך לכך על רח"ל להעביר את התוכניות לאישור הממשלה באופן שיחייב את כלל גופי הממשלה להוציא תוכניות אופרטיביות בהתאם כדי להבטיח היערכות ומוכנות מיטבית של משרדי הממשלה למתן מענה במצבי חירום¹⁷.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי החלטת הממשלה לפינוי העיר קריית שמונה ללא תכנון והיערכות מראש גרמה לכך שתושבי העיר פונו למספר רב של מקומות על בסיס מקום פנוי, דבר אשר הוביל לחוסר שליטה ולאי-יכולת הרשות לספק מענה ראוי למפונים בשל חוסר משאבים ומוטת שליטה מוגבלת.

המועצה המקומית מטולה

המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2024 כי החל ממועד קבלת ההודעה הרשמית על הפינוי ב-16.10.23, חמ"ל המועצה חיפש אתרים המוכנים לקלוט את התושבים, בהתאם למוצע על ידי משרד הפנים. הפינוי לווח על ידי מנהל מכלול אוכלוסייה (מנהל מרכז קהילתי במטולה בשגרה) ומנכ"ל המועצה. התושבים פנו בהודעה לחמ"ל המועצה והופנו בהתאם להרכב המשפחתי (מתקן אירוח למבוגרים, מתקן אירוח לזוגות עם ילדים, ותוך התייחסות לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים ומצבים בריאותיים). התושבים הופנו לשני מתקני אירוח בטבריה, שפרטיהם נמסרו למועצה על ידי משרד הפנים, והמועצה הפנתה אליהם את התושבים - למתקן אירוח אחד הופנו אזורחים ותיקים ומשפחות ללא ילדים, ולשני הופנו משפחות עם ילדים. אם לתושב לא הייתה יכולת להגיע למקום, הועמד לטובתו סיוע בהסעה. במשך הזמן עברו המפונים למתקני אירוח אחרים או לדיוור בקהילה ביוזמת המועצה או המפונים עצמם.

¹⁷ ראו גם בדוח מבקר המדינה "הקליטה והטיפול של משרדי הממשלה באוכלוסייה שפונתה במהלך מלחמת 'חרבות ברזל'".

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

המועצה ציינה כי נוהל הפינוי של המועצה, שנקבע בתיאום עם פקע"ר ורח"ל, לא תאם את הפינוי שבוצע בפועל. עם זאת, המועצה התאימה את עצמה למצב כפי שתואר לעיל.

צה"ל מסר בתשובתו כי במסגרת מלחמת חרבות ברזל החליטה ממשלת ישראל על פינוי יישובים, באופן שיעדי הקליטה נקבעו על ידי רח"ל ומשרדי הממשלה. פקע"ר פעל בהתאם למצב המבצעי ולהגדרות יעדי הפינוי והקליטה, כפי שנקבעו על ידי רח"ל ומשרדי הממשלה.

המועצה המקומית שלומי

המועצה הייתה ערוכה לתרחיש שונה מבחינת היקף הפינוי ויעדיו. יעדי הפינוי שונו מהותית מהיעד שנקבע בתוכנית האב ובתרחיש הייחוס - מבתי ספר למתקני אירוח. הדבר חייב את המועצה לארגן מחדש את תהליך הפינוי. לאחר קבלת ההודעה הרשמית על פינוי התושבים ב-16.10.23, המועצה ביצעה הערכת מצב קצרה והחלה להפעיל מנגנון להכוונת התושבים למתקני אירוח. בשלב הראשון הקצה משרד הפנים אשת קשר, אשר באמצעותה ניתנו הקצאות של חדרים למתקני אירוח, והמועצה הפנתה את תושביה המפונים בהתאם להקצאות. יעדי הפינוי היו מתקני אירוח בירושלים, בטבריה ובחיפה. מי שעסקו במועצה בפינוי התושבים היו מנכ"ל המועצה, הקב"ט ובעלי תפקידים נוספים, שעזרו בניהול הפינוי ועבדו תחילה מול משרד הפנים ובהמשך מול משרד התיירות.

המועצה האזורית הגליל העליון

המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי ניהול הפינוי מטעם המועצה נעשה על ידי מנכ"לית המועצה, הקב"ט ומנהל מחלקת היישובים במועצה. בשלב הפינוי הראשון (16.10.23), שבו פונו תשעה יישובים בטווח 0 - 2 ק"מ, המועצה פעלה מול משרד הפנים, ובשלב השני (22.10.23) מול משרד התיירות. הודעות לתושבים הועברו במיילים, בווטסאפ, בשיחות "זום" ובאמצעות צוותי החירום היישוביים (צח"י). התושבים התפנו בכוחות עצמם ללא צורך בהסעות. הפינוי נעשה באופן שונה מהתרחישים שאליהם נערכה המועצה.

בשלב הפינוי הראשון חלק מנציגי תשעת הקיבוצים שפונו איתרו מתקני אירוח וביקשו אישור ממשרד הפנים, וחלק אחר הופנו על ידי סוכני תיירות למתקני אירוח. בשלב הפינוי השני הקיבוצים איתרו מתקני אירוח ופנו לקבלת אישור ממשרד התיירות.

עוד מסרה המועצה האזורית הגליל העליון כי לא הוקצו חדרים במתקני אירוח לקהילות שלמות. עלה כי תושבי המועצה פוזרו בכ-30 מתקני אירוח, והדבר הקשה על המועצה לתת להם את השירותים הנדרשים.

המועצה האזורית ציינה עוד כי נכון לסוף ינואר 2024, יותר משלושה חודשים אחרי הפינוי, היו קשיים שלא ניתן להם פתרון, כגון ריווח מרחב המחיה לכל תא משפחתי למשפחות עם 2 - 3 ילדים; סרבול במתן מענה לחיילים שיצאו לחופשה; מענה לעובדים חיוניים שחזרו למשפחותיהם בסופי השבוע והיו זקוקים למקום לינה נוסף במהלך השבוע.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בוצע מאמץ לשכן אוכלוסייה באופן קהילתי עד כמה שניתן לאור תפוסות מתקני האירוח והמגבלות שנבעו מהפעילות של גופים נוספים לקליטת אוכלוסייה, כמו הרשויות המפונות, ונוכח מציאות שבה אוכלוסייה רבה מהצפון ומהדרום התפנתה באופן עצמאי למתקני אירוח שהתנהלו באופן מסחרי. מרבית תושבי הצפון העדיפו להיקלט במתקני אירוח הסמוכים ככל הניתן למרקם החיים שלהם (קרי - אזור טבריה, דרום רמת הגולן, חיפה, נוף הגליל), גם במחיר של פיצול קהילה לאור תפוסות קיימות.

המועצה האזורית מבואות החרמון

האחראית לפינוי מטעם המועצה האזורית **מבואות החרמון** הייתה מנהלת מחלקת יישובים במועצה. בינואר 2024 מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה כי השלב הראשון של הפינוי (יישובים בטווח של 0 - 2 ק"מ - מרגליות, כפר יובל ודישון) נוהל מול משרד הפנים. המשרד הקצה שלושה מתקני אירוח ביישובי סובב כינרת לפי גודל האוכלוסייה בכל יישוב. בשלב השני של הפינוי (יישובים בטווח 2 - 3 ק"מ - בית הלל, שאר ישוב, רמות נפתלי) אותרו מתקני האירוח על ידי המועצה (ראש המועצה, המנכ"ל ומנהלת מחלקת יישובים), ועם איתורם נוצר קשר עם משרד התיירות כדי שיאשרם וניתן יהיה להפנות אליהם תושבים. מנהלת מחלקת יישובים במועצה ריכזה מצ"י רשימות מסודרות והעבירה אותן למתקני אירוח לקליטת התושבים.

התושבים התפנו באופן עצמאי לתשעה מתקני אירוח בסובב כינרת (טבריה, המועצה האזורית עמק הירדן, המועצה האזורית הגליל התחתון), למתקני אירוח בצפת ולמעונות הסטודנטים בתחום המועצה האזורית עמק יזרעאל. אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים פונו על ידי משרד הבריאות. הפינוי נעשה באופן שונה מהתרחישים שאליהם נערכה המועצה.

עוד נמסר כי כל יישוב שלח נציג מטעמו למתקן האירוח לפני תחילת הליך קליטת התושבים, מהלך שהקל על קליטת התושבים ועל התיאום מול המועצה.

המועצה האזורית מבואות החרמון מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי במהלך הליך הפינוי נגלתה אי-התאמה לצורכי התושבים בשל מחסור בחדרים מונגשים, שינוץ חדרים שלא בהתאם להרכב המשפחתי, היעדר מענה לפינוי עם בעלי חיים, הפרדה בין משפחות ועוד. מנהלת מחלקת יישובים טיפלה בפניות מול אשת קשר ממשרד התיירות. ניהול הפניות היה ידני, והדבר הקשה על מתן מענה מיטבי לכלל הצרכים.

המועצה האזורית מטה אשר

ב-16.10.23 קיבלה המועצה הנחיה לפנות יישובים בטווח 0 - 2 ק"מ מהגבול - ראש הנקרה, אדמית, עראמשה, חניתה ובצת - וב-22.10.23 הורחב הפינוי לשלושה יישובים נוספים: מצובה, אילון ולימן.

המועצה האזורית מטה אשר מסרה למשרד מבקר המדינה כי ההודעה בכתב על הפינוי התקבלה במועצה לאחר שכבר נשמעו הצהרות בתקשורת על פינוי צפוי.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

בעלי התפקידים שהיו אחראיים בפועל להליך הפינוי היו גזבר המועצה - שמונה לאחר אי פינוי וקליטה - וסגן ראש המועצה. הליך השיבוץ במתקני האירוח נהל בימים הראשונים מול משרד הפנים, ולאחר מכן מול משרד התיירות. המועצה פעלה לאיתור מתקני אירוח פוטנציאליים באופן עצמאי ולאישורם בדיעבד מול משרדי הממשלה. המועצה הציעה לתושבים מערך הסעות, ואולם ההיענות הייתה נמוכה.

המועצה האזורית מעלה יוסף

ב-16.10.23 התקבלה במועצה הנחיה טלפונית מגורמי הביטחון על הפינוי. הרשות, שהייתה ערוכה לתרחיש שונה במעט לפינוי, על פי תוכנית "מרחק בטוח", ביצעה הערכת מצב בהתאם לנתונים שהיו לפנייה והחלה להפעיל מנגנון להפניית התושבים ליעדי הפינוי במתקני אירוח באמצעות ועדי היישובים וחברי צח"י. את הפינוי מטעם המועצה ניהלו ראש המועצה, סגן ראש המועצה, מנכ"ל המועצה ומפקד היקל"ר מטעם פקע"ר. בחמ"ל המועצה נפתח מוקד מיוחד שעסק בפינוי ואויש על ידי עובדי המועצה. מרבית התושבים התפנו באופן עצמאי. המועצה העמידה הסעות לאוכלוסיות מיוחדות ולמי שלא הצליח להתפנות באופן עצמאי.

לפני הפינוי פנו המנכ"לים של עיריות ירושלים, תל אביב-יפו ואריאל למנכ"ל המועצה האזורית מעלה יוסף כדי לברר את מספר התושבים שאמורים להגיע אליהם ולהכין את מוסדות החינוך לקליטתם, וזאת על פי התוכנית המקורית "מלון אורחים". כאמור, בסופו של דבר הפינוי היה למתקני אירוח.

הפינוי נעשה בתיאום עם גורמי פקע"ר, רח"ל ומשרד הפנים ובהמשך משרד התיירות באמצעות אשת קשר שעבדה מול המועצה.

בהתאם לרשימות מתקני אירוח שהעביר משרד הפנים, פעלה המועצה לתת לתושבי כל יישוב את האפשרות להתפנות כקהילה לאותו מתקן אירוח או למספר מתקני אירוח באותו יישוב. תושבי שומרה פונו למתקן אירוח אחד במגדל, תושבי זרעית - למתקן אירוח בטבריה, תושבי שתולה - למתקן אירוח בנוף הגליל, תושבי יערה - למתקן אירוח בזיכרון יעקב; תושבי נטועה - למתקן אירוח בנתניה; תושבי מתת התפנו באופן עצמאי לקרובי משפחה ובודדים מהם פונו למתקני אירוח.

המועצה האזורית מרום הגליל

המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי מנכ"לית המועצה קיבלה כבר ב-12.10.23 הודעה טלפונית ממשרד הפנים, ובה נדרשה להיערך לפינוי היישובים אביבים ודובב. ב-16.10.23 קיבלה המועצה מסמך הודעה ממשרד הביטחון ומרח"ל על החלטה מבצעית לפינוי היישובים.

על ההיערכות לפינוי היישובים עלמה, ריחאנייה וכרם בן זמרה קיבלה המועצה הודעה בשלבי גיבוש החלטת הממשלה 975. כמו כן, היא הייתה בקשר טלפוני רציף עם נציגי משרד הפנים. המועצה התחילה להיערך לפינוי שלושת היישובים כבר ב-19.10.23, אך בסופו של דבר היישובים לא פונו, להוציא חלק מתושבי היישוב ריחאנייה, שהתפנו עצמאית לכפר כמא בחודשיים הראשונים למלחמה.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

צוות מכלולי החירום של המועצה (פס"ח ורווחה), בראשות המנכ"לית בתפקידה כראש מטה החירום, יזם וניהל את הפינוי המאורגן וביצע את ההזמנות אל מול מתקני האירוח. המועצה עבדה בתחילה מול משרד הפנים ולאחר מכן מול משרד התיירות. פקע"ר סייע בהיערכות לפינוי חמשת היישובים (ובהם שלושת היישובים שלא פונו בסופו של דבר). המועצה הציעה לתושבים מערך הסעות, ואולם ההיענות הייתה נמוכה.

תושבי המועצה פונו למתקני אירוח בטבריה ובתל אביב-יפו וכן ביישובים לביא ויסוד המעלה וצפת. כל יישוב שלח נציג מטעמו למתקן האירוח טרם תחילת הליך קליטת התושבים, מהלך שהקל על קליטת התושבים ועל התיאום מול המועצה.

במחצית שנת 2024 היו תושבי המועצה מפוזרים בשישה מתקני אירוח: מספר התושבים המפונים בקהילה הוערך על ידי המועצה באותה עת ב-40%. התפנות עצמאית לא מומנה על ידי המדינה, אבל המועצה סייעה בצרכים בסיסיים ככל שהתאפשר.

מאחר שהמדינה החליטה על פינוי למתקני אירוח ולא על פינוי בהתאם לתוכנית "מלון אורחים", המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה שהיא פעלה על פי ההנחיות העדכניות שקיבלה. עם זאת, הפינוי בפועל, ארגון הנתונים, קבלת התושבים והטיפול בהם נעשו בהתאם להיערכות המוקדמת בצורה מיטבית.

מנהלת מחלקת הרווחה והביטחון החברתי במועצה האזורית **מרום הגליל** מסרה בתשובתה מינואר 2025 כי המלחמה בעוצמתה הרגשית ובמידת ההפתעה שבה הצריכה התארגנות מהירה למענים נכונים וטובים עבור תושבי המועצה, ללא יכולת לפעול בהתאם לתוכנית "מרחק בטוח". היא ציינה עוד כי התוכנית לא הייתה ישימה ואף לא הוכיחה עצמה במציאות.

היא הוסיפה וציינה את יכולת ההתארגנות המהירה של המועצה במציאת מקומות פינוי, וביכולת המהירה להקים צוות עבודה במתקני אירוח שיתכלל וינהל את הנדרש לצורך שמירה על רציפות תפקודית כמעט מלאה, תוך מתן טיפול רגשי, לימודי, רווחתי ויכולת להיענות לבקשות התושבים בכל הקשור למקומות הפינוי (החלפת מתקני אירוח, מענה לחיילים, פיצול בחדרים בהתאם למצבים משפחתיים מורכבים ועוד).

מהאמור עולה כי הליך הפינוי על כל שלביו, החל ביציאה מהבתים וכלה בקליטתם במתקני האירוח, של תושבי המועצות המקומיות מטולה ושלומי והמועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל נוהל ברובו על ידי הרשויות המקומיות עצמן. הפינוי עצמו נעשה ברובו באופן עצמאי על ידי התושבים, ואם נדרשה הסעה היא אורגנה על ידי הרשויות המקומיות. כמו כן, בחלק מהמקרים הפינוי למתקני אירוח לא הלם את התוכניות המוקדמות: איתור מתקני האירוח נעשה על ידי הרשויות המקומיות ישירות או באמצעות סוכנויות נסיעות שעימן התקשרו משרד הפנים ומשרד התיירות. במקרים אלה משרדי הממשלה - תחילה משרד הפנים ובהמשך משרד התיירות - שימשו גורם מתווך ומאשר בלבד. השיבוץ נעשה שלא לפי תוכנית מוסדרת, אלא על פי זמינות, וחלק מהתושבים הופנו למתקני אירוח שלא תאמו את צורכיהם. חלק מהרשויות - כמו מטולה, מעלה יוסף ומבואות החרמון - הצליחו לשמור על קהילות מאוחדות במתקני האירוח, ואילו ברשויות אחרות, כמו קריית שמונה, מטה אשר ומרום הגליל, התושבים פוזרו במספר רב של אתרים ויישובים שונים. למשל, תושבי קריית שמונה

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

פוזרו תחילה לכ-180 מתקני אירוח המפוזרים בעשרות רשויות מקומיות; שני יישובי המועצה האזורית מרום הגליל פונו לעשרה אתרים בתחומן של ארבע רשויות מקומיות לפחות.

זאת ועוד, הליך הפינוי נוהל בחיפזון, בין היתר בשל מצב החירום, והוא נוהל מול גורמים שונים בשלטון המרכזי: תחילה משרד הפנים ובהמשך משרד התיירות. צה"ל ומשרד הביטחון (רח"ל) היו מעורבים באופן חלקי.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי החלטת הממשלה לגבי פינויים בתקופת מלחמת חרבות ברזל קבעה את המתווה, ובכלל זאת קבעה כי רח"ל תהיה אחראית לשיבוץ המפונים במתקני הקליטה, וכי ניתן שהרשויות המקומיות יבצעו את ההתקשרויות בעצמן ויקבלו שיפוי על כך. בתקופה קצרה בתחילת המלחמה ולגבי חלק קטן מהרשויות שפונו ועד להעברת האחריות למשרד התיירות נדרש משרד הפנים לפעול לביצוע ההתקשרויות עם בתי המלון. במסגרת זאת, ובתיאום עם הרשויות המקומיות ובאמצעות סוכנות נסיעות שעיימה עבד, בוצעו על ידו ההתקשרויות הנדרשות. הדברים נעשו על בסיס תיאום, רצון הקהילות, היישובים והרשויות האלו מול היצע החדרים הקיים, שמטבע הדברים השתנה כל העת. בין כך ובין כך, משרד הפנים אכן נתן את דעתו לעמדת הרשויות המקומיות ולבקשת היישובים והקהילות.

עוד ציין משרד הפנים בתשובתו כי ערב הכניסה למלחמה לא הייתה תוכנית פינוי לאומית במתווה שבה נהגו הדברים בתקופת המלחמה, אלא אך ורק תוכנית "מלון אורחים" כפי שאושרה על ידי הממשלה. לפיכך, לא מדובר בפעולה לפי תוכנית קיימת שניתן היה להיערך לה. בבחינת הדברים יש ליתן את הדעת והמשקל לכך שכלל הפינויים שנעשו בימים הראשונים בעוטף ובצפון, בתחום הסמוך לגבול, נעשו תחת אש וקיום סיכון מהותי לחיי התושבים, פשוטו כמשמעו, ובבחינת הצלת חיים ומניעת סיכון לבני אדם, על כל המשתמע מכך.

משרד התיירות מסר בתשובתו כי משרד הפנים פעל בתחילה על ידי סוכנים פרטיים שהפנו למתקני אירוח, ותוך זמן קצר משרד התיירות פנה לממשלה וביקש כי משרד התיירות יעסוק ישירות בשיבוץ מפונים למתקני אירוח שלא באמצעות גורמי תיווך.



מהממצאים עולה כי בהיעדר הערכות של השלטון המרכזי בהיקף רחב, כפי שנדרש במלחמת חרבות ברזל, ניהול הליך הפינוי הוטל רובו ככולו על כתפי הרשויות המקומיות, ומשרד הפנים, ובהמשך משרד התיירות, פעלו בעיקר להסדרת ההתקשרויות מול מתקני האירוח. השיבוץ של המפונים במתקני האירוח נעשה שלא לפי תוכנית מוסדרת, וחלק מהתושבים הופנו אל מתקני אירוח שלא תאמו את צורכיהם. עוד עולה כי יעדי הקליטה לא תמיד נקבעו בהחלטות הפינוי, וגם תוכניות קודמות שקבעו יעדי הקליטה לא יושמו, בין בשל מצב החירום שנוצר ובין בשל אי-התאמתם לשהות ממושכת. הרשויות המקומיות והאזוריות שנערכו בשגרה לתרחיש של פינוי התאימו את דרכי התנהלותן והשכילו לנהל את הליך הפינוי ולספק מענה לתושבים המפונים באופן מניח את הדעת כמתואר. הדעת נותנת שהיערכותן המוקדמת - גם אם בתרחיש שונה ממה שאירע - סייעה לביצוע הפינוי בפועל. כך למשל מסרה המועצה האזורית מרום הגליל למשרד מבקר המדינה כי הפינוי בפועל, ארגון הנתונים, קבלת התושבים והטיפול בהם נעשו

בהתאם להיערכות המוקדמת. לעומת זאת, בעיר קריית שמונה, שמספר תושביה גדול יותר לעומת הרשויות האחרות, ושלא נערכה כלל לתרחיש כלשהו של פינוי מחוץ לתחומה, הפינוי התאפיין בהיעדר מענה לתושבים, עד כדי גרימת סבל מיותר והגברת החרדה ואי-הוודאות. העירייה התקשתה להתמודד בכוחות עצמה, והגורמים האמונים על הוצאת תושבים מאזור סכנה (צה"ל) ושיבוצם לאחר מכן במתקני אירוח (רח"ל ומשרד הפנים) היו בגדר נוכחים נפקדים.

פיזור תושבי הרשויות המקומיות בין מתקני אירוח רבים ואף בין רשויות קולטות שונות הקשה על הרשויות המקומיות לנהל קשר עם תושביהן, והוא עומד בניגוד לתפיסה בדבר חשיבות הקהילתיות במצבי חירום לשמירה על חוסן התושבים והמשך ניהול חיי שגרה ככל האפשר, ואף הקשה על ניהול קשר עם המפונים. ניהול הפינוי בצורתו האמורה גרם לנזק מתמשך לאוכלוסייה שפונתה: קושי בשימור מקומות העבודה בשל היעדר קרבה גיאוגרפית למקום הקליטה, פגיעה באפשרות למתן שירותים חיוניים והגברת המתחים בין הקהילות השונות. יוצא אפוא כי אף שבכל תוכניות הפינוי שהוכנו מבעוד מועד הוכרה שמירה על קהילתיות כאחד העקרונות החשובים, בזמן אמת עיקרון זה לא נשמר, דבר שלמעשה פגע באופן משמעותי בחוסן התושבים ובאפשרות לתת להם מענה במקומות הקליטה.

על רח"ל לפעול בשיתוף משרד הפנים, ובתיאום עם הרשויות המקומיות ומשרד התיירות 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 מתקני האירוח 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 יש 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.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי יש לקחת בחשבון עד כמה הרשויות היו לבד, עד כמה משרדי הממשלה לא היו בנמצא כדי לסייע בעת הפינוי, את משך הזמן הרב עד אשר החלו לתת מענה במתקני האירוח, ובכלל את מצבן הכלכלי והתפקודי של הרשויות המקומיות טרם המלחמה - חלק מהרשויות חלשות, לא היו מאוזנות תקציבית ועם כוח אדם חסר, והדבר בלט ביותר בנוגע לעיריית קריית שמונה. נוסף על כך, לא היה מקור תקציבי זמין שאיפשר להעביר לרשויות תקציב מייד, ועבר יותר מחודש וחצי עד לאישור התקציב על ידי משרד האוצר.

רח"ל מסרה בתשובתה כי אומנם לא היו תוכניות פינוי וקליטה לאומיות עבור עיריית קריית שמונה, אולם הכשלים בהליך הפינוי לא נבעו רק מכך שהעיר לא תוכננה לפינוי.

משרד מבקר המדינה מעיר לגורמים האמונים על ההיערכות לפינוי ולקליטה: רח"ל, משרד הביטחון ומשרד הפנים כי ההחלטה לדבוק במתווה של קליטה במוסדות ציבור, המיועד ככלל לתקופות פינוי קצרות, בלי לבחון חלופות אחרות כפי שנקבעו בתוכנית "מרחק בטוח" הלאומית ולפני כן בתכנית

"מלונית"¹⁸ לגבי היקף אוכלוסייה נרחב יותר, התגלתה כקצרת רואי ופגעה הן במוכנות להליך הפינוי והן בפינוי עצמו. היערכות נכונה מחייבת היערכות למצבים שונים (פינוי בעונת התיירות או בחופשת הקיץ לעומת פינוי בחורף; פינוי קצר טווח לעומת פינוי לטווח ארוך), וזאת כדי שהמענה בשעת חירום יהיה אפקטיבי ומועיל.

מרכז השלטון המקומי ציין בתשובתו כי יש להכין מענה לפינוי לטווח ארוך, שיאפשר לרשויות המפונות והקולטות תיאום טוב יותר עם משרדי הממשלה והיערכות מתאימה למתן שירותים טובים יותר לאורך זמן.

רח"ל מסרה בתשובתה כי תפקידה של תוכנית הפינוי היה הצלת חיים מיידית לפרק זמן קצר הרבה יותר מאשר התרחש בפועל, ועל סמך הגדרת צה"ל בתרחיש הייחוס.

הקשר עם המפונים והטיפול בהם לאחר הפינוי

בתוכנית "מרחק בטוח" הלאומית נקבעו כאמור המשימות של הגורמים השונים השותפים לתוכנית ובהם המועצות האזוריות המפונות: לסייע במאמץ הפינוי והקליטה של תושביהן וללוות את מאמץ הפינוי והקליטה שלהם, בדגש על אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים; להבטיח את שגרת החיים לאוכלוסייה בסיוע הגורמים הרשתיים והממלכתיים; להמשיך לתת ברשות הקולטת שירותי רווחה שניתנו במועצה המפונה לנזקקים להם.

בתוכנית "מלונית" משנת 2018 נקבעו בין היתר תפקידי הרשויות המקומיות המפונות: היערכות לפינוי ולתיאום הקליטה במתקנים, סיוע בהליך הקליטה ובניהול שגרת החיים במתקנים, ניהול שגרת חירום בשטחי הרשות בתיאום צה"ל, החזרת התושבים לבתיהם על פי החלטת הדרג המדיני. כאמור, משרד הביטחון הודיע למשרד מבקר במדינה באפריל 2024 כי התוכנית נגנזה. עם זאת, התוכנית שימשה בסיס להיערכותן של חלק מהמועצות האזוריות לפינוי בשעת חירום.

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

כפי שצוין בפרק על ההיערכות לפינוי¹⁹, נוהלי פס"ח לא הגדירו את תפקידי הרשות שממנה פונו התושבים למילוי צורכי תושביהן ולמתן שירותים במתקנים שבהם הם שוהים.

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

¹⁸ תוכנית "מלונית" - תוכנית-בת לתרחיש עימות מוגבל לתוכנית "מלון אורחים" (29.1.18). תוכנית זו של משרד הביטחון ממוקדת במתן מענה קונקרטי לתרחיש הייחוס של פינוי אוכלוסייה מקווי העימות במצבי חירום ומלחמה.

¹⁹ ראו בקובץ דוחות זה בפרק על "היערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בצפון הארץ".

ניהול המידע ברשויות המקומיות על המפונים והמתפנים מתחומן

במצב המורכב שבו תושבי רשויות מקומיות פונו או התפנו מבתיהם התעורר הצורך לניהול המידע על מקום מגוריהם החדש ולאגום צורכיהם ממוסדות השלטון. כל רשות מפונה נדרשה לדעת את מיקום תושביה החדש נוכח אחריותה בתחום שירותי הפרט והקהילה, ובעיקר בתחום הרווחה והחינוך. כמו כן, היא נדרשה לדעת מי מתושביה נותרו בבתיהם או שבו אליהם כדי לתת מענה בתחומים אלה. מערך הדיגיטל הלאומי הקים את מערכת "יחד" לניהול מאגר מידע, שהתעדכן במשך הזמן. המערכת איפשרה עדכון מקוון של מיקום המפונים וכן איפשרה למפונים לדווח על כל בקשה או צורך, כדי שהגורם המתאים במשרד הממשלתי הרלוונטי יוכל לסייע לבני המשפחה בתחומי הבריאות, החינוך, הרווחה, הביטוח הלאומי, העלייה והקליטה ועוד. המערכת הייתה פתוחה לרשויות המקומיות מסוף ינואר 2024.

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

לוח 51: המידע שניהלו הרשויות המקומיות בצפון שנבדקו על מיקום תושביהן שהתפנו

הרשות	ניהול מאגר / רשימת מפונים לפי מקום השהות	תחילת ניהול המאגר	ניהול רשימת מפונים בקהילה (שאינם במתקני אירוח)	תדירות עדכון הרשימות
עיריית קריית שמונה	כן	נובמבר 2023	כן - מפברואר 2024	אחת לחודש
המועצה המקומית מטולה	כן - במתקני אירוח בלבד	מיידי עם הפינוי	כן - מ-12.3.24 אינה מעודכנת	מדי יום - במתקני אירוח בלבד
המועצה המקומית שלומי	כן - במתקני אירוח בלבד	מיידי עם הפינוי	לא	אחת לשבוע בתחילת המלחמה ומחודש ינואר אחת לשבועיים
המועצה האזורית הגליל העליון	כן - במתקני אירוח בלבד	ימים אחדים מתחילת המלחמה	לא	אחת לשבוע (נכון לפברואר 2024)
המועצה האזורית מבואות חרמון	כן	מיידי עם הפינוי	כן - באמצעות סנכרון עם נתוני צח"י	מדי יום
המועצה האזורית מטה אשר	כן - המידע קיים בכללותו	מיידי עם הפינוי	כן	אחת לשבוע
המועצה האזורית מעלה יוסף	כן - במתקני אירוח בלבד	מסוף חודש נובמבר	לא	אחת לחודש

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

הרשות	ניהול מאגר / רשימת מפונים לפי מקום השהות	תחילת ניהול המאגר	ניהול רשימת מפונים בקהילה (שאינם במתקני אירוח)	תדירות עדכון הרשימות
המועצה האזורית מרום הגליל	כן - המידע קיים ברובו גם לגבי מפונים בקהילה	מייד עם הפינוי	כן	מדי יום - במתקני אירוח בלבד

על פי נתוני הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי המועצות המקומיות מטולה ושלומי והמועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר ומרום הגליל התחילו לנהל מאגר נתונים על אודות מיקום התושבים שפנו למתקני אירוח מיד עם הפינוי או בסמוך לו. עיריית קריית שמונה והמועצה האזורית מעלה יוסף החלו לנהל מידע רק בחודש נובמבר 2023. עוד עולה כי לחלק מהרשויות המקומיות לא היו רשימות ומידע על אודות מיקום התושבים המפונים בקהילה - המועצות המקומיות מטולה (לה היה מידע רק עד פברואר 2024) ושלומי והמועצות האזוריות הגליל העליון ומעלה יוסף. לעיריית קריית שמונה היה מידע על מיקום מפונים בקהילה רק מפברואר 2024. תדירות עדכון מאגר המידע הייתה שונה מרשות לרשות ונעה בין אחת ליום (המועצה המקומית מטולה והמועצה האזורית מרום הגליל) ואחת לשבוע-שבועיים (המועצות האזוריות הגליל העליון ומטה אשר, המועצה המקומית שלומי) ועד אחת לחודש (המועצה האזורית מעלה יוסף, קריית שמונה).

הרשויות המקומיות ציינו בפני צוותי הביקורת כי היה קושי לקבל מידע ממתקני האירוח על פרטי המפונים מקרב תושביהן נוכח מגבלות הגנת הפרטיות²⁰.

עיריית קריית שמונה

עיריית קריית שמונה מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי במשך חודש ימים, מ-20.10.23 עד 20.11.23, לא היה לה מידע לגבי מיקום תושביה, לא לגבי אלה שהתפנו למתקני אירוח ולא לגבי אלה שהתפנו לקהילה. לאחר חודש היא הצליחה לקבל מידע על המיקום של התושבים במתקני אירוח, מידע שהיא לא יכלה לקבל עוד קודם לכן ממתקני האירוח כיוון שהם היו מנועים מלתת לה את רשימת התושבים שהתארחו אצלם.

40 יום לאחר הפינוי התקשרה העירייה עם חברה חיצונית, במימון מתנ"ס העירייה, והיא יצרה קשר טלפוני עם המפונים כדי לייצר בסיס נתונים על מיקומם. החל בחודש פברואר 2024 העירייה אספה נתונים גם על תושבים שהתפנו לקהילה. עדכון נתוני התושבים התבצע פעם בחודש, למעט תושבים מעל גיל 75, שנתונייהם התעדכנו אחת לשלושה שבועות.

²⁰ ראו בקובץ דוחות זה בפרק על "ניהול המידע בקשר לטיפול במפונים במלחמת חרבות ברזל"

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

העירייה ציינה כי מתחילת המלחמה ועד סוף מרץ 2024 בוצעו ממוקד העירייה כ-21,000 שיחות יזומות עם התושבים לפי קבוצות שונות: מפונים בקהילה, מפונים במתקני אירוח, חד-הוריים ואזרחים מעל גיל 75. השיחות היוזמות לא היו חד-פעמיות, והן נערכו על ידי נציגי שירות קבועים כדי ליצור קשר אישי.

משיחות שקיימו צוותי משרד מבקר המדינה בינואר - מרץ 2024 עם מפונים עלה כי במשך חודשים אחדים לא יצרה העירייה קשר עם התושבים המפונים בחלק ממתקני האירוח, לדוגמה במתקני אירוח בראש פינה, בטבריה ובתל אביב-יפו.

מהאמור לעיל עולה כי עבר פרק זמן של יותר מחודש עד שעיריית קריית שמונה החלה ליצור קשר עם תושביה ובתוך כך לקבל מהם מידע על אודות מקומות המגורים החדשים שלהם. עד ינואר 2024 היו לעירייה נתונים רק לגבי המפונים במתקני אירוח.

המועצה המקומית מטולה

המועצה המקומית מטולה מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2024 כי הציבה בכל מתקן אירוח רכזים מטעמה, אשר עדכנו על בסיס יומי את הנתונים על המפונים ותמונת המצב של האוכלוסייה במלון, ומינתה רכז שרק דרכו מתבצע הקשר מול משרד התיירות. באורח זה כל החלפת מתקן אירוח עברה דרך כתובת אחת. נציגי המועצה ציינו לפני צוות הביקורת כי היה קושי לבצע בקרה על תושבים שבחרו לצאת לדור בקהילה.

המועצה המקומית שלומי

המועצה המקומית שלומי מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי ניהלה רישום של התושבים שהתפנו למתקני אירוח. למועצה לא היו נתונים לגבי מיקום תושבים מפונים בקהילה, למעט לגבי אלו שפנו לקבלת שירותים מהמועצה. עוד נמצא כי תושב ששהה במתקן אירוח והחליט לעזוב לא נדרש לעדכן את יעד הפינוי החדש.

המועצה האזורית הגליל העליון

המועצה האזורית הגליל העליון מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024 כי בשגרה בכל קיבוץ יש מנהל קהילה המטפל בענייני תושבי היישוב. המועצה ניהלה מאגר מידע בהסתמך על דיווחים שהעבירו נציגי היישובים. עוד מסרה המועצה שלא היה לה מידע על מפונים שגרו בקהילה, מאחר שהיישובים לא אספו מידע על כך, וכי החל בינואר 2024 ניתנה לה גישה לנתונים במערכת "יחד" על המפונים במתקני אירוח ובקהילה.

המועצה האזורית מבואות החרמון

המועצה האזורית מבואות החרמון מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי היא סנכרנה בין הנתונים שהגיעו מראשי צח"י ומראשי צוותי החירום של היישובים במתקני אירוח שבהם שהו המפונים, ואספה

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

נתונים בדרך זו גם על מפונים בקהילה. החל ב-24.1.24 נפתחו למועצה הרשאות צפייה במערכת "יחד", שבה התנהל מאגר הנתונים על כלל המפונים במדינה.

המועצה האזורית מטה אשר

המועצה האזורית **מטה אשר** מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר ובפברואר 2024 כי היא מינתה בכל מתקן אירוח מנהל קהילת מפונים בשכר, והוא היה אמון בין היתר על איסוף נתוני המפונים במתקני אירוח, המפונים בקהילה והמתפנים עצמאית, כמו גם על הקשר עם הנהלת מוקד הפינוי ועם המועצה. המועצה הקימה צוות למידת עמיתים שבו היו חברים מנהלי קהילות המפונים, מנהלי קהילות היישובים המפונים ומחלקת יישובים במועצה, וזאת במטרה לקיים ביניהם קשר שוטף שיאפשר להתעדכן על מצב המפונים בכל מלון, ובכלל זאת מספרם, גילם וצורכיהם. במפגש המועצה עם נציגי משרד מבקר המדינה בינואר 2024 צוין כי השלטון הדו-רובדי במועצה האזורית איפשר לה לשלוט במתרחש אצל המפונים.

המועצה האזורית מעלה יוסף

המועצה האזורית **מעלה יוסף** מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2024 כי ניהלה רישום של התושבים שהתפנו למתקני אירוח. היו בידיה נתונים חלקיים על התושבים המפונים בקהילה, ואותם עדכנה בעיקר בעקבות פניית התושבים לקבל שירות מהמועצה. המועצה ציינה לפני צוות הביקורת כי הנתונים על תושבים ששהו במתקני אירוח לא היו מדויקים, משום שתושבים שעזבו את מתקן האירוח לא נדרשו לעדכן את מקום המגורים החדש שלהם ואף לא חויבו להשיב לנציגי המועצה שפנו אליהם בבקשה לעדכן את מיקומם.

המועצה מסרה עוד כי מינתה בכל אחד ממתקני האירוח ששהו בו מפונים מהמועצה איש קשר בין התושבים למועצה. המועצה ציינה כי בחלוף הזמן, ועם הירידה במספר התושבים המפונים במתקני אירוח, היא מינתה איש קשר אחד למתקני אירוח אחדים. כמו כן, העובדים הסוציאליים ידעו היכן המטופלים נמצאים ושמרו איתם על קשר. נוסף על כך, לכל צח"י של כל יישוב הייתה רשימה של המפונים, וכל יו"ר צחי ניהל רשימה של מפוני היישוב שלו ומיקומם.

המועצה האזורית מרום הגליל

המועצה האזורית **מרום הגליל** מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2024 כי כבר מתחילת הפינוי הייתה נוכחות של נציגי המועצה במתקני אירוח, וכל הנתונים הועברו למועצה. כמו כן, היו למועצה נתונים מלאים לגבי התושבים שעזבו. בתחילת הפינוי היה מדובר במקרים בודדים, ועם התרחבות הפינוי, כ-30% מתושבי המועצה עזבו את בתיהם. מכלול אוכלוסייה הונחה על ידי ראש מטה החירום במועצה ליצור קשר פרטני עם כל התושבים ולמפות את מקום שהייתם. נוסף על כך, מכלול מידע לציבור בנה סקר במהלך חודש ינואר 2024 ויצר תמונת מצב מלאה ועדכנית על המפונים.



בתקופת חירום קיימת חשיבות רבה שהרשויות 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 והאוכלוסייה עם צרכים מיוחדים. היעדר מידע מרוכז ומסודר לגבי מיקום המפונים המצויים במתקני אירוח, בקהילה, והמתפנים עצמאית וכן לגבי התושבים שנשארו בבתיהם או חזרו אליהם, פגע ביכולת של הרשות לנהל קשר רציף עם תושביה וביכולת של התושבים לקבל את השירותים הנדרשים כדי לאפשר להם המשך שגרת חיים ככל האפשר.

מהממצאים עולה כי לא הייתה מערכת אחודה לניהול נתוני המפונים, ורק החל מסוף ינואר 2024 ניתנה לרשויות המקומיות שנבדקו בצפון גישה לנתוני מערכת "יחד", שגם היא כללה מידע חלקי בלבד²¹. למעשה, כל רשות מקומית אספה נתונים על תושביה לפי יכולתה והבנתה ועדכנה אותם בתדירות שראתה לנכון. בעיקר התקשו הרשויות המפונות שנבדקו לאסוף נתונים על מפונים בקהילה והמתפנים עצמאית. המועצה האזורית מבואות החרמון אספה נתונים גם על מפונים בקהילה; עיריית קריית שמונה אספה נתונים כאלו רק החל בפברואר 2024, והסתייעה לשם כך בחברה חיצונית; המועצות האזוריות מטה אשר ומרום הגליל קבעו בעלי תפקידים שיהיו אחראיים לאיסוף המידע על כלל המפונים, ובכלל זה מפונים בקהילה ומתפנים עצמאית, החל בינואר 2024; המועצות המקומיות מטולה ושלומי והמועצות האזוריות הגליל העליון ומעלה יוסף לא אספו נתונים אלו באופן שיטתי, ולא היה להן מידע על מפונים בקהילה ועל מתפנים עצמאיים (שלא במימון המדינה), למעט במקרים שהתושב פנה לרשות המקומית כדי לקבל ממנה שירותים.

מרכז השלטון המקומי ציין בתשובתו כי מערכת "יחד" שהעמידה הממשלה והתבססה על מערכת הזיהוי הממשלתית החלה לפעול לאחר חודשים רבים, לא תכללה את המידע והייתה נוקשה ומסורבלת ואינה מותאמת לצורכי השעה. נוסף על כך, מערכת זו התבססה על הרצון הטוב של תושבים להכניס את פרטיהם האישיים.

מרכז השלטון המקומי הוסיף כי יש לבנות מערכת אחת אחודה, עדכנית ומטויבת, שתבצע מעקב על מיקומם ומצבם של המפונים ותביא בחשבון את האפשרות של פיזור האוכלוסייה בין מקומות רבים ושונים.

החשב הכללי מסר בתשובתו כי "נדרש לפתח מבעוד מועד, בעבודת מטה בין משרדית בהובלת הגופים האמונים על הפינוי בחירום ועל ניהול הפתרונות למפונים לאחר מכך וביחד עם כלל הגורמים הרלוונטיים, מערכת ממוחשבת לניהול מערך פינוי ושיכון אוכלוסייה בעת חירום, בממשק לנתוני מרשם האוכלוסין או מאגר מידע רלוונטי אחר, אשר בין היתר: תכיל מאגר מידע עדכני לגבי כלל התושבים במדינת ישראל, הן כפרטים והן משקי הבית והרכבם ומקום מגוריהם, 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; ניהול יעיל של מערך הפינוי והקצאה מיטבית של מתקני קליטה מתאימים או אמצעי סיוע אחרים למפונים באופן מיטבי; מיפוי הפתרונות בפועל ומיקומו של כל מפונה באופן מעודכן במערכת על מנת להבטיח מענה הולם לכלל המפונים, לצד היעדר כפילויות בין מנגנוני

²¹ ראו בקובץ דוחות זה בפרק על "ניהול המידע בקשר לטיפול במפונים במלחמת חרבות ברזל".

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

הסיוע המופעלים ע"י הגורמים השונים; יצירת ממשק בין כלל הגורמים השותפים למאמץ הפינוי; מיפוי הרשויות הקולטות ומיקומי המפונים לצורך איתור ריכוזים, על מנת לנהל את מערך המענים המשלימים למפונים בצורה יעילה, כגון היבטי חינוך, רווחה, בריאות והצטיידות; ממשק עם מערכות כספיות, במידת הצורך, וכן כל צורך אחר שיידרש בהתאם לעבודת המטה. קיומה של מערכת כאמור הוא הכרחי לניהול מיטבי ויעיל של מערך הפינוי, ולמזעור ההשלכות של אי הסדר ששרר בראשית הדרך, אשר מביא לאתגרים שקשה לתקן בדיעבד, מרגע שהדברים לא החלו באופן מסודר דיו".

משרד מבקר המדינה המליץ לרשויות המקומיות שפוננו, או שתושביהן התפנו עצמאית, להיעזר במערכת "יחד", בכפוף להרשאות מתאימות, לקבלת נתונים לצורך ניהול מאגר מידע על אודות מיקום תושביהן, ובכלל זה נתונים על מספר התושבים שנקלטו בכל רשות מקומית אחרת, בחלוקה לפי מתקני האירוח שבהם נקלטו, לצד מספר המפונים או המתפנים ששהו בקהילה וחתך הגילים שלהם; הומלץ לרשויות המקומיות לפעול באופן אקטיבי ורציף ליצירת קשר עם תושביהן כדי לוודא שקיבלו את המענה הנדרש לקיום שגרת חיים ככל האפשר ולסייע להם במקרה הצורך בקבלת שירותים נאותים - הן שירותים שבאחריותן והן שירותים שבאחריות גופים ציבוריים אחרים. מידע מלא ומהימן לגבי מצב התושבים חיוני לרשויות המקומיות ונדרש כדי להבטיח שבאירועי חירום בעתיד לא יהיו תושבים שייפלו "בין הכיסאות" וכדי למנוע סיכון להידרדרות למצבי מצוקה וסיכון.

כחלק מלקחי המלחמה, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התיירות, לצורך גיבוי ובקרה, לפעול מול התאחדות המלונות להסדרת כלי שיסייע לרשויות המקומיות בגיבוש מאגרי הנתונים בדבר תושביהם המפונים. למשל, באמצעות הסדרת טופס רישום כניסה (צ'ק אין) ייעודי לשימוש במתקני האירוח בזמן חירום בו המפונה יוכל לסמן אם הוא מסכים כי הטופס ישמש לעדכון פרטיו במערכת האחדה לניהול נתוני המפונים.

מומלץ שהרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית קריית שמונה, המועצות המקומיות מטולה ושלומי, המועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל - בסיוע משרד הפנים בשיתוף עם רח"ל ומערך הדיגיטל הלאומי, יפעלו לפיתוח מנגנון - כגון הודעה טקסט או טופס מקוון - שיאפשר להן להיות בקשר עם תושביהן גם בעת חירום. זאת בכדי לוודא שהתושבים מקבלים מענה לצרכיהם, ובעיקר בכל הנוגע לילדים, קשישים, ואנשים עם צרכים מיוחדים, ולקבל מידע חוזר מהתושב עצמו, בין היתר, בנוגע למקום שהותו.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים כמאסדר של הרשויות המקומיות, לפעול עם רח"ל ומערך הדיגיטל, לפיתוח מערכת ממוחשבת לניהול מידע שתאפשר ניהול מיטבי ויעיל של פינוי תושבים בשעת חירום.

העברת מידע לתושבים המפונים

תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום (להלן - תיק האב) מטיל על הרשות המקומית את האחריות להכין מערך הסברה לתושבים בדבר הליך הפינוי והקליטה כחלק מתפקידי הרשות

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

בהיערכות לשעת חירום בתחום קליטת אוכלוסייה. בתיק האב לא נקבעו הוראות דומות לגבי הערכות הרשות המקומית לפינוי.

בנוהלי פסי"ח נקבע כי תכנון המענה לצורכי האוכלוסייה הנקלטת מרשויות אחרות ייעשה תוך בירור נתוני האוכלוסייה מול הרשות המפונה, ואף הומלץ לשלב את נציגי הרשות המפונה בתכנון המענה.

משרד מבקר המדינה הדגיש בדוח "חופש המידע ברשויות המקומיות", שפורסם בשנת 2024²², 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 הרשמי 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 והאזרחים ולתת מענה לצרכים המיוחדים שמתעוררים ברמת הפרט והקהילה, ויש בכך כדי למזער את תחושת חוסר הביטחון הציבורי האופיינית לזמנים שכאלה.

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

לוח 61: פרסום מידע באתרי האינטרנט וברשתות החברתיות של הרשויות המקומיות המפונות בצפון על הליך הפינוי ועל מתן שירותים לתושבים המפונים

הרשות המקומית	מידע באתר האינטרנט של הרשות המקומית	מידע בדף של הרשות המקומית ברשתות חברתיות*	שליחת מידע יזום לתושבים בהודעות טקסט**
עיריית קריית שמונה	כן	כן	הודעות טקסט מהמוקד העירוני; מוקד מידע ארצי שפתחה העירייה בתל אביב-יפו; שיחות יזומות
המועצה המקומית מטולה	כן	כן	כן
המועצה המקומית שלומי	כן	כן	מוקד עירוני, מוקד פינויים, מוקד רווחה
המועצה האזורית הגליל העליון	כן	כן	קבוצת תושבי המועצה
המועצה האזורית מבואות חרמון	כן	כן	כן
המועצה האזורית מטה אשר	כן	כן	קבוצת תושבי המועצה (בדוא"ל, בווטסאפ, בפייסבוק), ייעודית לכל יישוב

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

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

הרשות המקומית	מידע באתר האינטרנט של הרשות המקומית	מידע בדף של הרשות המקומית ברשתות חברתיות*	שליחת מידע יזום לתושבים בהודעות טקסט**
המועצה האזורית מעלה יוסף	כן	כן	מוקד טלפוני
המועצה האזורית מרום הגליל	כן	כן	קבוצת תושבי המועצה / בוטסאפ ייעודית לכל יישוב

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

* כמו פייסבוק ואינסטגרם.

** בוטסאפ או במסרון.

כפי שעולה מהלוח, כל הרשויות המקומיות שנבדקו העבירו מידע לתושבים באמצעי מידע שונים: אתר האינטרנט העירוני, רשתות חברתיות, הודעות טקסט וקבוצות ווטסאפ. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את השימוש במגוון רחב של אמצעים להעברת מידע חשוב ושימושי בזמן מלחמה לטובת חיזוק הקשר, שמירת תחושת השייכות והעלאת תחושת הביטחון של התושבים.

תרשים 11: פרסום מידע ברשתות החברתיות במהלך מלחמת חרבות ברזל על ידי הרשויות המקומיות בצפון שנבדקו



על פי נתוני הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניהול הקשר עם המפונים ומתן שירותים

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

בתיק האב נקבע כי ככלל, בשעת חירום הרשות המקומית נדרשת לוודא שהאוכלוסייה שבתחום שיפוטה מקבלת את המענה הנדרש בתחומי החיים השונים, הן באופן ישיר על ידי פעילות שאותה היא צריכה לבצע בפועל והן על ידי פנייה למשרדי הממשלה, לרשויות ייעודיות ולגופים נוספים. תפקיד עיקרי של הרשות בשעת חירום הוא שמירה על רציפות תפקודית במתן השירותים החיוניים.

בתיק האב מצוינים תפקידיו של מכלול האוכלוסייה בחירום: 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, מענה טלפוני לנזקקים או תיאום עם ארגונים העוסקים בכך בעת שגרה; ניהול והכוונה מקצועית של צוותי

התערבות ייעודיים²³; מתן שירותי רווחה שוטפים לאוכלוסיות על פי רמות השירות שנקבעו במצב חירום; הפעלת גורמים קהילתיים לתמיכה, להדרכה ולהכוונה של יחידים ושל קהילות בנושאי התנהגות ופתרון בעיות הנובעות ממצב החירום; איסוף מידע על מצב האוכלוסייה (כגון המורל, ההתנהגות, חיזוי ההתנהגות 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. אולם, הרשות המפונה אינה מתפרקת מכל אחריות לתושביה שעה שקמה אחריות הרשות הקולטת כלפיהם, ואף שתיק האב אינו מתייחס באופן פרטני לתפקידיה של הרשות 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 בתחום הרווחה והחינוך.

עיריית קריית שמונה

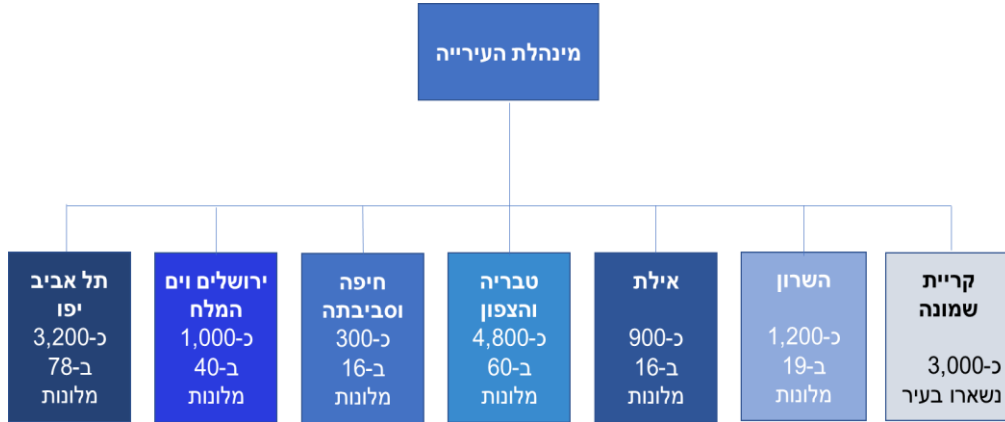
כאמור, פינוי העיר שהחל ב-20.10.23 הסתיים ב-26.10.23, ובמהלכו פונו כ-21,000 תושבים (90% מתושבי העיר). כ-5,000 היו מפונים בקהילה וכ-16,000 פונו לכ-180 מתקני אירוח²⁴ ברחבי הארץ, מיסוד המעלה בצפון ועד אילת בדרום וכן לירושלים ולאזור ים המלח.

בסוף אוקטובר 2023 הקימה העירייה שבע מינהלות אזוריות (להלן - מחוזות), כדי שישמשו זרוע ניהול מקומית של עיריית קריית שמונה בריכוזי המפונים, ינהלו את הקשר עם הערים הקולטות ועם משרדי הממשלה שמגיעים למתקני אירוח, וכן יסנכרו את הפעילות עם ארגוני החברה האזרחית ואת הקשר עם התושבים.

²³ בשעת חירום הרשות נדרשת לתת מענה ושירותים מיידיים לתושבים שנפגעו בעת האירוע. מענה לאירוע ברשות יכול להינתן באמצעות צוותים ייעודיים או באמצעות מרכזים המופעלים או המוקמים בשעת חירום. הצוותים הייעודיים יורכבו מעובדי הרשות שעברו הכשרה מקצועית; המרכזים יופעלו במצב חירום או יוקמו אד-הוק באירועים גדולים, והם יורכבו מצוותים ייעודיים ויופעלו למתן מענה לאוכלוסייה.

²⁴ במהלך החודשים שחלפו ממועד הפינוי הראשוני עברו חלק מהמפונים למלונות אחרים. בינואר 2024 הם שהו ב-223 מלונות, ובחודש יוני 2024 - בכ-315 מלונות.

תרשים 21: המבנה הארגוני של מינהל הפינוי של עיריית קריית שמונה



על פי "סטטוס רשות - יחברות ברזלי" (פברואר 2024), עיריית קריית שמונה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לכל מינהלת מונו מנהל אזור ובעלי תפקידים.

תרשים 31: המבנה הארגוני של אחת משבע המינהלות



על פי מצגת חמ"ל קריית שמונה - אזור השרון (פברואר 2024), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

העירייה מינתה מנהלי קהילה במתקני אירוח שבהם ריכוז גדול של מפונים מהעיר, כדי שישמשו אנשי קשר בין התושבים לגורמים העירוניים במינהלות ויתכללו את המענה והפעילות לטובת התושבים במתקני אירוח, בשיתוף עם הרשות הקולטת שבה שוכן המלון.

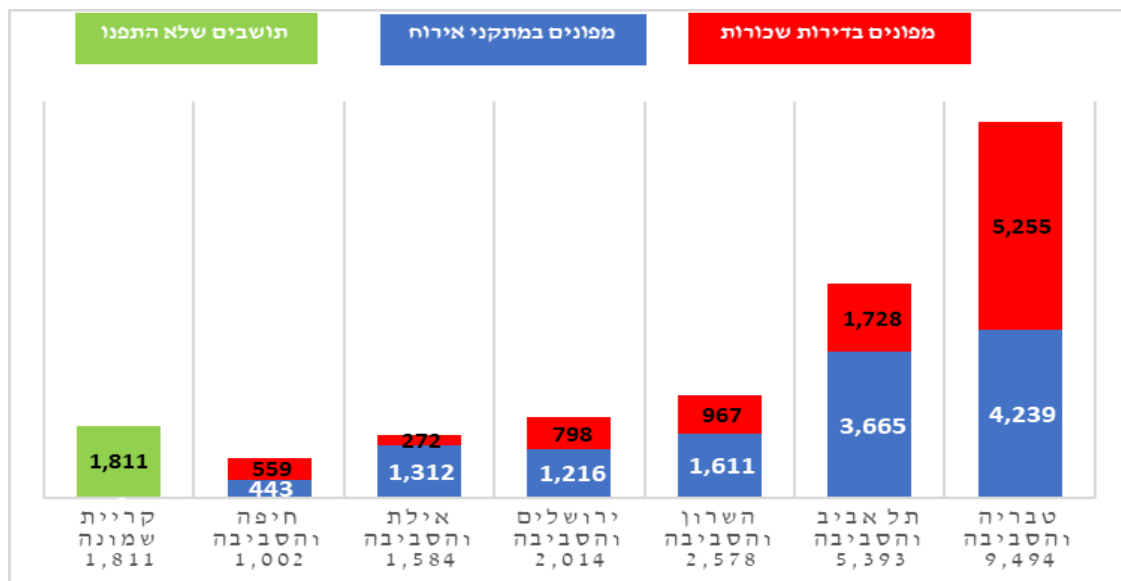
במצגת "סטאטוס רשות - 'חרבות ברזל'" של אגף הביטחון בעיריית קריית שמונה, אשר הוצגה בישיבת מועצת העיר בפברואר 2024, צוין כי "חוסר ברשימה מעודכנת של תושבי העיר הקשנה על ניהול הידע תוך כדי הפינוי ועל השליטה במיקום התושבים לאחריה. לא עזרה העובדה שתושבי העיר פונו למתקני אירוח בין יסוד המעלה לאילת ומשרד התיירות לא שחרר את הרשימות של המפונים למתקני אירוח. מאוחר יותר, המעבר של התושבים בין מתקני אירוח גם מקשה על הניהול והשליטה".

עוד צוין כי הפיזור, מעבר התושבים המפונים בין מתקני אירוח לדירות והמעבר בין מחוזות יצרו פערי מידע שהשפיעו על כלל ההיערכות הרשותית והמענים שעל הרשות לספק.

כפי שעולה מסקירת ראש העירייה בישיבת המועצה מפברואר 2024, העירייה הקימה מתחמי לימוד, מערך היסעים, מתחמי פנאי ומרכזים לנוער. העירייה פעלה להשגת תקציבים בהיקף של מיליוני ש"ח לטובת פעילות ופנאי במוקדי הפינוי השונים, וראש העירייה והנהלת העיר סיירו במתקני אירוח ונפגשו עם התושבים לעידוד ולחוסן.

להלן נתוני העירייה על פילוח מקומות הקליטה של תושבי העיר לתחילת מרץ 2024.

תרשים 41: מגוריהם של תושבי קריית שמונה, לפי אזורי רשויות מקומיות, ראשית מרץ 2024



על פי מסמך עיריית קריית שמונה ורשת המתנ"סים, "סיכום מערך בינוי וקהילה", בעיבוד משרד מבקר המדינה.

למרות האמור, במפגשים של נציגי משרד מבקר המדינה עם מפונים במתקני אירוח אחדים העלו המפונים חוסר שביעות רצון מתפקוד העירייה. להלן דוגמאות:

מלון בחיפה - 31.10.23: במלון כ-190 תושבים **מקריית שמונה**, חלקם הגדול אוכלוסייה מוחלשת גם בשגרה, הזקוקה לסיוע צמוד יותר ולליווי בנושאים רבים. במועד הביקור (עשרה ימים לאחר הפינוי) טרם יצרו עימם קשר נציגי עיריית שמונה.

מלון בתל אביב-יפו - 23.11.23: במלון כ-500 תושבים **מקריית שמונה**, ובמועד הביקור, כחודש לאחר הפינוי, לא היה לתושבים קשר עם נציגי העירייה. נציגות משרד הרווחה ועיריית תל אביב-יפו שנכחו בביקור ציינו כי מדובר בחלקה באוכלוסייה מוחלשת - יש בקרבה חוסר אמון במערכת והתושבים מבקשים תשובות.

מלון בנתניה - 23.11.23: המפונים **מקריית שמונה** הביעו לפני נציגת עיריית נתניה, אשר מונתה לתכלל את הצרכים של המפונים במלון רמדה, את תסכולם מהיחס של עיריית שמונה.

מלון בראש פינה - 10.1.24: במלון 110 מתגוררים תושבים בוגרים ללא ילדים החל בנובמבר 2023. נמצא כי העירייה לא מינתה אחראי מטעמה במלון, ולטענת המפונים אף נציג מהעירייה לא הגיע ולא התעניין במצבם; העירייה לא דאגה לקיום פעולות תרבות או פנאי; בביקור חוזר במלון זה ביום 13.3.24 ובשיחה עם המפונים עלה כי אין שינוי במצב שתואר במפגש הקודם.

מלון בחצור הגלילית - 16.1.24: במלון 30 תושבים **מקריית שמונה** החל ב-22.10.23. לטענתם, עיריית **קריית שמונה** לא ארגנה במלון פעילות כלשהי עבורם, ורק המועצה המקומית חצור הגלילית, שבתחומה המלון, מקיימת עבורם פעילות. במלון גם שלושה תינוקות, והוריהם מסרו כי ביקשו עבורם מעיריית **קריית שמונה** תחליפי חלב לתינוק וציוד חיוני לטיפול בתינוק כמו חיתולים חד-פעמיים, אך העירייה לא סייעה להם כלל. המפונים מסרו כי השיגו הרבה מצרכים באמצעות תרומות.

מלון בטבריה - 21.1.24: במלון עשר משפחות (כ-40 תושבים) **מקריית שמונה**. לטענתם אף נציג מהעירייה לא ביקר אותם. אחת מהמפונות היא חולה סיעודית עם בעיות בריאות נוספות, אך לדבריה, אף גורם מהעירייה לא יצר עימה קשר.

מלון בתל אביב-יפו - 5.3.24: במלון כ-200 מפונים **מקריית שמונה**, ללא משפחות עם ילדים קטנים. לטענתם, למעט נציג אחד של העירייה שהגיע בתחילת הפינוי, לא מגיעים אליהם נציגי עירייה.

כדי לסייע במתן מענים מותאמים לתושבי העיר, עיריית **קריית שמונה**, בשיתוף מרכז הידע האזורי של המכללה האקדמית תל חי ואשכול גליל מזרחי, ערכו באפריל 2024 סקר לאבחון מצב תושבי העיר²⁵. בסקר השתתפו 750 תושבים, מהם 99% מפונים. 45% ממשתתפי הסקר ציינו כי הכנסתם נמוכה בהרבה מהשכר הממוצע במשק, ו-18% ציינו כי הכנסתם נמוכה מהשכר הממוצע במשק. 57% מהמשתתפים ציינו כי מידת

²⁵ מרכז ידע אזורי גליל מזרחי, **ממצאי סקר תושבי קריית שמונה: מצב תושבים מפונים**, "ממצאים עיקריים" (אפריל 2024).

שביעות הרצון מהפינוי היא בינונית ומטה, ו-66% ממשתתפי הסקר ציינו שהם עדיין מתגוררים במתקני אירוח.

עיריית קריית שמונה התקשתה לשמור על קשר עם תושביה, בין היתר בשל מספר המפונים הגדול, הפיזור הרב (כ-300 מתקני אירוח בשיא) בכל רחבי הארץ, אי-היערכות מוקדמת לפינוי מחוץ לתחומי הרשות (בשל היעדר תרחיש כזה) והיעדר מידע על מיקום התושבים. רק לאחר כחודש מתחילת הפינוי הקימה העירייה מנגנון למתן מענה לצורכי התושבים, המבוסס על קבוצות באוכלוסייה הנבדלות בצרכים שלהן. עם זאת, גם לאחר מכן לא היו לעירייה אנשי קשר בכל מתקני האירוח, והיו מפונים במתקני אירוח שדיווחו על היעדר קשר עם העירייה ואי-קבלת שירותים. מבדיקה מדגמית שערכו נציגי משרד מבקר המדינה הועלו תלונות על היעדר קשר בשבעה מתוך 19 התקני האירוח שנדגמו בחודשים ינואר - מרץ 2024.

היעדר קשר של עיריית קריית שמונה עם חלק מתושביה פגע ביכולתה לתת להם מענה ושירותים חיוניים במתקני האירוח שהיו מפוזרים בכל רחבי המדינה, ויצר מצב שבו דווקא האוכלוסיות שהיו זקוקות ביותר לסיוע עלולות היו "ליפול בין הכיסאות". מצב זה החרף עם התמשכות הפינוי והמעבר של תושבים ממתקני אירוח לדיור בקהילה, והגדיל עוד יותר את מגמת הפיזור.

ה מועצה המקומית מטולה

המועצה המקומית מטולה מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2024 כי בכל מתקן אירוח מונו רכזים אשר עדכנו על בסיס יומי את תמונת המצב, ומונה רכז שרק דרכו מתבצע הקשר מול משרד התיירות. עוד ציינה כי יותר מ-80% ממפוני מטולה עברו לדירות שכורות, ומן הסתם אופי המענה משתנה, בעיקר בתחומי הפנאי.

המועצה מינתה נציגים בכל מתקן אירוח כדי לנהל את הקשר מול התושבים. מפגישות שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם מפונים תושבי המועצה ועם נציגי המועצה במתקני אירוח עולה כי המועצה הייתה מעורבת בתחומי חיים שונים של התושבים המפונים: פנאי, אירועים, חוגים, חינוך בלתי פורמלי, פעילות תנועות נוער, סיוע חומרי במידת הצורך, סיוע בשיבוצים במתקני אירוח, סיוע בתחומי רפואה, סיוע מול משרדי הממשלה, סיוע בטיפול בבית שננטש, סיוע בהסעות על פי הצורך וכדומה.

ה מועצה המקומית שלומי

המועצה המקומית שלומי מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר ובמאי 2024 כי הקימה שלוש מועצות משנה לניהול ענייני התושבים במקומות שבהם נקלטו: ירושלים, חיפה וטבריה. בכל מתקן אירוח מונה איש קשר לרכז את התקשורת והפעילות בין המועצה ובין המלון. בכל אחת ממועצות המשנה מונתה מינהלה ובה נציגי חינוך, רווחה ופנאי. בין תפקידיהן של מועצות המשנה, לשמש החוליה המקשרת עם המועצות המקומיות הקולטות וגיבוש מענים ונוהלי עבודה, שיבוץ ילדים במוסדות חינוך ברשויות המקומיות הקולטות, בניית תוכנית הפוגה רב-גילית במתקני האירוח, תיאום וניתוב משרדי ממשלה ושירותים לתושבים במתקני האירוח, סיוע כלכלי למשפחות נזקקות, מיפוי התושבים שנשארו בתחום

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

המועצה המקומית **שלומי** וסיוע להם. בחלוף הזמן ועם הירידה במספר המפונים במתקני האירוח ירד מספר אנשי הקשר, ומונה איש קשר אחד עבור מתקני אירוח אחדים.

המפונים **משלומי** קיבלו שירותי רווחה באמצעות עובדים סוציאליים של המועצה, שהגיעו למתקני אירוח שאליהם פונו תושביה, וכן של הרשות המקומית הקולטת. המענים ניתנו בתיאום ובשיתוף פעולה בין כלל גורמי הרווחה ובהתאם לצרכים העולים מהשטח.

המועצה האזורית הגליל העליון

המועצה האזורית **הגליל העליון** מסרה בפברואר 2024 למשרד מבקר המדינה כי היא מתנהלת בזמני שגרה ובשעת חירום במבנה דו-רובדי. בכל קהילה מנהל קהילה המנהל את רכזי התחומים (בריאות ורווחה, חברה, חינוך, תשתיות וכדומה) ביישובים, והרשות עובדת ומקיימת קשר רציף עימם. במרכז הפינוי מינתה כל הנהלת יישוב אחראי לאוכלוסייה מאותו יישוב השוהה במקום, ומנהל התחום ברשות עובד מולו.

נוסף על שירותי חינוך ורווחה, המועצה סיפקה למפונים שירותים נוספים בתחומי תרבות, היסעים ולוגיסטיקה - סיוע בניהול ובבנייה של מערכי ניהול באמצעות אגף יישובים וציוד.

המועצה האזורית מבואות החרמון

המועצה האזורית **מבואות החרמון** מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי מינתה בכל אחד ממתקני האירוח עובדים סוציאליים של מחלקת הרווחה וכן עובדי מועצה בתפקיד אנשי קשר בינם ובין מינהלת היישובים של המועצה. כמו כן, בכל מתקן פינוי מונו רכזי נוער מטעם המתנ"ס. המועצה ציינה כי הייתה מעורבת בכלל השירותים שניתנו במתקני אירוח: שיח שוטף מול מנהלי מתקני האירוח להתאמת חדרים לפי צורכי המפונים ולהתאמת חללים לטובת פעילות חינוכית וקהילתית; תכלול שירותי בריאות מול קופות החולים והנגשתם למפונים במתקני אירוח; הקצאת רכז חוסן לכל מלון; אירועי תרבות וחינוך בלתי פורמלי; הקמה ותפעול של מעון יום; הקמת מועדוני ותיקים; שירותי לוגיסטיקה - מכונות כביסה, מייבשים, ציוד למערכת החינוך ובכלל זאת החינוך הבלתי פורמלי, משחקים, אוהלים ועוד; סידור "שבעה" למשפחות; קופה קטנה לכל ראש צוות חירום מלוני לרכישת ציוד נדרש ורכישת מחשב עבורו לתפעול; הסעות לצורכי קניות, בריאות וכדומה; הפניית מפונים למרכז חוסן לטיפול פרטני רגשי.

המועצה האזורית מטה אשר

המועצה האזורית **מטה אשר** מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי בכל מתקן אירוח מינתה מנהל קהילת מפונים בשכר מטעם המועצה, אשר היה אמון על איסוף צורכי הקהילה, פתרון בעיות והקשר עם המועצה והנהלת בית המלון. התקיימו ישיבות צוות למידת עמיתים, שכלל את מנהלי קהילות המפונים בכל מתקן אירוח, מנהלי קהילות היישובים המפונים עצמם ומחלקת יישובים במועצה. המועצה נתנה שירותי רווחה וחינוך למפונים, ובכל מוקד פינוי פעל צוות עובדים סוציאליים מטעם המחלקה לשירותים

חברתיים של המועצה, שעבד בשיתוף פעולה מלא עם בעלי התפקידים במוקד הפינוי. כמו כן, התקיים שיתוף פעולה עם השירות הפסיכולוגי החינוכי, מערכות החינוך והחינוך הבלתי פורמלי.

המועצה האזורית מעלה יוסף

המועצה האזורית מעלה יוסף מסרה למשרד מבקר המדינה כי בכל מתקן אירוח מינתה איש קשר שריכז את הקשר והפעילות בין המועצה ובין המלון. במהלך הזמן ועם הירידה במספר המפונים במתקני אירוח ירד מספר אנשי הקשר, ומונה איש קשר למתקני אירוח אחדים. מעבר לכך, לכל יישוב מונתה מינהלה, ובה נציגי חינוך, רווחה ופנאי.

עוד מסרה המועצה כי המרכז הקהילתי סיפק מענה חברתי תרבותי לכל מפוני מעלה יוסף. הפעילות למפונים כללה פעילות מגוונת לילדים, לנוער, למבוגרים ולקהילה בכלל (מועדון ותיקים, חוג לכל ילד, אירועי תרבות, סדנאות, מופעים והצגות). בכל מתקן אירוח שבו שהו מפוני המועצה מונה עובד מטעם המרכז הקהילתי, אשר תכלל ותיאם את הפעילות החברתית והתרבותית ואת רכש הציוד לצורך הפעילויות. החל ב-16 באוקטובר 2023 ועד תום ינואר 2024 גם גויסו משאבים לפעילויות ולמפעילים מתנדבים ולצורך פעילות תרבות לכל הגילים בכל מתקני האירוח.

במקביל, המרכז הקהילתי המשיך לספק מענה חברתי ותרבותי גם לתושבי המועצה שנותרו בקו העימות בצפון: תוכנית שבועית מגוונת, ובה פעילות הפגה לילדים מגיל לידה עד 18 ופעילות לוותיקים ולכלל הקהילה (חוגים, הדרכה חינוכית, סדנאות אומנות, מופעים, מדע ועוד).

המועצה האזורית מרום הגליל

המועצה האזורית מרום הגליל מסרה כי צוות של עובדי המועצה טיפל במפונים במתקני אירוח - חלקם היו מפונים במתקני אירוח בעצמם, וחלקם הגיעו למתקני אירוח מדי יום. תפקידם היה לדאוג לכל צורכי התושבים: חינוך, רווחה, תרבות והעשרה, טיפולים רגשיים, טיפול בבני נוער ועוד. הצוות כלל את העובדת הסוציאלית של שני היישובים המפונים דובב ואביבים, רכזת פסי"ח, מתכללת קהילה מכל יישוב ומתכללת חינוך. המועצה הקימה צוות מוביל, הכולל את ראשי הוועדים המקומיים ואת כל ראשי המכלולים של המועצה. כמו כן, נציגים של הרשות (ראש המועצה, המנכ"לית ומנהלי המחלקות) קיימו ביקורים סדירים במתקני אירוח, ישיבות וסיורים.



מהממצאים עולה כי בשל מספר המפונים הגדול והפיזור הרב של תושבי קריית שמונה (כ-300 מתקני אירוח בשיא) בכל רחבי הארץ, ובשל אי-היערכות מוקדמת לפינוי מחוץ לתחומי הרשות (עקב היעדר תרחיש כזה) והיעדר מידע על מיקום התושבים, עיריית קריית שמונה התקשתה לשמור על קשר עם כל תושביה. רק לאחר כחודש מתחילת הפינוי הקימה העירייה מנגנון למתן מענה לצורכי התושבים, אך נוכח הפיזור הרב היה לעירייה קושי להציב נציגים מטעמה בכל מתקני האירוח שאליהם פונו תושביה. שבע הרשויות הנוספות שנבדקו - מטולה, שלומי, הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

ומרום הגליל - מינו רכזים ועובדים בכל מתקני האירוח שבהם שהו תושביהן המפונים ושמרו על קשר ישיר עימם כדי לתת מענה מיטבי ככל שניתן לצורכיהם.

על רח"ל ומשרד הפנים לפעול עם הרשויות המקומיות ובשיתוף משרד התיירות לגיבוש תוכניות סדורות לשיבוץ מפונים במתקני אירוח, בהתבסס על הליך הפקת לקחים מהפינויים שהתקיימו בעקבות מלחמת חרבות ברזל, ובהן להביא בחשבון את השמירה על שגרת חיים ועל הקהילתיות בתקופת פינוי ממושכת.

רח"ל מסרה בתשובתה כי בביקורות שערכה נמצא שהרשויות לא בהכרח רצו להיות מאוגדות בקהילות מאוחדות במהלך הפינוי.

רח"ל ציינה עוד בתשובתה כי קשה לספק תוך כדי מלחמה צרכים אשר הרמה הלאומית לא נערכה אליהם טרם המלחמה, ועל כן ההתארגנות המדינית לאספקת השירותים הייתה סבוכה.

משרד התיירות מסר בתשובתו כי הוא משתתף עם פיקוד העורף בפיתוח מערכת אשר תיעד מתקני אירוח ליישוב מסוים, והתושבים ישובצו למתקנים אלו כדי לשמור על הקהילתיות.

משרד מבקר המדינה העיר כי נוכח תקופת הפינוי הממושכת שחוו תושבי הצפון, היה על משרד הפנים ורח"ל לנקוט צעדים שישפרו את איכות החיים של המפונים, יקלו על סבלם בשעתם הקשה, ישקמו את הקהילות ויאפשרו שמירה על שגרת חיים ועבודה גם בזמן חירום.

רח"ל מסרה בתשובתה כי היא הפעילה את חלופת מתקני האירוח באישור שר הביטחון, אשר שיפרה לאין שיעור את איכות מרקם החיים של המפונים ביחס לתוכנית המקורית לקליטה בבתי ספר. עוד ציינה כי נושאים כגון שיקום קהילה, עבודה וכד' אינם חלק מתהליך הפינוי והקליטה, וגם אינם בין תחומי הפעילות של רח"ל, לא בחירום ולא בשגרה, אלא של משרדי ממשלה, כל אחד על פי תחומו.

סיכום

פינוי של עשרות אלפי תושבים בעת מלחמה הוא הליך מורכב, שמטרתו העיקרית היא הצלת נפשות. לפינוי תושבים השפעות ארוכות טווח על חייהם, שכן הוא דורש התמודדות נפשית עם אירוע הפינוי, עם ההפסקה הפתאומית בשגרת החיים ועם הצורך להסתגל למציאות חדשה ולבנות שגרה חדשה למחרת הפינוי.

פינוי התושבים מהיישובים בצפון בתקופת מלחמת חרבות ברזל התבצע הן באופן עצמאי והן באופן יזום על ידי הגופים הממלכתיים בתקופה מ-10.10.23 עד ל-22.10.23. הוא התרחש בהשפעת האסון והטראומה הכבדים של מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ביישובי עוטף עזה ועל יסוד חשש של גורמי הביטחון, ראשי הרשויות והתושבים מחדירת מחבלי חזבאללה ליישובי הצפון ומחזרה של המאורעות הנוראיים והקשים שהתרחשו ביישובי העוטף.

בהיעדר הגדרה ברורה של תפקידי הרשות המפונה, כל רשות מקומית מהרשויות בצפון פעלה מול תושביה לפי יכולתה והבנתה. המועצות המקומיות והאזוריות שנבדקו - שלומי, מטולה, מבואות החרמון,

הגליל העליון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל - מינו למתקני האירוח השונים נציגים מקרב עובדי המועצה או מקרב מנהלי הקהילות ביישובים, שיפעלו כאחראיים לקשר עם התושבים המפונים ומול הרשות המקומית, וכן הקימו צוות עובדים ייעודי מטעם הרשות לקשר עם התושבים. עיריית קריית שמונה, שתושביה פוזרו ביותר מ-300 מתקני אירוח, לא הייתה מסוגלת למנות נציגים מטעמה בכל מתקני האירוח והציבה נציגים מטעמה רק במתקני אירוח שבהם ריכוז גבוה של מפונים. העירייה פרסמה את פרטי הקשר של מנהלי ונציגי שבעת החמ"לים האזוריים שהקימה עבור המפונים.

הממצים מלמדים על הפגיעה שהייתה ביכולתן של הרשויות שפוננו לעמוד לרשות תושביהן ולתת להם עוגן ותחושת ביטחון שעה שהם היו תחת איום ביטחוני ונאלצו 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 במתקני האירוח וכן בהיעדר גורם מתכלל שייעודו היה לדאוג לטיפול במפונים מטעם השלטון המרכזי ולפעול לאיגום המידע, להנגשת השירותים למפונים ולתגבור הסיוע לרשויות המקומיות. כך, בתנאים של היקפי הפיזור הגדולים של המפונים, הרשויות המקומיות נאלצו להתמודד במידה רבה לבדן (הרשויות המפונות בצד הרשויות הקולטות) למתן השירות והמענה למפונים, חלקן רשויות שגם בעת שגרה משאביהן אינם גדולים. נסיבות אלה בולטות במיוחד בנוגע לקריית שמונה, שתושביה כאמור פוזרו בכ-300 מתקני אירוח, וחלקם במצב חברתי-כלכלי נמוך גם בעת שגרה. העירייה התקשתה ליצור קשר עם תושביה המפונים, לעמוד על מצבם באופן שוטף ולוודא שהם מקבלים את המענה הדרוש שייתן בידם לקיים שגרת חיים ככל האפשר.

היעדר קשר של עיריית קריית שמונה עם חלק מתושביה פגע ביכולתה לתת להם מענה ושירותים חיוניים במתקני האירוח המפוזרים בכל רחבי המדינה, ויצר מצב שבו דווקא האוכלוסיות שהיו זקוקות ביותר לסיוע עלולות היו "ליפול בין הכיסאות". מצב זה החרף עם התמשכות הפינוי והמעבר של תושבים ממתקני האירוח לדירור בקהילה, תוך המשך מגמת הפיזור.

מהממצאים עולה כי לא הייתה מערכת אחודה לניהול נתוני המפונים, וכל רשות מקומית אספה נתונים על תושביה לפי יכולתה והבנתה ועדכנה אותם בתדירות שראתה לנכון. רק החל בינואר 2024 ניתנה לרשויות המקומיות גישה לנתוני מערכת "יחד", שגם היא כללה מידע חלקי בלבד. הרשויות המפונות שנבדקו התקשו לאסוף נתונים על מפונים בקהילה ומתפנים עצמאית. עם זאת, המועצה האזורית מבואות החרמון אספה נתונים גם על מפונים בקהילה; עיריית קריית שמונה אספה נתונים כאלו רק מאז פברואר 2024, והסתייעה לשם כך בחברה חיצונית; המועצות האזוריות מטה אשר ומרום הגליל קבעו בעלי תפקידים שהיו אחראיים לאיסוף המידע על כלל המפונים מינואר 2024; המועצות המקומיות מטולה ושלומי והמועצות האזוריות הגליל העליון ומעלה יוסף לא אספו נתונים אלו באופן שיטתי, ולא היה להן מידע על מפונים בקהילה ועל מתפנים עצמאיים (שלא במימון המדינה), למעט במקרים שהתושב פנה לרשות המקומית כדי לקבל ממנה שירותים.

כל הרשויות המקומיות שנבדקו העבירו מידע לתושבים באמצעי מידע שונים: אתר האינטרנט העירוני, רשתות חברתיות, הודעות טקסט וקבוצות ווטסאפ. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את השימוש במגוון רחב של אמצעים להעברת מידע חשוב ושימושי בזמן מלחמה לטובת חיזוק הקשר, שמירת תחושת השייכות והעלאת תחושת הביטחון של התושבים.

בשל החשיבות הרבה של רשויות המקומיות יהיה מידע מרוכז על מצב תושביהן בעת חירום, ובעיקר הילדים, הקשישים, מטופלי הרווחה ואוכלוסייה עם צרכים מיוחדים, על כל הרשויות המקומיות המפונות לטייב את מנגנוני ניהול הקשר עם תושביהן.

נוכח התמשכות מצב החירום ומעבר תושבים מפונים במהלכו לדיור בקהילה, לצד חזרה של חלק מהם לבתיהם, מצופה היה שר"ל ומשרד הפנים - כגורמים האמונים על הרציפות התפקודית של הרשויות המקומיות - יקימו מנגנון ארגוני מסייע לרשויות המפונות, ובראשן עיריית קריית שמונה, ויתגברו אותן בכוח אדם ובאמצעים כדי לאפשר להן ליצור קשר עם כלל תושביהן, לעמוד על מצבם באופן רציף ולמלא את אחריותן כלפיהם. מן הראוי לערוך תהליך הפקת לקחים מהליך פינוי האוכלוסייה במהלך המלחמה ולבנות מודל שיאפשר בתרחיש דומה בעתיד התמודדות יעילה יותר עם פינוי ממושך בשל אירועי לחימה או אירועי חירום אחרים כגון אסונות טבע, ויכלול מוקדי שירות לתושבים, שתפקידם לטייב ולייעל את הטיפול באוכלוסיית המפונים, בין מפונים במתקני אירוח ובין מפונים בקהילה.

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 בבחינת החלופות יש להביא בחשבון את הצורך בשמירה על שגרת חיים של המפונים, ועל הקהילות בתקופת פינוי ממושכת.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים