

פרק ז'

קטל אוכלוסייה מפונה בראיון המקומי

גופן הכותרת מעוצב בכתב ידה של **ענבר הימן** ז"ל, אשר נחטפה ממסיבת הנובה. ענבר הייתה חלוצת הנשים בתחום אומנות הגרפיטי בארץ והייתה סטודנטית לתקשורת חזותית. במסיבת הנובה התנדבה כמטפלת רגשית. גופתה של ענבר הושבה לקבורה בישראל באוקטובר 2025.

דוח מיוחד - פינוי אוכלוסייה וקליטתה

קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות

לנוכח ירי טילים וחדירת גורמים עוינים אל שטח ישראל בשבעה באוקטובר, ומשלא היה אפשר לשמור על שלומה של האוכלוסייה המתגוררת בסמיכות לגבול הדרום והצפון או להבטיח אספקת מוצרים ושירותים בסיסיים עבורה אלא באמצעות פינוי המאורגן, פונו והתפנו עצמאית עשרות אלפי אזרחים מבתיהם מדרום הארץ ומצפונה במהלך מלחמת חרבות ברזל, ונקלטו בעשרות רשויות מקומיות. ההחלטות בדבר שיבוץ המפונים במתקני קליטה התקבלו על ידי רשות החירום הלאומית שבמשרד הביטחון (רח"ל). המפונים שוכנו במלונות או מתקני אירוח, ונקבע כי ההתקשרות איתם תיעשה באמצעות משרד הפנים, ובשלב מאוחר יותר היא נעשתה על ידי משרד התיירות. כמו כן, נקבעו מענקי אכלוס והתארגנות לתושבים שהתפנו עצמאית מהמרחבים שהוגדרו לפינוי בשל המצב האמור לעיל, וכן ניתנה להם אפשרות להיקלט באופן עצמאי במסגרות אחרות. על פי החלטות ממשלה שהתקבלו לאחר הפינוי נדרשו משרדי הממשלה לממש את אחריותם, שנקבעה בהחלטת הממשלה "מלון אזרחים"¹ בהתאם לצרכים המשתנים ולמצב בשטח.

פינוי וקליטה של אוכלוסייה בשעת חירום הם משימה לאומית מורכבת, המחייבת שיתוף פעולה בין גורמים רבים. המורכבות נובעת, בין היתר, מהצורך בתיאום הדוק ומתמשך בין כלל הגופים המעורבים. הרשות המקומית נחשבת "לבנת היסוד" לטיפול בעורף, שכן היא הגורם השלטוני המצוי בממשק ישיר מול האוכלוסייה שבגזרתה ומכיוון שהיא מספקת לאוכלוסייה בשגרה את צרכיה השונים הן באופן ישיר ע"י אגפיה והן למול משרדי הממשלה וגופים נוספים, גם בעת שגרה וגם בשעת חירום.

הרשויות המקומיות הקולטות הפנימו את גודל השעה, וגם זרם המפונים שהגיע אליהן לא הותיר בידיהן ברירה אלא להתמודד עם המציאות שנכפתה עליהן. כפי שעולה מהדוח שלהלן, הן עשו זאת במסירות, בלב שלם ובנפש חפצה - כל רשות בהתאם ליכולותיה ובדרכה הייחודית.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2023 עד יולי 2024 בדק משרד מבקר המדינה את הפינוי והקליטה של המפונים. הביקורת נעשתה ב-13 רשויות מקומיות מפונות, וכן ב-14 רשויות שקלטו בתחומיהן מפונים: העיריות **אילת**, **הרצלייה**, **חיפה**, **טבריה**, **ירושלים**, **נוף הגליל**, **נתניה**, **רמת גן**, **תל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל**, **מטה יהודה**, **עמק הירדן** ו**תמר**. פרק זה עוסק בהליכי הקליטה ברשויות המקומיות הקולטות מפרוץ מלחמת חרבות ברזל.

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

¹ להרחבה ראו בקובץ דוחות זה בפרק "מהלך האירועים, הנורמות והגופים המבוקרים".

קליטת אוכלוסייה בתחומי הרשות המקומית**היחס בין גודל הרשות המקומית לקליטת המפונים בתחומה**

על פי תורת הפסי"ח, מתן מענה לקליטת אוכלוסייה מפונה בחירום נועד לאפשר קיום אורח חיים וחיי משפחה תקינים ככל האפשר לתקופה ממושכת, עד החזרתה לביתה או עד למציאת פתרון שיקומי חלופי.

בלוח שלהלן מוצגים נתונים על מספר המפונים שנקלטו בשיא אירוע הפינוי במתקני האירוח, מספר התושבים ברשות הקולטת והיחס בין מספר המפונים בתחומי הרשות בנקודת השיא למספר התושבים. נתוני הנקלטים בשיא אירוע הפינוי מתייחסים למספר הנקלטים המרבי ששהו ברשות הקולטת באותה נקודת זמן על פי נתוני משרד הפנים. ראויות לציון מיוחד העיר **אילת** והמועצה האזורית **תמר** אשר קלטו יחדיו יותר ממחצית מאוכלוסיית המפונים אשר נקלטו ברשויות שנבדקו.

לוח 1: מספר הנקלטים בכל רשות, מספר התושבים ברשות והיחס ביניהם

שם הרשות	מספר הנקלטים בשיא, באוקטובר 2023 (לפי נתוני משרד הפנים)	מספר התושבים ברשות הקולטת (לפי נתוני הלמ"ס)	שיעור הנקלטים בשיא מסך התושבים ברשות
אילת	60,000*	53,151	113%
הרצלייה	3,575	106,741	3%
חיפה	3,171	290,306	1%
טבריה	11,014	48,472	23%
ירושלים	18,700	981,711	2%
נוף הגליל	715	44,184	2%
נתניה	5,160	233,104	2%
רמת גן	1,292	172,486	1%
תל אביב-יפו	12,174	474,530	3%
זיכרון יעקב	1,168	24,145	5%
המועצה האזורית חוף הכרמל	2,649	36,468	7%
המועצה האזורית מטה יהודה	2,978	62,881	5%
המועצה האזורית עמק הירדן	4,405	14,584	30%
המועצה האזורית תמר	13,000	1,594	816%
סך הכול	140,001	2,544,357	6%

על פי נתוני משרד הפנים והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה. יצוין כי במערכת "יחד" ממנה נלקחו הנתונים בדוחות מבקר מדינה אחרים כמו למשל בדוח "קליטת האוכלוסייה שפונתה במלחמת חרבות ברזל והטיפול בה על ידי גופי הממשלה" יש נתונים שונים.

* במהלך החודשים אוקטובר - פברואר מספר המפונים פחת באופן משמעותי ובדצמבר 2023 הגיע ל-21,250 מפונים.

מהנתונים המוצגים בלוח עולה כי 14 הרשויות שנבדקו קלטו כ-140,000 מפונים בתחומן, המהווים כ-6% מאוכלוסיית הרשויות שנבדקו. אולם יש שונות רבה ביחס בין מספר המפונים שנקלטו ברשויות לאוכלוסייתן. כך לדוגמה, המועצה האזורית תמר קלטה פי 8.1 אנשים ממספר תושביה, אילת קלטה פי 1.13 מפונים ממספר תושביה, המועצה האזורית עמק הירדן קלטה מפונים בשיעור של 30% ממספר תושביה, וטבריה קלטה מפונים בשיעור של 23% ממספר תושביה. לעומת זאת, ב-10 מתוך 14 הרשויות שנבדקו נקלטו פחות מ-10% ממספר התושבים.

עוד עולה מהנתונים בלוח שרשויות כמו הרצליה, ירושלים, חיפה, נתניה, רמת גן, תל אביב-יפו והמועצה האזורית מטה יהודה קלטו אוכלוסיית מפונים בשיעור הקטן מ-5% ממספר תושביהן, אף כי רשויות אלה הן בעלות יכולת גבוהה לספק שירותים למפונים רבים יותר מאלו שקלטו בפועל. לעומתן, יש רשויות שגודל אוכלוסייתן פחות מ-55,000 תושבים וקלטו מפונים בשיעורים גבוהים הרבה יותר מ-5% ממספר תושביהן; בפרט העיר אילת והמועצה האזורית תמר שקלטו יחדיו יותר ממחצית מאוכלוסיית המפונים ברשויות שנבדקו. יצוין כי ברשויות אלה מצויים מתקני אירוח רבים שיכולים לתת מענה למספר רב של מפונים. כמו כן, עיתוי הפינוי בחודשי החורף מאפשר פניות וזמינות של חדרים במתקני ההארכה, מה שאין כן בחודשי הקיץ.

עיריית אילת מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מפברואר 2025 (להלן - תשובת עיריית אילת) כי היא קלטה 60,000 מפונים שהיוו 43% מכלל האוכלוסייה שפונתה בארץ. עוד הוסיפה העירייה כי ההירתמות הרחבה שלה ושל תושבי העיר הובילה למתן פתרונות מהירים ומיטביים לתושבים המפונים ולמתפנים העצמאית, מתוך הפגנת ערבות הדדית, מחויבות יוצאת דופן, יוזמה ואחריות חברתית מרשימה, אשר תרמו והובילו לקליטה מיטבית של מפונים בתנאים מאתגרים.

פינוי אוכלוסייה לרשויות שבהן מספר התושבים מועט ביחס למספר המפונים עלול להקשות על התמודדות הרשויות עם מתן שירותים הן למפונים והן לתושביהן, שכן מלכתחילה הרשות ערוכה בעת שגרה לספק את צורכי תושביה בלבד, שלעיתים מספרם קטן הרבה יותר ממספר המפונים. אין דין שהייה של תיירים (למשל בעיר אילת ובמועצה האזורית תמר) כדין שהייה של אוכלוסיית מפונים הדורשת מעטפת רחבה בתחומים כמו חינוך, בריאות, רווחה והפגה, ואינה מסתפקת רק בשירותים מוניציפליים גרידא. במצב כזה יש תלות גבוהה של הרשות הקולטת בתמיכה ובעזרה של משרדי ממשלה וגופים ציבוריים אחרים, כפי שגם צוין בתוכניות המענה של עיריית אילת והמועצה האזורית תמר לתרחיש הייחוס שכלל קליטת עשרות אלפי מפונים.

יצוין כי כבר במסגרת היערכותן של עיריית אילת והמועצה האזורית תמר לתרחישי הייחוס הן הכירו בכך שכדי לתת מענה בסיסי למפונים הרבים שישוהו בעיר הן יזדקקו למשאבים ולאמצעים רבים שאינם עומדים לרשותן בעת שגרה. נמצא כי לא הייתה תוכנית ממשלתית ייעודית למתן מענה לקליטת מפונים ברשויות אלו באופן שמספר הנקלטים יעלה על מספר התושבים באופן ניכר.

רח"ל מסרה בתשובתה מינואר 2025 כי נדרשת התייחסות למצב שבו הצורך בקליטה עולה על היערכות המדינה ועל המענה המרבי האפשרי שהיא מספקת. יצוין כי המדינה נערכת לקליטת כ-300,000 תושבים על פי התרחישים השונים שנקבעו.

משרד הפנים מסר בתשובתו במאי 2025 כי פריסת המלונות מתקיימת מטבע הדברים במקבצים הנוגעים לשיקולים כלכליים ותיירותיים ולא בהכרח תלויה בפיזור בין כלל הרשויות, ולכן ככל הנראה הממשלה לא קבעה ככל הנראה כל מגבלה וזיקה בין מספר המפונים למספר התושבים ברשויות המקומיות שהמלונות בתחום שיפוטן.

על רח"ל, שהייתה שותפה בתכנון התוכנית "מרחק בטוח" הלאומית² וקבעה את יעדי הקליטה, על פקע"ר, שמכוח החלטת הממשלה 950³ אמור היה לנהל ולתאם את המענה המשולב עבור המפונים במתקני הקליטה ולסייע לרח"ל, למשרדי הממשלה ולרשויות המקומיות לתת שירות מיטבי למפונים שנקלטו בבתי המלון ועל מערך פס"ח במשרד הפנים שאמון על הנחיה, תכנון, תיאום ופיקוח של קליטת האוכלוסייה האזרחית שפינו הגורמים המוסמכים (צה"ל), לפעול לכך שבעת בחירת היעדים לקליטה בתוכניות עתידיות יובאו בחשבון יכולות הקליטה בהתאם ליחס בין מספר המפונים למספר התושבים של הרשות הקולטת; בכפוף למצב הביטחוני שישרור בארץ באותה תקופה; ליכולת קליטת מפונים ומתפנים עצמאית בהתאם למספר מתקני האירוח שבתחומן; לעיתוי הפינוי; ולמצבן הכלכלי של הרשויות הקולטות.

על פי תוכנית "מלון אורחים", משרדי ממשלה ורשויות מקומיות נדרשים להיערך לקליטת מפונים לפי סדרי העדיפויות האלה: ראשית במתקני קליטה מקומיים (להלן - מתקני קליטה מקומיים) - תשתית בתי הספר ומוסדות הציבור שבתחומי הרשויות המקומיות; אם לא יהיה די בתשתית זו, גם בפנימיות, באכסניות, ובמקרה הצורך גם במלונות שנקבעו מראש כמתקנים ארציים (להלן - מתקני קליטה ארציים).

בלוח שלהלן מוצגים נתוני המפונים שיכולים להיקלט במתקנים ארציים⁴ שנקבעו בהיערכות לשעת חירום, על פי נתוני אגף פס"ח; מספר הנקלטים בפועל בשיא האירוע, על פי נתוני משרד הפנים; והיחס בין מספר הנקלטים בפועל ליכולת הקליטה.

² תוכנית לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה מיישובים הסמוכים לגבול בצפון הארץ (גבול הצפון, יישובים בטווח 0 - 5 ק"מ - "מרחק בטוח" צפון) ובדרומה (חבל התקומה, יישובים בטווח 0 - 4 ק"מ - "מרחק בטוח" דרום) בשל סיכון המאיים עליה או משום שנותרה ללא קורת גג. בעת הפעלת התוכנית ייקבע מי הגוף המפנה, מהם האזורים שיפונו ומהי ושיטת הפינוי, לרבות יעדי הפינוי והאזורים הקולטים.

³ החלטת הממשלה 950, "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה וקליטתה - "חרבות ברזל" (12.10.23) (להלן - החלטת הממשלה 950).

⁴ החלטת הממשלה "מלון אורחים" קובעת כי מערך מתקני הקליטה יתבסס על תשתית בתי הספר ומוסדות הציבור שבתחומי הרשויות המקומיות. כמו כן, בעת הפעלת מערך הקליטה תישקל האפשרות להרחיב את הקליטה לפנימיות, לאכסניות ולמלונות. נוסף על כך, תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום), התשפ"ב-2022, קובעות כי רשות פס"ח תאתר, בסיוע משרד הרווחה ומשרד הבריאות, מתקני קליטה ארציים המיועדים בעיקרם לקליטת אנשים עם מוגבלות, באופן שגם מתקנים אלה יספקו מענה בפריסה ארצית.

יכולת קליטת אוכלוסייה במתקנים ארציים ביחס למספר הנקלטים בפועל

לוח 2: יכולת הקליטה של מתקנים ארציים, מספר הנקלטים בפועל והיחס ביניהם

שם הרשות	קיבולת הקליטה של מתקנים ארציים (מספר נקלטים) (1)	מספר הנקלטים בפועל בשיא (2)	היחס בין פוטנציאל הקליטה למספר הנקלטים בפועל (1): (2)
אילת	411	60,000	1: 146
הרצלייה	240	3,575	1: 15
חיפה	1,338	3,171	1: 2
טבריה	1,761	11,014	1: 6
ירושלים	7,618	18,700	1: 3
נוף הגליל	-	715	-
נתניה	332	5,160	1: 16
רמת גן	634	1,292	1: 2
תל אביב-יפו	1,194	12,174	1: 10
זיכרון יעקב	-	1,168	-
המועצה האזורית חוף הכרמל	980	2,649	1: 3
המועצה האזורית מטה יהודה	2,450	2,978	1: 1
המועצה האזורית עמק הירדן*	7,075	4,405	2: 1
המועצה האזורית תמר	720	13,000	1: 18
סך הכול	24,753	140,001	1: 6

על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* קיבולת הקליטה במתקנים הארציים של המועצה האזורית עמק הירדן כוללת גם קליטה ביישובים. במהלך ימי המלחמה שהו בתחומי המועצה מספר שיא של כ-5,000 מפונים, שהגדילו את מספר תושביה בכ-30% - שיעור הגבוה כמעט ב-1,000% מהיעד שהוגדר.

מהלוח עולה כי בפועל נקלטו ברשויות שנבדקו כ-140,000 מפונים, שיכולת הקליטה של המתקנים הארציים בתחומן הייתה 24,753, כלומר בממוצע הרשויות שנבדקו קלטו מפונים במספר הגדול כמעט פי שישה מהקיבולת המתוכננת של מתקני הקליטה הארציים שבתחומן. כל הרשויות שנבדקו, למעט המועצה האזורית עמק הירדן, קלטו אוכלוסיית מפונים הגדולה מפוטנציאל הקליטה במתקנים ארציים שנקבע בהיערכות לשעת חירום של רשות פס"ח במשרד הפנים. תופעה זו של קליטת מפונים במתקני אירוח שלא בהלימה לפוטנציאל על פי ההיערכות ניכרת בייחוד בערים אילת, הרצלייה, נתניה, תל אביב-יפו ובמועצה האזורית תמר. ברשויות אלו הייתה הקליטה יותר מפי עשרה, ובאילת אף יותר מפי מאה, מקיבולת הקליטה האפשרית לפי תוכנית ההיערכות לחירום.

בלוח שלהלן מוצגים נתונים על מספר המתקנים הארציים שאושרו כמפעלים חיוניים בתחומי הרשות המקומית בהתאם להוראות נוהלי פס"ח, על פי נתוני אגף פס"ח, ומספר מתקני האירוח שקלטו מפונים בפועל, על פי דיווחי הרשויות.

לוח ז3 : מספר המתקנים הארציים ומספר מתקני האירוח שקלטו מפונים בפועל

שם הרשות	מספר המתקנים הארציים שאושרו כמפעלים חיוניים	מספר מתקני האירוח שקלטו מפונים בפועל
אילת	1	64
הרצלייה	1	10
חיפה	3	15
טבריה	4	39
ירושלים	14	29
נוף הגליל	-	2
נתניה	1	17
רמת גן	1	4
תל אביב-יפו	3	100
זיכרון יעקב	-	2
המועצה האזורית חוף הכרמל	3	9
המועצה האזורית מטה יהודה	5	8
המועצה האזורית עמק הירדן	3	31
המועצה האזורית תמר	2	17
סך הכול	41	317

על פי נתוני משרד הפנים והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים בלוח עולה כי בכל הרשויות הקולטות שנבדקו אוכלסו יותר מתקני אירוח ממספר מתקני הקליטה הארציים שאישרה רשות פס"ח. בפרט בולט הדבר בעיריית אילת, שרק מתקן ארצי אושר בתחומה והיא קלטה מפונים ב-64 מתקני אירוח. תל אביב-יפו קלטה מפונים ב-100 מתקני קליטה, ורק 3 אושרו בתחומה; נתניה קלטה מפונים ב-17 מתקני קליטה, ורק אחד אושר בתחומה; הרצלייה והמועצה האזורית עמק הירדן קלטו מפונים במתקנים בשיעור של פי 10 בערך מהמתקנים שאושרו בתחומן; והמועצה האזורית תמר קלטה מפונים במתקנים בשיעור של פי 8.5 מהמתקנים שאושרו

בתחומה. יצוין כי בירושלים תוכננו 14 מתקנים ארציים, ובפועל אוכלסו 8 מהם. עוד עולה כי בנוף הגליל ובמועצה המקומית זיכרון יעקב לא תוכננו כלל מתקנים ארציים, ובפועל אוכלסו שני מתקני אירוח בכל אחד מהיישובים. בהרצליה הוגדר מתקן ארצי אחד, ובפועל לא נקלטו בו מפונים. בתל אביב-יפו הוגדרו שלושה מתקני קליטה, ובאחד מהם לא נקלטו מפונים.

אומנם מערך פס"ח במשרד הפנים פעל לאיתור מתקנים ארציים בהתאם לקבוע בהחלטת הממשלה "מלון אורחים" אולם בפועל ברשויות שנבדקו לא הייתה הלימה לאתגרים שאיתם התמודדו הרשויות בפועל: הפער בין מספר מתקני הקליטה הארציים למספר מתקני האירוח שקלטו מפונים בפועל הוא עשרות אחוזים.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2025 כי מתקני הקליטה שקלטו מפונים במלחמת חרבות ברזל היו מלונות ומתקני אכסון, ולא בניינים ציבוריים. שלא על פי החלטת הממשלה "מלון אורחים", אין מדובר בקליטה במסגרת מתקני קליטה ארציים בהתאם להחלטה זו, ו[גם] לא הופעלו מתקני קליטה ארציים במסגרת הליך הפינוי והקליטה כאמור. עוד הוסיף משרד הפנים כי אם ממשלת ישראל תחליט על מתווה קליטת מפונים עתידי על בסיס מתקני אירוח - בשינוי מהחלטת הממשלה מלון אורחים הקיימת - יעדכן המשרד את תוכניותיו בהתאם למטלות ולתחומי האחריות שייקבעו לו. עם זאת, הדבר דורש קבלת החלטה של הממשלה על שינוי תוכנית הפינוי הלאומית וקביעת תוכנית אחרת תחתיה ומותנה בכך⁵.

עוד מסר המשרד בתשובתו כי מערך פס"ח במשרד הפנים פעל לאורך השנים ליישום הנדרש והמוטל על המשרד בהתאם למתווה שנקבע לגיבוש ולביצוע של קליטת מפונים בהחלטת "מלון אורחים" תוך עמידה ביעדים שנדרשו ממנו. משרד הפנים איננו מחויב באיתור מקדים של מתקני קליטה ארציים על פי החלטת "מלון אורחים" אלא אם מתקיים התנאי שנקבע בהחלטת הממשלה שאין די בתשתית מתקני הקליטה המקומיים. עם זאת, נכון למועד ביצוע הביקורת, משרד הפנים באמצעות מערך פס"ח איתר ואישר מתקני קליטה מקומיים בפריסה ארצית בעלי יכולת קליטה של כ-490,000 נפש. על פניו, לאור היתירות, המשרד אינו נדרש באיתור מקדים נוסף של מתקני קליטה ארציים. אף על פי כן, פעל המשרד לאיתור מתקני קליטה ארציים בפריסה ארצית (גיאוגרפית, לא בכל רשות), בעיקר לצורך שימור יכולת מענה לאוכלוסייה עם צרכים מיוחדים וכתוצאה מצרכים נוספים שעשויים לעלות על ידי המדינה בזמן אמת.

רח"ל מסרה בתשובתה כי אין זה מתפקידה לבחון את מוכנות הרשויות המקומיות בהיבטי יכולות קליטת מפונים. האחריות הכוללת להיערכות הרשויות המקומיות לקליטה היא של משרד הפנים באמצעות מערך פס"ח. בהתאם להמלצות ועדת מזרחי⁶, האחריות לתכנון והכוונה של הרשות המקומית חלה על פקע"ר ולא על רח"ל. הצורך בקליטה בשעת חירום נקבע בהתאם לתרחיש הייחוס הלאומי של רח"ל, הנגזר

⁵ להרחבה בדבר שאלת אחריותו של משרד הפנים, שלעמדתו תוכנית "מלון אורחים" לא הופעלה ראו בקובץ דוחות זה בפרק: "קליטת האוכלוסייה שפונתה במלחמת חרבות ברזל והטיפול בה על ידי גופי הממשלה".

⁶ ועדת מזרחי משנת 2018 המליצה למקד את רח"ל בתווך הלאומי-אסטרטגי כגוף מטה שיפעל מול משרדי הממשלה במישור הלאומי בכל הקשור למוכנות לחירום ובכלל זאת ינחה אותם בנושאים לאומיים אסטרטגיים ויתאם את פעילות ברמה הלאומית בהיערכות לחירום ובעת חירום, ואת פקע"ר - שבמהותו הוא גוף ביצועי - לפעול מול הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה בכל הקשור לאוכלוסייה האזרחית.

מתרחיש צה"ל, ובתוך כך בהחלטת הממשלה היקף מתקני הקליטה בהתאם לתוכנית הקליטה תואם את הצרכים שהוגדרו. עוד הוסיפה רח"ל כי תיקוף רשימת מתקני האירוח ועדכונה בהתאם ליכולות הרשויות המקומיות הם באחריות משרד הפנים באמצעות מערך פס"ח.

צה"ל מסר בתשובתו כי בהתאם להחלטת הממשלה "מלון אורחים" ולתוכנית הצבאית "מרחק בטוח", יש הפרדה בין שלב הפינוי, המצוי באחריות צה"ל, ובין שלב הקליטה, המצוי באחריות רח"ל, משרד הפנים ומשרדי הממשלה. לפיכך המספר המתאים של מקומות הקליטה אינו באחריות פקע"ר. יודגש כי כחלק מנוהל קרב בתוכנית "מרחק בטוח" פעל פקע"ר מול הרשויות המפונות והקולטות והכין אותן כדי לוודא שהן ערוכות לקליטה ביעדי הקליטה שנקבעו בתוכנית [הנגזרת מהחלטת הממשלה "מלון אורחים"] בבתי ספר. לטענת פקע"ר, לא היה פער מבחינת מקומות שהיה במלונות.

על אף טענת פקע"ר כי הקליטה ומספר מקומות הלינה אינם באחריותו וכי לא נוצר מחסור במקומות לינה, גישה זו מצמצמת את אחריותו הכוללת לתהליך הפינוי. ההפרדה בין פינוי לקליטה אינה פוטרת אותו מלהבטיח שיכולות הקליטה תואמות את היקף המפונים שכן הסתמכות על חלוקת אחריות בלבד עלולה ליצור פערי תיאום בשעת חירום.

איתור מוקדם של מתקנים ארציים חיוני לצורך התאמתם המדויקת לצורכי האוכלוסייה המפונה. בהיעדר שימוש במתקנים מתוכננים מראש, ובמקרים שבהם שוכנו המפונים במתקני אירוח שלא עברו בדיקה מוקדמת, עלו ליקויים תפקודיים, ובכלל זה ליקויים בנגישות, פערים באספקת צרכים בסיסיים וחוסר יכולת לספק שירותים חיוניים באופן מיטבי כמתואר בהמשך הדוח וגם בפרק "מתן שירותים למפונים - סיוע בצרכים בסיסיים ומידיים" שבקובץ דוחות זה.

היערכות מראש לקליטת אלפי מפונים, ובפרט העמדת מקומות לינה בהלימה למספר המפונים וצורכיהם, היא חלק חיוני מההיערכות לשעת חירום. היערכות לתרחישים שונים והפקת לקחים מסבבי לחימה קודמים חייבו את מערך פס"ח להיערך לאפשרות שקליטת המפונים תתרחב גם למלונות נוספים מעבר למתקנים הארציים שתוכננו, וכי שהות ממושכת לא תתאפשר במתקנים מקומיים כמו בתי ספר, אלא תחייב קליטה במתקני אירוח. הכנת חלופות לפינוי, שיתאימו לצורכי השעה, הייתה מקילה את הליך הפינוי גם על הרשויות המקומיות הקולטות שנדרשו להעניק שירותים הולמים למפונים בתוך פרק זמן סביר, ובראש ובראשונה על המפונים עצמם. ואולם מערך פס"ח כמו גם יתר גופי החירום לא נערכה לתרחישים שונים, למעט בתכנון תרחיש דרומי בו נכלל פינוי למלונות ואכסניות, ולפינוי ממושך של אוכלוסייה.

על סמך לקחי מלחמת חרבות ברזל, על מערך פס"ח במשרד הפנים לבחון את היערכותו בראייה צופה פני עתיד להבטחת מענה מספק מבחינת מתקני הקליטה הארציים לשימוש בעת חירום.

משרד התיירות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2025 כי הוא לא מוסמך לתקף את רשימת מתקני האירוח לתרחישי פינוי כתשתית לקליטת אלפי מפונים.

משרד הפנים מסר בתשובתו לעניין תקופת הקליטה כי החלטת הממשלה "מלון אורחים" קבעה את תקופת הקליטה. היערכות לקליטה לטווח ארוך או לכל תוכנית אחרת אינה בסמכות משרד הפנים, אלא היא עניין הדורש כותנאי סף קביעת תוכנית פינוי חדשה על ידי הממשלה, לאחר קביעת תרחיש ייחוס חדש. משרד הפנים אינו מגדיר לעצמו את תרחישי הייחוס, אלא אלו נקבעים על ידי הגופים הרלוונטיים. על פי תרחישי ייחוס אלה קבעה ממשלת ישראל את תוכנית הפינוי והקליטה שעל פיה יפעלו משרדי הממשלה - "מלון אורחים" - וקבעה את חלוקת האחריות בין הגורמים השונים.

עוד מסר המשרד בתשובתו כי היערכותו בוצעה בהתאם לתשתית הנורמטיבית הקיימת על פי החלטת הממשלה מלון אורחים ובהתאם לתרחיש הייחוס שהגדירה רח"ל (300,000 נפש, מתוכם 50,000 מפונים, 50,000 חסרי קורת גג ו-200,000 מתפנים עצמאית שטרם נקבעה מדיניות לאומית למענה בעבורם). ערב המלחמה הייתה יכולת הקליטה במתקנים מקומיים בכלל הארץ כ-490,000 נפש, נתון שבאופן עקרוני מיותר את הצורך במלונות, למעט המענה הנדרש לאוכלוסייה עם צרכים מיוחדים. אף על פי כן, משרד הפנים איתר מתקני אירוח בהיקף קליטה של כ-40,000 נפש, יותר מהצורך שהציגו משרד הרווחה ומשרד הבריאות. לטענת משרד הפנים, ההיערכות הייתה אפוא אף מעבר לצורך שהוגדר.

על סמך לקחי מלחמת חרבות ברזל, על מערך פס"ח במשרד הפנים, רח"ל, בשיתוף משרד התיירות כלקח מהפינוי, לתקף את רשימת מתקני האירוח ולעדכנה בהקדם האפשרי, בהתאם ליכולות הרשויות שבתחומן הם מצויים ולהם יש לתת מענה רשותי בחירום מכאן ולאתגרים בעת התממשות תרחישי פינוי צפויים מכאן, תוך תיאום מול פקע"ר בכל הנוגע לעמידת המתקנים בתקני התגוננות אזרחית. כך הכנת תשתית מתאימה לקליטה תאפשר קליטת אלפי מפונים בזמן מוגדר מראש בשעת חירום והיערכות למצבי חירום שונים.

אגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באפריל 2025 כי הוא ממלא תפקיד מרכזי בכל הקשור בהסדרים למילוי צורכי הדיור של המפונים וכי הוא שותף לעמדה בדבר הצורך לקבוע מדיניות סדורה בתחום שיכון המפונים בשעת חירום, אשר תתחשב במגוון ההיבטים הרלוונטיים, אולם הוא מתנגד להפוך את האמצעים שהופעלו במסגרת חרבות ברזל - קרי פינוי למלונות כברירת מחדל ותשלום מענק אכלוס עצמאי - לברירת מחדל. לצד האמור, הוא רואה חשיבות רבה בהשלמת עבודת המטה הנזכרת בסעיף (3) להחלטת הממשלה 1710 מ-17.4.24, שעניינה "אימוץ עיקרי דו"ח לשיקום ארוך טווח אחרי רעידת אדמה והקמת תשתית ארגונית לשיקום ארוך טווח אחרי אסונות", שבמסגרתה יש לגבש תפיסה בכל הקשור לפתרונות דיור זמניים למפונים בעת אסון; וסבור שעבודת המטה צריכה לעסוק בכל היבטי שיכון המפונים, לרבות בטווח הזמן המיידי לאחר קרות האסון, לנוכח העובדה שהמענים שנקבעו בשעת הדחק בראשית המלחמה הם אלו שבמרבית המקרים הוארכו וניתנו בפועל למפונים לכל אורך תקופת הפינוי, כמו שקורה בדרך כלל במצבים מעין אלו. זאת ועוד, ישנן בעיות שונות ואינהרנטיות במענים שנקבעו. לצורך הבטחת פינוי מיטבי ויעיל, ומתוקף תפקידו המרכזי של אגף החשכ"ל בכל הקשור לטיפול בהיבטי השיכון של המפונים, הסביר החשכ"ל כי כל עבודת מטה לגיבוש תפיסת פתרון ומדיניות לפינוי וקליטה של מפונים בשעת חירום, ולשיכונם לכל פרק זמן שהוא, צריכה להיעשות בשיתוף הגורמים הרלוונטיים באגף החשכ"ל.

מומלץ כי כלל הגופים העוסקים בטיפול במפונים בשעת חירום יגבשו מדיניות ופתרון כולל לפינוי, קליטה ושיכון של מפונים בעת חירום.

פיזור אוכלוסיית הרשויות המפונות ברשויות המקומיות הקולטות

פיזור רשויות מפונות במספר רב של רשויות קולטות ושל מלונות

"תושבים כבר קיבלו הודעות לאן כל אחד הולך וזה היה כאוס אחד גדול, כי אם אני קיבלתי מלון X, הבן שלי קיבל Y והבת שלי קיבלה Z, כשכולנו משפחה גרעינית אחת... אנחנו בעצם פירורים בארץ" (מפונה מקריית שמונה בקבוצת מיקוד של משרד מבקר המדינה).

בתרשים שלהלן מוצגים היישובים שמהם פונו והתפנו עצמאית תושבים לתחומי הרשויות המקומיות שנבדקו:

תרשים 1: רשויות מקומיות שמהן התפנו תושבים לתחומי הרשויות המקומיות שנבדקו

שם הרשות הקולטת	רשויות מקומיות שמהן פונו והתפנו עצמאית תושבים
אילת	מטולה, קריית שמונה, המועצה האזורית מעלה יוסף, המועצה המקומית שלומי אופקים, מועצה האזורית חוף אשקלון (גברעם, יד מרדכי, זיקים כרמייה, מבקיעים), שדרות, המועצה האזורית אשכול (אבשלום, אוהד, אורים, גבולות, דקל, יתד, כרם שלום, מבטחים, נירים, ניר יצחק, ניר עוז, סופה, עין הבשור, עין השלושה, עמיעוז, פרי גן, צאלים, צוחר, רעים, שדה ניצן, שדי אברהם, שלומית, תלמי אליהו, תלמי יוסף), המועצה האזורית שדות נגב
הרצלייה	קריית שמונה אופקים, אשקלון, שדרות, המועצה האזורית אשכול (אוהד, ניר עוז, מבטחים, עין הבשור), המועצה האזורית שדות נגב (זמרת, כפר מימון), המועצה האזורית שער הנגב (כפר עזה, מכלסים)
חיפה	קריית שמונה, המועצה המקומית שלומי, המועצה האזורית הגליל העליון (דן) שדרות, המועצה האזורית שער הנגב (ברור חיל)
טבריה	מטולה, קריית שמונה, המועצה המקומית שלומי, המועצה האזורית הגליל העליון (ברעם), המועצה האזורית מטה אשר, המועצה האזורית מעלה חרמון, המועצה האזורית מעלה יוסף שדרות, המועצה האזורית שער הנגב (אור הנר)
ירושלים	קריית שמונה, המועצה המקומית שלומי, המועצה האזורית מטה אשר (אדמית, בצת, חניתה, לימן, מצובה, עראמשה, ראש הנקרה), המועצה האזורית מעלה יוסף (אלקוש, זרעית, יערה, מתת, נטועה, עבדון, שומרה, שתולה) אופקים, אשקלון, נתיבות, שדרות, המועצה האזורית אשכול (בני נצרים, נוה), המועצה האזורית חוף אשקלון (משען, ניצן), המועצה האזורית שדות נגב (זמרת, כפר מימון, שובה, תשייה), המועצה האזורית שער הנגב (אור הנר, יכני)
נוף הגליל	קריית שמונה, המועצה האזורית הגליל העליון (הגושרים, שניר), המועצה האזורית מעלה יוסף (אבירים, אבן מנחם, גרנות, יערה, נטועה, פקיעין, צוראל, שתולה)
נתניה	קריית שמונה, המועצה האזורית מעלה יוסף אופקים, אשקלון, נתיבות, שדרות, המועצה האזורית אשכול (כיסופים), המועצה האזורית שדות נגב (עלומים)

שם הרשות הקולטת	רשויות מקומיות שממן פוט והתפט עצמאית תושבים
רמת גן	▲ המועצה האזורית מטה אשר (סער), המועצה האזורית מרום הגליל (בר יוחאי) ▼ אופקים, אשדוד, אשקלון, נתיבות, שדרות, המועצה האזורית חוף אשקלון (באר ננים, בת הדר, נברעם, ביאה, ניצן, תלמי יפה), המועצה האזורית יואב (גבבה), המועצה האזורית מרחבים (ניר משה, ניר עקיבא, קלחים), המועצה האזורית שדות נגב (זמרת, כפר מימון, שובה, שיבולים, תקומה), המועצה האזורית שער הנגב (ברור חיל, דורות, יכיף)
תל אביב יפו	▲ קריית שמונה, המועצה האזורית הגליל העליון, המועצה האזורית מטה אשר ▼ אשקלון, שדרות, המועצה האזורית אשכול (באר, עין הבשור, פרי גן, רעים), המועצה האזורית חוף אשקלון (נתיב העשרה), המועצה האזורית שער הנגב (כפר עזה, ניר עם)
דיזנגוף יעקב	▲ קריית שמונה, המועצה המקומית שלומי, המועצה האזורית מעלה יוסף (יערה) ▼ המועצה האזורית שער הנגב (איבים)
המועצה האזורית חוף הכרמל	▲ קריית שמונה, המועצה האזורית הגליל העליון, המועצה האזורית מטה אשר ▼ אשקלון, נתיבות, אופקים, המועצה האזורית חוף אשקלון, המועצה האזורית שער הנגב
המועצה האזורית מטה יהודה	▲ קריית שמונה, המועצה המקומית שלומי, המועצה האזורית הגליל העליון (מלכיה) ▼ אופקים, אשקלון, שדרות, המועצה האזורית אשכול (עין הבשור, עין השלושה) המועצה המקומית שלומי, המועצה האזורית חוף אשקלון (ביאה, זיקים, כרמיה, יד מרדכי, מבקיעים, מעבלים, נתיב העשרה), המועצה האזורית שדות נגב (דורות, זמרת, יושיביה, כפר מימון, שובה, שוקדה, שרשרת)
המועצה האזורית עמק הירדן	▲ קריית שמונה, המועצה המקומית שלומי, המועצה האזורית הגליל העליון, המועצה האזורית מבואות חרמון, המועצה האזורית מטה אשר, המועצה האזורית מעלה יוסף
המועצה האזורית תמר	▲ קריית שמונה ▼ אשקלון, שדרות, המועצה האזורית אשכול (באר, חולית, יבול, כיסופים, מגן), המועצה האזורית שדות (סעד)

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות

נמצא ש-23,267⁷ מפוני קריית שמונה (26,167 תושבים) פוזרו ב-13 רשויות קולטות שנבדקו; 32,000 מפוני שדרות (37,730 תושבים) פוזרו ב-10 רשויות; באשקלון יש 176,640 תושבים, אך רק 4,176 מהם פונו, והללו פוזרו ב-9 מהרשויות שנבדקו; 8,710 מפונים מהמועצה האזורית הגליל העליון (22,755 תושבים), ו-14,376 מהמועצות האזוריות אשכול (17,409 תושבים) פוזרו ב-7 מהרשויות שנבדקו; 5,178 מפונים מהמועצה האזורית מעלה יוסף (12,506 תושבים), 7,500 מפונים מהמועצה המקומית שלומי (8,726 תושבים) ו-6,346 מפונים מאופקים (40,379 תושבים) פוזרו ב-6 מהרשויות שנבדקו⁸, כמתואר בתרשים שלהלן. יודגש כי הפיזור בפועל הוא על פני יותר רשויות קולטות ברחבי המדינה כולה, שכן לא כל הרשויות שקלטו מפונים נכללו בביקורת זו.

תרשים 2: פיזור רשויות מפונות במספר רב של רשויות קולטות



⁷ מספר המפונים הכולל (לפי נתוני הרשויות) מובא בקובץ דוחות זה בפרק "פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים".

⁸ מספרי התושבים ברשויות שפוננו באופן יזום שלא במימון המדינה על פי נתונים שהתקבלו מהרשויות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בהתאם לתוכנית "מרחק בטוח" הלאומית והנחיות רשות פס"ח, לרשויות המקומיות מחבל התקומה ומגבול הצפון, למעט **שדרות וקריית שמונה**, נקבעו יעדי קליטה. לעיר **אילת** ולמועצה האזורית **תמר** היו תוכניות קליטה מוסדרות מראש - פסוטה וגוש חלב **באילת**; וניר עוז והמועצה האזורית **חרמון** במועצה האזורית **תמר** - אך לא אותן הן קלטו בפועל. גם למועצה האזורית **מטה יהודה** היו תוכניות קליטה מוסדרות מראש, אך הקליטה בפועל לא נעשתה בהתאם להן. לעיריית **ירושלים** הייתה תוכנית קליטה מוסדרת מראש לתושבי המועצה המקומית **שלומי**; בפועל היא קלטה כ-18,700 מפונים מרשויות שונות, ו**שלומי** בכללן, ודיווחה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי התוכנית הקלה את תהליך הקליטה בפועל של קבוצת מפוני שלומי. לעיריית **תל אביב-יפו** הייתה תוכנית קליטה ל-1,150 מפונים מהיישובים **כרם שלום**, **כיסופים**, **נירים ומגן**, המצויים בתחומי המועצה האזורית **אשכול**, ובתרחיש דו-זירתי צפוני הייתה העירייה אמורה לקלוט 1,500 מפונים מהיישובים **לימן**, **אילון ובצת**, המצויים בתחומי המועצה האזורית **מטה אשר**; בפועל קלטה העירייה כ-12,000 תושבים מיישובים שונים שלא תוכננו להתפנות אליה בתוכנית הקליטה המקורית. לעיריית **נתניה** הייתה תוכנית קליטה ל-1,350 מפונים מ**מטולה**; בפועל היא קלטה כ-5,000 מפונים מרשויות אחרות. לעיריית **רמת גן** הייתה תוכנית קליטה לכ-875 חברי קיבוץ **מצובה** מהמועצה האזורית **מטה אשר**; בפועל היא קלטה כ-1,300 מפונים מיישובים אחרים.

הרצלייה ונוף הגליל לא נקבעו כיעד קליטה לפי תוכנית "מרחק בטוח". **טבריה** נקבעה כיעד קליטה במקרה של תרחיש דרומי בשלב קליטה של דחק. במקרה זה, לפי התוכנית, הייתה **טבריה** אמורה לקלוט 75% מתושבי היישוב נחל עוז (371 תושבים). בתרחיש חד-זירתי בדרום נקבעה המועצה האזורית **חוף הכרמל** יעד קליטה ליישוב **זיקים**, והמועצה האזורית **עמק הירדן** - ליישובים **יד מרדכי ואור הנר**. בתרחיש חד-זירתי או דו-זירתי בצפון נקבעה המועצה האזורית **עמק הירדן** יעד קליטה ליישוב יפתח, והמועצה האזורית **חוף הכרמל** - ליישוב **דישון**.

המועצה האזורית **עמק הירדן** מסרה בתשובתה כי היא נדרשה להיערך לקליטת קיבוץ אחד בלבד (**יפתח**), ובפועל קלטה כמה קיבוצים ויישובים שחלקם עדיין נמצאו בשטח המועצה במועד תשובתה.

בהיעדר יד מכוונת, וכמתואר בפרקים העוסקים בפינוי אוכלוסייה מצפון הארץ ומדרומה, עולה, למשל, כי במלחמת חרבות ברזל פונו 135 קשישים מאשקלון ביוזמתה של העירייה, ובשיתוף משרד הרווחה ומשרד הבריאות, למסגרות מתאימות מחוץ לעיר; עיריית אשקלון פינתה ביוזמתה 2,333 תושבים מהעיר למלונות, מתוקף החלטת הממשלה 978, ועזרה להארכת שהותם של 1,253 מתפנים עצמאית מהעיר במלונות, חלקם עוד קודם שהתקבלה החלטת הממשלה 978; כל היישובים שבתחום המועצה האזורית אשכול ושישה יישובים שבמרחק עד 7 ק"מ מהגבול הדרומי שבתחום המועצה האזורית חוף אשקלון פונו והתפנו עצמאית, חלקם כפינוי דחק (תחת אש) באמצעות צה"ל וחלקם בפינוי עצמי, ביוזמת המועצה האזורית אשכול או התושבים עצמם.

מכלל האמור לעיל עולה כי הקליטה של מפונים מהיישובים השונים לא נעשתה על פי התכנון המקורי, ובפועל פוזרו מפונים ממספר רב של יישובים בעלי מאפיינים שונים ומגוונים ברשויות קולטות רבות, וכן מפונים מאותו יישוב פוזרו בין כמה מלונות ופוצלו קהילות. מפוני קריית שמונה, למשל, פוזרו ב-13 מהרשויות הקולטות שנבדקו. זאת ועוד, גם בתוך הרשות הקולטת פוזרו התושבים, גם של יישובים קטנים, בין מספר רב של מלונות:

עיריית **אילת** ציינה בינואר 2024 כי היישוב **יתד**, המונה כ-400 תושבים, פוזר בין עשרה מלונות בעיר.

עיריית **ירושלים** מסרה בינואר 2024 כי פיזור המפונים מיישוב אחד בכמה מקומות בארץ או בעיר **ירושלים** הקשה מאוד ליצור קשר עם בעלי התפקידים ברשויות המפונות.

מתוך תושבי **קריית שמונה**, אשר פונו לכמה מקומות בארץ, 1,800 פונו ל**ירושלים** ופוזרו ב-26 מלונות, והפיזור הקשה את אספקת השירותים לתושבים אלו. גם **בתל אביב-יפו** פוזרו מפוני **קריית שמונה** בין 76 מלונות, ובחלק מהמלונות שהו מספר מצומצם של משפחות באותו המלון (4 - 5 משפחות לכל היותר). מפוני **שדרות** פוזרו גם הם במספר רב של מלונות בעיר **תל אביב-יפו** - דבר שהקשה את אספקת השירותים בתחומי החינוך והרווחה. צוותי החינוך ועובדי הרווחה שהעמידו העיריות **קריית שמונה** ו**שדרות** לטובת עיריית **תל אביב-יפו** כללו מספר מצומצם של עובדים, ואלו נאלצו להתרוצץ בין המלונות הרבים והתקשו לתפקד במגבלות הקיימות.

גם המועצה האזורית **מטה יהודה** דיווחה בינואר 2024 כי פיצול קהילות למקומות שונים ברחבי המועצה הקשה את אספקת השירותים, בעיקר בתחום החינוך, ובהמשך הקשה את שימור החוסן האישי והקהילתי.

עיריית **טבריה** מסרה בפברואר 2024 כי היישוב **אור הנר** והרשויות המקומיות **מטולה**, **מבואות החרמון** ו**מטה אשר** ריכזו את התושבים במספר קטן של מלונות באופן מבוקר, דבר שתרם לחוסן של הקהילות והקל את מתן השירותים. לעומת זאת, תושבי **קריית שמונה**, **שדרות**, **מעלה יוסף** ו**שלומי** פוזרו במספר גדול של מלונות - בייחוד **קריית שמונה** - באופן שהקשה את מתן השירותים לאוכלוסייה ואת יצירת הקשר עימה.

המועצה האזורית **תמר** דיווחה במרץ 2024 כי כל קהילה הגיעה למועצה באופן שונה. המפונים מקיבוץ **בארי**, למשל, הגיעו יחד, וכך גם מפונים **מחולית**, **מכיסופים**, **מסעד** ו**ממגן**. מפונים מיישובים אלה שוכנו במלונות שונים, אך רוב הקהילה שוכנה יחד באותו מלון. מפונים מ**שדרות** ו**מקריית שמונה** פוזרו בין כמה מלונות. מאשקלון הגיעו המפונים כקהילה שלמה ושוכנו באותו מלון.

מכל האמור לעיל עולה כי בהיעדר גורם ממשלתי מכוון, פיזור תושבי הרשויות המפונות לכמה רשויות מקומיות ופיצולם לעיתים בין מספר רב של מלונות לא נעשו מתוך התחשבות במבנה הקהילתי שלהם. בתוך כך לא ניתנה הדעת לתמהיל אוכלוסיות הטרוגני במלונות, ומכאן, בין היתר, נובע הכאוס שנוצר כמתואר להלן.

הדבר הקשה לעיתים את מתן השירותים למפונים בעלי צרכים שונים ואת שימור החוסן האישי והקהילתי ברשויות עירוניות שאינן מורכבות מקהילות מגובשות, כדוגמת עיריית **קריית שמונה**.

בתשובתה של עיריית **אשקלון** למשרד מבקר המדינה בינואר 2025 נמסר כי העירייה איתרה את הקשישים, לעיתים בעקבות פנייה של המשפחה, ודאגה למילוי הטפסים הרפואיים הנדרשים כדי לקדם את הליך הפינוי. עוד הוסיפה כי לולא יוזמה זו לא היו הקשישים מתפנים.

צה"ל מסר בתשובתו כי פקע"ר מסייע לרשויות המקומיות, ועל פי הצורך לרח"ל ולמשרדי ממשלה, בהתאם ליכולתו. עוד הוסיף כי קיבל את יעדי הקליטה מרח"ל ומפס"ח או ממשרד התיירות, ופינה את תושבי קריית שמונה ליעדי הקליטה בהתאמה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בהתאם להחלטות הממשלה לעת הפינוי, הסמכות לשיבוץ המפונים היא של רח"ל.

רח"ל מסרה בתשובתה כי המלצת המבקר בדבר קליטת יישובים שלמים ברשות קולטת אחת ואף באותו מלון, אינה אפשרית, שכן מראש הקליטה נועדה למתקנים בעלי קיבולת קליטה של 200 עד 500 איש, ולכן לא תוכנן פינוי ערים כלל (מעבר להיבט המבצעי) והוסיפה כי נושא הקליטה במתקנים מובא בנוהלי פס"ח.

על רשות פס"ח, רח"ל ופקע"ר, שבאירועים מלחמתיים אחראים, בין היתר, על פינוי אוכלוסייה משטח אירוע מלחמתי למתקני הקליטה בתחומי הרשות המקומית המותקפת או מחוצה לה, לתקף את תוכניות הקליטה של הרשויות המקומיות הקולטות ולעדכן אותן, כך שהן יביאו בחשבון, ככל האפשר, גם שיקולים של שימור המבנה הקהילתי והחוסן ושיקולים של ייעול השירות למפונים ומיטוב הקשר בין רשויות קולטות לרשויות מפונות. מוצע שהתוכניות יאפשרו ככל האפשר קליטת יישובים שלמים ברשות קולטת אחת, ואף באותו מלון.

שיבוץ בפועל של אוכלוסיית המפונים במתקני אירוח

"אני... מתמודדת נפש ומתניידת על קלנועית. הקהילה פונתה למלון בטבריה, אך אני פונית למלון ביפו בשל היעדר חדרים נגישים" (מתוך תלונה שהגיעה לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה).

שיבוץ לא מאורגן במתקני אירוח: איתור מתקני האירוח ושיבוץ המפונים במלונות בתחומן של הרשויות הקולטות לא נעשו באופן מסודר ואחיד, והתנהלו באמצעות גורמים שונים, וביניהם פקע"ר, הרשויות המקומיות והקהילות, בשלב הראשון משרד הפנים (לגבי יישובים מסוימים) באמצעות סוכנויות תיירות, ובהמשך משרד התיירות, וכן מתפנים עצמאית. בתאריך 16.10.23 נחתם הסכם לאירוח מפונים בין מדינת ישראל להתאחדות המלונות בישראל, אגודת אכסניות הנוער והתאגדות הדירות. לאחר כשמונה ימים הועברה האחריות להלנת המפונים ממשרד הפנים למשרד התיירות, וזה פעל באמצעות מוקד הזמנות בתפעולה של התאחדות המלונות בישראל. מוקד זה ריכז את הזמנות שירותי הלינה והאירוח והיה אחראי לאיתור מלונות לאירוח מפונים. יצוין כי את רוב ההזמנות עשו בפועל הרשויות המקומיות המפונות עצמן, ואפילו המפונים או הקהילות שלהם, טרם קבלת החלטות הממשלה בנושא⁹.

בישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת מיום 31.10.23, שעסקה בניהול מערך הפינוי למלונות, העלו חברי הכנסת טענה כי למפונים היה חסר גורם מתכלל במתקני האירוח שרכז את כל הפניות שלהם ויעביר אותן לגורמי

⁹ ראו להלן בקובץ דוחות זה בפרקים "פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בדרום הארץ והקשר עם התושבים המפונים" ו"פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים".

הטיפול המתאימים - מצב של "היעדר כתובת למפונים". משתתפי הדיון הוסיפו כי למשרד התיירות שאכלס את מתקני האירוח לא היו כלים להחליט כיצד נענים לצורך של המפונים בשירותי חינוך ורווחה. המלונות לא ידעו לכמה זמן הם קולטים את משפחות המפונים, והדבר השפיע על ההיערכות שלהם להמשך.

משרד התיירות מסר בתשובתו בינואר 2025 כי הוא נרתם למאמץ המלחמתי שלא במסגרת משימותיו וסמכויותיו כמשרד האמון על הבאת תיירים למדינת ישראל. הוא קיבל על עצמו את ניהול מערך הפינוי הלאומי במתקני אכסון תיירותיים לכ-130,000 מפונים מקווי העימות בצפון הארץ ובדרומה, מתוך דאגה לאינטרס הציבורי וחסך למשק כ-5.6 מיליארדי ש"ח, הן באמצעות חיסכון בעמלות סוכנים פרטיים והן באמצעות מתן מענקי אכלוס עצמאיים ודמי כלכלה. בתוך 12 שעות מפרוץ המלחמה הקים המשרד חמ"ל בשיתוף התאחדות המלונות בישראל; הוא שילם 6 מיליארד ש"ח תמורת כ-13 מיליון לינות לכ-570 מתקני אכסון תיירותיים; ויצר ממשקים משותפים עם כלל הרשויות המקומיות המפונות באמצעות נציגיו שהוגדרו לכך והופקדו על הקשר בין אוכלוסיית הרשות המקומית ובין מתקן האירוח.

עוד הוסיף משרד התיירות בתשובתו כי משרד הפנים לא התקשר ישירות עם מלונות, אלא השתמש בסוכני נסיעות שלהם הוא שילם עמלה, והם התקשרו עם מתקני האירוח. משרד התיירות פעל כגורם מתכלל, ומשרד הפנים כלל לא היה מעורב בתהליך.

רח"ל מסרה בתשובתה כי היעדרם של משרד הפנים ורשות פס"ח היה קריטי למענה למפונים באתרי הקליטה, שכן זו אחריותו מכוח החלטת הממשלה מלון אורחים. לטענתה, משרד הפנים החליט כי מימוש אחריותו יבוא לידי ביטוי רק בסיוע בניהול מערך ההתקשרויות עם המלונות, וגם זאת רק לאחר התערבותו האישית של ראש רח"ל. לטענת רח"ל, מדובר בסיוע חלקי בלבד ששמט את יתרונו היחסי של משרד הפנים לעניין הקליטה, שכן רק משרד הפנים מוסמך לאפשר את המענה הנדרש ולשפות את הרשות המקומית. בסופו של דבר, בעקבות יוזמת שר התיירות, עברה המשימה למשרד התיירות, שכלל אינו נושא באחריות מכוח החלטת מלון אורחים, וודאי שחסר את תחום הטיפול במפונים, לרבות הקשר עם הרשויות המקומיות. שר התיירות קיבל שליטה במשאבי חדרי המלון, החיונית לעצם הפעלת המענה בקליטה.

צה"ל מסר בתשובתו כי האחריות על תחום הקליטה מוטלת על רח"ל. פקע"ר לא הגדיר יעדי קליטה ולא שיבץ מפונים למתקני אירוח.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הסכים לסייע בניהול הטכני של מערך ההתקשרויות עם המלונות, ושעצם ההחלטה על מיקום מתקני הקליטה וניהולם תיעשה על ידי רח"ל. עוד הוא הוסיף כי כבר באותה עת עלתה השאלה מדוע בכלל נדרשת מעורבותו בניהול התקשרויות עם מלונות, שאינו בתחום טיפולו בעת שגרה, ומדוע הדבר לא הוסדר במסגרת משרד הביטחון ובאמצעותו, ומה היתרון והתועלת הצפויים מכך. עם זאת, בשים לב לכובד השעה, לדחיפות העניין וכאשר טובת המפונים נלגד עיניו, הסכים המשרד להירתם ולסייע למערכת הביטחון בניהול מערך ההתקשרויות כמו שהתבקש. במסגרת החלטת הממשלה 988 נקבע - לא לבקשת משרד הפנים, אלא לבקשת גורמים אחרים, כי אף האחריות הטכנית להתקשרות עם מתקני

הקליטה, אשר הוטלה על משרד הפנים בהתאם להחלטות הממשלה 950 ו-10975¹⁰, תועבר למשרד התיירות. ביום 24.10.23 נעשתה "העברת מקל" מסודרת, והאחריות לניהול ההתקשרויות עם מתקני הקליטה עברה ממשרד הפנים למשרד התיירות.

להרחבה בנוגע לשאלת הגורם האחראי להפעלת מערך הקליטה במלחמת חרבות ברזל ראו בקובץ דוחות זה בפרק "מהלך האירועים, הנורמות והגופים המבוקרים" ובפרק: "קליטת האוכלוסייה שפונתה במלחמת חרבות ברזל והטיפול בה על ידי גופי הממשלה".

אי-שיתוף הרשויות הקולטות בשיבוץ: אף לא אחת מ-14 הרשויות הקולטות שנבדקו הייתה שותפה להחלטה על זהות מתקני האירוח ששימשו בפועל כמקומות קליטה למפונים בתחומה ולהחלטות על שיבוץ המפונים. נמצא כי לא נעשה תיעוד של מלונות על בסיס התאמתם לצורכי המפונים, מתוך בחינת היבטים מתבקשים כמו שמירה על מסגרת הקהילה של המפונים, התאמת נגישות, צורכי חינוך, רווחה ופעילויות הפגה.

העיריות **נתניה ותל אביב-יפו** מסרו בינואר 2024 כי בין היתר נעשו התקשרויות עם מלונות שלא תאמו את צורכי המפונים, ודאי שלא לצורך שהייה ממושכת במקום, למשל מלונות ללא מטבח שלא ערוכים לספק ארוחות או מלונות שאינם מספקים ארוחות בשריות; מלונות עסקים או מלונות בוטיק שבעת שגרה לא מקבלים ילדים ואין בהם מרחבים ציבוריים להפעלה; וכן מלונות שאינם נגישים לאנשים עם מוגבלות. עיריית **אילת** ציינה ביוני 2024 כי באחד המלונות לא היו מרחבים ציבוריים להפעלת ילדים; ואנשים עם מוגבלות שוכנו במלונות ללא חדרים מונגשים (העירייה ביקשה להעביר אותם למלונות שהיו בהם חדרים מונגשים). עוד נמצאו מלונות שהאוכל בהם לא היה מותאם לילדים, והעירייה סיפקה למשפחות אלה מנות מזון. העירייה הוסיפה כי לא יצרה קשר בנושא זה עם משרד הפנים לקבלת הנחיות וכי פתרה את הבעיות והקשיים שעלו מול המלונות. עוד היא הוסיפה כי נציגי משרד התיירות הנחו את העירייה בפתרון הקשיים עם הגעתם לעיר ב-19.10.24. המועצה האזורית **תמר** דיווחה ביוני 2024 כי היו פערים שטופלו בזמן אמת, כגון שימוש בשטחים ציבוריים.

עם זאת, עיריית **טבריה** מסרה בפברואר 2024 כי נציגת העירייה דיווחה למשרד התיירות על חדרים פנויים במלונות, והמשרד העביר מידע זה לרשויות המפונות. כמו כן, המועצה האזורית **עמק הירדן** דיווחה באפריל 2024 כי מוקד קליטה של המועצה חיבר בין מנהלי קהילות מפונים לבתי הארחה קולטים ברחבי המועצה. המועצה האזורית **תמר** דיווחה כי החל בסוף אוקטובר 2023 נתן משרד התיירות מענה מיידי ובזמן אמת לכל פער שנוצר מול המלונות.

משרד התיירות מסר בתשובתו בינואר 2025 כי הוא חתם על הסכמים עם מלונות, ואלו נדרשו לספק גם ארוחות. מלונות שאין בהם חדרי אוכל נדרשו לספק את הארוחות באמצעים אחרים, לרבות שירותי קייטרינג. ההסכם לא חייב את המלונות להקצות שטחים ציבוריים לצורכי קהילה, שכן בתחילת המלחמה

¹⁰ החלטת הממשלה 950, "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה וקליטתה - "חרבות ברזל" (12.10.23) (להלן - החלטת הממשלה 950); ["החלטת הממשלה 975, תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון \(0 - 5 ק"מ מהגבול\) וקליטתה - מלחמת 'חרבות ברזל'" \(18.10.23\) \(להלן - החלטת הממשלה 975\).](#)

לא עלה צורך כזה מטעם הרשויות. בהמשך, משעלה הצורך, העלה משרד התיירות מיוזמתו את התעריפים כך שיגלמו גם העמדת שטחים ציבוריים לצורכי הקהילה.

משרד הפנים מסר בתשובתו לעניין אי-תיעדוף מלונות בהקשר של צורכי חינוך, רווחה ופעילויות הפגה כי הוא איתר מתקני אירוח לפי ההעדפות של הרשויות המפונות, תוך התחשבות בהגבלת פריסת מתקני האירוח במדינת ישראל באזורי התיירות, ללא קשר ליכולות הרשויות המקומיות לסייע. משרדי הממשלה הרלוונטיים נדרשו לסייע לרשויות המקומיות במענה לנקלטים, בהתאם להנחיות רח"ל, אשר בהחלטות הממשלה הוגדרה, כאמור, הגוף האחראי לניהול הקליטה והשהייה.

שיבוץ במתקני אירוח באופן עצמאי ועל ידי רשויות מקומיות: לנוכח מצב החירום ומאחר שלא הייתה יד מכוונת, חלק ניכר מהיישובים התפנו עצמאית עוד קודם שהתקבלה החלטת הממשלה, ובשלב זה נעשה רוב השיבוץ למלונות על ידי הרשויות המקומיות המפונות עצמן¹¹, וכך "נתפסו" חדרי המלון שהיו מיועדים למפונים. המועצה האזורית **מטה יהודה**, לדוגמה, דיווחה כי סוכן שריין מראש חדשים בהרבה מלונות בתחומי המועצה, וכאשר רצתה המועצה לשבץ קהילת מפונים במלון, בהתאם לשיבוץ שתוכנן על פי תוכנית "מרחק בטוח", נאמר שהחדרים תפוסים, עוד לפני שלמועצה היה מידע על כך.

משרד הפנים מסר בתשובתו במאי 2025 כי הסמכויות הנוגעות למערך הקליטה בכלל, ולשיבוץ המפונים בפרט, כלל לא הופקדו בידיו, אלא בידי גורמים אחרים: האחריות על הפינוי הוטלה על הצבא, והאחריות על שיבוץ המפונים למתקני הקליטה הוטלה על רח"ל. עוד נקבע כי ניהול קליטת המפונים יעשה על ידי רח"ל, לרבות תיאום השירותים הנדרשים למפונים. שינוי מתווה תוכנית הפינוי הלאומית אינו בסמכות משרד הפנים או רשות פס"ח. הממשלה היא הגורם המוסמך לאשר את התוכנית המוצעת, שתחליף את תוכנית "מלון אורחים" עבודת מטה וגיבוש הצעת החלטה כאמור, היא עניין שבסמכות ובאחריות גורמי הביטחון ורח"ל, הן מתוקף סמכותה הכללית והן מתוקף היותה הממונה על קיום מעקב בנוגע להחלטת מלון אורחים.

רח"ל מסרה בתשובתה בינואר 2025 כי ההחלטות בנוגע ליעדי הפינוי ותוצאותיהן נעשו בהיעדר זמן, תחת אש ובמצב כאוטי ביותר וצורך ברור ומיידי להציל חיים.

צה"ל מסר בתשובתו ביולי 2025 כי קביעת יעדי הקליטה היא באחריות משרד הפנים ולא באחריותו. עוד הוסיף כי הוא אינו אחראי על הקליטה, אלא מסייע לרח"ל, למשרדי ממשלה ולרשויות על פי דרישה ועל פי פקודה. יובהר כי אין ברשות פקע"ר נהלים הנוגעים לאופן שיבוץ מפונים, שכן הדבר אינו מצוי בתחום סמכותו.



¹¹ ראו לעיל בקובץ דוחות זה בפרק "פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בדרום הארץ והקשר עם התושבים המפונים" ו"פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים".

גורמים רבים פעלו במקביל בנושא הפינוי, וחלק ניכר מהיישובים התפנו עצמאית עוד טרם קבלת החלטות הממשלה. השיבוץ למלונות טרם החלטות הממשלה נעשה לעיתים על ידי הרשויות המפונות עצמן באופן לא מסודר, והתנהל באמצעות גורמים שונים, ואף אחת מהרשויות הקולטות, שנדרשו בפועל לספק את צורכי החינוך, הרווחה, ההפגה והנגישות של המפונים, לא שותפה בשיבוצם בזמן אמת.

הליך לא מאורגן זה של שיבוץ מפונים למלונות, שנעשה ללא יד מכוונת וללא תכנון מוסדר, ובפרט ללא היוועצות מוקדמת ברשויות הקולטות וללא היכרות מוקדמת עם מתקני האירוח, הביא לכשלים בשיבוץ המפונים במלונות. במצב שנוצר הגיעו אל המלונות אלפי מפונים שהרשויות המקומיות שבתחומן נמצאים המלונות כלל לא נערכו בזמן אמת לקליטתם. בעקבות זאת נוצר חוסר סדר שעיקב מתן מענה למפונים והוביל לבזבוז משאבים. עוד יצוין כי לא היה תרחיש שהתמודד עם היערכות לשהות כה ממושכת של מפונים - דבר אשר פגם בתחושות היציבות והוודאות בקרב השוהים.

הגורמים האמונים על הקליטה - משרד הפנים, ורח"ל - כשלו בתיאום קליטת המפונים עם הרשות הקולטת ועם מתקני האירוח המתאימים קודם שהגיעו המפונים למקום. גם פקע"ר שגייס מאות אנשי מילואים והציבם כחוליות קדמיות במלונות בהם שובצו המפונים, לא מילא משימה זו באופן מיטבי.

על רח"ל לפעול בשיתוף משרד הפנים, ובתיאום עם הרשויות המקומיות לגיבוש תוכניות סדורות לשיבוץ מפונים בבתי מלון בהתבסס על הליך הפקת לקחים מהפינויים שהתקיימו בעקבות מלחמת 'חרבות ברזל', ובהם יש לתת מענה לכשלים שהתרחשו בפינויים אלו ולהביאן לאישור הממשלה.

יצוין לחיוב המענה המיידי והמהיר שנתן משרד התיירות לכל פער שנוצר בין צורכי המפונים ובין המלונות במועצה האזורית תמר.

משרד התיירות מסר בתשובתו כי הוא נתן מענה מהיר לכלל הרשויות המקומיות.

מתחים וחיכוכים בין קהילות מפונות

"[הקושי] עבור עיר כמו קריית שמונה הוא הרבה הרבה יותר משמעותי... בפרט כששמים [מפונים] מקריית שמונה עם 300 חברי קיבוץ א' ו-50 חברי קיבוץ ב'. [יש] פעילות של קיבוץ א' לכל החברים ואחר כך הבחורה שמרכזת עבורנו את הפעילות בקריית שמונה באתר הזה [שולחת] הודעה לקהילה של קריית שמונה 'קריית שמונה לא יכולה להשתתף באירוע של קיבוץ א'. הלב שלי מתכווץ, והמדינה עשתה פה רשלנות מאוד מאוד גדולה, ומכיוון שדיברו פה על קהילתיות...'" (מפונה מקריית שמונה בקבוצת מיקוד של משרד מבקר המדינה).

פיצולן של קהילות מסוימות בין מספר רב של מלונות הוביל לעיתים למתיחויות ולמחלוקות שקשה היה לגשר עליהן. חלק מהמפונים אוכלסו במלונות שבהם כבר נמצאו מפונים מיישוב אחר במשך זמן ממושך. ההבדלים הרבים בין מצבם וצורכיהם של המפונים מקהילות שונות הביאו לא אחת לחיכוכים ולריבים

בלתי נמנעים. כך לעיתים, תרומות שניתנו לקהילת מפונים מסוימת עוררו תחושות קיפוח בקרב קהילת מפונים אחרת שדרה באותו המלון, כמתואר להלן.

אירועים חריגים, כמו אלימות וסכסוכים פנימיים, שהתרחשו במלונות **בנתניה** תוארו ביוני 2024: "במוקדי הפינוי היו לא מעט עימותים. עיקר העימותים היו סביב הפערים במענים שניתנו. לדוגמה: תושבי רשות מסוימת שלא זכו לפינוי רשמי חוו תסכול כשהיו עדים למשאבים שניתנים למפונים אחרים (ארוחות וכיוצא בזה). בנוסף היו מתחים בין מפוני העוטף למפונים אחרים [תושבי הצפון] שכן התרומות והמשאבים ליישובי הדרום היו משמעותית גדולים יותר"; "היה מתח תמידי בין תושבי... שזכו למענים רחבים מיישוב האם שלהם אל מול תושבים [מרשויות אחרות] שחשו מקופחים". עוד צוין כי "לא היה צורך במעורבות משטרה, ונערכו תהליכי גישור עם נציגי הקהילות עצמם והרשות בשולחנות עגולים, מתוך מטרה ליישב את ההדורים והמתחים שנוצרו".

בהרצליה תוארו אירועים חריגים במלון בין מפוני יישובים מהמועצה האזורית **שער הנגב** למפוני יישובים מהמועצה האזורית **אשכול**: "קיימנו פגישות יחד עם נציגים משתי קבוצות המפונים על מנת לצמצם את המתח ביניהם ולמצוא דרכים לעבודה משותפת". במלון אחר שבו שוכנו מפונים מרשויות שונות דווח על מריבות בין קבוצות המפונים על משאבים - אופן חלוקת תרומות שהתקבלו, שימוש בחדר כביסה והסעות.

עיריית **חיפה** מסרה במרץ 2024 כי הרשויות המפונות מינו נציגי קהילה בכל מלון, לעיתים בעלי תפקידים ברשות המפונה, שפנו אף הם וקיבלו אחריות לטיפול במפונים אחרים. מצב זה יצר חיכוכים, למשל על רקע טענות לחלוקה לא הוגנת של תרומות. עוד ציינה העירייה כי נציגי קהילות אמורים להיות בעלי מיומנות לטיפול בקהילה ולקבל ליווי מקצועי.

מנכ"ל מלון **בתל אביב-יפו**, שבו שוכנו יחד מפונים מרשויות שונות, סיפר לצוות הביקורת בפברואר 2024 על האתגרים הכרוכים בשילוב האוכלוסיות השונות במלון: קטטה המונית של כ-60 מפונים שבה נאלץ המלון לערב את המשטרה המקומית, ילד שירה באקדח טייזר בילד אחר ומקרי אלימות נוספים. לנוכח אלה הוא נאלץ להורות על פינוי של כמה חדרי מפונים בשל "התנהגות מחפירה מצידם", לדבריו, ולהפנותם למתקן אירוח חלופי. עוד הוא ציין כי המלון הקצה חדר לשוטרים סמויים שנמצאו בו דרך קבע ודאגו להתערב בקהל האורחים כדי לאתר פעילות עבריינית. ניסיונות נציגי מינהל השירותים החברתיים בעירייה לגשר בין המפונים לא תמיד צלחו, בין היתר בשל חוסר רצון של המפונים עצמם.

המועצה האזורית **עמק הירדן** מסרה באפריל 2024 כי היו מקרים של קונפליקטים בין הקהילה הקולטת לקהילה הנקלטת, ובין קהילות שונות הנמצאות באותו מלון.

בתשובתה של המועצה האזורית **עמק הירדן** למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 היא מסרה כי תרומות מגורמים לא מוסדרים עלולות לייצר תחושת חוסר שוויון, ולהבא ראוי שהמענה יתבסס על העברה מסודרת ושיתית של משאבים ותקציבים מלמעלה.

במפגש שיתוף ציבור שקיים משרד מבקר המדינה עם מפונים למועצה האזורית **תמר** במרץ 2024 עלה כי השהייה של קהילות מפונות מיישובים שונים במתקני אירוח משותפים הובילה בין היתר לוויכוחים

ולאווריה שלילית סביב חלוקת ציוד ותרומות. במפגשים אחרים של צוותי ביקורת עם מפונים במלונות דיווחו נציגי המלונות על מתח בין אוכלוסיות מפונות מרשויות שונות על רקע הבדלים בין שירותים וקבלת ציוד ותרומות, למשל פעילויות שארגנה רשות מפונה אחת לתושביה, או קבלת מחשבי טאבלט וציוד לילדים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי האמור בכל הנוגע אליו ואל רשות פס"ח נכון אך ורק ככל שתופעל תוכנית "מלון אורחים" ובמסגרתה.

רח"ל מסרה בתשובתה כי תפקידו של משרד הפנים באמצעות רשות פס"ח הוא לתאם עם הרשויות הקולטות את תהליך קליטת המפונים.



פיזור מפונים בכמה רשויות קולטות פגע כאמור בקהילתיות ובחוסן, הקשה על מתן שירותים, על קיום ממשקים בין הרשויות הקולטות לרשויות המפונות, וכמו כן פגע בניצול יעיל של משאבים, ואף הוביל לחיכוכים בין קהילות מפונים, שגלשו לעיתים לאלימות ועוררו תחושות קשות של תסכול וקיפוח בקרבן; למשל עימותים שפרצו בין מפונים סביב חלוקת משאבים לא שוויונית של ציוד, תרומות ומנות מזון במקדי פינוי בנתניה, בהרצליה ובחיפה, או אירועים של אלימות פיזית בין ילדי מפונים ממקומות שונים בארץ, כמו שקרה באחד המלונות בתל אביב-יפו.

צה"ל מסר בתשובתו כי בהתאם להחלטת הממשלה "מלון אורחים" ולתוכנית הצבאית "מרחק בטוח" שאישר שר הביטחון, יש הפרדה בין שלב הפינוי, המצוי באחריות צה"ל, לשלב הקליטה, המצוי באחריות רח"ל ומשרדי הממשלה. לפיכך פקע"ר לא מגדיר את יעדי הקליטה ואת תוכניות הקליטה. אם יגובש נוהל אחד, פקע"ר יפעל לפיו. פקע"ר אינו הגוף שמתכנן את יעדי הקליטה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בתחילת המלחמה, כאשר ההתקשרויות עם המלונות עדיין היו בתחום אחריותו, מעבר לנדרש ומעבר למוטל עליו, הוא פעל לאיתור המלונות ולביצוע ההתקשרויות האמורות במקרים שהדבר הוטל עליו, ונועץ ככל האפשר ברשויות, ביישובים ובקהילות שלהם נדרש למצוא מלונות, כדי להבטיח קליטה בהתאם לרצון האוכלוסייה ומתוך רצון לשמור ככל האפשר על קליטת הקהילה באופן מרוכז, בין היתר בשים לב לתפוסות מתקני האירוח ובמגבלות שבהן פעלו גופים נוספים לקליטת אוכלוסייה, כמו הרשויות המפונות ואוכלוסייה רבה מהצפון ומהדרום שהתפנתה באופן עצמאי למלונות.

כדי להקל את הליך הקליטה במצב של אי-ודאות, על הגורמים האחראים - משרד הפנים, רשות פס"ח, פקע"ר שמכוח החלטת הממשלה 950 אמור היה לנהל ולתאם את המענה המשולב עבור המפונים במתקני הקליטה ולסייע לרח"ל, למשרדי הממשלה ולרשויות המקומיות לתת שירות מיטבי למפונים שנקלטו בבתי המלון ורח"ל - לתכנן את קליטת המפונים כקהילות שלמות, ככל האפשר, ועל סמך תיאום והיכרות מוקדמת עם הרשות המפונה והקולטת. מוצע כי מפונים ייקלטו כקהילה שלמה ככל האפשר באותם מתקני קליטה או למצער במתקני קליטה סמוכים ברשות מקומית אחת. מוצע, למשל, כי מפונים מערים כמו קריית שמונה, שדרות או אופקים ייקלטו ברשויות גדולות כדוגמת ירושלים, חיפה או תל אביב-יפו,

שיכולות לספק שירותים לאוכלוסיות גדולות מבלי להידרש לעזרה ניכרת מבחוץ, ואילו קהילות כפריות, כמו קיבוצים ומושבים, ייקלטו כל קהילה בשלמותה ביישוב כפרי אחר או במלון אחד באחת מערי התיירות.

שיתוף הפעולה של הרשויות המקומיות עם המלונות

נמצא כי בפועל נקלטו המפונים בידי המלונות ולא בידי הרשות הקולטת: לא הוגדרה חלוקת עבודה בין הרשויות המקומיות למלונות בכל הקשור למתן שירותים למפונים, ובפועל כל מלון פעל על פי הבנתו, והרשויות נאלצו להתאים את עצמן למדיניות המלונות והמצב אופיין בחוסר סדר ובחוסר בהירות לגבי הטיפול במפונים. זאת ועוד, גם לא היה גורם מרכזי מטעם השלטון המרכזי שיהיה אחראי לקשר מול המלונות.

רח"ל מסרה בתשובתה כי היעדר גורם מתכלל מטעם השלטון המרכזי שיהיה אחראי לקשר מול המלונות הוא תוצאה ישירה לכך שמשרד הפנים לא מימש את תפקידו.

משרד התיירות מסר בתשובתו בינואר 2025 כי הרשויות המקומיות היו צריכות להיות בקשר עם המשרד ולא עם המלונות, שכן הוא הגורם המתכלל והאחראי לקשר מול המלונות.

משרד הפנים מסר בתשובתו במאי 2025 כי דומה שאת השאלה בדבר אי-קיום תיאום מספק בין המלונות לרשויות, שהביא לפגיעה נטענת בשירותים, מן הנכון להפנות לרח"ל, שהייתה אמונה על ניהול קליטת המפונים ושהייתם במתקני הקליטה ועל תיאום השירותים הנדרשים למפונים לאורך שהייתם בהם.

עיריית הרצליה דיווחה בינואר 2024 כי כבר מהתחלה שיתפו איתה המלונות פעולה באופן מלא, בשל ההיכרות המוקדמת והקשרים של ראש העירייה ועובדת נוספת בעירייה, שאחראית בעת שגרה לתכלול תחום התיירות והאירועים, עם המלונות.

עיריית טבריה דיווחה בינואר 2024 כי ראש העירייה, המנכ"ל ומנהלת מחלקת התיירות הגיעו ב-8.10.23 למלון שבו התקבלו מפונים ראשונים מהיישוב **אור הנר** (המועצה האזורית **שער הנגב**), הבינו את הצרכים והתחילו לפעול. הוקם מטה לטיפול במפונים, נעשתה הערכת מצב וניתנה הוראה לפתוח את המלונות שהיו סגורים באותה עת. העירייה התקשרה למלונות וביקשה לקלוט מפונים. חלק מהמלונות לא רצו לקלוט מפונים מחשש לנזקים שייגרמו למלונות, חלקם נפתחו באיחור וקלטו מפונים.

לדברי מנכ"ל עיריית נתניה בינואר 2024, הנהלת המלון היא בעלת הסמכות הבלעדית למתרחש במלון, ובהיעדר חלוקה ברורה של מילוי צורכי המפונים בין הרשות הקולטת למלונות התאפיינו השבועות הראשונים לקליטה בחוסר סדר ובחוסר בהירות. עוד דיווחה העירייה על מלונות שלא שיתפו פעולה מייד, ומטעמי חיסיון לא מסרו רשימה שמית של מתאכסנים, אלא את מספר המתאכסנים בלבד.

משרד התיירות מסר בתשובתו בינואר 2025 כי תנאי ההסכם שנחתם עם המלונות מחייבים אותם למסור פרטים של מפונים השוכנים בהם. מלון שלא העביר את הפרטים לא קיבל תשלום או נדרש להשיב תשלום. מדובר בתנאי מהותי של ההסכם.

לפי דיווחי עיריית רמת גן בדצמבר 2023, אחד המלונות בתחומה שקלט מפונים בשבוע הראשון למלחמה פעל באופן עצמאי ולא שיתף פעולה מייד עם נציגי האגף לשירותים חברתיים שנשלחו אליו. ארך זמן עד שהתבססו קשרים בין הצדדים שבעקבותיהם הכיר המלון ב"ערך המוסף" שבמעורבות העירייה בהליך הקליטה. מנגד, העירייה ניהלה את הטיפול במפונים כבר מלכתחילה וקיימה קשרים הדדיים טובים עם מלונות אחרים בתחומה.

המועצה האזורית מטה יהודה דיווחה בינואר 2024 כי העבודה השוטפת שלה עם המלונות בעת שגרה בתחום התיירות וההיכרות האישית עם הנהלת המלון סייעו לקבל נתונים במצב הכאוס שנוצר עם הגעת מפונים.

מכל האמור לעיל עולה כי קליטת המפונים במלונות נעשתה על פי הסכמים שחתמה המדינה מול אותם מלונות, בין באמצעות משרד הפנים ובין באמצעות משרד התיירות. ואולם משרדי הממשלה הללו לא עשו די כדי להבטיח את שיתוף הפעולה של המלונות עם הרשויות הקולטות. כך נותרו הרשויות נתונות לרצונם הטוב של המלונות ולהיכרות מוקדמת של בעלי תפקידים ברשויות עם המלונות. גם בכך היה כדי לפגוע ביכולותיהן של הרשויות הקולטות לסייע באספקת צורכי המפונים כמתואר להלן וגם בקובץ דוחות זה בפרק "מתן שירותים למפונים - סיוע בצרכים בסיסיים ומידיים".

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בהתאם למתווה "מלון אורחים" ולנוהלי פס"ח, הפעלת מתקן קליטה ארצי במלון תיעשה בהתקשרות בין הרשות המקומית למלון, ולפיכך, מאחר שהרשות המקומית היא צד להסכם והמלון מחויב לה, ודאי שאין צורך בהסדרת דרכי העבודה בין שני הצדדים להסכם, וחזקה שהרשות המקומית תפעל ותסדיר את הנדרש לה כדי למלא את חובתה כמפעילת המתקן. עוד הוסיף כי ההחלטה על מעבר לתוכנית פינוי לאומית המבוססת על קליטה במתקני הארחה הינה החלטה [שונה] אשר דורשת את הכרעת הממשלה ואת שינוי החלטת "מלון אורחים".

משרד התיירות מסר בתשובתו כי לא ידוע לו על התקשרויות של משרד הפנים עם מלונות וכי הרשויות המקומיות היו צריכות להיות בקשר עם משרד התיירות - הוא הגורם האחראי להתקשרויות עם המלונות והמתכלל לעניין זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים בהיותו מסייע לבניית רציפות תפקודית של הרשויות המקומיות במצבי חירום, ומפנה את תשומת ליבו של משרד התיירות, שניהל את ההתקשרויות עם המלונות, כי בכל התקשרות עתידית עם מלונות לצורך קליטת מפונים ושיכונם על הגורם האחראי להתקשרות להסדיר את דרכי העבודה בין הרשות המקומית הקולטת ובין המלונות ולקבוע באופן ברור את חלוקת האחריות ביניהם.

יצוין לחיוב משרד התיירות, אשר מהרגע הראשון קיבל על עצמו משימה שאינה בתחומי אחריותו הישירה, גילה מנהיגות והבין את גודל השעה כאשר נרתם לארגון קליטת המפונים במתקני אירוח. עם זאת, מאמצים אלו שעשה לא היו מספקים לנוכח הצורך במענה לטווח ארוך. מעבר לדאגה לקורת גג, נדרשים מתקנים שיאפשרו מתן שירותים גם בתחומי החינוך, הרווחה והתמיכה הנפשית, בייחוד לנוכח מצבם הרגשי הקשה של רבים מהמפונים לא באה לידי ביטוי בהסכמים שנחתמו מול בתי המלון. לא תמיד הוקצו שטחים ציבוריים בבתי המלון לצרכי חינוך ורווחה למפונים והדבר הוביל לקשיים במתן שירותים אלה למפונים. נוסף על כך, היה על משרד התיירות לפעול בתיאום הדוק עם הרשויות הקולטות כדי להיעזר בידע הייחודי שלהן ובקשריהם המתמשכים עם מתקני האירוח הפועלים בתחומן. באופן זה הצרכים שעלו מהשטח עשויים היו להיות מגולמים בעת החתימה על ההסכמים עם המלונות.

שיתוף הרשויות המקומיות הקולטות בהחלטה על פינוי יישובים לתחומן

בהחלטת הממשלה 950 נקבע כי ההחלטה בכל הנוגע לשיבוץ המפונים למתקני הקליטה השונים תתקבל על ידי רח"ל ובהתאם להנחיותיה. ניהול מיטבי של הקליטה וביצועה טעון שיתוף הרשויות המקומיות הקולטות בהליך הקודם להחלטה על פינוי אוכלוסייה לתחומן.

אל 14 הרשויות הקולטות שנבדקו הגיעו מפונים מרשויות באזור הדרום ובאזור הצפון באופן לא מסודר וללא היוועצות בהן. אף שבהחלטת הממשלה נקבע כי שיבוץ המפונים למתקני הקליטה ייעשה על ידי רח"ל ובהתאם להנחיותיה, בפועל המצב בשטח העלה כי ניהול הקליטה וביצועה באופן מיטבי חייבו את שיתוף הרשויות המקומיות הקולטות בהחלטה על פינוי אוכלוסיות לתחומן - דבר שלא נעשה. כך יוצא כי למעט ירושלים, שמראש נערכה בהתאם לתוכנית "מרחק בטוח" לקליטת מפונים מהמועצה המקומית שלומי, והמועצה האזורית חוף הכרמל, שנערכה לקליטת היישוב זיקים, לא היה תיאום מוקדם בין הרשויות הקולטות לרשויות שמהן פונו אליהן תושבים בפועל. עוד נמצא כי אף אחת מ-14 הרשויות הקולטות לא הייתה שותפה להחלטה על זהות היישובים המפונים לתחומה.

רח"ל מסרה בתשובתה כי האחריות לשיבוץ מפונים במתקני קליטה ולתיאום מוקדם למתן מידע לרשויות הקולטות בדבר היישובים המפונים לתחומן הם באחריות רשות פס"ח במשרד הפנים, ובעת המלחמה עסק בכך גם משרד התיירות. עוד הוסיפה כי משרד התיירות התנדב לסייע במלחמת חרבות ברזל, אבל אין הדבר אומר כי התפקיד עבר ממשרד הפנים אליו. נוהלי היערכות לקליטה הם בתחום אחריותו של משרד הפנים.

מרכז השלטון המקומי בישראל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי החלטת הממשלה הנוגעת לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה מפונה במתקנים ובמלונות, שנערכה וקודמה על ידי רח"ל, לא קבעה שיש צורך בתיאום עם הרשות המקומית המפונה, ולא התייחסה לחלקה של הרשות המקומית הקולטת בעניין, אלא הסתמכה על המענים של משרדי הממשלה. בפועל הרשויות המקומיות המפונות והקולטות הן שסיפקו את המענה לתושבים המפונים, אף על פי שהן אינן מוזכרות בהחלטת הממשלה, כאמור, והפינויים נעשו שלא לפי תוכנית "מלון אורחים", שבה הרשויות המקומיות נמצאות במרכז העשייה.

צה"ל מסר בתשובתו כי בהתאם לתוכנית "מרחק בטוח" הלאומית האחריות להנחיית הרשויות המקומיות הקולטות היא של משרד הפנים. כמו כן, האחריות לתיאום יעדי הקליטה ולשיבוץ ביעדי הקליטה היא של הגורמים האחראים לקליטה - רח"ל, משרד הפנים, משרדי הממשלה והרשויות המקומיות. לאחר תיקוף תוכנית "מרחק בטוח" יתאם פקע"ר מול הרשויות במרחב וישקף את יעדי הקליטה.

חוסר תיאום לגבי זהות הרשויות המפונות לרשויות הקולטות מעלה את רמת אי-הוודאות בקרב הרשויות הקולטות בנוגע למצב שעליהן להיערך אליו. קליטת מפונים מיישוב עירוני כדוגמת **שדרות או קריית שמונה**, למשל, שונה מקליטת מפונים ממועצה אזורית שתושביה חיים בקהילות מגובשות יותר¹². חוסר התיאום עלול להקשות את איסוף המידע ונתונים על אוכלוסיית המפונים ובהמשך אף לפגוע במתן השירותים והמענים ההולמים לאוכלוסייה זו.

כדי להפחית את רמת אי-הוודאות ולאפשר אספקה מיטבית של שירותים לאוכלוסיית המפונים כבר מהרגעים הראשונים לקליטה, על הגורמים האחראים לקליטה - משרד הפנים באמצעות רשות פס"ח, רח"ל ופקע"ר, שמכוח החלטת הממשלה 950 אמור היה לנהל ולתאם את המענה המשולב עבור המפונים במתקני הקליטה ולסייע לרח"ל, למשרדי הממשלה ולרשויות המקומיות לתת שירות מיטבי למפונים שנקלטו בבתי המלון - לתאם בהקדם עם התחלת הפינוי, גם עם הרשויות הקולטות, מי היישובים המפונים לתחומן, באופן שיבטיח את יכולתה של הרשות הקולטת להתמודד עם האתגר; לרשות מקומית גדולה כדוגמת תל אביב-יפו, למשל, יש יותר כלים ואמצעים לקליטת מפונים מיישובים עירוניים כדוגמת קריית שמונה.

קבלת הודעה על קליטת מפונים

קבלת הודעה רשמית ברשות מקומית קולטת על קליטת אוכלוסיית מפונים מרשות מקומית אחרת

על פי נוהלי פס"ח, רשות מקומית קולטת תקבל מרשות פס"ח מחוזית הודעה על קליטת מפונים לתחומה. ההודעה תכלול את מועד קליטת המפונים.

14 הרשויות המקומיות שנבדקו קלטו מפונים ומתפנים עצמאית בפרק זמן של שבועות מפרוץ מלחמת חרבות ברזל. לרשויות הללו הגיעו יחידים, קבוצות וקהילות במועדים שונים.

משלא הופעל מערך פס"ח, נמצא כי הרשויות הקולטות לא עודכנו ולא קיבלו הודעה רשמית מאף גורם ממלכתי עם פרוץ המלחמה, וגם במהלכה, הן נדרשו לקלוט מפונים מיישובי גזרת הדרום והצפון ולא נערכו מולן תיאומים לקראת הגעת המפונים. פרט לעיריית ירושלים בנוגע למועצה המקומית שלומי, אף אחת מ-14 הרשויות לא קיבלה מידע על מספר המפונים וזהותם, ובכלל זה נתונים בדבר הרכבים

¹² נושא פינוי הערים **שדרות או קריית שמונה** מתואר בהרחבה בפרקים העוסקים ב"פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בדרום הארץ והקשר עם התושבים המפונים" ו"פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים". וכן בדוח: "קליטת האוכלוסייה שפונתה במלחמת חרבות ברזל והטיפול בה על ידי גופי הממשלה".

משפחתיים ומידע פרטני רלוונטי, כמו מידע על גילי ילדים או מבוגרים הזקוקים לתמיכה פיזית - מידע שהיה נחוץ לרשויות לצורך מיפוי צורכי המפונים והתאמת המענים המידיים הדרושים להם.

מפרוטוקול הערכת מצב שקיימה עיריית נתניה ביום 22.10.23, למשל, בחלוף כשבועיים מפרוץ המלחמה, עלה מדברי מנכ"ל העירייה כי "המדינה ממשיכה להעביר לנתניה מפונים נוספים. לצערנו ההליך מתבצע ללא תיאום. נשלחו 50 איש למלון פארק, שלא היה מקום לקבל אותם".

משרד הפנים השיב לצוות הביקורת במאי 2024 כי מאחר שתוכנית "מלון אורחים" לא הופעלה בהתאם לתכנון המקורי, ומאחר שהממשלה החליטה על קליטת מפונים במתקני אירוח, משרד הפנים לא נתן לרשויות המקומיות הנחיה בנושא המענה לנקלטים. החלטת הממשלה 950 על הפינוי, שאושרה ב-12.10.23, הטילה את האחריות לשהיית המפונים על רח"ל. רח"ל היא הגורם שנדרש על פי החלטת הממשלה לבצע את הפעולות הנדרשות לעת ביצוע הפינוי, לצורך תיאום השירותים למפונים, ובכללם מתן הודעה לרשויות הקולטות. כלומר את ההנחיה לרשויות המקומיות, אם בכלל, הייתה אמורה לתת רח"ל.

כמו שמוצג בהרחבה בקובץ דוחות זה בפרק "מהלך האירועים, הנורמות והגופים המבוקרים", במכתב ששלחה רח"ל למבקר המדינה בנובמבר 2023 היא מסרה כי פנתה למשרד הפנים כדי שיפעיל את מערך הקליטה לפי תוכנית "מלון אורחים". משרד הפנים סירב לכך בטענה כי עניין זה הוא באחריות משרד הביטחון, ובהמשך טען כי הקליטה במלונות אינה כלולה בגדר החלטת הממשלה על תוכנית "מלון אורחים". רח"ל התנגדה לפרשנות זו בטענה כי שינוי יעדי הקליטה אינו משנה את חלוקת האחריות בין משרדי הממשלה וכי אכלוס במלונות דווקא מקל את מלאכת הקליטה. לטענת רח"ל, משרד הפנים החליט כי מימוש אחריותו יבוא לידי ביטוי רק בסיוע בתחום ניהול מערך ההתקשרויות עם המלונות. עוד לטענתה, התנגדות משרד הפנים למילוי תפקידו ואי-עמידתו באחריות לקליטת המפונים הן שהובילו אותה לקבל על עצמה אחריות לא לה ולהפעיל ולנהל את קליטת המפונים ושהייתם.

כדי לקיים הליך קליטה יעיל ומסודר ולסייע לרשויות המקומיות להיערך כנדרש היה צורך להעביר הודעה מוקדמת על כך לרשויות הקולטות. לנוכח המחלוקת בין משרד הפנים לרח"ל בנוגע לחלוקת האחריות היה עליהן, לכל הפחות, לוודא כי הרשויות יקבלו עדכון על הגעת מפונים לתחומן לצורך היערכותן כנדרש, ובפרט כשמפונים הגיעו לאורך זמן רב ובשלבים שונים של המלחמה.

בזמן שמשרד הפנים ורח"ל לא הכריעו מי מהן תישא באחריות על מערך הקליטה, נאלצו הרשויות המקומיות לקלוט אלפי מפונים בלי לדעת מראש את הרכב האוכלוסייה, וכך לא יכלו לספק להם את המענה הנחוץ להם עם הגעתם. גם מבקר המדינה עמד על הסדרת הטיפול באוכלוסייה המפונה במכתבו לראש הממשלה מיוני 2024 והתריע כי "המציאות הבלתי פתורה... המתקיימת כתשעה חודשים לאחר פרוץ המלחמה, בתקופה בה עשרות רבות של אלפי תושבים משני חבלי הארץ (ובפרט מהצפון - נכון לעת הזו) שוהים מחוץ לביתם, וכשבפתח עומדת אפשרות למערכה כוללת בצפון, שיתכן ותחייב פינוי נוסף - היא בלתי מתקבלת על הדעת. בעת הזו, אין מקום למצב של היעדר הסכמות אשר נמשך זמן כה רב וברי לכל שנדרשת פעולה ממשלתית אחודה וסדורה לשם טיוב הטיפול באוכלוסיית המפונים מבתיים". על משרד הפנים ורח"ל לתאם ולהגדיר את תחומי האחריות שלהם בכל הנוגע לעדכון הרשויות המקומיות על הגעת מפונים לשטחן ואת אופן חלוקתה ביניהם.

רח"ל מסרה בתשובתה כי הקשר עם הרשויות המקומיות נמצא באחריות משרד הפנים באמצעות מערך פס"ח ובסיוע פקע"ר.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי במהלך מלחמת חרבות ברזל לא הופעלה תוכנית "מלון אורחים", אשר במסגרתה הוטלה קליטת המפונים על הרשויות הקולטות במתקני הרשות המקומית ובניהולה. במקום זאת החליטה הממשלה על מתווה אשר התבסס על קליטת מפונים במלונות באחריות המדינה ובהפעלתה, שלא באחריות הרשויות שהמלונות נמצאים בתחומן ובמנותק מהן. נוסף על כך, סעיף 2 בהחלטת הממשלה 950 קבע שהפעלה וניהול של קליטת המפונים ושהייתם במתקני הקליטה ייעשו על ידי רח"ל ובאחריותה, ולכן, אם נדרש לספק שירותים למפונים, היה עליה לדאוג ולתאם את השירותים הנדרשים להם לאורך שהייתם במלונות.

עוד ציין משרד הפנים בתשובתו כי רשות פס"ח פעלה ליישום הנדרש והמוטל על משרד הפנים לפי החלטת "מלון אורחים". מכלול המסמכים הנוגעים לתורת הפס"ח ולנהלים שהוצאו במסגרתו אינם עומדים כשלעצמם, אלא הינם למעשה יישום והסדרה של ביצוע החלטת "מלון אורחים". לפיכך מהבחינה היישומית הם מותנים בהפעלת מתווה הפינוי והקליטה בהתאם להחלטה זו ונגזרים ממנה. תורת הפס"ח ונהלים לא נועדו ליתן מענה לביצוע ויישום של תוכניות שונות כפי שיעלו לעת מצוא, אלא נועדו כנדרש וכמתחייב לביצוע התוכנית כפי שהוחלטה על ידי הממשלה, ולפיכך אין הם רלוונטיים למתווה הפינוי אשר בסופו של דבר החליטה הממשלה ללכת על פיו עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל.

משעה שבהחלטות הממשלה שאישרו בדיעבד את פינוי האוכלוסייה גובש מערך קליטה שהוקם אד-הוק ונקבע בהתאם למצב הדברים בפועל, שרח"ל תהיה אחראית על הפעלה וניהול קליטת מפונים, דבר שאינו חלק ממשימותיה הקבועות, היה עליה לוודא כי הרשויות יקבלו עדכון על הגעת המפונים לתחומן.

חוסר הגמישות של משרד הפנים והיצמדות מוחלטת לתוכנית "מלון אורחים", חרף המצב הכאוטי ששרר בתקופת מלחמת חרבות ברזל, מעוררות תהייה בנוגע למידת האחריות שקיבל על עצמו המשרד כגורם שמופקד על תחום הקליטה והשהייה של האוכלוסייה המפונה בתקופת המלחמה. גם אם התוכנית לא הופעלה, אפשר היה להפעיל רכיבים ממנה, שיכלו להפחית במידה ניכרת את חוסר הוודאות ששרר בקרב המפונים והרשויות הקולטות.

קבלת הודעה לא רשמית ברשות מקומית קולטת על קליטת אוכלוסיית מפונים מרשות אחרת

בלוח שלהלן פרטי ההודעות שקיבלו הרשויות המקומיות שנבדקו על קליטת מפונים צפויה:

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות

לוח 4ז: קבלת הודעה על קליטת מפונים ברשויות הקולטות

שם הרשות	קבלת הודעה לא רשמית על הגעת מפונים, ומקור ההודעה	מועד קבלת ההודעה	האם ההודעה כללה את מועד קליטת המפונים כן/לא	האם ההודעה כללה את מספרם של המפונים הצפויים להיקלט כן/לא
אילת	כן. טלפונית באמצעות המלונות; בעלי תפקידים ברשויות המפונות	8.10.23 ואילך	לא	לא
הרצלייה	כן. מקורות לא רשמיים - מתוך הרשות המפונה (בעלי תפקידים מקבילים או אחרים) או מהמלונות הקולטים; איסוף עצמי של מידע		לא	לא
חיפה	כן. מהמלונות	8.10.23	לא. התקבלה הודעה בדיעבד	לא
טבריה	כן. הודעות בעל פה מהמלונות ומרשויות מפונות מהצפון	16.10.23 ואילך	16.10.23	לא
ירושלים	כן. רק מהמועצה המקומית שלומי, וכן הודעה בדיעבד ממשד הפנים (ב-17.10)	8.10.23 ואילך	כן	כן
נוף הגליל	כן. הודעות בעל פה מהמלונות	10.10.23	10.10.23	לא
נתניה	כן. מקורות לא רשמיים - מתוך הרשות המפונה (בעלי תפקידים מקבילים או אחרים) או מהמלונות הקולטים; איסוף עצמי של מידע		לא	לא
רמת גן	כן. מקורות לא רשמיים - מתוך הרשות המפונה (בעלי תפקידים מקבילים או אחרים) או מהמלונות הקולטים; איסוף עצמי של מידע		לא	לא

שם הרשות	קבלת הודעה לא רשמית על הגעת מפונים, ומקור ההודעה	מועד קבלת ההודעה	האם ההודעה כללה את מועד קליטת המפונים כן/לא	האם ההודעה כללה את מספרם של המפונים הצפויים להיקלט כן/לא
תל אביב-יפו	כן. מקורות לא רשמיים - מתוך הרשות המפונה (בעלי תפקידים מקבילים או אחרים) או מהמלונות הקולטים; איסוף עצמי של מידע		לא	לא
זיכרון יעקב	כן. מתושבים ומתפנים עצמאית שפנו למועצה	לא ידוע. בהערכות עלה כי כ-126 משפחות מתארחות (ב-15.10.24).	לא. התקבלה הודעה בדיעבד	לא
המועצה האזורית חוף הכרמל	כן. מהישובים הקולטים	לא ידוע	לא	לא
המועצה האזורית מטה יהודה	כן. על בסיס היכרות אישית עם מפונים	8.10.23 ואילך	לא	לא
המועצה האזורית עמק הירדן	לא. המפונים החלו להגיע עצמאית החל ב-7.10. בלילה.		לא	לא
המועצה האזורית תמר	כן. בעלי תפקידים ברשויות המפונות וגורמים אחרים (כגון צה"ל) שעסקו בפועל בפינוי	8.10.23 ואילך	לא	לא

הגעת המפונים תואמה רק במקצת הרשויות הקולטות. מהלוח שלעיל עולה כי הודעות על הגעת מפונים התקבלו ממלונות ברשויות אילת, חיפה, טבריה, נוף הגליל ונתניה, הרצליה, רמת גן ותל אביב-יפו; מבעלי תפקידים מקבילים ברשויות שפנו - באילת, בהרצליה, בטבריה בנתניה, ברמת גן, בתל אביב-יפו ובמועצה האזורית תמר; ומהמפונים עצמם - במועצה המקומית זיכרון יעקב ובמועצה האזורית מטה יהודה. רק לעיריית ירושלים היה ידוע מספרם של המפונים ממועצה מקומית שלומי שהיו צפויים

להגיע, ומ-17.10 הודיע לה מחוז ירושלים במשרד הפנים גם על מפונים מיישובים נוספים שצפויים להגיע לשטחה.

ההתפנות של תושבים מרשויות מקומיות בגבול הצפון, שהחל כבר למחרת שבעה באוקטובר, העמיד את שאלת פינוי אוכלוסיית **קריית שמונה** על סדר יומה של הממשלה עוד טרם קבלת החלטה על הפעלת תוכנית הפינוי בפועל, ולפיכך ניתנה לרשויות הקולטות אפשרות להיערך להליך קליטה מסודר יותר. בעקבות כך, ב-15.10.23 נערך מפגש היערכות ותיאום ציפיות - בהובלת מנכ"ל עיריית **תל אביב-יפו** - בין נציגי הנהלת עיריית **תל אביב-יפו** לנציגי הנהלת עיריית **קריית שמונה**, לקראת קליטתם של תושבי **קריית שמונה בתל אביב-יפו**, שתוכננה להיות במתקנים המקומיים. לאחר המפגש נערכה פגישת המשך בחמ"ל העירוני, ובה נידונו, בין היתר, הנושאים הבאים: מתקני הקליטה שבהם ישוכנו מפונים; שירותי רווחה; פתרונות לוגיסטיקה, לרבות לינה ומזון; הכנת האוכלוסייה לפינוי; ותיאום ציפיות כללי במגוון נושאים. בסופו של דבר, שונו יעדי הקליטה, והתושבים המפונים שוכנו במלונות ולא במתקנים מקומיים, והעירייה לא קיבלה הודעה רשמית על שיבוצם.

עיריית **ירושלים** דיווחה כי לאחר פנייה של מנהל מערך פס"ח בעירייה התקבלה ב-17.10.23 הודעת דוא"ל ממנהל תחום פס"ח במחוז ירושלים של משרד הפנים, ובה נקבע שיבוצ מפונים מצפון הארץ למתקני אירוח בירושלים.

רח"ל מסרה בתשובתה כי יש לציין לחיוב את מחוז פס"ח בירושלים אשר מימש את תפקידו ונערך ופעל כנדרש לסייע לרשות העיר לקלוט את התושבים שפנו אליה. עוד הוסיפה כי אם כך היה פועל כלל המערך בהנחיית משרד הפנים אזי פני הדברים היו נראים אחרת.

עיריית **הרצלייה** מסרה בינואר 2024 כי קיבלה פניות ישירות של ראשי רשויות (**אופקים**, **אשקלון**, **שדרות**) בדבר הצורך במתן מקלט למפונים.

עיריית **אשקלון** מסרה בתשובתה כי ראש עיריית **הרצלייה** פנה מיוזמתו מדי שבוע לגורמים בעירייה והציע את עזרתו לתושבי העיר.

עיריית **חיפה** דיווחה בינואר 2024 כי ב-8.10.23 נודע לה על מפונים שנקלטו במלון בעיר בעקבות פנייה של מנהל המלון. המפונים הופנו למלון באמצעות גורמים פרטיים שמימנו את שהותם. בעקבות ידיעה זו החלה הרשות להיערך לקליטת מפונים במלונות: להכניס צוותים של הרווחה, השירות הפסיכולוגי החינוכי (להלן - שפ"ח) והחינוך, לצורך רישום ומיפוי של המפונים ולמתן סיוע.

עיריית **טבריה** מסרה בינואר 2024 כי ב-8.10.23 היא קיבלה הודעה מאחד המלונות על הגעתם של מפונים מקיבוץ **אור הנר** (המועצה האזורית **שער הנגב**). בהמשך הגיעו מפונים מיישובים ומקיבוצים בצפון. חלק מהרשויות המפונות בצפון - **מטה אשר**, **מבואות החרמון ומטולה** - הודיעו לעירייה על הגעת מפונים מתחומן. מפוני **קריית שמונה** קיבלו הודעה על פינוי בצוהרי יום שישי, המלונות נערכו לקבלתם, והם הגיעו במוצאי שבת וביום ראשון.

עיריית **נוף הגליל** מסרה בינואר 2024 כי המפונים הראשונים מהצפון הגיעו ב-10.10.23 לאחד המלונות בעיר. נוסף על כך, לעירייה נודע באופן אקראי שבמלון שבתחום שיפוט עיריית **נצרת** נקלטו מפונים מקיבוץ **שניר**. ראש העירייה תיאם מול ראש עיריית **נצרת** כי עיריית **נוף הגליל** תטפל במפונים אלו.

המועצה המקומית **זיכרון יעקב** דיווחה בינואר 2024 כי בתאריכים 14.10.23 - 15.10.23 נודע לה על מפונים שהגיעו ליישוב ונקלטו בשני מלונות.

המועצה האזורית **עמק הירדן** מסרה בתשובתה בפברואר 2025 כי בהיעדר רשימות מפונים והכוונה מהגורמים המפנים על הפינוי המתבצע לא יכלה המועצה להתאים מענה מיטבי לאוכלוסיות השונות. בתחילה היא קלטה מפונים בלי לקבל כל הוראה או פקודה ולעיתים באופן עצמאי, ורק לאחר מכן החלה לסווג ולהתאים את המענה הנדרש להם.



מתן הודעה רשמית מוקדמת לרשות הקולטת היא הכרחית כדי ליצור תיאום מוקדם עם כל הגורמים העוסקים במתן שירותים לרווחת האוכלוסייה המפונה ברשות בשעת חירום. אי-העברת הודעות מסודרות ומידע על המפונים לרשויות הקולטות מטעם הגורמים הרלוונטיים בשלטון המרכזי גם בפינויים שנערכו בשבועות שלאחר השבעה באוקטובר (למעט לירושלים) - משרד הפנים ור"ל מצביעה על הכשל בתיאום הגעת המפונים ועל היעדר ערוצי תקשורת מוסדרים בין השלטון המרכזי, הנושא באחריות לקליטה, ובין הרשויות המקומיות, שנדרשו להיערך לקליטת אלפי מפונים. לצד זאת, פקע"ר כגוף חירום שהקצה כוח אדם לטובת הפינוי לא העביר לרשויות הקולטות תמונת מצב אודות המפונים שהופנו למתקני הקליטה בתחומן טרם הגעתם, דבר שהיה יכול לסייע לרשויות הקולטות להיערך באופן מיטבי לקליטתם.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אין חולק על הצורך בעדכון הרשויות הקולטות ככל האפשר על מפונים שאמורים להגיע לתחומן, על ידי הגורם שהוסמך לבצע את הפינוי ובידיו נתוני המפונים. בהתאם לנהלים הנוגעים ליישום תוכנית "מלון אורחים", נמסרת לרשות הקולטת שאמורה להפעיל את מתקן הקליטה הודעה מוקדמת. אולם במתווה שנהג בתקופת מלחמת חרבות ברזל של הפניית המונים למתקן קליטה במתקן אירוח נתקבלו החלטות ממשלה ונקבעה חלוקת האחריות. במסגרת זו נקבע כי שיבוץ המפונים במתקני הקליטה ייעשה על ידי רח"ל ובהתאם להנחיותיה. עוד נקבע כי רח"ל תהיה אחראית על הקליטה ועל הפעלת מתקן הקליטה ותיאום השירותים הנדרשים למפונים במתקן האמור. לפיכך, ובהתאם למצב הנורמטיבי הקיים, הרי שלגבי החלטת "מלון אורחים" אין הדברים רלוונטיים, ולגבי מתווה חרבות ברזל, הרי שהסמכות כלל אינה בידי של משרד הפנים.

רח"ל מסרה בתשובתה כי אין זה מתפקידה לתאם עם הרשויות הקולטות את תהליך קליטת המפונים, ובכלל זה מתן התרעה מוקדמת לרשות הקולטת על הגעת מפונים לתחומה. זו אחריות משרד הפנים בסיוע פקע"ר, ובעת המלחמה עסק בכך גם משרד התיירות.

צה"ל מסר בתשובתו כי בהתאם לתוכנית הלאומית "מרחק בטוח", האחריות להנחיית הרשויות המקומיות הקולטות ומתן הודעה מוקדמת היא של משרד הפנים.

ברי כי בשעת חירום לאומית נדרשים הגופים המפקדים על ההיערכות למצב חירום לפעול בזמן אמת בהתאם לידע, לניסיון וליכולות שצברו, כדי להבטיח רציפות תפקודית ולנהל את המצב שנוצר באופן מיטבי. מצופה היה כי גופים אלה, אשר התכוננו במשך שנים למצב חירום בו יבוצע פינוי המוני של אוכלוסייה וקליטה וזכו לתקציבים לצורך זה, יקבלו על עצמם אחריות מלאה, ואף ירחיבו את מעורבותם מעבר לנדרש, בהובלת המענה בפועל. על הגורמים האחראים לפינוי וקליטה בשלטון המרכזי - משרד הפנים, רשות פס"ח, צה"ל ורח"ל - לוודא שיש מנגנון מוסדר להעברת הודעה מוקדמת לרשות הקולטת על מפונים שאמורים להגיע למתקני קליטה בתחומה, בין אם מדובר על בתי ספר ומוסדות ציבור ובין אם מדובר על בתי מלון. הודעה זו תכלול בין השאר את מספר המפונים הצפויים להגיע, מועד הגעתם, אופי האוכלוסייה הצפויה להגיע ומתקן האירוח שאמור לקלוט אותם. גם כאשר הפינוי נעשה בדחיפות וללא הודעה מוקדמת יש להעביר לרשויות הקולטות הודעה מסודרת על המפונים שכבר נקלטו בתחומן כדי לאפשר לרשויות הקולטות להיערך כנדרש.

פעולות הרשויות המקומיות הקולטות בימים הראשונים לפינוי

בשבועות הראשונים למלחמה קלטו 14 הרשויות שנבדקו את המפונים שהגיעו אליהן מ-15 רשויות מקומיות. כמתואר בהמשך, תהליך הקליטה היה שונה בכל אחת מהרשויות המקומיות, בהתאם ליכולותיהן של הרשויות הקולטות ולצורכי המפונים. בחלק מהרשויות היה תהליך מוסדר ומובנה מתחילת האירוע, ובחלק מהרשויות הייתה ההתארגנות איטית יותר. הרשויות הקולטות פעלו בכמה מישורים, ובכלל זה יצירת קשר עם המפונים, פתיחת מוקדים ומרכזים לוגיסטיים ואספקת צורכי קיום או מחיה בסיסיים¹³; מתן מענה רגשי ותמיכתי וטיפול פסיכו-סוציאלי, פרטני וקבוצתי, באמצעות אגפי הרווחה ומערך השפ"ח ברשות המקומית או באמצעות מתנדבים; מתן שירותי חינוך; אספקת פעילות הפגה ופנאי לילדים באמצעות מערך שירותי התרבות של העירייה (בעיקר מתנ"סים ומרכזים קהילתיים) או באמצעות מתנדבים.

בלוח ובתרשים להלן פעולות הקליטה שעשו הרשויות המקומיות בימים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל:

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטה ברשויות המקומיות
קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות

לוח ז': פעולות הקליטה של הרשויות הקולטות בימים הראשונים לפינוי

שם הרשות	הפעלת מוקד פניות ייעודי למפונים	הפעלת מוקד לוגיסטי	הצבת נציגים במלונות*	מתן מענה רווחתי	מתן מענה חינוכי	מתן מענה הפגתי	שילוב מתנדבים
אילת	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
הרצליה	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
חיפה	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓
טבריה	X	X	✓	✓	✓	✓	✓
ירושלים	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓
נוף הגליל	X	X	✓	✓	✓	✓	✓
נתניה	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
רמת גן	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
תל אביב-יפו	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
זיכרון יעקב	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓
המועצה האזורית חוף הכרמל	הרשות לא מסרה נתונים	הרשות לא מסרה נתונים	✓	✓	✓	✓	✓
המועצה האזורית מטה יהודה	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓
המועצה האזורית עמק הירדן	הרשות לא מסרה נתונים	הרשות לא מסרה נתונים	✓	✓	✓	✓	✓
המועצה האזורית תמר	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓

* מסקנות ועדת הכלכלה בנושא הצעה לדיון מהיר בנושא "מינוי גורם המתכלל פניות של מפונים מול משרדי הממשלה"
(29.11.23).

תרשים 3: מספר הרשויות מבין 14 הרשויות שנבדקו, שביצעו פעולות שונות לקליטת מפונים בימים הראשונים לפינוי



מהאמור עולה כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו הציבו נציגים מטעמן במלונות, נתנו מענה חינוכי (למעט המועצה האזורית תמר), הפגתי ורווחתי ושילבו מתנדבים בפעילותם. העיריות אילת, הרצליה, נתניה, רמת גן, תל אביב-יפו והמועצה האזורית תמר פתחו מוקד פניות ייעודי למפונים. העיריות אילת, הרצליה, חיפה, ירושלים, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות מטה יהודה ותמר פתחו מוקד לוגיסטי לסיוע למפונים.

הרשויות הקולטות מינו בעלי תפקידים ייעודיים (מתכללים, רכזים או אנשי קשר מטעמן) למרבית המלונות שאוכלסו במפונים. הללו נמצאו במלונות באופן קבוע, ותפקידם היה לתת מענה או פתרונות ככל הנדרש לשוהים בהם. על פי מצגת משרד ראש הממשלה מאוקטובר 2023 - "נוכחות נציגי הרשות הקולטת [במלונות] משתנה בהתאם למשאבי הרשות הקולטת". החל בשבוע השני או השלישי למלחמה הופעלו במלונות מוסדות חינוך ארעיים - מעונות, גני ילדים ובתי ספר יסודיים (ראו להלן בקובץ דוחות זה בפרק "מתן שירותים למפונים - סיוע בצרכים בסיסיים ומיידיים").

מרכז השלטון המקומי בישראל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי החלטת הממשלה לא נדרשה למצב הפיזי והנפשי המורכב של האוכלוסייה המפונה שהגיעה (חלקה) לאחר אירוע טראומטי, ללא בגדים וללא ציוד מינימלי. הרשויות המפונות והקולטות נדרשו לתת מענים אלה ללא שניתנה על כך הדעת.

יו"ר הוועדה הממונה בעיריית **טבריה**, אשר שימש ראש העירייה בפועל מנובמבר 2020 עד מרץ 2024, מסר בתשובתו ביולי 2025 כי העירייה הקימה מוקד ראשי במתנ"ס ובכל מלון. עוד היו לעירייה מוקד לוגיסטי ומחסן בבניין השייך לעירייה, שאליו נותבו התרומות והועברו למפונים במלונות.

ביום המתקפה היו המלונות באילת מלאים בנופשים. כ-12,000 ישראלים ששהו בסיני חצו כבר באותו יום את הגבול ומצאו סידורי לינה בעיר. העירייה פתחה עבורם אולמות ספורט ללינה. הדבר יצר עומס על העירייה ועל התשתיות בעיר כבר מההתחלה. כבר בימים הראשונים פתחה העירייה מוקד ייעודי לפניות של מפונים ומתפנים עצמאית. המוקד אויש באופן מלא על ידי עובדי עירייה ומתנדבים. לצד המוקד נפתחו ארבעה מרכזים לוגיסטיים וכמה אתרים נוספים במלונות לאספקת ציוד למפונים. בהמשך עברה הפעילות למוקד העירוני. עיריית **אילת** פעלה בשבועיים הראשונים ממקורותיה הכספיים העצמיים ומכספי תרומות.

העירייה והמתנדבים סיפקו כ-5,000 מנות מזון וכ-2,500 סלי מזון למתפנים עצמאית, וגם העבירו פעילויות הפגה למפונים.

החברה למתנ"סים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2025 כי בעיר **אילת**, לנוכח הצורך במענה מידי, גיבשה מנהלת רשת המרכזים הקהילתיים מודל המותאם לצרכים הדינמיים של המפונים. נוצר מנגנון ייחודי של "מוקדי שירות קהילתיים" בתוך מתחמי הפינוי, אשר אפשרו לתושבים גישה ישירה ומהירה לשירותים החיוניים של העיר **אילת** והחברה למתנ"סים. שירותים אלה כללו תוכניות חינוכיות, תמיכה פסיכו-סוציאלית, אירועי תרבות והפגה, ליווי פרטני לאוכלוסיות מיוחדות ועוד.

עיריית **חיפה** מסרה לצוות הביקורת בינואר 2024 כי כשנודע לה על הגעת מפונים לעיר היא הקימה צוותים של נציגים ממנהל הרווחה והשירותים החברתיים, ממנהל החינוך ומהשפ"ח. צוותים אלו רשמו את המפונים במלונות ואת הצרכים שלהם.

עיריית **ירושלים** דיווחה בינואר 2024 כי נציגי העירייה שהו בקביעות במלונות בתקופה הראשונה לצורך ריכוז בעיות וצרכים שעלו מהשטח. בכל מלון נפתח מרכז חלוקה למפונים שנתמך על ידי גורם מהחברה האזרחית וסיפק צרכים בסיסיים כגון תחליפי חלב לתינוקות וחומרי כביסה.

עיריית **נוף הגליל** דיווחה בינואר 2024 כי כאשר נודע לראש העירייה על הגעת המפונים הוא החליט למנות פרויקטור מטעם העירייה בכל אחד משני המלונות הקולטים. הפרויקטור ערך רישום, שהתעדכן באופן קבוע, של מספר הנקלטים, גיליהם ותחלופת המפונים. את הנתונים הוא קיבל הן משיחות עם האחראי על המפונים מכל יישוב מפונה שהגיע למלון עם קבוצות המפונים והן ממשרד הקבלה במלון. מזכיר קיבוץ **שניר** ומנהלת התרבות היו במלון וסיפקו מידע לגבי המפונים מהקיבוץ. הפרויקטור הצטרף לקבוצות ווטסאפ של המפונים, ודרכה קיבל מידע ופניות לסיוע.

עיריית **נתניה** דיווחה ביוני 2024 כי בסמוך לפרוץ המלחמה היא הקימה כמה מערכים לוגיסטיים לתפעול אירוע החירום: מרכז פניות לבקשות שהתקבלו ממפונים למתן סיוע חומרי ורגשי ובקשות להתנדב ולמתנדבים; מרכז מתנדבים - לניהול מיטבי של אלפי המתנדבים שפנו בבקשה לסייע במגוון תחומים ואופנים; מרכז לוגיסטי עירוני (מרלו"ג) שהוקם לצורך ריכוז וחלוקה של סיוע חומרי לפניות שהתקבלו. "כל המערכים הלוגיסטיים הוקמו והוטמעו תוך ימים בודדים ובאמצעים כלים דיגיטליים מתאימים המאפשרים שליטה, מעקב ובקרה לאורך התקופה. המערכים תופעלו מתוך מרכז שליטה ובקרה ייעודי שהוקם והם פעלו בעצימות גבוהה ועם כ"א מתוגבר". על פי דיווחי עיריית **נתניה**, מתכללי המלונות היו אחראים על רווחתם ואספקת צורכיהם הבסיסיים של המפונים, החל במציאת קורת גג בטוחה ומזון, דרך צורכי חינוך ותעסוקה, וכלה בדאגה לבריאות הנפש ולצורכי הקהילה: "המתכללים נדרשו לתמרן בין גורמים רבים, להתמודד עם פערים בין אוכלוסיות שונות המתארחות באותו מלון, לתכלל צרכים, מענים ואילוצים בתנאים דינמיים בדרגת עמימות גבוהה, ולתת פתרונות בהתאם לצרכים שעולים".

החברה למתנ"סים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי חלק מהמענים שציננה עיריית **נתניה** יושמו בשותפות מלאה עם החברה למתנ"סים ורשות המרכזים הקהילתיים הפועלות בעיר.

המועצה המקומית **זיכרון יעקב** מסרה כי מייד כשנודע לה על הגעת מפונים ומתפנים עצמאית היא ניהלה רישום של משפחות המתגוררות במועצה שהביעו נכונות לקלוט מפונים ורישום של המפונים שנקלטו ביישוב אצל משפחות. עוד מסרה המועצה כי היא ערכה מיפוי ראשוני של המפונים במלונות באמצעות מתנדבים של המתנ"ס, שאינו שייך לחברה למתנ"סים. הוקצו שני מתנדבים לליווי עשר משפחות, ולאחר מכן פעלו במלונות גם צוותים ממחלקות הרווחה והחינוך. עוד ציינה המועצה כי רכיזה לטובת המפונים ציוד בסיסי כמו ביגוד, שמיכות, ציוד ביתי וצעצועים, ומוצרי חשמל וריהוט.

המועצה האזורית **חוף הכרמל** מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי בימים הראשונים של המלחמה עיקר עיסוקה היה איתור המפונים ובירור מאילו יישובים הם הגיעו. עוד מסרה המועצה כי הוקמו קבוצות מתנדבים באגף השירות של המועצה. כל יישוב קולט מינה רכז אירוח שעבד מול אגף יישובים במועצה, וכך אותרו המתפנים העצמאית. לאחר כשבוע הוקם מטה אזרחי שתכלל את העבודה מול המפונים בכל התחומים - תרבות, חינוך, פעילויות נוער והפגה וכו'.

המועצה האזורית **מטה יהודה** דיווחה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי פעלה על דעת עצמה והחליטה למלא את הצרכים עוד לפני שידעה מה יהיו ההסדרים העתידיים. התשומות הגדולות ביותר היו בכוח אדם, וההחלטה הייתה לאשר כל דרישה ובקשה של אוכלוסיות מפונות. שמונה מלונות שימשו מתקני קליטה, ההתייחסות אליהם הייתה כ"מיני יישובים", והמועצה הקצתה לכל מלון "מנהל מתקן" מטעמה. עובד מועצה ריכז את המענה למפונים שהתארחו בצימרים או בדירות פרטיות. לעיתים נוצרו בשטח מעין מאבקי שליטה על ניהול האירוע בין הגורמים השונים. הערכות מצב בשיתוף פקע"ר ונציגי תושבים התקיימו בכל מלון בתדירות משתנות בהתאם לתקופה, משלוש פעמים ביום בתחילת התקופה ועד פעם ביומיים נכון לתום מועד הביקורת בפברואר 2024. במפגשים אלה עלו צרכים מהמפונים, ואלו הועברו לטיפול המועצה. בתחילה נדרשה דאגה לפרטים קטנים ואישיים מאוד כגון רכישת תמרוקים, מזון וחיתולים, ובהמשך הגיעו להבנה שיש לתת לפרט ולקהילה להתנהל יותר עצמאית.

המועצה האזורית **עמק הירדן** הקימה חמ"ל לטובת המפונים, ומינתה לכל יישוב קולט בתחומה אחראי שתפקידו למפות את המקומות הפנויים שנותרו וליצור רשימה של מפונים שכבר נקלטו.

המועצה האזורית **עמק הירדן** מסרה בתשובתה למשרד מבקר מדינה בפברואר 2025 כי היא קלטה מפונים בתנאי לחץ ואי-ודאות בשיעור גבוה פי כמה ממה שנדרשה להיערך לקראתו. חלק ניכר מהמענה של המועצה למפונים ניתן ללא סיוע ממלכתי ומתוך התבססות על מערך מתנדבים ועל תרומות שהמועצה השיגה בכוחות עצמה.

מפרוטוקול ישיבת המועצה האזורית **תמר** מאוקטובר 2023 עולה כי ב-8.10.23 החלו להגיע ראשוני המפונים מקיבוץ **בארי**. המועצה עסקה בשתי סוגיות עיקריות: מתן טיפול רגשי למפונים ומילוי צרכים פיזיים, שכלל איסוף, מיון וחלוקה של ציוד הכרחי שנתרם או נרכש באמצעות תרומות כספיות. מהרגע הראשון הפעילה המועצה מוקד פניות ייעודי למפונים. כל מחסני המועצה נפתחו לטובת אחסון וחלוקה של ציוד למפונים. בשבועיים הראשונים נתנו כלל עובדי המועצה מענה שוטף למפונים בתחומים השונים, כמו הסעות ושינוע של ציוד רפואי, קבלת תרומות, סידורן וחלוקתן במלונות על פי צרכי המפונים, מענה במסגרות החינוך הבלתי פורמלי, הקמת מוקד מתנדבים וניהולו, דאגה לסיוע נפשי ורפואי ועוד. המועצה

פתחה בכל המלוונות עמדות לטובת איסוף וזיהוי של צורכי מפונים שעלו מהשטח. בכל מלון נמצאו שלושה נציגים: נציג הרשות המפונה, נציג המועצה האזורית **תמר** ונציג פקע"ר. נוסף עליהם, נתן צוות הרווחה של המועצה סיוע ותמיכה נפשית, הן בשיחות פרטניות הן בהכוונת גורמים מטפלים על פי צורכי המפונים. המועצה הפעילה בעצמה לא מעט מפעילויות ההפגה, אשר כללו את מתחם "תמר בלב", פעילויות לאזרחים ותיקים, סיורים במרחב ועוד. המועצה גם נתנה מענה חינוכי בלתי פורמלי. בהמשך, כאשר חזרו עובדי המועצה לתפקידם, היא גייסה רכזים בשכר שנתנו סיוע לוגיסטי, סייעו בקבלת תרומות, סייעו בתכנון ובתיאום של פעולות הפגה, נתנו מידע רלוונטי (לדוגמה, מועד הגעת משרדי ממשלה לאזור, שירותי דואר וכיו"ב) וסיפקו צרכים שעלו מהשטח (למשל תיאום הסעות לבדיקות).

החברה למתנ"סים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ב-15.10.23 היא הקימה מרכז קהילתי זמני במועצה האזורית **תמר** מתוך הצורך הדחוף לספק שירותים חיוניים לאלפי המפונים ששוכנו במלוונות ים המלח. בתקופת פעילותו סיפק המרכז הקהילתי הזמני שירותים לכ-16,000 מפונים ממקורות שגייסה החברה, ולאחר פרק זמן אף שימש כזרוע ביצוע ממשלתית. עוד הוסיפה כי מודל הרשת הקהילתית של החברה למתנ"סים בא לידי ביטוי לכל אורך תקופת הפינוי: מרכזים קהילתיים ברשויות שונות שיתפו פעולה במודל של רשות נקלטת מול רשות קולטת, העבירו מידע, תגברו כוח אדם, ונתנו תמיכה וליווי אישיים לתושבים המפונים. לא מדובר רק במנגנון לוגיסטי, אלא במודל עבודה מבוסס אנשים - "קהילה למען קהילה".

במלחמת חרבות ברזל הייתה התגייסות רחבה של אזרחי המדינה לסייע למפונים מדרום ומצפון אשר שהו במלוונות ברחבי הארץ (ראו להלן בתת-פרק על "מערך ההתנדבות הרשותי שהופעל בשעת חירום").

מהאמור עולה כי בימי הפינוי הראשונים מצאו את עצמן כלל הרשויות הקולטות מתמודדות לבדן עם אתגר קליטת המפונים, ללא יד מכוונת וגורם ממשלתי מתכלל. כתוצאה מכך כל רשות מקומית פעלה באופן שונה, בהתאם ליכולותיה הארגוניות והתקציביות ועל פי הבנתה את המצב כמתואר בקובץ דוחות זה בפרק "מתן שירותים למפונים - סיוע בצרכים בסיסיים ומיידיים". לחלל הריק שנוצר נכנסו ארגוני החברה האזרחית ואלפי מתנדבים שסיפקו את הסיוע הבסיסי למפונים בימי הפינוי הראשונים. משרד מבקר המדינה מציין לשבח את הירתמות הרשויות המקומיות, את החברה למתנ"סים, ואת התגייסות המתנדבים והמגזר השלישי. עם זאת, בהיעדר גורמי ממשלה, ובהינתן שלרשויות המקומיות לא היה מידע מסודר על הגעת המפונים, מצבם ופרטיהם, עולה חשש כבד כי חלק מהמפונים, שרבים מהם היו במצב טראומטי ופגיע, לא קיבלו מענה הולם לצורכיהם.

החברה למתנ"סים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מהרגעים הראשונים של פינוי תושבים במלחמת חרבות ברזל היא הייתה בקשר ישיר עם הרשויות המקומיות - הן המפונות הן הקולטות - ושימשה גורם בתהליך הפינוי והשיקום הקהילתי, דרך המרכזים הקהילתיים בשטח. היא סיפקה מענה מקיף בתחומי החינוך, הרווחה, התעסוקה, התמיכה הרגשית, התרבות והחוסן הקהילתי. עוד הוסיפה כי היא פועלת בממשקים הדוקים עם מגוון רחב של שותפים - רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, ארגונים פילנתרופיים, החברה האזרחית והמגזר העסקי - ולכן יכולה לשמש כתובת אחידה ומסודרת לניהול המענים למפונים, במקום הפיזור הבירוקרטי והעומס שנוצרו בשל היעדר גורם מתכלל מרכזי.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי המלחמה הממושכת, שהחלה במתקפת הפתע בשבעה באוקטובר, הביאה את אזרחי מדינת ישראל להתמודדות עם אתגרים יוצאי דופן בעצימותם ועם השלכות מרחיקות לכת. בהתמודדות מורכבת זו הרשויות המקומיות משמשות עוגן יציב של ודאות בתקופה של אי-ודאות ממושכת. השלטון המקומי הוכיח שוב, באופן התמודדותו עם האתגרים הרבים והממושכים, את חשיבותו בחיי תושבי מדינת ישראל ביכולתו לייצר פתרונות ולתת מענים שונים, מגוונים ומותאמים לצורכי התושבים בעת שגרה, וביתר שאת בשעת חירום. כדי לקלוט מעל 100,000 איש שחוו טבח בחבל התקומה ופנו באישון ליל למלונות ותושבים שפנו במהירות מהצפון, נדרשו מענים מידיים בתחומי החינוך והרווחה, ההפגה, הרכש, בריאות הגוף והנפש, התמיכה במשפחות, בני הנוער, הילדים ועוד; כל זאת באתגר הביטחון המשתנים תכופות בהתאם לאיומים מכלל החזיתות; בניחול מורכב של ההון האנושי של עובדי השלטון המקומי ובמחסור בכוח אדם בשל גיוס מילואים נרחב; בפגיעה בתשתיות ובמבני ציבור, שחיבו את ניהול המערכות העירוניות מרחוק, ועם השלכות כלכליות כבדות על הרשויות המקומיות. למן השעות הראשונות העמידו הרשויות הקולטות ברחבי הארץ לרשות המשפחות המפונות מערך קליטה הוליסטי שסיפק להן את כל צורכיהן. מרבית עובדי הרשות המקומית עסקו בטיפול, בליווי, בסיוע ובשירות של התושבים המפונים, ואליהם גויסו צוותים שלמים, בעיקר בתחומי הרווחה. בימים הראשונים נכנסו לאירוע מעל 20 רשויות ברחבי הארץ, על כל המורכבות והדחיפות, הבלבול, ההמולה ובעיקר חוסר התיאום מול שלל הגורמים, שבפועל הותירו את הרשויות המקומיות לתכלל ולנהל את המערך לגמרי לבד, כמעט ללא נוכחות של גורמי ממשלה בשטח, ללא כוח אדם, ללא מידע מנוהל ומאוחד, ללא הנחיות וללא עדכון וסנכרון בין כלל הגורמים הרלוונטיים.

בנסיבות אלו היה מצופה כי משרדי הפנים, החינוך, הרווחה, הבריאות, רח"ל, שאחראית על תכנון והגדרה של ההיערכות והמענה הנדרשים של משרדי ממשלה בעורף במצבי חירום, ופקע"ר, המשמש סמכות עליונה לפיקוד ושליטה בשגרת החירום בעורף בשעת חירום שמכוח החלטת הממשלה 950 אמור היה לסייע לרח"ל לרבות באמצעות הקצאת כוח אדם, לנהל את קליטת המפונים במתקן ולתאם את השירותים הנדרשים להם לאורך שהייתם בו, יעניקו סיוע לרשויות הקולטות אשר אמורות לתפעל בפועל את קליטת המפונים על כל היבטיה, וכי פעילותם מול הרשות המקומית תהיה מתואמת על ידי גורם מרכזי אחד.

רח"ל מסרה בתשובתה כי החלטת הממשלה "מלון אורחים" עודכנה והייתה בשלה לאישור בשנת העבודה 2022. עקב סירובו של משרד האוצר לאשר את ההחלטה המעודכנת נוצר מצב שבו תוך כדי לחימה עלה הצורך לגבש מדיניות ותקציב מוסכמים. החלטת הממשלה המעודכנת כללה, בין השאר, תוכנית לשיפוי הרשויות והכנת סלי קליטה מעודכנים, וכן שיפוי של מוסדות מטופלי בריאות ורווחה. עוד היא הוסיפה כי הגורם האמון על הנחיית הרשויות המקומיות להיערך לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה, וכן לקבוע נהלים, הוא משרד הפנים באמצעות רשות פס"ח. על כן הוא הגורם אשר אמון על הגדרת סל הקליטה של הרשות, כפי שמופיע בהחלטת הממשלה "מלון אורחים".

צה"ל מסר בתשובתו כי האחריות על קליטת מפונים היא של רח"ל, משרד הפנים, משרדי ממשלה ורשויות מקומיות. המענה שניתן ביעדי הקליטה תואם בין פקע"ר למשרד הפנים טרם המלחמה ואינו מצוי באחריות פקע"ר. עוד הוסיף צה"ל כי אין ביכולתו להעניק תמיכה כלכלית או כלים. אלה נתונים בידי משרדי הממשלה. עם זאת, הוא פעל כגוף מסייע למרחב האזרחי ובפרט לרשויות המקומיות במסגרת

הגישה המרחיבה, וביצע פעולות רבות ומגוונות, ובהן סיוע בקליטת מפונים. עוד טרם קבלת החלטת הממשלה בנושא פינוי האוכלוסייה פקד מפקד פקע"ר ביום 10.10.23 על הקמת מרכז שליטה (להלן - משל"ט) פיקודי (משל"ט ינאי) אשר ישקף את תמונת המצב של המפונים והמתפנים, ובהמשך יסייע לרח"ל על פי הצורך לעמוד במשימתה לפי החלטות הממשלה העוסקות בנושא הפינוי. משל"ט ינאי פעל מול משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים; תיאם תוכנית עבודה יומית של הגופים במלונות ופרסם את התוכנית בכל יום למפונים במלונות; סייע ותגבר בתי ספר במורות חיילות; והקצה חיילים למשימות סיור ולהגברת תחושת הביטחון במלונות. נוסף על כך, החל בנובמבר 2023 ובמשך כל תקופת פעילות המשל"ט (עד מאי 2024) הופעל מיזם "קריית ממשלה", שעיקרו ריכוז המענה לאזרחים המפונים מטעם גופים ממשלתיים שונים, הכולל נציגות של אותם גופים באופן מרוכז ומשולב במלונות למתן מענה יעיל וממוקד ובהתאם לביקוש ולצורך שעלו מהשטח, הן ברמה הארצית הן ברמה האזורית והמקומית.

משרד הפנים מסר בתשובתו בנוגע למתן סיוע תקציבי לרשויות המקומיות כי הוא פעל וסייע לרשויות הקולטות בתקציבים משמעותיים בהתאם להחלטות הממשלה, ובכלל זה מתן תקציב מיוחד לרשויות הקולטות כדי שיוכלו לעמוד באתגרים שנוצרו. במסגרת זו התקבלו החלטות ממשלה לגבי מתן סיוע לרשויות המקומיות, הן סיוע כללי לכלל הרשויות המקומיות לצורך התמודדות עם מצב החירום, הן סיוע לרשויות הקולטות והן סיוע לרשויות המפונות. דווקא מתוך רצון להקל על הרשויות, ובשונה מתקציב שהעבירו משרדים ייעודיים, ניתן תקציב לא צבוע למטרה זו או אחרת, אלא תקציב שוטף שכל רשות הייתה יכולה לקבוע, על פי מאפייניה והאתגרים שעמדו בפניה, איזה שימוש ייעשה בו כמתואר בהרחבה בדוח זה בפרק "סיוע כלכלי לרשויות המפונות והקולטות במלחמת חרבות ברזל".

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2025 כי ניתן היה לקדם את התוכנית ללא הצבעה מראש על מקורות תקציביים כפי שדורש החוק, ואילו הופעלה התוכנית - היינו נדרשים לסוגיה התקציבית כפי שנעשה במלחמת חרבות ברזל.

ממשקים בין הרשות הקולטת ובין משרדי ממשלה וגופי ביטחון והצלה

בשעת חירום הרשות נדרשת לפעול בסביבת חירום מורכבת, ולכן עליה להכיר את הגופים שמולם היא נדרשת לעבוד בשעת חירום ואת הממשק הרלוונטי עם כל אחד מהם. הרשות אמורה לתאם את מתן השירותים לאוכלוסייה עם גורמים חיצוניים, כגון קופות חולים, מועצות דתיות ומשרדי ממשלה. תיק אב להיערכות לחירום¹⁴ מציין את המענה המבצעי כאחת מחמש המטרות העיקריות בתפיסת ההפעלה הרשותית בשעת חירום. משמעותו של המענה המבצעי היא לעבוד בשיתוף פעולה עם כוחות הסיוע: צה"ל - פקע"ר, משטרת ישראל וכוחות ההצלה והחירום; ועם משרדי ממשלה ורשויות ייעודיות אחרות, ולסייע להם ככל הנדרש. הרשות המקומית אמורה לתת מענה בנושאים שבתחום אחריותה, כגון הקמת מרכז משפחות, מתקני קליטה, לשכות מידע וצוותי התערבות.

¹⁴ משרד הפנים, פקע"ר ורח"ל, "תיק אב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום" (2021) (להלן - תיק אב או תיק אב להיערכות לחירום).

ממשקים בין הרשויות המקומיות הקולטות שנבדקו ובין גופי ביטחון והצלה

בתרשים שלהלן פירוט הממשקים בין הרשויות המקומיות שנבדקו ובין גופי ביטחון והצלה:

תרשים 4: ממשקים בין הרשות המקומית הקולטת ובין גופי ביטחון והצלה

שם הרשות	פקע"ר	משטרת ישראל	כבאות והצלה	מד"א
אילת	חלק מהחמ"ל העירוני	חלק מהחמ"ל העירוני	חלק מהחמ"ל העירוני	חלק מהחמ"ל העירוני
הרצלייה	נוכחות במלונות		לא התקבל מידע	לא התקבל מידע
חיפה			השתתפו בהערכת מצב יומית של מטה החירום העירוני	השתתפו בהערכת מצב יומית של מטה החירום העירוני
טבריה	(כבר בימים הראשונים)			
ירושלים	השתתפו בהערכת מצב יומית של מטה החירום	השתתפו בהערכת מצב יומית של מטה החירום	השתתפו בהערכת מצב יומית של מטה החירום	השתתפו בהערכת מצב יומית של מטה החירום
נתניה	באמצעות היקל"ר			
נוף הגליל				
רמת גן				במילת הצורך
תל אביב-יפו				לא התקבל מידע
זיכרון יעקב				
המועצה האזורית מטה יהודה	חלק מהחמ"ל העירוני	חלק מהחמ"ל העירוני	חלק מהחמ"ל העירוני	חלק מהחמ"ל העירוני
המועצה האזורית עמק הירדן				
המועצה האזורית חוף הכרמל				
המועצה האזורית תמר				חלק מהחמ"ל

קשר מלא קשר חלקי קשר לא רציף לא התקיים קשר

* **קשר מלא** - נוכחות נציגים בכל המלונות החל בימי הפינוי הראשונים/שותפות בחמ"ל היישובי; **קשר חלקי** - נוכחות נציגים בחלק מהמלונות/קשר קבוע מרחוק עם הרשות המקומית הקולטת; **קשר לא רציף** - ביקורים מזדמנים במלונות, פניות אקראיות לרשות הקולטת.

נמצא כי בעיריות אילת, הרצליה, חיפה, טבריה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו, במועצה המקומית זיכרון יעקב ובמועצות האזוריות מטה יהודה, עמק הירדן ותמר נוצר קשר מלא עם פקע"ר באמצעות יחידת הקישור לרשות (להלן - יקל"ר)¹⁵, שהייתה חלק מהחמ"ל. המועצה האזורית חוף הכרמל דיווחה כי לא היה לה קשר עם פקע"ר. מהנתונים עולה כי בכמחצית מהממשקים האפשריים¹⁶ לא היה לרשויות הקולטות תיאום מלא עם גורמי החילוץ וההצלה, שהיו חלק מהחמ"ל העירוני.

רשות הכבאות וההצלה לישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2025 כי היא ערכה סיורים תכופים במוקדי המפונים כדי להבטיח את עמידתם בדרישות ההגנה מאש ולשמור על שלומם של המפונים ועל בטיחות אש במוקדי הקליטה. עוד הוסיפה כי היא הייתה בקשר שוטף עם הרשויות המקומיות במהלך מצב החירום כדי להבטיח מענה אופטימלי ושיתוף פעולה מלא באירועי כבאות והצלה בתחומי הרשויות המקומיות מתוך שיתוף פעולה עם גורמי חירום אחרים, כגון משטרת ישראל ומד"א. רשות הכבאות וההצלה ציינה כי היא לא השתתפה בחמ"ל העירוני, אך שמרה על קשר רציף עם הרשויות המקומיות, תוך שיתוף מידע על המפונים ודרישות בטיחות אש עם גורמי חירום אחרים.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי הטיפול באוכלוסייה במסגרת מלחמת חרבות ברזל הוא של צה"ל אל מול רח"ל, הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה הרלוונטיים. משטרת ישראל בעניין זה היא גוף מסייע בהיבטי סדר ציבורי, מתן שירותי משטרה וטיפול בתופעות פשיעה או עבירות פליליות. בנושא תיק החירום נדרשת שילוביות בין הארגונים תחת הגוף המתכלל של האירוע. עניין זה מתקיים בשגרה, בחירום ובשגרת חירום ברמה הארצית וברמה המקומית. כל גוף נדרש לפעול בהתאם לתחומי האחריות שהוגדרו לו ובהתאם ליתרון היחסי שקיים אצלו.

צה"ל מסר בתשובתו כי במהלך מלחמת חרבות ברזל נוהלה השליטה בנושא המפונים והמתפנים על ידי משל"ט המלוונות המחוזי של פקע"ר. בכלל הרשויות, ובפרט במועצה האזורית חוף הכרמל, הייתה מעורבות מלאה של מפקד היקל"ר. כמו כן הייתה נוכחות של מפקדי מחלקות מגדודי הנפה לתמיכה ברציפות התפקודית.

משימות פקע"ר התמקדו בסיוע לרשויות הקולטות, גם בסידורי אבטחה הדרושים לשעת החירום - נוכחות במלונות ותגבור שמירה במוסדות חינוך באמצעות חיילים, וכן העברת הנחיות התגוננות. כמו כן, נרשמה השתתפות של נציגי פקע"ר והיקל"ר בשיבות הערכות מצב של הרשויות באופן שוטף. להלן דוגמאות:

עיריית חיפה מסרה במאי 2024 כי פקע"ר היה בקשר עם הרשות מפרוץ המלחמה והיה נוכח במרכז ניהול המשברים של הרשות. הוא סייע במתן מענה לקשיים שעלו במלון ספציפי. עוד הוסיפה העירייה כי פקע"ר היו נוכחים במלונות.

¹⁵ תפקיד היקל"ר לקשר בין צורכי הרשות לצורכי פקע"ר והפיקוד המרחבי ולהפך, לסייע לרשות המקומית בהיערכות למצבי חירום בעת שגרה, ולסייע בביצוע המשימות בשעת חירום.

¹⁶ כעולה מהלוח, מבין 42 הממשקים האפשריים בין הרשויות הקולטות לגופי ההצלה והחירום - משטרת ישראל, כבאות והצלה ומד"א - ב-22 מקרים דיווחו הרשויות הקולטות כי היה קשר מלא.

מעיריית **טבריה** דווח בינואר 2024 כי בימים הראשונים סייעו לעירייה היקל"ר וגדוד מילואים של פקע"ר. עוד היא דיווחה כי כלל גופי הביטחון וההצלה נכחו בכל מלון שאליו נדרשו להגיע ולתת מענה בהתאם לצורך. פקע"ר פעל בשיתוף פעולה מלא עם העירייה ונתן מענים רחבים למפונים, לרבות מערך אבטחה. פקע"ר סייע גם בתחומים נוספים, כגון תמיכה במנהיגות קהילתית ואספקת ציוד.

על פי דיווח העירייה בינואר 2024, **בירושלים** עסקה היקל"ר, שהייתה חלק מהחמ"ל העירוני, בהיבטים של חילוץ, אבטחה והדרכות ליחידות סיוע עצמאי ראשוני (סע"ר) בהתגוננות מפני ירי תלול מסלול, ופחות במאמץ לקליטת מפונים. העירייה קיימה שיח עם יחידת הקישור כדי להגביר את הסיוע במאמץ האזרחי על פני הפניית המשאבים לתחום הביטחוני, אשר נדרש פחות בעיר.

עיריית **נוף הגליל** דיווחה במאי 2024 שהקשר של נציגי העירייה עם פקע"ר היה קשר מלא שכלל נוכחות נציגיו בכל המלונות החל בימי הפינוי הראשונים ושותפות בחמ"ל היישובי.

עיריית **נתניה** ציינה לחיוב ביוני 2024 את פקע"ר, שבאמצעות היקל"ר נכח בהערכות מצב יומיות והיה לעוזר רב. עוד מסרה העירייה כי היא התבקשה להעביר לו מדי יום נתונים מספריים והערכות מצב.

עיריית **רמת גן** מסרה ביוני 2024 כי נמצאה בקשר שוטף ויום-יומי עם פקע"ר בענייני מיגון, חללים, אבטחת מתקני קליטה ועוד; וכי התקיימו מפגשי שולחן עגול כמעט מדי יום עם גורמים ממשטרת ישראל וכבאות והצלה - לעדכוני, תמונת מצב וקבלת החלטות.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה ביוני 2024 כי מפרוץ המלחמה קיימה קשר רציף עם גופי הביטחון וההצלה, כולל השתתפות נציגי פקע"ר, משטרת ישראל וכבאות והצלה בחמ"ל העירוני, ובהתאם למצב, "בכל שינוי בתרחיש או בהתאם לאירועים נעשה שיח רציף להתאמת המענה הרצוי".

המועצה המקומית **זיכרון יעקב** מסרה ביוני 2024 כי הייתה בקשר הדוק עם גורמי הביטחון במשך כל השנה, והיא אף מקיימת תרגילים הדדיים עימם. עוד ציינה המועצה כי לפקע"ר ולמשטרה נציגות קבועה בשולחן החמ"ל באמצעות היקל"ר.

במפגשי צוותי משרד מבקר המדינה עם מפונים ב-22 מלונות דווח על שהות חיילים או נציגים מפקע"ר בעשרה מלונות מתוכם, אשר בעיקר הקנו תחושת ביטחון למפונים.

החלטות ממשלה¹⁷, שהתקבלו בדיעבד לאחר הפינוי בפועל, קבעו כי הפעלה וניהול של קליטת המפונים ושהייתם במתקני הקליטה ייעשו על ידי רח"ל ובאחריותה, לרבות באמצעות הקצאת כוח האדם על ידי הצבא לצורך ניהול קליטת המפונים במתקן ותיאום השירותים הנדרשים להם לאורך שהייתם בו. החל מפרוץ המלחמה קיים מבקר המדינה סיורים באזורים שונים בארץ, בייחוד ביישובים בצפון הארץ

17 החלטת הממשלה 950; [החלטת הממשלה 975](#).

ובדרומה ומהם עלה כי הקליטה בפועל נוהלה בעיקר על ידי הרשויות המקומיות, בעוד שתפקידו של פקע"ר היה מצומצם והוא עסק בעיקר בהיבטי הביטחון¹⁸.

צה"ל מסר בתשובתו כי פעל כגוף מסייע למרחב האזרחי, ובפרט לרשויות המקומיות, במסגרת הגישה המרחיבה וביצע פעולות רבות ומגוונות כדי לסייע לקהילות בשעתן הקשה, לשפר את איכות החיים של המפונים ולאפשר להם לקיים שגרת חיים. ב-7.10.23 עם הגעת המפונים למלונות הם פגשו את נציגי פקע"ר שהתייצבו לסייע לקהילות שנקלטו במלונות; ב-9.10.23 שלח פקע"ר חוליות שליטה לכל המלונות כדי לגבש את תמונת המצב ולבחון כיצד אפשר לסייע לרשויות ולאוכלוסיות במלונות; ב-10.10.23 פקד מפקד פקע"ר על הקמת משל"ט ינאי כגוף פיקודי מסייע לגיבוש תמונת מצב והכוונת מאמצי הסיוע לרשויות; ב-11.10.23 לאחר אישור תוכניות החל משל"ט ינאי לעבוד. בהמשך, עם החלטת הממשלה מ-12.10.23, פעל משל"ט ינאי לסייע לרח"ל, שקיבלה את משימת הניהול והקליטה של המפונים ושהייתם במתקני הקליטה. יותר מ-1,000 אנשי מילואים פעלו בסיוע במלונות. היקף הסיוע היה רחב. עוד מסר צה"ל כי הוא היה בקשר מלא, שוטף ויום-יומי עם הרשויות, היה נוכח במלונות, בהערכות מצב ובשולחנות העגולים. יודגש כי צה"ל ופקע"ר לא קיבלו בקשת סיוע רשמית מרח"ל, והיא גם לא הגדירה תחומי אחריות נדרשים לסיוע מצה"ל או פקע"ר.

רח"ל מסרה בתשובתה כי התקבלה החלטת ממשלה בנושא. בנוסף היא גיבשה מסמך מדיניות למתן מענה למפונים ובחודשים אוקטובר ונובמבר 2023 נערכו שני מפגשים עם משרדי הממשלה, משל"ט ינאי וגורמים נוספים לצורך תדרוך ותאום המענה המלא הנדרש למפונים.

הפערים בין תגובות רח"ל וצה"ל מחדדים את הצורך בהגדרת פעילות פקע"ר בבתי המלון, בדרך שתיתן מענה למפונים.

הרשות המקומית נדרשת לפעול בסביבה מבצעית מורכבת בשעת חירום ולשתף פעולה באופן הדוק עם גורמי ביטחון והצלה כדי להעביר לראש הרשות את תמונת המצב ואת דרישות גורמי הביטחון; להציג את נתוני האוכלוסייה הרלוונטיים ואת צורכי האוכלוסייה האזרחית לצורך מתן המענה הנדרש; לסייע במידת האפשר לגורמים אלה בכוחות ובאמצעים ולהפעיל צוותי חירום מהרשות למענים שונים.

מהאמור עולה כי התפקיד של כוח האדם שהוקצה על ידי הצבא לצורך ניהול קליטת המפונים במתקני הקליטה לא היה ברור דיו ונראה כי מעורבותם בהליך קליטת המפונים או בתיאום השירותים לא היה מיטבי. פקע"ר התמקד בפינוי אוכלוסייה, מיגון ובהנחיית הרשויות המקומיות.

על פקע"ר למלא את תפקידו לסייע לעורף האזרחי ולתמוך במאמץ ההיקפי תוך קיום שגרת חירום.

מומלץ לרשויות המקומיות לעגן שגרת עבודה מול גופי החילוץ וההצלה כדי להבטיח תיאום מלא מול נציגיה בשעת חירום.

¹⁸ להרחבה בנושא ראו גם בדוח מיוחד, מבקר המדינה: "הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל", ספטמבר 2025, עמ' 63.

ממשקים בין הרשויות המקומיות הקולטות שנבדקו ובין משרדי ממשלה וגורמי ממשל אחרים

הממשק בין הרשויות הקולטות ובין רשויות השלטון המרכזי היה רופף עם פרוץ המלחמה והתייצב בהדרגה. מכתב מנובמבר 2023 שהפנה יו"ר מרכז השלטון המקומי לראש הממשלה מתאר בכלליות את המצב בתחילת האירוע ונדרש לשלטון המקומי אל מול המרכזי: "למין השעות הראשונות [של הקליטה] העמידו הרשויות הקולטות ברחבי הארץ לרשות המשפחות, מערך קליטה שלם שסיפק להן את כל צרכיהן מ-א' ועד ת'. כאשר מרבית מעובדי הרשות המקומית עסק בטיפול, ליווי, סיוע ושירות של התושבים הנקלטים ואליהם גויסו עוד צוותים שלמים בעיקר בתחומי רווחה. בימים הראשונים נכנסו לאירוע מעל 20 רשויות ברחבי הארץ על כל המורכבות והדחופות, הבלבול ההמולה ובעיקר חוסר התאום מול שלל הגורמים האמונים והלא אמונים שלא לקחו אחריות והשאירו בשטח את הרשויות לתכלל ולנהל את המערך לגמרי לבד, ללא נוכחות של גורמי מדינה בשטח, ללא ידיים עובדות, ללא הוראות מפורשות וללא הערכות מצב". בישיבה שנערכה בוועדת הכלכלה של הכנסת ב-31.10.23 עלה הקושי של היעדר גורם אחראי במלונות שיהיה בעל סמכות לאגם ולתכלל את פעילות משרדי הממשלה: "חייבים מנהל מלון שמסנכרן בין כל משרדי הממשלה... אם לא נעשה את זה, הבלגן יישאר שם"; "אין מישהו שמנהל את האירוע הזה".

דיווחי הרשויות: בשתי ישיבות מיום 7.11.23, בחלוף חודש מפרוץ המלחמה, שקיימו נציגי מטה מרכז השלטון המקומי - האחת עם נציגי עיריית הרצלייה והשנייה עם נציגי עיריית נתניה - אשר נסבו על ההתארגנות והפעילות המקומית שנעשו ונעשות בתחום החירום, הבהירו נציגי העיריות את תחושתיהם הקשות בשל "התנהלות איטית ולא אפקטיבית של משרדי הממשלה, ובייחוד בתחילת המלחמה". כמו כן, הם הדגישו שהעיריות העמידו לטובת הסיוע למפונים תקציבים וכוח אדם מתוך רצון לסייע במאמץ ובחוסן הלאומי, והן טרם שופו על כך נכון לאותו המועד. נוסף על כך, נגרמה להן ירידה ניכרת בהכנסות שהן לא פוצו בגינה. עוד ציינו נציגי עיריית הרצלייה כי יש צורך לתת אחריות, סמכות וגיבוי לרשויות המקומיות בפעילות הנדרשת במלחמה לטובת האזרחים, ובמימון ממשלתי מלא. בלוח להלן פירוט הממשקים בין הרשויות המקומיות שנבדקו ובין משרדי ממשלה וגורמי ממשל אחרים:

לוח 6: הממשקים בין הרשות המקומית הקולטת ובין משרדי ממשלה וגורמי ממשל אחרים

שם הרשות	פירוט משרדי הממשלה שאיתם היו לרשות ממשקים	גורמי ממשל אחרים	פירוט הגורמים האחרים שאיתם היו לרשות ממשקים
אילת	משרד החינוך (מפקחות מחוזיות), משרד הרווחה, משרד הבריאות (באמצעות בתי החולים יוספטל ושלוותה)	ביטחון לאומי קהילתי	החברה למתנ"סים
הרצלייה	משרד הרווחה, משרד החינוך, משרד הפנים, משרד ראש הממשלה	נציגי מערכת הבריאות ובריאות הנפש	
חיפה	משרד הפנים, משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד הרווחה		איגוד מנהלי מחלקות החינוך

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות

שם הרשות	פירוט משרדי הממשלה שאיתם היו לרשות ממשקים	גורמי ממשל אחרים	פירוט הגורמים האחרים שאיתם היו לרשות ממשקים
טבריה	משרד ראש הממשלה, משרד הפנים, משרד הבריאות, משרד התיירות, משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד התרבות והספורט, משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי		ארגוני מתנדבים
ירושלים	משרד הבריאות (הפסיכיאטר הראשי ועובדי בית החולים כפר שאול), משרד החינוך, משרד ירושלים ומסורת ישראל, משרד הפנים (נציגות בחמ"ל), משרד הרווחה, משרד התיירות		הקשר עם משרדי הממשלה התקיים באמצעות רח"ל - מנהל ועדת מל"ח (משק לשעת חירום) מחוזית
נוף הגליל	משרד הפנים, משרד החינוך, משרד הרווחה	המוסד לביטוח לאומי וקופות החולים	
נתניה	משרד הרווחה, משרד החינוך, משרד ראש הממשלה, משרד התחבורה, משרד הבריאות	המוסד לביטוח לאומי	
רמת גן	משרד הרווחה, משרד החינוך, משרד הפנים, משרד התיירות		
תל אביב-יפו	משרד הרווחה, משרד החינוך, משרד ראש הממשלה, משרד התיירות (באמצעות המינהלת העירונית עיר עולם ותיירות), משרד הבריאות, משרד הפנים		
זיכרון יעקב	משרד הפנים, משרד החינוך, משרד הרווחה		
המועצה האזורית חוף הכרמל	משרד הפנים, משרד הרווחה, משרד החינוך, משרד השיכון		
המועצה האזורית מטה יהודה	משרד הבריאות, משרד החינוך (קשר שוטף עם מתכללת המחוז מהיום הראשון), משרד הרווחה (תיאום מלא מול הפיקוח המקצועי)		
המועצה האזורית עמק הירדן	משרד החינוך, משרד הרווחה		

שם הרשות	פירוט משרדי הממשלה שאיתם היו לרשות ממשקים	גורמי ממשל אחרים	פירוט הגורמים האחרים שאיתם היו לרשות ממשקים
המועצה האזורית תמר	סגנית מנהלת משרד הרווחה, מחוז דרום (מ-9.10), משרד החינוך, משרד התחבורה, משרד ראש הממשלה, משרד הבריאות, משרד התיירות, משרד התרבות והספורט	קופות החולים, המוסד לביטוח לאומי	החברה למתנ"סים, רח"ל (סיוע בשירותי כביסה במלונות, שירותי משרד הפנים, הסברה לגבי שירותי דואר, ארגוני מתנדבים)

מהלוח עולה כי הקשר של הרשויות הקולטות עם משרדי הממשלה לא היה אחיד ומלא. רק משרדי החינוך והרווחה היו בקשר עם כל הרשויות הקולטות שנבדקו. משרד הבריאות היה בקשר עם העיריות אילת, חיפה, טבריה, ירושלים, נתניה ועם המועצות האזוריות מטה יהודה ותמר. משרד הפנים היה בקשר עם העיריות הרצליה, חיפה, טבריה, נוף הגליל, רמת גן ותל אביב-יפו, עם המועצה המקומית זיכרון יעקב ועם המועצה האזורית חוף הכרמל. משרד ראש הממשלה היה בקשר עם העיריות הרצליה, טבריה, נתניה, תל אביב-יפו והמועצה האזורית תמר. משרד התיירות היה בקשר עם המועצה האזורית תמר ועם עיריית ירושלים, אך העירייה דיווחה כי המשרד סירב לשתף נתונים על מפונים. משרד התרבות והספורט היה אף הוא בקשר עם המועצה האזורית תמר ועם עיריית ירושלים, ולפי דיווחה הציע המשרד מנגנון תקצוב מורכב לפעילויות למפונים שהעירייה העדיפה לא להשתמש בו. רק עיריית ירושלים והמועצה האזורית תמר דיווחו שהיו בקשר עם רח"ל, ששימשה גורם מתווך ומסייע. משרד הפנים ומשרד האוצר יצרו קשר עם הרשויות הקולטות רק בשלב מאוחר יותר, כמתואר בקובץ דוחות זה בפרק "מתן שירותים למפונים - סיוע בצרכים בסיסיים ומיידיים".

מעיריית טבריה נמסר בינואר 2024 כי כבר בימים הראשונים של המלחמה נכחו משרדי ממשלה, כמו הרווחה, החינוך והתיירות, ונציגיהם המחוזיים הגיעו לקבל תמונת מצב ולראות איך פועלים. עוד דווח כי נציגי משרד ראש הממשלה הגיעו לטבריה עם תחילת המלחמה, איישו חדר בעירייה וסייעו בקשר עם הרשויות המפונות ובהכוונה לפניות למשרדי ממשלה. מתחילת קליטת המפונים בכל מלון נכח מנחה חינוכי מטעם משרד החינוך שנשאר רוב שעות היום וסייע בנושאים חינוכיים. בסוף אוקטובר 2023 פתח משרד התיירות חמ"ל, ולכל רשות מקומית מפונה מונה רפרנט מטעם המשרד. הרפרנט קיבל מידע ישירות מהמלונות, כך שהעירייה לא נדרשה לספק מידע על מספר המפונים למשרד התיירות.

משרד התיירות מסר בתשובתו בינואר 2025 כי בעקבות החלטת הממשלה 975 ולפני סוף אוקטובר 2023 הוא הקים חמ"ל. המשרד לא קיבל נתונים מעיריית טבריה, שכן הוא קיבל אותם באופן ישיר מהמלונות.

מעיריית נוף הגליל נמסר בינואר 2024 כי בשבוע הראשון להגעת המפונים לא הופיעו נציגים ממשרדי הממשלה במלונות. הנציגים הראשונים הגיעו מהמוסד לביטוח לאומי, ולאחר מכן הופיעו נציגי קופות החולים. נציגי משרד החינוך הגיעו שבוע לאחר הגעת המפונים, ונציגי משרד הרווחה הגיעו כעבור כשבועיים.

העיריות הרצלייה, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו מסרו ביוני 2024 כי יש לציין לחיוב את משרד הרווחה, שהיה כמעט תמיד הראשון להגיע לשטח מבין כלל משרדי הממשלה; נציגיו פקדו את המלונות, והמשרד שיתף פעולה עם הרשויות: אישר ככל הנדרש תוספת תקציבית גמישה, תגבר שעות עבודה חודשיות, ונתן תוספת תקני כוח אדם. העיריות רמת גן ותל אביב-יפו מסרו ביוני 2024 כי יש לציין לחיוב גם את שיתוף הפעולה עם משרד הבריאות, עם קופות החולים ועם המוסד לביטוח לאומי.

העיריות הרצלייה, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו דיווחו ביוני 2024 כי עם התמשכות הלחימה השתפר בהדרגה תפקודן של רשויות השלטון המרכזי, שהיה בלתי מספק בעיניהן בשבועות הראשונים. בחלוף השבועות הראשונים, עם כניסתם של משרדי הממשלה לתפקוד, התנהלותם לא תאמה את המצב בשטח, והם דיברו באותה "שפה פקידותית" של טרום המלחמה: העמיסו על הרשויות הקולטות דרישות בירוקרטיות שלתפיסת הרשויות לא היה בהן טעם ענייני והן רק הקשו על עבודתן. עיריית רמת גן, למשל, דיווחה ביוני 2024 כי נדרשה לדיווח דקדקני של נתונים וירידה לפרטים כתנאי לקבלת תקציבים; עיריית הרצלייה דיווחה ביוני 2024 כי ציפתה לקבל הדרכה, הנחיה או הסמכה לפעילותה מהשלטון המרכזי, לכל הפחות בסוגיות הנוגעות לסיטואציות חריגות כגון איך עליה לפעול מול משפחות שכולות או משפחות החטופים הדרות ביישוב או שעברו להתגורר בו מפרוץ המלחמה. בפועל נסב השיח שלה עם השלטון המרכזי, רובו ככולו, על אישור תקציבים ומימון הוצאות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי מפרוץ המלחמה הוא פעל רבות למתן הקלות רגולטוריות כדי לאפשר לרשויות המקומיות את הגמישות הנדרשת להן בשל מצב החירום, ונקט מכלול פעולות שנועדו להבטיח את התזרים של הרשויות המקומיות על רקע קשיי הגבייה וההוצאות בגין מצב החירום, וגם נתן סיוע תקציבי בתחומים שונים הנוגעים להתמודדות הרשויות המקומיות עם מצב החירום בהתאם להחלטות הממשלה ולתקציבים שהוקצו במסגרת החלטות אלו; מתוך שיג ושיח מול הרשויות הן בדרגי המטה והן בדרגי המחוזות ועשיית כל הנדרש כדי לסייע בידי הרשויות המקומיות ולקדם את התהליכים הנדרשים לצורך שיפור יכולתן להתמודד עם מצב החירום.

עוד פירט המשרד בתשובתו: למשל, ניתן אישור רוחבי להסטת תקציבים מקרנות הפיתוח לטובת פעילויות מיידיות בחירום, לצד פרסום הוראת שעה למתן אפשרות לרשויות ליטול הלוואה מקרנות הפיתוח לביצוע פעילויות מיידיות בחירום; פורסמה הוראת שעה להקלות מחזור מנכ"ל נוהל שימוש בכספים שהתקבלו כתוצאה מהפעלת משק המים והביוב באמצעות תאגיד מים וביוב, לטובת שימוש בכספים לצורכי חירום; פורסמה בקשת המנכ"ל לרשויות להפעיל שיקול דעת והקלות בביצוע הליכי אכיפת גבייה; פורסם מתווה סיוע לרשויות מקומיות באמצעות מתן אישור עקרוני להלוואה לזמן ארוך לצורכי חירום; פורסם מתווה דחיית פירעון הלוואות לרשויות המקומיות בשל המלחמה בסיכום מול אחד הבנקים בישראל; נעשה קידום הארכת מועד לתוקף רישיונות עסקים שמועד תוקפן 31.12.23 בשלושה חודשים נוספים; נעשה קידום תקנות המכרזים להארכת התקשרויות שמועדן הסתיים לתקופה של חצי שנה כך שלא יהיה צורך לקיים הליכי מכרז בשיאו של מצב החירום, ועוד.

משרד הבריאות מסר בתשובתו במרץ 2025 כי הוא היה מהמשרדים הראשונים ששלחו נציגים אשר נכחו בכל מלון שבו שהו מפונים או מתפנים עצמאית, למתן מענה למפונים בתחומי רפואה ראשונית, בריאות הציבור (רפואה מונעת) ובריאות הנפש. עוד הוסיף כי בחמ"ל משרד הבריאות הוקמו שני מכלולים ייעודיים

שפעלו בנושא - מכלול מפונים ומתפנים אשר תכלל את מתן המענה הרפואי לאוכלוסייה שפונתה או התפנתה מביתה, ומכלול ממשקים ואוכלוסיות אשר שימש כתובת לרשויות המקומיות. כבר בימים הראשונים של המלחמה נפתחה קבוצת ווטסאפ ייעודית להעברת מידע (לדוגמה מתן שירות רפואי במלונות, רפואה מרחוק, מענים בבריאות הנפש וכו') וסופקו צרכים של הרשויות המקומיות תוך כדי הסרת חסמים בנושאים שונים.

עוד מסר המשרד בתשובתו כי נציגי המכלול הגיעו לסיורים בשטח ופעלו למתן מענים רוחביים לצרכים שעלו. משרד הבריאות באמצעות לשכות הבריאות המחוזיות הציב בכל מלון או אתר קליטה גורם מטעמו למתן מענה לאוכלוסייה זו. המענים כללו השלמת מכשירי שיקום וניידות, מענה רפואי ראשוני, מענים תזונתיים לאוכלוסיות במלונות ואתרי פינוי, חיבור ומתן מענים לספקי שירות רפואי (קופות חולים, מענה נפשי, מרכזי חוסן, מוקדי רפואה דחופה, דיאליזה, בתי מרקחת, טיפות חלב). בייחוד באזור מלונות ים המלח, אך לא רק שם, נפתחו שירותי בריאות, כגון מרפאות קופות חולים וטיפות חלב, בתוך המלונות ולמשך חודשים. ככלל אופן הפעולה של מערכת הבריאות גם בשגרה הוא כזה שמתן מענה רפואי ומימוש האחריות הרפואית נעשים באמצעות קופות החולים או לשכות בריאות ואינם דורשים בהכרח ממשק עם רשות מקומית. דרכי התקשרות עם משרד הבריאות וקופות החולים פורסמו באופן ברור בלובי של כל מלון ובאמצעות פלאיירים. בכלל זאת ניתן פרסום למרפאות הסמוכות לכל מלון ולמוקדים הטלפוניים של קופות החולים שפעלו במהלך כל שעות היממה. בעשרות מהמלונות פתחו קופות החולים מרפאות פיזיות. המרפאות הראשונות נפתחו ביום השני למלחמה ופעלו במשך חודשים ארוכים.

שירותי בריאות כללית מסרה בתשובתה במרץ 2025 כי היא פועלת מאז אוקטובר 2023 בשגרת חירום ובמציאות מורכבת לצוותים ולמטופלים. טיפול מקיף ניתן מתחילת המלחמה למפונים מהדרום, ובהמשך גם למפונים מיישובי הצפון. הקופה ביצעה התאמת מענים למטופלים וליוותה את הקהילות בכל שלב ובכל אתר שאליו הגיעו. הקופה הקימה מרפאות ייעודיות, הרחיבה את שירותי האון-ליין, קידמה פתרונות טכנולוגיים - כל זאת כדי להקל את מתן השירות. עוד הקפידה על פעילות יזומה לשימור אורח חיים בריא וקיימה סדנאות להגברת מודעות עבור אוכלוסיית המפונים.

משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי (להלן - משרד הנגב והגליל) מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי היה בקשר שוטף עם הרשויות הקולטות בתחומי הנגב והגליל, כפועל יוצא של תמיכה תקציבית ברשויות הללו למען קליטה מיטבית של המפונים, מעבר לקשר והשוטף שהיה לעובדי המשרד עם הרשויות הקולטות בנגב ובגליל מכוח עבודת המשרד היום-יומית איתן לאורך שנים. גם השר ביקר פעמים רבות ברשויות השונות ובמלונות המפונים, הטה אוזן ופעל ככל יכולתו לסייע לרשויות ולתושבים. המשרד פנה לכל הרשויות המפונות והקולטות בנגב ובגליל בימים ובשבועות הראשונים של המלחמה לחיזוק ולמיפוי צרכים ובקשות ותקצובם בהמשך. עוד הוסיף משרד הנגב והגליל כי ייתכן שהפער בדיווח הרשויות לגבי קשר עם משרדי ממשלה נובע מכך שלא היה למשרד הנגב והגליל תפקיד רשמי בפינוי, ומשכך לא היה צורך לפנות אליו בעניינים דחופים כמו חינוך ורווחה. המשרד נכנס ב"ואקום תקציבי", ולכן הוא לא מוזכר כחלק מהעבודה השוטפת שהרשויות הקולטות נדרשו לבצע ולספק למפונים.

משרד ירושלים ומסורת ישראל (להלן - משרד ירושלים) מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי הוא פעל לסיוע בנושא הטיפול באוכלוסיית המפונים: השר קיים פגישות אינטנסיביות עם משפחות

המפונים במלונות בירושלים עם צוות הלשכה וגורמי המקצוע במשרד לבחינת הצרכים ולמתן מענה ופתרון בעיות; מנכ"ל משרד ראש הממשלה הסמיך את סמנכ"לית משרד ירושלים לבצע משימה של מנהל אזור מפונים במלונות בירושלים, ונוסף על כך, כחלק מטיפול המשרד בהגדלת התיירות הנכנסת לירושלים, המשרד עומד בקשר עם מלונות רבים ברחבי העיר ומשום כך הקים חמ"ל סיוע למפונים בירושלים שבמסגרתו הוקם מוקד חירום טלפוני. כמו כן, במקרים דחופים ניתנה האפשרות ליצור קשר ישיר במספרי הנייד של צוות לשכת השר.

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2025 כי פינוי תושבים מבתיים הוא משימה לאומית שמתוכללת על ידי משרד הביטחון ובכפוף להחלטות צה"ל, ואינו מצוי באחריותו, וכי המשרד הקצה אוטובוסים בהתאם לדרישת משרד הביטחון. עם זאת, משרד התחבורה ביצע מספר רב של שירותי היסעים למפונים: שירותי מערך היסעי קהילה אשר הופעל על ידי משרד התחבורה בכל רחבי הארץ החל באוקטובר 2023 עבור מפונים המתגוררים במלונות או בבתי הארחה, למטרות קהילתיות שונות כמו הפוגה, לוויית, נסיעה לבתים לקחת ציוד ועוד; שירות היסעים לצורכי חינוך שנעשה בשיתוף פעולה עם משרד החינוך למתן היסעים לילדי המפונים לבתי הספר ביישובים שבהם התארחו. השירות ניתן בהתאם לצורך מול המועצות השונות המפוזרות ברחבי הארץ ובהתאם לתנאים שקבע משרד החינוך; היסעים רפואיים באמצעות שירות מוניות בטבריה והסביבה וים המלח; הטבת מינוי רב קו חודשי חנם למפונים - הנפקה וטעינה של מינוי חודשי ארצי ללא הגבלה על מרחק הנסיעה ועל אמצעי התחבורה הציבורית. בחודש הראשון לשירות הוצבו נציגי שירות ועמדות הנפקה לצורך מתן השירות במלונות מרכזיים שבהם שהו מפונים. בהמשך הורחב השירות, כך שיוכל להינתן מרחוק ולא יהיה צורך בהגעה פיזית למרכז שירות לצורך טעינת המינוי החודשי; הטבת טיסות חנם לאילת ומאילת למפונים ששהו באילת.

החברה למתנ"סים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי כבר בשעות הראשונות של הלחימה עלתה ההכרה כי מדובר במשבר לאומי חסר תקדים, המחייב את החברה לרתום את כל משאביה לטובת כלל אזרחי ישראל. היא הפעילה את מנגנוני החירום שלה, גייסה את רשת המרכזים הקהילתיים הפרוסים ברחבי הארץ והובילה מענה חברתי-קהילתי בחרבות ברזל, תוך חיבור בין כלל הגורמים הפועלים במרחב. בתוך שעות ספורות התגייסו עובדי המטה, רכזי השטח, עובדי המרכזים הקהילתיים ואלפי המתנדבים המסורים מתוך תחושת שליחות עמוקה כדי לספק תמיכה חיונית למפונים, לניצולים ולאוכלוסיות שנפגעו ישירות מהמשבר. החברה למתנ"סים סייעה בפינוי תושבים, הקימה חמ"ל חירום ארצי, הפעילה מנגנון לאיסוף נתונים, הקימה מרכזי סיוע, גייסה כספים ממגזר פילנתרופי ומהמגזר העסקי לטובת סיוע לקהילות שפוגו ולחיזוק המענים הקהילתיים בזמן חירום, הקימה צוותי חירום קהילתיים ותמכה באוכלוסיות מיוחדות.

בנוגע לשיתופי הפעולה של עיריית **אילת** עם משרדי הבריאות והרווחה ציינה מנהלת האגף לשירותים חברתיים של העירייה בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה את הקשר שנוצר כבר מהיום הראשון עם בית החולים יוספטל ועם מנהלת השירות הסוציאלי וגורמי בריאות הנפש בקהילה של שירותי בריאות כללית. עוד היא הוסיפה שכמה ימים לאחר אירועי שבעה באוקטובר הגיע צוות מבית החולים הפסיכיאטרי שלוותה, וב-11.10.23 הוא הוצמד למוקד מידע אחוד משותף לרווחה ולבריאות הנפש בהובלת האגף לשירותים חברתיים של עיריית **אילת** ומרפאת בריאות הנפש אילת. גם בתחום החינוך נוצר שיתוף פעולה

עם המחוז במשרד החינוך. בימים הראשונים לאחר אירועי שבעה באוקטובר עברו מנהלת אגף החינוך וצוות הפיקוח החינוכי של המחוז במשרד החינוך בין המלונות כדי ליצור מסד נתונים על ילדי המפונים.

בתשובת שירותי בריאות כללית למשרד מבקר המדינה נמסר כי בשבועות הראשונים של המלחמה העביר משרד הבריאות את האחריות לשירותי בריאות הנפש במלונות לבתי החולים הפסיכיאטריים. בד בבד פרסה הקופה מענים ב-40 מלונות ופתחה שתי מרפאות בריאות נפש ייעודיות באילת ובים המלח, ואף הטיסה צוותים רפואיים. בהמשך נתנה הקופה מענה בעשרות מלונות בכל רחבי הארץ ושירתה את מטופלי כלל הקופות. צוותי בריאות הנפש של מחוז אילת ובית החולים שלוותה הגיעו במקביל לתגבור מרפאת "השלום" שנפתחה באילת ולמלונות לפי תיעדוף של החמ"ל הנפשי. את החמ"ל הנפשי ניהלו בפועל הפסיכיאטר הראשי של אילת ומנהל טיפול יום מטעם שלוותה. לאחר מכן עברה האחריות להמשך הטיפול לקופות החולים.

מפגשי צוותי הביקורת עם מפונים במלונות: במפגשי צוותי משרד מבקר המדינה עם מפונים ב-22 מלונות עלה כי נציגי השלטון המרכזי ביקרו במלונות כדי לתת שירותים למפונים לפי הפירוט הבא: משרד הרווחה (דווח ב-15 מלונות), משרד החינוך (ב-12 מלונות), ומערכת הבריאות - משרד הבריאות, קופות החולים, בתי חולים ומרכזי חוסן (ב-10 מלונות); כמו כן, דווח על נציגות של משרד ראש הממשלה (3 מלונות), משרדי התיירות, העבודה והמשפטים (2 מלונות כל אחד). המלונות דיווחו כי מפעם לפעם מגיעים נציגים של רשות האוכלוסין וההגירה שבמשרד הפנים (5 מלונות), המוסד לביטוח לאומי (4) ורשות המיסים (2) כדי לסייע למפונים במילוי טפסים ובמיצוי זכויותיהם. רק במלון אחד בירושלים דווח על נציגה מטעם משרד ראש הממשלה שתכללה את פעילות משרדי הממשלה. בביקור בשלושה מלונות בטבריה בסוף אוקטובר 2023 אמרו המפונים כי "רק עכשיו משרדי הממשלה נכנסים לעניינים", ובמלון אחר בעיר נאמר כי בשבוע הראשון לא נכחו כלל נציגים ממשרדי הממשלה במלון.

עוד דווח במפגשי צוותי משרד מבקר המדינה עם מפונים במלונות על היעדר גורם מתכלל של צורכי המפונים כמקור לקושי. לעיתים לא תואמה הגעת נציגי הממשלה עם המפונים, והם החמיצו שירות שנזקקו לו (3 דיווחים).

משרד התיירות מסר בתשובתו בינואר 2025 כי נציגיו ביקרו במאות מלונות במהלך תקופת המלחמה והיו מלונות שנערך בהם אף יותר מביקור אחד.

כאמור, משרד הבריאות מסר בתשובתו כי יש לו תפיסת הפעלה מגובשת למענה לאוכלוסיות מפונים ומתפנים עצמאית בחירום, המשמש בסיס להתאמת מענים שנדרשו למפונים באירוע המורכב והחריג בחומרתו ובממדים שלו, כולל השלמת מכשירי שיקום וניידות, מענה רפואה ראשונית, מענים תזונתיים לאוכלוסיות במלונות ואתרי פינוי, חיבור ומתן מענים לספקי שירות רפואי (קופות חולים, מענה נפשי, מרכזי חוסן, מוקדי רפואה דחופה, דיאליזה, בתי מרקחת, טיפות חלב). בייחוד באזור מלונות ים המלח, אך לא רק שם, נפתחו שירותי בריאות כגון מרפאות קופות חולים וטיפות חלב בתוך המלונות ולמשך חודשים.

עוד הוסיף משרד הבריאות בתשובתו כי הגעת נציגים למלונות הפינוי הייתה בהתאם להודעות שהתקבלו מממשל"ט ינאי על פתיחת יעד פינוי חדש, ובהמשך על סמך פניות מרשויות עצמן ופניות אזרחים ומסוירים של גורמים מהמשרד במלונות. המידע התקבל ממקומות בהם משל"ט ינאי החזיק תמונת מצב של פינוי סדור (מה שלא קרה בחודשיים הראשונים של המלחמה). שירותי הבריאות אמדו את היקף המפונים לצורך תכנון היקף המענה הנדרש. תהליך בניית תמונת מצב של פינוי עצמי היה מורכב ומאוחר יותר, והתבסס על קשר עם הרשויות ודיווחים של מפונים. נציגי משרד הבריאות הגיעו לסיורים במלונות השונים, החל במנכ"ל משרד הבריאות ומנהלי המכלולים הרלוונטיים (בריאות הציבור, אוכלוסיות וממשקים, גריאטריה, בריאות הנפש ועוד). נוסף על כך, לשכות הבריאות חילקו את האחריות למלונות כך שלכל מלון הייתה כתובת במשרד. בשיתוף פעולה עם משרד הרווחה הוקם צוות ביו-פסיכו-סוציאלי במלונות שדאג לתכלל את הצרכים ממשרדי הממשלה ולהיות כתובת משותפת. מאחר שלא הועבר מידע ברמה לאומית על תנועת מתפנים עצמאית בנה המשרד מערכת בקרה ומעקב פרטני של המשרד כדי לעקוב אחר המענה של אוכלוסייה מפונה ומתפנים עצמאית, על פי מידע שהגיע בדרך כלל מממשל"ט ינאי ומרשויות מקומיות על פתיחת מלונות בתחומן. לשכות הבריאות הגדירו אנשי קשר למלונות ולרשויות, והנציגים ערכו מיפוי של הפערים בתחום הבריאות ונתנו להם מענה באמצעות קופות החולים.

ממשקים שוטפים עם משרדי ממשלה וגורמי ממשל אחרים הקלו את אספקת השירותים למפונים בפרקי זמן קצרים יחסית. ואולם במקרים אחרים נדרשו הרשויות הקולטות לתכלל ולבנות בעצמן תשתית לקליטת המפונים, ובשבועות הראשונים בלטו בהיעדרם נציגי משרדי הממשלה השונים.

במקרים מסוימים לא הייתה לרשויות הקולטות כתובת אחת מרכזית, ברורה וזמינה שמולה יכלו לשקף את הקשיים ואת החסמים שהתמודדו איתם ואת הצרכים המיידיים והסיוע הדרושים להן לטיפול במפונים. בייחוד הורגש היעדרו של משרד הפנים שלא היה דומיננטי בשטח.

על משרדי הממשלה לתמוך ולסייע במתן מענה לקליטת המפונים בפרט בתחומי החינוך, הרווחה והבריאות. עליהם למנות אנשי קשר לרשות הקולטת שיסייעו בטיפול בבעיות המפונים ובמתן פתרונות בשטח. היעדרו של גורם מרכז לנושא הפינוי והקליטה תרם לכאוס ששלט במלונות כפי שמתואר בפרקי הדוח, ופגע ביכולתן של הרשויות המקומיות, וגם ביכולתם של משרדי הממשלה, לתת מענה מיטבי למפונים.

נציגי משרד הפנים - מחוז תל אביב ומחוז מרכז - מסרו לצוות הביקורת במרץ 2024 כי מאחר שהתוכנית שהייתה קיימת במועד תחילת המלחמה לנושא פינוי וקליטה של אוכלוסייה בשעת חירום, "מלון אורחים", לא הופעלה בהחלטת הדרג המדיני בהתאם לתכנון המקורי שלה, הרי שלא הופעל גם מערך פס"ח בניהולה של רשות פס"ח במינהל החירום במשרד. בעקבות אי-הפעלת מערך פס"ח לא הייתה למשרד הפנים האפשרות לסייע כספית לרשויות הקולטות או לפצות אותן עבור נזקים כספיים שנגרמו להן. לא הייתה אפשרות "לצבוע" מקורות תקציביים לשיפוי רשויות הקולטות מתפנים, להקצות סל קליטה לכל מפונה מטעם רשות פס"ח או לאשר מקדמות לפי נוהלי החירום של רשות פס"ח במשרד. עוד מסרה רשות פס"ח למשרד מבקר המדינה במאי 2024 כי "הרמה המחוזית היתה בקשר ישיר עם המקומיות שבתחומן היו אוכלוסיות שנקלטו באופן רציף ואף העבירו נתונים לגבי כמות הנקלטים בכל רשות, לטובת שיפוי הרשויות

ע"י משרד הפנים על הוצאות בגין קליטת מפונים... לאור החלטת הממשלה כי הטיפול במפונים יהיה ע"י רח"ל, לא הנחינו את הרשויות המקומיות למענה עפ"י תורת ונהלי פס"ח".

לפיכך לעמדתם של נציגי משרד הפנים - מחוז תל אביב ומחוז מרכז - עיקר העזרה של משרד הפנים התמקדה בלמידת הצרכים ובזיהוי הפערים של הרשויות הקולטות בתחום התקציב וכוח האדם, באמצעות סיורי שטח, שיח עם הגורמים המקצועיים והתעדכנות בהערכות המצב של הרשויות - ובהתאם לאלו הוא דברר את צורכי הרשויות ושיקף את החסמים והאתגרים שלהן לגורמי השלטון המרכזי. בזכות פעולות אלה שנקט הצליח המשרד להניע תהליכים לטובת הרשויות, לאשר תקציב חירום שיחולק להן בהתאם לקריטריונים, וכן סוגי הקלות כמו תקני כוח אדם.

עיריית **אילת** דיווחה ביוני 2024 כי משרד הפנים העביר לה בעבור כל מפונה או מתפנה עצמאי תשלום של 5 ש"ח ליום, וגם נתן תוספת תקציבית לרשויות מקומיות שקלטו, כמו אילת, מפונים בשיעור של יותר מ-30% מגודל האוכלוסייה שלהן. עוד קיבלה העירייה אישור לשימוש בציד לנה ממחסן פס"ח עבור מתפנים שלנו במבני ציבור. נציגי המשרד הגיעו בימים הראשונים למלונות, וב-16.10.23 הקימו עמדה להנפקת תעודות זהות. כמו כן, שר הפנים ומנכ"ל המשרד ערכו ביקורים בעיר. המועצה האזורית **מטה יהודה** מסרה ביוני 2024 כי קשר ראשון נוצר עם משרד הפנים כבר בשעות הצהריים ביום שבת, 7.10.23, ונמשך בשבועות הראשונים של המלחמה, ונציג משרד הפנים נכח בביקורי רשות פס"ח וועדת מל"ח מחוזית לאורך התקופה. המועצה האזורית **תמר** דיווחה ביוני 2024 כי משרד הפנים לא קיים איתה ממשק בנוגע לתהליך הקליטה, ואולם שר הפנים וצוותו הגיעו בשבוע הראשון למלחמה למועצה, שוחחו עם ציבור המפונים ורשמו את צורכי הרשות. באותה פגישה גם הובהרו סוגיות שהעלתה המועצה בנוגע להעסקת כוח האדם במלחמה.

במסמך סיכום מלחמת חרבות ברזל של רשות פס"ח מ-14.2.24 צוטט ראש אגף פס"ח כי "למרות כל הקשיים, תהליכי העבודה והביצוע במטה ובמחוזות היו טובים, חלק מתהליכי העבודה נעצרו שלא באשמתנו... התהליכים נעצרו בעיקר בשל החלטות הנהלת המשרד ובעיקר עקב התערבות המחלקה המשפטית של המשרד, אשר פרשה את החלטות הממשלה השונות בפרשנות מקלה ולא חתרה להירתמות לביצוע. עלינו לשפר את הפעילות בין הרמה הארצית למחוזית ולרשויות המקומיות".

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הדברים המצוטטים מבטאים דעה אישית של גורם מקצועי ואינם מייצגים עמדה מחייבת של הנהלת המשרד וכי הטענות הובאו באופן כללי, ללא פירוט עובדתי או משפטי מספק, ואינן מאפשרות בחינה או מענה ענייני.

מן האמור עולה קיומה של מחלוקת פנימית במשרד הפנים באשר להיקף מעורבות המשרד ולהירתמותו למתן מענה לאוכלוסייה שפונתה. בפועל, משרד הפנים לא הפעיל את מערך פס"ח לצורך קליטת האוכלוסייה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי משלא הופעלה תוכנית "מלון אורחים" על פי החלטת הממשלה, וכאשר הרשות המקומית לא נדרשה לפעול לפי התוכנית, הרי שהיא לא חויבה להוציא את סל הקליטה, ולפיכך אף לא קנתה את הזכות לקבלת שיפוי בגינו. עם זאת, הממשלה, משרד האוצר ומשרד הפנים, בשיג ושיח

עם הרשויות המקומיות ובמסגרת החלטות ממשלה, פעלו למתן סיוע תקציבי בהיקפים משמעותיים לרשויות המקומיות, לרבות הרשויות המפונות, הרשויות הקולטות, וכן לכלל הרשויות המקומיות לצורך התמודדות עם האתגרים שתקופת החירום העמידה בפניהם. הדברים נגזרו ונעשו על בסיס הערכה של מתווה הקליטה והפינוי שנקבע בתקופת מלחמת חרבות ברזל והשלכותיו על הרשויות המקומיות.

מהאמור עולה כי משרד הפנים פעל כגורם מסייע בלבד לרשויות המקומיות, בעיקר בתחומי כוח אדם ותקציב. הוא לא פעל כגורם מתכלל להליך הפינוי, לא שימש גורם מקשר בין הרשויות הקולטות למפונות ובין משרדי הממשלה, ולא ראה את עצמו בעל אחריות וסמכות בניהול הליך הקליטה כולו.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי החלטת הממשלה לגבי מערך הפינוי והקליטה בתקופת מלחמת חרבות ברזל קבעה מתווה חלוקת אחריות ותפקידים ייעודי בין משרדי הממשלה במסגרתו. בהתאם לכך נדרשו ופעלו גורמי הממשלה כחלק מכפיפותם להחלטות ממשלה ולגדרי הסמכות והאחריות שקבעה. ראית משרד הפנים כגורם "מתכלל" בבחינת יש מאין אין לה כל עיגון ואחידה באלה, כאשר הגורם שהוגדר כאחראי באופן מפורש וחד-משמעי על הפעלה וניהול של קליטת המפונים ושהייתם במתקני הקליטה ותיאום השירותים הנדרשים להם לאורך שהייתם הוא רח"ל. ויודגש למעלה מן הנדרש כי אף במסגרת החלטת הממשלה "מלון אורחים", שבה הוגדרו מטלות למשרד הפנים, לא הוטלה על משרד הפנים המשימה להיות "גורם מתכלל" בין רשויות מקומיות למשרדי הממשלה, ולא עוד אלא שמנגד באותה החלטה הוטלה האחריות לריכוז עבודת המטה הבין-משרדית לצורך מתן מכלול השירותים הנדרשים לאוכלוסייה המפונה דווקא על רח"ל.

רח"ל מסרה בתשובתה בינואר 2025 כי הטענה שלאור החלטת הממשלה הטיפול במפונים יבוצע על ידיה וכי לא ניתן מענה על פי תורת הפס"ח ונוהלי פס"ח אינה נכונה, שכן משרד הפנים לא הפעיל את מלוא סמכויותיו ואת רשות פס"ח, ולכן לא נותרה לרח"ל ברירה, על מנת לקדם את המענה למפונים. לטענת רח"ל, משרד הפנים התנגד להפעלת רשות פס"ח על כלל המשמעויות הנגזרות מכך.

צה"ל מסר בתשובתו כי רשות פס"ח היא הגורם האחראי לתכלול, אך היא התנערה מאחריותה מאחר שתוכנית "מלון אורחים" לא הופעלה (הפינוי היה למלונות ולא לבתי ספר כפי שנכתב בתוכנית), ולא סייעה לקליטת המפונים במלונות. בעקבות זאת קיבלה רח"ל בהחלטת הממשלה את האחריות לתכלול, משזו לא מימשה את אחריותה ניסתה הממשלה למנות פרויקטור, וגם ניסיון זה לא צלח. עוד הוסיף צה"ל כי במלונות פעלו גופים התנדבותיים שהגיעו לסייע, אלופים לשעבר שליוו את הקהילות ואנשים רבים שניסו לסייע. ריבוי הגורמים המסייעים ללא גורם מרכזי ברמה הלאומית הביא לתוצאה שהטיפול שקיבלו האזרחים לא היה מיטבי.

בהיעדר אנשי קשר מצד משרדי הממשלה לרשות הקולטת שיסייעו בטיפול בבעיות המפונים ובמתן פתרונות בשטח, כל אחד בתחומו, ובהיעדרו של גורם מרכזי לנושא הפינוי והקליטה נוצר כאוס במלונות, כפי שמתואר בפרקי הדוח, ופגע ביכולתן של הרשויות המקומיות, וגם ביכולתם של משרדי הממשלה, לתת מענה מיטבי למפונים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הוא אמור להיות ערוך לקליטת אוכלוסייה מפונה גם כשהמתווה לפי תוכנית "מלון אורחים" לא הופעל. האחריות של משרד הפנים להפעיל את מערך פס"ח אינה מותנית בקיום סדרי העדיפויות במערך מתקני הקליטה לפי תוכנית "מלון אורחים", אלא נגזרת מהחלטה על פינוי בהתאם לייעוד המערך לפי החלטות הממשלה והוראות החוק. משימת הקליטה היא משימה לאומית, ועל משרד הפנים היה לממש את תפקידו בשעת חירום, לפעול כגורם ממשלתי המלווה את הרשויות הקולטות והמפונות, מקשר ביניהן ובין משרדי הממשלה ומלווה את משימת הקליטה.

משרד מבקר המדינה מעיר לר"ל, שתפקידה לסייע לשר הביטחון במימוש אחריותו לכלל מצבי החירום במרחב האזרחי באמצעות תכנון, תיאום, הנחיה, הכוונה ובקרה של כלל המשרדים, הגופים הייעודיים, המערכות הלאומיות והרשויות המקומיות ולפקע"ר, כגוף חירום, שלו כוח האדם הגדול ביותר לאחר שגייס מילואים בהיקף של אלפי אנשי מילואים עם פרוץ המלחמה, שמכוח החלטת הממשלה 950 אמור היה לנהל ולתאם את המענה המשולב עבור המפונים במתקני הקליטה ולסייע לר"ל, כי היה עליהם לפעול לסיוע בתכלול המענה הממשלתי למפונים.

ממשקים בין רשויות מקומיות קולטות לרשויות מפונות

נוהל משרד הפנים בדבר תכנון קליטת אוכלוסייה בחירום מדגיש כי תכנון המענה לצורכי האוכלוסייה המפונה ברשות הקולטת ייעשה מתוך בירור נתוני האוכלוסייה מול הרשות שממנה פונתה, והוא אף ממליץ לשלב את נציגי אותה הרשות בתכנון המענה. להלן פירוט של דוגמאות לממשקים שהתקיימו בין רשויות קולטות לרשויות מפונות:

מנהלת האגף לשירותים חברתיים בעיריית **אילת** דיווחה באוקטובר 2023 כי קיימה קשר עם מנהלי מחלקות הרווחה (המחלקות לשירותים חברתיים) ברשויות המפונות. נוסף על כך חלק מהאגפים והעובדים בעיריית **אילת** יצרו קשר עם בעלי תפקידים מקבילים להם ברשויות המפונות, כגון **שדרות**, **כפר עזה** (המועצה האזורית **שער הנגב**) ו**ניר עוז** (המועצה האזורית **אשכול**). קשר זה הלך והתרחב עם הזמן. עוד היא הוסיפה כי לאחר כחודש ימים, כאשר השתנו הצרכים של המפונים, נדרש לשלב את הרשויות המפונות ולהעביר להן אחריות על הטיפול בתושביהן המפונים. בשלב זה נדרשה נציגות קבועה של כל מחלקה **באילת**. באמצע דצמבר הושלם תהליך ההעברה והוקמו תאי רווחה **באילת** לשלוש רשויות מפונות - למועצה האזורית **אשכול** ולעיריות **שדרות** ו**קריית שמונה** - ואליהם צוותו גם סטודנטים לעבודה סוציאלית. במהלך התקופה קיים האגף לשירותים חברתיים **באילת** ישיבות שבועיות קבועות עם נציגי המחלקות מהרשויות המפונות כדי לתמוך ולסייע במתן מענים במסגרות השונות ובפיתוח מענים נדרשים נוספים. גורמים בעיריית **אילת** אף סייעו **לקריית שמונה** במציאת חדרי מלון. יצוין כי כדי למסד ולחזק את שיתוף הפעולה בין עיריית **אילת** לרשויות שפנו לתחומה, שלח ראש עיריית **אילת** כחודש לאחר אירועי שבעה באוקטובר מכתב לראשי העיריות והמועצות האזוריות שתושביהן פנו ל**אילת** וקרא להם ליצור ממשקי עבודה יעילים בינם ובין עיריית **אילת** כדי למלא באופן מיטבי את צורכי המפונים ולסייע להם ולעובדי הרשויות המפונות ליצור שגרה זמנית ואיכותית.

בה**רצליה** מסרו הגורמים המקצועיים בעירייה בינואר 2024 כי לא התקיים קשר רציף עם גופי הרווחה ברשויות המפונות - **אופקים**, **אשקלון**, **שדרות** ו**קריית שמונה**. בשבועות הראשונים קשה היה ליצור קשר

עם עובדי הרווחה **בשדרות ובקריית שמונה**, שהיו מפונים בעצמם. מערך הרווחה **בקריית שמונה** שלח עובדת סוציאלית אחת לתת מענה למפוני **קריית שמונה** ששוכנו בחמישה מלונות בעיר. המועצה האזורית **שער הנגב** קיימה קשר ישיר עם נציגות המפונים של יישובי המועצה. מערך הרווחה בעירייה יצר קשר עם נציגי הרווחה במועצה האזורית **אשכול** כדי לקדם מענים טיפוליים ואחרים למפונים מיישובי המועצה.

עיריית **אשקלון** מסרה בתשובתה כי קיימה קשר רציף עם עיריית **הרצלייה**, שכלל הצבת עובדים סוציאליים במקומות שבהם נמצאו תושביה שפנו או התפנו עצמאית, אף שנדרשה נוכחות צוותי התערבות של עובדים סוציאליים בעיר אשקלון.

ראש מינהל הרווחה בעיריית **חיפה** מסרה באפריל 2024 כי המינהל היה בקשר שוטף עם שתי הרשויות המפונות הגדולות שנקלטו בעיר - **קריית שמונה ושלומי**. היא ניהלה קשר טלפוני עם העובדים הסוציאליים ועם מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים; קיימה מפגשים במלונות בין ראשי הצוותים של עיריית **חיפה** ובין העובדים הסוציאליים מהרשות המפונה; וקיימה ישיבות משותפות בפורומים מקצועיים. זאת ועוד, שתי עובדות סוציאליות מעיריית **קריית שמונה** קיימו קבלת קהל קבועה פעמיים בשבוע במשרדי מינהל הרווחה של עיריית **חיפה**. עוד ציינה העירייה כי הקשר עם הרשויות המפונות הקטנות לא היה מוסדר, והיא יצרה קשר עם הרשויות לצורך טיפול במקרים פרטניים. מנהלת מינהל החינוך בעירייה מסרה כי המינהל היה בקשר עם נציגי מחלקות החינוך ברשויות המפונות **קריית שמונה, שלומי** והמועצה האזורית **הגליל העליון** (קיבוץ דן).

מעיריית **טבריה** דווח בינואר 2024 כי לחלק מהרשויות המפונות לקח זמן ליצור קשר עם תושביהן המפונים לטבריה. נוסף על כך, כוח אדם של חלק מהרשויות המפונות נכח במלונות והיה שותף לעשייה. עוד נמסר כי את גני הילדים במלונות ניהלו צוותים מהרשויות המפונות. חלק מהיישובים המפונים, כגון מועצה מקומית **שלומי**, החלו לטפל בתושביהם מבחינת שירותי רווחה כבר בתקופה הראשונה. לקראת נובמבר 2023 התחילו הרשויות המפונות לשלוח עובדי רווחה מטעמן לטיפול במפונים שב**טבריה**. החל בינואר 2024 נעשה הטיפול במפוני **קריית שמונה** על ידי עובדי עיריית **קריית שמונה** בסיוע עובדי הרווחה של עיריית **טבריה**.

עיריית **ירושלים** דיווחה בינואר 2024 כי נציגי הרשויות המפונות שביקשו קיבלו מהעירייה חללים לעבודה במשרדה. הללו קיימו ישיבות משותפות עם נציגי עיריית **ירושלים** בחמ"ל המפונים שהקימה העירייה, וכן היו בקשר עם מחלקות הרווחה של הרשויות המפונות לצורך קבלת נתונים על אוכלוסיית המפונים משטחן. עוד ציינה העירייה כי בשלב הראשון נעשתה העבודה מול הרשויות המפונות, אך מהר מאוד עברו לעבודה פרטנית מול יישובים וקהילות.

עוד הוסיפה עיריית **ירושלים** בתשובתה מינואר 2025 כי לרשות היה קשר עם מחלקות רלוונטיות ברשויות המפונות ככל שהדבר התאפשר מבחינתן. מחלקות הרווחה של הרשויות המפונות נמצאו בממשק שוטף עם העירייה בהתאם לפניות שלה, לכוח האדם הזמין ולפיזור שלהן בארץ. הקשר שלהן עם חלק מהרשויות כלל נוכחות פיזית במלונות, מפגשים קבועים, התייעצויות וטיפול במפונים. נוצר קשר ועבר מידע גם עם השפ"ח ברשויות המפונות. נוסף על כך, הרשויות המפונות עשו מאמצים להעמיד נציגי קהילה שישמשו כתובת למפונים וייצגו אותם מול הרשויות המפונות ועיריית ירושלים.

עיריית **נוף הגליל** מסרה בינואר 2024 כי לקח כשבוע עד שבעירייה הבינו מיהם אנשי הקשר של המועצות האזוריות **מעלה יוסף והגליל העליון** שפנו אליה. עוד דיווחה העירייה כי מחלקות הרווחה והחינוך במועצות האזוריות **מעלה יוסף והגליל העליון** יצרו קשר עם המחלקות הרלוונטיות ברשות הקולטת. המחלקות היו בקשר ישיר עם המפונים ועם האחראיות על הטיפול במפונים. לעומת זאת, על מספר קטן של מפונים מקיבוץ **הגושרים** (המועצה האזורית **הגליל העליון**) ידעו במקרה, וכך גם לגבי מפונים מקריית **שמונה**. עוד דיווחה העירייה כי מדי שבוע התקיימו ישיבות היגוי עם נציגי קהילות המפונים (ונציגי משרדי החינוך והרווחה ופקע"ר), שבמסגרתן הועלו צרכים של המפונים. עוד מסרו נציגי עיריית **נוף הגליל** כי בכל יום ראשון קיימו ישיבות עם נציגי הרשויות המפונות. נכון לסוף ינואר 2024 לא נוצר קשר עם נציגי עיריית **קריית שמונה**.

הגורמים המקצועיים בעיריית **נתניה** מסרו בינואר 2024 כי "בשבועות הראשונים למלחמה לא היה קשר עם הרשויות המפונות כלל". חלף כחודש מפרוץ המלחמה עד אשר הצליחו הרשויות המפונות לחזור לתפקוד חלקי וליצור קשר ראשוני עם העירייה. עם חלק מהרשויות התפתח הקשר הראשוני לשיתוף פעולה מתמשך. הקשר עם עיריית **שדרות** הוגדר קשר טוב - התקיים קשר רציף עם מערך הרווחה בעיריית **שדרות**, נשלחו לנתניה שתי עובדות סוציאליות, מפונות בעצמן, לתת מענה לתושבי **שדרות** המפונים במלונות; בהמשך הופעל ביישוב "מרכז חוסן שדרות" שנתן שירותי מענה רגשי על פי הצורך בתחום החינוך. **שדרות** הייתה הרשות המפונה היחידה ששלחה מייד אנשי קשר מטעמה. הקשר עם **אשקלון** - תושבי **אשקלון** שהגיעו לנתניה היו במעמד מתפנים עצמאית, ולא במעמד מפונים, דבר שיצר קשיים מרובים בהשתלבותם במלונות. מינהל הרווחה בעיריית **נתניה**, בעצה אחת עם מערך הרווחה בעיריית **אשקלון**, מינה מתכנן לתושבי **אשקלון** השהוים בנתניה, ששכרו מומן בידי עיריית **אשקלון**. כן התקיים קשר מזדמן עם גורמי החינוך בעיריית **אשקלון**, שנוצר ביוזמת גורמי החינוך בעיריית **נתניה** והועמק בחלוף הזמן. הקשר עם **קריית שמונה** בתחום הרווחה לא הבשיל לכדי קשר משמעותי. עיריית **קריית שמונה** הקצתה עובדת סוציאלית אחת וכן מתכנן עירוני לטובת תושביה המפונים, אם כי ההתרשמות הכללית הייתה כי לא היו בידיו משאבים מספקים לסייע ביחס לרשויות אחרות. גם בתחום החינוך הקשר היה מזדמן וביוזמת גורמי החינוך בעיריית **נתניה**.

עיריית **רמת גן** דיווחה בינואר 2024 כי היו ממשקי עבודה אקראיים בין האגף לשירותים חברתיים למקבילי ברשויות המפונות **אשקלון ושדרות**, לרבות רישום ותיעוד של השירותים שהוא נתן. ככלל, הקשר בין העירייה לרשויות המפונות היה מזדמן ומרחוק, ללא תגבור עובדים מהרשויות המפונות. העירייה פנתה לרשויות כאשר נתגלו קשיים או נושאים שהצריכו חשיבה משותפת. קשר דומיננטי יותר התקיים עם עיריית **שדרות**; נעשה רישום ותיעוד של השירותים שנתן האגף לשירותים חברתיים בעירייה.

עיריית **אשקלון** מסרה בתשובתה כי היא לא פינתה תושבים לרמת גן. בדיעבד נודע לה על מתפנים עצמאית לכפר המכבייה על ידי גורם וולונטרי, וכשתרומתו הסתיימה ביקשו המתפנים להאריך את שהותם. עיריית **אשקלון** סייעה להם בכך.

מעיריית **תל אביב-יפו** נמסר בינואר 2024 כי גורמי מינהל החינוך יצרו קשר עם הגורמים המקבילים ברשויות המפונות לצורך תיאום הדדי בדבר המענים החינוכיים שתיתן עיריית **תל אביב-יפו**. מינהל השירותים החברתיים מסר כי התקיימו ממשק שוטף ושיתוף פעולה עם הרשויות המפונות - הקשר עם

אגפי הרווחה ברשויות המפונות נוהל בכפוף להנחיות משרד הרווחה. כאשר הייתה מחלוקת בין הרשויות היא יושבה על ידי הנהלת מחוז משרד הרווחה הרלוונטי. מינהל השירותים החברתיים מסר כי התקיים קשר יציב עם עיריית **שדרות** - נציגי העירייה הגיעו למפגשים קבועים, נרשמה נוכחות של נציגי העירייה במלונות, נפתחו משרדים בתיווך עיריית **תל אביב-יפו** לקבלת קהל של תושבי **שדרות**. עם שאר הרשויות שפנו התקיים קשר טלפוני רציף בתחילה, ולאחר השלב הראשוני הגיעו נציגים והתקיים עימם קשר קבוע. כמו כן, לצוותים הטיפוליים במלונות הצטרפו צוותי מרכזי חוסן מיישובי המקור **קריית שמונה, שדרות וחוף אשקלון**.

המועצה המקומית **זיכרון יעקב** מסרה בינואר 2024 כי קיימה קשר רציף עם נציגי מחלקות הרווחה מהרשויות המפונות **קריית שמונה ומעלה יוסף**. מנהלת מחלקת החינוך במועצה מסרה כי לא היה קשר רציף עם נציגי מחלקות החינוך ברשויות המפונות.

המועצה האזורית **מטה יהודה** דיווחה בינואר 2024 כי סמוך לפינוי לא היו הרשויות המקומיות מחבלת התקומה שתושביהן פונו אל שטח פנויות לתקשורת רציפה ויעילה, והממשקים התקיימו בעיקר על סמך היכרויות קודמות בין בעלי תפקידים. בנוגע לשירותים הפסיכולוגיים נוצר קשר עם מחלקות השפ"ח במועצה האזורית **חוף אשקלון**, במועצה האזורית **שער הנגב ובשדרות**, ובכל מתקן התקיימו ישיבות תיאום מול נציגי הקהילות בנוגע לצורכי רווחה ולצרכים אחרים. עוד צוין הקשר הרציף עם המועצה האזורית **חוף אשקלון**, בעיקר בתחום החינוך, ונכונותה של הרשות לסייע מרחוק בתחום ההסעות. כמו כן, מחלקת הביטחון של המועצה הייתה בקשר עם נציג משרד הפנים ועם קב"ט רשויות מתפנות.

המועצה האזורית **חוף הכרמל** מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024 כי התקיימו ממשקים ביוזמת המועצה עם רשויות קולטות בנושאי רווחה, חינוך וליווי קהילתי.

המועצה האזורית **תמר** מסרה במרץ 2024 כי היא ניהלה ממשקים שוטפים מול כל הרשויות שהתפנו אליה החל בשבועיים הראשונים לפינוי באמצעות מרכז השליטה של פקע"ר. תחילה שלחה המועצה הודעה לכל אחת מהרשויות המפונות, אולם אלו היו עסוקות באבל, באיתור נעדרים ובייצוב מצבן. לאחר שבועיים התקיים הממשק עם הרשויות על בסיס יומי בישיבה שוטפת במסגרת מרכז השליטה של פיקוד העורף וכן באמצעות קבוצות ווטסאפ משותפות.

המועצה האזורית **חוף אשקלון** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי הקשר עם הרשויות הקולטות היה רציף ומשמעותי ונוצר במטרה לספק שירות יעיל למפונים.

מהאמור עולה כי הייתה שונות באופי הקשרים שבין הרשויות הקולטות לרשויות המפונות, במידת מעורבותן של הרשויות המפונות בטיפול הניתן למפונים, וכן בשיח ובמענים ההדדיים שבין הרשויות. הרשויות המקומיות הקולטות - העיריות אילת, הרצליה, חיפה, טבריה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל, מטה יהודה, עמק הירדן ותמר** - והרשויות המפונות - **אשקלון, קריית שמונה, שדרות, שלומי, מטולה והמועצות האזוריות אשכול, הגליל העליון, חוף אשקלון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף, שדות נגב ושער הנגב** - קיימו ביניהן קשרים ושיח בעוצמות שונות בכל הנוגע לטיפול ולמענים שניתנו למפונים. הקשר מול

המועצות האזוריות התקיים בדרך כלל מול נציגי הקהילה (היישוב המפונה). מהדיווחים לעיל עולה כי בעיקר בשבועות הראשונים הקשר לא היה מוסדר, והיה תלוי ביוזמה של בעלי תפקידים ברשויות המקומיות, בעיקר בתחומי החינוך והרווחה. בייחוד עלה כי בעיריות טבריה ונוף הגליל ובמועצה האזורית עמק הירדן בתקופה הראשונה לקליטת המפונים היה קושי בקשר עם עיריית קריית שמונה, שתושביה פוזרו בין הרבה רשויות קולטות ומלונות. עוד עלה קושי בקשר עם עיריית אשקלון, שרק מיעוט מתושביה פונו ואחרים התפנו עצמאית. עוד הוסיפה עיריית אילת כי הקושי בקשר עם עיריית אשקלון נבע מהיעדר נציג של הרשות המפונה בעיר אילת. יוצאות דופן היו עיריית ירושלים, ששילבה את נציגי הרשויות המפונות בחמ"ל העירוני, והמועצה האזורית תמר, שהקשר בינה ובין הרשויות המפונות התנהל כאמור דרך מרכז השליטה של פקע"ר.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה כי היא הציבה עובדים סוציאליים ואנשי מינהלה שישמשו 0.

עולה כי ישנו פער בין הרשויות הקולטות אילת והרצלייה לרשות המפונה אשקלון מבחינת טיב שיתוף הפעולה ביניהן.

חשוב להדגיש בהקשר זה כי הרשויות המקומיות שפנו נמצאו בשבועות הראשונים במצב של כאוס ועסקו בעיקר בהתארגנות מחדש. הרשויות שפנו מחבל התקומה חוו טראומה ונאלצו להתאבל ולעסוק באיתור נעדרים ובייצוב מצבן, ומטבע הדברים הדבר הקשה על הממשקים מול הרשויות הקולטות בשבועות הראשונים. כמו כן, כמו שצוין לעיל, למעט המקרה של שלומי וירושלים שהיה בו כדי לסייע בהליך הקליטה, רובן המכריע של הרשויות המפונות לא פונו ליעדי קליטה שנקבעו מראש ולא הייתה היערכות מוקדמת בינן ובין הרשויות הקולטות.

כאשר הרשות המפונה מעורבת במתן שירותים לתושביה ויוצרת קשר עם הרשות הקולטת, הקשר יכול להקל על המפונים את המעבר למקום חדש ולא מוכר, מעבר שהוא מורכב מלכתחילה. קשר תומך כזה עשוי לסייע בקליטת המפונים באופן מיטבי ולספק באופן טוב יותר את צורכיהם.

לכן עם הכרזת מצב חירום, ככלל, חשוב שהנהלת הרשות המפונה תיצור מייד קשר עם הרשות הקולטת כדי לתמוך ברשות הקולטת בנקיטת הפעולות הנדרשות ממנה לקליטת תושביה המפונים. עם זאת, ייתכנו מצבי חירום שבהם הרשות המפונה תתקשה ליצור קשר ולתת מענה לתושביה, ובמקרים כאלה יש משנה חשיבות לגורם מתכלל מטעם השלטון המרכזי, להיכרות מוקדמת ולהיערכות משותפת לשעת חירום. קביעת יעדי פינוי מוגדרים וידועים מראש והיערכות מוקדמת של שתי הרשויות, הקולטת והמפונה, יסייעו גם בכך.

הנחיות פס"ח לא הסדירו את תפקידן של הרשויות המפונות בשעת חירום ולא הסדירו את דרכי הקשר והתיאום ההדדי בינן ובין הרשויות הקולטות. במצב דברים זה בלט חסרונן של גורם מתכלל ומרכז מטעם השלטון המרכזי.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי קליטת האוכלוסייה במלחמת חרבות ברזל לא בוצעה על פי החלטת הממשלה "מלון אורחים", ועל כן אין לקשר בין האמור בנוהלי פס"ח, שנכתבו מתוקף החלטת הממשלה

"מלון אורחים" ורלוונטיים רק בעת הפעלתה ובמתווה שנקבע להפעלתה, ובין החלטות הממשלה שנתקבלו במלחמת חרבות ברזל. האחריות להפעלתה של התוכנית האמורה הוטלה על רח"ל.

על משרד הפנים לעגן בנוהל את הקשר בין רשות קולטת לרשות מפונה בשעת חירום, בלי קשר להחלטת הממשלה המופעלת על בסיס תוכנית פעולה כזו או אחרת, אשר יסדיר את אופן העברת הנתונים בין הרשויות, את חלוקת האחריות בטיפול בתושבי הרשות המפונה ואת התמיכה במשאבים שתיתן הרשות הקולטת, ובכלל זה שילוב נציגי הרשות המפונה במכלולי החירום או באגפי השגרה של הרשות הקולטת.

ניהול מידע על המפונים ברשות הקולטת

אימות מידע על מפונים - רשויות מקומיות מול גופים ממשלתיים

"מה פתאום, מי יודע? אף אחד [במדינה] לא יודע... מדינת ישראל לא יודעת שום דבר לגבי מה שקורה ביישובים, כלום. אין לה טיפת מושג... (א) המערכות [הממוחשבות] לא מדברות, אין שום קשר בין המערכות. גם הדבר הזה שניסו לעבוד, לא עבד, ה'יחד' הזה [מתכוון למערכת 'יחד'] לא עובד, המערכות לא מדברות; (וב) הסטטוסים זה גם על השינויים, כאילו, על מה קורה עכשיו... אני בטוח שיש אנשים שנהנים עכשיו ממענק אכלוס והם לא גרו ביישובים כבר 20 שנה, אבל הם לא שינו את תעודת הזהות שלהם, ואני בטוח שהם נהנים מזה..." (מפונה מקיבוץ חולית בקבוצת מיקוד של משרד מבקר המדינה במענה לשאלה על הנתונים הקיימים במערכות הממשלתיות).

בחודשים אוקטובר עד נובמבר 2023 לא הייתה לשלטון המרכזי מערכת אחודה של נתונים על המפונים שנקלטו במלונות ברשויות מקומיות שונות, ומידע שהיה נחוץ לצורך אספקת שירותים חיוניים לא הועבר למשרדי הממשלה או לרשויות המקומיות שנוקדו לו. במערכת "תיבת נח"¹⁹ הזין פקע"ר נתונים חלקיים, בעשרה ימים בהם הפעיל את המערכת נרשמו בה רק כ-9,000 מפונים שנקלטו במהלך החודש במתקני אירוח במימון המדינה²⁰.

צה"ל מסר בתשובתו כי גיבוש תמונת מצב לאומית במלונות עבור משרדי הממשלה אינו בתחומי אחריותו, אלא בתחום אחריותו של משרד הפנים, וזה בחר שלא לממש אותה. מערכת "תיבת נח" היא מערכת של משרד הפנים שאותה פיתח פקע"ר בהתאם לדרישת משרד הפנים. בפועל במהלך המלחמה פעל פקע"ר בהקשר זה כגורם מסייע לרח"ל. האחריות למשימה לא הוטלה על פקע"ר על פי הפקודות והנהלים, ולכן הוא לא נערך אליה. פקע"ר פעל במסגרת הגישה המרחיבה [שאימץ] בגיבוש תמונת מצב במלונות כדי להכווין את מאמצי הסיוע לרשויות המקומיות, ובהמשך, ועל פי צורך, לסייע לרח"ל. פקע"ר הציב חיילים כחוליות שליטה במלונות לגיבוש תמונת מצב ונקט פעולות רבות כדי לעמוד במשימה. בזמן קצר הכשיר פקע"ר חיילים שישמשו חוליות שליטה, הציב אותם במלונות לגיבוש תמונת מצב, הקים מפקדת שליטה

¹⁹ מערכת "תיבת נח" היא מערכת דיגיטלית לרישום הנקלטים במתקני הקליטה ולסיוע בניהול המתקן. המערכת נועדה לשימוש מרמת השטח (רמת מתקני הקליטה) ועד לרמה הארצית (משרדי ממשלה, צה"ל).

²⁰ בעניין זה ראו גם בקובץ דוחות זה בפרק "ניהול המידע בקשר לטיפול במפונים במלחמת חרבות ברזל".

ייעודית למשימה זו (משל"ט ינאי) ונקט פעולות רבות כדי לעמוד במשימה. פקע"ר השתמש במערכת במשך עשרה ימים בלבד. על פי דיווחי חוליות השליטה, נציגי פקע"ר במלונות נתקלו בחוסר שיתוף פעולה מצד מפונים רבים להזנת פרטיהם האישיים למערכת "תיבת נח".

נתונים על המפונים במלונות ובקהילה המצויים בידי משרד התיירות נשענים על המידע שהתקבל אצל הגופים הממשלתיים הבאים: רשות פס"ח, פקע"ר ומערך הדיגיטל הלאומי. האחרון, בשיתוף משרד התיירות, הקים את מערכת "יחד" לצורך מיצוי זכויותיהם. המערכת אפשרה למפונים לעדכן באופן מקוון את מקום שהייתם הנוכחי ואת צורכיהם בתחומי הבריאות, החינוך, הרווחה, הביטוח הלאומי ועוד, כדי שמשדרי הממשלה הרלוונטיים יוכלו לסייע להם בכל הנדרש²¹. מערכת "יחד" שהחלה לפעול בסוף אוקטובר 2023 כללה מידע חלקי בלבד שהתבסס רק על שאלונים שמילאו מפונים מרצונם. מידע נוסף היה בידי משרד התיירות גם משום שהיה הגוף האחראי על הנפקת שוברים אישיים לכל המפונים, שהם אסמכתה למימון המדינה את שהייתם במלונות. נוסף על כך, משרד התיירות שכר את שירותיה של חברת פרטית לצורך איסוף נתונים על המפונים. המוסד לביטוח לאומי החזיק אף הוא בנתונים על המפונים בקהילה, מאחר שאלו נרשמו למערכת הממוחשבת של המוסד לצורך מימוש זכאותם למענק אכלוס. יודגש כי על פי המוסד לביטוח לאומי, המערכת לא חייבה את הנרשמים לציין את שם הרשות הקולטת שבה הם שוהים, ועל כן הנתונים שהועברו למערכת "יחד" לא כללו מידע זה.

משרד התיירות ומשרד הפנים מסרו, כל אחד בתשובתו, כי מערכת "יחד" והנתונים של משרד התיירות מסתמכים על דיווחים של המלונות ולא של המפונים, בהתאם להסכם שנחתם עם המלונות.

בישיבה שנערכה בוועדת הכלכלה של הכנסת ב-31.10.23 התייחסו הנוכחים לחשיבות מיפוי המפונים במלונות כדי לוודא שהם מקבלים מענה וטיפול, בעיקר כאשר מדובר בקשישים וילדים. כך לדוגמה נאמר: "הדבר השני הוא המיפוי. אנשים נכנסו בבהלה למלונות. כל אחד נכנס לחדר בלי שום קשר לכמה נפשות. יכול להיות חדר אחד עם בן אדם אחד ויכול להיות חדר יותר קטן עם חמישה ילדים. אין שום סדר. צריך לעשות מיפוי ולראות מי נמצא באיזה חדר. יש למשל זקנים שנמצאים בחדרים ואף אחד לא יודע שהם שם. אולי הם לא יכולים לצאת? אולי אין להם את התרופות? אנחנו לא יודעים את השמות של מי נמצא באיזה חדר ולכן אנחנו גם לא יודעים מה הצרכים שלהם... למלון אין רישום. אתה יכול לשאול איפה נמצא... אף אחד לא ידע להגיד לך באיזה חדר הוא נמצא". דברים דומים עלו במפגשי שיתוף ציבור שקיים צוות הביקורת עם מפונים:

"ואיך המבוגרים מתנהלים מול משרדים... איך הם יכולים להתנהל פה במלון לבד? מי יוריד להם כביסה, מי יעלה להם כביסה, מי ירשום אותם, מי לא ירשום אותם... מי ילך לחמ"ל להביא להם... מי מביא להם תרופות, מי דואג להם לתרופות... זה הבייסיק" (מפונה מקריית שמונה בקבוצת מיקוד של משרד מבקר המדינה בנתניה).

²¹ מערכת "יחד" הוקמה במטרה לגבש תמונת מצב עדכנית, ארצית ומקומית של מפונים ומתפנים עצמאית בעקבות מלחמת חרבות ברזל, ולאפשר למשרדי הממשלה ולרשויות המקומיות לקבל החלטות ולהפעיל תהליכי שירות ומעטפת של פתרונות למפונים ולמתפנים עצמאית.

את חשיבות האיגום והתכלול של המידע על מפונים ומתפנים עצמאית העלתה גם רח"ל בדיונים שנערכו בנובמבר-דצמבר 2023, בהשתתפות נציגי משרד התיירות, מערך הדיגיטל הלאומי, המוסד לביטוח לאומי, פקע"ר ונציגי שלטון מקומי. צוין כי כלל גופי המדינה מתקשים לקבל מידע על מיקומם של המפונים, כי אין גוף יחיד המחזיק במידע פרטני על אותם מפונים ומקום הימצאם, וכי היעדר שליטה בנתוני המפונים פוגע בהם בכלל המישורים - כלכלי, חינוכי, רווחתי ובריאותי. בהתאם, הוחלט כי כל הגופים המעורבים יפעלו לשלב את הנתונים שהם אוספים בלוח מידע (Dashboard) של מערך הדיגיטל הלאומי. נמצא כי מערכת "יחד" החלה לפעול לאיסוף נתונים בסוף אוקטובר 2023, העבירה מידע כללי למשרדי ממשלה ורשויות מקומיות כבר בתחילת נובמבר, אולם מידע פרטני לרשויות מקומיות הועבר בכלל באמצעות מערכת מסגרות רווחה (להלן - "מס"ר") של משרד הרווחה רק מאמצע ינואר 2024, וגם אז המידע שנצבר היה וולונטרי וחלקי.

אין הכרח כי כל המפונים נרשמו לאחת או יותר מהמערכות הממוחשבות המצוינות לעיל, דבר המעיד שהמידע המלא על מספרם ועל זהותם אינו נמצא בידי הרשויות הקולטות וגם לא בידי אף גורם ממשלתי. היינו גם המידע הקיים במערכות אלו לא בהכרח מעודכן ולא כולל בהכרח את כל המפונים.

מהנתונים בלוח על ניהול נתוני המפונים ברשויות הקולטות ומדיווחי הרשויות הקולטות עולה כי פרט לעיריות ירושלים ואילת, לאף אחת מהרשויות הקולטות שנבדקו לא הייתה גישה למערכות הממוחשבות לאיסוף נתוני מפונים של משרדי ממשלה וגופים ציבוריים אחרים.

לעומת זאת, מערך הדיגיטל הלאומי מסר בחודשים יוני ויולי 2024 כי 13 מתוך 14 הרשויות שנבדקו - העיריות אילת, הרצליה, חיפה, טבריה, ירושלים, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב, והמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה, עמק הירדן ותמר - ביקשו גישה למערכת "יחד" וקיבלו שם משתמש החל בנובמבר 2023. בתחילה הוצגו למשתמשים במערכת דוחות אגרטיביים בחתכים המתאימים לכל רשות, ללא גישה למידע פרטני, בהיעדר הרשאות מתאימות להציגו. החל במחצית ינואר 2024 ניתנה לרשויות המקומיות גישה גם למידע הפרטני. ואולם, כאמור, המידע הועבר באמצעות מערכת "מס"ר" של משרד הרווחה, אשר לה אמצעי האבטחה המתאימים. הדעת נותנת שמשום כך לא דיווחו הרשויות הקולטות שנבדקו לצוות הביקורת על קבלת מידע ממערך הדיגיטל הלאומי.

מערך הדיגיטל הלאומי מסר בתשובתו במרץ 2025 כי מערכת "יחד" נתנה לרשויות המקומיות גישה ישירה לצפות בנתונים אגרטיביים, ולאחר שהמערך הסדיר את העברת הנתונים דרך מערכת "מס"ר" של משרד הרווחה נפתחה לכל רשות גם גישה לצפייה במידע פרטני על כל מפונה המשוך לה בהתאם למספר הזהות. עוד הדגיש מערך הדיגיטל הלאומי בתשובתו כי באמצע ינואר נאסף המידע מהמלונות ולא היה וולונטרי. המידע החלקי נבע רק מפער הנתונים שהתקבלו מביטוח לאומי, שכאמור לא כללו מידע על מקום השהייה של המפונים בקהילה או מידע פרטני על בני 0 - 18.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות

לוח 7: מספר הנקלטים המפונים ברשויות הקולטות: נתוני מערכת "יחד" לעומת נתוני הרשויות

שם הרשות	מספר הנקלטים המפונים על פי נתוני מערכת "יחד", 29.10.23 - 9.11.23*	מספר הנקלטים (שיא) על פי נתוני הרשות
אילת	17,754	כ-70,000, מתוכם: 30,000 מפונים, 40,000 מתפנים עצמאית
הרצלייה	2,203	4,500
חיפה	3,564	3,189
טבריה	11,406	10,970
ירושלים	12,583	כ-18,720
נוף הגליל	740	648
נתניה	3,541	5,500
רמת גן	744	1,200
תל אביב-יפו	11,972	13,000
זיכרון יעקב	482	כ-1,600
המועצה האזורית חוף הכרמל	1,937	2,649
המועצה האזורית מטה יהודה	3,126	כ-3,500
המועצה האזורית עמק הירדן	3,405	4,138
המועצה האזורית תמר	6,139	כ-13,000
סך הכול	79,596	כ-152,614

על פי נתוני מערך הדיגיטל הלאומי ונתונים שנמסרו מהרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* תאריכים אלו הוערכו כשיא תקופת הקליטה.

מהלוח שלעיל עולה כי במועד הנחשב לתקופת השיא של קליטת המפונים היה מספר המפונים הכולל שנאסף במערכת "יחד" 79,596, לעומת 152,614 מפונים שהרשויות הקולטות דיווחו עליהם. כלומר מספר המפונים המופיע במערכת "יחד" הוא כ-52% ממספר המפונים הכולל שאספו הרשויות הקולטות עצמן באותה תקופה. הפערים הגדולים ביותר במספרי המפונים התגלו באילת (52,246), במועצה האזורית תמר (6,861) ובירושלים (6,137). ומכאן שבמהלך הקליטה של מפונים - לא היה לגורם בשלטון המרכזי ולא לגורם בשלטון המקומי - תמונה מלאה על מספר המפונים שנקלטו ברשויות המקומיות הקולטות.

תשתית ממוחשבת, המאפשרת לרשויות המקומיות עצמן לאסוף נתונים בשעת חירום, איגום המידע שנאסף במערכות המוסד לביטוח לאומי, במשרד התיירות ובמערכת "יחד" - נוסף על המידע שיש בידי פקע"ר - הייתה יכולה להקל על הרשויות הקולטות בטיפולן במפונים, לעזור להן בהנגשת סיוע למפונים, ולחסוך מהן את בזבוז הזמן באיסוף של נתונים המצויים זה מכבר בידי גורם רשמי.

מערך הדיגיטל הלאומי מסר בתשובתו במרץ 2025 כי מערכת "יחד" העמידה לרשות הרשויות החל מ-21.2.24 תשתית לעדכון פרטי המפונים בשטחן, והרשויות לא השתמשו באפשרות הזו.

במפגשי צוותי משרד מבקר המדינה עם מפונים במלונות הרבו המפונים לדווח על בירוקרטיה רבה בטיפול שנותנים משרדי הממשלה. כמה פעמים הם נדרשו, למשל, להעביר את פרטיהם, למלא טפסים דומים, לתת שוב ושוב אותו מידע, נתקלו בקושי בכניסה למערכת ההזדהות הממשלתית, ונדרשו להירשם בכל פעם מחדש למערכת (10 דיווחים). דיווחים נוספים נגעו למיצוי זכויותיהם ולפערי מידע בזכויות בין מה שפורסם למה שניתן בפועל (2 דיווחים).

עוד העלו המפונים עצמם בכמה קבוצות מיקוד שכנס משרד מבקר המדינה את בעיית ליקוט הנתונים. בקבוצה עם מפונים מצפון הארץ, למשל, הם ציינו:

"עוד פעם אוספים נתונים. כמות הקבצים עם כל הפרטים האישיים של כל מפוני הצפון מתרועעת היום בכל הארץ בלי שליטה לחלוטין. כל פקיד ממשלתי, לא משנה באיזו דרגה, שבא עם תעודה, הייתי חייב לתת לו קובץ אקסל של הכול - תעודות זהות, תאריך לידה, מקום מגורים, שם של איש קשר, ניידים, בלי שום פרופורציה. ניסיתי בכל פעם להגיד 'תן לי אישור של מישור מעליך', אבל לא קיבלנו."

תמונת מצב דומה הועלתה בקבוצת מיקוד נוספת, עם מפונים מדרום הארץ ומיישובי הדרום:

"היו פה המון אנשים שבאו וכל אחד בא עם כלי המיפוי שלו, נציג משרד זה או נציג משרד זה, בא עם כלי מיפוי, שואל מיליון שאלות, אומר, 'אוקיי, אני אבדוק ואחזור עם תשובות'. אחרי פעמיים-שלוש שראיתי שהם לא חוזרים עם תשובות אמרתי להם, 'תקשיבו, אני לא מוכן יותר לתת לכם את הסטטוסים האלה. אני לא מוכן לעשות את העבודה בשבילכם'... מדינת ישראל לא יודעת שום דבר [הכוונה לנתוני התושבים] לגבי מה שקורה ביישובים [יישובי הדרום], כלום. אין לה טיפת מושג... המערכות (הממוחשבות) לא מדברות, אין קשר בין המערכות. גם הדבר הזה שניסו, מערכת ה"יחד" הזה - לא עובד".

נמצא כי שש רשויות קולטות מתוך ה-14 שנבדקו - העיריות אילת, חיפה, ירושלים ותל אביב-יפו, והמועצות האזוריות מטה יהודה ותמר - פעלו לאימות נתוני המפונים שבתחומן ולבחינת עדכנותם מפעם לפעם מול גופים ממשלתיים:

עיריית אילת דיווחה ביוני 2024 כי בתחילת נובמבר 2023 העביר לה משרד הרווחה בטבלה את נתוני המפונים המתועדים במערכת ניהול המידע Monday. עוד העביר המשרד את נתוני אוקטובר 2023 שתועדו במערכת "מס"ר". המידע עבר לצורך דיוק המענים למפונים בהתאם למאפיינים שלהם (כמו מספר המפונים, גילם וצורכיהם) ולפיזורם במלונות. עוד דיווחה העירייה כי פנתה לפקע"ר בבקשה לקבלת נתונים על מפונים, אך לפקע"ר לא הייתה מערכת ממוחשבת ולא היו לו נתונים על מפונים עד אמצע נובמבר 2023, ואז הועברו נתונים.

צה"ל מסר בתשובתו ביולי 2025 כי ייתכן שעיריית **אילת** צפתה בנתונים באמצעות המשל"ט הנפתי.

עיריית **חיפה** מסרה בינואר 2024 כי היא לא קיבלה נתונים על המפונים ממשרדי הממשלה. העירייה קיבלה שם משתמש למערכת "יחד", אך לטענתה המידע במערכת לא היה מעודכן, והיא השתמשה במאגר הנתונים שיצרה וניהלה בעצמה. עוד מסרה העירייה כי גם לנציג רח"ל לא היה מידע מסודר ומעודכן על המפונים.

עיריית **ירושלים** פעלה לאיסוף ולהצלבה של נתונים ממקורות שונים (כמפורט בלוח להלן) לאורך תקופת קליטת המפונים בשטחה. העירייה מסרה כי החל ב-22.11.23 ניתנה לנציג העירייה הרשאת צפייה במערכת ניהול המידע Monday של חמ"ל מפונים מחוזי של פקע"ר ורח"ל (חמ"ל ינאי), והתייטר הצורך בהצלבת נתונים ממקורות שונים.

המועצה האזורית **מטה יהודה** דיווחה כי פנתה למשרדי הבריאות, החינוך, הפנים (רשות האוכלוסין וההגירה) והרווחה, וכן לפקע"ר, לביטוח לאומי, לבתי חולים ועוד, וקיבלה מידע לפי הצורך, אך לא קיבלה אישור לשימוש במערכות הממוחשבות של גופים אלו.

המועצה האזורית **תמר** דיווחה ביוני 2024 כי היה פער ניכר בנושא הנתונים שנאספו באופן ידני בתחילת המלחמה. בדיווח של המועצה בחודש מרץ 2024 נמסר כי הנתונים נאספים במערכת "יחד" ומוצגים עם נתוני פקע"ר ועם נתונים שהמועצה מקבלת מהקהילות המפונות. עוד הוסיפה המועצה שהמידע על נתוני המפונים הוצג בכל ישיבת משל"ט ורוכז על ידי שני גורמים - פקע"ר ומשרד התיירות, שקיבל את הנתונים מהמלונות - ונעשו השוואה וסנכרון בין הנתונים. עוד מסרה המועצה כי לא ניתנה לה גישה למערכות הממוחשבות של משרדי הממשלה הנוגעות לטיפול במפונים.

עוד עלה כי פניית חלק מן הרשויות הקולטות - **נתניה ותל אביב-יפו** - לקבלת הנתונים מגופים אלו (מערך הדיגיטל הלאומי, המוסד לביטוח לאומי ומשרד התיירות) - כולם או חלקם - נענתה בשלילה או לא נענתה כלל. עיריית **נתניה** פנתה, למשל, לחמ"ל משרד התיירות בבקשה לקבל נתונים על השוברים שהנפיק למפונים במלונות ברחבי העיר נתניה, אך לא קיבלה מענה לבקשה זו. נוסף על כך, עיריית **תל אביב-יפו** קיבלה לראשונה רק בפברואר 2024 (עם הפעלת מערכת "יחד") ממשרד התיירות את נתוני המפונים השוהים במלונות בעיר, ללא יכולת לאמת נתונים אלו.

במפגשי צוותי משרד מבקר המדינה עם מפונים במלונות דיווחו נציגי הרשויות הקולטות במלונות על קושי בשל היעדר רשימות מסודרות של מפונים (10 מקרים). נטען כי לרשויות המפונות (בעיקר **קריית שמונה**) לא הייתה רשימה מסודרת, רח"ל לא נתנה מידע, חמ"ל משרד התיירות לא היה זמין, והמלונות סירבו לתת מידע. גם אלו שקיבלו רשימות לבסוף דיווחו כי הנתונים השתנו תדיר והמלונות סירבו לעדכןם, וכי מנתוני משרד התיירות לא היה אפשר להסיק כמה בתי אב נקלטו ומה היה הפילוח שלהם.

מרכז השלטון המקומי מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי גם בעת שגרה, אף שמרבית מאגרי הנתונים של המדינה נסמכים על נתונים שהרשויות המקומיות מעבירות לה ומזינות בהם, היא נמנעת מהעברת הנתונים לרשויות בעת הצורך; ובמקרים מסוימים אף דורשת מהרשות תשלום עבור קבלת מידע על תושביה שלה.

בביקורת עלה כי רשויות קולטות - ובהן העיריות אילת, חיפה, ירושלים, נתניה ותל אביב-יפו והמועצה האזורית תמר - התקשו לאמת את הנתונים שאספו על אודות המפונים בשטחן (אילת וירושלים קיבלו נתונים מפקע"ר וממשרד הרווחה רק בסוף נובמבר 2023), בין היתר בשל היעדר הרשאות מתאימות בתחום הגנת הפרטיות. הגישה למערכת המידע הממשלתית "יחד" של מערך הדיגיטל הלאומי ניתנה לרשויות הקולטות רק בנובמבר 2023, ורק החל במחצית ינואר 2024 כללה גם גישה למידע פרטני, אף שמרבית השירותים המיועדים למפונים ניתנים באמצעות הרשויות הקולטות, ובכלל זה מענים מרכזיים דוגמת שיבוץ במסגרות חינוך ומענה טיפולי-רווחתי, ומכאן החשיבות שיהיה בידיהן מידע אמין ומדויק לגבי מספרי המפונים אליהן בכל זמן נתון.

מבקר המדינה עמד בעבר על חשיבות איגום נתונים על אודות תושבי הרשויות לצורך הייעול והשיפור של השירות שניתן לציבור, ועל הצורך בהסדרת שימוש הרשויות המקומיות במאגרי מידע של משרדי הממשלה וגופים ציבוריים אחרים בשעת חירום לשם מתן מענה זמין לכלל האוכלוסיות המיוחדות הנזקקות לסיוע בשעת חירום בהתאם להוראות הדין, לרבות בתחום הגנת הפרטיות²². משרדי הממשלה לא העמידו מערכת נתונים דיגיטלית זמינה ואמינה לשימוש עם תחילת המלחמה, והיעדרה הקשה הן על הרשויות הקולטות לספק את המענה הנדרש ולהקצות באופן מיטבי את המשאבים שעמדו לרשותן, הן על המפונים, שחשו לעיתים שהשירות שקיבלו היה מסורבל ולא יעיל. כך עולה חשש כי חלק מהמפונים לא קיבלו את הסיוע שנזקקו לו ("נפלו בין הכיסאות") בעוד אחרים קיבלו מענה כפול.

על משרד ראש הממשלה, מערך הדיגיטל הלאומי, משרד הפנים ורח"ל בסיוע פקע"ר לדאוג להעמדתה של מערכת אחודה, יציבה ונוחה לשימוש, לריכוז נתונים על המפונים שנקלטו ברשויות מקומיות שונות, כדי לאפשר העברת מידע שהכרחי לצורך אספקת שירותים חיוניים למשרדי הממשלה ולרשויות המקומיות לפי הצורך, ולפעול להסדרת אפשרות העברת המידע בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. על הגורמים הללו לוודא שכל הזקוקים לכך יקבלו את הסיוע הדרוש ולמנוע בזבז בדמות מענה כפול.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו למבקר המדינה באפריל 2025 כי הוא יוסיף ללוות את פיתוח מערכת "יחד" ואת הטמעתה ופריסתה, כולל סיוע בהסדרת העברת המידע והנגישות, אף שהפיתוח הטכנולוגי והפעלת המערכת אינם באחריות ישירה של המשרד, אלא של מערך הדיגיטל הלאומי.

מרכז השלטון המקומי מסר כי בעיית איסוף הנתונים וניהולם היא אחד הלקחים המרכזיים שהועלו בתקופת מגפת הקורונה, והיא טרם הוסדרה על ידי הממשלה. נוסף על כך, אפשר היה ליזום איסוף מידע מרוכז על המפונים בשיטת "עקוב אחרי הכסף" (Follow the Money) שתאפשר יצירת מסד נתונים בסיסי

²² מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה (2021), "התנהלות הרשויות המקומיות בעת משבר הקורונה", עמ' 101 - 107; "הטיפול באזרחים הוותיקים במשבר הקורונה", עמ' 24, 32 - 38, 41 - 47.

לעבודה²³, הן באמצעות רישום המפונים למערכות המוסד לביטוח לאומי לצורך קבלת מענק האכלוס הן באמצעות רישום למערכת "יחד". ואולם הזדמנויות אלו לא נוצלו.

מערך הדיגיטל הלאומי מסר בתשובתו במרץ 2025 כי ההצעה שהעלה מרכז השלטון המקומי, שיש להשתמש במידע הקיים על התשלומים והמענקים כדי לייצר את מסד נתונים על המפונים, בשיטת Follow the Money, מתארת למעשה את האופן שבו נוצר בפועל מסד הנתונים של מערכת "יחד".

החשכ"ל מסר בתשובתו באפריל 2025 כי נדרש לפתח מבעוד מועד, בעבודת מטה בין-משרדית, מערכת ממוחשבת לניהול מערך פינוי ושיכון של אוכלוסייה בשעת חירום שתוכל להתממשק לנתוני מרשם האוכלוסין או למאגר מידע רלוונטי אחר, אשר תכיל מאגר מידע עדכני לצורך אמידת היקף האוכלוסייה הנדרשת לפינוי בכל עת, הרכבה הדמוגרפי (בפרט בהיבטי גיל - קשישים, תלמידים במערכות חינוך) ופיזור הגיאוגרפי; זיהוי ואיתור של מפונים קונקרטיים 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, לצד היעדר כפילויות בין מנגנוני הסיוע המופעלים על ידי הגורמים השונים; יצירת ממשק בין כלל הגורמים השותפים למאמץ הפינוי; מיפוי הרשויות הקולטות ומיקומי המפונים, כדי לנהל את מערך המענים המשלימים למפונים בצורה יעילה בהיבטי 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 מעמיד אתגרים שקשה לתקן בדיעבד, מרגע שהדברים לא החלו באופן מסודר דיו.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי המערכת המדוברת נוגעת למכלול משרדי הממשלה הנדרשים לתת שירותים למפונים. כמו כן, מערכת כזו - מערכת "יחד" - פותחה במהלך תקופת המלחמה.

צה"ל מסר בתשובתו כי נדרש להגדיר מוביל ברמה הלאומית להובלת תוכנית פינוי אוכלוסייה, וכנגזרת מכך גם לנושא מערכות המידע. פקע"ר יהיה שותף לכל עבודת מטה.

תהליך איסוף הנתונים על המפונים ברשויות הקולטות

הרשויות הקולטות קלטו מפונים החל בשבעה באוקטובר ובמשך תקופה ארוכה שנמשכה מעל שנה. המפונים הגיעו לרשויות אלו במועדים שונים, חלקם עברו בין רשויות או בין דיור בקהילה לדיור במלונות ולהפך.

תיק אב להיערכות לחירום קובע כי בשעת חירום הרשות המקומית נדרשת לגבש תמונת מצב והערכת מצב בנוגע לאוכלוסייה הנקלטת ברשות, לחזות את התנהגותה וצרכיה, ולגבש תוכניות פעולה בהתאם. כמו כן,

²³ "צו השעה" היא תוכנית בין-משרדית בהובלת משרד הרווחה, שנועדה לסייע לפליטי מלחמה מאוקראינה שהגיעו לישראל החל במרץ 2022. לצורך קבלת הסיוע הם נרשמו לאתר ייעודי שהוקם במיוחד (ראו <https://govextra.gov.il/molasa/tzav-hashaa/home> וכך משרד הרווחה יכול היה לאסוף נתונים עליהם).

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות

הרשות נדרשת לרכז את הנתונים על האוכלוסייה באזור האירוע ולהפיצם לגוף החירום המנהל את האירוע. בפרט נכתב כי ריכוז הרישום השמי של הנקלטים בכל המתקנים מצוי באחריות הרשות המקומית.

בלוח שלהלן תמונת המצב בנוגע לניהול נתוני המפונים ברשויות הקולטות שנבדקו :

לוח 8ז : ניהול נתוני המפונים ברשויות הקולטות (נתוני שיא)

שם הרשות	נתונים על מספרי מפונים בהתאם לחלוקה למלונות כן/לא	רשימת מתפנים עצמאית/מפונים לקהילה כן/לא	תיעוד במערכות ממוחשבות (רשויות או כלל-ארציות) כן/לא ואופן התיעוד	תדירות עדכון הרשומות יומי/שבועי/חודשי/חד-פעמי	ממי התקבלו הנתונים	מתי התקבלו הנתונים	לאילו גופים הועברו הנתונים ומתי
אילת	כן	כן	כן, בטבלת אקסל	יומי	גורמים ברשות וגורמים מחוץ לרשות: נציגי הרשויות שפנו ופקע"ר	איסוף עצמי כבר מהימים הראשונים	מינהלת שהקים משרד החינוך בעיר, משרד הפנים ומשרד הרווחה ב- 15.10.23
הרצלייה	כן	כן	כן, בטבלת אקסל	לא קבוע	נציגי הרשות	במועדים שונים	משרד הרווחה
חיפה	כן	כן, של מתפנים עצמאית שפנו לרשות	כן, במערכת ממוחשבת רשותית	שבועי	מהמפונים ומאשת קשר של משרד התיירות בחיפה		פקע"ר, משרד הפנים ומנהלת הרווחה בעיריית קריית שמונה
טבריה	כן	כן, של מפונים שהם הורים לילדים בגיל בית ספר	כן, בטבלת אקסל ובמערכת "שועל" של פקע"ר ²⁴	יומי	איסוף של גורמים ברשות		פקע"ר, מפקד כיבוי אש, משטרה ומשרד הבריאות

מערכת שוע"ל היא מערכת שליטה ובקרה אינטגרטיבית לכוחות העורף, למגיבים הראשונים לאירוע ולרשויות מקומיות, לאפשר גיבוש תמונת מצב אחודה ולתמיכה בקבלת החלטות.

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

שם הרשות	נתונים על מספרי מפונים בהתאם לחלוקה למלונות כן/לא	רשימת מתפנים עצמאית/מפונים לקהילה כן/לא	תיעוד במערכות (רשויות או כלל-ארציות) כן/לא ואופן התיעוד	תדירות עדכון הרשומות יומי/שבועי/חודשי/חד-פעמי	ממי התקבלו הנתונים	מתי התקבלו הנתונים	לאילו גופים הועברו הנתונים ומתי
ירושלים	כן	כן, על פי הערכות	כן, בטבלת אקסל, במערכת "יחד" ושיתוף במערכת ניהול מידע של פקע"ר Monday	מסוף חודש נובמבר העדכון יומי, עד מועד זה התדירות אינה ידועה	רח"ל, מנהלי חמ"ל של הרשויות המפונות, פנייה טלפונית למלונות, פניות של מפונים או נציגי קהילות, פקע"ר, ואיסוף של עובדי העירייה במלונות	בשבועות הראשונים עד 22.11.23 אז ניתנה הרשאת צפייה במערכת ניהול המידע של פקע"ר Monday	פקע"ר
נוף הגליל	כן	חלקית - במחלקת החינוך רק מי שיש לו ילדים בגיל בית ספר	כן, בטבלת אקסל	יומי	איסוף של גורמים ברשות משרדי הקבלה במלונות ומנציגי הרשויות המפונות	איסוף עצמי כבר מהימים הראשונים	משרד הפנים ב-3.12.23
נתניה	כן	כן	כן, בפורטל רשותי	לא קבוע	איסוף של נציגי הרשות	במועדים שונים	פקע"ר על בסיס יומי, ונתוני מצבת תלמידים למשרד החינוך
רמת גן	כן	כן	כן, בטבלת אקסל	לא קבוע	איסוף של נציגי הרשות ועובדי המלונות	במועדים שונים	משרד הרווחה ומשרד הפנים

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות

שם הרשות	נתונים על מספרי מפונים בהתאם לחלוקה למלונות כן/לא	רשימת מתפנים עצמאית/מפונים לקהילה כן/לא	תיעוד במערכות ממוחשבות (רשויות או כלל-ארציות) כן/לא ואופן התיעוד	תדירות עדכון הרשומות יומי/שבועי/חודשי/חד-פעמי	ממי התקבלו הנתונים	מתי התקבלו הנתונים	לאילו גופים הועברו הנתונים ומתי
תל אביב-יפו	כן	כן	כן, בפורטל רשותי	לא קבוע	איסוף של נציגי הרשות	במועדים שונים	משרד הרווחה רק במקרים פרטניים שבהם היה צורך בהתערבות הפיקוח
המועצה המקומית זיכרון יעקב	כן	כן	כן, בטבלת אקסל ובמערכת "מס"ר"	יומי	מהמפונים		משרד הפנים ופקע"ר
המועצה האזורית חוף הכרמל	כן, אבל לא בחלוקה למלונות	כן	כן, במערכת ממוחשבת רשותית	שבועי	הקהילות והמשפחות שהתפנו עצמאית		משרד הפנים
המועצה האזורית מטה יהודה	כן	לא, יש הערכה בלבד	כן, בטבלת אקסל ובמערכת "יחד" - על ידי המלונות, ללא גישה של הרשות	תדירות משתנה, החל בשלוש פעמים ביום ועד לעדכון שבועי	נציגי המועצה במלונות, מנהלי המלונות ורכזי קהילות המפונים	החל מהגעת המפונים למלונות ולאורך כל התקופה	פקע"ר, כבאות והצלה, משטרה ומג"ב
המועצה האזורית עמק הירדן	כן		כן, בטבלת אקסל	תדירות משתנה, החל בשבועי וכלה בחודשי	מנהלי בתי ההארכה ורכזי המפונים של היישובים	מהשבוע הראשון למלחמה	משרד ראש הממשלה ומשרד הפנים
המועצה האזורית תמר	כן	כן	כן, בטבלת אקסל	יומי	איסוף של נציגי הרשות	מ-8.10.24	פקע"ר

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

מהלוח עולה כי ברשויות הקולטות שנבדקו - העיריות אילת, הרצלייה, חיפה, טבריה, ירושלים, נון הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה, עמק הירדן ותמר - נאספו נתונים על המפונים במלונות ועל המתפנים העצמאית, אך מדובר במידע חלקי בלבד, המתבסס על איסוף אקלקטי ולא עקבי של הנתונים, ולעיתים על הערכה בלבד. יודגש כי הנתונים הקיימים אינם מבוססים על פרטי המפונים, אלא הם מספריים בלבד. איסוף נתונים על

המפונים נעשה באופן ישיר על ידי מתכללים, שהם נציגי הרשויות שפקדו את המלונות, ואלו נעזרו גם בנתונים שאספו הנהלת המלון או נציגי משרדי ממשלה וגופים רשמיים שהגיעו למלונות מפעם לפעם, דוגמת משרד החינוך, פקע"ר והמוסד לביטוח לאומי.

עוד עולה כי הנתונים תועדו במערכות ממוחשבות שונות של הרשויות המקומיות, ולעיתים רק בקובצי אקסל. העיריות אילת וירושלים דיווחו כי באמצע נובמבר 2023 קיבלו גישה לנתונים במערכת הממוחשבת של פקע"ר, אולם לרשויות הקולטות האחרות לא הייתה גישה זו.

צה"ל מסר בתשובתו כי הוא פעל לגיבוש תמונת מצב באמצעות מערכת מבוססת דיווח אשר דרכה אפשר היה להבין את תמונת המצב הכללית אשר מסייעת בקבלת החלטות. תמונת המצב כללה מספר מפונים בחלוקה ליישובים, קהילות וכיו"ב. נתונים אלה עברו לרח"ל, למשרדי ממשלה ולמערך הדיגיטל הלאומי לאורך כל המלחמה. האחריות להנגשת מידע לרשויות היא של משרד הפנים. אין באפשרות פקע"ר לנהל מאגר מידע הכולל נתונים מסוג זה מכיוון שאינו מוסמך לכך. המערכת של פקע"ר אינה מכילה נתונים פרטניים על אנשים אלה, אלא היא מורכבת מלוח מידע (דשבורד) שמציג נתונים מצרפיים. כמו כן ציין פקע"ר בתשובתו כי באוגוסט 2024 ניתנה ליקל"רים הרשאה לצפות בלוח המידע של משל"ט ינאי בחתך רשותי רלוונטי. החל ב-12.10.23 החזיק משל"ט ינאי בתמונת מצב כמותית לגבי המפונים בחתך של מספר מפונים, חלוקה לפי יישובים וקהילות וכיו"ב.

דיווחי הרשויות המקומיות העלו את הנסיבות שעימן התמודדו בהקשר של איסוף המידע:

מנהלת מוקד הסיוע העירוני בעיריית אילת דיווחה במרץ 2024 כי העירייה התמודדה עם קושי גדול לאסוף את הנתונים, ולא היה כל מערך ממשלתי או צבאי שסייע באיסוף הנתונים או עדכן את הרשות לגבי מספר המפונים שנקלטו במלונות. כמו כן, בשלבים הראשונים סירבו המלונות להעביר את המידע לגבי המפונים ששוכנו אצלם.

עיריית חיפה דיווחה בינואר 2024 כי גם לאחר שמשרד התיירות החל לשבץ את המפונים במלונות, הרשות לא עודכנה על כך ונאלצה לשלוח צוותים למלונות לצורך איסוף נתונים על המפונים ומיפוקם. העירייה פנתה למלונות בבקשה לקבל את פרטי המפונים ששהו אצלם, אך נענתה בשלילה מטעמי שמירה על פרטיות.

מעיריית טבריה דווח בינואר 2024 כי אחת הבעיות העיקריות שעימן התמודדה הייתה איגום המידע לגבי המפונים. גורמים שונים פנו בנפרד למלונות לצורך קבלת מידע על המפונים, והדבר יצר עומס וחוסר יעילות. בשל שמירה של המלונות על סודיות בנוגע לפרטי המפונים לא היה אפשר לקבל את שמות המפונים וגיליהם, אלא רק נתונים מספריים. כמו כן, לא כל המלונות ששו לשתף פעולה.

עיריית נוף הגליל דיווחה בינואר 2024 כי נציגיה אספו נתונים מכיוון שהתבקשו לעשות זאת על ידי ראש העירייה, ולא מכיוון שהמדינה ביקשה נתונים אלו. לנציגי העירייה לא ניתנו הרשאות למערכת הממשלתית "יחד" ולא היה קשר בין הנתונים שאספה העירייה לנתונים המצויים במערכת.

מערך הדיגיטל הלאומי מסר בתשובתו במרץ 2025 כי מערכת "יחד" עמדה לרשות כל העיריות והרשויות המקומיות בארץ, הן המפונות הן הקולטות. נעשתה פנייה ישירה לרשויות, נערכו ובינרים של הדרכה בשימוש במערכת, והתקיימו גם הדרכות ושיחות פרטניות לרשויות שפנו למערך. יתרה מזאת, לא הייתה רשות מקומית שפנתה למערך בבקשה לקבל פרטי גישה למערכת וסורבה.

להלן דוגמאות לאופן שבו נוהל רישום מתפנים עצמאית או מפונים בקהילה:

איסוף מידע בנוגע לפרטי המפונים בקהילה היה מטבעו תגובתי, שכן בדרך כלל נבע מפנייה יזומה של מפונים אלו לרשות הקולטת כשנזקקו לעזרתה. אם המפונים בקהילה לא נזקקו לסיוע כאמור, בדרך כלל לא הייתה להם סיבה לפנות לרשות הקולטת. לדוגמה, לעיריות **אילת**, **הרצלייה**, **טבריה**, **נתניה**, **רמת גן** ו**תל אביב-יפו** לא הייתה דרך אחרת לדעת על מפונים אלו, וממילא לא היה ביכולתן לאסוף נתונים על אודותיהם.

אשר למתפנים עצמאית, בדומה למפונים בקהילה, הדרך היחידה שבה אספו העיריות **אילת**, **הרצלייה**, **חיפה**, **טבריה**, **נתניה**, **רמת גן** ו**תל אביב-יפו** מידע על אודותיהם היא רק כשהמתפנים עצמם פנו ביוזמתם לרשות הקולטת. לדוגמה, אם לא היו למפונים ילדים שיש לשבצם במסגרת חינוך, או שלא נזקקו לשירותים סוציאליים, הרשות הקולטת לא ידעה על נוכחותם.

ערוצים נוספים שדרכם התקבלו נתונים על אודות מתפנים עצמאית הם, לדוגמה: **באילת** (שאליה הגיעו בשבועות הראשונים למלחמת חרבות ברזל עשרות אלפי מתפנים עצמאית) - באמצעות ספירת מנות המזון שחולקו ובאמצעות דיווח מתפנים עצמאית על הצורך במקומות לינה; **בירושלים** - באמצעות פנייה של המתפנים העצמאית למנח"י (מינהל חינוך ירושלים) ולמינהלים קהילתיים, קבלת מידע על אנשים עם מוגבלות מהרשויות המפונות, בקשה של המתפנים לקבל תווי חנייה באמצעות קישור לאתר ופניות למוקד 106; במועצה המקומית **זיכרון יעקב** - באמצעות פניות של מפונים ומתפנים עצמאית להתארח אצל משפחות ביישוב ורישום פרטי המתארחים והמארחים; במועצה האזורית **מטה יהודה** - באמצעות איסוף נתונים מהרשויות המפונות וממשרדי ממשלה, וכן מדיווח ופנייה עצמאית של מתפנים, כגון בקשה לשילוב במוסדות חינוך באמצעות ועדי היישובים הקולטים או פנייה לצורך הרשמה ברשות הקולטת בלי שנזקקו לעזרתה; פניות ישירות של מתפנים עצמאית לדיווח על הימצאותם ברשות התקבלו גם במועצה האזורית **תמר**.

מהביקורת עלה כי בידי הרשויות הקולטות - העיריות אילת, הרצלייה, חיפה, טבריה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה, עמק הירדן ותמר - היו נתונים שאותם אספו בעצמן וכפי יכולתן, לעיתים ללא יכולת לאמת או לטייב את הנתונים וללא יכולת מעקב אחר עדכניותם. עוד עלה מהרשויות שנבדקו כי על אף מאמציהן לאסוף את נתוני המפונים שהגיעו לתחומן, גורמים שונים ברשות ניהלו את הנתונים, וכך תמונת המצב הכוללת של הנתונים על מספרי המפונים ברשות הקולטת לא תמיד הובהרה אף ברשות עצמה, ועולה חשש שחלק מהמענים התעכבו או שהיו לא מספקים.

עוד עלה בביקורת כי מערכת "תיבת נח" לא הופעלה על ידי משרד הפנים עם תחילת הפינוי, ומערכת "יחד", שהחלה לפעול רק כשלושה שבועות מפרוץ המלחמה, התבססה תחילה על שיתוף פעולה מרצון וסיפקה תמונת מצב על כ-10% בלבד מן המפונים והמתפנים העצמאית. בתחילת ינואר 2024, שלושה חודשים לאחר שפנו והתפנו עצמאית כרבע מיליון תושבים מיישובי הדרום והצפון, היה במערכת "יחד" מידע רק על כ-50% מהמפונים והמתפנים, וגם הוא לא כלל נתונים על ילדים שפנו עם משפחותיהם²⁵.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו במרץ 2025 כי מרכיב מרכזי בפינוי מסודר ובקליטת תושבים מפונים הוא תשתית מידע מפורט ומלא ככל האפשר על האוכלוסיות המפונות - ילדים וגילים, קשישים, אנשים עם צרכים מיוחדים, קרובי משפחה המתגוררים ברשות קולטת ויכולים לספק חלק מהצרכים למפונים וכיו"ב. מידע שכזה מסייע הן בקביעת המקומות שאליהם יש להפנות את המפונים הן בנוגע לצרכים ולמענים שעל המדינה והרשויות - המפונות והקולטות - לספק למפונים. חוסר התפקוד של הממשלה בא לידי ביטוי לא רק באי-שיתוף הרשויות המפונות והקולטות בפינוי האוכלוסייה, אלא גם באי-העמדת תשתית מתממשקת ממוחשבת בין כל מאגרי המידע הרלוונטיים, שתאפשר שליטה ובקרה על המצב בחיתוכים שונים. מערכת "יחד" שהעמידה הממשלה החלה לפעול לאחר חודשים רבים והתבססה על מערכת הזיהוי הממשלתית, לא תכללה את המידע והייתה נוקשה ומסורבלת ולא מותאמת לצורכי השעה. זאת ועוד, מערכת זו התבססה על רצון טוב של תושבים להכניס את פרטיהם האישיים. מאגר מידע ממשלתי מתממשק, הכולל נתוני אנשים עם צרכים מיוחדים הנדרשים לפינוי, לא הוקם, והתקנות שנועדו להקמתו ולתפעולו הותקנו רק באוגוסט 2024.

עוד מסר מרכז השלטון המקומי בתשובתו כי יש לבנות מערכת אחת אחודה, עדכנית ומטויבת, שתעקוב אחר מיקומם ומצבם של המפונים, ותביא בחשבון אפשרויות של פיזור האוכלוסייה בין מקומות רבים ושונים, לרבות תוכניות המאפשרות למפונים גמישות לקבל פיצוי שלא במסגרת מתקני הקליטה שאושרו.

מערך הדיגיטל הלאומי מסר בתשובתו במרץ 2025 כי בנוגע לנתונים שהתקבלו מהמלונות, המערכת קלטה מידע פרטני על מפונים בכל הגילים. עם זאת, נתונים שנמסרו מהביטוח הלאומי על מפונים בקהילה שקיבלו מענק אכלוס באמצעותו לא כללו מידע על מקום שהייה של המפונים בקהילה, ולכן המספרים ששוקפו לרשויות הקולטות היו חסרים. כמו כן, נתוני הביטוח הלאומי כללו מידע פרטני על בני 18+ ונתונים כמותיים בלבד על בני 0 - 18.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא אינו בעל הסמכות והאחריות ואינו המומחה לתחום הידע שמכוחו הוא יכול לוודא ולבצע את המוצע. מערכת "יחד" הוקמה כדי לתת מענה לסוגיה.

על משרד הפנים ומשרדי הממשלה הרלוונטיים לוודא כי נתונים על מפונים ומתפנים בשעת חירום ירוכזו במערכת מידע ממשלתית אחודה ונגישה, וכי הרשאות מתאימות יוענקו לגורמים רשמיים ברשויות הקולטות, האמונות על אספקת השירותים למפונים, מתוך הקפדה על אבטחת מידע הולמת.

²⁵ בעניין זה ראו בקובץ דוחות זה הפרק "ניהול המידע בקשר לטיפול במפונים במלחמת חרבות ברזל".

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי הוא מקבל את הערת המבקר. עוד הוא הוסיף כי לאחר שבימי המלחמה הראשונים הבין שמערכת "תיבת נח" אינה ערוכה לרכז את המידע וליצור את תמונת המצב שנדרשה למערכת הבריאות כדי לתת מענים, החל המשרד לאסוף את המידע בעצמו ויצר תמונת מצב, כולל פיתוח לוח מידע (דשבורד BI) ומפת GIS. המשרד מקדם פיתוח דשבורד בריאות לרשויות שבו ישוקף המידע שאוסף משרד הבריאות לגורמים הרלוונטיים ברשויות. עוד ציין משרד הבריאות בתשובתו כי הציפייה לדעת בכל רגע נתון היכן נמצא כל אזרח אינה ריאלית בנסיבות של מלחמה ותנועות אוכלוסייה בהיקף כה גדול, ויש להביא בחשבון שחלק גדול מהמפונים אינם מרוכזים במלונות או באתרי קליטה אחרים, כי אם במרחב היישובים. חובת המערכת הרפואית היא להנגיש את שירותי הבריאות על בסיס מרחבי. תגבור השירות ייעשה על בסיס ניטור עומסים בשירותי הרפואה במרחב וכמובן מידע (שתמיד יהיה חלקי ולא מדויק) שיגיע בכל מיני דרכים. את מאמצי איתור המטופלים יש לייחד למקרים הזקוקים לטיפול מיוחד, כגון מטופלי דיאליזה או חולי סרטן הנזקקים לרציפות הטיפול האונקולוגי.

השוואה בין נתוני הרשויות הקולטות לנתוני משרד הפנים על מפונים

הרשות המקומית זכאית לשיפוי בגין הוצאותיה אשר שולמו בפועל עבור המענה לקליטת אוכלוסייה מפונה ומתפנים עצמאית²⁶. כדי לקבל את התשלומים המגיעים לה עליה לדווח על מספר המפונים בתחומה.

באוקטובר 2023 פנה משרד הפנים לרשויות המקומיות הקולטות והודיע להן כי כתנאי להעברת מקדמה בשיעור 70% כנגד מענק עבור קליטת מפונים, בסך של 5 ש"ח ליום בגין כל מפונה²⁷, עליהן להעביר אליו הצהרה על מספר המפונים והמתפנים העצמאית בתחומן.

נמצא כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו העבירו את נתוני המפונים שבתחומן למשרד הפנים.

מספרי המפונים והרכבי אוכלוסיית המפונים ברשויות הקולטות השתנו מדי פעם, והרשויות התמודדו עם הצורך לספק שירותים חיוניים לאוכלוסייה בשינוי מתמיד. כדי לקבל את השיפוי בגין הוצאותיהן עבור המענה לקליטת אוכלוסייה מפונה נדרשו הרשויות הקולטות לדווח למשרד הפנים, מוקדם ככל האפשר, על מספר המפונים בתחומן.

החלטת הממשלה "מלון אורחים".

26

כדי לסייע לרשויות מקומיות שקלטו מפונים שפנו בהתאם להחלטות הגורמים המוסמכים או מתפנים של 34 מיליון ש"ח לרשויות המקומיות שקלטו מפונים שפנו בהתאם להחלטות הגורמים המוסמכים או מתפנים עצמאית, בהתאם לתבחינים שיוגדרו משרד האוצר ומשרד הפנים. משרד האוצר דרש מהרשויות המקומיות פירוט על היקף ההוצאות שלהן בגין המלחמה, ובסיומו של משא ומתן שהתנהל בין משרד האוצר, משרד הפנים ומרכז השלטון מקומי הוחלט כי המענק לרשויות הקולטות יהיה 5 ש"ח בגין כל אדם לכל יום שבו הוא שוהה ברשות הקולטת. הסכום האמור נקבע לפי תשלום יומי ממוצע של ארנונה לתושב, המשקף את ההוצאות היומיות של הרשות המקומית לאדם.

27

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות

לוח ז' 9: השוואת מספר הנקלטים המפונים ברשויות הקולטות בין נתוני משרד הפנים לנתוני הרשויות

שם הרשות	מספר הנקלטים המפונים מאוקטובר 2023 (שיא) על פי נתוני משרד הפנים	מספר הנקלטים (שיא) על פי נתוני הרשות הקולטת כפי שדווחו למשרד מבקר המדינה	הפער בין מספר הנקלטים על פי נתוני משרד הפנים למספרם על פי נתוני הרשות הקולטת כפי שדווחו למשרד מבקר המדינה
אילת	60,000	כ-70,000, מתוכם : 30,000 מפונים, 40,000 מתפנים עצמאית	10,000
הרצלייה	3,575	4,500	925
חיפה	3,171	3,189	18
טבריה	11,014	10,970	(-)44
ירושלים	18,700	כ-18,720	20
נוף הגליל	715	648	(-)67
נתניה	5,160	5,500	340
רמת גן	1,292	1,200	(-)92
תל אביב-יפו	12,174	13,000	826
זיכרון יעקב	1,168	כ-1,600	432
המועצה האזורית חוף הכרמל	2,649	2,649	-
המועצה האזורית מטה יהודה	2,978	כ-3,500	522
המועצה האזורית עמק הירדן	4,405	4,138	(-)267
המועצה האזורית תמר	13,000	כ-13,000	-
סך הכול	140,001	כ-152,614	12,613

מהלוח עולה כי יש פער כולל של 12,613 מפונים ומתפנים עצמאית - קרוב ל-10% - בין נתוני משרד הפנים, המבוססים על דיווחי הרשויות הקולטות, ובין דיווחי הרשויות הקולטות לצוות הביקורת. הפערים הגדולים ביותר במספרי המפונים התגלו באילת (10,000) ובהרצלייה (925).

נתוני הרשויות המקומיות הקולטות ונתוני משרד הפנים לא כוללים מספרי זהות של המפונים, ולכן לא היה אפשר לאמת את הנתונים על מספרם. לפיכך עולה ספק אם הנתונים שהיו בידי הרשויות הקולטות הם הנתונים המלאים על מספר המפונים והמתפנים העצמאית שנקלטו בתחומן, ויש קושי להסביר את הפער שהתגלה בין הנתונים שאסף משרד הפנים לנתונים העולים מדיווחי הרשויות הקולטות.

פעולות הסברה למפונים ולמתפנים העצמאית

תיק אב להיערכות לחירום מטיל על הרשות הקולטת להכין בעת שגרה מערך הסברה לתושבים בדבר הליך הפינוי והקליטה כחלק מתפקידי הרשות בהיערכות לשעת חירום בתחום קליטת אוכלוסייה. נוהל פס"ח מפרט כי על הרשות לספק למפונים מידע חיוני כגון הנחיות לשעת חירום ומידע על שירותים שהם יכולים לקבל. הרשות אמורה לספק למפונים גם הסבר על מוקד עירוני (קובץ שאלות ותשובות), להעמיד אתר מרשתת רשותי ולפרסם מידע ברשתות חברתיות. דוגמאות לדפי הסבר לאזרחים המפונים למתקני הקליטה פורסמו באתר משרד הפנים בשפות שונות, ולנוהל פס"ח צורף נספח המתאר את תדריך הקליטה שיש להציג למפונים.

נמצא כי בכל 14 הרשויות שנבדקו קיבלו המפונים הסבר על תהליך הקליטה אצלן באופנים שונים. להלן דוגמאות:

עיריית **אילת** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באפריל 2025 כי הקימה אתר ייעודי למפונים (מיני סייט) וכי קיימה הסברה גם באמצעות הנציגויות היישוביות ואנשי קשר של המפונים.

עיריית **טבריה** מסרה בפברואר 2024 כי בכל מלון היו נציגים של המתנ"ס והעירייה, לרבות צוות סיור שמורכב מעובדי עירייה שהוסטו למטרה זו, חולקו לקבוצות והגיעו למלונות עם חולצות ותגים של העירייה ויזמו הסברה למפונים. כמו כן, במלונות הוצבו שלטים ונתלו מודעות על לוחות המודעות שבהם הסברים למפונים. עוד פורסם במודעה קוד עם קישור לדף באתר המרשתת של אשכול כנרת עמקים עם מידע על שירותים הניתנים למפונים ומידע חיוני. ב-25.10.23 נפתחה קבוצת ווטסאפ, והמפונים יכלו לפנות גם באמצעותה בבקשות וליצור קשר טלפוני עם כל אחד מנציגי העירייה. בדף הפייסבוק של העירייה מפורסם מספר של המוקד העירוני, ופניות שהגיעו למוקד בנושא מפונים הופנו ישירות לאחראיות על הטיפול במפונים, ואלה טיפלו בהן מייד.

עיריית **ירושלים** דיווחה במרץ 2024 כי הפיצה למפונים מפות של עסקים, מרכזי קניות ובילויים, קופות חולים, בנקים וכיו"ב הסמוכים למלונות. העירייה גם פרסמה באתר המרשתת שלה מידע בתחום מיצוי זכויות למפונים. עוד מסרה העירייה כי החל בחודש דצמבר התקבל מרח"ל באמצעות ווטסאפ עלון (ברושור) תוכנית העבודה המחוזית של משרדי הממשלה, שפירט את השירותים שמספקים משרדי הממשלה במלונות. עלון זה הופץ מדי יום למנהלי החמ"לים של הרשויות המפונות, והם הפיצו אותו הלאה לראשי הקהילות שלהם בכל מלון.

עיריית **נוף הגליל** מסרה כי פורסמו עלוני הסבר ומידע למפונים בלוחות מודעות במלונות ונתלו רשימות טלפונים שימושיים, כגון מספרי טלפון של מתנדבים לכביסה. עוד הוצבו שלטים של המשרדים השונים וגופים כמו קופות החולים, ונפתחו קבוצות ווטסאפ שבאמצעותן אפשר ליצור קשר עם נציגי העירייה ואף הועבר בהן מידע למפונים.

המועצה האזורית **תמר** יצרה את יישומון המידע "תמר CITY", שפותח בהתנדבות לשימוש המפונים, והנגישה את כל המידע שנדרש להם. עוד מסרה המועצה כי פתחה קבוצות ווטסאפ הכוללות את נציגי

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות

המלוונות וראשי הקהילות שבהן ניתנו הסברים בשפות אנגלית, עברית ורוסית, וכן פרסמה מידע על לוחות מודעות אלקטרוניים בחלק מהמלוונות.

אמצעי הסברה נוספים שבהם השתמשו הרשויות לצורך הסברה למפונים הם למשל העברת מידע באמצעות מנהלי מרכזי הקליטה, רכזות הקהילה ומתנדבים **בהרצלייה** וב**זיכרון יעקב**, ופרסום באמצעות שלטים **בחיפה** וב**תל אביב-יפו**. כמו כן, עיריית **תל אביב-יפו** פתחה קטגוריה למפונים ביישומון דיגיתל שבה עודכנו המפונים על הטבות שמגיעות להם, והמפונים אף קיבלו סיוע בהרשמה ליישומון על ידי צוות דיגיתל וצוות מינהל שירותים חברתיים. בלוח להלן פירוט אמצעי ההסברה שהפעילו הרשויות הקולטות שנבדקו:

לוח 10: אמצעי ההסברה למפונים שהפעילו הרשויות הקולטות שנבדקו

שם הרשות	עלוני מידע	פרסום מידע במוקד עירוני	פרסום מידע במרשתת	פרסום מידע בקבוצות ווטסאפ	פרסום מידע ברשתות החברתיות	פרסום מידע באמצעות יישומון רשותי ייעודי	אחר
אילת	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓
הרצלייה	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
חיפה	X	✓	X	X	✓	X	✓
טבריה	✓	✓	✓	✓	X	X	-
ירושלים	✓	X	✓	✓	✓	X	✓
נוף הגליל	✓	X	X	✓	X	X	-
נתניה	✓	✓	✓	✓	✓	X	-
רמת גן	X	✓	✓	✓	✓	X	X
תל אביב-יפו	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
המועצה המקומית זיכרון יעקב	X	✓	✓	X	✓	X	✓
המועצה האזורית חוף הכרמל	X	✓	✓	✓	✓	X	X
המועצה האזורית מטה יהודה	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓
המועצה האזורית עמק הירדן	X	X	✓	✓	✓	X	X
המועצה האזורית תמר	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

תרשים 5: סיכום אמצעי ההסברה למפונים שהפעילו 14 הרשויות הקולטות שנבדקו



מהביקורת עלה כי 14 הרשויות הקולטות שנבדקו עשו שימוש בכלים שונים כדי לספק למפונים מידע חיוני שיקל על התנהלותם בסביבת המגורים הזמנית. המועצה האזורית תמר אף פיתחה יישומון ייעודי למפונים, וכך הנגישה באופן קל וזמין מידע בתחומים הבאים: רפואה ובריאות, פעילויות תרבות ופנאי, שירותי ממשלה, שירותי חינוך, שירותים אזרחיים כגון בנקאות, דואר, וטרינריה, חנויות מזון ועוד, וכן דיווח על מפגעים וחסימות עקב מזג האוויר. היישומון אפשר גם החלפת מידע (צ'אט) בין הנרשמים. כך לדוגמא, ביישומון של עיריית תל אביב-יפו עודכנו המפונים על הטבות שמגיעות להם.

מומלץ כי הגורמים האחראים בשלטון המרכזי - משרד ראש הממשלה, מערך הדיגיטל הלאומי, משרד הפנים, רח"ל ופקע"ר - יפעלו לפיתוח יישומון ייעודי וידידותי למשתמש, שיוכל לשמש את הרשויות הקולטות בשעת חירום לשם הנגשת מידע למפונים שייקלטו בתחומן, מתוך הבטחת ההגנה על המידע האישי של משתמשי היישומון.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אין חולק ששימוש ביישומון ייעודי וידידותי לשם הנגשת מידע למפונים יסייע לרשויות ולמפונים, ואולם דומה שיש לתת את הדעת על כך שהאחריות להעברת מידע לתושבי הרשות המקומית היא בראש ובראשונה חובתה של הרשות המקומית. מעבר לכך, פיתוח מערכות כאלה אינו מצוי בתחום הידע, האחריות והסמכות של משרד הפנים. זאת ועוד, פיתוח כגון זה נוגע לתחומי ידע שמצויים במשרדי ממשלה ובגופים אחרים כדוגמת מערך הדיגיטל הלאומי. צה"ל מסר בתשובתו כי יש להגדיר מוביל ברמה הלאומית להובלת תוכנית פינוי אוכלוסייה, וכנגזרת מכך גם לנושא מערכות המידע וכי פקע"ר יהיה שותף לכל עבודת מטה.

למתן מידע לציבור יש חלק חשוב ביצירת האמון ובהשגת שיתוף הפעולה של האוכלוסייה עם גורמי הממשל האחראים על פינוי אוכלוסייה וקליטתה. על הגורמים האחראים - רשות פס"ח, פקע"ר, רח"ל ומערך הדיגיטל הלאומי - להסדיר בשיתוף הרשויות המקומיות את נושא מערכות המידע וההסברה לציבור. מוצע כי שילוב מערכות אלו בשימוש תדיר בחירום יוגדר גם בתיק אב להיערכות לחירום.

מערך כוח האדם הרשותי ומתנדבים בשעת חירום**כוח האדם הרשותי שהופעל בשעת חירום²⁸**

לוח 11ז : מספר המפונים, מספר העובדים שטיפלו במפונים ומספר המשרות בתקן ברשות

מספר המשרות בתקן ברשות	מספר העובדים שאינם עובדי הרשות המקומית שהרשות התקשרה עימם אד הוק לצורך הקליטה	מספר העובדים שטיפלו במפונים - באופן מלא/באופן חלקי, עובדי רווחה וחינוך/תפקידים אחרים	מספר המפונים בשיא לפי דיווח הרשות	הרשות הקולטת
960	----	כ-160	כ-70,000	אילת
2,867	--	כ-250	כ-4,500	הרצלייה
5,002	20 עובדי מתנ"ס ועובדים עצמאיים	108	3,189	חיפה
850	הועסקו מפעילים שונים לפעילויות למפונים בהעסקה בחשבונית.	75	10,970	טבריה
כ-10,000	22	כ-420	כ-18,720	ירושלים
681	2 פרילנסרים בתחום הרווחה	25 עובדים סוציאליים בתחום הרווחה	648	נוף הגליל
	26 עובדים בתחומי הרווחה והחינוך	255 עובדים ממנהל הרווחה ; כ-210 עובדים ממנהל החינוך	כ-7,500	נתניה
2,379	3 מדריכי נוער	כ-5 עובדים בתחום השירותים החברתיים ; כ- 5 עובדים סוציאליים ; עובדי יחידת ההתנדבות העירונית ; עובדים נוספים	כ-1,300	רמת גן

בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (יולי 2025), "כוח אדם בעת חירום ברשויות המקומיות : מלחמת חרבות ברזל".

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות

מספר המשרות בתקן ברשות	מספר העובדים שאינם עובדי הרשות המקומית שהרשות התקשרה עימם אד הוק לצורך הקליטה	מספר העובדים שטיפלו במפונים - באופן מלא/באופן חלקי, עובדי רווחה וחינוך/תפקידים אחרים	מספר המפונים בשיא לפי דיווח הרשות	הרשות הקולטת
618		כ-100 עובדים לפחות ממינהל קהילה; כ-250 עובדים ממנהל השירותים החברתיים	כ-12,200	תל אביב-יפו
610	6 סייעות לילדים וכ-10 עובדי התאגיד העירוני	6 עובדות מחלקת הרווחה באופן חלקי	1,600	המועצה המקומית זיכרון יעקב
266		46 - כל העובדים עסקו בטיפול במפונים באופן חלקי, נוסף על תפקידם	2,750	המועצה האזורית חוף הכרמל
48	2	כ-50 עובדים, בהתאם לצרכים	כ-3,500	המועצה האזורית מטה יהודה
	פרויקטורית מפונים מטעם המועצה	19	3,558	המועצה האזורית עמק הירדן
163	22	28	כ-13,000	המועצה האזורית תמר

מהלוח עולה כי חלק מהרשויות הקולטות הקצו היקף ניכר של כוח האדם שלהן לטובת הטיפול במפונים: העיריות אילת, הרצלייה, טבריה והמועצה האזורית תמר הקצו כוח אדם בהיקף של כ-17%, כ-9%, כ-9%, כ-17%, בהתאמה, ממספר המשרות בתקן ברשות בעת שגרה²⁹, ואילו המועצה האזורית מטה יהודה הקצתה 100% ממספר המשרות בתקן ברשות בעת שגרה בהתאם לצורך, נוסף על מתנדבים. כוח האדם שהועסק היה בתחומים שונים.

עיריית אילת, למשל, מסרה שהעסיקה כוח אדם בתחומי הרווחה, החינוך, הקהילה והנוער; עיריית חיפה מסרה כי העסיקה את עובדי מינהל הרווחה, מינהל החינוך ומינהל תרבות, קהילה וספורט; עיריית ירושלים מסרה שהעסיקה כוח אדם בתחומי הרווחה, החינוך, הפנאי, עובדי מינהל ותפעול כללי, וכן תגברה פינויי אשפה, טיפול במקלטים ושמירה על הסדר הציבורי בהיבטי חנייה; המועצה האזורית חוף הכרמל מסרה כי העסיקה עובדים בתחומי החינוך, הצעירים, הרווחה והתרבות; המועצה האזורית עמק הירדן מסרה כי העסיקה עובדים באגף הישעוים ובתחומי הרווחה, החינוך והביטחון; המועצה האזורית

לעיתים משרה בתקן מאוישת על ידי יותר מעובד אחד אולם לצורך החישוב, בהקשר זה, ההנחה הייתה שכל משרה בתקן מאוישת על ידי עובד אחד.

תמר מסרה כי לשם טיפול במפונים התקשרה עם עובדים שאינם עובדי הרשות בעת שגרה לצורך נציגות במלונות, מינהלה, חינוך, שמרטפות וניהול מחסן.

עיריית **חיפה** דיווחה על גידול של פי שניים בהיקף השעות הנוספות לעומת התקופה המקבילה בשנה הקודמת; והמועצה האזורית **מטה יהודה** דיווחה על גידול של פי עשרה. עיריית **אילת** והמועצה האזורית **תמר** ציינו כי ישנה חשיבות יתרה להעמדת כוח אדם מקצועי על ידי משרדי הממשלה, בעיקר בתחומי הרווחה והחינוך, כדי לסייע לרשויות המקומיות הקולטות בשעת חירום, שכן מלכתחילה חסר להן כוח אדם בתחומים אלה.

הרשויות הקולטות - העיריות אילת, הרצליה, חיפה, טבריה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה, עמק הירדן ותמר - העמידו את משאביהן, ובכללם את עובדי הרשות, לטובת טיפול במפונים. עם זאת, לצורך טיפול מתמשך באספקת שירותים למפונים נזקקו הרשויות הקולטות לסיוע של משרדי הממשלה שהתבטא בתקני כוח אדם, בין השאר בתחום הרווחה, אשר גם בעת שגרה חסר בו כוח אדם. מכל מקום, משרדי הממשלה - ובפרט משרדי הפנים, החינוך והרווחה - לא העמידו במסגרת היערכות מוקדמת כוח אדם זמין לשעת חירום, ואף לא קיים נוהל בנושא.

יו"ר הוועדה הממונה בעיריית **טבריה** מסר בתשובתו כי המציאות והביצוע בפועל חשובים יותר מנוהל כזה או אחר. בפועל, באופן מידי קיבלה העירייה מענה ממשרד הפנים לתקציבי פעולה ולעבודות קבלניות, ממשרד הרווחה קיבלה תקנים נוספים לפסיכולוגים ועובדים סוציאליים, וממשרד החינוך קיבלה העירייה מורים של רשויות מפונות ששובצו בבתי ספר ובגני ילדים. לטענת יו"ר הוועדה הממונה בעיריית **טבריה**, העירייה קיבלה את כל חפצה ממשרדי הממשלה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא אינו מעמיד כוח אדם לרשויות מקומיות, לרבות הקצאת תקנים ייעודיים כפי שעושים משרדי הממשלה הייעודיים. תגבור כוח אדם ברשויות נעשה על ידיהן על פי הדין החל על קליטת עובדים ברשויות המקומיות. עוד ציין בתשובתו בנוגע לבחינת הקמת מאגר כוח אדם לצורך גיוס בשעת חירום, כי למשרד אין כל סמכות לגייס כוח אדם או להנחות אותו לבצע פעולה זו או אחרת בתחום זה. זאת בשונה מהרשויות המקומיות שבהתאם לצורכיהן אל מול בסיס כוח האדם שלהן יכולות לבחון אפשרות ליצור מאגר כזה, לגייס כוח אדם זמני ועוד. למותר לציין כי הדברים שונים, ולא בכדי, כשמדובר ברח"ל ובפקע"ר, אשר הם בעלי יכולת מעשית והיקף כוח אדם ומשאבים המאפשרים פריסה ותגבור כוח אדם, לרבות יכולת לגייס באופן מידי ובהתאם לצרכים המשתנים כוח אדם נדרש ומתאים, הן במסגרת שירות מילואים הן במסגרת קידום הליך נדרש להוראות חוק שירות העבודה בשעת חירום התשכ"ז-1967 - בהתאם לסמכויות שהוקנו לגיוס כוח אדם בשעת חירום.

המשרד הוסיף כי נעשה טיוב לאפשרות לקליטה מהירה של עובדים למערך החירום ברשויות המקומיות; פורסמה הוראת שעה להקלות במגבלות החלות בתקופת בחירות לרשויות מקומיות בתחום קליטת משרות זמניות, פרסום מכרזים למשרות הנדרשות מיידית ואישור למתן תוספת שעות כוננות; בשיתוף הממונה על השכר נחתם ופורסם הסכם קיבוצי להגדלת השימוש בסטודנטים לעבודה בתפקידי חירום ובהגדלת

שעות העבודה; פורסמה הוראת שעה להקלות מחזור מנכ"ל בחירות בתאגידים עירוניים לקליטת משרות זמניות, משרות קיימות ומשרות בכירות במבנה ארגוני מאושר.

מומלץ למשרד הפנים, בתיאום עם משרד האוצר, להעניק סיוע כספי ראשוני ומיידי לרשויות הקולטות מפונים בשעת חירום לצורך גיוס כוח אדם נוסף (בתקן או במיקור חוץ) לאספקת שירותים למפונים. עם התמשכות מצב הקליטה יהיה אפשר לבחון לעומק את כוח האדם הנדרש ולהרחיב את השיפוי על פי הצורך³⁰. עוד מומלץ כי משרד הפנים, האמון על קליטת אוכלוסייה בשעת חירום, עם משרדי הרווחה והחינוך, יבחנו הקמת מאגר של עובדים מקצועיים לצורך גיוסם לעבודה בשעת חירום, ויציעו לרשויות הקולטות מפונים גיוס עובדים מתוך המאגר; בשים לב לקבוע בחוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967.

מעריך ההתנדבות הרשותי שהופעל בשעת חירום

"אם לא היה לנו את התרומות, את החברות שעוזרות לנו, היינו קורסים, קורסים פיזית. אין מדינה, המדינה לא קיימת, היא לא פקטור... רואים בבירור מי בא עם כוונה לעזור ומי בא עם כוונה למסמס... המדינה לא באה לעזור. אף אחד מגורמי המדינה לא בא לעזור... אני לא יודע אם זה חוסר יכולת, חוסר תקציב או פשוט חוסר הבנה מוחלט בניהול אירוע... המדינה לא מקילה עליי, היא רק מקשה עליי... המדינה חייבת לעזור לנו. אני מרגיש שהמדינה הזניחה אותנו גם בשבעה באוקטובר, ומזניחה אותנו מאז ביתר שאת" (מפונה מקיבוץ בארי בקבוצת מיקוד של משרד מבקר המדינה).

פעילות התנדבות או מעורבות חברתית הן בבחינת משאבים חברתיים רבי חשיבות לחברה הישראלית, שנדרשת לחוסן ולסולידריות חברתית של תושביה באופן עקבי. החברה הישראלית ביטאה אחריות חברתית בשעת חירום זו, שעיקרה בשבועות הראשונים למלחמה, כפי שעלה גם מהביקורת ברשויות הקולטות, כמפורט להלן. בשיבה שנערכה בוועדת הכלכלה של הכנסת ב-31.10.23 עלתה התרומה הרבה של החברה האזרחית בשבועות הראשונים, כאשר המתנדבים למעשה נכנסו לנעלי השלטון המרכזי: "ראינו בחמ"ל של הכנסת, בשבוע הראשון החברה האזרחית עשתה את הכול. בשבוע השני החברה האזרחית עשתה את הכול אבל בשבוע השלישי מישהו צריך לקבל אחריות..."

לדוגמה, במהלך ביקורים של צוותי הביקורת במלונות בהרצלייה, בחיפה, בירושלים ובזיכרון יעקב עלתה ההתגייסות של תושבי הרשויות לסייע למפונים בשירותי כביסה. בעיריות הרצלייה ונתניה הפעילו מתנדבים מסגרות חינוכיות במלונות. במלונות בערים טבריה ונתניה התנדבו פסיכולוגים ומטפלים במתן תמיכה וסיוע נפשי למפונים. בהרצלייה התנדבו התושבים להביא תרופות לחולים שזקוקים לכך. בזיכרון יעקב ובנתניה נעשו פעולות הפגה על ידי מתנדבים, ומעצבי שיער וקוסמטיקאיות התנדבו במלונות בנתניה.

³⁰ להרחבה בעניין עלויות כוח אדם ראו בקובץ דוחות זה בפרק "הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה".

יו"ר הוועדה הממונה בעיריית **טבריה** מסר בתשובתו כי לדעתו צריך לדעת כיצד לפעול במקצועיות ולקבל את מלוא הסיוע מהמדינה וממשרדי הממשלה הרלוונטיים (כדי לצלוח את המצב).

הפעלת חמ"ל מתנדבים רשותי ופעילות המתנדבים

לפי מסמך העקרונות להפעלת מתנדבים של משרד הרווחה, בשעת חירום נוהל חמ"ל מתנדבים רשותי באופן שוטף כדי לוודא כי כל בעלי התפקידים והמתנדבים פועלים כשורה ובשיתוף פעולה³¹.

נמצא כי 12 רשויות קולטות מתוך ה-14 שנבדקו הפעילו חמ"ל מתנדבים. ראו פירוט בלוח להלן:

לוח 12: רשויות קולטות שהפעילו חמ"ל מתנדבים במלחמת חרבות ברזל

שם הרשות	הוקם חמ"ל מתנדבים
אילת	כן. הוקם מוקד סיוע עירוני למפונים.
הרצלייה	כן. מחלקת ההתנדבות בעירייה היא ארגון גג לכל מוקדי ההתנדבות בעיר בעת שגרה ובשעת חירום.
חיפה	לא
טבריה	לא*
ירושלים	כן. נוהל על ידי מכלול אוכלוסייה והיחידה להתנדבות ומשאבי קהילה.
נוף הגליל	כן
נתניה	כן
רמת גן	כן
תל אביב-יפו	כן
המועצה המקומית זיכרון יעקב	כן
המועצה האזורית חוף הכרמל	כן. יש יחידה למעורבות חברתית במועצה, שפועלת במהלך השנה.
המועצה האזורית מטה יהודה	כן
המועצה האזורית עמק הירדן	כן
המועצה האזורית תמר	כן. המועצה ניהלה מערך מתנדבים.

* חמ"ל מתנדבים אינו מנוהל מאז עזיבתה של רכזת המתנדבים בפברואר 2023. ראו גם בקובץ דוחות זה בפרק "היערכות לקליטת אוכלוסייה ברשויות המקומיות".

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, **הפעלת מתנדבים בשעת חירום: עקרונות ומדיניות** (2020), עמ' 9 (להלן - מסמך העקרונות להפעלת מתנדבים בשעת חירום).

העיריות **נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו** דיווחו ביוני 2024 כי מספר המתנדבים בשבועות הראשונים למלחמה היה עצום. הם מילאו צרכים שונים שנלוו למערך הקליטה, למשל הכנה, איסוף וחלוקה של מזון; שינוע וחלוקה של ציוד; הסעות אנשים; בירור צרכים; סיוע רגשי; שמרטפות, פעילויות פנאי והפגה; חונכות לימודית או חברתית; שירותי טיפוח; שירותי פרה-רפואה ועוד. רבים מהם הגיעו לעבודות התנדבות במלונות וקיימו קשר בלתי אמצעי עם המפונים, שלא באמצעות הרשויות הקולטות.

עיריית **אילת** דיווחה בינואר 2024 כי כבר בבוקר 8.10.23 הקימה מוקד סיוע עירוני למפונים והחלה בהפעלתו בערבוב של אותו יום. המוקד קיבל כ-5,000 פניות לסיוע ביום ושימש מרכז מידע בנושאים מגוונים. המוקד פעל מול תורמים, ארגוני אירוח, ארגוני מתנדבים ועסקים מקומיים; אסף נתונים על מספר המפונים המתאכסנים מדי יום במלונות; ריכז בקשות של מפונים ומתפנים לקבלת מנות מזון; ותיאם בין צורכי המפונים והמתפנים ובין המענה שניתן להם באמצעות מתנדבים ועובדים. המוקד הציף צרכים שלא מולאו בפני מנהל אגף הביטחון ומנכ"ל העירייה, וכן העלה סוגיות מרכזיות בפגישות הערכת מצב. לצד המוקד הקימה העירייה למפונים ארבעה מרכזים לוגיסטיים לחלוקת ציוד שהתקבל כתרומה מעמותות ואזרחים. המוקד הופעל כחודש על ידי עובדי עירייה ומתנדבים וסיים את עבודתו כאשר חלה ירידה ניכרת במספר הפניות וכאשר סופקו מרבית צורכיהם הראשוניים של המפונים והמתפנים העצמאית. בד בבד החלו נציגי היישובים המפונים לקבל על עצמם אחריות גדולה יותר למילוי צורכי תושביהם המפונים ולטיפול בהם, ומשרדי הממשלה ופקע"ר העמיקו אף הם את פעילותם למען המפונים.

עיריית **חיפה** מסרה ביוני 2024 כי את מערך המתנדבים במלחמת חרבות ברזל ניהלה המחלקה למשאבי קהילה והתנדבות ברשות. עוד ציינה העירייה כי העיר חולקה לאזורים, ובכל אזור שובץ נציג של המחלקה. בתחילת המלחמה הפעילה העירייה כ-1,200 מתנדבים לטובת המפונים בחיפה, ואלו עסקו בין היתר בניהול התרומות, בטיפול בקשישים ובהפעלות לילדים. עוד מסרה העירייה כי היא עבדה מול כ-70 עמותות וארגונים של מתנדבים.

עיריית **טבריה** מסרה באפריל 2024 כי אין בידה נתונים על המתנדבים שהופעלו במלחמת חרבות ברזל, שכן רשת המתנ"סים היא שעמדה בקשר מול ארגוני המתנדבים.

עיריית **ירושלים** מסרה באפריל 2024 כי בתקופת מלחמת חרבות ברזל גויסו מתנדבים רבים על ידי המפונים והרשויות המפונות, ורבים אף הגיעו עצמאית למלונות. העירייה העבירה הנחיות לנציגי התושבים המפונים ולצוותי המלונות לביצוע רישום מתנדבים. נערכה הרשמה בטופס מקוון ייעודי לתקופה, הכולל פרטים לביטוח ובדיקת אישור היעדר רישום פלילי, ונרשמו מעל 1,700 מתנדבים. להתנדבות בתחום הטיפול והתמיכה הנפשית - עובדים סוציאליים, פסיכולוגים וכיו"ב - גייסה העירייה מתנדבים מקצועיים, לאחר בחינה מקצועית של יכולותיהם. מערך ההתנדבות בתחום זה נוהל בצורה ריכוזית. בתחומי הפגה ופנאי במלון ריכוזה העירייה שמות מתנדבים לשם ויסות בין המלונות ויצירת לו"ז פעילות ברור.

עיריית **נוף הגליל** מסרה במרץ 2024 כי הוקם חמ"ל שהורכב מנציגי עירייה, צוות המתנ"ס ורכזת המתנדבים. האחראית על המפונים ארגנה את רשימת המתנדבים במלחמה, אלה הוחתמו על טפסים

ייעודיים (אצל מתנדבים קטינים הוחתמו הוריהם על הטפסים), ונעשה להם ביטוח. המתנדבים עבדו עם הילדים בנוכחות הורים או צוות העירייה, וההתנדבות כללה הפעלות, ארגון בגדים מתרומות וכד'.

עיריית **נתניה** מסרה ביוני 2024 כי בשל פניות רבות ומגוונות של מתנדבים נוצר צורך במיפוי ועדכון של רשימה שמית של מתנדבים ותיקים וחדשים. לצורך כך הוטמעה תוכנה דיגיטלית לאיסוף, בנייה ותפעול של מאגר מתנדבים. לצד זאת הפעילה העירייה חמ"ל במשך שלושה חודשים רצופים מפרוץ המלחמה שכלל ארבעה עד 15 עובדים ומתנדבים לפי הצורך. תפקידי החמ"ל כללו, בין היתר, קליטה של מתנדבים חדשים ושיבוצם למיזמי התנדבות שונים וגיוס יזום של מתנדבים למיזמים מסוימים.

עיריית **רמת גן** מסרה ביוני 2024 שיחידת ההתנדבות העירונית תפקדה כחמ"ל. עם פרוץ המלחמה פורסם קול קורא לגיוס מתנדבים ליחידה העירונית, ובמקביל רוכזו הצרכים והפערים שעלו מהשטח. היחידה נתנה מענים ראשוניים ובסיסיים, מענים מקצועיים, וכן הפנתה במקרה הצורך לגופים מטפלים.

המועצה המקומית **זיכרון יעקב** מסרה ביולי 2024 כי מתנדבים רבים סייעו בטיפול במפונים, והם נוהלו על ידי המועצה והמתנ"ס, שאינו שייך לחברה למתנ"סים. בימים הראשונים ניהלו מתנדבים את מערך השיבוץ של משפחות מפונים שביקשו להתארח אצל משפחות ביישוב, באמצעות איסוף נתונים וקישור בין המשפחות המתארחות והמארחות; לכל עשר משפחות צוותו שני מתנדבים שאליהם פנו המשפחות בעת הצורך; שתי מתנדבות איישו עמדה באחד המלונות לצורך ריכוז צרכים של המפונים והכנת תוכנית לפעילויות הפגה למפונים; ומתנדבים רבים איישו את המרכז הלוגיסטי שהקימה המועצה.

המועצה האזורית **חוף הכרמל** מסרה במאי 2024 כי כבר בימים הראשונים למלחמה הוקמו קבוצות מתנדבים לצורך קליטת מתפנים עצמאית. ב-9.10.23 הוקם מטה אזרחי באישור ראש המועצה ומטה החירום שלה. מטרת המטה שהוקם הייתה לרכז את עבודת המועצה בצורה מתכללת ומערכתית במגוון נושאים, כגון הכנת מזון, מענה רגשי וטיפול במפונים. המטה נפגש שלוש פעמים בשבוע בחודש הראשון, ולאחר מכן קיים פגישה פעם בשבוע. עוד מסרה המועצה כי פעלו בתחומה עמותות מתנדבים רבות שעבדו בשיתוף פעולה עם המועצה, וכי היחידה להתנדבות במועצה שימשה חמ"ל מתנדבים, ומנהלת היחידה קישרה בין המועצה ובין ארגוני המתנדבים.

המועצה האזורית **מטה יהודה** דיווחה בינואר 2024 כי המתנדבים נדרשו להירשם בטופס מקוון, וצוות מערך המתנדבים היה אחראי על המיפוי והשיבוץ בהתאם לצרכים השונים מול מנהלת אגף חברה וקהילה. ב-8.10.23 הוקם חמ"ל מתנדבים שעסק בתחומים שונים, לכל תחום מונה רכז ופעילותו הורחבה בהתאם לצרכים בשטח. בין השאר פעלו בחמ"ל צוותים, כגון כוננות, צוות חירום יישובי (צח"י), רחפנים, משפחות מפונות, ליווי משפחות שכולות, גיוס מטפלים, תמיכה למשפחות מפונות, מערך נהגים וחקלאות. נציג החמ"ל השתתף בהערכות מצב שקיימה הרשות בהתאם לצורך. החמ"ל היה בקשר עם ארגונים אזרחיים אחרים ועם גורמי ממשל, כגון משרד הרווחה, משרד החינוך והמשרד לשוויון חברתי. החמ"ל פעל מדי יום בעצימות גבוהה במשך שלושה חודשים, כולל פגישות עדכון קבועות עם תושבים ומפונים, רכזי מפונים ובעלי תפקידים במועצה.

המועצה האזורית **עמק הירדן** מסרה במאי 2024 כי אף שבעת שגרה אין לה רכז מתנדבים, פעלו בתחומה מתנדבים בנושא טיפולים רגשיים, ו-28 מתנדבים שימשו כרכזי קליטת מפונים ביישובים.

במועצה האזורית **תמר** מחזיקת תיק הבריאות בשעת חירום ניהלה טלפונית את גיוסם של מתנדבים מטפלים, ומכלול אוכלוסייה גייס ומיין מתנדבים לכל יתר הצרכים. בגיוס מתנדבים עסקו בתחילת התקופה שלושה אנשים, ולאחר מכן כל מנהל מכלול גייס מתנדבים באופן ישיר לפי צרכיו. המועצה ריכזה את הפניות להתנדבות והפנתה אותן למשרד הרווחה, הוא בחן אותן מקצועית וניתב את המתנדבים שהגיעו. המועצה גייסה כ-100 עובדים סוציאליים ופסיכולוגים כדי לתת מענה ראשוני לטראומה שחוו המפונים וסיפקה לעובדים אלה הסדרי לינה והזנה באמצעות שוברים על חשבון המועצה - הוצאה שהסתכמה בכ-50,000 ש"ח ביום.

החברה למתנ"סים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2025 כי היא שימשה גורם מכריע בהובלת גיוס מתנדבים ברשויות רבות ברחבי הארץ, הן באזורים שבהם היא פועלת דרך הרשת הקהילתית שלה הן ברשויות שבהן נדרש מענה ייעודי נוסף. פעילות זו התבססה על תשתית המתנדבים הקיימת של החברה, בשילוב שותפויות רשותיות ואזרחיות, ותרמה ליצירת רשת מתנדבים מתואמת ומקצועית אשר פעלה ככוח משמעותי בחיזוק החוסן הקהילתי בשעת החירום. בעיר **חיפה**, למשל, נתנו שלושה מרכזים קהילתיים - הדר, נווה יוסף ורמות - מענה רחב למפונים. המרכזים שימשו עמודי התווך של הפעילות הקהילתית למפונים בעיר, והעניקו מענה רחב באמצעות פעילויות תרבות, פנאי, חינוך וחברה, גם במתקני המרכזים הקהילתיים עצמם. מספר עובדי המרכזים השתנה בהתאם למספר המפונים בעיר ולעצימות הלחימה, ונע סביב 20 עובדים; רשת המתנ"סים ב**טבריה** שימשה כמנחה ומחברת והציעה תמיכה והכוונה לארגונים ולגופים נוספים שפעלו בשטח. בין היתר, היא אירחה את חמ"ל "לב אחד" שהפעיל מתנדבים, וכן ארגוני חסד מקומיים שמילאו תפקידים קריטיים באספקת הצרכים; המרכז הקהילתי ב**נוף הגליל** לקח חלק גדול בטיפול במפונים, והקצה רכזות מתנדבים ומנהלת שלוחה שפעלו במלונות. המרכז ריכז והוביל כ-200 מתנדבים שסייעו בהקמת מסגרות חינוך, הפעלת חוגים, ארגון אירועי תרבות, הקמת מערך תרומות וסיוע רפואי.

במרבית הרשויות הקולטות שנבדקו - העיריות אילת, הרצליה, חיפה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה, עמק הירדן ותמר - הייתה התגייסות רחבה של מתנדבים כבר כשהגיעו המפונים הראשונים לרשויות. המתנדבים והמשאבים שנתרמו היו חלק מרכזי במתן המענה הרשותי למפונים. ללא התגייסותם של מתנדבים ותורמים רבים למערך הסיוע הרשותי למפונים - נוסף על אלפי המתנדבים וארגוני החברה האזרחית שפעלו במלונות באופן עצמאי - היה המענה ברשות הקולטת לוקה בחסר אף באספקת הצרכים הבסיסיים ביותר.

התגייסות המתנדבים במלחמת חרבות ברזל, ובעיקר בימים ובשבועות הראשונים, ממחישה ביתר שאת את הצורך במאגר בסיסי של כוח מתנדבים מיומן שעבר הדרכה והכשרה לתפקוד בשעת חירום בכל רשות מקומית, ואת החשיבות של כוח אדם ייעודי שיהיה אחראי לקלוט מתנדבים בשעת חירום, להכווין את פעילותם ולפקח עליה.

רישום מתנדבים

במסמך העקרונות להפעלת מתנדבים נקבע כי בשעת חירום ימלאו מפעילי חמ"ל מתנדבים רשותי פרטים של כל מתנדב הפונה אל החמ"ל בטופס רישום מתנדבים בשעת חירום או באמצעות שאלון דיגיטלי שייצרו הרשויות.

בלוח הבא מוצגת השוואה בין מספר המתנדבים בעת שגרה למספרם בפועל בשעת החירום:

לוח 13: מספר המתנדבים בעת שגרה לעומת מספרם בפועל במלחמת חרבות ברזל

שם הרשות	מספר המתנדבים שהיו רשומים ברשות המקומית טרם המלחמה	מספר המתנדבים בפועל במהלך מלחמת חרבות ברזל*	מספר המתנדבים בפועל בהשוואה למספר המתנדבים שהיו רשומים ברשימת המתנדבים בעת שגרה
אילת	100	852	יותר מפי 8
הרצלייה	כ-1,300	כ-2,500	פי 2 בקירוב
חיפה	250	2,250	פי 9
טבריה	896	אין לעירייה נתונים	
ירושלים	1,545	כ-2,895	כמעט פי 2
נוף הגליל	600	107	כשישית
נתניה	כ-400	כ-2,500	יותר מפי 6
רמת גן	כ-2,700	כ-5,000	פי 2 בקירוב
תל אביב-יפו	כ-7,500	1,832	כרבע
המועצה המקומית זיכרון יעקב	436	1,617	פי 4 בקירוב
המועצה האזורית חוף הכרמל	360	כ-500	פי 1.5 בקירוב
המועצה האזורית מטה יהודה	26	2,377	יותר מפי 90
המועצה האזורית עמק הירדן	363	120	כשליש
המועצה האזורית תמר	צוותי חירום יישובים	32	-

* מספר המתנדבים בפועל משקף את כוח ההתנדבות שהופעל באמצעות הרשות הקולטת, ואינו כולל יוזמות התנדבות פרטיות שפעלו שלא באמצעות הרשות בזמן מלחמת חרבות ברזל.

מהלוח עולה כי מספר המתנדבים הוכפל בהרצלייה, בירושלים וברמת גן, גדל פי 4 בקירוב בזיכרון יעקב, פי 9 בחיפה, פי 6 ויותר באילת ובנתניה, ופי 90 במטה יהודה. בנוף הגליל, בעמק הירדן ובתל אביב-יפו ירד מספר המתנדבים בפועל באמצעות הרשות לעומת המספר הרשום אצלן בעת שגרה.

מדיווחי הרשויות עלה כי רישום פרטי המתנדבים לא נעשה על פי מתכונת אחידה, וכי יש רשויות שמסרו בדיווחיהן לצוות הביקורת רק אומדן של מספר המתנדבים, ככל הנראה מכיוון שלא ניהלו רישום מסודר.

עיריית נוף הגליל מסרה כי המתנדבים שסייעו למפונים בזמן מלחמת חרבות ברזל הם רק חלק מכלל המתנדבים בעת שגרה, שכן חלקם, כמו מתנדבי סיירת סטודנטים, מתנדבי סיירת תיקונים ומתנדבים צעירים באופן כללי, התגייסו למילואים.

מנהלת מחלקת המתנדבים בעיריית אילת דיווחה כי במהלך המלחמה עבד האגף עם מתנדבים שהוכשרו בעת שגרה לתת מענה בשעת חירום. המתנדבים שהוכשרו במהלך השנים היו רק חלק קטן מהמתנדבים שהתנדבו במלחמת חרבות ברזל. לעיריית אילת אין מידע מדויק על מספר המתנדבים מאחר שהיו רבים שהגיעו עצמאית למלונות ולמרכזי סיוע ברחבי העיר ולא נרשמו בעירייה. מחלקת המתנדבים בעיריית אילת לא פרסמה בקשה למתנדבים, אך פרסומים שונים הופצו ברשתות החברתיות מטעם אנשים פרטיים, גופים וארגונים, למילוי צרכים מיידיים כגון אירוח מפונים ומתפנים עצמאית, שירותי כביסה, מזון מבושל, הסעות והובלות. העירייה הקימה אתר ייעודי למלחמת חרבות ברזל, שבו בין היתר עמוד למילוי טופס בקשה להתנדבות, ובו נרשמו כלל הפרטים של המבקש להתנדב ותחום ההתנדבות. עוד הוסיפה מנהלת מחלקת המתנדבים כי פניות מתנדבים בתחום הטיפול הנפשי הופנו למוקד משרד הבריאות.

בעקבות מלחמת חרבות ברזל גדל מספר המתנדבים ברשויות המקומיות. מאחר שרוב המתנדבים אינם מוכרים לרשות המקומית ולעיתים תחומי התנדבותם נוגעים לנושאים רגישים ואישיים, חשוב מאוד שהרשות תנהל רישום של פרטיהם כנדרש במסמך העקרונות להפעלת מתנדבים בשעת חירום, גם לצורך הכללתם בביטוח המתנדבים ואיתורם במקרה הצורך.

מומלץ כי משרדי הרווחה והפנים יסייעו לרשויות המקומיות לעמוד במשימת ניהול פרטי המתנדבים לנוכח העומס הרב המוטל על הרשות המקומית בשעת חירום, בין היתר באמצעות הפצת טופס מקוון של רישום מתנדב והקמת מאגר שאליו יוזנו הנתונים בשעת חירום.

הכשרות שהועברו בפועל למתנדבים בזמן המלחמה

מסמך העקרונות להפעלת מתנדבים קובע כי בשעת חירום יועברו במידת הצורך הכשרות קצרות למתנדבים לתפקידים ייעודיים בשיתוף הגורם הרשותי שאצלו נוצר הצורך במתנדבים³².

נמצא כי עשר מתוך 14 הרשויות שנבדקו - העיריות חיפה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה ותמר - הכשירו

32 תיק אב להיערכות לחירום, עמ' 143; הפעלת מתנדבים בשעת חירום, עמ' 10, 20.

מתנדבים לפעולה במהלך מלחמת חרבות ברזל. יצוין כי ההכשרות לשעת חירום לא עסקו בהכרח במישרין בסיוע לקליטת מפונים, אלא בתחומי חירום אחרים שעיימם מתמודדת הרשות המקומית.

לוח 14: הכשרות למתנדבים ברשויות הקולטות בזמן מלחמת חרבות ברזל

שם הרשות הקולטת	הוכשרו מתנדבים
אילת	לא, למעט מתנדבים שעסקו בטיפול
הרצלייה	כן
חיפה	כן
טבריה	לא. ההכשרה הועברה על ידי ארגוני המתנדבים.
ירושלים	כן
נוף הגליל	כן
נתניה	כן
רמת גן	כן
תל אביב-יפו	כן
המועצה המקומית זיכרון יעקב	כן
המועצה האזורית חוף הכרמל	לא היו הכשרות רשמיות, אבל נשמר קשר רציף עם קבוצות המתנדבים והנחיות לפעילות.
המועצה האזורית מטה יהודה	כן
המועצה האזורית עמק הירדן	לא
המועצה האזורית תמר	כן

האגף לשירותים חברתיים בעיריית **אילת** בנה והפעיל מערך סינון, קליטה, הכשרה ושיבוץ למתנדבים המטפלים הרבים למלונות כדי להגיש סיוע למפונים בשיתוף גורמי בריאות הנפש של שירותי בריאות כללית בעיר. כל המטפלים המתנדבים נדרשו למלא טופס פנייה להתנדבות, לצרף מסמכים רלוונטיים, לעבור הכשרה של שעה וחצי, ורק אז שובצו בהתאם לצורך על ידי מוקד הסיוע העירוני במוקדים השונים במלונות.

עיריית **הרצלייה** מסרה ביוני 2024 כי בעת המלחמה הוכשרו מתנדבים ליחידת הסע"ר (סיוע עצמי ראשוני) העירונית, אשר נותנת מענה ראשוני בפעולות חילוץ והצלה בשעת חירום. בתוך כך ניתנו הכשרות "חילוץ קל", עזרה ראשונה, כיבוי שריפות ועוד. כמו כן, מתנדבים ייעודיים עברו הכשרה לקראת עריכת ביקורי בית אצל קשישים עיריית לשם הפגת בדידות.

עיריית **חיפה** מסרה באפריל 2024 כי עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל התקיימו הכשרות וקורסים שונים למתנדבים לפעילות בשעת חירום. עוד מסרה העירייה כי לאחר תחילת המלחמה היא הכינה "פנקס כיס למתנדבי חוסן במכלול אוכלוסייה". בפנקס פורטה העירייה בין היתר את תנאי הביטוח למתנדבים, תחומי ההתנדבות בעת שגרה ובשעת חירום, גבולות התנהגות בהתנדבות ושמירת סודיות, הנחיות למצבי חירום, כלים להגשת עזרה ראשונה נפשית וטלפונים חשובים.

עיריית **ירושלים** דיווחה בינואר 2024 כי עם תחילת המלחמה הועברו הכשרות נקודתיות למתנדבים וליווי והדרכה פרטניים. כמו כן, במשך התקופה התקיימו הכשרות נוספות, כגון הכשרת חירום לארגוני ההתנדבות בירושלים, אשר כללה היכרות עם תרחישי הייחוס העדכניים, היכרות עם מבנה הפעולה של עיריית **ירושלים** וזיהוי הצרכים בשעת חירום, שיטות פעולה וסדרי עבודה; הכשרה בנושא חוסן ושירותים משלימים; הכשרה בנושא מודל עבודה מתלות להתארגנות תושבים; והכשרות בתחומי טיפול למתנדבות ששולבו במערך הטיפול במלונות. על השתתפות מתנדבים בהכשרות אלו לא נוהל רישום שמי, אלא צוינו שמות הארגונים שמטעמם הגיעו משתתפים.

ממסמך שהעבירה עיריית **נוף הגליל** עולה כי 73 מתנדבים עברו קורס ריענון עזרה ראשונה בסוף אוקטובר 2023.

עיריית **נתניה** מסרה ביוני 2024 כי הוכשרו מתנדבים לעבודה במוקדי חמ"ל לקיום שיחות טלפוניות לבירור צורכיהם של המפונים. מתנדבים במרכז העירוני טל"ה (טיפול, ליווי, ייעוץ והכוונה), שעסקו במתן סיוע רגשי למפונים, עברו סינון ראשוני והכשרות בסיסיות שנועדו להכיר את אוכלוסיית המפונים, את המענים הניתנים ואת דרכי הפעלת המרכז.

עיריית **רמת גן** מסרה ביוני 2024 כי נעשו הכשרות ממוקדות במקרה הצורך: כאשר הפעילו ילדים במרכזים שונים ניתנה הדרכה במקום; בבתי הספר שקמו במלונות וכן במשחקיות הייתה הדרכה צמודה של המורים; בביגודיות המתנדבים תודרכו לפעול על פי כללים מוגדרים. מלבד אלו, נעשה ניסיון לתדרך ולהכווין חמ"לים שקמו באופן עצמאי, כדי לייעל את שיתופי הפעולה בין הצדדים.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה ביוני 2024 כי מפרוץ המלחמה התקיימו ארבעה קורסי עזרה ראשונה לפעילים ומתנדבים. כמו כן התקיימו שני מפגשים בנושא חוסן למתנדבים ולארגונים בעיר. טרם יציאה להתנדבות עבר כל מתנדב תדריך והסבר על פעולת ההתנדבות. במיזם ייחודי לסיוע למשפחות משרתי המילואים, שבמסגרתו נכנסו מתנדבות לבתים, הן עברו תדריך אישי טלפוני ותדריך קבוצתי בזום.

המועצה האזורית **תמר** מסרה במרץ 2024 כי מתנדבים במלונות נתנו שירותי הסעות ואיישו את מחסן הציוד, ומנהלי מחלקות הדרכו אותם. קליטת מתנדבים נעשתה על פי הליך סדור שכלל מילוי טופס מובנה והדרכה קצרה. יצוין כי מאמצע אוקטובר עברו 30 מתנדבים במלונות הכשרות בנושאים הבאים: תקשורת בין-אישית בעת משבר; סדנת חוסן; גיבוש צוות ועבודה משותפת; הקשבה תומכת; כלים פרקטיים למתן מענה לאוכלוסייה במצוקה; ועריכת סיכומים ותובנות אישיות וקבוצתיות. את ההכשרות העבירו מנחים שאינם מועסקים על ידי הרשות.

עשר מתוך 14 הרשויות שנבדקו - העיריות הרצלייה, חיפה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות מטה יהודה ותמר - פעלו באופנים שונים להכשרת מתנדבים, לצורך קליטת מפונים או לצרכים אחרים, תוך כדי מצב החירום מאז שבעה באוקטובר, אף שלא הייתה הכנה מוקדמת למצב דומה. העיריות אילת וטבריה והמועצות האזוריות חוף הכרמל ועמק הירדן הכשירו מתנדבים באופן חלקי או שלא עסקו בעצמן בהכשרות. יש לציין כי הכשרות המתנדבים שהתקיימו בוצעו ביוזמת הרשויות המקומיות הקולטות, ללא הכוונה מצד גורמים ממשלתיים וללא שימוש במשאביהם.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא אינו אמון על נושא המתנדבים ברשויות המקומיות, ואינו מחליף אותן במשימות השגרה או במשימות החירום. על הרשות המקומית, כחלק ממוכנותה לשעת חירום, להיות ערוכה מראש לאיוש כוח האדם הנדרש, לרבות ביצוע הצעדים הארגונים הנדרשים לצורך כך, הקמת מאגר מתנדבים וכל פעולה הנדרשת לצורך כך. עוד ציין משרד הפנים בתשובתו כי סוגיית המתנדבים היא סוגיה בתחום הפעולה של משרד הרווחה ופקע"ר, ולפיכך יש להפנות את האמור למשרד הרווחה שעסק ועוסק בתחום המתנדבים בחירום, ולא למשרד הפנים.

על משרד הפנים, שאחראי על תיק אב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום, להסדיר עם משרד הרווחה מסגרת גמישה שתאפשר הכשרת מתנדבים חדשים בשעת חירום ככלל, ולקליטת מפונים בפרט, ותעניק לרשויות הקולטות סמכות לקבוע את צורכי הכשרה בתחומים שונים בהתאם לאפיון המתנדבים ולאפיון האוכלוסייה המפונה לתחומן. מוצע שיפעלו להכנה של לומדה דיגיטלית שתאפשר מתן הכשרה בסיסית קצרת מועד למתנדבים בשעת חירום. עוד מומלץ כי ברשויות המוגדרות כקולטות ייערכו הכשרות ייעודיות למתנדבים שיתנדבו במערך הפינוי והקליטה, ובעת הצורך ירכזו את פעילותם של מתנדבים חדשים וינחו אותם.

מוגנות המפונים

במסמך העקרונות להפעלת מתנדבים³³ נכתב כי בעת קליטת מתנדבים בחירום, מתנדב למשימות ברשות אמור למלא טופס ולעבור שיחת אוריינטציה וקליטה הכוללת הסבר על חמ"ל המתנדבים הרשותי ועל בעלי התפקידים; פרטים על מצב החירום, כולל הנחיות בטיחות; נוהלי עבודה ופרטים מלאים על המשימה הרלוונטית. המסמך אינו כולל הנחיות לביצוע בדיקות רקע למתנדבים, כגון הכשרה מתאימה, עבר תעסוקתי ודרישה כללית להיעדר רישום פלילי.

החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001 (להלן - החוק למניעת העסקה של עברייני מין), אוסר על העסקת עברייני מין במוסדות מסוימים המכוונים למתן שירות לקטנים ולאנשים עם מוגבלות שכלית או התפתחותית, או לחסרי ישע. האיסור חל גם על המעסיק וגם על המתנדב ומחייב קבלת אישור ממשטרת ישראל לצורך העסקתו.

יצוין כי במצבי משבר, חירום וסכנה לאדם יש צורך לקבל מאנשים אחרים, בעיקר מהקרובים אליו או מבעלי סמכות, סיוע פיזי וסיוע או תמיכה רגשיים בנוגע למצבו, המתבטאים בהזדהות רגשית, בעידוד וחיזוק רגשי, באמפתיה ובהצעת עזרה פיזית ורגשית³⁴.

בשעת חירום, כדי לספק מייד את הצרכים שעולים מהשטח, עולה הצורך של הרשות להיעזר במתנדבים, כולל מתנדבים ספונטניים שלא הוכשרו מראש לתפקיד מסוים, אלא מופיעים בשעת החירום עצמה ומבקשים להתנדב. כאמור, צורך זה התעצם במלחמת חרבות ברזל על רקע הכאוס ששרר בימים הראשונים למלחמה והצורך בסיוע מידי לאלפי מפונים שסבלו מטרומה, וחלקם אף הגיעו חסרי כול למלונות.

³³ מסמך העקרונות להפעלת מתנדבים בשעת חירום.

³⁴ משה ברנדראבי סנדר, **צוות חירום וחוסן יישובי (צח"י)** (2018).

מצב זה הגביר את פגיעותם של המפונים, שחלקם משתייכים גם בעת שגרה לאוכלוסיות קשות יום או שהם עם צרכים מיוחדים. הדבר מעלה את הצורך של הרשות המקומית לבחון את סוג ההתנדבות ובפרט את חובתה לקבל אישור על העדר הרשעה בעבירת מין וכי אין מניעה להעסיקו, בהתאם להוראות הדין. להרחבה בנושא מערך המתנדבים והפעלתו³⁵. בלוח הבא מוצגים נתונים על בדיקות רקע שביצעו הרשויות הקולטות למתנדבים:

לוח 15: בדיקות רקע שביצעו הרשויות הקולטות למתנדבים

שם הרשות	בדיקת היעדר הרשעה בעבירות מין למתנדבים שעבדו עם קטינים וחסרי ישע	בדיקות הכשרה מתאימה ורקע תעסוקתי למתנדבים	בדיקות נוספות שביצעה הרשות (למשל, אם המתנדב הוא פסיכולוג/עובד סוציאלי וכיו"ב)
אילת	לא הופנו מתנדבים לעבודה עם קטינים או חסרי ישע	לא	לא רלוונטי (כמתואר להלן)
הרצלייה	לא בוצעו	לא	תשאול רקע מקצועי
חיפה	בוצעו 8 בדיקות של היעדר הרשעה בעבירות מין למתנדבים גברים אשר עובדים עם חסרי ישע	כן, בוצעו 50 בדיקות למתנדבים שעוסקים בטיפול בחרדות	לא
טבריה	אין לעירייה נתונים		
ירושלים	הופצו הנחיות מתאימות	כן	רישיון מטפל וניסיון תעסוקתי לכ-40 מתנדבים
נוף הגליל	לא בוצעו	כן, 107	בדיקות רקע מקצועי
נתניה	כן, בדיקת רישום פלילי נערכה ב-100% מהמקרים שבהם מתנדבים שובצו לעבוד עם קטינים או חסרי ישע	כן, מרבית המתנדבים נרשמו באמצעות טופס הרישום ליחידת ההתנדבות בעירייה, הכולל פרטים על רקע תעסוקתי והכשרתי	לא נעשו בדיקות לאימות פרטי הרקע התעסוקתי שעליו הצהירו המתנדבים
רמת גן	לא בוצעו	כן	

ראו גם: דוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2025, כוח אדם בעת חירום ברשויות המקומיות - מלחמת חרבות ברזל.

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

שם הרשות	בדיקת היעדר הרשעה בעבירות מין למתנדבים שעבדו עם קטינים וחסרי ישע	בדיקות הכשרה מתאימה ורקע תעסוקתי למתנדבים	בדיקות נוספות שביצעה הרשות (למשל, אם המתנדב הוא פסיכולוג/עובד סוציאלי וכיו"ב)
תל אביב-יפו	לא רלוונטי (כמתואר להלן)	כן, אך לבסוף לא נעשה בכך שימוש	נבדק הרקע של המתנדב, אם יש לו ניסיון וידע ברפואה או חירום
המועצה המקומית זיכרון יעקב	לא בוצעו	כן, בוצעו בדיקות למתנדבים בתחום הטיפול הרגשי	נדרשו הסמכות ותעודות המעידות על הכשרה מקצועית בנושא טיפול רגשי
המועצה האזורית חוף הכרמל	כן, כל הגברים שבאו במגע עם חסרי ישע עברו בדיקת רישום פלילי	כן, בוצעו בדיקות למתנדבים בתחומי הטיפול והחינוך	
המועצה האזורית מטה יהודה	לא הופנו מתנדבים לעבודה עם קטינים או חסרי ישע	כן, כ-30	
המועצה האזורית עמק הירדן	לא בוצעו	כן, כ-300	
המועצה האזורית תמר	לא בוצעו		

עיריית אילת מסרה באפריל 2024 כי לא בדקה אישורי היעדר הרשעה, שכן המתנדבים הזמניים עסקו בעיקר בגיוס צרכים למפונים, בשינוע, בקניות, בסידור מחסנים, בניקיון מקלטים, ולא בוצעו כל הפניות מטעם הרשות לטיפול של מתנדבים בחסרי ישע, בילדים ובקשישים. משום כך לא היה צורך באישורי משטרה בעבורם.

עיריית הרצליה מסרה בפברואר 2025 כי מחלקת ההתנדבות של העירייה מחייבת כל מתנדב להציג אישור היעדר עבירות מין על פי חוק. עוד מסרה העירייה כי ברשותה רשימת מתנדבים בעת שגרה הכוללת את פרטיהם המקצועיים, ומתנדבים חדשים שהצטרפו במהלך המלחמה תושאלו לגבי הרקע המקצועי שלהם.

עיריית חיפה מסרה באפריל 2024 כי היא עורכת בדיקת היעדר הרשעה בעבירות מין לגברים מתנדבים העובדים עם חסרי ישע. במלחמה נבדקו הכשרות של 50 מתנדבים העוסקים בטיפול בחרדות.

עיריית טבריה מסרה באפריל 2024 כי אין לה נתונים לגבי מספר המתנדבים, משום שהרשות לא הפעילה מתנדבים. מי שעמד בקשר עם הארגונים והפעיל את המתנדבים היה רשת המתנ"סים, לדוגמה בתחום

התרבות. אין לה גם מידע אם ארגוני המתנדבים שעזרו להם היא בקשר דורשים מהמתנדבים שמצטרפים אליהם אישור על היעדר הרשעה בעבירות מין.

עיריית **ירושלים** דיווחה באפריל 2024 כי המתנדבים בתחום הרווחה והשפ"ח ובמינהלים הקהילתיים נדרשו למלא טופס מקוון. המתנדבים מתחומי הרווחה והשפ"ח הורשו להתחיל בהתנדבות רק לאחר שקיבלו ומילאו טופס ייעודי אישי נוסף מעובדות העירייה. למתנדבים שהופנו באמצעות ארגוני החברה האזרחית, הרשויות המפונות וכיו"ב, הופצו הנחיות לגבי הצורך באישור היעדר הרשעה בעבירות מין.

עיריית **נוף הגליל** מסרה במרץ 2024 כי אישור היעדר הרשעה בעבירות מין ורישום פלילי נדרש בעת שגרה מהמתנדבים שמתנדבים עם ילדים ובני נוער. עוד נמסר כי במהלך מלחמת חרבות ברזל התקיימו כל הפעילויות החברתיות ההתנדבותיות במרחב הציבורי בנוכחות הורי הילדים או אנשי צוות מטעם העירייה או המתנ"ס, ושיחות אישיות נעשו על ידי אנשי צוות ולא מתנדבים. המתנדבים שנתנו שירות למפונים לא התבקשו להביא אישור היעדר הרשעה בעבירות מין, אך נבדק הרקע המקצועי שלהם, והם אף פעם לא נשארו לבד עם ילדים או בני נוער ללא נוכחות הורים או אנשי מקצוע מטעם הרשות והמתנ"ס. היו מתנדבים שלקחו כביסה או ליוו משפחות לסידורים בעיר ללא רקע מקצועי.

החברה למתנ"סים מסרה בתשובתה כי רק נשים התנדבו במרכז הקהילתי **בנוף הגליל**, ואלו לא נדרשו להציג אישור היעדר עבירות מין או לעבור בדיקות רקע, בהתאם לנהלים שהיו בתוקף באותה עת.

עיריית **נתניה** מסרה ביוני 2024 כי אישור היעדר הרשעה בעבירות מין נדרש ממתנדבים במיזמים עם ילדים וחסרי ישע; אישור היעדר רישום פלילי נדרש ממתנדבים בתחומי אבטחה וביטחון שבמסגרתם נדרש לשאת נשק.

עיריית **רמת גן** מסרה ביוני 2024 כי לא נעשו בדיקות היעדר רישום פלילי למתנדבים, אך עם זאת, כל שיבוץ של קטין נעשה בנוכחות הורה והייתה הקפדה שלא לשבץ גברים לבד לעבודה עם ילדים במשחקיות. המתנדבים נשאלו בשאלון על תחום העיסוק שלהם, וכל מתנדב ששובץ לעבודה מסוג קשר אישי נשאל באופן ממוקד יותר על הרקע שלו ועל מצבו המשפחתי. בתפקידים מורכבים נעשה ניסיון לשבץ עובדים מתוך מאגר המתנדבים הרשומים של הרשות.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה ביוני 2024 כי לא נעשו בדיקות רישום פלילי מכיוון שאלו לא נדרשו. הפעילויות שבהן עסקו המתנדבים כללו בעיקר שינוע, הסעות וסיוע בהצטיידות. כמו כן, במיזם משפחות משרתי המילואים לא הופעלו מתנדבים גברים. בתחילת המלחמה נבדק הרקע התעסוקתי של מתנדבים מתחומי הטיפול, אולם הוחלט לבסוף שלא להסתייע במתנדבים בתחום זה אלא רק בגורמי מקצוע.

המועצה האזורית **עמק הירדן** מסרה בתשובתה בפברואר 2025 כי היא לא קלטה מפונים למוסדות חינוך, ומכיוון שאישור היעדר רישום פלילי נדרש מבחינה חוקית רק בבתי ספר ובמוסדות חינוך, מאחר שקלטו מפונים שלא במוסדות חינוך, מתייתר הצורך בהליך מסובך ומורכב זה.

המועצה האזורית **תמר** מסרה במרץ 2024 כי מרבית המתנדבים הועסקו כמסדרי מחסן ונהגים, וכמו כן גויסו כמה מתנדבים למלונות לצורך איוש עמדת מידע - תפקידים אשר אינם דורשים היעדר רישום פלילי. לדברי המועצה לא גויסו עובדים או מתנדבים ממין זכר בתחום החינוך, ולכן לא נדרשו גם למילוי טופסי היעדר הרשעה בעבירות מין. בנוגע למתנדבים שהועסקו כפסיכולוגים או עובדים סוציאליים - המועצה ריכזה את הפניות להתנדבות והפנתה אותם לרפרנט משרד הרווחה לבחינה מקצועית ולניתוב המתנדבים שהציעו סיוע.

העבירות טבריה, נוף הגליל, רמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות מטה יהודה, עמק הירדן ותמר לא בדקו אישור היעדר הרשעה בעבירות מין למתנדבים, מסיבות שונות: חלק מן הרשויות הקולטות נעזרו במתנדבים לצורך סיוע למפונים באמצעות ארגוני מתנדבים או בריכוז של המלונות שבהם נקלטו מפונים; בחלק מן המקרים הועסקו מתנדבים בתחומים שאינם במגע ישיר עם מפונים, כגון שינוע ציוד וניקיון, ועל כן לא נדרשה בדיקה כאמור. מקצת מן הרשויות שנבדקו פעלו לעניין בדיקה זו: עיריית ירושלים הפיצה הנחיות בעניין אישור היעדר הרשעה בעבירות מין, והעבירות חיפה ונתניה והמועצה האזורית חוף הכרמל עשו בדיקת היעדר הרשעה בעבירות מין.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי החוק למניעת העסקה של עברייני מין חל גם על מתנדבים. על פי החוק, אישור המשטרה יינתן על פי בקשתו של בגיר ו/או על פי ייפוי כוח מטעם אותו בגיר למעסיק או למוסד. על פי הגדרת החוק, "עבודה" - בין בתמורה ובין בהתנדבות, לרבות במתן שירותים, המאפשרת למבצעה במסגרת עבודתו להיות בקשר קבוע או סדיר עם קטינים, עם אנשים עם מוגבלות שכלית או התפתחותית או עם חסרי ישע. כאשר נדרשת משטרת ישראל להמציא אישור משטרה היא עושה כן בהתאם להוראות החוק לעיל לבקשת הבגיר או המעסיק. משטרת ישראל מדגישה כי ב-2.8.24 נכנס לתוקף חוק למניעת העסקה במוסדות מסוימים של מי שהורשע באללימות כלפי ילדים וחסרי ישע, התשפ"ג-2023, אשר מטרתו להגן על קטינים (עד גיל 6) וחסרי ישע מפני עברייני אלימות. חוק זה חל גם על מתנדבים. גם על פי הגדרת חוק זה, "עבודה" - בין בתמורה ובין בהתנדבות, לרבות במתן שירותים, הכרוכה בקשר קבוע או סדיר של טיפול, השגחה או אחריות לשלומם של ילדים או חסרי ישע. בהתאם להוראות החוק, מעסיק לא יקבל בגיר לעבודה במוסד בטרם קיבל את אישור המשטרה. החוק חל על רשימת מוסדות המפורטת בחוק, ועל הרשויות המקומיות לבחון אם נדרש אישור זה בטרם העסקה או הפעלת מתנדבים, ולעגן במסמך העקרונות המוצע גם את קבלת אישור זה.

בשל האפשרות לנזק נוסף לאוכלוסייה פגיעה ממילא, שפגיעותה אף מתגברת בשעת חירום ובמצב של פינוי, על כלל הרשויות המקומיות להקפיד שמתנדבים במתקני קליטה המצויים בקשר עם קטינים, עם אנשים עם מוגבלות שכלית או התפתחותית או עם חסרי ישע או נותנים להם שירותים יקבלו אישור ממשטרת ישראל שאין מניעה להעסיקם לפי החוק למניעת העסקה של עברייני מין.

על משרד הרווחה לעגן את האמור לעיל במסמך העקרונות להפעלת מתנדבים בשעת חירום, ולהדגיש את הצורך בקבלת אישור משטרה גם עבור מתנדבים במתקני קליטה שבאים בקשר עם קטינים, עם אנשים

עם מוגבלות או עם חסרי ישע, בפרט בנסיבות הקיימות של עלייה באירועים שהעידו על פערי מוגנות בקרב ילדים ובני נוער בצל השהייה הממושכת במלונות שאיתם חתם משרד התיירות על הסכמים³⁶.

איגום משאבי קהילה

משאבי הקהילה בשעת חירום ומצוקה, הכוללים התנדבות, אספקת צרכים חומריים וסיוע של החברה האזרחית וחברות עסקיות, הם צורך לאומי שיש להקפיד על טיפוחו. הכרה זו מתחזקת לאור ההבנה שהמציאות המורכבת בשעת חירום מביאה לעלייה ישירה בצורכי הקהילה והמערכת, ונדרשת תמיכה נוספת כדי לתת מענה נאות לצרכים אלו. ההתנדבות בשעת חירום היא כוח תומך אשר תורם לחוסנה של הקהילה במצבי משבר³⁷. לנוכח חשיבותם של גורמי ההתנדבות לרשות מצופה כי הרשות תעשה שימוש מושכל במשאב זה.

בעיריית אילת רשומים 20 מתנדבים המשמשים בעת שגרה יועצים בשירות ייעוץ לאזרח (שי"ל). מתנדבים אלו העניקו עזרה למפונים במלונות ופתחו עמדות למתן סיוע במיציא זכויות. במהלך מלחמת חרבות ברזל עסקו כ-500 מתנדבים ביום במתן סיוע למפונים ולמתפנים עצמאית. לצד יחידת ההתנדבות העירונית ומוקד הסיוע הייעודי שהוקם למפונים, פעלו כמה גופים אזרחיים בחמ"ל התנדבות אזרחי. מצב זה יצר כפילות במתן שירותים וחילושים בין הרשות לארגונים אלה אשר נפתרו בשיח משותף ובהסכמה לניהול מתכלל בידי העירייה.

עיריית חיפה מסרה בינואר 2025 כי בקרב המפונים פעלו מתנדבים רבים, חלקם באמצעות הרשות וחלקם באופן פרטי. הרשות פיקחה על המתנדבים ועל הפעילויות שהיו ביוזמתה, אך ציינה כי פעלו גם יוזמות פרטיות שלא בידעת העירייה ובלי תיאום עימה.

ממסמך של עיריית טבריה עולה כי במהלך מלחמת חרבות ברזל נערכה פגישה לקביעת מתווה לקשר עם ארגוני מתנדבים, לרבות פגישות עבודה וציוות המתנדבים לרובעי העיר בהתאם לדרישות, מתוך היכרות עם צורכי הרבעים לשם הכנה למתן שירותים בשעת חירום. עם זאת, כאמור, נמסר כי בפועל רשת המתנ"סים היא שהפעילה את המתנדבים במהלך המלחמה.

עיריית ירושלים דיווחה כי בכל מלון נפתח מרכז חלוקה למפונים שנתמך על ידי גוף אזרחי וסיפק צרכים בסיסיים, כגון תחליפי חלב לתינוקות וחומרי כביסה. פגישות מקצועיות בנוגע לייעול משאבי התרומות והמתנדבים לטובת צורכי המפונים התקיימו לפי תחום (נוער, קשישים וכיו"ב) הן ברמה העירונית, הן ברמת המלון או המתחם והן מול נציגי הרשויות המפונות. כמו כן, היו תרומות פרטיות או תרומות של עמותות וארגונים שהועברו ישירות למפונים, והעירייה ויסתה תרומות שהובאו לידיעתה בהתאם לצורכי המפונים. כמו כן, העירייה פעלה בשיתוף מרכזי מיציא זכויות: מתנדבים עברו בין המלונות ונתנו מענה למיציא זכויות עבור המפונים.

³⁶ ראו להלן בקובץ דוחות זה בפרק "מתן שירותי חינוך למפונים על ידי הרשויות המקומיות" ובפרק "מתן שירותי רווחה למפונים על ידי רשויות מקומיות מפונות וקולטות".

³⁷ מסמך העקרונות להפעלת מתנדבים בשעת חירום, עמ' 2.

עיריית **נוף הגליל** מסרה בינואר 2024 כי התקבלו פניות רבות ממתנדבים, ממפעילים ומתושבים וכי היה מערך רשותי שהופעל בשיתוף פעולה טוב בין כל האגפים ובין צוות המתנדבים. כמו כן, פנו לעירייה תורמים שמימנו ביגוד ותווי קנייה למפונים, והעירייה דאגה ליידע את המפונים ולחלק להם את התוים. נערכו בזארים של ביגוד ללא תשלום בשני המלונות שאירחו מפונים.

המועצה האזורית **חוף הכרמל** מסרה בפברואר 2024 כי הוקם מטה אזרחי שנפגש פעמיים בשבוע כדי לייעל ולאגם משאבים.

המועצה האזורית **מטה יהודה** דיווחה בינואר 2024 כי המרכז הלוגיסטי שהוקם ריכז תרומות מתושבי המועצה ומתושבי הרשויות הסמוכות והפיץ את המוצרים למרכזי המפונים ולמשפחות בקהילה בהתאם לצורך באמצעות צוות המרכז הלוגיסטי. מערך המתנדבים נוהל באמצעות צוות של חמישה עובדי המועצה, ואחת לשבוע התקיימה הערכת מצב שמטרתה לייעל ולאגם את משאבי התרומות והמתנדבים.

מעיון בפרוטוקולי הערכות מצב של המועצה האזורית **תמר** בימים הראשונים למלחמה עולה כי המועצה נתקלה בקושי לנתב ולנהל את המתנדבים הרבים שהגיעו לסייע בטיפול במפונים. עם זאת, המועצה השקיעה משאבים ניכרים בטיפול בצידוד וחפצים שנתרמו בהיקפים גדולים מאוד.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אין לו כל סמכות, אחריות או ידע בקשר לארגוני החברה האזרחית הרלוונטיים. הרשויות המקומיות הן גופים משפטיים נפרדים ואינן חלק מגורמי המדינה. המשרד ציין בתשובתו כי הוא סייע וסייע לרשויות המקומיות בשעת חירום, ככל הנדרש על פי תחומי הידע וסמכויותיו בתחום זה ועל פי סדרי העדיפות של המשאבים המצויים בידיו ושיועמדו לרשותו על ידי הממשלה. לעניין סוגיית המתנדבים השיב המשרד כי הוא אינו אחראי על הכשרת מתנדבים ברשויות המקומיות. נושא זה הוא באחריות הרשויות המקומיות והגורמים המנחים הם משרד הרווחה וכן פקע"ר, אשר הוא הגוף האמון על הכשרת בעלי תפקידים ברשויות המקומיות לחירום, לרבות מתנדבים ברשויות המקומיות.

מהביקורת עלה כי הרשויות הקולטות הבאות - העיריות אילת, הרצליה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה, עמק הירדן ותמר - נדרשו לנהל את משאבי המתנדבים הרבים שהגיעו לסייע בטיפול במפונים ולעשות שימוש יעיל בצידוד הרב שנתרם לטובת המפונים, ללא היערכות מוקדמת לכך, ללא משאבים ממשלתיים ייעודיים, ומתוך השקעת מאמץ ניכר.

על משרד הפנים, אשר מקצה מתנדבים למשימות שונות על בסיס תיק אב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום, עם משרד הרווחה, להסדיר את הקשר בין ארגוני חברה אזרחית לרשויות הקולטות מפונים בשעת חירום, כדי שיתאפשר ניצול יעיל של המשאב האנושי רב הערך.

סיכום

בשבועות הראשונים למלחמת חרבות ברזל נקלטו ב-14 הרשויות המקומיות שנבדקו כ-140,000 מפונים אשר הגיעו מ-15 רשויות מקומיות. יותר ממחציתם נקלטו בעיר אילת ובמועצה האזורית תמר. בימי הפינוי הראשונים מצאו את עצמן כלל הרשויות הקולטות מתמודדות לבדן עם אתגר קליטת המפונים, ללא יד מכוונת וללא גוף לאומי מתכלל אחד השולט ומנהל את הטיפול באוכלוסייה המפונה במלחמה. בעקבות זאת פעלה כל רשות מקומית באופן שונה, בהתאם ליכולותיה הארגוניות והתקציביות ולהבנתה את המצב. הרשויות הקולטות יצרו קשר עם המפונים, פתחו מוקדים ומרכזים לוגיסטיים, סיפקו להם צורכי קיום או מחיה בסיסיים; נתנו מידע חיוני שיקל את התנהלותם בסביבת המגורים הזמנית; העניקו מענה רגשי תמיכתי באמצעות אגפי הרווחה; נתנו שירותי חינוך וסיפקו פעילות הפגה ופנאי לילדים באמצעות מערך שירותי תרבות של הרשות (בעיקר מתנ"סים ומרכזים קהילתיים) כמתואר בקובץ דוחות זה בפרקים "מתן שירותים למפונים - סיוע בצרכים בסיסיים ומידיים", "מתן שירותי חינוך למפונים על ידי הרשויות המקומיות" ו"מתן שירותי רווחה למפונים על ידי רשויות מקומיות מפונות וקולטות". משרד מבקר המדינה מוצא לנכון לשבח את פועלן העצום של עיריית אילת והמועצה האזורית תמר בקליטת מפונים רבים מאוד בתוך זמן קצר ובמאמץ אדיר.

הרשויות הקולטות לא עודכנו ולא קיבלו הודעה מסודרת על הגעת מפונים מאף גוף רשמי עם פרוץ המלחמה וגם במהלכה. המפונים פוזרו במספר רב של יישובים בעלי מאפיינים שונים ומגוונים ברשויות קולטות רבות. מפוני קריית שמונה, למשל, פוזרו ב-13 מהרשויות הקולטות שנבדקו. אף אחת מהרשויות הקולטות שנבדקו לא הייתה שותפה להחלטה על זהות מתקני האירוח ששימשו בפועל כמקומות קליטה למפונים בתחומה ולשיבוץ המפונים, ולא נעשה תיעוד של מלונות על בסיס התאמתם לצורכי המפונים. את המפונים קלטו בפועל המלונות ולא הרשות הקולטת, ולא הוגדרה חלוקת עבודה בין הרשויות המקומיות למלונות בכל הקשור לטיפול במפונים.

משרדי החינוך והרווחה היו בקשר עם כל הרשויות הקולטות שנבדקו, אולם הקשר של הרשויות הקולטות עם משרדי הממשלה האחרים לא היה אחיד והתהדק עם הזמן; בפרט היה פער מובחן בין השבועות הראשונים שבהם חלק ממשרדי הממשלה נעדרו לחלוטין מהרשויות שנבדקו ובין התקופה שלאחר מכן, שבה נצפתה נוכחות גוברת של המשרדים. מכל מקום, חשוב להדגיש שמשרד הפנים לא ראה את עצמו בעל אחריות וסמכות לניהול הליך הקליטה כולו: למרות שמערך פס"ח, הפועל תחת משרד הפנים, נועד לשמש כרשות ייעודית לניהול קליטת מפונים בשעת חירום, תוך הסתמכות על תשתית ארגונית ולוגיסטית שנבנתה במיוחד לשם כך, החלטות הממשלה בחודש הראשון ללחימה - ובפרט אלו שעסקו בקביעת הגוף האחראי על קליטת המפונים במתקני הקליטה - מלמדות כי מערך פס"ח, שאמור היה להיות הציר המרכזי בטיפול באירועי פינוי אוכלוסייה ואשר נערך לכך במשך שנים, לא הצליח לממש את ייעודו.

הרשויות המקומיות הקולטות והרשויות המפונות קיימו ביניהן קשרים ושיח בעוצמות שונות בכל הנוגע לטיפול ולמענים שניתנו למפונים. הקשר מול המועצות האזוריות התקיים בחלקו הגדול מול נציגי הקהילה (היישוב המפונה). בעיקר בשבועות הראשונים הקשר לא היה מוסדר, והיה תלוי ביוזמה של בעלי תפקידים ברשויות המקומיות, בעיקר בתחומי החינוך והרווחה.

בהיעדר איסוף וניהול נתונים על תושבים מפונים באופן מסודר ומתעדכן על ידי גופי הממשל בשבועות הפינני הראשונים, נעשה ניהול הנתונים על אודות המפונים על ידי הרשויות הקולטות באופן אקלקטי ולא עקבי, לעיתים על בסיס הערכות בלבד, ובשימוש במגוון מקורות מידע, כגון דיווח של המפונים עצמם, של הנהלות המלונות ושל נציגי משרדי ממשלה. הנתונים תועדו במערכות ממוחשבות שונות של הרשויות המקומיות, ולעיתים רק בקובצי אקסל. רק בשלב מאוחר יחסית החלו להתקבל נתונים מעט יותר מבוססים מפקע"ר וממשרד הרווחה, וספק רב אם נמצא מידע על אודות כלל המפונים בידי גורם רשמי כלשהו. בעקבות כך עלה חשש שחלק מהמענים שניתנו למפונים התעכבו או שהיו לא מספקים.

מהביקורת עלה כי הרשויות הקולטות העמידו את משאביהן, ובכללם את עובדי הרשות, לטובת טיפול במפונים בתחומים שונים, אף עד שיעור של 100% ממספר המשרות בתקן ברשות בעת שגרה, כפי שהתרחש במועצה האזורית מטה יהודה. עם זאת, לצורך טיפול מתמשך באספקת שירותים למפונים נזקקו הרשויות הקולטות לסיוע של משרדי הממשלה שהתבטא בעיבוי כוח האדם, בין השאר בתחום הרווחה, שיש בו מחסור בכוח אדם גם בעת שגרה.

לצד עובדי הרשויות, נרתמו למאמץ והיו חלק מרכזי במתן המענה הרשומי למפונים מתנדבים ותורמים רבים, נוסף על אלפי המתנדבים וארגוני החברה האזרחית שפעלו במלונות באופן עצמאי - ואילו לא כן, היה המענה ברשות הקולטת לוקה בחסר אף באספקת הצרכים הבסיסיים ביותר. הרשויות הקולטות ניהלו את משאבי המתנדבים והתרומות באופנים שונים. מרביתן פעלו להכשרת מתנדבים בתחומי החירום תוך כדי מצב המלחמה המתמשך, ורובן ככולן השקיעו מאמץ ניכר בניהול המשאבים באופן המיטבי והיעיל ביותר.

מפרוץ מלחמת חרבות ברזל נדרשו הרשויות הקולטות לספק מענים מידיים ובלתי שגרתיים לאוכלוסייה בהיקף נרחב, לאורך תקופה מתמשכת ובלי צפי לסיום - כל זאת נוסף על שגרת עבודתן. בהיבטי פעילות שונים הרשויות שנבדקו - שלא הוענקה להן סמכות לפעול על פי שיקול דעתן הבלעדי - נאלצו, לנוכח צורכי השעה - לפעול באופן מידי למתן מענים ופתרונות לתושבים ורק לאחר מעשה פעלו לקבלת שיפוי עבור הוצאות שהוצאו ללא הרשאות תקציביות. העלויות הגבוהות הכרוכות בטיפול במפונים בשל מצב החירום הצריכו היערכות מיוחדת; מחסור בכוח האדם הרשומי יצר עומס רב על עובדי הרשויות המקומיות הקולטות בשל הצרכים הרבים של המפונים; המספר הגדול של הגורמים הרשמיים והלא רשמיים שהגיעו לעזור ולתמוך כדי לסייע היו משאב הכרחי אך גם יצרו בלבול בקרב המפונים, הרשות המקומית ושאר הגורמים בנוגע לתחומי אחריות; היעדרותם של מרבית משרדי הממשלה בשבועות הראשונים ומחסור ביד מכוונת - כל אלה מלמדים שנדרשת פעולה ממשלתית אחודה וסדורה לשם טיוב הטיפול באוכלוסיית המפונים מבתיים. זאת ועוד, בתשובות שהתקבלו מגופים מבוקרים בשלטון המרכזי - בדגש על רח"ל ומשרד הפנים - הטילו הללו אחריות על הרשויות הקולטות וזה על זה בנוגע לטיפול במפונים. לנוכח זאת מתחדד ועולה הצורך במתן יותר אוטונומיה וסמכות לרשויות מקומיות אלו, בפרט בשעת חירום, בצד האחריות שהוטלה עליהם.

על כלל משרדי הממשלה וגופי השלטון, האחראים כל אחד בתחומו לפן בהיערכות הרשויות המקומיות הקולטות מפונים בשעת חירום, להפיק לקחים מאירועי מלחמת חרבות ברזל ולפעול בשיתוף פעולה כדי שהרשויות המקומיות תהיינה ערוכות לצורך אפשרי לקלוט אוכלוסייה בהיקפים נרחבים לתחומן.

עליהם לוודא כי בידי הרשויות המקומיות הקולטות יהיו מקורות תקציביים מיידיים; גמישות ניהולית מלאה בכפוף לאסדרה מקילה; וכן כוח אדם מקצועי ומשאבים חומריים זמינים שיעמדו לשימוש אלו החפצות בכך. בהתאם לכך מומלץ למשרד הפנים, בתיאום עם משרד האוצר, להעניק סיוע כספי מידי לרשויות הקולטות מפונים בשעת חירום לצורך גיוס כוח אדם נוסף. עוד מומלץ למשרד הפנים, החינוך והרווחה לשקול הקמת מאגר עובדים מקצועיים שיהיו זמינים לגיוס בחירום.