



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מבקר המדינה

פינוי אוכלוסייה וקליטתה



ספר התקצירים

אוד התשפ"ו
פברואר 2026

דוח מיוחד



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מבקר המדינה

פינוי אוכלוסייה וקליטתה

אדר התשפ"ו
פברואר 2026

דוח מיוחד

"כתב ידו של אדם הוא ייחודי ואין דומה לו. הוא משקף משהו מאישיותו, משהו ממנו".

במיזם "אות.חיים" מעצבים יוצרים גופן מכתב היד של הנרצחים והנופלים במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובמלחמת חרבות ברזל - זאת כדי להשאיר בעולמנו אות חיים מהם.

משרד מבקר המדינה בחר להשתתף במיזם ולהנציח את זכרם של כמה מהנרצחים והנופלים בכותרות הפרק "פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות". הגופנים נבחרו מתוך מגוון הגופנים שבאתר המיזם.

ביום 19.10.25 קבעה הממשלה כי שמה הרשמי של מלחמת חרבות ברזל יהיה "מלחמת התקומה".

מס' קטלוגי 2026-S-005

0793-1948 ISSN

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה
WWW.MEVAKER.GOV.IL

בתמונת השער: פינוי אוכלוסייה מבוגרת בעיר שדרות
בעקבות פרוץ המלחמה.

צילום: קובי גדעון, לע"מ, 10.10.2023

מתקפת הטודור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

תוכן העניינים פינוי אוכלוסייה וקליטתה

פתח דבר

7

المقدمة

10

קליטת האוכלוסייה שפונתה והטיפול בה
על ידי גופי הממשלה

1

13

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות

2

43

פרק א | מהלך האירועים, הנורמות
והגופים המבוקרים

45

פרק ב | ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות
מקומיות בדרום הארץ

61

פרק ג | ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות
מקומיות בצפון הארץ

73

83	פרק ד ההיערכות לקליטת אוכלוסייה ברשויות המקומיות
93	פרק ה פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בדרום הארץ והקשר עם התושבים המפונים
105	פרק ו פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים
117	פרק ז קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות
133	פרק ח מתן שירותים למפונים - סיוע בצרכים בסיסיים ומיידיים
143	פרק ט מתן שירותי חינוך למפונים
157	פרק י מתן שירותי רווחה למפונים
173	פרק יא הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

3

ניהול המידע בקשר לטיפול במפונים

183

FOREWORD

III

פתח דבר

הרבים שעמדו לפנייהם, לנטל האחריות שנשאו בו הרשויות המפונות והקולטות כאחד ולמסירות הרבה של עובדי ציבור רבים שפעלו לטובת המפונים, שחלקם פונו מאזורי תופת. כבר בחודש הראשון מפרוץ המלחמה סירתי עם צוותים משרדי ביישובי קווי העימות בדרום הארץ ובצפונה ובמלונות שאליהם פונו אלפי תושבים, כדי לעמוד מקרוב ובזמן אמת על כל מה שדורש תיקון וטיפול דחוף. במכתבי לראש הממשלה מ-13.11.23, המפרט כשלים ופערים מרכזיים בטיפול בעורף האזרחי ומציג את תמונת המצב באותו מועד, ציינתי כי ההיערכות הממשלתית לשעת חירום הייתה אמורה להיות כוללת, מפורטת, מתורגלת ומוכנה לפעולה. ואולם כבר בסיוורים, ולפי מידע ראשוני שנאסף במשרדי בתחילת המלחמה, התברר כי המכנה המשותף, הנוגע לרובם המוחלט של הליקויים והפערים השונים, הוא היעדר היערכות לשעת חירום ויישום לקוי של פעולות.

בהמשך לסיוורי בשטח ביצעו כמה צוותים ממשרד מבקר המדינה ביקורת מקיפה בגופי השלטון המרכזי וברשויות המקומיות הנוגעים בדבר, שנועדה לבחון את האופן שבו נערכו משרדי הממשלה והרשויות עוד לפני פרוץ המלחמה לפינוי אוכלוסייה וקליטתה, את הפינוי בפועל של התושבים, את קליטתם ואת טיב השירותים והמענים שקיבלו המפונים והמתפנים, בדגש על שירותי חינוך ורווחה.

כשהממשלה מחליטה לפנות אדם מביתו משום שהמדינה אינה יכולה לספק לו את הביטחון הפיזי הנדרש כדי להמשיך לחיות בו, היא מחויבת לספק לו שירות איכותי ככל שניתן במקום שאליו פונה שלא מרצונו. המחויבות נכונה גם לגבי עוד תושבים רבים שהתפנו עצמאית מרצונם שחשו סכנה ממשית לחייהם במקום מושבם.

דוח מבקר המדינה המונח היום על שולחן הכנסת הוא פרסום נוסף בסדרת הדוחות העוסקים במתקפת הטרור הרצחנית בשמחת תורה, שבעה באוקטובר 2023, ובמלחמת חרבות ברזל, והוא כולל ממצאי ביקורת בנוגע לפעולות השלטון המרכזי והשלטון המקומי לפינוי אוכלוסייה וקליטתה.

מראשית ימיה נתונה מדינת ישראל לאיומים ביטחוניים ממדינות אויב ומארגוני טרור. איומים ביטחוניים ואסונות טבע שהתרחשו או צפויים להתרחש מצריכים פינוי אוכלוסייה מאזורי הסיכון. עת החלה להתבהר עוצמת מתקפת הטרור שביצע ארגון הטרור חמאס בשבעה באוקטובר, והתברר כי נדרש פינוי דחוף תחת אש של האוכלוסייה באמצעות כוחות צה"ל, ונוכח הלחימה שהתרחשה גם בגבול הצפון, החליטה הממשלה במהלך החודש הראשון ללחימה על פינוי יזום של תושבי היישובים הסמוכים לגבולות בדרום ובצפון ועל קליטתם בבתי מלון, כדי להגן על תושבים אלה ולהציל חיים באזורי הסכנה. יתר על כן, מחשש להיפגע התפנתה אוכלוסייה נוספת בכוחות עצמה. בפועל, 210,000 תושבים פונו והתפנו מיישובי הצפון והדרום בשלושת החודשים הראשונים שלאחר שבעה באוקטובר. מתוכם פינתה הממשלה 130,000 תושבים בחודש הראשון למלחמה עקב החלטות מערכת הביטחון והממשלה, והם נקלטו בכ-700 בתי מלון ברחבי הארץ. סך כל התשלומים מקופת המדינה למימון שהיית מפונים בבתי מלון מפרוץ המלחמה ועד סוף יולי 2024 היה 5.26 מיליארד ש"ח.

נוכח הפינוי חסר התקדים בהיקפו וקליטתם של מאות אלפי תושבים בעשרות רשויות מקומיות ברחבי הארץ, ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת על היבטים שונים של הנושא, בשים לב לתנאים הקשים שבהם פעלו הגורמים השונים, לאתגרים

מהותיים בפעילות המערכת הממשלתית לריכוז וניהול של המידע על תושבים מפונים ומתפנים. החסמים ביישום ההיערכות המוקדמת בנושא והמעבר לאיתור ויישום של מענה חלופי במהלך המלחמה - גרמו לכשל של המערך הממשלתי בחדש הראשון למלחמה - אוקטובר 2023, שמנע איסוף וניהול של פרטים דמוגרפיים וצרכים שנוגעים לרוב המפונים והמתפנים. עקב כך, בשבועות הראשונים למלחמה משרדי הממשלה והרשויות מקומיות חסרו את המידע החיוני למילוי תפקידם. בבתי המלון שררה מציאות כאוטית שבה כל משרד שלח נציגים מטעמו לתשאל השוהים במלון על פרטיהם וצורכיהם, בלא תיאום, דבר שהטיל עומס על המפונים והמתפנים.

טיפול מערכתי ראוי בעורף מותנה בכמה גורמים: קביעת הגורם המופקד על ניהול החזית האזרחית בעיתות שגרה ובחירום, שיהיה מוסכם על הגורמים שמטפלים בעורף, ויוקנו לו סמכות ואחריות "מקצה לקצה" להתארגנות, להיערכות ולמוכנות וכן לביצוע באירועי חירום; הסדרת האחריות והסמכות של הגופים הפועלים לטיפול בעורף וניהולו, ובפרט לפינוי וקליטה של אוכלוסייה לתקופה ממושכת ואף לטיפול במתפנים ביוזמתם; קביעת תוכנית לאומית ממשלתית לשעת חירום, ובכלל זה הסדרת מנגנון תקציבי שיקבע את מקורות התקציב ואת סדרי העדיפות התקציביים של כל אחד ממשרדי הממשלה האמונים על הטיפול בעורף; והסדרה ברורה של מעמד הרשויות המקומיות כאבן יסוד בטיפול באזרחים במצבי חירום.

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר חשפה באופן חד וברור את מחדל ההסדרה וההיערכות לשעת חירום ואת מחירו הכבד. עקב היעדר קביעה ברורה של תחומי האחריות והסמכות של הגופים הנוגעים בדבר ואי-מינוי גורם מתכלל, שיביטחו כי בעת משבר לאומי כלל הגופים הייעודיים יממשו את אחריותם מתוך שיתוף פעולה הדוק, נוצר כאוס שפגע במפונים ובמתפנים.

בין משרד הפנים לר"ל התגלעה מחלוקת בשאלת האחריות על המפונים וקליטתם, ומחלוקת זו גרמה לריק ניהולי ולחוסר תיאום משווע. לפיכך, על ראש ממשלת ישראל להסדיר באופן

ממצאי הביקורת בנוגע **לטיפול השלטון המרכזי בפינוי אוכלוסייה וקליטתה** מציגים תמונה עגומה של כשל מערכתי של גופי החירום רשות פס"ח (פינוי, סעד, חללים) ור"ל (רשות החירום הלאומית) בהיערכות לקליטה של האוכלוסייה בתרחישי חירום שונים; מתן שירותים לא מיטביים של משרד החינוך ושל משרד הרווחה והשירותים החברתיים לאוכלוסיות הפגיעות ביותר בחברה הישראלית ובפרט לילדים ובני נוער בסיכון ולתלמידים עם צרכים מיוחדים; אי-הפעלה של מערך פס"ח על ידי שר הפנים ומנכ"ל משרדו לקליטת המפונים במלחמה; וכן אי-היכולת של הממשלה להסדיר את התיאום הנדרש בין כל הגורמים המעורבים בטיפול בשהיית המפונים והמתפנים.

הביקורת בנוגע **לטיפול השלטון המקומי בפינוי אוכלוסייה וקליטתה** העלתה ליקויים משמעותיים בארגון ובתיאום בין הגורמים השונים. התוכניות הלאומיות לפינוי אוכלוסייה לא התאימו לצרכים, והרשויות המקומיות לא היו מוכנות כראוי לפינוי תושבים ולהתמודדות עם קליטתם במתקנים מחוץ לאזורן. משרד הפנים לא פעל לקביעת נהלים מסודרים ולא היה גורם מתכלל בתיאום בין הרשויות. נוסף על כך, הרשויות הקולטות לא היו מוכנות לקליטת המפונים, והפינוי נעשה באופן לא סדור, דבר שפגע בקשר עם המפונים וביכולת לספק להם שירותים חיוניים. צרכים בסיסיים כמו מזון וציוד היגיינה ושירותי חינוך ורווחה לא סופקו בצורה מסודרת ומקצועית, והמענה היה לקוי. היעדר מנגנוני תיאום בין הגורמים השונים, היעדר מידע מרכזי וקשיים כלכליים של הרשויות המקומיות הובילו לכאוס, חוסר ודאות ופגיעות במפונים, הן בשירותים והן בתמיכה שניתנו להם בשעות הקשות.

תנאי יסודי למתן מענה ממשלתי ראוי לכרבע מיליון איש שפוננו או התפנו מבתיהם הוא איסוף המידע הרלוונטי עליהם, ריכוזו, ניהולו והעברתו לגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות, וכל זאת באמצעות מערכת מידע ממוחשבת. הביקורת בנוגע **לניהול המידע בקשר לטיפול במפונים במלחמת חרבות ברזל** העלתה ליקויים

בשולי הדברים, אך לא בשולי חשיבותם, נכון לציין תרומתם של המתנדבים וארגוני החברה האזרחית לפינוי ולקליטה של מפונים. פעילות התנדבות ומעורבות חברתית הן בבחינת משאבים חברתיים רבי חשיבות לחברה הישראלית, הזקוקה לחוסן ולסולידריות חברתית של תושביה באופן רציף. עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל גילתה החברה הישראלית אחריות חברתית רבה, בעיקר בשבועות הראשונים מפרוץ המלחמה. ארגוני החברה האזרחית, ובהם עמותות והתארגנויות אזרחיות ספונטניות וכן יחידים, היו הראשונים להגיב על מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, והמשיכו לתת מענה לצרכים המתפתחים של אוכלוסיות שונות בתרומה בכסף ובסיוע מסוגים שונים - לנפגעים ולמשפחותיהם, לאנשי כוחות הביטחון, למפונים ולמתפנים ולכלל הציבור בישראל.

לסיום ברצוני להודות לעובדי משרד מבקר המדינה בחטיבה לביקורת תחומי חברה ורווחה, בחטיבה לביקורת השלטון המקומי, בחטיבה לביקורת משרדי ממשלה ומוסדות שלטון ובחטיבת המטה על עבודתם המאומצת לביצוע תהליכי בדיקה וביקורת באורח יסודי, מקצועי והוגן ולפרסומם של דוחות ביקורת ברורים, אפקטיביים ורלוונטיים.

על הגורמים הרלוונטיים לתקן את הליקויים שהועלו בדוח זה ולהפיק את הלקחים הנדרשים, **בתקווה שלא יהיה עוד צורך בפינוי אוכלוסייה, ותתגשם נבואת הנביא מיכה "וישבו איש תחת גפנו ותחת תאנתו" (מיכה ד', 4).**

מידי את תחומי האחריות של גופים אלה, לרבות בכל הנוגע להיערכות לפינוי אוכלוסייה ולהכנת תוכניות לאומיות לפינוי, וכן לניהול מערך הקליטה ברשויות המקומיות כפעולה צופה פני עתיד.

יודגש כי בעיתות מלחמה, בייחוד כאשר שוררת אי-בהירות בנוגע לתחומי האחריות והסמכות ונושאים עלולים "ליפול בין הכיסאות, על הגופים הממלכתיים המובילים לנקוט גישה מבצעית וארגונית ערכית ומרחיבה של קבלת אחריות - בתיאום הדוק ביניהם - ההפוכה מגישה מצמצמת; זהו מבחנה החשוב של מנהיגות.

מלחמת חרבות ברזל הדגישה שוב את תפקידן החיוני של הרשויות המקומיות בהיערכות הזירה האזרחית לאירועי חירום ובמתן מענה לצרכים שונים של התושבים, גם בהינתן פינוי מסיבי של אוכלוסייה. ואולם במתכונת הקיימת הרשויות המקומיות תלויות בשלטון המרכזי במגוון היבטים, וחסרים מנגנונים שיאפשרו להן לפעול במצבי משבר באופן יעיל ומתוך ודאות. לצד זאת, זרם המפונים לא הותיר בידיהן ברירה אלא להתמודד עם המציאות שנכפתה עליהן, וכפי שעלה בביקורת, הרשויות הקולטות הבינו את גודל השעה ונרתמו למשימת קליטת מפונים במסירות ובנפש חפצה - כל רשות על פי יכולותיה ומאפייניה.

סוגיית העורף היא סוגיה מרכזית בביטחון הלאומי של מדינת ישראל מתקפת הטרור החמורה והמזעזעת בשבעה באוקטובר והמלחמה הארוכה, שגבו קורבנות רבים, מחייבות את ממשלת ישראל לממש את אחריותה ולהסדיר ללא דיחוי נוסף את הטיפול בפינוי ובקליטה של האוכלוסייה בעת חירום. נוכח האיום הנמשך על ביטחוננו של העורף וכדי להבטיח היערכות מיטבית לטיפול בו בעיתות שגרה וחירום, יש ליצור שפה משותפת להכנת העורף לעיתות חירום, להסדיר את האחריות והסמכות של הגופים הפועלים לטיפול בעורף ולניהולו, ובפרט לפינוי וקליטה של אוכלוסייה לתקופה ממושכת ואף לטיפול במתפנים ביוזמתם, ולקבוע תוכנית לאומית ממשלתית הכוללת מנגנון תקציבי שיהיה אפשר לממשה בעת חירום.



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אדר התשפ"ו,
פברואר 2026

المقدمة

بتاريخ- 13.11.23، التي تُفضل الإخفاقات والفجوات الرئيسية في عمل الجبهة الداخلية المدنية وعرض صورة الوضع في ذلك الوقت، ذكرت بأن الاستعداد الحكومي لحالات الطوارئ كان من المفترض أن يكون شاملاً، مُفضلاً وممارساً وجاهزاً للعمل. لكن، اتضح بالفعل خلال الجولات، ووفق المعلومات الأولية التي قام مكتبي بجمعها في بداية الحرب، بأن القاسم المشترك، الذي يتعلق بالغالبية العظمى من أوجه القصور المختلفة، هو عدم الاستعداد لحالة الطوارئ وسوء تطبيق العمليات.

استمراراً لجولاتي في الميدان، قامت عدة طواقم من مكتب مراقب الدولة بإجراء رقابة شاملة لهيئات الحكم المركزي والسلطات المحلية المعنية، والتي هدفت لفحص الطريقة التي استعدت بها المكاتب الحكومية والسلطات حتى قبل اندلاع الحرب لإخلاء السكان واستيعابهم، الإخلاء الفعلي للسكان، استيعابهم وجودة الخدمات التي حصل عليها من تم إخلائهم ومن أخلوا أنفسهم من تلقاء أنفسهم، مع التركيز على خدمات التعليم والرفاه.

عندما تقرر الحكومة إخلاء شخص من بيته لأن الدولة لا تستطيع أن توفر له الأمن المادي المطلوب من أجل مواصلة العيش به، يجب عليها أن توفر له خدمة بأعلى جودة قدر المستطاع في المكان الذي تم إخلاءه إليه بشكل لا إرادي. هذا الإلتزام صحيح أيضاً للكثير من المواطنين الذي أخلوا أنفسهم من تلقاء أنفسهم والذين شعروا بخطر حقيقي على حياتهم في مكان سكنهم.

تُظهر نتائج التدقيق المتعلقة بتعامل الحكومة المركزية مع إخلاء واستيعاب السكان صورة قائمة لفشل منهجي في هيئات الطوارئ، وسلطة الإخلاء، الإغاثة وضحايا الحرب وسلطة الطوارئ الوطنية في الاستعداد لاستيعاب السكان في مختلف سيناريوهات الطوارئ؛ وتقديم خدمات دون المستوى الأمثل من قبل وزارة التربية والتعليم ووزارة الرفاه الاجتماعي والخدمات الاجتماعية لأكثر الفئات ضعفاً في المجتمع الإسرائيلي، ولا سيما الأطفال والشباب المعرضين للخطر والطلاب ذوي الاحتياجات الخاصة؛ وفشل وزير الداخلية والمدير العام لمكتبه في تشغيل نظام الإخلاء الإغاثة وضحايا الحرب باستيعاب النازحين بسبب الحرب؛ وعجزت الحكومة عن ترتيب التنسيق اللازم بين جميع الأطراف المعنية بإدارة مكوث النازحين والنازحين من تلقاء أنفسهم.

يُعد تقرير مراقب الدولة الموجود على طاولة الكنيست اليوم نشرًا إضافيًا في سلسلة التقارير التي تتناول الهجوم الإرهابي القاتل في سمحات تورا، السابع من أكتوبر 2023، وفي حرب السيوف الحديدية، ويشمل التقرير نتائج الرقابة بخصوص إجراءات الحكم المركزي والحكم المحلي لإخلاء السكان واستيعابهم.

منذ قيامها، تتعرض دولة إسرائيل لتهديدات أمنية من قبل الدول المُعدية والمنظمات الإرهابية. توجب التهديدات الأمنية والكوارث الطبيعية التي حدثت أو من المتوقع أن تحدث إخلاء السكان من مناطق الخطر. عندما بدأت تتضح شدة الهجوم الإرهابي الذي قامت به منظمة حماس خلال السابع من أكتوبر، وأصبح من الواضح أن هناك حاجة إلى إخلاء السكان العاجل تحت النيران من قبل قوات جيش الدفاع الإسرائيلي، ونظراً إلى القتال الذي حصل أيضاً في الحدود الشمالية، قررت الدولة خلال الشهر الأول للقتال وبشكل استباقي إخلاء السكان الذين يسكنون بمحاذاة الحدود في الجنوب والشمال واستيعابهم في الفنادق، من أجل حماية هؤلاء السكان وإنقاذ الحياة في مناطق الخطر. علاوة على ذلك، خوفاً من الإصابة تم إخلاء سكان إضافيين من تلقاء أنفسهم. في الواقع، تم إخلاء 210,000 مواطن من البلدات الشمالية والجنوبية خلال الأشهر الثلاثة الأولى بعد السابع من أكتوبر. قامت الحكومة بإخلاء 130,000 مواطن منهم خلال الشهر الأول من الحرب في أعقاب قرارات جهاز الأمن والحكومة، وتم استيعابهم في حوالي 700 فندق في أنحاء البلاد. بلغ إجمالي المدفوعات من خزائن الدولة لتمويل مكوث من تم إخلائهم إلى الفنادق، منذ اندلاع الحرب حتى نهاية يوليو/ تموز 2024 - 5.26 مليار ش.ج.

في ضوء النطاق غير المسبوق لعملية الإخلاء واستيعاب مئات الآلاف من السكان في عشرات السلطات المحلية في جميع أنحاء البلاد، أجرى مكتب مراقب الدولة تدقيقاً لجوانب مختلفة للموضوع، مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف الصعبة التي عملت فيها الجهات المختلفة، والتحديات العديدة التي واجهتها، وعبء المسؤولية الذي تحملته كل من السلطات التي تم إخلاؤها والسلطات المستوعبة، والتفاني الكبير للعديد من الموظفين العموميين الذين عملوا لصالح النازحين، والذين تم إخلاء بعضهم من مناطق جحيم. خلال الشهر الأول من إندلاع الحرب، تجولت مع طواقم من مكتبي في بلدات خطوط المواجهة في جنوب وشمال البلاد وفي الفنادق التي تم إخلاء المواطنين إليها، للمراقبة عن كثب وفي وقت حقيقي لكل ما يتطلب إصلاح ومعالجة عاجلة. في رسالتي لرئيس الحكومة

المالكين في الفندق حول تفاصيلهم واحتياجاتهم، دون تنسيق، مما شكّل عبئاً على من تم إخلائهم ومن أخلوا أنفسهم من تلقاء أنفسهم.

إن المعالجة النظامية السليمة للجهة الداخلية تعتمد على عدة عوامل: تحديد الجهة المسؤولة عن إدارة الجهة المدنية خلال الأوقات العادية والطارئة، والتي سيتم الاتفاق عليها بين الجهات التي تتعامل مع الجهة الداخلية، وستمنح سلطة ومسؤولية شاملة للتنظيم والإعداد والاستعداد، فضلاً عن تنفيذ أحداث الطوارئ؛ تنظيم مسؤولية وسلطة الجهات العاملة على التعامل مع الجهة الداخلية وإدارتها، ولا سيما فيما يتعلق بإخلاء السكان واستيعابهم لفترة طويلة، وحتى فيما يتعلق بالتعامل مع الأشخاص الذين تم إخلاءهم ومن أخلوا أنفسهم من تلقاء أنفسهم؛ وضع خطة حكومية وطنية للطوارئ، بما في ذلك تنظيم آلية ميزانية تحدد مصادر الميزانية وأولويات الميزانية لكل وزارة حكومية مسؤولة عن التعامل مع الجهة الداخلية؛ وتنظيم وضع السلطات المحلية بشكل واضح باعتبارها حجر الأساس في التعامل مع المواطنين في حالات الطوارئ.

لقد كشف الهجوم الإرهابي الذي وقع في السابع من أكتوبر بوضوح عن الفشل في تنظيم حالات الطوارئ والاستعداد لها، وعن ثمنه الباهظ. بسبب عدم وجود تحديد واضح لمجالات المسؤولية والسلطة للجهات المعنية، وعدم تعيين جهة شاملة لضمان قيام جميع الجهات المعنية بمسؤولياتها بالتعاون وثيق أثناء الأزمات الوطنية، نشأت فوضى أضرت بكل من تم إخلاءهم ومن أخلوا أنفسهم.

نشأ خلاف بين وزارة الداخلية وسلطة الطوارئ الوطنية حول مسألة المسؤولية عن الأشخاص الذين تم إخلاءهم واستيعابهم، وتسبب هذا الخلاف في فراغ إداري ونقص حاد في التنسيق. لذلك، يجب على رئيس الحكومة الإسرائيلية أن ينظم على الفور مجالات مسؤولية هذه الهيئات، بما في ذلك كل ما يتعلق بالاستعدادات لإخلاء السكان وإعداد خطط الإخلاء الوطنية، فضلاً عن إدارة نظام الاستيعاب في السلطات المحلية كإجراء استباقي.

يجب أن نؤكد، على أنه في أوقات الحرب، وخاصة عندما يكون هناك غموض فيما يتعلق بمجالات المسؤولية والسلطة وقد "تقع القضايا بين الكراسي"، على الجهات الحكومية الرائدة أن تتبنى نهجاً تشغيلياً وتنظيمياً

كشفت الرقابة الموجهة للحكومة المحلية بخصوص إخلاء السكان واستيعابهم عن أوجه قصور كبيرة في التنظيم والتنسيق بين مختلف الجهات. لم تلب خطط إخلاء السكان القطرية الاحتياجات، ولم تكن السلطات المحلية مستعدة بشكل كافٍ لإخلاء السكان والتعامل مع استيعابهم في مرافق خارج مناطقهم. لم تتبع وزارة الداخلية الإجراءات المناسبة لتحديد إجراءات منظمة ولم تكن عاملاً متكاملاً بالتنسيق بين السلطات. أضف إلى ذلك، لم تكن السلطات المستوعبة مستعدة لاستيعاب الأشخاص الذين تم إخلاءهم، وتم الإخلاء بشكل غير منتظم، الأمر الذي أثر على الأشخاص الذين تم إخلاءهم وبالقدرة على تزويدهم بالخدمات الأساسية. لم يتم توفير الاحتياجات الأساسية مثل الغذاء ومستلزمات النظافة وخدمات التعليم والرفاه بشكل منتظم ومهني، ولم تكن الإستجابة كافية. أدى غياب آليات التنسيق بين مختلف الأطراف، ونقص المعلومات المركزية، والصعوبات المالية التي تواجهها السلطات المحلية إلى الفوضى وعدم اليقين والضعف بالنسبة للأشخاص الذين تم إخلاءهم، سواء في الخدمات أو الدعم المقدم لهم خلال الأوقات الصعبة.

إن الشرط الأساسي لتوفير استجابة حكومية مناسبة لحوالي ربع مليون شخص تم إخلاءهم أو أخلوا منازلهم من تلقاء أنفسهم هو جمع المعلومات ذات الصلة عنهم وتركيزها، وإدارتها، ونقلها إلى الجهات المعنية في الوزارات الحكومية والسلطات المحلية، كل ذلك من خلال نظام معلومات محوسب. كشفت عملية الرقابة المتعلقة بإدارة المعلومات المتعلقة بمعاملة الأشخاص الذين تم إخلاءهم خلال حرب السيوف الحديدية عن أوجه قصور كبيرة في أنشطة النظام الحكومي لتركيز وإدارة المعلومات المتعلقة بالأشخاص الذين تم إخلاءهم أو الأشخاص الذين أخلوا منازلهم من تلقاء أنفسهم. إن العقبات التي تعترض تنفيذ الاستعداد المبكر بشأن هذا الموضوع والانتقال إلى تحديد وتنفيذ استجابة بديلة أثناء الحرب - تسببت في فشل النظام الحكومي في الشهر الأول من الحرب - أكتوبر/ تشرين الأول 2023، مما حال دون جمع وإدارة التفاصيل الديموغرافية والاحتياجات التي تؤثر على معظم الأشخاص الذين تم إخلاءهم والأشخاص الذين أخلوا من تلقاء أنفسهم. في أعقاب ذلك، خلال الأسابيع الأولى من الحرب، افتقرت المكاتب الحكومية والسلطات المحلية، المعلومات الأساسية لآداء واجباتها. سادت حالة من الفوضى في الفنادق، حيث أرسل كل مكتب ممثلين نيابة عنه لاستجواب

بما في ذلك الجمعيات غير الربحية والمنظمات المدنية العفوية بالإضافة إلى الأفراد، أول من استجاب للهجوم الإرهابي في السابع من أكتوبر، واستمرت في الاستجابة للاحتياجات المتغيرة لمختلف السكان من خلال التبرع بالمال وأنواع مختلفة من المساعدة - للضحايا وعائلاتهم، ولأفراد قوات الأمن، وللنازحين والذين يتم إخلاءهم، ولعموم الجمهور في إسرائيل.

في النهاية، أود أن أشكر موظفي مكتب مراقب الدولة في قسم الرقابة على قطاع الرعاية الاجتماعية، وقسم الرقابة في الحكم المحلي، وقسم الرقابة في الوزارات والمؤسسات الحكومية، وقسم المقر الرئيسي على عملهم الجاد في تنفيذ عمليات الفحص والرقابة بطريقة شاملة ومهنية وعادلة، وفي نشر تقارير رقابة واضحة وفعالة وذات صلة.

يجب على الجهات المعنية تصحيح أوجه القصور التي أثرت في هذا التقرير واستخلاص العبر المطلوبة، على أمل ألا تكون هناك حاجة لإخلاء السكان، وأن تتحقق نبوءة النبي ميخا "ويجلس كل شخص تحت كرمته وتحت تينته" (ميخا د، 4).

واسع النطاق قائماً على القيم لقبول المسؤولية - بالتنسيق الوثيق فيما بينها - عكس النهج الضيق؛ وهذا اختبار مهم للقيادة.

سلطت حرب السيوف الحديدية الضوء مرة أخرى على الدور الحيوي للسلطات المحلية في إعداد الساحة المدنية للأحداث الطارئة وفي الاستجابة للاحتياجات المختلفة للسكان، حتى في مواجهة عمليات الإخلاء الجماعي للسكان. مع ذلك، في الوضع الحالي، تعتمد السلطات المحلية على الحكم المركزي في جوانب متنوعة، وتفتقر إلى الآليات التي تسمح لها بالتصرف بفعالية وبيقن في حالات الأزمات. من ناحية أخرى، فإن تدفق الأشخاص الذين تم إخلاؤهم لم يترك لهم خياراً سوى التعامل مع الواقع الذي فرض عليهم، كما أظهرت الرقابة، فهمت السلطات المستوعبة حجم الموقف وشرعت في استيعاب الأشخاص الذين تم إخلاءهم بتفان ورغبة - كل سلطة بموجب قدراتها وخصائصها.

تُعد قضية الجبهة الداخلية قضية محورية في الأمن القومي لدولة إسرائيل، فالهجوم الإرهابي الخطير والمروع الذي وقع في السابع من أكتوبر والحرب الطويلة التي حصدت أرواحاً كثيرة، يُلزمان الحكومة الإسرائيلية بالوفاء بمسؤوليتها، والبدء فوراً في ترتيب عملية إخلاء السكان واستيعابهم في حالات الطوارئ. في ضوء التهديد المستمر لأمن الجبهة الداخلية، ولضمان الاستعداد الأمثل للتعامل معه في الأوقات العادية والطارئة، يجب وضع لغة مشتركة لإعداد الجبهة الداخلية لأوقات الطوارئ، ويجب تنظيم مسؤولية وسلطة الجهات العاملة على إدارة الجبهة الداخلية، ولا سيما فيما يتعلق بإخلاء واستيعاب السكان لفترة طويلة، وحتى فيما يتعلق بالتعامل مع الأشخاص الذين أجلوا أنفسهم بمبادرة منهم، ويجب وضع خطة حكومية وطنية تتضمن آلية ميزانية يمكن تنفيذها في أوقات الطوارئ.

على هامش هذه الأمور، ولكن ليس على هامش الأهمية، من المناسب الإشارة إلى مساهمة المتطوعين ومنظمات المجتمع المدني في إخلاء واستيعاب الأشخاص الذين تم إخلاؤهم. يُعد العمل التطوعي والمشاركة الاجتماعية من الموارد الاجتماعية المهمة للمجتمع الإسرائيلي، الذي يحتاج إلى حصانة وتضامن سكاني بشكل مستمر. مع اندلاع حرب السيوف الحديدية، أظهر المجتمع الإسرائيلي مسؤولية اجتماعية كبيرة، خاصة في الأسابيع الأولى التي عقب اندلاع الحرب. كانت منظمات المجتمع المدني،

15/10
10

متنياهو أنجلمان

مراقب الدولة
ومفوض شكاوى الجمهور

القدس،
فبراير 2026



מבקר המדינה

קליטת האוכלוסייה שפונתה והטיפול בה על ידי גופי הממשלה

קליטת האוכלוסייה שפונתה והטיפול בה על ידי גופי הממשלה

תקציר

רקע

ביום שמחת תורה, שבעה באוקטובר 2023, בשעה 6:29, תקף ארגון הטרור חמאס את מדינת ישראל באמצעות ירי של אלפי רקטות וחדירה של אלפי מחבלים לבסיסי צה"ל, לערים וליישובים בנגב המערבי (יישובי עוטף עזה). המחבלים ביצעו מעשים נוראיים וקיצוניים באכזריותם; 415 חיילים ואנשי כוחות הביטחון נפלו בקרבות ו-905 אזרחים ישראלים זורים נרצחו במתקפה. המחבלים ביצעו פשעים מחרידים בנשים, בגברים, בקשישים ובילדים, בחיילות ובחיילים, בהם גם אזרחים זרים. נוסף על כך הם פצעו אלפי בני אדם, ביצעו בקורבנות פגיעות מיניות קשות וחטפו לתוך רצועת עזה 251 נפש - פעוטות, ילדים וילדות, נערים ונערות, נשים, גברים, קשישים, חיילים וחיילות וכן אזרחים זרים. הם פגעו גם ברכוש - הרסו, שרפו והשמידו בתים ומפעלים ופגעו בצידוד.

עת החלה להתבהר עוצמת המתקפה שמולה עמדו יישובי הדרום, והתברר כי נדרש פינוי דחוף תחת אש של האוכלוסייה באמצעות כוחות צה"ל, ונוכח הלחימה שהתרחשה גם בגבול הצפון, החליטה הממשלה במהלך החודש הראשון ללחימה על פינוי יזום של תושבי היישובים הסמוכים לגבולות מהדרום ומהצפון ועל קליטתם בבתי מלון, וזאת כדי להגן על תושבים אלה ולהציל חיים באזורי הסכנה. יתר על כן, בשל החשש להיפגע התפנתה אוכלוסייה נוספת בכוחות עצמה.

למן הקמתה מורגלת מדינת ישראל במצבי חירום ביטחוניים. כדי שמדינת ישראל תצליח להתמודד עם מצבי חירום נדרש להבנות מנגנונים אשר יבטיחו הפעלה יעילה ומשולבת של גופי ביצוע רבים המשתתפים במאמץ הכולל. הגדרת הסמכויות והאחריות בימי שגרה להכנת העורף לשעת חירום ולטיפול בו באירועי חירום ובמלחמה, על מגוון התחומים הקשורים בכך, מוטלת על גופים רבים, שלושה מהם מרכזיים: (א) רשות חירום לאומית במשרד הביטחון (רח"ל) המשמשת רשות הממלכתית לחירום ליד שר הביטחון, ונועדה למימוש אחריות-העל של שר הביטחון לטיפול בכל מצבי החירום במרחב האזרחי; (ב) מערך פינוי, סעד, חללים במשרד הפנים (פס"ח) - הרשות העליונה פינוי, סעד, חללים משמשת רשות ייעודית המנוהלת בידי משרד הפנים ותפקידה לטפל בפינוי אזרחים ובסעד למפונים שנפגעו בשעת חירום. לשם כך עליה להקים שלוחות מחוזיות בראשות הממונים על המחוזות במשרד הפנים ושלוחות בכל רשות מקומית (הרשות העליונה על ועדותיה [ושלוחותיה] ואגף פס"ח הם מערך פס"ח או פס"ח); (ג) פיקוד העורף בצה"ל (פקע"ר) אמון על תחומי ההתגוננות האזרחית בשגרה ובחירום, על חיזוק החוסן הלאומי ועל הצלת חיים באמצעות הכנת העורף האזרחי לאפשרות של עימות, וכן על תמיכה בעורף האזרחי באמצעות פעולות חילוץ והצלה בעת אירועי תקיפת העורף.

החלטת הממשלה "מלון אורחים" משנת 2012 משמשת תוכנית הפעולה הלאומית לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה (תוכנית "מלון אורחים"). ההחלטה הסדירה את חלוקת האחריות לביצוע פינוי המוני מאורגן של אוכלוסייה וקליטתה בשל הסיכון המאיים עליה או משום שנותרה ללא קורת גג. התוכנית "מלון אורחים" קובעת את האופן של מימוש האחריות של משרדי הממשלה, כל אחד בתחומו, בעת פינוי של אוכלוסייה בשל פעולות איבה, אסון טבע, אסון אקולוגי או עקב כל אסון אחר המחייב זאת. התוכנית קבעה, בין היתר, כי הפינוי יבוצע על ידי צה"ל או בידי הרשויות המקומיות בהתאם לאירוע, וכי המערך של מתקני הקליטה יתבסס על תשתיות של בתי הספר ושל מוסדות הציבור שבתחומיהן של הרשויות המקומיות. התוכנית גם איפשרה להרחיב את הקליטה לפנימיות ולאכסניות, ובמקרה הצורך גם לבתי מלון בכפוף לתיאום מקדים עם משרד האוצר. בפועל, 210,000 תושבים פונו והתפנו מיישובי הצפון והדרום בשלושת החודשים הראשונים שלאחר שבעה באוקטובר. מתוכם פונו באופן יזום על ידי הממשלה 130,000 תושבים בחודש הראשון למלחמה עקב החלטות מערכת הביטחון והממשלה, והם נקלטו בכ-700 בתי מלון ברחבי הארץ.

בתקופת הביקורת, בעת מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל כיהנה ממשלת ישראל ה-37; תקופת כהונתה של הממשלה החלה ב-29.1.22. בראשה עומד ראש הממשלה ח"כ בנימין נתניהו, בתפקיד שר הפנים כיהן ח"כ משה ארבל¹, אשר בשבעה באוקטובר היה אחראי על מערך פס"ח; בתפקיד שר הביטחון כיהן ח"כ יואב גלנט², האחראי על משרד הביטחון לרבות על רח"ל וכן על צה"ל וגופי ביטחון אחרים; ובתפקיד שר האוצר מכהן מר בצלאל סמוטריץ'. בתקופת הביקורת כיהן מר יורם לרדו - כראש רח"ל³, אלוף רפאל מילוא - כאלוף פיקוד העורף⁴, מר רונן פרץ - כמנכ"ל משרד הפנים⁵, מר יוסי שלי - כמנכ"ל משרד רה"ם⁶ ומר צחי הנגבי - כראש המטה לביטחון לאומי (המל"ל)⁷. רב-אלוף (במיל') אביב כוכבי כיהן כרמטכ"ל ה-22 בין השנים 2019 - 2023. חה"כ אלון שוסטר כיהן כסגן שר הביטחון בממשלת ישראל ה-36.

1 ביולי 2025 סיים את תפקידו כשר הפנים.
 2 בנובמבר 2024 סיים את תפקידו כשר הביטחון.
 3 באוקטובר 2024 סיים את תפקידו כראש רח"ל.
 4 באוגוסט 2025 מונה לתפקיד מפקד פיקוד צפון.
 5 ביולי 2025 סיים את תפקידו כמנכ"ל משרד הפנים.
 6 בנובמבר 2024 סיים את תפקידו כמנכ"ל רה"ם.
 7 באוקטובר 2025 סיים את תפקידו כראש המל"ל.

נחוני מפתח

0 אימונים לחירום	0 תוכניות אופרטיביות לאומיות מוסכמות	18 שנים	65 שנים
ערכה רח"ל בשלוש השנים שקדמו למתקפת הטרור בשבעה באוקטובר למשרד הבריאות ולמשרד רה"ם ולדרג המדיני באותם משרדים - שר הבריאות וראש הממשלה	המאשרות על ידי משרדי הממשלה לפינוי של אוכלוסייה היו בתוקף עם פרוץ מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר - לא להתפנות עצמית של תושבים, לא לשהייה מתמשכת של תושבים מפונים מחוץ לביתם ולא לפינוי של ערים	חלפו מאז הטילה הממשלה בשנת 2007, לאחר מלחמת לבנון השנייה, על שרי הביטחון להגדיר את תחומי האחריות והסמכות בין מערכת הביטחון לבין משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופי הביטחון הנוספים, אך הנושא לא הוסדר	חלפו מהחלטת הממשלה בשנת 1960 על הקמת פס"ח, ומאז לא עודכנו האחריות והסמכויות של פס"ח - לא בחקיקה ולא בהחלטות ממשלה
פינוי תושבי מפלסים החל רק לאחר כ-17 שעות	פינוי תושבי ניר- עם החל רק לאחר כ-20 שעות	פינוי תושבי כפר עזה נמשך כ-36 שעות	פינוי תושבי נחל עוז החל רק לאחר כ-14 שעות
מרגע שהחלה המתקפה ב-7.10	מרגע שהחלה המתקפה ב-7.10	מרגע תחילת המתקפה ב-7.10 ועד לסיום פינוי אחרון התושבים ביום ראשון 8.10.23 בשעה 16:30	מרגע שהחלה המתקפה ב-7.10 והסתיים כ-24 שעות לאחר שהחלה, ביום ראשון 8.10.23 בשעה 6:20

<p>כ-3% בלבד מבני הנוער בסיכון</p>	<p>ירידה של כ-70%</p>	<p>210,000 תושבים</p>	<p>כ-7.1 מיליארד ש"ח</p>
<p>השתתפו בתוכניות הטיפול סל"ע ומית"ר⁸ של משרד הרווחה, שהם 88 בני נוער בלבד מתוך 3,300 בני נוער בסיכון שפונו למלונות בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר</p>	<p>במספר הדיווחים למשרד הרווחה על פגיעות בילדים ביישובים שפונו במלחמה (מאוקטובר עד דצמבר 2023 בהשוואה לתקופה המקבילה ב-2022), מיעוט הדיווחים מעלה חשש לפגיעות בילדים ובבני נוער מפונים שלא דווחו ועלול לגרום לכך שהנפגעים לא יקבלו את הטיפול המתאים להם סמוך לאירוע הפגיעה</p>	<p>פונו והתפנו מיישובי הצפון והדרום בשלושת החודשים הראשונים שלאחר שבעה באוקטובר. מתוכם פונו באופן יזום על ידי הממשלה 130,000 תושבים בחודש הראשון למלחמה עקב החלטות מערכת הביטחון והממשלה, והם נקלטו בכ-700 בתי מלון ברחבי הארץ</p>	<p>סך הסיוע הכספי של הממשלה למפונים עד סוף אפריל 2024</p>
<p>כ-31% מתלמידי החינוך המיוחד המפונים</p>	<p>כ-27% מהתלמידים המפונים מעל גיל 3</p>	<p>כ-6% מתלמידי קריית שמונה המפונים</p>	<p>כ-48,000 תלמידים</p>
<p>שהם כ-300,1 תלמידים - היה חסר מידע לגבי שיבוצם למסגרת חינוכית במערכות המידע של משרד החינוך כשבעה חודשים לאחר תחילת הפינוי (באמצע מאי 2024)</p>	<p>שהם כ-10,000 תלמידים - היה חסר מידע לגבי שיבוצם למסגרת חינוכית במערכות המידע של משרד החינוך כשבעה חודשים לאחר תחילת הפינוי (באמצע מאי 2024)</p>	<p>שהם כ-350 תלמידים - לא הגיעו כלל למוסדות החינוך בחודשים מאי-יולי 2024 - יותר מחצי שנה לאחר פרוץ המלחמה - לפי דיווחי הוריהם. עוד 7% הגיעו ללימודים עד יומיים בשבוע ו-22% הגיעו שלושה עד ארבעה ימים בשבוע בלבד</p>	<p>היו מפונים על פי נתוני משרד החינוך ב-31.12.23, מתוכם כ-31,000 תלמידים מדרום הארץ וכ-17,000 תלמידים מצפון הארץ</p>

⁸ תוכנית סל"ע מיועדת לבני נוער הספונים בחדריהם בה חונך אישי מלווה את בני הנוער במטרה לשמש להם דמות להתקשרות חיובית, והתוכנית מית"ר היא מסגרת יומית, קצרת-טווח, לטיפול בנוער בסיכון ולשיקומו, המאפשרת העסקת הנוער בשכר, לצד הפעלה של תוכניות לפיתוח מסוגלות תעסוקתית.

פעולות הביקורת



בחודשים אוקטובר 2023 עד אוגוסט 2024 בדק משרד מבקר המדינה את הקליטה של האוכלוסייה במלחמה מיישובי הדרום והצפון ואת הטיפול בה בבתי המלון. הביקורת התמקדה בתחומים אלה: הפעלת מערך הקליטה של המפונים במהלך המלחמה ומתן המענה לחינוך ולרווחה של המפונים מטעם משרד הרווחה ומשרד החינוך; היערכות ומוכנות לפינוי אוכלוסייה ולקליטתה; הסדרה של הטיפול בעורף במצבי חירום ובפינוי האוכלוסייה; אחריות הדרג המיניסטרילי והמקצועי לטיפול במפונים במלחמת חרבות ברזל. הביקורת נעשתה במשרד הפנים, במשרד הביטחון, במזכירות הממשלה ובמטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה, במשרד החינוך, במשרד הרווחה והביטחון החברתי ובמועצה האזורית שער הנגב. פגישות השלמה נערכו במשרד ראש הממשלה, במשרד לביטחון לאומי, באגף התקציבים במשרד האוצר, ובצה"ל - פיקוד העורף (פקע"ר) ובאגף מבצעים (אמ"ץ).

במהלך הביקורת ביצע משרד מבקר המדינה הליך שיתוף ציבור עם שלוש קבוצות מיקוד של בני נוער מפונים מקרית שמונה, משדרות ומיישובים בעוטף עזה שפוננו לאילת, כדי ללמוד ממקור ראשון על התחושות שלהם בנוגע למוגנותם בעת שהייתם במלונות.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



פינוי התושבים מיישובי המועצה האזורית שער הנגב בשבעה באוקטובר: לוח זמנים

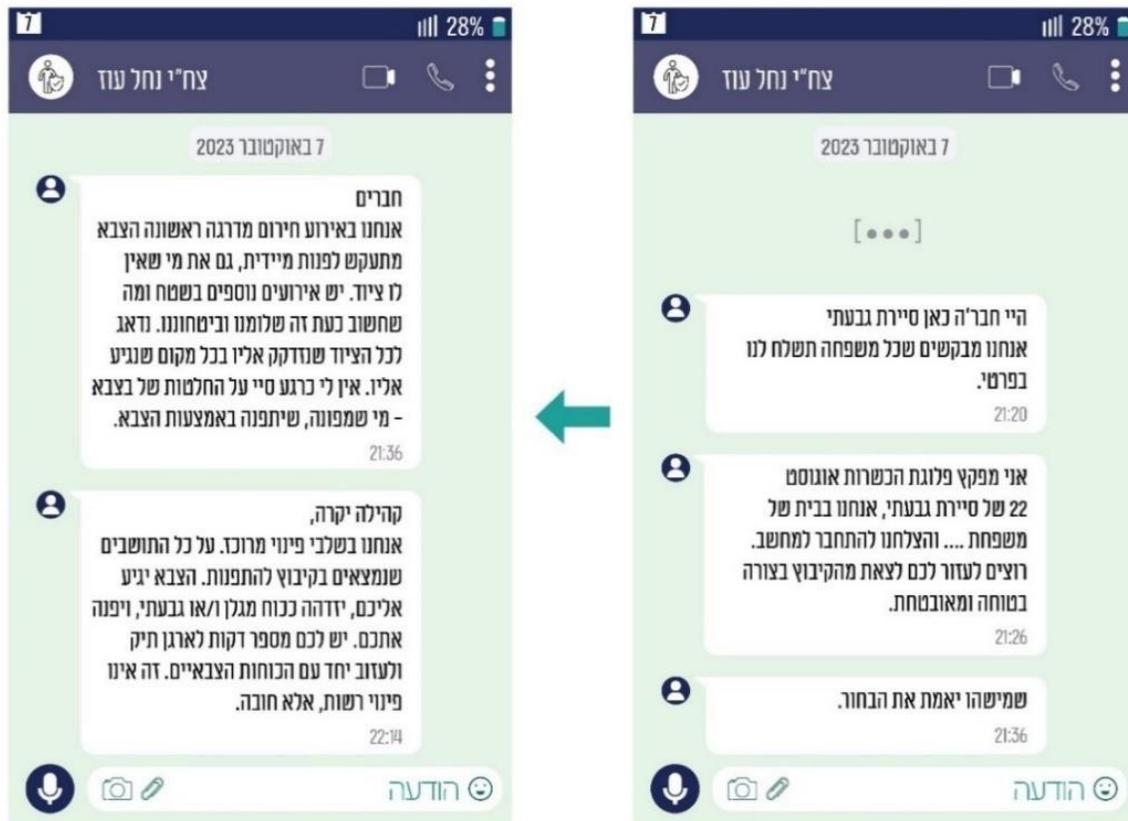
פרק זה מוקדש לזכרם של הנרצחים במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר.

פינוי התושבים מיישובי המועצה האזורית שער הנגב בשבעה באוקטובר - התמונה העולה בביקורת המתבססת על פגישות ועל מידע שהתקבל מתושבי ארבעת היישובים שנבדקו במועצה האזורית שער הנגב (נחל עוז, כפר עזה, ניר עם ומפלסים) היא של אי-סדר מוחלט:

- ארבעת היישובים לא הצליחו לתאם את הפינוי שלהם מול צה"ל והפינוי נעשה בחלק מן המקרים תוך סיכון התושבים שלא לצורך, בין היתר בגלל פינוי דרך צירים לא בטוחים בכביש 232.

- יעדי הפינוי של חלק מהיישובים היו שלא בהתאם לתוכניות הפינוי ו/או נקבעו שרירותית ללא תיאום עם הנהגת היישוב וצרכי התושבים בו וגרמו לפיצול הקהילות המגובשות למספר יעדי פינוי ובהם: קיבוץ כרמים, קיבוץ שפיים, בתי מלון בתל אביב ובהרצלייה.
- בכך, צה"ל כשל תחילה בשמירה על ביטחונם של תושבי המועצה האזורית שער הנגב, ולאחר מכן בפינוי סדור ובטוח שלהם שכן, יעדי הקליטה של חלק מהיישובים היו שלא בהתאם לתוכניות או נקבעו שרירותית ללא תיאום עם הנהגת היישוב וצרכיו וגרמו לפיצול הקהילות המגובשות למספר יעדי קליטה.

הודעות ששלחו חברי צוות החירום היישובי (צח"י) של נחל עוז בקבוצת הווטסאפ של היישוב ב-7.10.23 מהשעה 21:20



על פי נתוני יו"ר צח"י נחל עוז המתבססים על הודעות מקוריות של קבוצת הווטסאפ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

היעדר הסדרה לאומית של הטיפול בעורף במצבי חירום ובפינוי אוכלוסייה בחירום

היעדר הסדרה נורמטיבית לטיפול בעורף בחירום

- בשעת חירום פועלת קשת רחבה של גורמים לאומיים - רח"ל, פס"ח, פקע"ר, משרדי הממשלה ובהם: משרד הבריאות, משרד החינוך ומשרד הרווחה והביטחון החברתי; הרשויות המקומיות; וארגוני החירום ובהם: משטרת ישראל, מגן דוד אדום, רשות הכיבוי וההצלה וזק"א. הסדרת התשתית הנורמטיבית של פעילות גופי הממשלה לטיפול בעורף בשעת חירום נדרשת לצורך עיגון אחריותם של הגופים והשרים העומדים בראשם באופן מחייב, לשם הטלת חובות ומתן סמכויות בכדי שיוכלו לממש את אחריותם ולצורך קביעת מנגנונים ותהליכים שיאפשרו תהליכים של קבלת החלטות מושכלות.

- באפשרות הממשלה לבצע את ההסדרה בשתי חלופות עיקריות: החלופה המיטבית היא הסדרה באמצעות חקיקה ראשית המבטיחה כי כלל הגופים במדינה, לרבות משרדי הממשלה והרשויות המקומיות וכן גופים ציבוריים אחרים, יפעלו בהתאם לנורמה המחייבת; האפשרות השנייה היא הסדרה ממשלתית ייעודית באמצעות החלטת הממשלה, המבטיחה כי כלל הגופים הממשלתיים יפעלו בהתאם להחלטה מחייבת, למשל באמצעות עדכון ותיקוף של החלטת הממשלה על תוכנית "מלון אורחים".

בביקורת עלה כי היבטים רבים הנוגעים להסדרת ההיערכות למצבי חירום והמענה להם אינם מעוגנים בחקיקה; לעיתים הם מעוגנים בהחלטות הממשלה ובהוראות שעה בלבד. בנסיבות אלו נוצר חוסר בהירות בנוגע להגדרת האחריות של הגופים הלאומיים הפועלים בחירום. תחומים מסוימים דוגמת היעדר סמכויות שהוקנו לרח"ל לאמן ולתרגל את משרדי הממשלה לחירום ולדיווח לה עליהם "נופלים בין הכיסאות", שכן לא נקבע עבורם גורם אחראי. כמו כן, האחריות לשליטה וניהול לאומי של הטיפול באוכלוסייה המפונה במלחמה מצויה בידי כמה גופים בחפיפה, או לחלופין נוצרת סתירה בנוגע לזהות הגוף האחראי על אותו התחום.

- עוד עלה בביקורת כי מאז מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006 ומזה כשני עשורים, ממשלות ישראל, ובכללן ממשלת ישראל ה-37 שכינה בתקופת מלחמת חרבות ברזל, נדרשו להסדיר את הטיפול באוכלוסייה בעורף באירועי חירום ואזרחיים וביטחוניים, אך הן לא עשו כן; בכך נפגמו ההכנה והניהול של העורף בחירום שבאו לידי ביטוי גם במלחמת חרבות ברזל. משום כך, בכל אירועי החירום שאירעו מאז מלחמת לבנון השנייה, צפו ועלו כשלים חוזרים ונשנים שביטאו את ההשלכות של היעדר ההסדרה ואת הנזק שהדבר גרם בכל הנוגע לשירותים שקיבל הציבור מגופי הממשלה.

הסיבות לאי-הסדרת הטיפול בעורף בחירום באמצעות חקיקה - בביקורת עלה כי למרות הצורך בהסדרת האחריות והסמכות של הגופים הפועלים לטיפול בעורף שהתעורר כבר בשנת 2006, ולמרות החשיבות של יצירת שפה משותפת בין גופי הממשלה להכנת העורף לעיתות חירום ולטיפול במצבי חירום, עדיין נותרו חסמים שמנעו את קידום הצעת החוק. החסמים המרכזיים הם היעדר היכולת של הממשלה

לגבש הסכמה בין חבריה על קביעת זהותו של הגורם המתכלל ("השר הממונה על", כפי שמכונה בהצעת החוק), שלו הסמכות והאחריות להנחות את המערכות הפועלות בחירום מ"קצה לקצה", ואיתור מקור תקציבי מתאים של משרדי הממשלה למימון ההיערכות ולהפעלתה בחירום.

הסיבות לאי-הסדרת הטיפול בעורף בחירום באמצעות החלטת ממשלה ואי-עדכון תוכנית "מלון אורחים" - במסגרת עבודת המטה שהובילה רח"ל בשנים 2020-2022 לעדכון תוכנית "מלון אורחים" ולגיבוש תוכנית "מחסה הולם"⁹, נדרש להצביע מראש על מקורות תקציביים בהתאם להוראות חוק הנומרטור¹⁰, דבר שלא נכלל בה. לפיכך טיטוט התוכנית לא הועלתה לפני המלחמה לאישור ועדת השרים לענייני העורף.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נדרש היה מאגף התקציבים במשרד האוצר בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים להיערכות בחירום, להסדיר לכל הפחות מקורות תקציביים להיערכות הנדרשת למימוש התוכנית.

הסיבות לאי-הסדרת הטיפול בעורף בחירום באמצעות גוף מאסדר

• רח"ל היא הגוף המופקד על הכנת העורף לאירועי חירום, ואולם בהחלטת הממשלה משנת 2007 על הקמת רח"ל לא הוקנו לה סמכויות הנחיה המחייבות את משרדי הממשלה בהיערכות לקראת מצבי חירום, שכן סמכות זו נותרה אצל משרדי הממשלה עצמם המופקדים על היערכותם ומוכנותם לאירועי חירום. בדוח מבקר המדינה משנת 2015 על "ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף" צוין כי רח"ל אומנם מופקדת על הטיפול בהיערכות לחירום, אך אין לה סמכות להנחות את משרדי הממשלה וגופים אחרים בעת שמתרחש אירוע חירום. גם בדוח מבקר המדינה על ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית בתקופת הממשלות ה-35 וה-36 העלה מבקר המדינה את הצורך בהקמת גוף מרכזי לניהול משבר לאומי, שישמש גורם מתכלל של האירוע. בדוח צוין כי המל"ל עוסק בגיבוש הצעה שתוגש לרה"ם בנושא גוף מתכלל לניהול משברים במרחב האזרחי. עם זאת, בביקורת הנוכחית עלה (נכון לאוגוסט 2024) שהמל"ל הקפיא את הצעתו משנת 2023 עקב סדר עדיפויות אחר, ועל כן הוא לא הציגה לרה"ם. לפיכך, לאחר כמעט שני עשורים, משנת 2007, אז עלה הצורך בגוף לאומי מרכזי שיתכלל את הטיפול בעורף בעת חירום אל מול האיומים המשתנים - עדיין אין מענה לצורך זה.

⁹ התוכנית "מחסה הולם" עוסקת, בין היתר, בקבלת ההחלטה על פינוי מאורגן; באחריות לביצוע הפינוי; בסדרי העדיפויות של מערך מתקני הקליטה - עד 14,000 מפונים - לפנימיות ולאכסניות, ובמקרה הצורך לבתי מלון. מעל 14,000 מפונים ישוכנו בבתי ספר ובמוסדות ציבור.

¹⁰ חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015, פרק ו' (סעיפים 48 - 49 לחוק).

- במועד סיום הביקורת עדיין אין גוף לאומי אחד מוסכם שלו האחריות והסמכות לגיבוש מדיניות ותפיסת המוכנות של רשויות המדינה והגופים האזרחיים האחראים למצבי חירום, שיבטיח את היערכותם המתאימה מבחינת בניין הכוח, יציב סדרי עדיפות, יגדיר את הסמכויות ואת האחריות של כל אחד מהם, ויהיה אחראי לתיאום פעולתם; ינהל את אירוע החירום תוך שליטה ובקרה על כלל הפעילויות בחזית האזרחית ויקבע את מסגרות התקציב בהתאם לכך.

היערכות ומוכנות לאומית שאינה מותאמת לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה בחירום

היעדר תוכניות אופרטיביות לפינוי ולקליטה

- החלטת הממשלה "מלון אורחים" מוסכמת ומאושרת על ידי כלל הגורמים הרלוונטיים ובכללם משרד הפנים (פס"ח) ומשרד הביטחון (רח"ל). בעקבות החלטה זו, גיבש צה"ל את התוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית ורח"ל גיבשה את התוכנית הלאומית "מרחק בטוח" לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה. תוכנית זו אושרה על ידי משרד הביטחון. החלטת הממשלה מביאה בחשבון פינוי של 300,000 איש בתרחיש של מלחמה רב-זירתית או של רעידת אדמה.
- עם זאת, בביקורת עלה כי עם פרוץ מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר לא היו למדינת ישראל תוכניות אופרטיביות מוסכמות ומאושרות על ידי משרדי הממשלה לפינוי של אוכלוסייה והמתבססות על התוכנית הלאומית "מלון אורחים" והנגזרות ממנה - לא להתפנות עצמית של תושבים, לא לשהייה מתמשכת של תושבים מפונים מחוץ לביתם ולא לפינוי של ערים, כפי שבוצע בפועל במלחמת חרבות ברזל.
- מבקר המדינה העיר¹¹ עוד בשנת 2020 כי לא הושלמו תוכניות "מרחק בטוח" הצה"ליות מסוף שנת 2015 למרחב פיקוד דרום ולמרחב פיקוד צפון לפינוי הערים קריית שמונה ושדרות. בתשובתו לדוח משנת 2020 מסר צה"ל כי הוא פועל להשלמת תוכנית הפינוי לקריית שמונה ואף ביצע היערכות עם הרשות המקומית. עוד מסר צה"ל כי "גם אם יפוננו ערים, פינוי הערים יבוצע לאחר השלמת פינוי היישובים הכפריים, ועל כן יהיה פרק זמן להשלים תכנון מפורט לפינוי הערים בהלימה ליעדי הקליטה שיקבעו על ידי פס"ח".
- מבקר המדינה קבע בדוח האמור משנת 2020 כי פינוי ערים הוא אירוע מורכב המחייב תכנון ותיאום בין הרשות המקומית לגורמים המפנים ולגופים נוספים. על כן יש לסיים את התכנון לפינוי שדרות וקריית שמונה מבעוד מועד ולא להמתין לשעת הצורך כדי שהביצוע, אם ידרש, יהיה מיטבי. נוסף על כך, בדוח האמור צוין כי נוכח פערי המיגון הקיימים בקריית שמונה ונוכח התרחיש של ירי רציף ומתמשך כפי שצופה צה"ל, על צה"ל - בשיתוף רח"ל ורשות פס"ח - להאיץ את התכנון וההיערכות לפינוי ולקליטה של תושבי קריית שמונה.

¹¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 170 (2020), "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה)".

- למרות קביעתו של מבקר המדינה משנת 2020, בביקורת הנוכחית עלה כי תוכנית "מרחק בטוח" של צה"ל למרחב פיקוד הדרום והצפון עודכנה בשנת 2021 אך היא לא כללה פינוי של ערים בכלל ושל קריית שמונה ושדרות בפרט, ולכן צה"ל, באמצעות אגף המבצעים, פיקוד העורף והפיקודים המרחביים - פיקוד הצפון ופיקוד הדרום לא נערך בעוד מועד לפינוי ערים. אף על פי כן, בעקבות אירועי מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר וכדי להגן על האוכלוסייה, החליטה הממשלה לפנות ערים אלו.
- ממצאי הביקורת מצביעים על תמונה עגומה של כשל מערכתי של גופי החירום פס"ח ורח"ל בהיערכות לקליטה של אוכלוסייה בתרחשי חירום שונים ובהכנת תוכניות לאומיות אופרטיביות מוסכמות ומאושרות על ידי משרדי הממשלה לפינוי ולקליטה של האוכלוסייה לתקופה ממושכת ולמתפנים בכוחות עצמם.
- כשל זה השתקף גם בסיוור של מבקר המדינה שנערך ב-17.10.23 ביישובי קו העימות בצפון, ובו ציין יו"ר פורום יישובי קו העימות כי תוכנית "מלון אורחים" לפינוי ולקליטה שתורגלה על ידי גופי החירום במשך עשרות שנים עוד לפני שבעה באוקטובר אינה ישימה. עוד ציין כי הוא התריע על כך שתרגילי פינוי האוכלוסייה שנערכו בשנים האחרונות לבתי הספר אינם רלוונטיים ואינם ישימים, ולכן בפועל במלחמת חרבות ברזל הפינוי התבצע באופן אחר מזה שהוגדר בתוכניות באמצעות פינוי לבתי מלון ולא נעשה כל שימוש בתרגילים ובהכנות שנערכו במשך עשרות שנים.
- עוד נמצא בביקורת כי גם הצעת החלטת הממשלה "מחסה הולם", שגיבשה רח"ל בשנת 2023 ושטרם אושרה על ידי הממשלה כעדכון לתוכנית "מלון אורחים", אינה מספקת פתרון לפינוי וקליטה בהיקף רחב של עד 300,000 תושבים לתקופה ממושכת, שכן היא קובעת כי פינוי וקליטה של עד 14,000 מפונים יהיה לפנימיות ולאכסניות ובמקרה הצורך לבתי מלון, וכי פינוי של מעל 14,000 מפונים ייעשה לבתי ספר ולמוסדות ציבור. פתרון זה התברר במהלך מלחמת חרבות ברזל כמענה שאינו ישים לטווח ארוך ולתקופות פינוי ממושכות.

היערכות פס"ח לתרגול מתקני הקליטה בהתאם לתוכנית "מלון אורחים" - תוכנית "מלון אורחים" קובעת כי מערך המתקנים לקליטת המפונים יתבסס על תשתית בתי הספר ומוסדות הציבור שבתחומי הרשויות המקומיות הקולטות. עוד קובעת התוכנית כי אם בעת הפעלתו של מערך הקליטה לא יהיה די בתשתית זו, תישקל האפשרות להרחיב את הקליטה לפנימיות ולאכסניות, ובמקרה הצורך גם לבתי מלון. בביקורת עלה כי אף שלפי תוכנית "מלון אורחים" ייתכן שהאוכלוסייה תפונה למתקני קליטה ארציים (מלונות, אכסניות ופנימיות), התרגילים שביצעו מערך פס"ח ומשרד הפנים טרם מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר התמקדו רק במתקני קליטה מקומיים (בתי ספר). כמו כן עלה בביקורת כי בעוד שמערך פס"ח נערך והכשיר את צוותי החירום בבתי ספר, הוא לא הכשיר את סגל מתקני הקליטה הארציים. המשמעות היא, שמערך פס"ח לא נערך ולא תרגל פינוי למתקני קליטה ארציים ובהם בתי מלון ואכסניות, והדבר פגע במוכנות לאירוע פינוי, כפי שאכן קרה במלחמת חרבות ברזל.



המשך תרגול בתי הספר כמתקני קליטה של אוכלוסייה מפונה גם לאחר תחילת מלחמת חרבות ברזל

- עקב החלטות הממשלה ומערכת הביטחון שהתקבלו בחודש הראשון למלחמה על פינוי יזום של האוכלוסייה, פונו מאזורי העימות כ-130,000 נפש (כ-70,000 מהדרום וכ-60,000 מהצפון), והם נקלטו בכ-700 בתי מלון ברחבי הארץ ולא בבתי ספר, זאת שלא בהתאם לסדרי העדיפות שקבעה תוכנית "מלון אורחים".
- במכתבו לשר הביטחון מ-25.6.24 ציין שר הפנים כי לעמדתו ההיתכנות שהמפונים יפונו לבתי הספר בעקבות הסלמה בזירה הצפונית במסגרת תוכנית "מלון אורחים" היא נמוכה, ושלדעתו פינוי אוכלוסייה לבתי ספר תוך כדי התמשכות המלחמה עלול לפגוע בעקרון השוויון שכן בתחילת המלחמה הממשלה פינתה את האוכלוסייה לבתי מלון בתנאי שהייה טובים יותר מאלה שבבתי הספר. למרות עמדתו של שר הפנים, בפועל, גם לאחר מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ולאחר הפינוי לבתי מלון, המשיך מערך הפס"ח, הכפוף לשר הפנים, להכשיר את מתקני הקליטה המקומיים בבתי הספר ולא תרגל פינוי לבתי מלון, הגם שבפועל הפינוי נעשה רק לבתי מלון.
- כך, מנובמבר 2023 ועד אפריל 2024 יזם מערך פס"ח 54 תרגילים לקליטת אוכלוסייה בבתי ספר. לדוגמה, ב-7.11.23 נערך תרגיל בבית ספר ברמת גן ובבית ספר במועצה המקומית קדימה-צורן; בכוכב יאיר-צור יגאל נערך תרגיל בבית ספר ב-30.1.24. כמו כן, במהלך החודשים פברואר ומרץ 2024 ערך מערך פס"ח תרגילים דומים לתרחיש פינוי נרחב של אוכלוסייה על פי תוכנית "מלון אורחים" לבתי ספר בלבד.

סמכויות רח"ל להתוויות ההיערכות לחירום בגופי הממשלה - מתוקף החלטת הממשלה על הקמת רח"ל משנת 2007, האחריות להתוויית ההיערכות לחירום מוטלת על רח"ל. עם זאת, ההחלטה אינה מסמיכה אותה לחייב את משרדי הממשלה באימון לחירום, שכן המשרדים עצמם מופקדים על ההיערכות ועל המוכנות.

בביקורת עלה כי משום כך רח"ל מאמנת רק את משרדי הממשלה החפצים בכך וללא סמכות לחייבם להתאמן ולתרגל. בהיעדר סמכויות, רח"ל גם אינה יכולה לחייב משרדי ממשלה לדווח לה על פעולות למוכנות בהן נקטו. ממשלת ישראל לא קבעה גורם אחר שלו אחריות וסמכות לניהול העורף בחירום והותירה את תחום המוכנות לחירום ללא גורם שיכול לוודא את המוכנות ואת ההיערכות של הגופים לשעת חירום. לפיכך, אין לרח"ל מידע על מידת מוכנותם של גופים מרכזיים כמו משרד רה"ם ומשרד הבריאות לאירוע פינוי של אוכלוסייה למתקני קליטה בחירום.

פעולות רח"ל למוכנות ולהיערכות של הדרג המדיני ושל משרדי הממשלה לפינוי האוכלוסייה

- אשר לאימונים של משרדי הממשלה, בביקורת עלה כי רח"ל מפיצה למשרדי הממשלה את סיכום האימון שבו השתתפו, הכולל הישגים נדרשים והמלצות לשיפור. עם זאת, רח"ל אינה עוקבת אחר תיקון הליקויים ואחר יישום ההמלצות.
- אשר לאימוני הדרג המדיני, בביקורת עלה כי רח"ל לא אימנה את שר הבריאות ואת ראש הממשלה, החיוניים בעת חירום. היות שאין לה סמכות לבצע את האימונים או לדרוש לקבל דיווח על אימונים, אין לה מידע אם אימונים כאלו בוצעו בפועל. הדבר מונע ממנה לבצע באופן מלא את אשר הוטל עליה בהכונה ובבקרה להיערכות לחירום של כלל משרדי הממשלה ושל הגופים הייעודיים.

אי-הפעלת מערך פס"ח במלחמת חרבות ברזל וההשלכות על תהליך הפינוי והקליטה של המפונים

מקור הסמכות של משרד הפנים להפעלת מערך פס"ח לטיפול בעורף במצבי חירום - הגם שמדינת ישראל למודת מלחמות ואירועי חירום לאורך השנים, מקור הסמכות העיקרי של משרד הפנים בהפעלת מערך פס"ח הוא החלטת הממשלה 515 שהתקבלה בשנת 1960, לפני כ-65 שנים, ומאז לא עודכנה ולא עוגנה בחקיקה. 

שר הפנים ומנכ"ל משרד הפנים לא הפעילו את מערך פס"ח במהלך מלחמת חרבות ברזל - מערך פס"ח במשרד הפנים משמש, בין היתר, רשות ייעודית להפעלת מערך הקליטה של מפונים בשעת חירום וכן כתשתית הארגונית והלוגיסטית שנבנתה לשם כך במסגרתו. החלטות הממשלה במהלך החודש הראשון למלחמת חרבות ברזל שעסקו, בין היתר, בקביעת הגורם שיהיה אחראי על ניהול קליטת המפונים במתקני הקליטה מראות כי הגוף שאמון על קליטת מפונים בעת חירום - מערך פס"ח המשמש הציר המרכזי באירוע חירום של פינוי האוכלוסייה ואשר נערך לקראת אירוע כזה במשך שנים - לא מימש את ייעודו. 

- בהחלטת הממשלה 950 שהתקבלה ב-12.10.23, שישה ימים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל, על פינוי אוכלוסייה השוכנת סמוך לגבול רצועת עזה ועל קליטתה, נקבע כי הפעלה וניהול של קליטת המפונים ושהייתם במתקני הקליטה תיעשה על ידי רח"ל ובאחריותה, לרבות באמצעות הקצאת כוח אדם על ידי הצבא, וכי ההתקשרות עם מתקני הקליטה תיעשה על ידי משרד הפנים באופן מידי. ההחלטה התקבלה בעיכוב, ורק לאחר שישה ימים מפרוץ מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, על אף מצב החירום שחייב היערכות מהירה של הממשלה לטיפול באוכלוסייה המפונה, וזאת נוכח העובדה ששר הפנים ומנכ"ל משרד הפנים לא הפעילו את מערך פס"ח. לאחר מכן, נקבע בהחלטת הממשלה 1006 מיום 29.10.23 כי רח"ל אחראית על ניהול קליטת המפונים כגוף מטה המתאם את הפעילות הבין-משרדית, בעוד שהאחריות על הפעלת הקליטה והשהייה של המפונים בבתי המלון, ובכלל זה

האחריות לוודא כי כל אחד מהמפונים מקבל מענה איכותי לצרכיו השונים, נותרה ללא גורם אחראי, עקב התנערות משרד הפנים ממנה.

- אי-מימוש ייעודו של מערך פס"ח נובע מכך שמשרד הפנים בראשות שר הפנים לא הפעיל את מערך פס"ח. הדבר השתקף בהתכתבות בין מנכ"ל משרד הפנים דאז מר רונן פרץ לבין ראש רח"ל דאז, מר יורם לרדו, בראשית נובמבר 2023; במכתבו מ-6.11.23 ציין מנכ"ל משרד הפנים כי מאחר שהאוכלוסייה פונתה לבתי מלון ולא לבתי ספר - קליטה שאינה במסגרת תוכנית "מלון אורחים" - אין למשרד הפנים כל ערך מוסף, ידע, כוח אדם או כל יתרון בניהול הקליטה והשהייה של מפונים בבתי מלון, שכן הוא נערך רק לקליטה בבתי ספר. מנגד סבר ראש רח"ל במכתב התשובה אל מנכ"ל משרד הפנים מ-8.11.23 כי אין לקבל את הסרת האחריות המוחלטת של משרד הפנים, וכי משהתקבלה ההחלטה לקלוט את המפונים בבתי מלון - מצופה ממשרד הפנים וממערך פס"ח, שאמון על מתן מענה למפונים בחירום, לרתום את יתרונם היחסי בקשר השוטף עם הרשויות המקומיות ולהעמיד את מערך הקליטה על כל יכולותיו למען המפונים.

- ציון כי תוכנית "מלון אורחים" עצמה מביאה בחשבון את הצורך של התאמה לנסיבות, למשל בקביעתה כי משרדי הפנים והאוצר יוכלו לסכם על סל קליטה שונה בהתאם לצרכים, שכן אירועי חירום מטבעם אינם צפויים לפרטי הפרטים; לכן קשה לצפות את מאפייניהם השונים כדוגמת היקף הפגיעה באוכלוסייה, צורת הפגיעה (חדירת מחבלים או ירי רקטות) ומועד התרחשותם (בקיץ, אז בתי הספר ריקים ולעומת זאת המלונות מלאים, או בחורף, שבו ביישובים שלא נפגעו או שאינם מאוימים אמורים בתי הספר לפעול כסדרם, ולעומת זאת התפוסה במלונות נמוכה יחסית). לפיכך, ספק אם ניתן "לתפור חליפה" שתהיה מותאמת למידותיו המדויקות של כל אירוע. לכן יש לתכנן וליצור יכולות שניתן יהיה להשתמש בהן במקרים השונים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם לא הופעלה תוכנית "מלון אורחים", לא ניתן לקבל את גישתו של משרד הפנים שאין לו אחריות באירוע הפינוי ולכן שהוא לא נדרש להפעיל את מערך פס"ח. גם אם לדעת משרד הפנים אין לו ערך מוסף או יתרון בניהול קליטת אוכלוסייה ושהייתה במתקני הקליטה, הדבר אינו מסיר ממנו אחריות זו, כגורם שמופקד על תחום הקליטה והשהייה של האוכלוסייה המפונה.

- מבלי לגרוע מפועלם של שר הפנים וגורמי המקצוע במשרדו במלחמת חרבות ברזל במגוון התחומים כפי שעלו במכתב הנהלות יישובי עוטף עזה מיולי 2025 ובכלל זה זמינותו וממשקיו למול צרכי הרשויות המקומיות ברחבי הארץ, פעילותו במחנה "שורה", הקמה לשכות אוכלוסין ניידות בתוך המלונות והסרת החסמים בעניין הפטור מארנונה, נמצא כי שר הפנים החליט על אי הפעלת מערך פס"ח בעניין קליטת המפונים בסמוך לאחר שבעה באוקטובר - מערך שהוא הגורם שאמון על קליטת מפונים ולו תורה ייעודית לכך. על כן, שר הפנים נושא באחריות כוללת לכך שמערך פס"ח לא נרתם בשעת חירום לממש את אחריותו כמתחייב.

המשך המחלוקת בין משרד הפנים לבין רח"ל לגבי האחריות לפינוי האוכלוסייה בצל התרחבות המערכה לזירה הצפונית

- בהחלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי על הקמת רח"ל נקבע כי במקרה של מחלוקת בין-משרדיות על הגנת העורף, על שר הביטחון, לאחר שנועץ עם השר האחראי על התחום, בעניין קליטת המפונים - עם שר הפנים, לפנות לרה"ם או לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.
- בהתאם לכך, ביוני 2024 ובצל התרחבות מלחמת חרבות ברזל לזירה הצפונית, פנה שר הביטחון לשר הפנים לצורך יישוב המחלוקת בנוגע להפעלתו של מערך פס"ח. בביקורת עלה כי למרות פנייתו של שר הביטחון לשר הפנים בנושא של מענה משרד הפנים בתרחיש התרחבות המערכה לזירה הצפונית - המחלוקת לא יושבה.
- ביוני 2024 פנה מבקר המדינה לרה"ם והציף את המחלוקת בין משרד הביטחון למשרד הפנים ואת ההשלכות של מחלוקת זו. לאחר מכן, באוגוסט 2024, הנחה רה"ם את מנכ"ל משרדו לקיים דיון ולהכריע לאלתר בטיפול במתפנים עצמאית. בסוף אוגוסט 2024 פנה שר הפנים למזכיר הממשלה וציין כי סוגיית האחריות על המתפנים עצמאית היא בעלת חשיבות רבה ומצויה במחלוקת, ודרש להעלות אותה בפני הממשלה כולה.
- עם זאת, במועד סיום הביקורת טרם הוגשה לממשלה הצעת החלטה אשר תאפשר מתן מענה מיטבי לקליטת מפונים במצבי חירום. נמצא כי אף שהמחלוקת הבין-משרדית לא באה על פתרונה עד מועד סיום הביקורת, לא פעל רה"ם כדי ליישב את המחלוקת בין באמצעות מנכ"ל משרדו ובין בדרך אחרת או לחלופין להביאה לממשלה כדי שהיא תכריע בעניינה.

היעדר הסכמה בין שר הפנים ומנכ"ל משרד הפנים לבין דרגי המקצוע במשרד הפנים בנוגע להפעלת מערך פס"ח

- בפברואר 2024 ערך הדרג המקצועי במשרד הפנים - מינהל החירום ואגף פס"ח - הפקת לקחים שבה הוצגה עמדתו, שלפיה אנשי המקצוע סיפקו מענה מיטבי בכל מקום שבו נדרש, זאת חרף המגבלות שהוטלו על ידי הנהלת המשרד, וכי חלק מתהליכי העבודה נעצרו שלא באשמתם אלא בעיקר בשל החלטות של הנהלת המשרד לפי הפרשנות שייחסה להחלטות הממשלה. עוד צוין בהפקת הלקחים בעניין קליטת המפונים והטיפול בהם, כי בניגוד לעמדת שר הפנים ומנכ"ל משרד הפנים, לעמדת הדרג המקצועי במשרד הפנים יכול היה מערך פס"ח לתת "מענה מצוין" למפונים, אך הנושא הועבר לרח"ל.
- בביקורת עלה כי שר הפנים ומנכ"ל משרד הפנים לא דרשו מדרגי המקצוע במשרד הפנים להציג להם תוכנית עבודה, אשר לעמדת הדרג המקצועי תספק מענה לקליטת המפונים בבתי המלון

באמצעות משאביו ויכולותיו. בפועל, שר הפנים ומנכ"ל משרד הפנים דבקו בהתנגדותם העקרונית ולא הפעילו את פס"ח.

עיצוב בהקמת מוקדי השליטה בתהליך קליטת המפונים וריבוי מוקדי שליטה ללא תיאום -



הפתרון החלופי שניתן לאי הפעלתו של מערך פס"ח כגורם מפקח ומתאם בנושא קליטת המפונים היה באמצעות הקמת גופי שליטה על ידי גופים אחרים, ובהם משל"ט (מוקד שליטה) ינאי של פקע"ר, משל"ט רח"ל ומשל"ט משרד התיירות. גופים אלה פעלו במקביל והיוו מוקדי שליטה בכל הנוגע לקליטת המפונים בבתי המלון ואספקת השירותים שלהם הם זקוקים.

עם זאת, בביקורת עלה כי למרות הצורך להפעיל מוקד שליטה אחד, שיוכל לגבש את תמונת המצב של המפונים, לרכז את הצרכים הנדרשים, להציף פערים מכלל הגופים ולספק פתרונות מתאימים, הרי בפרק זמן של שלושה שבועות, בין 7.10.23 ל-30.10.23, נפתחו חמישה מוקדי שליטה, כל אחד מהם מטעם גוף אחר ולא הוקם משל"ט אחד אחד. לפיכך, בשבועות הראשונים לקליטה במלונות חל עיצוב משמעותי ביכולתם של משרדי הממשלה לספק את הצרכים הבסיסיים של המפונים זאת בזמן שרבים מהם פונו בדחיפות רבה כשרק בגדיהם לגופם.

ריבוי גופים מתכללים ברמה הלאומית לניהול הטיפול באוכלוסייה מפונה -



של גוף לאומי מתכלל אחד השולט בטיפול באוכלוסייה המפונה במלחמה והמנהל אותו, ובמקומו פעל בליל של גורמים מתכללים ובהם חמ"ל משרד התיירות, משל"ט ינאי של פקע"ר ונציגים של משרדי הממשלה ובהם משרד הבריאות, משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשרד החינוך. זאת, אף שלפי תורת פס"ח ונהליה הגורם שהיה אמור לתאם את המענה למפונים היו ועדות פס"ח המקומיות. משום כך, במהלך מלחמת חרבות ברזל לא הייתה למפונים כתובת אחת להביא בפניה את צורכיהם ולקבל ממנה מענה; הם נדרשו להמציא נתונים לכל משרד ממשלתי בנפרד, ועל כן חלקם פנו באותה בקשה לכמה גורמים וכך נוצרו כפילויות בטיפול בבקשות של משרדי הממשלה. עקב ריבוי הגופים המתכללים עבודתם לא הייתה מתואמת, לא היה אפשר לשרטט תמונת מצב שלמה ואמינה, ננקטו פעולות כפולות, ונושאים "נפלו בין הכיסאות". הקמת המשל"ט האזרחי של משרד האוצר ומינוי הפרויקטור העומד בראשו היו אמורים להסדיר תהליכים אלו, ואולם בשל החוסר בסמכויות, בכוח אדם ובתקציב, סיים הפרויקטור את תפקידו כבר בחודש ינואר 2024, לאחר כשלושה חודשים מתחילת תפקידו. כך נותר חוסר בהירות לגבי הסמכות והאחריות של הגורמים המתכללים השונים המטפלים בעורף האזרחי במלחמה.

ליקויים בניהול המענה המשולב עבור המפונים במתקני הקליטה על ידי פקע"ר



- בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ופינוי התושבים מקווי העימות וזירות הלחימה, נקבע בהחלטת הממשלה ב-12.10.23¹² כי ההפעלה והניהול של קליטת המפונים ושל שהייתם במתקני

¹² החלטת ממשלה 950, "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה וקליטתה - חרבות ברזל" (12.10.23).

הקליטה תיעשה 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. קודם לכן, ב-10.10.23 פקד מפקד פקע"ר על פתיחת והקמת משל"ט פיקודי לשליטה במפונים ובמתפנים. לאחר מכן, ב-14.10.23 הורה מפקד פיקוד העורף כי משל"ט ינאי ירכז ויתכלל את תמונת המצב של המפונים והמתפנים. כמו כן, נקבע כי על משל"ט ינאי לסייע לרח"ל, למשרדי הממשלה ולרשויות המקומיות בטיפול במפונים במלונות ובמתקני הקליטה. בהמשך לכך הוציאה מפקדת משל"ט ינאי רק ב-4.11.23 נוהל להפעלת חוליות השליטה (חש"ל) בו הוצגו קווים מנחים לניהול והפעלת המענה למפונים במתקני הקליטה והוגדרו תחומי האחריות של החש"ל. תחת משל"ט ינאי פעלו חמישה מחוזות אשר ריכזו את הצרכים באמצעות חוליות שליטה בכל בית מלון, שתפקידן היה לנהל ולתאם את כל פעילויות המלון לשם מתן מענה למפונים ולמתפנים.

- בביקורת עלה כי תמונת המצב שגיבש פקע"ר באמצעות משל"ט ינאי התבססה על מערכת מידע (פורטל "אגמים") שלא כללה נתוני רישום מזהים אלא רק סקרים; לפיכך פקע"ר לא נתן מענה רלוונטי למשרדי הממשלה בכל הנוגע לטיפול בצורכי המפונים במלונות; עוד עלה כי חוליות השליטה של פקע"ר בבתי המלון לא אספו מידע פרטני ומזהה על המפונים, ולכן יכולתן לסייע למשרדי הממשלה הייתה מוגבלת.

- דברים דומים עלו גם בתחקיר שערך פקע"ר על המענה שניתן למפונים במלונות באמצעות משל"ט ינאי ב-16.4.24, שבו צוין כי עלו פערים ביכולת הגיבוש של תמונת המצב של המפונים במלונות ובניהול המענה לצרכים ולפערים בשטח בהיעדר פקודה וסמכות לאיסוף הנתונים. עוד עלו בתחקיר שערך פקע"ר פערים נוספים הנוגעים לניהול קליטת המפונים והתברר שבכל השנים הוביל מערך פס"ח את תורת הפינוי והקליטה, הכשיר, אימן תרגל ותורגל, אך "בזמן אמת התנתק מהמאמץ הלאומי"; ברמה הלאומית עלה מהתחקיר כי רח"ל לא השפיעה על פעילות משל"ט ינאי במענה למפונים במלונות; ברמה המחוזית משל"ט ינאי הוביל את פעילות משרדי הממשלה במלונות ללא סמכות, ולא הוסדרו יחסי הגומלין בין נציגי המערך הממשלתי - משרד רה"ם - לבין פקע"ר ברמה המחוזית וזאת מכניסתם של המפונים למתקני הקליטה בחודש נובמבר 2023.

ביטוי לכשל של היעדר גורם מתכלל ומנהל שירכז את פעילות משרדי הממשלה בשטח ויתאם ביניהם עלה גם בסיורים של מבקר המדינה בנובמבר 2023 בבתי מלון אליהם פונו מפונים. לדוגמה, בבתי המלון שאכלסו מפונים שבהם ביקר מבקר המדינה לא נמצא גורם ממשלתי אחד המרכז את המידע על כלל המפונים השוהים במלון ועל צורכיהם השונים. לא אחת נמצא כי אין בידי הגורמים הממשלתיים הנמצאים בבית המלון משאבים זמינים לטיפול בסוגיות העולות מן השטח, וכי סוגיות אלו נפתרו לעיתים, לדברי נציגי משרדי הממשלה, על בסיס היכרות אישית עם גורם ממשלתי אחר או תוך פנייה לחמ"ל סיוע אזרחי המופעל על ידי מתנדבים.



מכלל האמור עולה כי בהיעדר גורם מתכלל בעל סמכויות מתאימות וללא היערכות מוקדמת בשיתוף גופי החירום המשיקים, גם גוף החירום פקע"ר - שלו כוח האדם הגדול ביותר לאחר שגייס אלפי אנשי מילואים עם פרוץ המלחמה, לא מימש את המשימה באופן מיטבי: לנהל ולתאם את המענה המשולב עבור המפונים במתקני הקליטה, ולסייע לרח"ל, למשרדי הממשלה ולרשויות המקומיות לתת שירות מיטבי למפונים שנקלטו בבתי המלון בשעתם הקשה ביותר.

טיפול משרד החינוך ומשרד הרווחה במפונים בבתי המלון

ההיערכות והמוכנות של משרד החינוך למתן מענים חינוכיים לתלמידים המפונים בשעת חירום - על אף חובתו של משרד החינוך לפי חוק לימוד חובה לספק חינוך, גם בחירום בהיות שירותי החינוך שירותים חיוניים, בביקורת עלה כי משרד החינוך לא נערך למתן מענה חינוכי פורמלי במקרה של פינוי אוכלוסייה לזמן ממושך. נמצא כי משרד החינוך לא נערך ולא תרגל גיוס כוח אדם בהוראה לצורך מתן מענה חינוכי בחירום ולא חתם על הסכמים נצורים¹³ מראש כדי לספק במהירות פתרונות לצרכים שעולים מהשטח. כמו כן עלה כי התרגילים שביצע משרד החינוך בשיתוף הנהלת המשרד לא דימו את המציאות ששררה לאחר שבעה באוקטובר ולכן הם לא היו רלוונטיים - וכך במצב החדש שנוצר במלחמה לא הייתה למשרד החינוך תוכנית ללמידה פורמלית בבתי המלון לרבות היערכות מתאימה של צוותי החינוך, ואף לא ללמידה ארוכת-טווח של תלמידים מפונים השוהים שלא בביתם. אם כן, תוכניות המשרד למתן מענה חינוכי בעת פינוי לא כללו חלופות שונות לפינוי מתמשך ולטווח ארוך.

המנגנון לטיפול מערכת החינוך בתלמידים המפונים בבתי המלון

- עד 31.12.23 פונו תלמידים מכל שכבות הגילים (כ-15,800 תלמידי החינוך הקדם-יסודי, כ-16,800 תלמידי החינוך היסודי וכ-15,200 תלמידי החינוך העל-יסודי), מכל זרמי החינוך (כ-18,300 מהחינוך הממלכתי, כ-10,400 מהחינוך הממלכתי-דתי, כ-7,700 מהחינוך ההתיישבותי וכ-600 מהחינוך החרדי) ומהחינוך המיוחד (5 בתי ספר ו-29 גני חינוך מיוחד), דבר אשר הצריך היערכות נרחבת של משרד החינוך למתן מענה חינוכי לכלל התלמידים המפונים.
- פינוי האוכלוסייה לאתרי הקליטה נעשה באופן שלעיתים לא שמר על האחדות של הקהילות ושל מוסדות הלימוד. למשל, לפי נתוני משרד החינוך ב-28.10.23, ילדי שדרות למדו ב-111 מרכזי יחד¹⁴ ב-31 רשויות מקומיות; ילדי קריית שמונה למדו ב-52 מרכזי יחד ב-17 רשויות מקומיות, תושבי שלומי למדו ב-32 מרכזי יחד בשמונה רשויות מקומיות, וילדי המועצה האזורית אשכול למדו ב-33 מרכזי יחד ב-13 רשויות מקומיות. פיזור התלמידים מאותה רשות מקומית העמיד אתגרים בפני משרד החינוך,

¹³ הסכם מוכן מראש הניתן להפעלה בתנאים מוגדרים והמבטיח את הספקת השירותים והמוצרים שעליהם סוכם. מרכזי למידה לתלמידים מפונים אשר הוקמו במלונות אליהם פונו התלמידים.

בפני הרשויות המקומיות המפנות שתושביהן פוזרו ובפני הרשויות המקומיות הקולטות, שנדרשו לספק מענה חינוכי למפונים מרשויות מקומיות מפנות שונות.

- עקב אי-היערכותו של משרד החינוך למתן מענה חינוכי פורמלי לתלמידים המפונים בעת פינוי לתקופה ממושכת ועקב אי-הפעלת מערך פס"ח, רק לאחר פרוץ המלחמה הקים משרד החינוך מנגנון לניהול המענה החינוכי למפונים.

טיפול משרד החינוך בשיבוץ התלמידים המפונים במערכת החינוך - על פי נתוני משרד החינוך מחודש מאי 2024, שבעה חודשים לאחר פרוץ המלחמה, לא היה בידיו מידע על מקום שהייתם של כ-1,000 תלמידים מפונים (כ-2%), כ-10,000 תלמידים מפונים עדיין לא שובצו במסגרות חינוכיות (כ-27%) וגם לא היה לו מידע שנאסף באופן שיטתי לגבי נוכחות התלמידים במסגרות החינוך. פער זה לא איפשר למשרד החינוך לזהות תלמידים שלא היו משובצים במסגרות חינוכיות. יצוין שגם לגבי תלמידים שהתפנו באופן עצמאי לא היה מידע ולכן נותרו תלמידים מפונים שלא היה ידוע אם שובצו במערכת החינוך - יותר מ-10,000 תלמידים נכון לאמצע מאי 2024.

טיפול משרד החינוך בתלמידים מפונים הלומדים בחינוך המיוחד - למרות תשומת לב מיוחדת הנדרשת לילדים הלומדים בחינוך המיוחד, נמצא כי לפי הנתונים שהיו בידי משרד החינוך, שיעור תלמידי החינוך המיוחד שמקום שהייתם היה ידוע ושיעור תלמידי החינוך המיוחד ששובצו במסגרת החינוך המיוחד, היו דומים לשיעורים בחינוך הרגיל. לדוגמה, בסוף דצמבר 2023 עמד שיעור התלמידים המשובצים בחינוך המיוחד על 41% בלבד, ושיעור התלמידים בחינוך הרגיל עמד על 43%.

כוח האדם והאמצעים במרכזי הקליטה - רוב מרכזי הקליטה של המפונים, שהשיבו על שאלון הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) בשבועות השני והשלישי לאחר פרוץ המלחמה, דיווחו על מחסור במורות בחינוך העל-יסודי (67%, 101 מתוך 151), במורות בחינוך היסודי (71%, 107 מתוך 151), בגננות (75%, 114 מתוך 151) וביועצות חינוכיות (52%, 79 מתוך 151). עוד עלה מתשובות המרכזים כי במעל עשירית (16) מהמרכזים היה מחסור בכוח אדם חינוכי בכל הקטגוריות. כמו כן, בשבועיים הראשונים למלחמה היה מחסור בצידוד בחלק ניכר מהמרכזים: כ-66% מהמרכזים דיווחו על מחסור במרחבים פיזיים, וכ-79% דיווחו על מחסור בצידוד הפגה.

היערכות משרד הרווחה למתן שירותי רווחה בחירום ותת איוש של התקנים שהוקצו על ידי המשרד בתחילת המלחמה - בשל ריכוז של מפונים רבים בעיר אילת שמניינם בסוף דצמבר 2023 היה כ-21,250, ובשל האתגר הכרוך במתן מענה לאוכלוסייה המפונה בעיר מרוחקת, החליט מנכ"ל משרד הרווחה, עם פרוץ מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, להקים "מחוז" חדש באילת.

בביקורת עלה כי למרות שמשרד הרווחה הקצה באוקטובר 2023, 182 עובדים סוציאליים (עו"סים) לרשויות הקולטות והמפונות ובהם טבריה, אילת, שדרות ומועצה מקומית אשכול, בפועל אוישו עד

לתחילת פברואר 2024 רק 68 מתוכם (כ-37%); זאת על רקע האתגר המתמשך של תת-איוש עו"ס במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, והיות והרשויות שנפגעו ישירות התקשו לגייס עובדים בשל התמקדותן בהתאוששות ראשונית, התייצבות ושימור שירותים באמצעות כוח האדם הקיים.

מוגנות ילדים ובני נוער מפונים בבתי המלון

- חוק הנוער טיפול והשגחה, התש"ך-1960 קובע כי כאשר עו"ס שמונה על פיו סבור שקטין נתון לסכנה מיידית הוא רשאי לנקוט בכל האמצעים הדרושים לדעתו למניעת הסכנה. חוק העונשין, התשל"ז - 1977 קובע את חובת הדיווח של כל אדם למשטרה או לעובד סוציאלי שמונה לפי חוק על חשד לפגיעה בקטין, עקב אי-טיפול נאות, התעללות או הזנחה.
- ילדים ובני נוער מפונים, השוהים במתקני קליטה כמו בתי מלון, נתונים בסיכון מוגבר לפגיעה מתוך המשפחה או מזרים, וזאת עקב נסיבות שהייתם במתקני הפינוי - התרופפות ההשגחה מצד הורים ובית הספר, טשטוש הגבולות בין הפרטי לציבורי ומתחמים "אפורים" ברחבי בית המלון, שם ילדים ובני הנוער יכולים להיות, רחוקים "מן העין", לבד או עם מי שעלול לפגוע בהם. גם מרחבים שבשגרה הם פרטיים, הופכים במלון לציבוריים ועלולים להוות סיכון - מסדרונות, חדרי מדרגות, חדר האוכל וחדר הכביסה.
- בדיקת נתוני משרד הרווחה בנוגע לשנת 2022 העלתה שכ-2,300 מהפגיעות שדווחו למשרד הרווחה היו בילדים שהתגוררו לפני המלחמה ביישובים שפוננו במלחמה; על כן, בתקופה של שלושה חודשים בממוצע בשנה זו (2022) הדיווח עמד על 575 פגיעות בילדים מיישובים אלו; עם זאת, בתקופה של כמעט שלושה חודשים בשנת 2023 (משבעה באוקטובר 2023 ועד סוף דצמבר 2023) דווחו למשרד הרווחה רק על 168 פגיעות בילדים במתקני הקליטה מיישובים שפוננו במהלך המלחמה. ירידה של 70% מהדיווחים שקיבל משרד הרווחה על פי חוק נוער לאחר פרוץ מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר לעומת דיווחים בתקופה מקבילה שלפני המלחמה מיישובים שפוננו; ירידה זו מעלה חשש לפגיעה בילדים ובני נוער שלא דווחו ולכך שהם לא יקבלו טיפול מתאים.

תוכניות הטיפול של משרד הרווחה ומשרד החינוך לבני נוער בסיכון בעת המלחמה - ממצאי הביקורת על תוכניות הטיפול של משרד הרווחה לבני נוער שפוננו למלונות במלחמת חרבות ברזל מעלים, כי הן כללו שתי תוכניות: האחת- תוכנית סל"ע, המיועדת לליווי בני נוער הספונים בחדריהם באמצעות חונך אישי, המלווה אותם במטרה להוות דמות להתקשרות חיובית, והשנייה - בתוכנית מית"ר תעסוקתי שהינה מסגרת יומית, קצרת טווח, לטיפול ולשיקום של נוער בסיכון. בביקורת עלה כי בשתי התוכניות השתתפו רק 88 בני נוער מפונים מתוך כ-3,300 בני נוער בסיכון עקב מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר המהווים כ-3%; באשר למשרד החינוך עלה כי שיעור ההשתתפות בתוכנית יחד לבני נוער בסיכון מצבי עמד על 40% מכלל בני הנוער המפונים שהיו בסיכון עקב מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר.

הליקויים העיקריים שעלו בדוח זה עומדים לפתחם של הגורמים שלהלן:

ראשי הממשלות ה-31 ועד ה-37 על אי הסדרת הטיפול בעורף לאורך השנים

בביקורת עלה כי חרף מצבי החירום החוזרים ונשנים - האזרחיים והביטחוניים, עמם התמודדה מדינת ישראל לאורך השנים וההמלצות של ועדת בדיקה ממשלתית לבירור ההיערכות וההתנהלות של הדרג המדיני ומערכת הביטחון, בנוגע למכלול ההיבטים של מלחמת לבנון השנייה ("ועדת וינוגרד") ושל מבקר המדינה לאורך השנים, החל ממלחמת לבנון השנייה ועד למלחמת חרבות ברזל, לא הושלמה ההסדרה של הטיפול בעורף בעיתות חירום. מדובר בכשל מתמשך שהוא נחלתן של ממשלות ישראל לדורותיהן, החל ממלחמת לבנון השנייה שלא עשו די כדי להסדיר את הטיפול בעורף.

אי-הסדרת הטיפול בעורף באירועי חירום הייתה ידועה לראשי ממשלות ישראל שכן, במהלך השנים התנקזו אל שולחנם של ראשי הממשלה, ממלחמת לבנון השנייה, הצעות להסדרת הטיפול בעורף בין אם הצורך בהקמת גוף מאסדר, עדכון ותיקוף החלטת ממשלה "מלון אורחים" והצעות חוק לקידום חוק העורף. קידום ההסדרה הלאומית לטיפול בעורף והכנת המדינה לאתגריה בניהול העורף בעת חירום היו באחריותם של ראשי הממשלה שכיהנו מאז מלחמת לבנון השנייה ועד מועד סיום הביקורת, במשך למעלה מ-18 שנה - מר אולמרט, מר בנט, ח"כ לפיד (לזמן קצוב ביותר) ובפרט ח"כ נתניהו אשר כהן כראש הממשלה במשך 14 שנים לסירוגין, לרבות בזמן מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובמלחמת חרבות ברזל, אך אלו לא השלימו את ההסדרה הלאומית הנדרשת לטיפול בעורף בשעת חירום.

עוד יוער לרה"ם ח"כ בנימין נתניהו כי למרות פניות שר הביטחון לשר הפנים ביוני 2024 לגבי השלכות הטיפול באוכלוסיית המפונים והמתפנים עצמאית בשל התרחבות המערכה לזירה הצפונית ועל אף פנייתו של מבקר מדינה אליו ביוני 2024 באותו הנושא, טרם הוגשה הצעת החלטה לממשלה אשר תאפשר מענה מיטבי לקליטת מפונים במצבי חירום.

נמצא כי למרות שהמחלוקת הבין משרדית לא באה על פתרונה עד מועד סיום הביקורת, ולמרות התרחבות המערכה לגזרה הצפונית; לא יישב רה"ם את המחלוקת, אם באמצעות מנכ"ל משרדו או בכל דרך אחרת, ולא הביאה לממשלה כדרישת שר הפנים כדי שהיא תכריע בעניינה.

שרי הביטחון שכיהנו ממלחמת לבנון השנייה

באפריל 2007 הטילה הממשלה על שרי הביטחון "אחריות-על" לטיפול בעורף במצבי חירום וקבעה כי עליהם להגדיר את תחומי האחריות והסמכות בין מערכת הביטחון לבין משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופי החירום הנוספים. בביקורת נמצא כי למרות "אחריות-העל" של שרי הביטחון החל ממלחמת לבנון השנייה להגדיר את תחומי האחריות והסמכות בין מערכת הביטחון לבין משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופי החירום הנוספים, הם לא עשו די כדי לקדם את ההסדרה של הטיפול בעורף באירועי חירום לחקיקת חוק העורף. בכל הנוגע לקליטת אוכלוסייה מפונה באירועי חירום הם לא עדכנו ותיקפו את החלטת ממשלה "מלון אורחים" שלא הופעלה במלחמת חרבות ברזל.

בהיעדר קידום ההסדרה הלאומית לטיפול בעורף והכנת המדינה לאתגריה בניהול העורף בעת חירום שרי הביטחון שכיהנו, החל ממלחמת לבנון השנייה, לא מימשו את "אחריות העל" שלהם בכל הנוגע לטיפול בעורף האזרחי, מה שהוביל, בין השאר, להיעדר רלוונטיות של כל התוכניות והתרגולים לקליטה שהוכנו במשך השנים לצרכי האוכלוסייה הרבה שהתפנתה במהלך מלחמת חרבות ברזל ולכשלים שנלוו לתהליך קליטת האוכלוסייה המפונה במלחמת חרבות ברזל.

המל"ל

המל"ל לא השלים את עבודת המטה לקבלת ההחלטה על זהות הגוף המתכלל את הטיפול בעורף בחירום, לרבות אופן פעילותו, האמצעים שיועמדו לרשותו והסדרת הממשקים עם כלל הגורמים הרלוונטיים ולא קידם הכרעה בשאלת מיקומו של מערך פס"ח במשרד הפנים.

שר הפנים ומנכ"ל משרדו על אי-הפעלת מערך פס"ח במלחמת חרבות ברזל

משרד הפנים מופקד על מערך פס"ח שהוא הגוף המקצועי האמון על קליטת מפונים בעת חירום. ברגע האמת, עת פונו ראשוני התושבים מבתיהם, שר הפנים ומנכ"ל משרדו המשמש כיו"ר ועדת הפס"ח העליונה, לא הפעילו את מערך פס"ח שתחת אחריותם. זאת הגם שמערך פס"ח אמון על קליטת מפונים, גיבש תורה ונהלים בעניין ומבצע מזה שנים רבות תרגילים להשגת המיומנות הדרושה לפעולה בשעת חירום.

מבלי לגרוע מהפעולות שנקטו שר הפנים, מנכ"ל משרדו וגורמי משרד הפנים בתחומים שונים מול הרשויות המקומיות המפנות והקולטות במהלך מלחמת חרבות ברזל, נמצא כי שר הפנים ומנכ"ל משרדו לא הפעילו את מערך פס"ח במהלך משבר החמורים שידעה ישראל ובשעה שעשרות אלפי אזרחי המדינה פונו מבתיהם - מערך שהוא הגורם שאמון על קליטת מפונים ולו תורה ייעודית לכך.

טענת הנהלת משרד הפנים בדבר אי הפעלת מערך פס"ח הייתה כי המערך אחראי על קליטת המפונים רק אם אלו נקלטו בבתי ספר ובמוסדות ציבור שבתחום הרשויות המקומיות, כפי שקובעת תוכנית "מלון אורחים" ולא אם נקלטו בבתי המלון.

גם אם תתקבל פרשנות שר הפנים להחלטת "מלון אורחים" שלא היה עליו להפעיל את מערך פס"ח בכללותו כיוון שהפינוי נעשה לבתי המלון ולא לבתי ספר, מצופה היה שהשר ייזום בין השאר בחינה של האפשרות לבצע תוכנית פעולה חלופית שבמסגרתה ניתן לעשות שימוש במשאבי פס"ח, ובפרט כאשר הכפופים לו במערך פס"ח סברו כי הם יוכלו להתמודד עם הטיפול במפונים באמצעות המשאבים הקיימים. כך למעשה בכל הנוגע לקליטת המפונים במלחמה שר הפנים לא פעל למציאת פתרונות לקשיים שהתעוררו כתוצאה מהחלטתו.

פערים בגיבוש התוכניות האופרטיביות לפינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום

- ראש רח"ל דאז לא הכין תוכניות לאומיות אופרטיביות מאושרות על ידי משרדי הממשלה לפינוי ולקליטה של האוכלוסייה לתקופה ממושכת ולמתפנים עצמאית כך שתוכנית הפינוי והקליטה "מלון אורחים" לבתי ספר שתורגלה לאורך השנים לא הייתה רלוונטית.
 - על אף המלצת מבקר המדינה בדוח משנת 2020 לסיים את התכנון לפינוי שדרות וקריית שמונה מבעוד מועד ולא להמתין לשעת הצורך כדי שהביצוע, אם יידרש, יהיה מיטבי, צה"ל ומשרד הביטחון אישרו תוכניות פינוי ו"ליות ולאומיות ללא פינוי הערים קריית שמונה ושרות. בין השאר, כתוצאה מכך, הקליטה של תושבי הערים הייתה רצופת קשיים כמתואר בדוח ביקורת זה ובדוח הביקורת בנושא פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בדרום ובצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים¹⁵.
 - בהיעדר גורם מתכלל בעל סמכויות מתאימות וללא היערכות מוקדמת בשיתוף גופי החירום המשיקים, פקע"ר כגוף חירום, בעל היקף כוח האדם הגדול ביותר שגייס מילואים בהיקף של אלפי אנשי מילואים עם פרוץ המלחמה, לא מימש את המשימה באופן מיטבי - לנהל ולתאם את המענה המשולב עבור המפונים במתקני הקליטה ולסייע לרח"ל, למשרדי הממשלה ולרשויות המקומיות לתת שירות מיטבי למפונים שנקלטו בבתי המלון בשעתם הקשה ביותר.
- מצופה כי מפקד פקע"ר יערך להפעלת פקע"ר בעתות חירום במגוון תרחישים, לרבות בכל הנוגע לפינוי אוכלוסייה נרחב. בפרט שניסיון העבר מוכיח כי פקע"ר כגוף חירום נדרש לסייע במגוון מקרי חירום, כגון: בטיפול בחלוקת מזון לתושבים בעת מגפת הקורונה, בפינוי תושבים שנתקעו בסופת שלגים וכיוצא בזה.

השלכות הליקויים האמורים לעיל הובילו לכך שהשירות שניתן לאוכלוסיית המפונים נפגם, בין היתר בשל חוסר היכולת של הממשלה, משרדיה וגופיה לדאוג לסנכרון ולתיאום הנדרשים בין כל הגורמים המעורבים בטיפול בפינוי, בקליטת המפונים ובשהייתם.

¹⁵ להרחבה ראו בכרך זה את הפרק "פינוי אוכלוסייה וקליטתה בשלטון המקומי".



פעילות משרד התיירות בקליטת המפונים - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את ההתגייסות של משרד התיירות במלחמה לסייע בהתקשרות עם בתי המלון לקליטת המפונים, הגם שמשרד התיירות אינו נושא באחריות לכך על פי תוכנית "מלון אורחים".

עיקרי המלצות הביקורת

היעדר הסדרה של הטיפול בעורף במצבי חירום ובפינוי אוכלוסייה

הסדרה נורמטיבית לטיפול בעורף בחירום - לנוכח האיום הביטחוני על ישראל ואף שחוק ההתגוננות האזרחית, שהוא התשתית החוקית המרכזית לטיפול בעורף, נחקק לפני מעל ל-70 שנה, בשנת 1951, ובפרט על רקע המלחמה הרב-זירתית¹⁶ במועד הביקורת, ולצד הצורך בהיערכות לאירועי חירום המוניים אחרים כדוגמת אסונות טבע, על הממשלה והעומד בראשה לפעול ללא דיחוי לקדם הסדרה של מענה נורמטיבי רלוונטי ואינטגרטיבי להתמודדות עם מצבי חירום, וזאת בהתבסס על פעולות הצמיחה הנדרשות מתוך השבר הגדול שחוללה מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר.

גיבוש המענה הלאומי בחירום מחייב להביא בחשבון את מכלול ההשפעות של אירוע החירום על המדינה, לרבות ההשפעות על הכלכלה, על מערכת החינוך, על הרווחה ועל הבריאות. על ההסדרה הנורמטיבית של המענה בחירום להתגבר על האתגרים הממשיים העומדים בפני המדינה, עליה להיות מכוונת לעתיד ולהיערך לקראת הזדמנויות וסכנות חדשות, שאת חלקן קשה לצפות מראש. מבקר המדינה כבר עמד על כך שעל הממשלה מוטלת אחריות לפעול למען אזרחיה ולהגנה עליהם, ואחריותה הכבדה של הממשלה לציבור אינה מאפשרת לה להתמהמה. לדברים משנה חשיבות, בייחוד כשמדובר בתחומים מצילי חיים שהיעדר טיפול בהם עלול להוביל לאסון המוני¹⁷. הסדרה נורמטיבית ברורה תוכל לשפר את יכולת המדינה להתמודד בעתיד עם אירועי חירום, תגביר את אמון הציבור ברשויות המדינה ותמנע מקרים של התנערות מאחריות ואף של אי-מימוש אחריות מצד גופים ושרים ממונים. זאת ועוד, הסדרת הטיפול בעורף תוכל לשפר את יכולת המדינה להתמודד בעתיד עם אירועי חירום, להגביר את אמון הציבור ברשויות המדינה ולמנוע מקרים של "אוזלת יד" והתנערות מאחריות מצד גופים ושרים ממונים בתחום שיש בו כדי הצלת חיים.

שבע חיותות - עזה, לבנון, סוריה, אזור יהודה והשומרון (איו"ש), תימן, עירק ואיראן.
מבקר המדינה, **דוח מיוחד** (2012), "דוח ביקורת על השרפה בכרמל - דצמבר 2010 מחדלים, כשלים ומסקנות".

16

17

הסדרת מסגרת תקציבית לטיפול בעורף בחירום - מומלץ כי משרדי הממשלה הרלוונטיים להיערכות לחירום בשיתוף משרד האוצר יגבשו החלטת ממשלה אשר תסדיר מנגנון תקציבי לכל הפחות להיערכות ולתרגול של הטיפול בפניו ובקליטה של האוכלוסייה כחלק מהסדרת הטיפול בעורף, וזאת כדי לוודא שהגורם המופקד על העורף יוכל להוביל ולממש תוכנית לאומית לטיפול בעורף באירועי חירום.

הסדרת הטיפול בעורף באמצעות גוף מאסדר - הוצאה לפועל של ההסדרה מחייבת הקמת גוף לאומי מאסדר, שיישא באחריות ובסמכות שיהיו מוצהרות ומוסכמות, ושתפקידו יהיה לקבוע מדיניות ארוכת טווח לטיפול בעורף בחירום, להציב סדרי עדיפויות, לגבש ולעצב את המסגרת הארגונית הנחוצה לפעולה, לקבוע מנגנון לניהול אירוע החירום, לקבוע את מסגרת התקציב ואת מקורותיו. ועל כן, בהמשך לדוחות קודמים של מבקר המדינה, לממצאי דוח זה ולאיומים שבפניהם ניצב העורף במועד סיום הביקורת, מומלץ כי עד להשלמתו של חוק העורף יגבש המל"ל הצעה לעניין הגוף המתכלל ויצג אותה לרה"ם כדי שתספק מענה לכלל הנושאים וליישוב כלל המחלוקות.

היעדר הסדרה של הטיפול בעורף במצבי חירום ובפניו אוכלוסייה

תוכניות אופרטיביות לפניו המוני של האוכלוסייה במצבי חירום - מומלץ כי בשל הצורך להיערך לפניו המוני של אוכלוסייה במלחמה, משרדי הממשלה הרלוונטיים ובהם משרד הביטחון - בשיתוף משרד הפנים ומשרד האוצר - יגבשו ויעדכנו את התוכניות האופרטיביות הנדרשות לפניו לזמן ממושך, לפניו ערים ולמתפנים עצמאית בהתאם ללקחי המלחמה, ויבחנו את ההשלכות על החוסן הלאומי של הפעלת תוכניות אלו בעת מלחמה. על רח"ל להעביר את התוכניות לאישור הממשלה על בסיס הפקת הלקחים מהפניו במלחמת חרבות ברזל, ולוודא שיכללו פניו של כלל היישובים בצפון ובדרום, לרבות פניו של קריית שמונה ושדרות, ושיחייבו את כלל גופי הממשלה כדי להבטיח היערכות ומוכנות מיטבית של משרדי הממשלה למתן מענה במצבי חירום.

הסדרה של הסמכות והאחריות של רח"ל לאימון משרדי הממשלה והשרים לקראת אירועי חירום - מומלץ שכל עוד לא הוסדר הטיפול בעורף באופן כולל, תסדיר הממשלה בהחלטתה את סמכויות רח"ל לרבות בכל הנוגע לאימוני משרדי הממשלה והשרים לקראת אירועי חירום, ותחייב את שרי הממשלה החיוניים בעת חירום להשתתף באימונים אלו. עוד מומלץ שרח"ל תדווח לוועדת השרים לענייני העורף על מוכנות משרדי הממשלה על פי התרגילים והאימונים שנערכו.

אי-הפעלת מערך הקליטה של המפונים במהלך המלחמה

הסדרה של הטיפול בעורף באמצעות החלטת ממשלה - כדי להכין את הזירה האזרחית במדינת ישראל להתמודדות עם מצבי חירום, מומלץ כי הממשלה תדון בהקדם בהצעת המחליטים לעדכון החלטת ממשלה "מלון אורחים" ותקבל החלטה כדי לספק מענה מיטבי לקליטת מפונים בעת חירום.

מומלץ כי בראיה צופה פני עתיד, אם תחליט הממשלה לעדכן את החלטתה בעניין "מלון אורחים" באמצעות הקמת גוף בעל סמכות ויכולות אופרטיביות, ותטיל על פקע"ר לשמש כגוף האופרטיבי לניהול תהליך הקליטה, היא גם תקנה לו את הסמכויות המתאימות ובכללן הסמכות לאסוף מידע פרטני על האזרחים המפונים. עוד מומלץ לפקע"ר, כגוף חירום שהנו בעל יכולת נרחבת לגיוס כוח אדם בטווח זמן קצר, להיערך מראש לתרחיש בו יוטל עליו באופן מידי לתת מענה לאוכלוסייה בנסיבות של מצבי חירום.

פעילות משרד החינוך ומשרד הרווחה בטיפול במפונים במלחמה

ההיערכות והמוכנות של משרד החינוך למתן מענים חינוכיים לתלמידים המפונים בשעת חירום - על משרד החינוך והעומדים בראשו להיערך ולתרגל מתן מענים חינוכיים בלתי-פורמליים ופורמליים לתלמידים המפונים לזמן ממושך וזאת בהלימה למציאות של הפינוי שאזרחים רבים חוו ועדיין חווים, וזאת בין היתר כהכנה לתרחיש רעידת אדמה. מומלץ כי משרד החינוך יעדכן את תוכניות המענה שלו כדי לוודא שהן מתאימות לפינוי אוכלוסייה לזמן ממושך שאינו בשל רעידת אדמה, ויפעל למיסוד ולתרגול של תשתית שתאפשר מתן מענים מהירים בחירום כולל תשתית ליצירת שיתופי פעולה עם ארגוני המגזר השלישי, חוזים נצורים שיאפשרו הספקה מהירה של ציוד חינוכי למפונים, תשתית לגיוס מהיר של כוח אדם בהוראה ושיבוצו במוסדות חינוך חליפיים. נוסף על כך מומלץ כי משרד החינוך יגדיר מערכת אחת לניהול נתוני המפונים וצורכיהם ויגבש ויתרגל נוהל לבניית תמונת מצב של תלמידים מפונים על ידי הרשויות המקומיות הקולטות ויקבע את אופן העברתה של תמונת המצב דרך הפיקוח המתכלל לרמת המחוז הקולט ומשם למטה משרד החינוך, וזאת תוך התמקדות בתלמידי החינוך המיוחד. עוד מומלץ כי הנהלת משרד החינוך תגבש תוכנית פעולה להחזרתם של התלמידים המפונים שעדיין נעדרים ממסגרות החינוך ולהשלמת הפערים שנוצרו בלימודי התלמידים המפונים אשר לא נכחו במסגרות החינוך באופן מלא או חלקי.

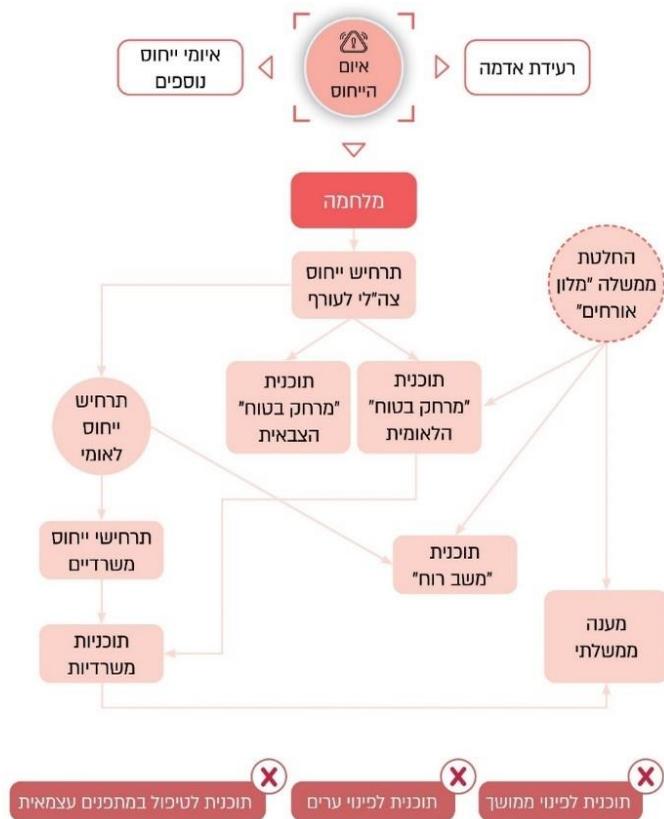
דיווח למשרד הרווחה בהתאם לחוק הנוער על פגיעות בילדים ובני נוער - היות שמיעוט הדיווחים על חשש לפגיעה בילדים ובני נוער מפונים עלול לגרום לכך שהנפגעים לא יקבלו את הטיפול המתאים להם סמוך לאירוע הפגיעה וכדי לצמצם את ההשלכות הקשות האפשריות בעתיד, מומלץ כי משרד הרווחה יקבע תהליך סדור להגברת האיתור של פגיעות בילדים ובני נוער במלחמה ודיווח מתאים על כך על פי החוק, יכשיר ויטמיע את התהליך בקרב העו"סים שאמורים לעסוק במצבי חירום אלו.

תוכניות הטיפול של משרד הרווחה ומשרד החינוך בבני נוער בסיכון בעת המלחמה - מומלץ כי משרדי הרווחה והחינוך יגבשו כלים לעידוד השתתפות בני הנוער המפונים שעלולים להיות בסיכון גבוה בשל הנסיבות והטראומות שהם חוו במלחמה, דבר שיאפשר טיפול מיטבי בהם; וכן יודא כי בני הנוער שהיו בסיכון טרם מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ימשיכו את השתתפותם בתוכניות הקיימות ככל שניתן או ישולבו בתוכניות אחרות מתאימות.

היערכות והמוכנות של משרד החינוך ומשרד הרווחה לפינוי אוכלוסייה לטווח ארוך - מומלץ 

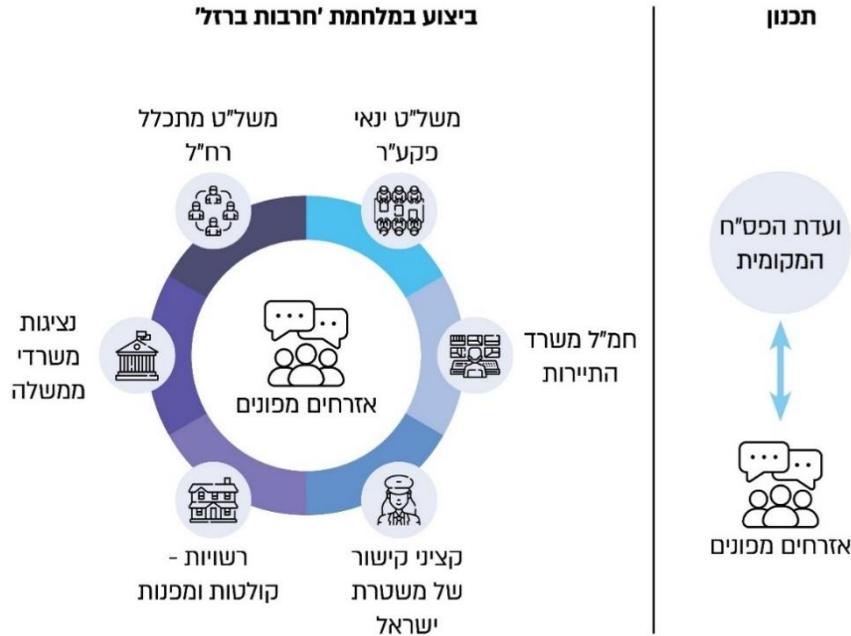
כי משרד החינוך ומשרד הרווחה ייערכו באופן מיטבי לפינוי אוכלוסייה לטווח הארוך במצבי חירום ויבטיחו מענה לכלל האוכלוסיות שעלולות להידרש לקבלת השירותים במצב חירום. כן מומלץ כי יקימו מערכת לניהול הנתונים בחירום שתוכל לשאוב נתונים מהמערכות הקיימות ותפיק נתונים אמינים ומזוהים כדי לסייע לאוכלוסייה בשעת משבר.

אי-הבהירות לגבי הסמכות והאחריות של גופים העוסקים בטיפול בעורף במצבי חירום להפעלת תוכניות לפינוי ולקליטה של האוכלוסייה



A ← B - A מהווה את הבסיס ל-B
 X - אין תכניות מאושרות

איסוף הצרכים מהמפונים - פערים בתכנון מול ביצוע וריבוי גופים שעסקו בנושא במלחמה



טענות שהעלו מפונים במסגרת שיתוף ציבור שערך משרד מבקר המדינה

"אני גם לא הולכת ללימודים. מחנוכה לא הייתי... אני לא בחדר עם הורים שלי, אני עם דודה של אימא שלי, ולא כל כך אכפת לה מה אני עושה..."



"יש הרבה ילדים שמתחילים לשתות אלכוהול כדי לברוח מהמציאות הקשה שיש פה. יש כאלה ששותים כל יום".

סיכום

החלטת הממשלה על פינוי אדם מביתו משום שהמדינה אינה יכולה לספק לו את הביטחון הפיזי הנדרש כדי להמשיך לחיות בו, מחדדת את מחויבותה של הממשלה לספק לאזרחים שירות איכותי ככל שניתן במקום שאליו פונו שלא מרצונם. נוסף על הפינוי של תושבים מביתם, שיזמה הממשלה, התפנו עצמאית מרצונם עוד תושבים רבים שחשו סכנה ממשית לחייהם במקום מושבם.

ממצאי הביקורת מצביעים על תמונה עגומה של כשל מערכתי של גופי החירום פס"ח ורח"ל בהיערכות לקליטה של האוכלוסייה בתרחישי חירום שונים; במתן שירותים של משרד החינוך והרווחה שלא היו מיטביים לאוכלוסיות הפגיעות ביותר בחברה הישראלית ובפרט לילדים ולבני נוער בסיכון ולתלמידים עם צרכים מיוחדים, באי-הפעלה של מערך פס"ח על ידי שר הפנים ומנכ"ל משרדו לקליטת המפונים במלחמה; וכן באי-היכולת של הממשלה להסדיר את התיאום הנדרש בין כל הגורמים המעורבים בטיפול בשהיית המפונים והמתפנים.

הסדרה נורמטיבית של הטיפול המערכתי בעורף מותנית בכמה גורמים - בקביעת הגורם המופקד על ניהול החזית האזרחית בשגרה ובחירום, המוסכם על הגורמים שעוסקים בעורף, שהוקנו לו סמכות ואחריות "מקצה לקצה" להתארגנות, להיערכות ולמוכנות וכן לביצוע באירועי חירום; בהסדרת מנגנון תקציבי שיקבע את מקורות התקציב ואת סדרי העדיפות התקציביים של משרדי הממשלה השונים, האמונים על הטיפול בעורף, וזאת כדי להבטיח לאדם שיופקד על העורף להוביל ולממש את התוכנית הלאומית לטיפול בעורף באירועי חירום, ובהסדרה ברורה של מעמד הרשויות המקומיות כגופים המשמשים אבן יסוד בטיפול באזרחים במצבי חירום.

מבקר המדינה מדגיש כי בעיתות מלחמה, בייחוד כאשר שוררת עמימות ואי-בהירות בנוגע לתחומי האחריות והסמכות, ובהיעדר תוכניות או נהלים ונושאים ש"נופלים בין הכיסאות" כפי שאירע בתקופת המלחמה, על הגופים הממלכתיים המובילים לנקוט גישה מבצעית, ארגונית, ערכית ומרחיבה של קבלת אחריות - ההפוכה מגישה מצמצמת; זהו המבחן החשוב של מנהיגות ומצביאות.

סוגיית העורף היא סוגיה מרכזית בביטחון הלאומי של מדינת ישראל. לכן, נוכח האיום הנמשך על ביטחוננו של העורף וכדי להבטיח היערכות מיטבית לטיפול בעורף בשגרה ובחירום, יש ליצור שפה משותפת להכנת העורף לעתות חירום, להסדיר את האחריות והסמכות של הגופים הפועלים לטיפול בעורף ולניהולו, ובפרט לפינוי ולקליטה של האוכלוסייה לתקופה ממושכת ולמתפנים עצמאית, ולקבוע תוכנית לאומית ממשלתית ובכללה מנגנון תקציבי שניתן יהיה לממשה בעת חירום. מתקפת הטרור החמורה והמזעזעת בשבעה באוקטובר והמלחמה הארוכה והמתמשכת שגבתה קורבנות רבים, מחייבות את ממשלת ישראל לממש את אחריותה ולקדם ללא דיחוי נוסף את הסדרת הטיפול בפינוי ובקליטה של האוכלוסייה בעת חירום.



מבקר המדינה

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות

▪ אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026 ▪



פרק א'

מהלך האירועים, הנורמות והזופים המוקרים

גופן הכותרת מעוצב בכתב ידו של סרן **שילה ראוכברגר** ז"ל, אשר נפל בשבעה באוקטובר. שילה האמין בעשייה למען האחר והתנדב בעמותות שונות. בבוקר שבעה באוקטובר שילה לחם עם חייליו והציל את מוצב מו"פ דרום ואת היישובים הסמוכים לו.

דוח מיוחד - פינוי אוכלוסייה וקליטתה

מהלך האירועים, הנורמות והגופים המבוקרים

תקציר

רקע

בבוקר יום שבת, חג שמחת תורה, שבעה באוקטובר 2023, חוותה מדינת ישראל התקפה רחנית בהיקף חסר תקדים. ההתקפה החלה בירי כבד של אלפי טילים ורקטות על דרום הארץ ומרכזה, ובחסות מטחים אלו חדרו כ-5,500 מחבלים לבסיסי צה"ל, לערים וליישובים בנגב המערבי (יישובי עוטף עזה), פגעו, רצחו ואנסו אלפי אזרחים. בעקבות כך החלה מלחמת חרבות ברזל.

נוכח ההתקפות שאירעו מפרוץ המלחמה ומול איומים של התקפות נוספות, הן בגבול עם רצועת עזה והן בגבול עם לבנון (גם - גבול הצפון או גזרת הצפון), הממשלה קיבלה שורת החלטות בעניין פינוי אוכלוסייה מ-15 יישובים מהדרום ומהצפון. בגזרת הדרום פונו יישובים המרוחקים 0 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה (עבור כלל הרשויות המקומיות שמהן פונו תושבים - רשויות מפותות). מפונים מיישובים אלו נחלקו קטגורית לשתי קבוצות: מפונים מזירות הלוחמה ביישובים הסמוכים לגבול רצועת עזה, שבתחום המועצות האזוריות, שבינם נהרס כליל ולא יוכלו לחזור אליו במשך תקופה ארוכה, ומפונים מיישובים אחרים ובכלל זה העיר **שדרות**, שעזבו את ביתם בהתראה קצרה ושובו אליו במהלך שנת 2024. כמו כן, הפינוי כלל אוכלוסיות ייעודיות בעיר **אשקלון** לתקופה קצובה. העיר **אופקים** לא נכללה בתוכנית המדינה לפינוי תושבים בעקבות מלחמת חרבות ברזל, והעירייה פינתה תושבים מהעיר לצורך ריענון במימון העירייה, משרד הפנים ותרומות. בגזרת הצפון פונו יישובי קו העימות הצפוני המרוחקים 0 - 3 ק"מ מגבול הצפון, ובכללם העיר **קריית שמונה**. נכון למאי 2025, מקצת התושבים המפונים בגזרת הצפון שבו לבתיהם, והאחרים היו צפויים לשוב עד יולי 2025. תושבי הרשויות המפונות פונו מבתיהם (המפונים) בהחלטת גורמים מוסמכים (ממשלת ישראל, משרד הביטחון, צה"ל) ובהמשך להחלטות הממשלה, כמפורט להלן.

המפונים עברו לפתרונות דיור זמניים - בתחומי השיפוט של רשויות מקומיות אחרות, שסיפקו שירותים שונים למפונים בתחומי שיפוטן (גם - הרשויות הקולטות). פתרונות הדיור למפונים כללו דיור במלונות, באכסניות ובדירות אירוח (מלונות או מתקני אירוח) באמצעות התקשרות עם המדינה ובמימון ישיר שלה (מפונים במלונות). מי שפונה בהחלטת המדינה למקום לינה שאינו במימון המדינה אלא למקום שאיתר באופן עצמאי (מפונים בקהילה) היה זכאי לקבל, באמצעות המוסד לביטוח לאומי, דמי השתתפות בהוצאות בהתאם לתחשיב שקבעה הממשלה (מענק אכלוס).

נוסף על המפונים שנדרשו להתפנות מביתם בעקבות החלטות הממשלה, השתכנו ברשויות הקולטות גם תושבי רשויות מקומיות מאזור הדרום או הצפון שלא נכללו בהחלטות הממשלה לפינוי, אולם בשל קרבת

הרשויות לחזית הלחימה הם התפנו מביתם ביוזמתם ובאופן עצמאי למקום שבחרו, ולא ניתנה להם הנחיה כזאת מטעם הגורמים המוסמכים (גם - מתפנים עצמאית). תושבים אלו לא היו זכאים למימון שהותם במלונות או במתקני אירוח וגם לא למענק אכלוס. עם זאת, הרשויות הקולטות סיפקו גם להם שירותים שונים. מספרם הכולל של המפונים במלונות, בקהילה והמתפנים עצמאית עמד בתחילת נובמבר 2023 על כ-246,000 נפש לפי נתוני מערכת אמו"ן (איחוד מידע ונתונים)¹.

נוכח הפינוי חסר התקדים בהיקפו של מאות אלפי תושבים מצפון הארץ ומדרומה וקליטתם בעשרות רשויות מקומיות ברחבי הארץ, משרד מבקר המדינה ביצע ביקורת על היבטים שונים של הנושא, וזאת כדי להצביע על ליקויים ולהביא לתיקונם ולהפקת לקחים.

למשימה הלאומית של פינוי אוכלוסייה וקליטה שותפים גורמים רבים. בין אלו משרדי ממשלה ובפרט משרד הביטחון, לרבות רשות החירום הלאומית (רח"ל), ומשרד הפנים, לרבות אגף הרשות העליונה לפס"ח (פינוי, סעד, חללים), וכן משטרת ישראל, צה"ל לרבות פיקוד העורף (פקע"ר) והרשויות המקומיות. במצבי חירום הממשלה וגופי החירום והביטחון אחראים לשלומה של האוכלוסייה הנתונה בסכנה, אולם הגוף המקיים קשר ישיר ושוטף עם האוכלוסייה הוא הרשות המקומית, ולכן מעורבותה במעקב אחר מצב האוכלוסייה ובפינויה במקרה הצורך הכרחית. לרשויות המקומיות תפקיד חיוני בהיערכות הזירה האזרחית לאירועי חירום, והרשות המקומית נחשבת ל"לבנת היסוד" בכל הנוגע לקשר הישיר והקבוע עם הציבור בתחומה.

נתוני מפתח

כ-300,000

אנשים אמורים להתפנות על פי תוכנית "מלון אורחים" משנת 2012. בתוכנית שגיבשה רח"ל מספר המפונים המרבי הוא 45,000

כ-93,800

מספר המפונים במלונות בתחילת נובמבר 2023, לפי מערכת אמו"ן

כ-115,000

הנתון הראשוני המוערך לגבי מספר המפונים על פי החלטות הממשלה, לפי נתוני רח"ל

90

רשויות מקומיות דיווחו באוקטובר 2023 על קליטת כ-200,000 מפונים ומתפנים עצמאית, על פי נתוני משרד הפנים

15

מספר הרשויות המקומיות שתושביהן פונו - כולם או חלקם

כ-116,590

מספר המתפנים עצמאית בתחילת נובמבר 2023, לפי מערכת אמו"ן

¹ מערכת שפיתח מערך הדיגיטל הלאומי, השואבת נתונים מבסיסי מידע שונים.

פעולות הביקורת



בחודשים דצמבר 2023 עד יולי 2024 בדק משרד מבקר המדינה את הפינוי והקליטה של אוכלוסייה בעקבות מלחמת חרבות ברזל. הביקורת נעשתה ב-13 רשויות מקומיות שהיה בהן פינוי של תושבים²: העיריות **אופקים, אשקלון, קריית שמונה ושדרות**; המועצות המקומיות **מטולה ושלומי**; והמועצות האזוריות **אשכול, הגליל העליון, חוף אשקלון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל**; וכן ב-14 רשויות שקלטו בתחומיהן מפונים: 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**. בדיקות השלמה נעשו ברשות החירום הלאומית שבמשרד הביטחון, בפיקוד העורף, במשרד הפנים, במשרד החינוך, במשרד הרווחה והביטחון החברתי ובמשרד התיירות. במסגרת הביקורת נבדקו היערכות הרשויות המקומיות לפינוי ולקליטה של תושבים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל; הליכי הפינוי והקליטה מפרוץ המלחמה; מתן שירותים למפונים - שירותים בסיסיים ומיידים ושירותי חינוך ורווחה; והסיוע הכלכלי לרשויות המפונות והקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה.

בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023 ביקרו נציגי משרד מבקר המדינה במלונות שבהם שהו מפונים. הביקור הראשון נערך כשבועיים לאחר פרוץ המלחמה, ב-22.10.23. בסך הכול נערכו 20 ביקורים, כל ביקור במלון אחד או שניים. המלונות נמצאו בתחומי הרשויות הקולטות שנבדקו: העיריות **אילת, הרצלייה, חיפה, טבריה, ירושלים, נתניה ותל אביב-יפו**; המועצה המקומית **זיכרון יעקב**; והמועצות האזוריות **חוף הכרמל, עמק הירדן ותמר**. כן נערכו ביקורים במלונות שבתחומי עיריית **רעננה**, המועצה המקומית **מגדל** והמועצות האזוריות **גולן, מגילות ים המלח ועמק יזרעאל**, אשר לא נבדקו בביקורת. במלונות שהו מפונים מיישובי הדרום והצפון. בשניים מהמלונות שהו רק מתפנים עצמאית. ביקורים נוספים במלונות נערכו על ידי מבקר המדינה וצוותים נוספים ממשרד מבקר המדינה.

כמו כן, בחודשים פברואר-מרץ 2024 ערך משרד מבקר המדינה מפגשים של קבוצות מיקוד מקרב אוכלוסיית המפונים מהדרום ומהצפון שנקלטו בערים **טבריה, נתניה ורמת גן** ובמועצות האזוריות **עמק הירדן ותמר**.

² בסך הכול היו 15 רשויות מקומיות שהיה בהן פינוי תושבים. המועצות האזוריות המפונות שער הנגב ושדות נגב לא נכללו בביקורת זו.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



תוכניות לפינוי אוכלוסייה וקליטתה

תוכנית "מלון אורחים" - "החלטת ממשלה מלון אורחים" משנת 2012 קובעת תוכנית לאומית לפינוי ולקליטתה של אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים. התוכנית קובעת את חלוקת האחריות ל"ביצוע פינוי המוני מאורגן של אוכלוסייה ולקליטתה בשל סיכון המאיים עליה או משום שנותרה ללא קורת גג". בהחלטת הממשלה נקבע כי פינוי בחירום יבוצע על ידי צה"ל או הרשויות המקומית בהתאם לאירוע, וכי על צה"ל והרשויות המקומיות להכין, תוך תיאום ביניהם, תוכניות מגירה לפינוי אוכלוסייה. תוכנית "מלון אורחים" נועדה לתת מענה לצורך באספקת מקום מגורים זמני לאוכלוסייה מפונה באמצעות הסדרת מערך של מתקני קליטה. בתוכנית נקבעו סדרי העדיפויות לקליטת מפונים: העדיפות הראשית היא תשתית בתי הספר ומוסדות הציבור שבתחומי הרשויות המקומיות, ואם לא יהיה די במקומות אלו, תישקל האפשרות להרחיב את הקליטה לפנימיות ולאכסניות, ובמקרה הצורך למלונות, בכפוף לתיאום מקדים עם משרד האוצר. במסגרת התוכנית הוטל על משרד הפנים לאתר מתקני קליטה בפריסה ארצית העומדים בהנחיות המיגון של פקע"ר, המסוגלים לקלוט כ-300,000 נפש.



החלטת הממשלה "מלון אורחים" המעודכנת גובשה לאחר עבודת מטה של שנה וחצי והייתה בשלה לאישור בשנת 2022, אך זו לא הועלתה לאישור ועדת השרים לענייני העורף עקב התנגדות משרד האוצר, כיוון שעל פי חוק, נדרש היה שיהיה לתוכנית מקור תקציבי, דבר שלא נכלל בה. כך, בהיעדר הסכמה עם משרד האוצר על מקור תקציבי-ממשלתי לתוכנית שאמורה לתקף ולעדכן את הטיפול בפינוי וקליטת האוכלוסייה כחלק מהסדרת הטיפול בעורף, עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל לא הייתה תוכנית מעודכנת לפינוי ולקליטה. עדכון תוכנית "מלון אורחים" ואישורה, לרבות הסדרת המנגנון התקציבי ליישומה, יכול היה להוות בסיס למתן מענה הולם לאוכלוסייה המפונה בהיבטים של מתן שירותים בסיסיים, שירותי חינוך, שירותי רווחה ושירותי בריאות לקליטת המפונים במלחמת חרבות ברזל³, ואולם זו לא אושרה.

תוכנית "מרחק בטוח" הלאומית היא תוכנית המענה הלאומית לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה מיישובים הסמוכים לגבול בצפון הארץ ובדרומה, בשל סיכון המאיים עליה או משום שנותרה ללא קורת גג. מטרת התוכנית לתת מענה למפונים עד לחזרתם למגורי הקבע (תקופה מוערכת של 21 ימים). תוכנית זו משותפת לצה"ל, רח"ל, משרדי הממשלה והרשויות המקומיות וגורמי החירום האזרחיים (השותפים),

3 ראו הרחבה בקובץ דוחות זה בפרקים "מתן שירותים למפונים - סיוע בצרכים בסיסיים ומיידיים", "מתן שירותי חינוך למפונים על ידי הרשויות המפונות והקולטות" ו"מתן שירותי רווחה למפונים על ידי הרשויות המפונות והקולטות".

כאשר על כל גוף להוציא תוכנית אופרטיבית משלו הנגזרת מתוכנית המענה הלאומית. רח"ל יזמה את התוכנית כדי לקיים תיאום ובקרה מול משרדי הממשלה האמונים על שלב הקליטה. התוכנית משלימה את תוכנית "מלון אורחים", והיא מתבססת עליה כלקח וכצורך מבצעי בעקבות מבצע "צוק איתן" בשנת 2014. התוכנית חלה על יישובים בגזרת הדרום (יישובים בטווח 0 - 4 ק"מ מהגבול, ללא העיר **שדרות**) ובגזרת הצפון (יישובים בטווח 0 - 5 ק"מ מהגבול, ללא העיר **קריית שמונה**). התוכנית נועדה לתת מענה לכ-45,000 תושבים - בצפון הארץ כ-35,000 ובדרומה כ-10,000.

התוכנית הלאומית המעודכנת הופצה על ידי רח"ל לשותפים להתייחסותם בפברואר 2021. התוכנית אושרה בידי סגן שר הביטחון דאז בנובמבר 2021. משרדי הממשלה לא אישרו אותה, וגם ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-בטחוני), שקיבלה את התוכנית, לא אישרה אותה; לכן נכון למתקפת הטרור בשבעה באוקטובר היא נשארה בגדר טיוטה לא מאושרת.

עם זאת, התוכנית תואמת את תוכנית "מרחק בטוח" של צה"ל ומצויה בהלימה עימה (כל אחת מהתוכניות בהקשרים שבהם התוכניות חופפות - "תוכנית מרחק בטוח"). תוכנית מרחק בטוח שימשה בסיס להיערכות הרשויות המקומיות. על פי מסמכי תוכנית "מרחק בטוח" הלאומית, היא תצא לפועל בהנחיית הדרג המדיני, תופעל על ידי צה"ל ופקע"ר ותתואם על ידי רח"ל עם משרדי הממשלה. לפי תוכנית "מרחק בטוח" הלאומית, משימת הפינוי היא באחריות כוללת של צה"ל, ואילו משימת הקליטה היא באחריות משרד הפנים ומערך פס"ח. תוכנית "מרחק בטוח" הלאומית מתייחסת לתקופת שהייה של 21 יום, וגם מעבר לכך אם נדרש, עד לחזרתם של המפונים לבתיהם או עד להסדרת פתרון מגורים חלופי למגורי קבע.

תוכניות "מרחק בטוח" - הלאומית והצה"לית - אינן נותנות מענה לפינוי ערים סמוכות גבול (קריית שמונה ושדרות).

תוכנית "משב רוח" - תוכנית "משב רוח" דרום היא תוכנית של רח"ל ומשרד הביטחון לפינוי קצר טווח לתקופה מוגבלת לצורך ריענון או פעילות הפגה (פינוי לריענון). התוכנית חלה במקורה על יישובים במרחק 0 עד 4 ק"מ מגבול רצועת עזה ועל השכונות המערביות של העיר **שדרות**. מטרתה של התוכנית היא למסד את האפשרות לריענון האוכלוסייה ממרחב הלחימה עבור האוכלוסייה הגרה בסמיכות לגבול עם רצועת עזה, גם בהיעדר החלטת ממשלה על פינוי מאורגן של האוכלוסייה. על פי התוכנית, קליטת המפונים תהיה במתקני אירוח בהובלה ובתיאום של הרשויות המקומיות ובמימון המדינה. התוכנית הופעלה במאי 2021 ובמבצע "שומר חומות" באוגוסט 2022, בניהול המועצות האזוריות בגבול רצועת עזה ועיריית **שדרות**, ועודכנה בספטמבר 2023.

פינוי היישובים הסמוכים לגבול רצועת עזה ולגבול הצפון

נוכח החדירה רחבת ההיקף אל היישובים הסמוכים לגבול רצועת עזה והירי האינטנסיבי כלפיהם, שהעמיד את התושבים בסכנה ברורה ומיידית, ביצע צה"ל החל בשבעה באוקטובר, במשך שלושה ימים, פינוי חירום של **היישובים המצויים בטווח 0 - 4 ק"מ מגבול רצועת עזה** בהתאם לתוכנית הצה"לית "מרחק בטוח". התושבים נקלטו במלונות. הפינוי אושר בדיעבד בהחלטת הממשלה 950, שבה נקבעו עקרונות תוכנית הפעולה הלאומית לפינוי ולקליטה ואופן תקצובה. חלק מהתושבים התפנו עצמאית ואחרים באמצעות מערך פינוי שהפעילו המועצות האזוריות. בשונה מסדר העדיפויות במערך מתקני הקליטה בתוכנית "מלון אורחים", בהחלטה 950 ובהחלטות שבאו בעקבותיה, נקבע כי מערך הקליטה יתבסס על מלונות ובתי הארחה ולא על מתקני הקליטה המקומיים - בתי ספר ומוסדות ציבור. השיקולים לכך היו זמינות בתי המלון ובתי הארחה, הצפי כי משך הפינוי יהיה ארוך, הרצון לאפשר תנאי מחיה הולמים למפונים שנפגעו באופן קשה פיזית ונפשית, וכדי לאפשר את המשך הלימודים בבתי הספר ברחבי הארץ בהמשך. כחלק מפינוי זה של התושבים פעלו הרשויות המקומיות לאיתור מלונות, אכסניות ובתי הארחה. הפינוי בוצע למלונות ברחבי הארץ שהיו זמינים באופן מידי, וברוב המקרים לא ליעדי הקליטה שנקבעו לפי תוכנית "מרחק בטוח" הלאומית.

לגבי תושבי העיר **שדרות ותושבי היישובים במרחק 4 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה** הופעלה תוכנית "משב רוח" של משרד הביטחון על פי החלטת המשרד מ-10.10.23. הפינוי היזום בוצע על ידי עיריית **שדרות**. תושבים מיישובי קו העימות הדרומי בטווח של 4 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה התפנו באופן עצמאי או באמצעות המועצות האזוריות, והחל ב-13.10.23 הפעיל משרד הביטחון את תוכנית "משב רוח" גם לגביהם. תושבי הרשויות המקומיות שבגבול הצפון החלו בחלקם להתפנות באופן עצמאי כבר ב-8.10.23 וב-9.10.23. החל ב-16.10.23 הנחה שר הביטחון כי מדינת ישראל תפנה את תושבי גבול הצפון לשם הצלת חיים ולביטחונם: ב-16.10.23 תושבי 28 יישובים במרחק 0 - 2 ק"מ מגבול הצפון; ב-20.10.23 תושבי העיר **קריית שמונה**; ב-22.10.23 תושבי **היישובים שבמרחק 2 - 3 ק"מ מגבול הצפון**. הפינוי אושר בהחלטת הממשלה 975.

במסגרת החלטת הממשלה 988 נקבע כי ניהול ההתקשרות עם מתקני הקליטה, שכאמור הייתה באחריות משרד הפנים בהתאם להחלטות הממשלה 950 ו-975, יועבר לאחריות משרד התיירות. בהמשך לכך, ב-24.10.23 נעשתה "העברת מקל", והאחריות לניהול ההתקשרויות עם מתקני הקליטה הועברה ממשרד הפנים למשרד התיירות. משרד התיירות עסק בהתקשרויות מול מלונות ומתקני אירוח אחרים ובשיבוץ מפונים לבתי המלון.

בהחלטת הממשלה 978 הוגדרו שתי אוכלוסיות מקרב תושבי העיר **אשקלון** שהן החשופות ביותר לפגיעה בשל ירי טילים בלתי פוסק מתחילת המלחמה, ולפיכך הוחלט לזכות אותן בסיוע לטובת "חיזוק חוסנן" באמצעות ריענון במתקני אירוח תיירותיים. האוכלוסייה הראשונה הייתה של מחוסרי מגון, קרי אזרחים המתגוררים במבנים ללא מרחב מוגן דירתי או קומתי - בהיקף של עד 24,000 תושבים; האוכלוסייה השנייה - קשישים ומחוסרי עורף משפחתי יציב - בהיקף של עד 3,000 תושבים. בהחלטה נכתב כי בשיבוץ במתקני האירוח תינתן עדיפות למפונים מגזרת הצפון מכוח החלטה 975 על פני תושבים הזכאים לסיוע מכוח החלטה זו. לתושבים מאשקלון שיבחרו להיקלט עצמאית בכל מסגרת אחרת יינתן מענק אכלוס. כמו כן, בעיר **אופקים** פונו תושבים לצורך ריענון שלא לפי החלטת ממשלה ובמימון עיריית אופקים, משרד הפנים ותרומות.

פערים בין הגופים האחראיים לפינוי וקליטת אוכלוסייה באשר לאחריותם

היערכות לפינוי אוכלוסייה - על פי רח"ל הגדרת המרחב, היישובים והיקף התושבים לפינוי בגזרות השונות ומשך הזמן לקליטה היא באחריות ובסמכות בלעדית של צה"ל, וכנגזרת מכך נבנות תוכניות הפינוי והקליטה של צה"ל ושל המדינה. הפינוי הנדרש ויעדי הפינוי נקבעים על ידי צה"ל. על פי צה"ל תוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית היא נגזרת של תוכנית "מרחק בטוח" הלאומית שנכתבה על ידי רח"ל. עולה כי לפי עמדת רח"ל, התוכנית הלאומית נגזרת מהתוכנית הצה"לית; ואילו לפי עמדת צה"ל, התוכנית הצה"לית נגזרת מהתוכנית הלאומית.

קליטת אוכלוסייה במהלך מלחמת חרבות ברזל - בין משרד הפנים לבין רח"ל התעוררה מחלוקת בשאלה אם ההחלטה על קליטת מפונים שלא על פי המתווה בתוכנית "מלון אורחים", משמעה שהתוכנית ככל שהיא נוגעת לאחריות משרד הפנים לקליטת מפונים אינה חלה. חרף היותו של משרד הפנים הגורם האמון על מערך הקליטה בחירום, הוא לא הפעיל את מערך פס"ח, אלא רק סייע בניהול מערך ההתקשרויות עם בתי המלון. זאת נוכח עמדתו כי משהוחלט על מתווה שונה לקליטת מפונים מזה שנקבע בתוכנית "מלון אורחים", הרי שלא קמה אחריותו לקליטה, וכי אין לו ערך מוסף או יתרון בניהול קליטת אוכלוסייה ושהייתה במתקני הקליטה נוכח החריגה מהתוכנית המקורית. רח"ל קיבלה עליה את האחריות על ההפעלה והניהול של קליטת המפונים ושהייתם במתקני הקליטה, והדבר קיבל ביטוי בהחלטות הממשלה הראשונות בעניין הפינוי - החלטות 950 ו-975. צה"ל טען כי לאורך כל המלחמה לא התקבלה כל בקשת סיוע מטעם רח"ל לעניין ניהול וקליטת אוכלוסייה מפונה, ולא התקבלה ממנה בקשה להקצאת כוח אדם צבאי למשימה זו. כשלושה שבועות מפרוץ המלחמה, בהחלטת ממשלה 1006 מ-29.10.23, החליטה הממשלה לתקן את החלטות 950 ו-975 כך שבמקום שרח"ל תהיה אחראית על "הפעלת וניהול קליטת המפונים ושהייתם" אחריותה תצומצם ל"ניהול קליטת המפונים", וכל השאר יהיה בהתאם להחלטת "מלון אורחים". בזאת, הוטלה לכאורה על משרד הפנים האחריות להפעלת הקליטה החל מאותו מועד, אך הוא הסתייג מהדבר.

גם אם תוכנית "מלון אורחים" לא הופעלה בנסיבות מצב החירום, לא ניתן לקבל את גישתו של משרד הפנים שאין לו אחריות על קליטת האוכלוסייה ושהוא איננו נדרש להפעיל את מערך פס"ח. גם אם אין לו לדעתו ערך מוסף או יתרון בניהול קליטת אוכלוסייה ושהייתה במתקני הקליטה נוכח החריגה מהתוכנית המקורית, הדבר אינו מסיר ממשרד הפנים אחריות זו, כגורם שמופקד על תחום הקליטה והשהייה של האוכלוסייה המפונה. במקום דוגמטיות מחשבתית תוך היצמדות עיקשת ובלתי מתפשרת להחלטת "מלון אורחים" ככתבה וכלשונה, היה עליו, לכל הפחות, לעשות כל מאמץ לרתום כמה שיותר ממשאבי מערך פס"ח ויכולותיו לטובת הפעלת הקליטה. בהתחשב בניסיונו המצטבר בהיערכות לשעת חירום ובתפקידו המרכזי כגורם המנחה את הרשויות המקומיות ומפקח עליהן, משרד הפנים נדרש לספק הנחיה ותמיכה בזמן אמת. בפועל, דווקא בשעת מבחן המשרד נעדר מתפקוד, והרשויות המקומיות נותרו ללא גורם מנחה ומכוון, אף שבשגרה הוא משמש להן כתובת מרכזית לפתרון בעיות רבות ומגוונות.

רח"ל זיהתה את חוסר המוכנות ואת ההימנעות של משרד הפנים ממילוי אחריותו וקיבלה עליה את ניהול האירוע. רח"ל אף פעלה לקידום עיגון אחריות זו בהחלטות ממשלה. עם זאת, כאשר ניסתה להחזיר למשרד הפנים את האחריות לניהול קליטת המפונים, היה עליה להבין כי המשרד אינו נכון לכך באותה עת ולפעול למציאת פתרון אחר.

פינוי וקליטה של אוכלוסייה הם תהליכים מורכבים המחייבים היערכות מוקדמת ותיאום בין הגופים בעלי התפקידים בהיערכות לחירום ובחירום. הביקורת העלתה פערים בין הגופים באשר לאחריותם, שפוגעים ביכולת של המדינה להיערך באופן מיטבי לפינוי ולקליטת אוכלוסייה במצבי חירום ולביצוע הפינוי והקליטה בחירום. כך, לפי רח"ל תוכנית המענה הלאומית לפינוי ולקליטה נגזרת מהתוכנית הצה"לית, ואילו לפי צה"ל, התוכנית הצה"לית נגזרת מהתוכנית הלאומית; לפי רח"ל, בעקבות ועדת מזרחי היא כבר אינה הגורם שמתפקידו להוביל את הפעילויות בהיערכות ומוכנות הרשויות המקומיות לחירום, אלא פקע"ר, ואילו על פי פקע"ר, לא חל כל שינוי במצב הנורמטיבי בעקבות המלצות הוועדה, למעט מתן אישור לפקע"ר על ידי שר הביטחון מכוח סמכותו לפי חוק הג"א לסייע לרשויות המקומיות בתחום המל"ח ו"לשם הצלת נפש ורכוש בלבד". לפי רח"ל אחריות לקליטת מפונים בבתי מלון חלה על משרד הפנים, ואילו לפי משרד הפנים אחריותו חלה רק לגבי קליטה במתקני קליטה מקומיים. בה בעת, מערך החירום נעדר מנגנון להכרעה באופן מידי כמתחייב בשעת חירום במחלוקת הגופים השונים הפועלים בחירום.

מכלל האמור עולה תמונה מצערת של פערים בין גופי החירום באשר לאחריותם לטיפול בעורף בשעת חירום. בהיעדר גורם מתכלל בעל סמכויות מתאימות וללא היערכות מוקדמת בשיתוף גופי החירום המשיקים, גם פקע"ר כגוף חירום, שלו כוח האדם הגדול ביותר לאחר שגייס מילואים בהיקף של אלפי אנשי מילואים עם פרוץ המלחמה, לא מימש באופן מיטבי את המשימה - לנהל ולתאם את המענה המשולב עבור המפונים במתקני הקליטה ולסייע לרח"ל, למשרדי הממשלה ולרשויות המקומיות לתת שירות מיטבי למפונים שנקלטו בבתי המלון בשעתם הקשה ביותר.

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר חשפה, באופן חד וברור, את מחדל ההיערכות ואת המחיר הכבד של היעדר הסדרה של ההיערכות לחירום וקביעת גורם מתכלל של הטיפול בעורף בשעת חירום, שיבטיחו כי בעת משבר לאומי כלל הגופים הייעודים יממשו את אחריותם באופן מלא, לצד שמירה על שיתוף פעולה הדוק, תוך מתן פרשנות מרחיבה לתחומי אחריותו של כל גורם, תיאום רציף ומחייב ומניעת כל ניסיון להעברת אחריות לגורם אחר, ויצירת ודאות בקרב הציבור לגבי אחריותו של כל גורם כלפיו בפועל.

עיקרי המלצות הביקורת

על רח"ל ומשרד הפנים לתת את הדעת לתרחישים שונים שבהם עולה צורך לפנות את האוכלוסייה למשך זמן ארוך משלושה שבועות, כפי שמצוין בתוכנית "מרחק בטוח" הלאומית וכפי שקרה בפועל במלחמת חרבות ברזל, ולתת את המענה המתאים לתרחיש כגון זה, בפרט כאשר הסדרת דיור חלופי לאוכלוסייה מפונה עשויה לקחת זמן ולהתארך ככל שהיקף האוכלוסייה המפונה גדול יותר.

משרד מבקר המדינה שב וממליץ כי ראש ממשלת ישראל, בשיתוף שר הביטחון, יקדמו באופן מיידי את ההסדרה של תחומי האחריות של גופים אלה ובאופן שיאפשר היערכות לפינוי אוכלוסייה והכנת תוכניות לאומיות לפינוי, וכן ניהול מערך הקליטה ברשויות המקומיות כפעולה צופה פני עתיד.

החלטות הממשלה והפעולות העיקריות הנוגעות לפינוי תושבים בציר הזמן של האירועים



7.10.23

תחילת ההתקפה הרצחנית ופתיחתה של מלחמת חרבות ברזל

פינוי תחת אש מיישובי העוטף



8.10.23

אישור מצב המלחמה - הקבינט המדיני-ביטחוני
החלטת הממשלה 941 - מצב מיוחד בעורף
פינוי חירום של יישובים הנמצאים בטווח 0 - 4
ק"מ מגבול רצועת עזה בהחלטת גורמי הביטחון
תחילת פינוי עצמי של יישובים בגבול הצפון



10.10.23

פינוי של 4,000 תושבים משרדות
בהחלטת משרד הביטחון



12.10.23

החלטת הממשלה 950 -
אישור בדיעבד של פינוי יישובים הנמצאים בטווח
0 - 4 ק"מ מגבול רצועת עזה



13.10.23

החלטת משרד הביטחון על פינוי של יישובים
הנמצאים בטווח 4 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה



16.10.23

הפעלה מבצעית - פינוי חירום של יישובים
הנמצאים בטווח 0 - 2 ק"מ מגבול לבנון בהחלטת
שר הביטחון



18.10.23

הרחבת הפינוי לכלל התושבים בשרדות
החלטת הממשלה 975 - אישור בדיעבד של
פינוי היישובים הנמצאים בטווח 0 - 2 ק"מ
מגבול הצפון בהחלטת גורמי הביטחון והחלטה
על הסמכת מערכת הביטחון לפינוי היישובים
הנמצאים בטווח 2 - 5 ק"מ מגבול הצפון



19.10.23

הוראת הפעלה מבצעית לפינוי יישובים הנמצאים
בטווח 2 - 3 ק"מ מגבול לבנון בהחלטת שר הביטחון
החלטת הממשלה 978 - פינוי חלק מתושבי
אשקלון השייכים לאוכלוסיות ייעודיות (חסרי מיגון
וקשישים)



20.10.23

הודעת משרד הביטחון על פינוי תושבי קריית שמונה



22.10.23

הוראת הפעלה מבצעית בהחלטת שר הביטחון לפינוי תושבי היישובים הנמצאים במרחק 2 - 3 ק"מ מגבול הצפון



23.10.23

החלטת הממשלה 988 - אישור בדיעבד של פינוי יישובים הנמצאים בטווח 4 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה והעיר שדרות



24.10.23

הוראת הפעלה מבצעית לפינוי תושבי אשקלון לריענון



24.10.23

העברת האחריות לכלל ההתקשרות עם מתקני הקליטה למשרד התיירות



29.10.23

החלטת הממשלה 1006 - הארכת הפינוי לכלל המפונים עד ל-22.11.23



21.11.23

החלטת הממשלה 1074 - הארכת הפינוי ליישובי עוטף עזה וגבול הצפון עד ל-31.12.23



29.11.23

גמר הזכאות לפינוי של תושבי אשקלון

**29.12.23**

החלטת הממשלה 1193 - הארכת הפינוי ליישובי
עוטף עזה וגבול הצפון עד ל-29.2.24

29.2.24

החלטת הממשלה 1478 - הארכת הפינוי ליישובי
עוטף עזה וגבול הצפון עד ל-7.7.24

**3.3.24**

פתיחת מסגרות החינוך בשדרות וסגירת מסגרות
החינוך במלונות לתושבי שדרות

17.3.24

המועד האחרון לקבלת מענק חד-פעמי מרבי
לתושבים השבים ליישובים

**15.8.24**

תום הפינוי של תושבי עוטף עזה (למעט יישובים
שיש מניעה ביטחונית לשוב אליהם) ושדרות

12.1.25

החלטת הממשלה 2677 - הארכת הפינוי לתושבי
הצפון עד ל-1.6.25

**7.3.25**

המועד האחרון לקבלת מענק חד-פעמי מרבי
לתושבי הצפון השבים ליישובים

1.6.25

תום הפינוי של תושבי הצפון

סיכום

בבוקר שבעה באוקטובר חוותה מדינת ישראל התקפה רצחנית בהיקף חסר תקדים, שהובילה לפתיחת מלחמת חרבות ברזל. עם פתיחת המערכה הוכרז מצב מיוחד בעורף, שהוארך בהחלטות ממשלה שונות. הממשלה וגורמי הביטחון קיבלו שורה של החלטות על פינוי עשרות יישובים מדרום ומצפון ובכללם הערים שדרות וקריית שמונה. המפונים שוכנו במקומות אירוח במימון המדינה, וחלקם קיבלו מענקי אכילוס ושוכנו בקהילה. במקביל היו מתפנים עצמאית רבים שלא נכללו בהחלטות הממשלה ולא קיבלו מימון.

תרומתם של מתנדבים ועמותות הייתה קריטית למתן המענה הראשוני המהיר לאוכלוסיית המפונים, ואלו פעלו לעיתים במקום גורמים רשמיים.

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר חשפה, באופן חד וברור, את מחדל ההיערכות ואת המחיר הכבד של היעדר הסדרה של ההיערכות לחירום וקביעת גורם מתכלל של הטיפול בעורף בשעת חירום, שיבטיחו כי בעת משבר לאומי כלל הגופים הייעודיים יממשו את אחריותם באופן מלא, לצד שמירה על שיתוף פעולה הדוק, תוך מתן פרשנות מרחיבה לתחומי אחריותו של כל גורם. בפועל התגלעה מחלוקת בין משרד הפנים לר"ל בשאלת האחריות על המפונים וקליטתם, ומחלוקת זו גרמה לוואקום ניהולי ולחוסר תיאום משווע. הרשויות המקומיות - המפונות והקולטות כאחד - ובעיקר התושבים המפונים, מצאו עצמם ללא כתובת מרכזית ברורה.

בעת משבר לאומי מצופה כי כלל הגופים הייעודיים לחירום יפעלו למימוש מלא של אחריותם, תוך מתן פרשנות מרחיבה לתחומי אחריותו של כל גורם, לצד שיתוף פעולה הדוק ותיאום רציף ומחייב ויימנעו מניסיון להעברת אחריות לגורם אחר. לפיכך, על ראש ממשלת ישראל להסדיר באופן מידי את תחומי האחריות של גופים אלה, לרבות בכל הנוגע להיערכות לפינוי אוכלוסייה ולהכנת תוכניות לאומיות לפינוי, וכן לניהול מערך הקליטה ברשויות המקומיות כפעולה צופה פני עתיד. מבקר המדינה קובע כי היעדר גוף מתכלל הוביל לכאוס ולפגיעה במענה שניתן למפונים. המבקר ממליץ להסדיר באופן מידי את תחומי האחריות ולגבש תוכניות לאומיות מעודכנות לפינוי ולקליטה.

פרק ב'

ההיסרכות אפינוי אוכלוסייה קרטויו מקומוי קורום הארץ

גופן הכותרת מעוצב בכתב ידו של סמ"ר **עלמנאו עמנואל פלקה ז"ל**, אשר נפל בדצמבר 2023. עלמנאו עלה מאתיופיה לישראל, גדל בקריית גת, התנדב בכבאות והצלה לישראל והיה חייל מצטיין. לאחר מותו נתרמו איבריו, וחייהם של ארבעה אנשים ניצלו.

דוח מיוחד - פינוי אוכלוסייה וקליטתה

ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בדרום הארץ

תקציר

רקע

להיערכות ולהתארגנות מקדימה של הרשויות המקומיות לשעת חירום יש חשיבות רבה. פעולות אלו כוללות בין היתר פינוי של האוכלוסייה וקליטתה כיאות. תוכניות עדכניות ותרגול נכון עשויים למנוע מצבי אי-סדר בשעת דחק ולהציל חיי אדם. היערכות מתאימה תסייע לרשות המקומית להתמודד עם מצבי חירום במלחמה, כמו גם עם מצבי חירום אזרחיים. ההיערכות של הרשויות המקומיות לשעת חירום כוללת הכנת תיקי חירום ותוכניות לשעת חירום, הכשרת כוח אדם ייעודי, הכנת מאגרי מידע, בדיקת מוכנות הרשויות המקומיות לשעת חירום ותרגולן לפי תרחישים שונים.

האופן שבו רשויות מקומיות צריכות להיערך ולתפקד בשעת חירום מוסדר עבור עיריות ומועצות מקומיות ב"תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום", שעודכן לאחרונה בשנת 2021 (תיק האב), ועבור מועצות אזרחיות - בתיק אב להפעלת הרשות המקומית בחירום (מועצה אזרחית), שעודכן לאחרונה בפברואר 2024¹. בתיק האב מרוכזות כלל המשימות והאחריות של הרשות, וזאת לפי - בין היתר - חוקים, תקנות והחלטות ממשלה. התיק מגדיר את המשימות העיקריות של הרשות בתחום ההיערכות לשעת חירום ואת אופן הטיפול באירוע חירום, ובכלל זה ההיערכות לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה. למדינת ישראל יש תרחישי ייחוס למצבי חירום בעלי מאפיינים שונים מבחינת המיקום הגיאוגרפי, סוג האיום, היקף הנזק, מאפייני הנפגעים ועוד. צה"ל מכין תרחיש ייחוס מלחמתי לעורף, שהוא קביעה פיקודית להכוונת מענה צה"לי בבניין כוח בהיבטי הגנת העורף האזרחי והצבאי. ייעודה של רשות החירום הלאומית (רח"ל) הוא לשמש רשות ממלכתית לחירום, ליד שר הביטחון, למימוש אחריותו הכוללת לכלל מצבי החירום במרחב האזרחי. זאת באמצעות תכנון, תיאום, הכוונה ובקרה של כלל המשרדים, הגופים הייעודיים והמערכות הלאומיות העוסקים בהכנת המרחב האזרחי. כמו כן, להביא למיצוי מרבי של המשאבים הלאומיים להבטחת החוסן והרציפות התפקודית במצבי משבר וחירום שונים, ובכללם מצב חירום בעורף כתוצאה ממלחמה. אחת ממשימותיה היא להכין ולהציג לאישורה של הממשלה את איום הייחוס ותרחיש הייחוס המשקי (הלאומי), הכולל את ניתוח האיומים וסך כל השפעותיהם על המרחב האזרחי. הלכה למעשה, תרחיש הייחוס משמש בסיס לבניין הכוח של הגופים השונים בשורה של היבטים: כוח אדם, תשתיות נדרשות לשעת חירום, הצטיידות, אימונים, תורה ונהלים. בהתאם לכך,

¹ בהכנת מסמך תיק האב היו שותפים בין היתר משרד הפנים, רשות החירום הלאומית (רח"ל), פקע"ר, מרכז השלטון המקומי, מרכז השלטון האזורי, משטרת ישראל, הרשות לכבאות והצלה ומשרדי ממשלה נוספים.

כאשר נערכים לתוכניות חירום, לרבות פינוי אוכלוסייה, יש צורך להביא בחשבון את המאפיינים של כל תרחיש ייחוס.

נוכח מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ופרוץ המלחמה ומול איומים של התקפות נוספות, הן בגבול רצועת עזה (גזרת הדרום) והן בגבול עם לבנון, קיבלה הממשלה שורת החלטות בעניין פינוי אוכלוסייה מיישובים בשתי הגזרות. בגזרת הדרום פונו תושבי יישובי קו העימות הדרומי מהעיר **שדרות** ומיישובים בתחום המועצות האזוריות בעוטף עזה (**אשכול**, **חוף אשקלון**, **שדות נגב**, **שער הנגב**) המרוחקים 0 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה. כמו כן, הפינוי כלל אוכלוסיות ייעודיות בעיר **אשקלון** לתקופה קצובה לצורך ריענון. העיר **אופקים** לא נכללה בתוכניות המדינה ובהחלטות הממשלה לפינוי תושבים בעקבות מלחמת חרבות ברזל, והעירייה פינתה תושבים מהעיר לצורך ריענון במימון העירייה, משרד הפנים ותרומות.

נחוני מפתח

19%
(33,500)

מתושבי **אשקלון** היו מחוסרי מיגון; ל-52% מתושבי העיר היה ממ"ד; 22.5% התגוררו בבתים עם מקלט משותף; ל-6.5% היה מקלט ציבורי

21 יישובים

השייכים למועצה האזורית **אשכול** ומרוחקים יותר מ-4 ק"מ מהגבול - לא הוכנה עבורם תוכנית לפינוי. ליתר 11 יישובי המועצה סמוכי הגדר, כן הוכנה תוכנית לפינוי

5

תרחישי הייחוס לחמש הרשויות המקומיות בדרום הארץ שנבדקו לא כללו פירוט של איומים, נזקי גוף ורכוש בהיקפים עצימים כגון אלו שהתרחשו בפועל במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. תוכנית "מרחק בטוח" לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה לא כללה את כל היישובים שפונו (פרט לחלק מיישובי המועצות האזוריות **אשכול וחוף אשקלון**)

80%

מהרשויות המקומיות שנבדקו (4 מתוך 5 רשויות) לא תרגלו פינוי תושבים אל מחוץ לתחומי הרשות

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2023 עד יולי 2024 בדק משרד מבקר המדינה את הפינוי והקליטה של המפונים. הביקורת בדרום הארץ נעשתה בחמש רשויות מקומיות שהיה בהן פינוי אוכלוסייה על פי החלטות ממשלה או פינוי מאורגן אחר במימון רשויות מקומיות ותרומות, לרבות פינוי קצר טווח לצורך ריענון: עיריות **אופקים**, **אשקלון** ו**שדרות** והמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון** (הרשויות שנבדקו). פרק זה עוסק בהיערכות הרשויות המקומיות לפינוי ולקליטה של תושבים. בדיקות השלמה נערכו ברשות החירום הלאומית (רח"ל) שבמשרד הביטחון, בפיקוד העורף (פקע"ר) ובמשרד הפנים.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



היערכות לפינוי אוכלוסייה - במכתב ששלח מבקר המדינה לראש הממשלה ב-13.11.23, המפרט כשלים ופערים מרכזיים בטיפול בעורף האזרחי ומציג תמונת מצב למועד זה, כתב המבקר כי ההיערכות הממשלתית לשעת חירום אמורה הייתה להיות כוללת, מפורטת, מתורגלת ומוכנה להפעלה. עלה מהסיורים שערך המבקר במהלך החודש הראשון שלאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, בדגש על יישובי קווי העימות בדרום הארץ ובצפונה ומתוך בירור פרטני של תלונות הציבור שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור, כי המכנה המשותף הנוגע לרובם המוחלט של הליקויים והפערים השונים, הוא היעדר היערכות לשעת חירום ויישום לקוי של פעולות. בפועל, התוכניות הלאומיות לפינוי אוכלוסייה התגלו בזמן אמת כלא-רלוונטיות, והיישובים שנדרש לפנותם ואופן קליטת התושבים שפונו מבתיהם לא היו בהתאם לתוכניות שגובשו ותורגלו. עוד עלה בסיורי המבקר כי ההיערכות הלקויה לפינוי האוכלוסייה יצרה מצב שבו מאות אלפי אזרחים הפכו לאוכלוסייה נזקקת, ומפונים רבים נזקקו לקבלת תרומות לצורכי הקיום היום-יומי. כמו כן, בהיעדר תוכניות ממשלתיות למתן שירותים למפונים, נפגע המענה שניתן להם בין היתר בתחומים חשובים כגון חינוך ורווחה. בביקורת עלה כי גופי השלטון המרכזי האחראים להיערכות לשעת חירום, ובהם משרד הפנים, צה"ל ורח"ל, לא הנחו את הרשויות המקומיות בדרום הארץ הסמוכות לגבול רצועת עזה להיערך לחלופות שונות של פינוי תושבים בתרחיש מלחמתי, ובכלל זה פינוי תושבים בהיקפים ניכרים ומשמעותיים, כפי שקרה בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר.



תוכניות לאומיות לפינוי אוכלוסייה - החלטת הממשלה "מלון אורחים" משנת 2012 משמשת כתוכנית הפעולה הלאומית לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה. תוכנית "מלון אורחים" עוסקת בחלוקת האחריות לביצוע פינוי המוני מאורגן של אוכלוסייה וקליטה, פינוי המתחייב בשל סיכון המאיים עליה או משום שנותרה ללא קורת גג. תוכנית "מרחק בטוח" הלאומית² היא תוכנית המשלימה את תוכנית "מלון אורחים" ומתבססת עליה. מטרת התוכנית היא פינוי וקליטה של תושבים מיישובים סמוכי גדר באירועי חירום בתרחיש מלחמתי, ומתן מענה למפונים עד לחזרתם למגורי הקבע לתקופה של 21 ימים לכל היותר. התוכנית שימשה בפועל כבסיס להיערכות הרשויות המקומיות לפינוי בשעת חירום. התוכנית חלה על יישובים בגזרת הדרום (יישובים בטווח 0 - 4 ק"מ מהגבול, ללא העיר **שדרות** - "מרחק בטוח" דרום) ובגזרת הצפון (יישובים בטווח 0 - 5 ק"מ מהגבול, ללא העיר **קריית שמונה** - "מרחק בטוח" צפון). על פי תוכנית "מרחק בטוח"³, יועדו לפינוי 24 יישובים בגזרה הדרומית הנמצאים בטווח של 0 - 4 ק"מ מגבול רצועת עזה, ובהם מספר מוערך של 13,600 תושבים⁴. במועצה האזורית **אשכול** 11 יישובים סמוכי גדר, ובמועצה האזורית **חוף אשקלון** 4 יישובים. יתר היישובים הם בתחומי המועצות האזוריות **שער הנגב ושדות נגב**⁵. העיר **שדרות**, שמספר תושביה הוערך בתוכנית "מרחק בטוח" ב-27,000 תושבים, ואשר נמצאת בטווח של 1.3 ק"מ מגבול רצועת עזה, לא נכללה בתוכנית "מרחק בטוח"⁶. תוכנית "משב רוח" היא תוכנית של משרד הביטחון לפינוי קצר טווח לתקופה מוגבלת לצורך ריענון או פעילות הפגה (פינוי לריענון), במתקני אירוח, שמימושה יהיה בידי הרשויות המקומיות ובמימון המדינה. התוכנית חלה במקורה על יישובים במרחק של 0 - 4 ק"מ מגבול רצועת עזה ועל השכונות המערביות של העיר **שדרות**. במלחמת חרבות ברזל הופעלה לגבי תושבי העיר **שדרות** כולה ותושבי היישובים במרחק 4 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה לתקופת זמן ממושכת. הערים **אופקים ואשקלון** לא נכללו בתוכניות הלאומיות לפינוי אוכלוסייה.

תוכניות לפינוי אוכלוסייה של הרשויות שנבדקו - תכנון מבעוד מועד והגדרה מראש של יעדי הקליטה חוסכים זמן יקר בשעת חירום ומאפשרים פינוי אוכלוסייה ביעילות ובמהירות. עיריות **אופקים ואשקלון**, שלא נכללו בתוכניות הלאומיות לפינוי "מרחק בטוח" ו"משב רוח", לא נערכו לפינוי תושבים אל מחוץ לעיר ולא הייתה להן תוכנית או נוהל לפינוי אוכלוסייה אל מחוץ לתחומן. לעיריית **שדרות** ולמועצות האזוריות **אשכול וחוף אשקלון**, שנכללו בתוכניות "מרחק בטוח" ו"משב רוח", היו תוכניות ונהלים לפינוי אוכלוסייה בשעת חירום. בביקורת עלה כי היעדר תכנון והגדרה מראש של יעדי הקליטה גרם לכך שתושבים שפוננו במהלך המלחמה מהרשויות המקומיות שנבדקו היו מפוזרים על פני מספר רב

² התוכנית אושרה בידי סגן שר הביטחון דאז בנובמבר 2021, רח"ל העבירה אותה להתייחסות משרדי הממשלה אך הם לא אישרו אותה, וגם ועדת השירים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-בטחוני), שקיבלה את התוכנית, לא אישרה אותה; לכן נכון למתקפת הטרור בשבעה באוקטובר היא נשארה בגדר טיוטה לא מאושרת. ראו בקובץ דוחות זה בפרק "קליטת האוכלוסייה שפונתה במלחמת חרבות ברזל והטיפול בה על ידי גופי הממשלה".

³ במקביל הכין צה"ל את תוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית, ואף היא אושרה על ידי הרמטכ"ל ושר הביטחון בינואר 2021.

⁴ והתוכנית נועדה לתת מענה ל-75% מהתושבים שהם כ-10,400 תושבים.

⁵ שער הנגב: נחל עוז, ארז, ניר עם, מפלסים, כפר עזה, גבים ואור הנר; שדות נגב: סעד ועלומים.

⁶ עם זאת, בתוכנית "מרחק בטוח" צוין כי אם יוחלט על פינוי שכונתיה המערביות של שדרות, עד 6,000 תושבים, המענה ייכלל בתוכנית.

של ישובים שיש להם מאפיינים שונים ומגוונים, ללא תוכנית מסודרת ובפריסה גיאוגרפית רחבה, וחלק מהקהילות פוצלו בין כמה יעדים. הפיזור הקשה על הרשויות המקומיות לנהל קשר מסודר עם תושביהן ולתת את השירותים והמענים שהם נזקקו להם ופגע בקהילתיות, החשובה במצבי חירום לשמירה על חוסנם⁷. כמו כן, שיבוץ שלא לפי תוכנית מוסדרת גרם להפניית מפונים לחדרי מלון שלא תאמו את צורכיהם.

תיק חירום רשותי ותוכניות לפינוי אוכלוסייה של הרשויות שנבדקו - בתיק האב נקבע כי על הרשות המקומית להכין תיק חירום רשותי שיכלול את התוכניות והנהלים של המכלולים והגופים המעורבים בפעילות מטה החירום הרשותי. מטרת תיק החירום הרשותי היא לתכלל את כל המידע העדכני הנדרש לשעת חירום ואת התרחישים ותוכניות המענה של הרשות בשעת חירום. המידע בתיק אמור לאפשר מתן מענה מיטבי לאירועים שונים, והוא משמש בסיס ליצירת רציפות תפקודית רשותית בעת שגרה ובשעת חירום. משרד הפנים לא פעל לקביעת נהלים והנחיות המסדירים את תחומי האחריות של הרשויות המקומיות בכל הקשור לתכנון הפינוי ובנוגע להיערכות לפינוי תושביהן אל מתקנים שאינם בתחום הרשות המקומית, אם כגורם המפנה ואם כגורם שמסייע לצה"ל בפינוי. עיריית **אופקים**, **אשקלון** ו**שדרות** והמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון** הכינו תיקי חירום רשותיים, שכללו תוכניות ונהלים לפעילות של מכלול אוכלוסייה בשעת חירום. עם זאת, תיק החירום הרשותי של עיריית **אופקים** ועיריית **אשקלון** לא עסק בפינוי אל מחוץ לתחומי הרשות; תיק החירום הרשותי של עיריית **שדרות** עסק בהוצאת חלק מאוכלוסייתה לריענון אל מחוץ לתחומי הרשות למשך ימים אחדים, אך לא התייחס לאפשרות לפינוי מלא של תושבי העיר לתקופה ארוכה; תיק החירום הרשותי של המועצה האזורית **חוף אשקלון** עסק בהיערכות לפינוי תושבים מארבעה יישובים במועצה אל מחוץ לתחומי הרשות; תיק החירום של המועצה האזורית **אשכול** עסק בהיערכות לפינוי של 11 היישובים סמוכי הגדר בלבד (מתוך 32 יישובים).

תרחישי הייחוס למלחמה והמענים לתרחישים של הרשויות המקומיות שנבדקו - בתיק האב נקבע כי תרחיש הייחוס המלחמתי (המוגדר על ידי צה"ל) ותרחיש הייחוס המל"חי (המשקי-הלאומי, המוגדר על ידי רח"ל) הם הבסיס לתכנון המענה הרשותי לשעת חירום. תוכנית המענה שמכינה הרשות צריכה להתייחס לכלל האיומים שאליהם הרשות נערכת לשעת חירום. עוד נקבע בתיק האב כי במסגרת המענה לתרחישי הייחוס המלחמתי והמל"חי, על הרשות המקומית להתייחס לפינוי תושבים. תרחישי הייחוס לערים **אופקים**, **אשקלון** ו**שדרות** ולמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון** לא כללו פירוט של איומים, נזקי גוף ורכוש בהיקפים עצימים כגון אלו שהתרחשו בפועל במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, דבר שפגע בהיערכות ובמוכנות של הרשויות לפינוי בתרחיש מלחמתי: **באופקים** וב**אשקלון** המענים שנגזרו מתרחישי הייחוס לא כללו היערכות לפינוי תושבים אל מחוץ לתחומי הרשות; עיריית **שדרות** והמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון** לא נערכו לפינוי מלא של תושביהן, וזאת בהתאם למענה לפי התוכניות הלאומיות ולתרחישי הייחוס. המענה של המועצה האזורית **אשכול** כלל פינוי של 11 היישובים סמוכי הגדר בלבד, המענה של המועצה האזורית **חוף אשקלון** כלל היערכות לפינוי של 75% מתושבי ארבעת

⁷ בתוכניות הפינוי שהוכנו מבעוד מועד הוכרה השמירה על הקהילתיות כאחד העקרונות החשובים במטרה לשמור על חוסן התושבים ולאפשר להם מענה במקומות הקליטה.

היישובים המצויים במרחק של עד ארבעה ק"מ מגבול רצועת עזה. המענה של עיריית **שדרות** כלל הוצאה להתרענות של חלק מתושביה אל מחוץ לתחום הרשות.

היערכות כוח האדם לפינוי אוכלוסייה בשעת חירום - בתיק האב נקבע כי על הרשות המקומית להיערך בעת שגרה לארגון ולשיבוץ של עובדים שאינם משובצים כתגבורת וכהשלמה למנגנוני החירום, ולהיערך לאיוש מלא של תפקידים הנדרשים לפעילות הרשות בשעת חירום. עוד נקבע בתיק האב כי על הרשות לתכנן את כוח האדם, ארגונו וריתוקו להפעלת הרשות לביצוע תפקידיה בשעת חירום באופן שהתמחותם המקצועית של עובדי הרשות תהיה הבסיס המקצועי להפעלתם במצבי חירום. עיריית **אופקים** לא קבעה מראש את הגורמים האחראים לפינוי במצב חירום, ולא נקבעו אנשי קשר עם הגורמים מטעם השלטון המרכזי שיפעלו מולה בהליך הפינוי; בתוכניתיהן למצב חירום של עיריית **אשקלון** ו**שדרות** לא צוינו אנשי הקשר עם הגורמים מטעם השלטון המרכזי שיפעלו מולם בעת תהליך הפינוי וליווי המפונים ולשמירת הקשר עימם; עיריית **אופקים** והמועצה האזורית **אשכול** לא קיימו הכשרות לכוח אדם ייעודי לטיפול בהליך הפינוי וליווי המפונים. עם זאת, במועצה האזורית **אשכול** עסק כוח האדם בפינוי בסבבי לחימה קודמים, וכך היה מתורגל מכורח הנסיבות. כוח האדם הייעודי לפינוי במועצה האזורית **חוף אשקלון** כלל בעלי תפקידים מטעמה האחראים לפינוי, תוך הסתייעות רבה בצוותי חירום וחוסן יישוביים (צח"י)⁸.

מאגרי מידע ברשות המקומית לשעת חירום - בתיק האב נקבע כי אחד מתפקידי הרשות המקומית בהיערכות לשעת חירום הוא להכין בעת שגרה מאגרי מידע הדרושים למצבי חירום ולעדכןם באופן שוטף, וכי עליהם לכלול את כלל הנתונים המסייעים לרשות לתפקד באופן תקין בשעת חירום. הכנת תיק נתונים וניהול מאגר מידע ייעודי לשעת חירום, שכולל מידע אישי רלוונטי, תוך מיפוי הנתונים לפי צרכים שונים, חיוניים כדי לאפשר לרשות המקומית בשעת חירום להבטיח מענה הולם גם למי מתושביה שיזדקק לסיוע מיוחד בעת ביצוע הפינוי וכן מאפשרים לה לשמור על קשר עם תושביה. אי-הימצאות מאגרי מידע כוללים ועדכניים בידי רשויות מקומיות עלולה לפגוע בתפקוד המתחייב במצבי חירום, ובפרט בפינוי תושבים ובתיעודף פינויים. העיריית **אופקים**, **אשקלון** ו**שדרות** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** החזיקו קודם לשבעה באוקטובר מאגרי נתונים חלקיים לשעת חירום, המבוססים בעיקר על אוכלוסיות נזקקות המקבלות שירותי רווחה. למועצה האזורית **אשכול** היה מאגר מידע ששימש להיערכות לשעת חירום, ואולם זאת רק ב-11 היישובים סמוכי הגדר שהיו מיועדים לפינוי; המועצה האזורית **חוף אשקלון** הסתמכה על נתונים שנהלו על ידי צח"י, אך לא קיימה בקרה עליהם ולא החזיקה ברשותה העתק שלהם. בביקורת עלה כי במהלך מלחמת חרבות ברזל לא הייתה מערכת אחודה לניהול נתוני המפונים, כגון

⁸ במרחב כפרי שבו יישובים בעלי אופי קהילתי - קיבוצים, מושבים ויישובים קהילתיים - ההתמודדות עם מצבי משבר נושאת צביון קהילתי ייחודי, ולכן הגורם המתאים ביותר להגיש סיוע פיזי, חברתי ונפשי ואף לנהל את המצב המשברי הוא אנשים מתוך היישוב. אשר על כן, לפני כ-20 שנה יזמו כמה מועצות אזוריות הקמה של צוות חירום וחוסן יישובי (צח"י; וברבים - צוותי צח"י) בשטחן, אשר נועד לתת מענה קהילתי במצבי משבר וחירום לאוכלוסיית היישוב בכלל ולתושבים שנפגעו בפרט. צח"י אמור להיות הגורם היישובי הראשון המגיב למצבי משבר וחירום והמוביל את המענה הקהילתי לאוכלוסיית היישוב. להרחבה בנושא צח"י ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל - הטיפול באוכלוסייה (2025)**, "האסדרה של צוותי החירום היישוביים לפני מלחמת חרבות ברזל והפעלתם בתחילת המלחמה".

מקום שהייתם ומצבם, דבר הנדרש כדי שיעלה בידי הרשות לנהל קשר מסודר ורציף עם תושביה וכדי לאפשר לתושבים לקבל את השירותים הנדרשים להם.

היערכות ותרגול מוקדמים - במסגרת ההיערכות לשעת חירום על הרשות המקומית לקיים תרגילים, השתלמויות וקורסים בנושאי חירום ולאמן את עובדיה לתפקידיהם במצבי חירום. ההיערכות בעת שגרה לקראת מצבי חירום היא תנאי הכרחי לתפקוד טוב ויעיל של הרשות המקומית במצבים אלו. תרגול לצורך התמודדות יעילה במצבי חירום הוא אחד ההיבטים החשובים להבטחתה של מוכנות והיערכות נאותות. עיריות **אופקים, אשקלון ושדרות** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** לא תרגלו פינוי תושבים אל מחוץ לתחומי הרשות המקומית, וגם התרגול של פינוי בתחומי הרשות היה חלקי; המועצה האזורית **אשכול** תרגלה פינוי תושבים אל מחוץ לתחומי המועצה ל-11 היישובים סמוכי הגדר שהיו כלולים בתוכנית "מרחק בטוח". יוצא אפוא שהתרגול של עיריות **אופקים, אשקלון ושדרות** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** לא היה מספק ביחס לפינוי בפועל של תושביהן במלחמת חרבות ברזל.



תיק חירום רשותי ותוכניות לפינוי אוכלוסייה - עיריות **אופקים, אשקלון ושדרות** והמועצות האזוריות **אשכול וחוף אשקלון** הכינו תיקי חירום רשותיים, שכללו תוכניות ונהלים לפעילות של מכלול אוכלוסייה בשעת חירום. תיק החירום של עיריית **שדרות** כלל בין היתר נוהל לפינוי יזום של אוכלוסייה משדרות ותוכנית להוצאת תושבים להפוגות. למועצה האזורית **אשכול** הייתה תוכנית פינוי ל-11 יישובים סמוכי גדר.

עיקרי המלצות הביקורת

על צה"ל לבחון את הצורך לעדכן את תרחישי הייחוס המלחמתיים של הרשויות המקומיות בדרום הארץ, הסמוכות לגבול עזה בפרט ובמדינת ישראל בכלל ולהתאימם לאיומים הצפויים על סמך לקחי מלחמת חרבות ברזל. בהמשך לכך וכן על סמך תרחישי ייחוס לאירועי חירום שאינם מלחמתיים על רח"ל וצה"ל לבחון את הצורך בעדכון התוכניות למוכנות לאומית לפינוי ולקליטת אוכלוסייה. כמו כן על רח"ל להעביר את התוכניות לאישור הממשלה. על הרשויות המקומיות, לעדכן את תוכניות המענים שלהן בהתאם לתרחישי הייחוס העדכניים, ולכלול בהן נהלים מפורטים ואת תוכניות הערכות לפינוי בצורה מפורטת ולוודא שהן מנוסחות באופן שאינו מותיר שאלות או ספקות ויציגן לצה"ל.

על רח"ל, פקע"ר ומשרד הפנים בשיתוף פעולה ביניהם להפיק לקחים מהמלחמה ולפעול לגיבוש תשתית עדכנית ומלאה עבור הרשויות המקומיות לצורך היערכותן כראוי למצבי חירום שיחייבו פינוי

אוכלוסייה. על צה"ל ומשרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות להיערך לחירום בהתאם לתרחישי הייחוס המלחמתיים והתכניות הלאומיות לפינוי שיעודכנו ויאשרו, בין היתר על ידי הכנת תוכניות עבודה ונהלים מפורטים לתרחיש של פינוי אוכלוסייתן אל מחוץ לתחומן. על משרד הפנים להגדיר את הממשק שבין הרשויות המפונות לרשויות הקולטות ולהסדיר את יעדי הקליטה.

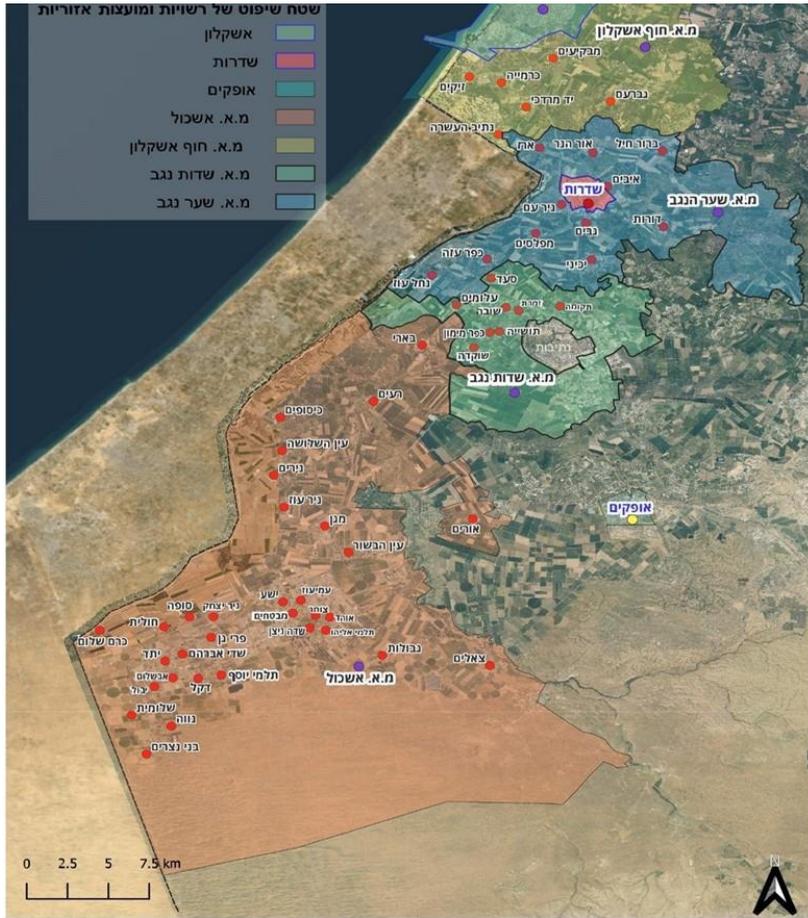
על משרד הפנים ופקע"ר לסייע לרשויות המקומיות ולוודא כי עומד לרשותן מערך כוח אדם מותאם למשימת הפינוי לצד מערך הכשרה ותרגול של כוח האדם כדי להבטיח עמידתו במשימה. בתוך כך מומלץ כי פקע"ר יגדיר מתכונת אחידה ומחייבת להכשרות לבעלי התפקידים הנדרשים לפעילות הרשות המקומית בשעת חירום בכלל ולאילו המיועדים להליך הפינוי בפרט ולשקול גיבוש מפתח של יחס תושבים לבעל תפקיד העוסק בפינוי בשעת חירום. על הרשויות המקומיות להיערך ולהכשיר את כוח האדם הייעודי שלהן למטרת פינוי וליווי המפונים.

על העיריות **אופקים ואשקלון** להתאים את תיקי החירום שלהן ואת התוכניות והנהלים שנקבעו בהם גם לפינוי אל מחוץ לתחום הרשות, כדי שאם יתרחש אירוע חירום בלתי צפוי שיחייב זאת הן לא יידרשו בזמן אמת לתכנן דרכי פעולה מנקודת ההתחלה. מומלץ כי עיריית **שדרות** תעדכן את תוכנית הפינוי שלה, באופן שתיתן מענה לפינוי של כל תושבי העיר, ותתקשר לצורך ארגון הליך הפינוי עם חברה למתן שירותי היסעים או תיירות. כן מומלץ למועצה האזורית **אשכול** להיערך לפינוי של כל יישובי המועצה לתקופת שהייה ארוכה מחוץ למועצה, כפי שקרה בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל, ולבחון אם נוהלי הפינוי שלה מותאמים לתרחיש שכזה. על המועצה האזורית **חוף אשקלון** להשלים את תוכנית הפינוי המפורטת לארבעת היישובים סמוכי הגדר, ומומלץ שתכין תוכנית פינוי לכלל יישובי המועצה. על כלל הרשויות שנבדקו לוודא כי התוכניות והנהלים יפרטו את מכלול תהליך הפינוי ובכלל זה הגדרות התפקידים והאחריות של בעלי תפקידים, הליך ביצוע הפינוי על ידי הרשות המקומית והפעולות הנדרשות בעת הפינוי ובאתרי הקליטה.

על העיריות **אופקים, אשקלון ושדרות** והמועצות האזוריות **אשכול וחוף אשקלון** להקים מאגרי נתונים למצבי חירום, שיכללו את כלל הנתונים על כלל תושביהן ויסייעו לרשויות לתפקד באופן תקין במצב חירום. כחלק מהפקת הלקחים ממלחמת חרבות ברזל, על משרד הפנים בשיתוף פקע"ר לפעול כדי לסייע לרשויות המקומיות ולהנחותן בגיבוש וניהול של מאגר נתונים ייעודי לשעת חירום לגבי תושביהן, כנדרש בתיק האב. מאגר זה יאפשר בין היתר הן לרשות מקומית מפונה והן לרשות מקומית קולטת וכן לגורמי השלטון המרכזי לקבל מידע נגיש וחינוי לצורך טיפול בתושבי הרשות המפונה.

על העיריות **אופקים, אשקלון, ושדרות** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** לקיים תרגילי פינוי תושבים בתדירות שתאפשר להן מוכנות בשעת חירום, תוך הפקת לקחים מתאימה ויישומם. על משרד הפנים ופקע"ר לפעול בקרב הרשויות כדי לוודא שהן מקיימות את תרגילי הפינוי בתחומי הרשות וכן פינוי תושבים אל מחוץ לתחומן, בהיקף הנדרש ובתדירות המתאימה, ולדאוג כי יתקיים הליך הפקת לקחים מביצוע התרגילים.

מפת היישובים בדרום הארץ שפונו במלחמת חרבות ברזל, אוקטובר 2023*



המקור: מפת רקע (אורתופוטו), שכבת גבולות ושכבת מרכזי יישובים של המרכז למיפוי ישראל, שכבת גבולות שיפוט של משרד הפנים, נתוני פינוי תושבים לפי "מיפוי יישובי קו העימות בגבול הצפון וגבול עזה, לפי מועד פינוי", מרכז המחקר והמידע של הכנסת (22.11.23), בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* המפה כוללת יישובים שפונו במימון המדינה או הרשות המקומית.

סיכום

קיימת חשיבות רבה להתארגנות מקדימה ולהיערכות של הרשויות המקומיות לשעת חירום באמצעות הכנת תיקי חירום ותוכניות לשעת חירום, הכשרת כוח אדם ייעודי בהן, הכנת מאגרי מידע לשעת חירום, בדיקת מוכנותן לשעת חירום ותרגולן לפי תרחישים שונים, הנקבעים על ידי גופי החירום.

מהממצאים עולה כי צה"ל, משרד הפנים ורח"ל לא נערכו מראש ולא הנחו את הרשויות המקומיות בדרום הארץ הסמוכות לגבול רצועת עזה להיערך לחלופות שונות לביצוע פינוי תושבים בתרחיש מלחמתי, ובכלל זה פינוי תושבים בהיקפים ניכרים ומשמעותיים כפי שקרה בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. העיר **שדרות**, הנמצאת בטווח של 1.3 ק"מ מגבול רצועת עזה, והערים **אופקים** ו**אשקלון** לא נכללו בתוכנית הלאומית "מרחק בטוח" לפינוי אוכלוסייה, ותרחישי הייחוס שנקבעו לעיריות **אופקים**, **אשקלון** ו**שדרות** ולמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון** לא כללו פירוט של איומים, נזקי גוף ורכוש בהיקפים עצימים כגון אלו שהתרחשו בפועל במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, דבר שפגע בהיערכות ובמוכנות של הרשויות לפינוי בתרחיש מלחמתי. משרד הפנים לא פעל לקביעת נהלים והנחיות המסדירים את תחומי האחריות של הרשויות המקומיות בכל הקשור לתכנון הפינוי ובנוגע להיערכות לפינוי תושביהן אל מתקנים שאינם בתחום הרשות המקומית. עוד עלה כי הרשויות המקומיות בדרום הארץ שנבדקו לא היו ערוכות לפינוי תושבים בתרחיש מלחמתי בהיקפים ניכרים ומשמעותיים כפי שקרה בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. עוד הועלו ליקויים מבחינת ההיערכות של הרשויות המקומיות שנבדקו בקביעת כוח האדם המיועד לשעת חירום ובהכשרתו; בביצוע תרגילים לפינוי אוכלוסייה; ובהכנה (החלקית בלבד) של מאגרי מידע למצב חירום הכוללים את כלל הנתונים על תושביהן.

בעת משבר לאומי מצופה כי כלל הגופים הייעודיים לחירום יממשו באופן מלא אחר אחריותם בהתאם לייעודם. כדי שהרשויות המקומיות יהיו ערוכות לאירועי חירום בעתיד, נדרש כי הגורמים האחראים לפינוי אוכלוסייה בעת מלחמה - ובהם משרד הפנים, רח"ל וצה"ל תוך שיתוף פעולה ביניהם - לקיים הליך הפקת לקחים מלא מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ולפעול לגיבוש תשתית עדכנית ומלאה עבור הרשויות המקומיות לצורך היערכותן כראוי למצב חירום שיחייב פינוי אוכלוסייה אל מחוץ לתחומי הרשות. בכלל זאת על צה"ל לבחון את הצורך בעדכון תרחישי הייחוס המלחמתיים; על רח"ל בשיתוף צה"ל לבחון את הצורך בעדכון התוכניות למוכנות לאומית לפינוי ולקליטת אוכלוסייה; ועל רח"ל להעביר את התוכניות המעודכנות לאישור הממשלה באופן שיחייב את כלל גופי הממשלה. בד בבד על משרד הפנים ופקע"ר לסייע לרשויות המקומיות ולוודא כי עומד לרשותן מערך כוח אדם מותאם למשימת הפינוי לצד מערך מקיף של הכשרה ותרגול של כוח האדם כדי להבטיח את עמידתו במשימה.

פרק ג'

ההיצרנות אפיוני אוכלוסייה
מראיון מקומי
מצפון הארץ

גופן הכותרת מעוצב בכתב ידו של סא"ל **סלמאן חבקה** ז"ל, אשר נפל בנובמבר 2023. סלמאן נולד וגדל בכפר יאנוח, התגייס לשריון ופיקד על גדוד 53. הוא היה מפקד למופת, אהב את חייליו ודאג להם.

ההיערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בצפון הארץ

תקציר

רקע

הרשויות המקומיות ממלאות תפקיד חיוני בהיערכות העורף לאירועי חירום ולטיפול בהם. על פי "תפיסת יסוד: המענה לאירועי חירום במרחב האזרחי של מדינת ישראל" של רשות החירום הלאומית (רח"ל), הרשות המקומית היא לבנת היסוד לטיפול בעורף בשעת חירום בשל הקשר הישיר והקבוע עם הציבור בתחומה, והיא אחראית להמשיך לדאוג ולספק לו את מרבית הצרכים והשירותים החיוניים בשעת חירום, לרבות למפונים מתחומה.

האופן שבו רשויות מקומיות צריכות להיערך ולתפקד בשעת חירום מוסדר עבור עיריות ומועצות מקומיות ב"תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום", שעודכן לאחרונה בשנת 2021, ועבור מועצות אזוריות - בתיק אב להפעלת הרשות המקומית בשעת חירום (מועצה אזורית), שעודכן לאחרונה בחודש פברואר 2024 (תיק האב). בתיק האב מרוכזות כלל המשימות והאחריות של הרשות המקומית, וזאת לפי חוקים, תקנות, החלטות ממשלה, נוהלי משק לשעת חירום (מל"ח), משימות ההתגוננות של פיקוד העורף (פקע"ר), החלטות צוות ההיגוי לנושא תפקידי הרשות המקומית שריכז פקע"ר וכלל את הנהלים המשותפים וההסכמות שגובשו במהלך השנים. התיק מגדיר את המשימות העיקריות של הרשות בתחום ההיערכות לשעת חירום ואת אופן הטיפול באירוע חירום, ובהן היערכות לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה. על פי תורת הפס"ח (פינוי, סעד חללים) (נוהל משנת 2023 שפרסמה רשות פס"ח הפועלת במסגרת משרד הפנים, והיא משמשת גורם מרכזי בפינוי וסעד למפונים וכן בטיפול בחללים בשעת חירום), מתן מענה בשעת חירום לקליטת אוכלוסייה מפונה נועד לאפשר קיום אורח חיים וחיי משפחה תקינים ככל האפשר, לתקופה ממושכת, עד להחזרתה לביתה או עד למציאת פתרון שיקומי חלופי.

אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

נתוני מפתח

6	14	כ-21,000	56,535
מספר היישובים שהתפנו מתוך 13 היישובים שבתחום המועצה האזורית מבואות החרמון	מספר הקיבוצים שהתפנו מתוך 29 היישובים שבתחום המועצה האזורית הגליל העליון	מספר התושבים שפוננו מהעיר קריית שמונה , בלי שהייתה תוכנית פינוי (לפי נתוני העירייה)	מספר התושבים שהתפנו מהרשויות המקומיות בצפון הארץ שנבדקו (לפי נתוני הרשויות המקומיות)
7	7	9	8
מספר הרשויות המקומיות שהכינו מענה לתרחישי הייחוס שקבע להם פיקוד העורף, מתוך 8 הרשויות המקומיות בצפון הארץ שנבדקו	מספר הרשויות המקומיות הכלולות בתוכנית "מרחק בטוח" מתוך 8 הרשויות המקומיות בצפון הארץ שנבדקו	מספר היישובים שהתפנו מתוך 22 היישובים שבתחום המועצה האזורית מעלה יוסף	מספר היישובים שהתפנו מתוך 32 היישובים שבתחום המועצה האזורית מטה אשר

פעולות הביקורת

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



תמונת המצב העולה מן הביקורת



תוכניות לפינוי אוכלוסייה - במסגרת תוכנית "מרחק בטוח"¹ נקבע תרחיש לפינוי של כ-75% מתושבי היישובים הנמצאים במרחק של 0 - 5 ק"מ מגבול הצפון, ואולם נמצא כי העיר **קריית שמונה**, שבה מתגוררים כ-24,000 תושבים, לא נכללה בתוכנית זו.

בדוח מבקר המדינה משנת 2007 בנושא פינוי אוכלוסייה בעת מלחמת לבנון השנייה² (דוח מבקר המדינה מ-2007) מבקר המדינה התריע כי תוכניות הפינוי אינן ישימות וכי ראוי שבמסגרת היערכותן של הרשויות המקומיות לפינוי אוכלוסייה בשעת חירום הן יכינו, בשיתוף עם משרד הפנים, נוהל פינוי המגדיר את תפקידו של כל גורם בתהליך הפינוי, דרך ביצוע הפינוי על ידי הרשות המקומית, לרבות תיעודף סוגי האוכלוסיות המיועדות לפינוי והכנת מערך ממוחשב לניהול מעקב אחר הסטטוס של המתפנים (מי התפנה, מי נשאר ומי חזר לאחר שהתפנה) ולשמירת קשר עימם. הועלה כי משרד הפנים לא פעל לקביעת נהלים והנחיות המסדירים את תחומי האחריות של הרשויות המקומיות בכל הקשור לתכנון הפינוי ובנוגע להיערכות לפינוי תושביהן אל מתקנים שאינם בתחום הרשות המקומית, אם כגורם המפנה ואם כגורם שמסייע לצה"ל בפינוי.



תוכניות לפינוי אוכלוסייה ברשויות שנבדקו בצפון הארץ - אף שבדוח ביקורת המעקב משנת 2020 בנושא "היערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה)" (דוח ביקורת המעקב משנת 2020)³ העיר מבקר המדינה כי נוכח פערי המיגון הקיימים **בקריית שמונה** ונוכח התרחיש של ירי רציף ומתמשך כפי שצופה צה"ל, על צה"ל - בשיתוף רח"ל ורשות פס"ח - להאיץ את התכנון והיערכות לפינוי ולקליטה של תושבי **קריית שמונה**, עלה כי תרחיש הייחוס שהכין פקע"ר לעיריית **קריית שמונה** - היישוב הגדול ביותר הסמוך לגבול הצפון, המונה כ-24,000 תושבים, לא כלל מענה לפינוי אוכלוסיית העיר אל מחוץ לתחומה. יוצא אפוא שמשרד הביטחון וצה"ל, נמנעו מלהכין תוכנית לפינוי העיר **קריית שמונה**, למרות ניסיון העבר, היעדר המיגון לתושבים והצפי לירי רציף לכיוונה - הימנעות שהביאה לכשל בפינוי העיר.

1 ראו בקובץ דוחות זה בפרק "מהלך האירועים, הנורמות והגופים המבוקרים" הגדרות לתוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית ולתוכנית "מרחק בטוח" הלאומית. התייחסות בפרק זה לתוכנית "מרחק בטוח" היא לכל אחת מהתוכניות בהקשרים שבהם הן חופפות.

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

3 מבקר המדינה, **דוח שנתי 170 ג** (2020), "היערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב".

המענה הרשותי לתרחישי הייחוס ברשויות המקומיות שנבדקו בצפון הארץ - כל הרשויות המקומיות שנבדקו הכינו מענה לתרחישי הייחוס שהציג להם צה"ל (פקע"ר), ובהם תרחיש למלחמה, לרבות איומים שבעטיים יכול שיידרש פינוי האוכלוסייה מחוץ לתחומן. תרחיש הייחוס למלחמה לעיריית **קריית שמונה** לא דרש כמענה פינוי אוכלוסיית העיר אל מחוץ לתחומה, ולכן העירייה לא הכינה מענה מתאים לפינוי התושבים מחוץ לתחומה. בשבע הרשויות המקומיות האחרות שנבדקו (המועצות המקומיות **מטולה** ו**שלומי** והמועצות האזוריות **הגליל העליון**, **מבואות החרמון**, **מטה אשר**, **מעלה יוסף** ו**מרום הגליל**) הרשויות המקומיות שנבדקו הכינו נהלים או תוכנית לפינוי אשר הגדירו את תפקידי הרשות המקומית בעת הפינוי ואת האוכלוסייה המיועדת לפינוי על פי תוכנית "מרחק בטוח". עם זאת, בחינת הנהלים מעלה כי רק המועצה האזורית **מרום הגליל** הגדירה את אופן הפעולה של המועצה ביעדי הקליטה ואת קשר הגומלין שלה עם הרשות הקולטת, ואילו יתר הרשויות המקומיות שנבדקו - המועצות המקומיות **מטולה** ו**שלומי** והמועצות האזוריות **הגליל העליון**, **מבואות החרמון**, **מטה אשר** ו**מעלה יוסף** לא פירטו בנהליהן את אופן פעולתן ביעדי הקליטה.

היערכות כוח האדם לפינוי אוכלוסייה בשעת חירום - המועצה המקומית **שלומי** והמועצות האזוריות **הגליל העליון**, **מבואות החרמון**, **מטה אשר**, **מעלה יוסף** ו**מרום הגליל** הגדירו בנהלים את הגורמים האחראים לטיפול בהליך הפינוי מטעם הרשות המקומית ואת האחראים מטעמן על הטיפול במפונים וקיימו הכשרות. עם זאת, ההכשרות לא היו במתכונת אחידה, ולא כללו בהכרח את כל בעלי התפקידים בהליך הפינוי. כאמור, עיריית **קריית שמונה** לא נכללה בתוכנית "מרחק בטוח", ועל כן לא קבעה את הגורמים האחראים לניהול הפינוי מטעמה, וממילא לא קיימה הכשרות לכך.

מאגרי מידע ברשויות המקומיות לשעת חירום - מאגרי הנתונים שהכינו הרשויות המקומיות המפונות שנבדקו - עיריית **קריית שמונה**, המועצות המקומיות **מטולה** ו**שלומי** והמועצות האזוריות **הגליל העליון**, **מבואות החרמון**, **מטה אשר**, **מעלה יוסף** ו**מרום הגליל** - מבוססים בעיקר על אוכלוסיות נזקקות המקבלות שירותי רווחה. ואולם מאגרים אלה לא כללו נתוני אוכלוסיות אחרות העשויות להזדקק לסיוע מיוחד כגון עולים חדשים.

תרגילים לפינוי אוכלוסייה - למרות סמיכותן של הרשויות המקומיות שנבדקו לגבול הצפון, ואף על פי שהמענים לתרחישי הייחוס (למעט זה של **קריית שמונה**) התייחסו גם לאפשרות של פינוי אוכלוסייה אל מחוץ ליישוב, התרגול של הפינוי בפועל במועצות האזוריות **הגליל העליון** ו**מבואות החרמון** היה חלקי בלבד ולא הקיף את כלל התושבים או היישובים; התרגול **במטולה**, **מטה אשר** ו**מרום הגליל** לא כלל פינוי בפועל, אלא רק תרגול של שלבי הפינוי; התרגול **בשלומי** ו**בקריית שמונה** התייחס רק לאוכלוסיות מסוימות כגון אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים ותלמידים. יש לציין שאף שהתרגילים שבוצעו לא דימו את המציאות שנוצרה בצפון בעקבות מלחמת חרבות ברזל, התרגול סייע לרשויות להתמודד עם המציאות שנכפתה.



תיק חירום רשתי - לשמונת הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית **קריית שמונה**, המועצות המקומיות **מטולה** ו**שלומי** והמועצות האזוריות **הגליל העליון**, **מבואות החרמון**, **מטה אשר**, **מעלה יוסף** ו**מרום הגליל** - היה קודם לפרוץ המלחמה תיק חירום רשתי הכולל תוכניות ונהלים לפעילות מכלול האוכלוסייה בשעת חירום.

עיקרי המלצות הביקורת

על צה"ל לבחון הצורך לעדכן את תרחישי הייחוס המלחמתיים של הרשויות המקומיות בצפון הארץ הסמוכות לגבול הצפון ולהתאימם לאיומים הצפויים על סמך לקחי מלחמת חרבות ברזל. בהמשך לכך וכן על סמך תרחישי ייחוס לאירועי חירום שאינם מלחמתיים על רח"ל וצה"ל לבחון הצורך בעדכון התוכניות למוכנות לאומית לפינוי וקליטת אוכלוסייה. כמו כן רח"ל להעביר את התוכניות לאישור הממשלה.

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

על הרשויות המקומיות לעדכן את תוכניות המענים שלהן בהתאם לתרחישי הייחוס העדכניים, ולכלול בהן נהלים מפורטים ואת תוכניות הערכות לפינוי בצורה מפורטת ולוודא שהן מנוסחות באופן שאינו מותיר שאלות או ספקות ולאשרן מול צה"ל.

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

מומלץ כי פקע"ר יגדיר מתכונת אחידה ומחייבת להכשרת כוח האדם הייעודי למצבי חירום בכלל, ולאלו המיועדים להליך הפינוי בפרט ולשקול גיבוש מפתח של יחס תושבים לבעל תפקיד העוסק בפינוי בעת חירום.

כחלק מהפקת הלקחים ממלחמת חרבות ברזל, על משרד הפנים בשיתוף פקע"ר לסייע לרשויות המקומיות ולהנחותן בגיבוש ובניהול של מאגר נתונים ייעודי לשעת חירום לגבי תושביהן. מאגר זה יאפשר, בין היתר, הן לרשות מקומית מפונה והן לרשות מקומית קולטת וכן לגורמי השלטון המרכזי

אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026

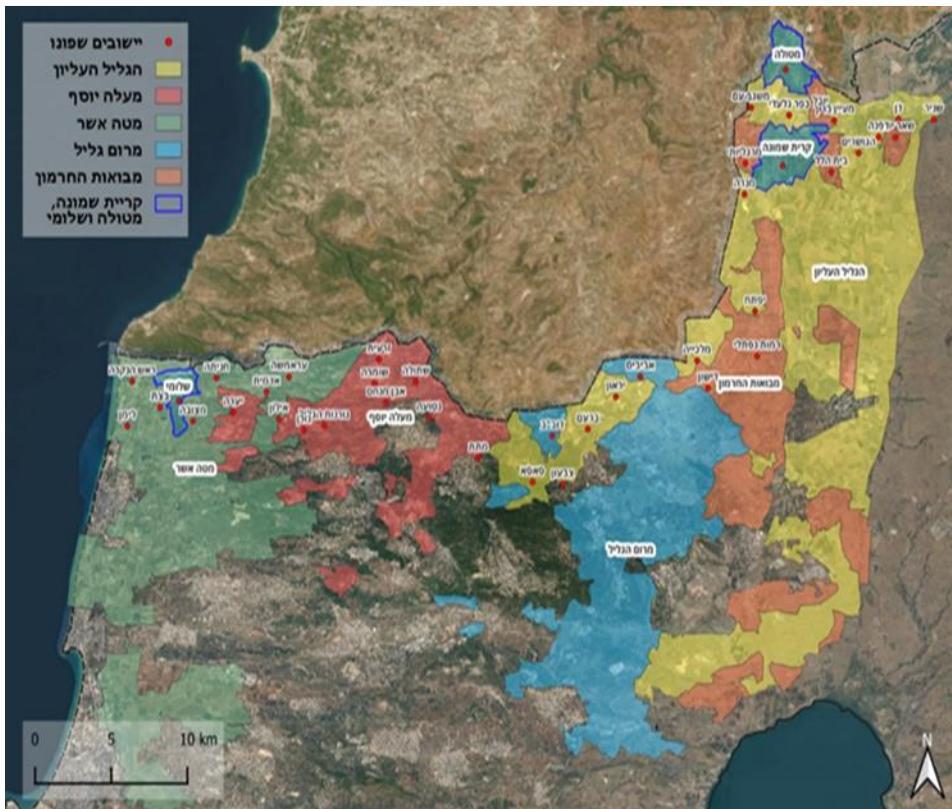
פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
היערכות לפינוי אוכלוסייה ברשויות מקומיות בצפון הארץ

לקבל מידע נגיש וחיוני לצורך טיפול בתושבי הרשות המקומית המפונה. היערכות מבעוד מועד כאמור נדרשת גם משום שלפי חוק הגנת הפרטיות יש לרשום מאגרי מידע כאמור, והליך הרישום דורש זמן.

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



הרשויות המקומיות המפונות והיישובים במועצות האזוריות בצפון הארץ שפונו



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

סיכום

קיימת חובה ראשונה במעלה להתארגנות מקדימה ולהיערכות של הרשויות המקומיות לשעת חירום על ידי בדיקת מוכנותן, הכשרת כוח אדם ייעודי בהן, ותרגולן לפי תרחישים שונים הנקבעים על ידי גופי החירום, בין היתר גם בתחום ההיערכות לפינוי ולקליטתה של האוכלוסייה.

אף שבדוח ביקורת המעקב משנת 2020 בנושא "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות"⁴ העיר מבקר המדינה כי נוכח פערי המיגון הקיימים **בקריית שמונה** ונוכח התרחיש של ירי רציף ומתמשך כפי שצופה צה"ל, על צה"ל - בשיתוף רח"ל ורשות פס"ח - להאיץ את התכנון וההיערכות לפינוי ולקליטה של תושבי **קריית שמונה**, עלה כי תרחיש הייחוס שהכין פקע"ר לעיריית **קריית שמונה** - היישוב הגדול ביותר הסמוך לגבול הצפון, המונה כ-24,000 תושבים, לא כלל מענה לפינוי אוכלוסיית העיר אל מחוץ לתחומה ועל כן העירייה לא נערכה לתרחיש של פינוי כולל. שבע מתוך שמונה הרשויות המקומיות שנבדקו בגבול הצפון (שתי המועצות המקומיות **מטולה** ו**שלומי** וחמש המועצות האזוריות **הגליל העליון**, **מבואות החרמון**, **מטה אשר**, **מעלה יוסף ומרום הגליל**) הכינו מענה לתרחישי הייחוס שקבע להם פקע"ר, שכללו תרחיש למלחמה ופינוי יישובים שלמים אל מחוץ לתחום הרשות. שבע רשויות אלו קבעו את כוח האדם המיועד לשעת חירום, הכשירו אותו, תרגלו באופן חלקי את תוכניות הפינוי והכינו מאגרי מידע על האוכלוסייה. עם זאת, ההיערכות בכל התחומים הייתה חלקית ובלתי אחידה: הרשויות המקומיות הגדירו בנהלים את הגורמים האחראים לטיפול בהליך הפינוי מטעמן ואת האחראים מטעמן על הטיפול במפונים אולם ההכשרות שבוצעו לא כללו בהכרח את כל בעלי התפקידים בהליך הפינוי; התרגול של הפינוי בפועל היה חלקי בלבד ולא הקיף את כלל התושבים או היישובים (במועצות האזוריות **הגליל העליון** ו**מבואות החרמון**); התרגיל לא כלל פינוי בפועל, אלא רק תרגול של שלבי הפינוי (המועצה המקומית **מטולה**, המועצות האזוריות **מטה אשר** ו**מרום הגליל**) או שהוא התייחס רק לאוכלוסיות מסוימות (המועצה המקומית **שלומי** ועיריית **קריית שמונה**).

על משרד הפנים, רח"ל וצה"ל, תוך שיתוף פעולה ביניהם, לקיים הליך הפקת לקחים מלא ממתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ולפעול לגיבוש תשתית עדכנית ומלאה עבור הרשויות המקומיות לצורך היערכותן כראוי למצב חירום שיחייב פינוי אוכלוסייה אל מחוץ לתחומי הישוב, בין שמקורו בפעולות איבה ובין שמקורו באסונות טבע או אחרים. בכלל זאת, על רח"ל וצה"ל לבחון הצורך בעדכון תרחישי הייחוס למקרי חירום ולפעול לעדכון תוכניות ההיערכות לחירום והמענים הנדרשים בהתאם. בד בבד על משרד הפנים ופקע"ר לסייע לרשויות המקומיות ולוודא כי עומד לרשותן מערך כוח אדם מותאם למשימת הפינוי לצד מערך הכשרה ותרגול של כוח האדם כדי להבטיח עמידתו במשימה.

על הרשויות המקומיות לעדכן את תיקי החירום, התוכניות והנהלים שלהן לשעת חירום, לפעול לגיבוש מאגרי נתונים כלליים ופרטניים ייעודיים למתן סיוע ושירותים בשעת חירום לתושביהן ולקבוע ולהכשיר את כוח האדם המיועד ולתרגל בפועל את תרחישי הפינוי לרבות פינוי מחוץ ליישובים.

⁴ מבקר המדינה, **דוח שנתי 170** (2020), "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב".

פרק ד'

ההיצרכות עקס'סת
אוכס'ס'יה ברשויות
המקומיות

גופן הכותרת מעוצב בכתב ידה של ליבי כהן-מגורי ז"ל, אשר נרצחה בשבעה באוקטובר. ליבי הייתה מלאת שמחה ונתינה. היא רכבה על סוסים וזכתה בכמה אליפויות ארציות. בצבא שירתה כקצינת חי"ר.
@libby.cohen.meguri www.remember-libby.co.il

דוח מיוחד - פינוי אוכלוסייה וקליטתה

ההיערכות לקליטת אוכלוסייה ברשויות המקומיות

תקציר

רקע

הרשויות המקומיות ממלאות תפקיד חיוני בהיערכות העורף לאירועי חירום ולטיפול בהם. על פי "תפיסת יסוד: המענה לאירועי חירום במרחב האזרחי של מדינת ישראל" של רשות החירום הלאומית (רח"ל), הרשות המקומית היא "לבנת היסוד" לטיפול בעורף בשעת חירום בשל הקשר הישיר והקבוע עם הציבור בתחומה, והיא אחראית להמשיך לספק לו את מרבית הצרכים והשירותים החיוניים בשעת חירום, לרבות למפונים שתקלוט בתחומה. הבסיס תורתי להיערכות הרשות לשעת חירום כולל בין היתר את תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לשעת חירום משנת 2021 (תיק האב) וכן תבנית להכנת תיק חירום רשותי משנת 2016. תיק האב מגדיר את העקרונות ואת המשימות הנדרשות להתארגנות הרשות לשעת חירום, אך כל רשות נדרשת לבצע את ההתאמות להיערכות בהתאם למאפיינים הייחודיים שלה. על פי תיק האב, במסגרת ההיערכות של הרשות המקומית לשעת חירום ונוכח האיומים שהוגדרו בעת שגרה, תקבל הרשות את תרחיש הייחוס המלחמתי מפקוד העורף (פקע"ר) ואת תרחיש הייחוס המשקי מרח"ל. קליטת אוכלוסייה היא חלק משמעותי מהמענה אשר לו נדרשות הרשויות המקומיות בשעת חירום, ולפיכך עליהן להיערך לכך באופן יסודי בשיתוף כל הגורמים האחראים לנושא.

פינוי אוכלוסייה יכול שיעשה בשל פעולות איבה, בשל אסון טבע או מחמת כל מצב אחר המחייב פינוי מאורגן של אוכלוסייה. לפי החלטת הממשלה "מלון אורחים" משנת 2012, על משרד הפנים לאתר מתקני קליטה מקומיים (בתי ספר ומוסדות ציבור) ומתקני קליטה ארציים (פנימיות, אכסניות ומלונות) בכל רחבי הארץ המסוגלים לקלוט כ-300,000 נפש; להנחות את הרשויות המקומיות להיערך מבחינת התשתית והשירותים הבסיסיים לקליטת אוכלוסייה בהיקף של לפחות 4% ממספר תושבי הרשות המקומית; ולפקח על היערכות הרשויות המקומיות בנושא זה. אגף הרשות העליונה לפס"ח (פינוי, סעד, חללים) (אגף פס"ח) במשרד הפנים הוא הגורם שבאמצעותו המשרד מנחה, מתאם ומפקח במסגרת מערך קליטת האוכלוסייה המפונה בשעת חירום.

נחוני מפתח

4%

ממספר תושביה - זהו שיעור המפונים שהרשות המקומית נדרשת להיערך לקליטתם על פי החלטת הממשלה "מלון אורחים" (בין אם מקרב תושביה ובין אם לאו)

כ-110%

היחס בין האוכלוסייה הצפויה להיקלט בעיר **אילת** (57,000 מפונים) לבין מספר תושבי העיר (53,151 תושבים), לפי תוכנית המענה לשעת חירום של העירייה

3 מתוך 14

מספר הרשויות המקומיות מאלו שנבדקו שלא הייתה קיימת בהן יחידת התנדבות רשותית שתוביל את מערך ההתנדבות הרשותי שיופעל בשעת חירום, טרם מלחמת חרבות ברזל

12 מתוך 14

מספר הרשויות המקומיות מאלו שנבדקו שלא הכינו תוכנית מענה לפרט לאוכלוסייה הנקלטת במתקני הקליטה שבתחומן, או שהכינו תוכנית מענה חלקית

רק 41 מתוך 317

ממתקני האירוח ברשויות שנבדקו שקלטו מפונים בתחומיהן, היו מתקנים שהוגדרו מבעוד מועד על ידי אגף פס"ח כמתקני קליטה ארציים

0 הדרכות ותרגילים

אגף פס"ח לא יזם הדרכות לחברי סגל המתקנים הארציים ולא הפיץ לומדה ייעודית כנדרש

פעולות הביקורת



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

תמונת המצב העולה מן הביקורת



מענה לתרחישי הייחוס ברשויות הקולטות שנבדקו - לעיריות **אילת, הרצלייה, חיפה, טבריה, ירושלים, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו** ולמועצות האזוריות **חוף הכרמל, מטה יהודה ותמר** הייתה לפני פרוץ המלחמה תוכנית מענה לתרחיש ייחוס רשותי כנדרש בתיק החירום הרשותי, הכוללת מענה לקליטת אוכלוסייה ללא קורת גג. למועצה המקומית **זיכרון יעקב** הייתה תוכנית מענה שאינה כוללת התייחסות לקליטת אוכלוסייה. לעיריית **נוף הגליל** ולמועצה האזורית **עמק הירדן** לא הייתה תוכנית מענה לתרחיש הייחוס הרשותי בשעת חירום. עם זאת, נמצא כי תוכניות המענה שנערכו התייחסו ככלל לפינוי אוכלוסייה למתקני קליטה מקומיים ולא למתקני קליטה ארציים, והתייחסו לפינוי לזמן קצר בלבד ולא לזמן ממושך ומשכך לא היו רלוונטיות למימוש במהלך מלחמת חרבות ברזל.



ביקורת רשות פס"ח במתקני הקליטה הארציים בתחומן של הרשויות שנבדקו - אף שנוהלי פס"ח 23¹ ו-24² קובעים את החובה לבצע ביקורת אחת לשנתיים, נמצא כי משנת 2022 ועד ינואר 2024 ערכה רשות פס"ח ביקורות ל-37 מתוך 41 מתקני הקליטה הארציים שאותרו ברשויות הקולטות שנבדקו. לארבעת מתקני הקליטה הארציים האחרים - בעיריית **ירושלים** ובמועצה האזורית **מטה יהודה** - היא ערכה ביקורות לאחרונה בשנים 2020 ו-2021 בהתאמה. יוצא אפוא שמרבית מתקני האירוח שקלטו מפונים



1 משרד הפנים, רשות פס"ח עליונה, נוהל 23, "ביצוע ביקורות למתקני קליטה ארציים".
2 משרד הפנים, רשות פס"ח עליונה, נוהל 24, "בניית מערך הקליטה ברשות המקומית".

בפועל במלחמה לא היו כפופים מבעוד מועד לביקורת מוכנות לשעת חירום על ידי פס"ח או על ידי כל גורם אחר.

הדרכת סגל מתקן קליטה ארצי ותרגול מתקני הקליטה הארציים - בניגוד לדרישות הנהלים של אגף פס"ח, לפיהן יש לבצע הדרכה פרונטלית לחברי הסגל של מתקני הקליטה אחת לשלוש שנים ולעבור הכשרה באמצעות לומדה ייעודית אחת לשנה, אגף פס"ח לא יזם הדרכות לחברי סגל המתקנים הארציים ולא הפיץ לומדה ייעודית כנדרש. הדרכות כאמור חשובות גם כדי ללמד את אגף פס"ח אודות הקשיים שחברי הסגל עשויים להיתקל בהם בזמן אמת או לגבי בעיות שעשויות להתעורר בממשקים בין מתקני הקליטה הארציים לבין הרשויות המקומיות או השלטון המרכזי במצב חירום ולאפשר לו היערכות לכך. רשות פס"ח גם לא תרגלה את השימוש במתקנים אלו, למעט בכפרי נוער לעיתים מזומנות, על אף חשיבותו של התרגול לתפקוד יעיל בשעת חירום. אי-ביצוע פעילויות של תרגול והדרכה עלול לפגוע בכשירות מערך הקליטה.

תוכנית מענה רשותי לפרט לאוכלוסייה הנקלטת - נוהל פס"ח 24, מחייב את הרשויות המקומיות להכין תוכנית מענה לאוכלוסייה שנקלטת במתקני הקליטה הנמצאים בתחומה, לרבות לינה וכלכלה (במתקנים המקומיים), כביסה ושירותים מוניציפליים המונגשים למתקן. עיריית נתניה והמועצה האזורית **עמק הירדן** לא הכינו תוכנית מענה לפרט כנדרש. עוד עלה כי העיריית **חיפה**, **טבריה**, **ירושלים**, **נוף הגליל**, **רמת גן**, **תל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל** ו**מטה יהודה** לא הכינו תוכנית מפורטת למתן מענה לפרט בעת קליטת אוכלוסייה במצבי חירום, אך נערכו לכך באופן חלקי. עיריית **אילת** והמועצה האזורית **תמר** ערכו תוכנית מענה לפרט ומיפו בה פערים. כמו כן בתיקי התכנון של הרשויות הקולטות שנבדקו אין התייחסות מפורשת להתקשרות עם ספק מזון לכלכלה הרלוונטית לאוכלוסיות מיוחדות, כגון תינוקות ובעלי דרישות מזון ייחודיות. כן עלה כי אגף פס"ח אינו מוודא כי הרשויות המקומיות נערכו למתן שירותים מוניציפליים כגון תברואה, תכנון מערך רווחה ושירותי חינוך, אבטחה וסדר ציבורי, שירותי דת ומידע חיוני על שירותים שניתן לקבל, בהתאם לנדרש מהן בנוהל 24.

שיבוץ עובדי הרשות לתפקידים בשעת חירום - עיריית **תל אביב-יפו** הכינה רשימת כוח אדם לשעת חירום המציינת תפקידים, ללא ציון שמות העובדים. שאר הרשויות המקומיות שנבדקו הכינו רשימת עובדים לשיבוץ בשעת חירום לצורך הפעלת המכלולים והמתקנים שבאחריות הרשות. עם זאת, נמצא כי רשימות השיבוץ שהכינו עיריית **נוף הגליל** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל**, **עמק הירדן** ו**תמר** אינן נושאות תאריך, כך שלא ניתן לדעת מתי עודכנו לאחרונה. כמו כן, בעיריית **אילת** ובמועצה המקומית **זיכרון יעקב** חלק מרשימות העובדים אינן נושאות תאריך. להכנת רשימות כוח אדם ייעודיות לשיבוץ בשעת חירום ועדכונה מדי שנה בהתאם לנוהל 24 יש חשיבות רבה בהיערכות הרשות המקומית למצב חירום, בעיקר לאור השינויים הצפויים במצבת כוח האדם ובמשימות שלהן היא תידרש.

הכשרת מנהלי מכלולים ברשות המקומית לתפקידיהם בשעת חירום - מנהלי המכלולים של עיריות **אילת, חיפה ורמת גן** עברו את ההכשרות במכללה הלאומית לאיתנות ישראלית של פקע"ר, כנדרש בתיק האב. עיריות **ירושלים, נוף הגליל, נתניה ותל אביב-יפו** והמועצה האזורית **מטה יהודה** לא שלחו את מנהלי המכלולים להכשרות כנדרש. בעיריות **הרצלייה טבריה**, במועצה המקומית **זיכרון יעקב** ובמועצות האזוריות **חוף הכרמל, עמק הירדן ותמר** עברו את ההכשרות חלק מבעלי התפקיד וממנהלי המכלולים בשעת חירום.

הקמת מערך מתנדבים לשעת חירום - בעיריות **אילת, הרצלייה, חיפה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו**, במועצה המקומית **זיכרון יעקב** ובמועצות האזוריות **חוף הכרמל, מטה יהודה ועמק הירדן** הוקמה בעת שגרה יחידה התנדבותית רשותית שנועדה, בין היתר, לרכז ולנהל את כלל פעולות ההתנדבות. בעיריית **טבריה** הייתה רכזת מתנדבים רשותית שפעלה עד פברואר 2023. במועצה האזורית **תמר** לא הוקמה יחידה התנדבותית רשותית בעת שגרה, ולא הייתה לה תוכנית להפעלת חמ"ל מתנדבים. ההתנדבות בשעת חירום היא בין היתר כוח תומך, התורם לחוסנה של הקהילה במצב משבר, וכוח המסייע לרשות לתת מענה לתושביה ולשמור על רציפות תפקודית. בעקבות מלחמת חרבות ברזל גדל מספר המתנדבים ברשויות המקומיות, ורוב המתנדבים לא היו מוכרים לרשות המקומית. הדבר מחדד את הצורך בקיום יחידה שתוביל בעת שגרה את מערך ההתנדבות הרשותי שיופעל בשעת חירום.

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



קליטת מפונים ברשויות שלא אותרו בהן מתקני קליטה ארציים - עיריית **נוף הגליל** והמועצה המקומית **זיכרון יעקב** קלטו במהלך המלחמה כל אחת מהן מאות מפונים במלונות שבתחום שיפוטן, אף על פי שאגף פס"ח לא הגדיר בתחומן מתקני קליטה ארציים.

עיקרי המלצות הביקורת

על עיריית **נוף הגליל** והמועצה האזורית **עמק הירדן** להכין תוכניות מענה לתרחישי הייחוס שלהן. על פקע"ר להנחות את הרשויות המקומיות לעדכן את תוכניות המענה לקליטת אוכלוסייה בהתאם לתרחישי הייחוס הרלוונטיים ובעקבות לקחי מלחמת חרבות ברזל.



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



על אגף פס"ח לפעול כנדרש בנהליו ולקיים הדרכות לסגלי מתקני הקליטה הארציים בהיבטים הייחודיים לקליטת מפונים וכן להפיץ לומדה מתאימה לגבי ההיבטים הייחודיים של קליטת מפונים במלונות. זאת בין היתר בהתבסס על הניסיון שנצבר במלחמת חרבות ברזל. כמו כן, על אגף פס"ח לערוך תרגילים במתקני הקליטה הארציים, כפי שנקבע בנוהל 24 שכן ביצוע תרגילים הוא אבן יסוד במוכנות ובהיערכות לשעת חירום.



על עיריות **הרצלייה, חיפה, טבריה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן, תל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל, מטה יהודה ועמק הירדן** להכין תוכנית כוללת לקליטת אוכלוסייה, שתקיף גם מענה לפרט, כנדרש בנוהל 24, ולמפות בה את הפערים הקיימים ככל הניתן. על אגף פס"ח לוודא, בתיאום עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, שהרשויות המקומיות הכינו תוכנית מענה כוללת לפרט וכי נערכו למצב חירום כנדרש.



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



נוכח חשיבות הכשרתם של עובדי הרשות המקומית לתפקידם בשעת חירום, השונה באופן מהותי מתפקידם בעת שגרה, על הרשויות הקולטות שנבדקו להכשיר את מנהלי המכלולים שלהן ואת סגל מתקני הקליטה המקומיים כנדרש. על עיריות **הרצלייה, טבריה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **מטה יהודה, חוף הכרמל, עמק הירדן ותמר** לדאוג להכשרת כלל מנהלי המכלולים שלהן לתפקידם בשעת חירום. כמו כן, על עיריית **אילת** והמועצות האזוריות **מטה יהודה ועמק הירדן** להכשיר את סגל מתקני

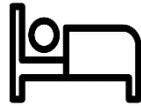


הקליטה המקומיים שלהן כנדרש. מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו יבצעו מיפוי של צורכיהן בשעת חירום בהתאם למענה לתרחישי הייחוס הרלוונטי עבורן ויפעלו לעדכון ההכשרות הנדרשות לכוח האדם, בהתאם למצבי החירום השונים וללקחים ממלחמת חרבות ברזל.

נוכח החשיבות הרבה של הכשרת מתנדבים עוד בעת שגרה כדי שיוכלו לפעול ולסייע בעיתות חירום, על המועצה האזורית **תמר** לפעול בעת שגרה להכשרת מתנדבים לצורך התמודדות עם מצבי חירום; על עיריית **טבריה** והמועצה המקומית **זיכרון יעקב** לפעול לקבלת מידע על הכשרת המתנדבים בארגוני המתנדבים שעמם הן בקשר. מומלץ לרשויות שנבדקו לוודא שההכשרות למתנדבים נעשות לגבי כלל המשימות הצפויות להם בשעת חירום, לרבות הכשרות שיתאימו למשימות הנוגעות לקליטת מפונים. זאת בהתאם לתרחישי הייחוס ותוכניות המענה לפרט הרלוונטיות לכל רשות מקומית ובהתאם ללקחים שניתן להפיק מאירועי מלחמת חרבות ברזל.



מערך קליטת המפונים ברשות המקומית



אמצעים ללינה ולהפעלת המתקן (כולל סניטציה וכלכלה)



מיגון לפי הנחיות פקע"ר



מתקן - תשתית לקליטה



כוח אדם להפעלה ולטיפול בנקלטים

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

סיכום

תפקידה העיקרי של רשות מקומית בזמני חירום הוא לספק לתושבים שירותים בסיסיים, ובהם אספקת מזון ומים; טיפול באוכלוסייה נזקקת; העברת מידע לציבור; הסברה ודוברות; מתן שירותים חיוניים בתחום ההנדסה והתשתיות (מים, ביוב ובינוי); פינוי אוכלוסייה למרכזי פינוי; קליטת אוכלוסייה מפונה; הפעלת מערכת החינוך בהתאם למדיניות הממשלה; הכשרת מערך כוח האדם אשר יפעל בזמני חירום ויסייע לראש הרשות המקומית. לצורך כך על הרשות לפעול מבעוד מועד במכלול תחומים וכן לקיים הוראות ונהלים של הדרגים המנחים, המעורבים ומשולבים בשעת חירום בפעילות בשטח ונועדו להעלות את רמת המוכנות למצבי חירום; לדאוג לקיומם של האמצעים הנחוצים לפעילות בשעת חירום; להכשיר את מערך כוח האדם, לתדרך ולתרגל אותו. משרד הפנים, באמצעות אגף הרשות העליונה לפס"ח, פועל ברמה הארצית וברמה המחוזית והוא גורם מנחה, מתאם ומפקח בכל הנוגע למערך קליטת האוכלוסייה המפונה בשעת חירום. הרשויות המקומיות הן גופי הביצוע והאחראיות להיערכות בעת שגרה ולקליטת המפונים בשעת חירום.

ממצאי הביקורת ברשויות הקולטות שנבדקו מציגים ליקויים בתחומים שונים הנוגעים להיערכותן לקליטת אוכלוסייה בשעת חירום. כמן כן, רשויות אלו לא נקטו את כל הפעולות שיכולות היו לבצע כדי לשפר היערכות זו, כפי שנדרשו לעשות בתקופה שקדמה למלחמת חרבות ברזל. עוד עולה כי אגף פס"ח לא ביצע את כל המוטל עליו על פי נהליו כדי להכין באופן ראוי לקליטת מפונים בתחומן. זאת בעיקר בתחומים האלה: איתור מתקני קליטה ארציים ועדכון הרשויות המקומיות בנוגע למתקני קליטה ארציים בתחומן, לרבות בקרה על מתקנים אלה והיערכות לחלופות קליטה; תרגילים והדרכות לחברי סגל מתקני הקליטה הארציים; מעקב, בתיאום עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, שהרשויות המקומיות הכינו תוכניות מענה כוללות לפרט ונערכו למצב חירום כנדרש.

חוסר היערכות של הגופים האמונים על מצבי חירום במדינה, של משרדי הממשלה ושל הרשויות המקומיות לקליטת אוכלוסייה מפונה ומתפנה-עצמאית תרם לכאוס ולחוסר הוודאות שאפיינו את הפינוי והקליטה מראשיתם, ופגע, בין היתר, במוכנות של הרשויות המקומיות לקליטת אוכלוסייה, כפי שבא הדבר לידי ביטוי במלחמת חרבות ברזל. יודגש כי מערך נכון לשעת חירום ומתורגל היטב יכול שיתן מענה טוב גם לאתגרים אשר להם לא התכוננו הרשויות ולא היו צפויים מראש.

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

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

פרק ה'

סינוי אוכלוסייה מהשויות מקומיות בצרום הארץ והקשר עם התושבים המסונים

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

פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בדרום הארץ והקשר עם התושבים המפונים

תקציר

רקע

במהלך אוקטובר 2023, בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, קיבלה הממשלה שורת החלטות בנוגע לפינוי אוכלוסייה מדרום הארץ. חלק מהחלטות הממשלה אישרו בדיעבד את הפינוי בפועל, שבוצע לפי החלטת מערכת הביטחון נוכח דחיפות המצב. פינוי התושבים כלל פינוי מאורגן (יזום) במימון המדינה, פינוי מאורגן לריענון שלא במימון המדינה (בעיקר במימון רשויות מקומיות ותרומות) ופינוי עצמי של תושבים ללא מעורבות ממסדית (מתפנים עצמאית). על פי נתוני מערכת אמו"ן¹, בתחילת נובמבר 2023 היה מספר המפונים כ-129,180 נפש, ומספרם של המתפנים עצמאית היה² כ-116,590 נפש (המספר הכולל של המפונים והמתפנים היה כ-246,000 נפש). מספר התושבים שפוננו בפועל במימון המדינה מהרשויות המקומיות שנבדקו - **אשקלון, שדרות** והמועצות האזוריות **אשכול וחוף אשקלון** - היה בשיאו (נובמבר 2023) 142,294 תושבים³. ניהול הליך פינוי ומתן מענה לתושבים במהלך תקופת הפינוי מחייב את הרשויות, בין היתר, להיערך מראש לפינוי אל מחוץ לתחומי היישוב ובכלל זה לקבוע את יעדי הקליטה, לנהל מעקב שוטף על מקום הימצאם של התושבים המפונים והמתפנים עצמאית ולתאם מול הרשויות המקומיות הקולטות את הענקת השירותים הנחוצים למפונים.

1 מערכת אמו"ן (מערכת איחוד מידע ונתונים) הוקמה לאחר פרוץ המלחמה, והיא מנוהלת על ידי מערך הדיגיטל הלאומי לשירות משרדי הממשלה וניזונה ממקורות שונים ובהם פקע"ר. המערכת מציגה למשרדי הממשלה מידע כמותי מעודכן הנוגע להיבטים שונים שקשורים למלחמת חרבות ברזל (כגון מספר החטופים, טילים שנורו ליישובים ועוד), נתונים שהיא שואבת מבסיסי מידע שונים; בכל הנוגע לנתונים על תושבים מפונים ומתפנים היא מציגה נתונים כמותיים וניזונה ממידע שאוסף ומנתח פקע"ר.

2 מספרם הכולל המדויק של המתפנים עצמאית אינו ידוע. בכל הנוגע לנתונים על תושבים שהם מתפנים עצמאית נרשמה הערת הסתייגות בנוגע לנתוני פקע"ר בקשר לרמת הדיוק והאמינות שלהם, בשל הקושי שהיה לאסוף מידע על מספר האנשים שהתפנו עצמאית, שכן הם לא תומרצו ולא היו מחויבים על ידי גורם ממלכתי כלשהו למסור לו את פרטיהם. פקע"ר אסף את הנתונים עליהם באמצעים שונים, ובהם קריאת מדי מים ביישובים שלא פונו הסמוכים לגבולות המדינה, כדי להסיק אם פלוני התפנה מביתו או נשאר להתגורר בו.

3 על פי תשובת מערך הדיגיטל הלאומי ממרץ 2025, בהתאם לנתונים המעודכנים במערכת "יחד", נכון לפברואר 2025. הנתון כולל את מספר התושבים שפוננו במימון המדינה ברשויות המקומיות **אשקלון, שדרות, אשכול וחוף אשקלון** למתקני אירוח או לקהילה. הרשויות המקומיות שנבדקו מסרו לצוות הביקורת נתון של כ-55,000 מפונים במימון המדינה. אולם יש לסייג נתון זה, שכן לא היה בידי הרשויות האמורות מידע על מפונים בקהילה. מערייית **אופקים** לא פונו תושבים במימון המדינה (ראו להלן).

נתוני מפתח

165	328 מיליון ש"ח	5% (3,586)	142,294
מתקני אירוח בכ-40 ישובים שאליהם פונו כ-81% מתושבי שדרות , נכון ליום 31.12.23	היקף מענק האכלוס שקיבלו 68,416 מתושבי אשקלון שביקשו לקבל את המענק ולא להתפנות למתקני אירוח ⁴	מתוך כ-70,000 זכאים לפינוי באשקלון בחרו להתפנות למתקני אירוח	מפונים מקרב חמש הרשויות המקומיות בדרום שנבדקו בביקורת, נכון לנובמבר 2023, שפנו במימון המדינה: 39,897 היו במתקני אירוח ו-102,397 בקהילה
6,346 (16%)	38	4 מתוך 21	100%
מתושבי אופקים הוצאו לריענון במתקני אירוח	יעדי קליטה, מצפון הארץ ועד דרומה, שאליהם פונו מפונים משישה יישובים בתחום המועצה האזורית חוף אשקלון , שמרחקם עד שבעה ק"מ מגבול רצועת עזה	יישובי המועצה האזורית חוף אשקלון פונו בהתאם לתוכנית "מרחק בטוח". כמו כן פונו להתרענות שני יישובים במסגרת תוכנית "משב רוח"	מיישובי המועצה האזורית אשכול התפנו במהלך המלחמה; 29 פונו לפי החלטת ממשלה ו-3 התפנו באופן עצמאי

על פי נתונים שמסר המוסד לביטוח לאומי למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024. מענק האכלוס ניתן לתקופה בגינה הצהיר התושב שהיה מפונה בקהילה. יצוין כי היו מפונים מאשקלון שבחלק מהתקופה היו במתקני אירוח ועל שאר תקופת הזכאות לפינוי קיבלו מענק אכלוס, בכפוף להצהרה כי התפנו מבתיהם.

פעולות הביקורת

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



תמונת המצב העולה מן הביקורת



החלטות ממשלה על פינוי יישובים והוראות הפינוי של משרד הביטחון - תושבי היישובים שבתחום המועצה האזורית אשכול ושישה יישובים שבתחום המועצה האזורית חוף אשקלון, הרחוקים עד שבעה ק"מ מרצועת עזה, פונו והתפנו כבר ביום 7.10.23 ובשתי היממות שלאחריו - חלקם כפינוי דחק (תחת אש) באמצעות צה"ל וחלקם בפינוי עצמי, ביוזמת המועצות האזוריות או התושבים עצמם. תושבי שדרות פונו בהדרגה החל ב-10.10.23 לפי הוראה של משרד הביטחון. הועלה כי פינוי התושבים מרשויות אלה אושר רק בדיעבד בהחלטות הממשלה 950 ו-988. כמו כן בהחלטה 978 ובתיקון שנעשה לה בהחלטה-988, הוחלט על פינוי תושבים חסרי מיגון ואוכלוסיות מיוחדות מהעיר אשקלון לריענון בבתי מלון עם מתן אפשרות לזכאים, המעוניינים בכך, להיקלט באופן עצמאי בכל מסגרת אחרת ולקבל מענק אכלוס. בשל מחסור בחדרי מלון ובמתקני אירוח ועקב מתן עדיפות לפינוי אוכלוסייה מגזרת הצפון, וכן בשל האפשרות לקבלת מענק אכלוס, רק מיעוט מתושבי אשקלון הזכאים (כ-5%) פונה בסופו של דבר למתקני אירוח ורוב הזכאים לפינוי קיבלו מענק אכלוס. לעירייה לא היו נתונים לגבי מקום הימצאם של שאר הזכאים לפינוי מהעיר ואם התפנו בפועל מהעיר. החלטות הממשלה והוראות הפינוי של משרד הביטחון לא כללו הנחיות אופרטיביות או מידע בנושאים כגון יעדי הקליטה ואנשי קשר ברשויות הקולטות ובשלטון המרכזי.



פיזור המפונים בין אתרי קליטה שונים - תושבי עיריית אשקלון ושדרות והמועצות האזוריות אשכול וחוף אשקלון שפונו היו מפוזרים במתקני אירוח רבים בכל חלקי הארץ - תושבי אשקלון פונו לכ-100 מתקני אירוח; תושבי שדרות פונו ל-165 מתקני אירוח; תושבי אשכול פונו ל-36 מתקני אירוח; תושבי חוף אשקלון פונו ל-38 מתקני אירוח. זאת מבלי שהיו לרשויות המפונות יעדי קליטה קבועים וידועים מראש לכלל היישובים שפונו במלחמה. פיזור תושבי הרשויות המקומיות המפונות שנבדקו בין מתקני אירוח



אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

רבים ואף בין רשויות קולטות שונות, בפריסה גיאוגרפית רחבה, הקשה על הרשויות המקומיות לנהל קשר עם תושביהן ועומד בניגוד לתפיסה בדבר חשיבות הקהילתיות במצבי חירום לשמירה על חוסן התושבים ולהמשך ניהול חיי שגרה ככל האפשר. יוצא אפוא כי אף על פי שבכל תוכניות הפינוי שהוכנו מבעוד מועד הוכרה השמירה על הקהילתיות כאחד העקרונות החשובים, עיקרון זה לא נשמר, ועולה חשש לפגיעה בחוסן התושבים וכי נפגעה האפשרות לתת להם מענה במקומות הקליטה.

קביעת נוהל והוראות מפורטות בנוגע להתארגנות הרשות המקומית לפינוי תושביה - נמצא כי נוהלי פס"ח העוסקים בהיערכות לקליטת מפונים, לא הגדירו תפקידי הרשות שממנה פונו התושבים בנוגע למילוי צרכי תושביהן ולמתן שירותים במתקני האירוח שבהם הם שוהים. משרד הפנים לא קבע נוהל ובו הוראות בנוגע להתארגנות הרשות המקומית לפינוי תושביה, לניהול הליך הפינוי על ידה או הסיוע לפינוי שבאחריות צה"ל, לקשר עם התושבים המפונים ולהעברת הודעות אליהם, להפעלת כוח אדם ייעודי לארגון הסעות, ליצירת קשר עם הרשות הקולטת ועוד.

קביעת נורמות והיעדר היערכות לפינוי תושבים אל מחוץ לתחומי הרשויות - בהיעדר היערכות של רשויות השלטון וממילא של הרשויות המקומיות לפינוי בהיקף כפי שבוצע במלחמה, הלכה למעשה, נסיבות הפינוי, בחלקו תחת אש במהלך ימי לחימה עצימים, יצרו מצב שבו נטל המענה לפינוי הוטל ברובו על כתפי הרשויות המקומיות. עיריות **אופקים ואשקלון** שלא נכללו בתוכניות "מרחק בטוח" - לאומית וצה"לית ו"משב רוח" שגובשה ע"י רח"ל לא נערכו לפינוי תושבים מחוץ לעיר, ולא הייתה להן תוכנית או נוהל לפינוי אוכלוסייה אל מחוץ לתחומן. לעיריית **שדרות** ולמועצות האזוריות **אשכול וחוף אשקלון** שנכללו בתוכניות "מרחק בטוח" ו"משב רוח" היו תוכניות ונהלים לפינוי אוכלוסייה בשעת חירום, ואולם לא בוצעה היערכות לפינוי בהיקף שהיה בפועל במלחמת חרבות ברזל. יתר על כן, היקף המפונים הגדול מרשויות רבות, הן מדרום הארץ והן מצפונה, השפיע גם על זמינות מתקני האירוח עבור הרשויות ועל יכולתן לשלוח את תושביהן על פי תוכניתיהן. השיבוץ של המפונים נעשה במתקני אירוח ברחבי הארץ שלא לפי תוכנית מוסדרת, אלא על פי זמינות (למשל, **באשקלון ובשדרות**), וחלק מהתושבים (למשל, במועצה האזורית **חוף אשקלון**) הופנו לחדרי מלון שלא תאמו את צורכיהם. עיריית **אשקלון**, שלא הייתה ערוכה לפינוי תושביה אל מחוץ לתחומה, ניתן מענה לפינוי כשבועיים לאחר פרוץ המלחמה, ובפועל כ- 5% ממספר הזכאים לפינוי (כ-3,500) פונו למתקני אירוח, ועל פי המוסד לביטוח לאומי, 68,416 תושבי אשקלון מפונים בקהילה קיבלו מענק אכלוס בהיקף כספי של כ-328 מיליון ש"ח, בלי שניתן היה לדעת מי מהם התפנה בפועל. יעדי הקליטה שאליהם פונו תושבי הרשויות המפונות לא נקבעו בהחלטות הפינוי וגם תוכניות קודמות, שקבעו יעדי קליטה לא יושמו, בין בשל מצב החירום שנוצר, בין בשל היעדר זמינות, ובין בשל אי-התאמתן לשהות ממושכת, ובפועל התושבים פונו בפריסה גיאוגרפית רחבה. עיריית **אופקים** לא נערכה מראש לאפשרות של פינוי תושביה אל מחוץ לתחומי העיר, לתקופה ארוכה או לצורך ריענון. על כן היא נאלצה לחפש בעצמה מתקני אירוח וחברות היסעים בלוח זמנים דוחק.

היעדר תיעוד והליך מוסדר להוצאה לריענון - עיריית **אופקים** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** יזמו הליכי הוצאה לריענון של חלק מתושביהן בהתאם לקריטריונים שנקבעו, אך עשו זאת בלי שההליך נוהל בצורה סדורה ומתועדת. **באופקים** נוהל הליך ההוצאה לריענון בצורה לא מאורגנת, באופן המותיר מקום

לחשש כי הוצאו לריענון תושבים שלא עמדו בקריטריונים שנקבעו לכך, בעוד תושבים שעמדו בקריטריונים לא הוצאו, תוך חשש לבזבזו כספי ציבור.

ניהול מידע על מפונים ושמירה על הקשר עימם - בתקופת חירום חשוב ביותר שהרשויות המקומיות המפונות ידעו היכן שוהים תושביהן לאחר הפינוי כדי לעמוד על מצבם ולהיות נגישות יותר למתן סיוע, ובעיקר כדי למלא את חובותיהן כלפי תלמידים, קשישים, מטופלי רווחה וקבוצות אחרות עם צרכים מיוחדים. מהביקורת עולה כי לא הייתה מערכת אחודה לניהול נתוני המפונים, וכי רק החל בינואר 2024 ניתנה לרשויות המקומיות גישה לנתוני מערכת "יחד"⁵, שגם בה הנתונים הקיימים לגבי המפונים לא היו מלאים ומעודכנים. לעיריות **אשקלון ושרות** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** לא היה מידע על מפונים בקהילה והן לא קיימו עימם קשר מסודר. כמו כן, בהיעדר הגדרה ברורה של תפקידי הרשות המפונה, כל רשות פעלה מול תושביה באופן שונה לפי הבנתה: עיריית **אשקלון** הקימה מרכז שליטה כשבוע לאחר ההחלטה על פינוי התושבים וניהלה קשר עם המפונים בשבע רשויות מקומיות קולטות מרכזיות, אך ללא אנשי קשר בכל המלונות; עיריית **שרות**, המועצות האזוריות **אשכול וחוף אשקלון** ניהלו קשר רציף ומסודר עם המפונים במלונות, אך עיריות **אשקלון ושרות** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** לא ניהלו קשר מסודר עם המפונים בקהילה, ונראה כי הדבר נבע בין היתר מפיזורם הרחב של המפונים. מצב זה עלול היה לפגוע ביכולת של הרשות המקומית לנהל קשר רציף עם תושביה וביכולת של התושבים לקבל את השירותים הנדרשים, שיש בהם כדי לאפשר להם המשך לקיים שגרת חיים ככל האפשר.

מידע על תושבים שנשארו ברשות המקומית במהלך המלחמה - עיריית **שרות** לא אספה נתונים ולא היה ברשותה מידע על התושבים שנותרו בעיר מרצונם.

מידע על מתפנים עצמאית - הועלה כי לעיריות **אופקים ואשקלון** ולמועצה האזורית **חוף אשקלון** לא היה מידע מלא על תושביהן שהתפנו באופן עצמאי. יצוין כי גם במערכת הממשלתית "יחד" הנתונים לגבי המתפנים עצמאית לא היו מלאים, שכן התבססו על דיווח מרצון של מפונים. בנתוני מערכת "יחד" שהועברו לצוות הביקורת במהלך הביקורת לא היו נתונים על מתפנים עצמאית **מאופקים ומחוף אשקלון**, ולגבי **אשקלון** הופיע כי נכון לינואר 2024, התפנו באופן עצמאי 446 מתושבי העיר⁶. היעדר מידע זה פגע באפשרות של הרשויות המקומיות לקיים קשר עם תושביהן המפונים ולדעת אם הם מקבלים את המענים הנדרשים להם.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה היעדר מידע מרוכז ומסודר בזמן אמת לגבי מיקומם של המפונים המצויים במתקני אירוח או בקהילה ושל המתפנים עצמאית, וכן לגבי התושבים שנשארו או חזרו לביתם, מצב העלול לפגוע ביכולת של הרשות לנהל קשר רציף עם תושביה וביכולת של התושבים לקבל את השירותים הנדרשים שיש בהם כדי לאפשר להם המשך שגרת חיים ככל האפשר.

⁵ מערכת ממוחשבת שפותחה במהלך מלחמת חרבות ברזל על ידי מערך הדיגיטל הלאומי, בהנחיית מנכ"ל משרד רה"ם, במטרה לתת למוסדות המדינה מידע על המפונים ועל צורכיהם.

⁶ **בשרות** ובמועצה האזורית **אשכול**, שכלל תושביהן נכללו בהחלטות על פינוי תושבים, לא היו מתפנים עצמאית.



ניהול פינוי התושבים במועצה האזורית אשכול - ניהול פינוי תושבי המועצה על ידי עובדים של המועצה בתנאים קשים ולא רגילים, תוך סיכון חייהם, וככלל ללא ציוד מתאים שמאפשר עבודה מרחוק, כמו מחשבים ניידים, ראוי לשבח. על אף המצב הקשה ואף שלא היו תוכניות פינוי לכל יישובי המועצה, ההיערכות המוקדמת של המועצה לפינוי חלק מיישוביה במצב חירום סייעה למועצה להתנהל במצב זה. עוד יש לציין את התגייסות עיריית **באר שבע** והמועצות האזוריות **בני שמעון** ו**הר חברון**, שהעמידו לרשות המועצה אוטובוסים ונהגים. כמו כן, עיריית **נתיבות** והמועצה האזורית **תמר** סייעו בהקלת תהליך פינויים וקליטתם של המפונים.

ניהול הליך הפינוי ומתן מענה לתושבים המפונים - עיריית **שדרות** והמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון** התאימו את דרכי התנהלותן והשכילו לנהל את הליך הפינוי ולספק מענה לתושבים המפונים.

ניהול מידע על מפונים באתרי הפינוי ובקהילה - המועצה האזורית **אשכול** ניהלה רשימה מתחילת המלחמה, שהתעדכנה באופן שוטף, ובה מידע על תושביה המפונים ובכלל זה מפונים בקהילה.

העברת מידע לתושבים המפונים - עיריות **אשקלון** ו**שדרות** והמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון** העבירו לתושביהן המפונים מידע באמצעים שונים ובכללם אתר האינטרנט העירוני, רשתות חברתיות, הודעות טקסט לנייד וקבוצות ווטסאפ. השימוש במגוון האמצעים הרחב פעל לטובת העברת מידע חשוב ושימושי בזמן לחימה וכמענה לחיזוק הקשר, השייכות ותחושת הביטחון של התושבים.

עיקרי המלצות הביקורת

על משרד הפנים לפעול לקביעת נוהל לבניית מערך הפינוי ברשות המקומית ולאופן הפעלתו בשעת חירום זאת, בהתייעצות עם רח"ל כגורם מנחה וכן כגורם מתאם שכן על הנוהל להיות מתואם עם תכניות פינוי צה"ליות ותכניות של משרד הרווחה ומשרד הבריאות לביצוע פינוי של מי שמוחזקים במוסדות בחזקתם. נוהל כזה יכיל הוראות מפורטות לרשויות מקומיות מפונות, ובכלל זה הוראות שעניינן התארגנות הרשויות המקומיות לפינוי תושביהן, ניהול הליך פינוי על ידן, או הסיוע לפינוי שבאחריות צה"ל, העברת הודעות לתושבים, ארגון הסעות, הפעלת כוח אדם ייעודי והוראות המסדירות את הקשר מול הרשות המקומית הקולטת. על משרד הפנים להגדיר בהוראות את תפקידי הרשויות המפונות ויחסי הגומלין ביניהן לבין הרשויות הקולטות, בכל הנוגע לניהול הליך הפינוי ולמילוי צורכי תושביהן המפונים במתקני הקליטה שמחוץ לתחומי הרשות. על משרד הביטחון להחזיק בידו רשימות מעודכנות של אנשי קשר בשלטון המרכזי וברשויות המקומיות לעניין תפקידם בקליטת מפונים ועם קבלת החלטה על פינוי לכלול בהודעות הפינוי מידע הנוגע לשלב של לאחר הוצאת התושבים מאזור הסכנה ובכלל זה יעדי הקליטה, אנשי הקשר בשלטון המרכזי וברשויות המקומיות ועוד.



על רח"ל לפעול בשיתוף משרד הפנים, בתיאום עם הרשויות המקומיות ומשרד התיירות, לגיבוש תוכניות סדורות לשיבוץ מפונים במתקני אירוח בהתבסס על הליך הפקת לקחים מהפינויים שהתקיימו בעקבות מלחמת חרבות ברזל, ובהן יש לתת מענה לכשלים שהתרחשו בפינויים אלו, ולהביאן לאישור הממשלה. בכלל המענים הנדרשים, קביעת יעדי קליטה המאפשרים לשמור על שגרת חיים בתקופת פינוי ממושכת ועל הקהילתיות, הימנעות עד כמה שניתן מפיזור תושבי הרשות המקומית בין אתרי הקליטה ברחבי הארץ, קביעת קריטריונים לחלוקת חדרים במתקני האירוח תוך התאמה למבנה התא המשפחתי.

על עיריית **אופקים** לקיים הליך הפקת לקחים ובמסגרתו ייבחנו הנקודות האלה: תרחישים אפשריים של פינוי תושבים, הצורך בהתקשרות מוקדמת, על פי כללי מינהל תקין, עם חברות היסעים, סוכני תיירות ומלונות לטובת הפעלת תוכניות פינוי וריענון בשעת חירום, והכנת תוכנית מוסדרת לניהול הליך שכזה. במסגרת תוכנית זו יש להתייחס להליכי הפרסום והרישום, לקביעת הקריטריונים ולבחינתם, וכן יש להקפיד שההליך יתועד באורח מלא. על המועצה האזורית **חוף אשקלון** להקפיד, עת היא פועלת לפינוי או הוצאה לריענון של תושביה לנהל זאת תוך שקיפות מלאה של הליך קביעת הקריטריונים לזכאות ובאופן שמאפשר בקרה על ההליכים בכללותם.

על עיריית **אשקלון ושדרות** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** לקבוע מנגנון שיאפשר להן לנהל קשר שוטף עם כלל תושביהן המפונים, לרבות אלה המתפנים בקהילה או עצמאית. על עיריית **שדרות** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** לקיים מעקב רציף ומתועד אחר שינויים במקום שהייתם של מפונים, לרבות מועד חזרתם הביתה, למימוש אחריותה כלפיהם. מומלץ לעיריית **אופקים ואשקלון** ולמועצה האזורית **חוף אשקלון** כי ייתנו את דעתן לצורך בהקמת מנגנון שיסייע להן לרכז מידע מלא גם על תושביהן המתפנים באופן עצמאי, כדי שהן יוכלו להיעזר במידע לצורך קיום קשר עימם וכדי לתת להם בעת הצורך את המענים הנדרשים.

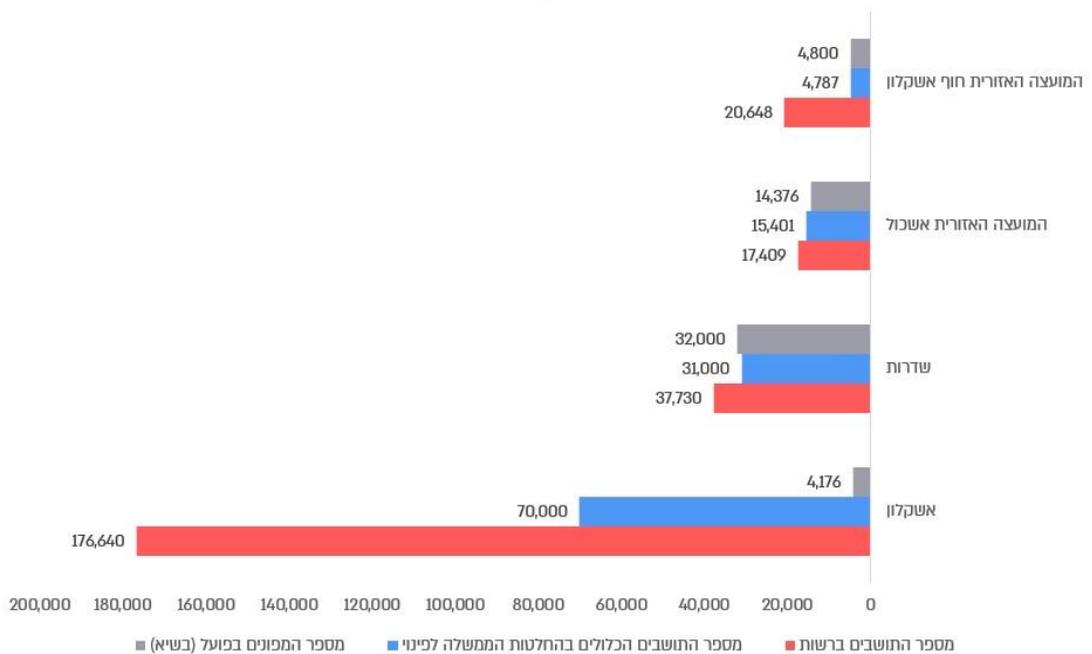
מומלץ למשרד התיירות, לצורך גיבוי ובקרה, לפעול מול התאחדות המלונות להסדרת כלי שיסייע לרשויות המקומיות בגיבוש מאגרי הנתונים בדבר תושביהם מפונים בהקדם האפשרי. למשל, באמצעות הסדרת טפסי רישום כניסה ויציאה יעודיים (צ'ק אין וצ'ק אאוט) לשימוש בתי המלון בזמן חירום בו המפונה יוכל לסמן אם הוא מסכים כי הטופס ישמש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

מומלץ שעיריית **אופקים, אשקלון ושדרות** והמועצות האזוריות **אשכול וחוף אשקלון**, בסיוע משרד הפנים ובשיתוף עם רח"ל ומערך הדיגיטל הלאומי, יפעלו לפיתוח מנגנון - כגון הודעת טקסט או טופס מקוון - שיאפשר לרשויות מקומיות להעביר לתושביהן מידע בנושאי חירום וביטחון ולהיות בקשר עם תושביהן גם בשעת חירום. כן בכדי לוודא שהם מקבלים מענה לצרכיהם, ובעיקר בכל הנוגע לילדים, לקשישים ולאנשים מאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים, שישנה סבירות גבוהה שהיקפן של אוכלוסיות אלה יגדל בעקבות אירוע טראומתי כמתקפת הפתע בשבעה באוקטובר.

אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

מספר המפונים במימון המדינה לעומת כלל אוכלוסיית הרשות המקומית



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

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

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

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

סיכום

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

בהיעדר הגדרה ברורה של תפקידי רשות מקומית מפונה, כל רשות מפונה פעלה מול תושביה לפי יכולתה והבנתה. הממצאים מלמדים על פגיעה ביכולת של רשויות מפונות לעמוד לרשות תושביהן ולתת להם עוגן ותחושת ביטחון, שעה שהם נתונים לאיום ביטחוני ונאלצים עקב כך להפסיק את שגרת חייהם המוכרת ולהתמודד עם מציאות חדשה שאינה קלה. זאת בהיעדר נהלים מנחים לרשויות המפונות לגבי כל שלבי הפינוי ותפקידם בטיפול במפונים שבאתרי הקליטה, וכן בהיעדר גורם מתכלל של הליכי הקליטה מטעם השלטון המרכזי שיפעל לאיגום המידע, להנגשת השירותים למפונים, לגיבוי ולתגבור של הרשויות המקומיות ולסיוע להן. מהממצאים עולה כי לא היה מידע מרוכז ומסודר לגבי מיקומם של המפונים ולא הייתה מערכת אחודה לניהול נתוני המפונים, והרשויות המקומיות התקשו לשמור על הקשר עם התושבים והתקשו במתן מענה לפניות תושביהן, בעיקר בימים הראשונים למלחמה.

על רח"ל ופקע"ר בשיתוף משרד הפנים, ובתיאום עם הרשויות המקומיות ומשרד התיירות, לפעול לגיבוש תוכניות סדורות לשיבוץ מפונים במתקני אירוח, בהתבסס על הליך הפקת לקחים ממלחמת חרבות ברזל, תוך בחינת חלופות שונות ליעדי הקליטה, ולהביאן לאישור הממשלה. בבחינת החלופות יש להביא בחשבון את השמירה על שגרת חיים ועל הקהילתיות בתקופת פינוי ממושכת. כמו כן, בשל החשיבות הרבה שלרשויות המקומיות יהיה מידע מרוכז בדבר מצב תושביהן בשעת חירום, ובעיקר על הילדים, הקשישים, מטופלי הרווחה ותושבים אחרים בעלי צרכים מיוחדים, על כל הרשויות המקומיות המפונות לטייב את מנגנוני ניהול הקשר עם תושביהן ולדאוג להם, הן לאלה שיפונו למתקני אירוח, הן לאלה שיתפנו בקהילה והן לאלה שיישארו בביתם או ישובו אליו זמן קצר לאחר הפינוי, ולפעול למניעת מצבי סיכון ומצוקה בקרבם.

פרק ו'

גינני אוכלוסייה
ארשויות מקומיות בצגון האור
והקשר עם התושבים האמונים

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

פינוי אוכלוסייה מרשויות מקומיות בצפון הארץ והקשר עם התושבים המפונים

תקציר

רקע

במהלך אוקטובר 2023 קיבלה הממשלה שורת החלטות בנוגע לפינוי אוכלוסייה ובהן החלטה מ-18.10.23 לגבי יישובי הצפון הממוקמים בטווח של 0 - 5 ק"מ מהגבול. חלק מההחלטות אישרו בדיעבד את הפינוי בפועל שבוצע לפי החלטת מערכת הביטחון לאור הדחיפות שאפיינה את המצב. בהחלטת הממשלה מ-975 הוחלט בין היתר, לפנות את האוכלוסייה המתגוררת במרחק של עד 2 ק"מ מגבול לבנון. ההחלטה מתייחסת לפינוי של אוכלוסייה מ-28 יישובים, בהתאם לתוכנית צה"ל "מרחק בטוח" (הפינוי הראשון). כן קבעה ההחלטה כי תפונה גם האוכלוסייה הנמצאת בטווח של 2 - 5 ק"מ מגבול לבנון מ-23 יישובים נוספים, ובכללם העיר **קריית שמונה**, זאת בהתאם להערכת מצב מבצעית של צה"ל. בהחלטה הוסמך שר הביטחון, בתיאום עם ראש הממשלה, להורות על עיתוי הפעלת תוכנית הפינוי, על פי שיקולים מבצעיים. בהמשך לכך הורה שר הביטחון ב-20.10.23 על פינוי **קריית שמונה** וב-22.10.23 - על פינוי 14 יישובים מתוך ה-23 הנמצאים בטווח של 2 - 3 ק"מ מהגבול (הפינוי השני).

המפונים מהיישובים שבגבול הצפון (כ-57,000 תושבים) שהו, על בסיס משפחתי, במספר גדול של מתקני אירוח¹ (מלונות, אכסניות ודירות אירוח) ברחבי הארץ או בדיוור בקהילה. במשך תקופה של למעלה משנה המפונים היו מצויים בתנאים של אי-ודאות גבוהה לגבי עתידם עקב המצב הביטחוני והאפשרות להידרדרות למלחמה רחבה בצפון. בספטמבר 2024 חלה הסלמה והמלחמה והירי התרחבו גם ליישובים נוספים בצפון הארץ ובמרכזה, בהם גם יישובים אליהם פונו תושבי גבול הצפון. למצב זה היו השלכות קשות על מצבם הרגשי, הכלכלי, החינוכי והמשפחתי.

¹ על פי הסכמים שונים שחתמה מדינת ישראל, בהגדרה זו נכללים מלונות, מתקני אירוח כפרי (צימרים), דירות אירוח לטווח קצר וכן "מתקן אכסון אחוד", שהוא מתקן אכסון שאינו מתקן אכסון מלונאי וכולל לפחות 11 יחידות אירוח המרוכזות במבנה או במספר מבנים סמוכים או באזור גיאוגרפי תחום, הנסמכים על שטחים ציבוריים אחודים. המתקן הוא בבעלות גורם אחד, שפעילות האירוח בו מנוהלת על ידי גוף ניהולי אחד, ומיועד לספק לציבור אורחים בלתי מסוים ומתחלף שירותי לינה, יחד עם שירותים נלווים או בלעדיהם, בתמורה, ולפרקי זמן קצובים, - לרבות אכסניות נוער, מעונות סטודנטים, מדרשות, ישיבות, אולפנות, דירות בקיבוצים, חאנים ובתי ספר שדה.

נחוני מפתח

22.10.23

מועד החלטת שר הביטחון על פינוי 14 יישובים בטווח של 2 - 3 ק"מ מגבול הצפון (ההחלטה של השר לפינוי קריית שמונה התקבלה ב-20.10.23)

16.10.23

מועד החלטת שר הביטחון לפנות את האוכלוסייה המתגוררת במרחק של עד 2 ק"מ מגבול הצפון

כ-10,000

מספר תושבי עיריית **קריית שמונה** שהחליטו לצאת **מקריית שמונה** והתפנו באופן עצמאי, עוד קודם החלטת הממשלה 975 מ-18.10.23

8.10.23

המועד שבו ראש המועצה המקומית של **מטולה** וראשי המועצות האזוריות **הגליל העליון**, **מבואות החרמון** ו**מטה אשר** המליצו לתושביהן להתפנות

30

מספר הימים במהלכם לא היה לעיריית **קריית שמונה** מידע מלא על מיקום התושבים שהתפנו בתחילת המלחמה

כ-9,424

מספר המפונים מהעיר **קריית שמונה** המתגוררים בטבריה והסביבה נכון למרץ 2024

כ-300

מספר מתקני האירוח, אליהם פונו תושבי **קריית שמונה**

כ-57,000

מספר התושבים המפונים מהיישובים שבגבול הצפון

פעולות הביקורת

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



תמונת המצב העולה מן הביקורת



תפקיד הרשות המפנה בהליך הפינוי - בתוכנית "מרחק בטוח" הלאומית² נקבעו המשימות של הגורמים השונים השותפים לתוכנית, ובהן הרשויות המקומיות המפנות, שאמורות, בין היתר, לסייע במאמץ הפינוי והקליטה של תושביהן וללוות את מאמץ הפינוי והקליטה של התושבים, בדגש על אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים השהות בקהילה. משרד הפנים לא קבע נוהל ובו הוראות מפורטות בנוגע להתארגנות הרשות המקומית לפינוי תושביה, לניהול הליך פינוי על ידה או הסיוע לפינוי שבאחריות צה"ל, לקשר עם התושבים המפונים ולהעברת הודעות אליהם, להפעלת כוח אדם ייעודי, לארגון הסעות, ליצירת קשר עם הרשות הקולטת ועוד. בדוח מבקר המדינה בנושא "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב" משנת 2020, העיר משרד מבקר המדינה כי יש לסיים את התכנון לפינוי קריית שמונה מבעוד מועד ולא להמתין לשעת הצורך כדי שהביצוע, אם יידרש, יהיה מיטבי, וכי, נוכח פערי המיגון הקיימים בקריית שמונה ונוכח התרחיש של ירי רציף ומתמשך כפי שצופה צה"ל, על צה"ל - בשיתוף רח"ל ורשות פס"ח - להאיץ את התכנון וההיערכות לפינוי ולקליטה של תושבי **קריית שמונה**. בביקורת עלה כי משרד הביטחון וצה"ל נמנעו מלהכין תוכנית לפינוי העיר **קריית שמונה**, למרות ניסיון העבר, היעדר המיגון לתושבים והצפי לירי רציף לכיוונה - הימנעות שהביאה לכשל בפינוי העיר.



² ראו בקובץ דוחות זה בפרק "מהלך האירועים, הנורמות והגופים המבוקרים" הגדרות לתוכנית "מרחק בטוח" הצה"לית ולתוכנית "מרחק בטוח" הלאומית. ההתייחסות בפרק זה לתוכנית "מרחק בטוח" היא לכל אחת מהתוכניות בהקשרים בהם הן חופפות.

אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

פינוי מיישובים בהמלצת ראשי הרשויות המקומית (שלא במימון המדינה) ומתפנים עצמאית - ראש המועצה המקומית **מטולה** וראשי המועצות האזוריות **הגליל העליון**, **מבואות החרמון** ו**מטה אשר**, המליצו לתושבי היישובים הקרובים לגבול הצפון לפנות את היישובים כבר ב-8.10.23, עוד בטרם התקבלה הוראת שר הביטחון לפנותם. תושבים ביישובים נוספים, ובכלל זאת בעיר **קריית שמונה**, התפנו עצמאית על דעתם.

החלטת הממשלה 975 אישרה פינוי יישובים שבמרחק של עד 5 ק"מ מגבול הצפון, ובכפוף להוראת שר הביטחון לגבי היישובים שבמרחק 2 - 5 ק"מ מהגבול. בסופו של דבר, הוראת שר הביטחון ניתנה לגבי יישובים במרחק של 2 - 3 ק"מ מהגבול, וכך הפינוי לא כלל את התושבים המתגוררים ב-15 יישובים בתחומי המועצה האזורית **הגליל העליון**, שמתוכם התפנו עצמאית בהמלצת ראש המועצה כ-5,700 תושבים; שני יישובים בתחומי המועצה האזורית **מעלה יוסף** (כ-300 תושבים), שהתפנו עצמאית במימון תרומות עד יוני 2024. המועצה האזורית **מבואות החרמון** פינתה אנשים עם צרכים מיוחדים מיישובים בתחומה שלא פונו. כמו כן, התפנו עצמאית תושבים נוספים מהרשויות המקומיות שנבדקו. שהיית המתפנים עצמאית מחוץ לביתם מומנה על ידי המועצות האזוריות, המתפנים עצמם, ובאמצעות תרומות. התקציבים הניכרים שהשקיעה המדינה ביישובים ובתושבים המפונים מחד, המסתכמים במיליארדי שקלים, ומאידך היעדר תקצוב של רשויות ותושבים שלא פונו, ושנאלצו לנהל שגרת חיים תחת אש, לא נתנה מענה הולם לאוכלוסייה האזרחית והתעלמה למעשה מצוקותיה הכלכליות והחברתיות היום-יומיות. היעדר תוכנית תקציבית מובנית לתמיכה ברשויות שלא פונו אך עמדו תקופה ארוכה מול איום ממשי של רקטות וכטב"מים, אינה מתיישבת עם ההשלכות של המציאות הקשה של המערכה בצפון, שבמהלכה אזורים רבים היו נתונים תחת אש.

ההודעות על פינוי התושבים - הרשויות המקומיות שנבדקו קיבלו את הודעת הפינוי מגורמים שונים: משרד הביטחון, צה"ל, משרד הפנים ומשרד התיירות, ולא במתכונת אחידה. הרשויות המקומיות ציינו כי הודעות הפינוי לא כללו הנחיות אופרטיביות או מידע מגורם בשלטון המרכזי: משרד הביטחון, צה"ל, משרד הפנים ומשרד התיירות בנושאים כגון יעדי הפינוי ואנשי הקשר ברשויות הקולטות ובשלטון המרכזי.

הליך פינוי התושבים ברשויות שנבדקו - בהתאם לתוכנית "מרחק בטוח" הלאומית ובהתאם לתוכנית "מלון אורחים", המועצות המקומיות **מטולה** ו**שלומי** והמועצות האזוריות **הגליל העליון**, **מבואות החרמון**, **מטה אשר**, **מעלה יוסף** ו**מרום הגליל** היו מיועדות לפינוי בשעת חירום לבתי ספר ולמוסדות ציבור בתחומי רשויות מקומיות קולטות (במתקני קליטה מקומיים) שהוגדרו בתוכנית: "מרחק בטוח" ותוכנית "מלון אורחים". בסופו של דבר, החלטת הממשלה 975 קבעה כי הפינוי יהיה למתקני אירוח, והתושבים ברובם המכריע פונו לרשויות מקומיות שונות מהמתוכנן; הליך הפינוי נוהל בחיפזון, בין היתר בשל מצב החירום, והוא נוהל מול גורמים שונים בשלטון המרכזי: תחילה משרד הפנים ובהמשך משרד התיירות. צה"ל ומשרד הביטחון (רח"ל) היו מעורבים באופן חלקי; בהעדר הערכות של רשויות השלטון בהיקף כפי שבוצע במלחמה, נטל ניהול הליך הפינוי הוטל רובו ככולו על כתפי הרשויות המקומיות.

אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

משרד הפנים, ובהמשך משרד התיירות, פעלו בעיקר להסדרת ההתקשרויות מול מתקני האירוח. השיבוץ של המפונים במתקני האירוח נעשה שלא לפי תוכנית מוסדרת, וחלק מהתושבים הופנו למתקני אירוח שלא תאמו את צורכיהם. יעדי הקליטה לא תמיד נקבעו בהחלטות הפינוי, וגם תוכניות קודמות שקבעו יעדי הקליטה לא יושמו, בין בשל מצב החירום שנוצר ובין בשל אי-התאמתם לשהות ממושכת. הרשויות המקומיות והאזוריות שנערכו בשגרה לתרחיש של פינוי התאימו את דרכי התנהלותן והשכילו לנהל את הליך הפינוי ולספק מענה לתושבים המפונים באופן מניח את הדעת.

הליך פינוי תושבי קריית שמונה - תפיסת ההפעלה שחלה על **קריית שמונה** בעשור האחרון וגובשה על ידי צה"ל ומשרד הביטחון קבעה שלא יהיה פינוי של כל התושבים בעיר. על כן תרחיש הייחוס שהכין פקע"ר לעיריית **קריית שמונה** לא דרש כמענה פינוי אוכלוסיית העיר אל מחוץ לתחומה. לכן עיריית **קריית שמונה** שמספר תושביה גדול יותר לעומת הרשויות האחרות שפונו בצפון, לא נערכה ולא הכינה תוכנית אופרטיבית לפינוי התושבים מהעיר. הפינוי לכ-180 מתקני אירוח ב-100 יישובים ברחבי הארץ, ובהמשך לכ-300 מתקני אירוח, התאפיין בהיעדר יכולת לספק מענה לתושבים, עד כדי גרימת סבל מיותר והגברת החרדה ואי-הוודאות.

ניהול המידע ברשויות המקומיות על המפונים ועל המתפנים מתחומן - המועצות המקומיות **מטולה** ו**שלומי** והמועצות האזוריות **הגליל העליון**, **מבואות החרמון**, **מטה אשר** ו**מרום הגליל** התחילו לנהל מאגר נתונים על אודות מיקום התושבים שפונו למתקני אירוח מיד עם הפינוי או בסמוך לו. עיריית **קריית שמונה** והמועצה האזורית **מעלה יוסף** החלו לנהל מידע רק בחודש נובמבר 2023. לחלק מהרשויות המקומיות לא היו רשימות ומידע על אודות מיקום התושבים המפונים בקהילה - המועצות המקומיות **מטולה** (לה היה מידע רק עד פברואר 2024) ו**שלומי** והמועצות האזוריות **הגליל העליון** ו**מעלה יוסף**. לעיריית **קריית שמונה** היה מידע על מיקום מפונים בקהילה רק מפברואר 2024. תדירות עדכון מאגר המידע הייתה שונה מרשות לרשות ונעה בין אחת ליום (המועצה המקומית **מטולה** והמועצה האזורית **מרום הגליל**) ואחת לשבוע-שבועיים (המועצות האזוריות **הגליל העליון** ו**מטה אשר**, המועצה המקומית **שלומי**) ועד אחת לחודש (המועצה האזורית **מעלה יוסף**, עיריית **קריית שמונה**). היעדר מידע מרוכז ומסודר לגבי מיקום המפונים המצויים בבתי המלון, בקהילה ומתפנים עצמאית וכן לגבי התושבים שנשארו או חזרו לביתם, פגע ביכולת של הרשות לנהל קשר רציף עם תושביה וביכולתה לספק להם את השירותים הנדרשים כדי לאפשר להם המשך שגרת חיים ככל האפשר.

ניהול הקשר עם המפונים ומתן שירותים - עיריית **קריית שמונה** התקשתה לשמור על קשר עם כל תושביה, בין היתר בשל מספר המפונים הגדול והפיזור הרב של תושבי העיר (כ-300 מתקני אירוח בשיא) בכל רחבי הארץ, ובשל אי-היערכות מוקדמת לפינוי מחוץ לתחומי הרשות (עקב היעדר תרחיש כזה) והיעדר מידע על מיקום התושבים. רק לאחר כחודש מתחילת הפינוי הקימה העירייה מנגנון למתן מענה לצורכי התושבים, אך נוכח הפיזור הרב היה לעירייה קושי להציב נציגים מטעמה בכל מתקני האירוח אליהם פונו תושביה.



העברת מידע לתושבים המפונים - כל הרשויות המקומיות שנבדקו העבירו מידע לתושבים באמצעי מידע שונים: אתר האינטרנט העירוני, רשתות חברתיות, הודעות טקסט וקבוצות ווטסאפ. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את השימוש במגוון רחב של אמצעים להעברת מידע חשוב ושימושי בזמן מלחמה לטובת חיזוק הקשר, שמירת תחושת השייכות והעלאת תחושת הביטחון של התושבים. שבע מהרשויות המקומיות שנבדקו - **מטולה, שלומי, הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל**, מינו רכזים ועובדים בכל מתקני האירוח שבהם שהו תושביהן המפונים ושמרו על קשר ישיר עמם בכדי לתת מענה מיטבי ככל שניתן לצרכיהם.

עיקרי המלצות הביקורת

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

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

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

מומלץ כי משרד הפנים ומשרד האוצר יגבשו תמונה של הצרכים הייחודיים של יישובים שלא התפנו, אך חוו קשיים בשל התמשכות המלחמה ולהביאה בפני הממשלה לצורך פיתוח מערכת מענים מדרגת וממוקדת שתעניק תמיכה ישירה לתושבים ולרשויות מקומיות אלה, במטרה להבטיח את רווחת האוכלוסייה ולאפשר לה להתמודד עם האתגרים שנוצרו נוכח המערכה בצפון.



היה על הגורמים האמונים על ההיערכות לפינוי ולקליטה: רח"ל, משרד הביטחון ומשרד הפנים, אשר החליטו לדבוק בתכנית פינוי שהייתה מיועדת ככלל לתקופת פינוי קצרות למתקני קליטה, ובלי לבחון חלופות נוספות, לנקוט במהלך המלחמה בצפון צעדים שישפרו את איכות החיים של המפונים ויקלו על סבלם בשעתם הקשה, ישקמו את הקהילות, ויאפשרו שמירה על שגרת חיים ועבודה גם בחירום.



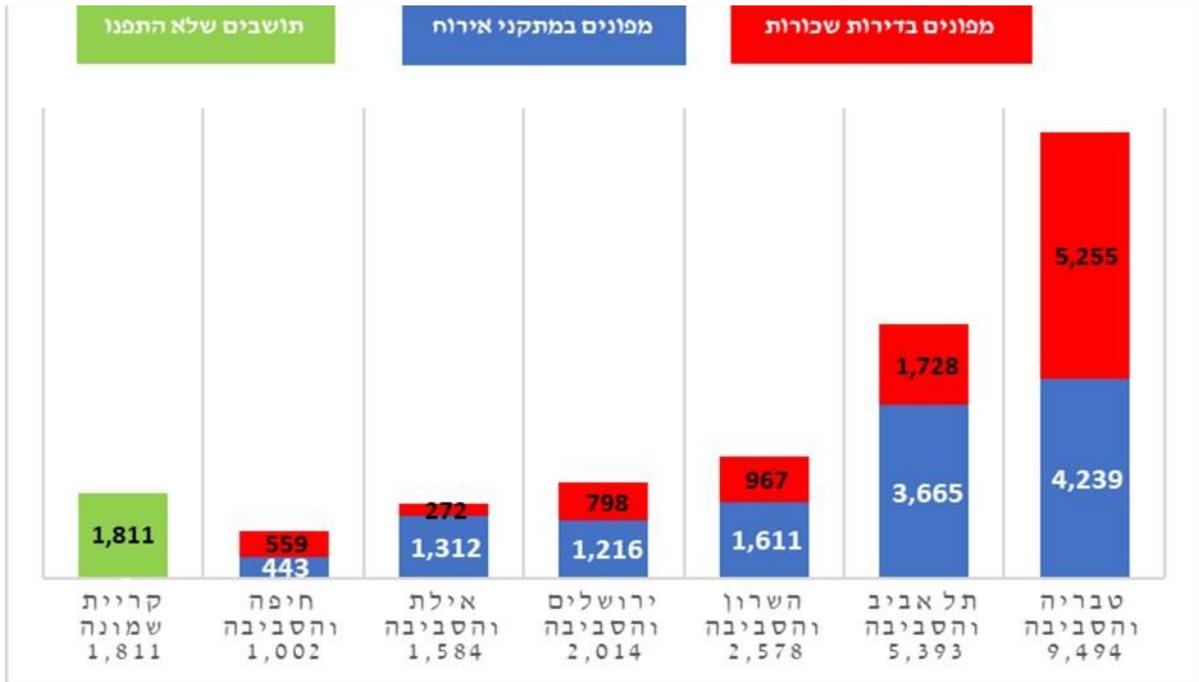
על רח"ל, משרד הפנים, הרשויות המקומיות ובשיתוף משרד התיירות לפעול יחד לגיבוש תוכניות פינוי עתידיות סדורות, בהתבסס על הליך הפקת לקחים ממלחמת חרבות ברזל. ובהן יש לתת מענה לכשלים שהתרחשו בפינויים אלו, ולהביאן לאישור הממשלה. בכלל המענים הנדרשים, קביעת יעדי קליטה המאפשרים לשמור על שגרת חיים בתקופת פינוי ממושכת ועל הקהילתיות, הימנעות עד כמה שניתן מפזור תושבי הרשות המקומית בין מתקני האירוח ברחבי הארץ, קביעת קריטריונים לחלוקת חדרים במתקני האירוח תוך התאמה למבנה התא המשפחתי והכל תוך התחשבות ביכולת של הרשות הקולטת לתת מענה למספר הנקלטים הצפוי וזאת גם בלי לפגוע בשירותי הרשות הקולטת לתושביה, או הסיוע שתידרש לו לשם כך.



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



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



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

סיכום

פינוי של עשרות אלפי תושבים בעת מלחמה הוא הליך מורכב, שמטרתו העיקרית היא הצלת נפשות. לפינוי תושבים השפעות ארוכות טווח על חייהם בהיותו דורש התמודדות נפשית עם אירוע הפינוי ועקב ההפסקה הפתאומית בשגרת החיים והצורך להסתגל למציאות חדשה ולבנות שגרה חדשה למחרת הפינוי. פינוי התושבים מהיישובים בצפון התבצע הן באופן עצמאי והן באופן יזום על ידי הגופים הממלכתיים בתקופה מ-10.10.23 עד ל-22.10.23 ונעשה תחת השפעת האסון והטראומה הכבדים של מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ביישובי עוטף עזה.

לא הייתה הגדרה ברורה לתפקידי הרשות המפונה בהליך הפינוי, דבר שגרם לכל רשות לפעול מול תושביה לפי יכולתה והבנתה. הממצאים מלמדים על הפגיעה שהייתה ביכולתן של הרשויות שפוננו לעמוד לרשות תושביהן ולתת להם עוגן ותחושת ביטחון שעה שהם היו תחת איום ביטחוני ונאלצו עקב כך להפסיק את שגרת חייהם המוכרת ולהתמודד עם מציאות חדשה שאינה קלה. זאת, בהיעדר נהלים מנחים לרשויות המפונות לגבי כל שלבי הפינוי ותפקידין בטיפול במפונים במתקני האירוח וכן בהיעדר גורם מתכלל שייעודו היה לדאוג לטיפול במפונים מטעם השלטון המרכזי ולפעול לאיגום המידע, להנגשת השירותים למפונים ולתגבור הסיוע לרשויות המקומיות.

ככל שהתארך מצב החירום ויותר מפונים עברו לדיור בקהילה, לצד חזרה של חלק מהתושבים לבתיהם, היה על רח"ל ומשרד הפנים להקים לאלתר מנגנון ארגוני מסייע לרשויות המפונות, כדי לאפשר להן ליצור קשר עם תושביהן ולדאוג למצבם.

מן הראוי לערוך תהליך הפקת לקחים מהליך פינוי האוכלוסייה במהלך המלחמה ולבנות מודל שיאפשר בתרחיש דומה בעתיד התמודדות יעילה יותר עם פינוי ממושך בשל אירועי לחימה או אירועי חירום אחרים כגון אסונות טבע, ויכלול מוקדי שירות לתושבים, שתפקידם לטייב ולייעל את הטיפול באוכלוסיית המפונים במתקני אירוח או מפונים בקהילה.

פרק ז'

קסיא אולוסיה מפונה ברליוא המקומיא

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

תקציר

רקע

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 פינויה המאורגן, פונו והתפנו עשרות אלפי אזרחים מבתיים 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. 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 אורחים"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.

"אם לא היו לנו התרומות, 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

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

נחוני מפתח

כ-140,000

מפונים מהווים כ-6% מאוכלוסיית 14 הרשויות הקולטות שנבדקו. המועצה האזורית **תמר** קלטה פי 8.1 אנשים ממספר תושביה, **אילת** קלטה פי 1.13 מפונים ממספר תושביה. לעומת זאת, ב-10 מתוך 14 הרשויות שנבדקו נקלטו פחות מ-10% ממספר התושבים. בהן **הרצלייה, חיפה, ירושלים, נתניה, רמת גן, תל אביב-יפו** והמועצה האזורית **מטה יהודה**

כ-23,267

מפוני **קריית שמונה** פוזרו ב-13 רשויות קולטות

כ-400

תושבי היישוב **יתד**, פוזרו בין עשרה מלונות בעיר **אילת**

317

מתקני אירוח שקלטו מפונים בפועל ברשויות הקולטות שנבדקו, זאת לעומת 41 מתקני קליטה ארציים שאישרה רשות פס"ח כהיערכות לשעת חירום, קרוב לפי 8 מהמתוכנן

כ-50%

מאוכלוסיית המפונים שנקלטו ברשויות שנבדקו 73,000 (מפונים) נקלטו בעיר **אילת** ובמועצה האזורית **תמר**

כ-50%

שיעור המפונים שהיה לגביהם מידע במערכת "יחד" בתחילת ינואר 2024, שלושה חודשים לאחר תחילת הפינוי, וגם הוא לא כלל נתונים על ילדים שפוננו עם משפחותיהם

100%

ממספר המשרות בתקן ברשות בעת שגרה של המועצה האזורית **מטה יהודה** הוקצה לטובת טיפול במפונים שנקלטו בה

אין-ספור

מתנדבים ותורמים סייעו במתן מענה למפונים ובאספקת צרכיהם הפיזיים והנפשיים

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 ותמר**. פרק זה עוסק בהליכי הקליטה ברשויות המקומיות הקולטות מפרוץ מלחמת חרבות ברזל.



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

תמונת המצב העולה מן הביקורת



מספר המפונים שקלטו הרשויות שנבדקו ביחס לאוכלוסייתן ופוטנציאל הקליטה המתוכנן לעומת הקליטה בפועל - 14 הרשויות שנבדקו קלטו בתחומן כ-140,000 מפונים, המהווים כ-6% מאוכלוסיית הרשויות. כך לדוגמה, המועצה האזורית **תמר** קלטה פי 8.1 אנשים ממספר תושביה, **אילת** קלטה פי 1.13 מפונים ממספר תושביה. לעומת זאת, ב-10 מ-14 הרשויות שנבדקו נקלטו פחות מ-10% ממספר התושבים. זאת ועוד, בפועל נקלטו ברשויות שנבדקו כ-140,000 מפונים שיכולת הקליטה של מתקנים ארציים לפי ההיערכות בתחומן הייתה 24,753. כלומר, בממוצע, הרשויות שנבדקו קלטו מפונים במספר הגדול כמעט פי שישה מהקיבולת המתוכננת של מתקני הקליטה הארציים שבתחומן. קליטת מפונים במתקני אירוח שלא בהלימה לפוטנציאל ניכרת בייחוד בערים **אילת, הרצלייה, נתניה, תל אביב-יפו** ובמועצה האזורית **תמר**. ברשויות אלו הייתה הקליטה יותר מפי עשרה, וב**אילת** אף יותר מפי מאה, מקיבולת הקליטה המתוכננת. 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, רשות פס"ח



כמו גם יתר גופי החירום לא נערכה לתרחישים שונים למעט בתכנון תרחיש דרומי בו נכלל פינוי למלונות ואכסניות, ולפינוי ממושך של אוכלוסייה.

פיזור רשויות מפונות במספר רב של רשויות קולטות ושל מלונות - 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, וכך מפונים מאותו יישוב פוזרו בין כמה מלונות ופוצלו קהילות: 23,267 מפוני **קריית שמונה** פוזרו ב-13 רשויות קולטות שנבדקו; 32,000 מפוני **שדרות פוזרו** ב-10 רשויות; 4,176 מפונים **מאשקלון** פוזרו ב-9 מהרשויות שנבדקו; 8,710 מפונים מהמועצה האזורית **הגליל העליון** ו-14,376 מהמועצה האזורית **אשכול** פוזרו ב-7 מהרשויות שנבדקו; 5,178 מפונים מהמועצה האזורית **מעלה יוסף**, 7,500 מפונים מהמועצה המקומית **שלומי** ו-6,346 מפונים **מאופקים** פוזרו ב-6 מהרשויות שנבדקו ומכאן, בין היתר, נובע הכאוס שנוצר. בהיעדר יד מכוונת עולה, למשל, כי במהלך מלחמת 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.

אי-שיתוף הרשויות הקולטות בהחלטה על פינוי יישובים לתחומן ובשיבוצם במתקני האירוח - נמצא כי 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 במתקני 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. 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. נמצא כי בפועל נקלטו המפונים בידי המלונות ולא בידי הרשות הקולטת: 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.

מפונים נקלטו בידי המלונות ולא בידי הרשות הקולטת - קליטת המפונים במלונות נעשתה על פי הסכמים שחתמה המדינה עם המלונות, בין באמצעות משרד הפנים ובין באמצעות משרד התיירות. ואולם משרדי הממשלה הללו לא עשו די בכדי להבטיח את שיתוף הפעולה של המלונות עם הרשויות הקולטות.

קבלת הודעה על קליטת מפונים - משלא הופעל מערך פס"ח, הרשויות הקולטות לא עודכנו ולא קיבלו הודעה רשמית מאף גורם ממלכתי עם פרוץ המלחמה, וגם במהלכה 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, מידע שהיה נחוץ לרשויות לצורך מיפוי צורכי המפונים והתאמת המענים המיידיים הדרושים להם. הודעות על הגעת מפונים התקבלו ממלונות ברשויות **אילת**, **חיפה**, **טבריה**, **נוף הגליל**, **נתניה**, **הרצלייה**, **רמת גן** ו**תל אביב-יפו**; מבעלי תפקידים מקבילים ברשויות שפוננו - **באילת**, **בהרצלייה**, **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. 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. לחלל הריק שנוצר נכנסו ארגוני החברה האזרחית ואלפי מתנדבים שסיפקו את הסיוע הבסיסי למפונים בימי הפינוי הראשונים. עם זאת, בהיעדר גורמי הממשלה, ובהינתן שלרשויות המקומיות לא היה מידע מסודר על הגעת המפונים, מצבם ופריטיהם, עולה חשש כבד כי חלק מהמפונים, שרבים מהם היו במצב טראומטי ופגיע, לא קיבלו מענה הולם לצורכיהם.

ממשקים בין הרשות הקולטת ובין משרדי ממשלה וגופי ביטחון הצלה - 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 ויחידת הקישור לרשות המקומית (היקל"ר) בישיבות היערכות מצב של הרשויות באופן שוטף. בכמחצית מהממשקים האפשריים לא היה לרשויות הקולטות תיאום מלא עם גורמי החילוץ וההצלה שהיו חלק מהחמ"ל העירוני. החלטות ממשלה 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 סיוורים באזורים שונים בארץ, בייחוד ביישובים בצפון הארץ ובדרומה ומהם עלה כי הקליטה בפועל נוהלה בעיקר על ידי הרשויות המקומיות, בעוד שתפקידו של פקע"ר היה מצומצם והוא עסק בעיקר בהיבטי ביטחון².

הקשר של הרשויות הקולטות עם משרדי הממשלה - ממשקים שוטפים עם משרדי ממשלה וגורמי ממשל אחרים הקלו על אספקת שירותים 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

² להרחבה בנושא ראו גם מבקר המדינה, דוח מיוחד, **הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל** (2025), עמ' 63.

מרכזית, ברורה וזמינה שמולה יכלו לשקף את הקשיים ואת החסמים שהן התמודדו איתם ואת הצרכים המיידיים והסיוע הדרושים להן לטיפול במפונים. בייחוד הורגש היעדרו של משרד הפנים שלא היה דומיננטי בשטח. הוא לא שימש גורם מקשר בין הרשויות הקולטות למפונות ובין משרדי הממשלה, ולא ראה את עצמו בעל אחריות וסמכות בניהול הליך הקליטה כולו. 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 **הרצלייה, 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 **הרצלייה, 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. משרדי הפנים והאוצר יצרו קשר עם הרשויות הקולטות רק בשלב מאוחר יותר.

ממשקים בין רשויות מקומיות קולטות לרשויות מפונות - עלה כי הייתה שונות באופי הקשרים שבין הרשויות הקולטות לרשויות המפונות, במידת מעורבותן של הרשויות המפונות בטיפול הניתן למפונים, וכן בשיח ובמענים ההדדיים שבין הרשויות. 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, בפרט 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 של עיריית **אילת** עם עיריית **אשקלון**, שרק מיעוט מתושביה פונו ואחרים התפנו עצמאית. הקושי בקשר נבע מהיעדר נציג של הרשות המפונה בעיר **אילת**. הנחיות פס"ח לא הסדירו את תפקידן של הרשויות המפונות בשעת חירום ולא הסדירו את דרכי הקשר והתיאום ההדדי בין לבין הרשויות הקולטות. במצב דברים זה בלט חסרונו של גורם מתכלל ומרכז מטעם השלטון המרכזי.

איסוף המידע וניהול הנתונים - בידי הרשויות הקולטות שנבדקו - עיריות **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 ותמר** - היו נתונים שאותם אספו בעצמן וכפי יכולתן, לעיתים ללא יכולת לאמת או לטייב את הנתונים וללא יכולת מעקב אחר עדכניותם. בחודשים אוקטובר - 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 שנוקקו לו. במערכת "תיבת נח" הזין פקע"ר נתונים חלקיים, בעשרה ימים בהם הפעיל את המערכת נרשמו בה רק כ-9,000 מפונים שנקלטו במהלך החודש במתקני אירוח

במימון המדינה³. כתוצאה מכך, 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, 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 שנוקקו לו ("נפלו בין הכיסאות") בעוד אחרים קיבלו מענה כפול.

מערך כוח האדם הרשומי - הרשויות הקולטות שנבדקו - עיריות **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** - 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. מכול מקום, משרדי הממשלה - בפרט משרדי הפנים, החינוך והרווחה - לא העמידו במסגרת היערכות מוקדמת כוח אדם זמין לשעת חירום ואף לא קיים נוהל בנושא.

רישום המתנדבים ברשויות הקולטות והכשרתם - 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. עשר מתוך 14 הרשויות שנבדקו - העיריות **טבריה**, **נוף הגליל**, **רמת גן**, **תל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **מטה יהודה**, **עמק הירדן** ו**תמר** - 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. עשר מתוך 14 הרשויות שנבדקו - העיריות **הרצלייה**, **חיפה**, **ירושלים**, **נוף הגליל**, **נתניה**, **רמת גן** ו**תל אביב יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **מטה יהודה** ו**תמר** - 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** ו**טבריה** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל** ו**עמק 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.

מענה לצורכי המפונים - יצוין לחיוב כי העיר **אילת** והמועצה האזורית **תמר** קלטו יחדיו יותר ממחצית מאוכלוסיית המפונים ברשויות שנבדקו וכך התמודדו עם גידול של פי 1.13 ו-1.8 מאוכלוסייתן. עוד יצוין

³ בעניין זה ראו גם בקובץ דוחות זה בפרק "ניהול המידע בקשר לטיפול במפונים במלחמת 'חרבות ברזל'".

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

הקשר של הרשויות הקולטות עם משרדי ממשלה - משרדי החינוך והרווחה היו בקשר עם כל הרשויות הקולטות שנבדקו.

מאמצי הרשויות הקולטות לצורך הסברה למפונים - 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 לדוגמה, ביישומון של עיריית **תל אביב-יפו** עודכנו המפונים על הטבות שמגיעות להם.

התגייסות מתנדבים וחברה אזרחית ברשויות הקולטות - במרבית הרשויות הקולטות שנבדקו - העיריות **אילת**, **הרצלייה**, **חיפה**, **ירושלים**, **נוף הגליל**, **נתניה**, **רמת גן** ו**תל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל**, **מטה יהודה**, **עמק הירדן** ו**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. נוסף על כך, 12 רשויות קולטות מתוך ה-14 שנבדקו הפעילו חמ"ל מתנדבים.

הכשרת מתנדבים בזמן מצב החירום - עשר מתוך 14 הרשויות שנבדקו - העיריות **הרצלייה**, **חיפה**, **ירושלים**, **נוף הגליל**, **נתניה**, **רמת גן** ו**תל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **מטה יהודה** ו**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. יש לציין כי הכשרת המתנדבים שהתקיימו בוצעו ביוזמת הרשויות המקומיות הקולטות, ללא הכוונה מצד גורמים ממשלתיים וללא שימוש במשאביהם.

ניהול משאבי קהילה - העיריות **אילת**, **הרצלייה**, **ירושלים**, **נוף הגליל**, **נתניה**, **רמת גן** ו**תל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל**, **מטה יהודה**, **עמק הירדן** ו**ותמר** - נדרשו לנהל את משאבי המתנדבים הרבים שהגיעו לסייע בטיפול במפונים ולעשות שימוש יעיל בציוד הרב שנתרם לטובת המפונים, ללא היערכות מוקדמת לכך, ללא משאבים ממשלתיים ייעודיים, ותוך השקעת מאמץ ניכר.

עיקרי המלצות הביקורת

על רח"ל, שהייתה שותפה בתכנון לתוכנית "מרחק בטוח" הלאומית⁴ וקבעה את יעדי הקליטה, על 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 ועל מערך פס"ח במשרד הפנים שאמון על הנחייה, תכנון, תיאום ופיקוח של קליטת האוכלוסייה האזרחית שפינו הגורמים המוסמכים (צה"ל) - לפעול כך שבעת בחירת היעדים לקליטה בתוכניות עתידיות יובאו בחשבון יכולות הקליטה בהתאם ליחס למספר 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; ולמצב הכלכלי של הרשויות הקולטות.



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.



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, ובהן יש לתת מענה לכשלים שהתרחשו בפינויים אלו, ולהביאן לאישור הממשלה.



על סמך לקחי מלחמת חרבות ברזל על מערך פס"ח במשרד הפנים, רח"ל, בשיתוף משרד התיירות כלקח מהפינוי, ובשיתוף פקע"ר, 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. כך הכנת תשתית מתאימה לקליטה תאפשר קליטת אלפי מפונים בזמן מוגדר מראש בשעת חירום והיערכות למצבי חירום שונים.



מומלץ כי כלל הגופים העוסקים בטיפול במפונים בשעת חירום - משרד הפנים, צה"ל, רח"ל, משרד האוצר ומשרדי ממשלה נוספים כגון החינוך והרווחה - יגבשו מדיניות ופתרון כולל לפינוי, קליטה ושיכון של מפונים בעת חירום.



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 שיפוגו ומהי ושיטת הפינוי, לרבות יעדי הפינוי והאזורים הקולטים.



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.



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.



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.



על משרד ראש הממשלה, מערך הדיגיטל הלאומי, משרד הפנים, רח"ל ופקע"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 תוך מניעת בזבז בדמות מענה כפול.

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



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 הצורך. 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.



התגייסות המתנדבים במהלך מלחמת 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 שהיה אחראי לקלוט מתנדבים בשעת חירום, להכווין את פעילותם ולפקח עליה. על משרד הפנים אשר מקצה מתנדבים למשימות שונות על בסיס תיק אב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום להסדיר את הקשר בין ארגוני חברה אזרחית לרשויות הקולטות מפונים בשעת חירום, כדי שיתאפשר ניצול יעיל של המשאב האנושי רב הערך. עוד 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.



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 צרכי ההכשרה 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.



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

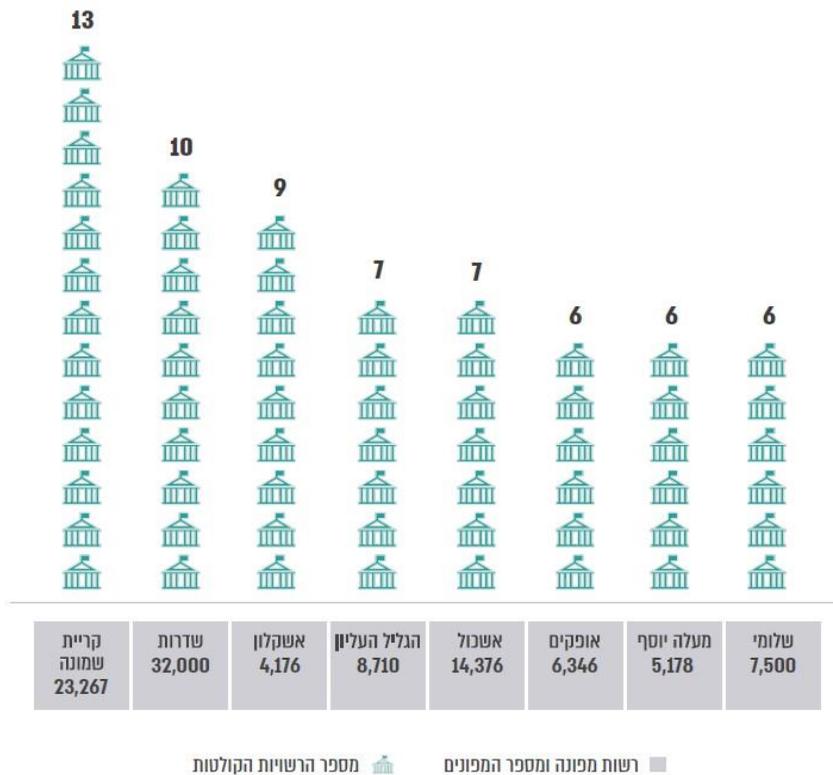


מוגבלות או עם חסרי ישע, בפרט בנסיבות הקיימות של עלייה באירועים שהעידו על פערי מוגנות בקרב ילדים ובני נוער בצל השהייה הממושכת במלונות שאיתם חתם משרד התיירות על הסכמים⁵.

פיזור תושבי רשויות מפונות במספר רב של רשויות קולטות

"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



⁵ 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".

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**. משרד מבקר המדינה מוצא לנכון לשבח את פועלן העצום של עיריית **אילת** והמועצה האזורית **תמר** בקליטת מפונים רבים מאוד בתוך זמן קצר ובמאמץ אדיר. 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. כאשר לא היה תרחיש שהתמודד עם היערכות לשהות כה ממושכת של מפונים, דבר אשר פגם בתחושות היציבות והוודאות בקרב השוהים.

הרשויות הקולטות לא עודכנו ולא קיבלו הודעה מסודרת על הגעת מפונים מאף גוף רשמי עם פרוץ המלחמה וגם במהלכה. המפונים פוזרו על פני מספר רב של יישובים בעלי מאפיינים שונים ומגוונים ברשויות קולטות רבות. כך למשל, מפוני **קריית שמונה**, 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 תיעודף של מלונות על בסיס התאמתם לצורכי המפונים. את המפונים קלטו בפועל המלונות ולא הרשות הקולטת, ואף לא הוגדרה חלוקת עבודה בין הרשויות המקומיות למלונות בכל הקשור לטיפול בהם. כל רשות מקומית פעלה באופן שונה, בהתאם ליכולותיה הארגוניות והתקציביות ולהבנתה את המצב.

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. 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. בהיעדר איסוף וניהול נתונים על תושבים מפונים באופן מסודר ומתעדכן על ידי גופי הממשל בשבועות הפינוי 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.

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. 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. תורמים רבים נוסף על אלפי המתנדבים וארגוני החברה האזרחית שפעלו במלונות לצד עובדי הרשויות וגם באופן עצמאי, נרתמו למאמץ והיו חלק מרכזי במתן

המענה הרשתי למפונים. אילולא כן, היה המענה ברשות הקולטת לוקה בחסר אף באספקת הצרכים הבסיסיים 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 לשגרת עבודתן. בהיבטי פעילות שונים הרשויות שנבדקו, אשר נעדרו סמכות לפעול על פי שיקול דעתן הבלעדי, נאלצו - לנוכח צורכי השעה - לפעול באופן מיידי 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 אדם רשתי 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 ושאר הגורמים בנוגע לתחומי אחריות; היעדרותם של מרבית משרדי הממשלה בשבועות הראשונים ומחסור ביד מכוונת - כל אלה מלמדים על כך שנדרשת פעולה ממשלתית אחודה וסדורה לשם טיוב הטיפול באוכלוסיית המפונים מבתיהם. 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 לתחומה. 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 מיידי לרשויות הקולטות מפונים בשעת חירום לצורך גיוס כוח אדם נוסף. עוד מומלץ למשרדי הפנים, החינוך והרווחה, לשקול הקמת מאגר עובדים מקצועיים שיהיו זמינים לגיוס בחירום.

פרק ח'

מתן שירותים למפונים -
סיוע קצרכים קסיסיים
ומיידיים

גופן הכותרת מעוצב בכתב ידה של **סביון חן קיפר ז"ל**, אשר נרצחה בשבעה באוקטובר. סביון אהבה לצייר, לעצב ולאפר והייתה סטודנטית לתקשורת חזותית. בשל אהבתה הרבה לילדים עבדה כגננת במשך חמש שנים. סביון ובן זוגה נרצחו במסיבת הנובה.

מתן שירותים למפונים - סיוע בצרכים בסיסיים ומיידיים

תקציר

רקע

ב-7.10.23 התעוררה מדינת ישראל בשעות הבוקר המוקדמות למתקפה רצחנית ולתוך זוועה ושבך, ומשכך חלקה הגדול של האוכלוסייה שהתפנתה בשל המאורעות - התפנתה בהפתעה מוחלטת. רבים מהמפונים פונו או התפנו מביתם בלי שהספיקו להיערך ולקחת עימם ציוד, מזון ותרופות; חלקם התפנו כשרק בגדיהם לגופם; ומקצתם שהגיעו מ"קו האש", מיישובי קו העימות בדרום ובצפון, נעקרו מביתם, הגיעו ללא ארנק, מסמכים בסיסיים או טלפון נייד. לפיכך נדרשה אוכלוסיית המפונים לקבל סיוע ראשוני של ציוד ומזון בסיסיים.

אוכלוסיית האנשים שפנו מביתם נזקקה לשירותים רבים, שהכתובת להם הייתה הרשות המקומית שקלטה אותם (הרשות הקולטת); חלקם שירותים מוניציפליים חיוניים שבעימות שגרה הם מקבלים מהרשות שבתחומה הם מתגוררים (הרשות המפונה), וחלקם שירותים הקשורים למצב המיוחד שאליו נקלעו ונועדו לסייע להם להתמודד עם הטלטלה שעברו ועם קשיי המעבר וההסתגלות למציאות החדשה, הזמנית, שגם בה אין ודאות, כדי לשמור על בריאותם, על ביטחונם ועל רווחתם. חלק מהשירותים האלה אינם שירותים שהרשות המקומית אחראית לספקם בעת שגרה.

המפונים הגיעו ללא ציוד בסיסי ובמצב של אי-ודאות בנוגע לאספקת השירותים הבסיסיים והציוד שהיו זקוקים לו. רבים נאלצו לעזוב את בתיהם במהירות, ומשפחות רבות לא היו ערוכות לשהייה ממושכת מחוץ לביתן. הקשיים התעוררו ביתר שאת באוכלוסיות פגיעות כמו אזרחים ותיקים וילדים. המפונים חוו מחסור בבגדים, במוצרי היגיינה, בתרופות ובצרכים יום-יומיים, ורבים נזקקו לעזרה מיידית. ארגוני סיוע וקהילות ברחבי הארץ התגייסו לעזור במציאת ציוד והתפתחו מערכי התנדבות לחלוקת בגדים וציוד בסיסי, אך באלה לא היה כדי לספק יציבות וודאות. האתגר העיקרי היה חוסר המוכנות למצב החירום בהיקף הזה והצורך לספק מהר שירותים וצרכים בסיסיים לאלפי אנשים בו זמנית. משתתפי קבוצות מיקוד שערך משרד מבקר המדינה ברחבי הארץ היטיבו לתאר את הצרכים הבסיסיים שנוזקקו להם ואת הקשיים שבהם נתקלו בניסיונם לקיים את שגרת חייהם לאחר הפינוי:

"זה מהדברים הכי קטנים... זו הציפייה של התושבים מאיתנו - לעשות כל מה שהמדינה לא עשתה. אני צריך לדאוג להסעות להלוויות, אני הייתי צריך לדאוג להסעות לכל טיפול רפואי, אני צריך, אנחנו הכול, אין מדינה."

מפונה מקיבוץ בדרום הארץ

אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
מתן שירותים למפונים - סיוע בצרכים בסיסיים ומיידיים

המענה לאוכלוסייה שפונתה למלונות כולל בראש ובראשונה סיוע בצרכים הבסיסיים ביותר למחיה. חלקם, כגון שירותי כביסה אישית ותברואה, מופיעים בנהליה של רשות פינוי, סעד, חללים (רשות פס"ח); ואחרים, כגון מזון, ביגוד, ציוד היגיינה אישית ונגישות לשירותים דיגיטליים, עלו כצורכי השטח המידיים הראשוניים, שלפי ההגדרה המופיעה בתורת רשות פס"ח הם "מענים שאין ביכולת הנקלטים לספק לעצמם בנסיבות אלה". המענה של ציוד רפואי, תרופות וצרכים רפואיים נוספים של המפונים לא היה באחריות השלטון המקומי.

נחוני מפתח

עד יולי 2024	3,000	כחודש מפרץ המלחמה	רק 5 ש"ח ליום למפונה
טרם הועבר החזר הוצאות לרשויות הקולטות עבור השירותים הבסיסיים והרכש המידי שנעשו בחודש הראשון למלחמה	חמש שעות ביום שמימנה תרומה קבועה למפונים באילת, מהימים הראשונים למלחמה ועד תחילת דצמבר 2023, וכפול מכך בימי שישי. הכנת החמש שעות ושינוען טופלו ונוהלו על ידי מוקד הסיוע העירוני	רק בתחילת נובמבר 2023 עדכן משרד האוצר כי יינתן מענה כספי עבור שירותי כביסה לכלל אוכלוסיית המפונים באמצעות כרטיס אשראי נטען	גובה המענק שנתן משרד הפנים כסיוע לרשויות שקלטו אוכלוסייה בהיקף גדול, חלף תשלום ארנונה, בגין כל אדם לכל יום שבו הוא שוהה ברשות הקולטת. משרדי האוצר והפנים העבירו לרשויות המקומיות תקציבים אחרים במסלולים ייעודיים

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2023 עד יולי 2024 בדק משרד מבקר המדינה את הפינוי והקליטה של המפונים במלחמת חרבות ברזל ב-14 רשויות שקלטו בתחומיהן מפונים: 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**. פרק זה עוסק בשירותים בסיסיים ומיידיים שנתנו הרשויות הקולטות למפונים ולמתפנים עצמאית לתחומן.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



אופן מתן השירותים הבסיסיים - ברשויות הקולטות שנבדקו, ככלל, סופקו למפונים השירותים הבסיסיים המיידיים כגון מזון, ביגוד וציוד היגיינה אישית, וניתנו שירותי כביסה. עם זאת, עולה כי חלק ניכר מהציוד ומהשירותים האמורים סופקו באמצעות תרומות ומתנדבי החברה האזרחית, בתיווך ובסיוע של הרשות הקולטת, ולא על ידי גורמים ממשלתיים.



שירותי הזנה דיפרנציאליים למפונים מרשויות שונות - בשבועות הראשונים למלחמה הייתה שונות במספר הארוחות שקיבלו המפונים ששהו באותו המלון יחד, שנבעה מהשתייכות ליישובי המקור שלהם - המלון סיפק שתי ארוחות, וחלק מקהילות המפונים קיבלו ארוחה שלישית מתרומות. גם לאחר השקעת משאבים ממשלתיים נזקקו אנשים לתרומות, והדבר לא ראוי בשעת חירום ואף מגביר את התחושה של נזקקות בקרב המפונים. המתפנים עצמאית נדרשו בדרך כלל לשלם על הזנתם בעצמם, למעט בימים הראשונים, שבהם עדיין לא הובהרו זכויותיהם. היו מקרים בהם שתי ארוחות בלבד לא סיפקו את צורכי המפונים באספקת הארוחות והערימו עליהם קושי נוסף. הדבר נכון ביתר שאת למתפנים עצמאית.



היעדר הבחנה בין מפונים למתפנים עצמאית - נמצא כי רק בסוף נובמבר 2023, כשלוש שנים לאחר דוח הביקורת בנושא "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב" ובמהלך מלחמת חרבות ברזל, פרסמה רשות החירום הלאומית (רח"ל) את "המדיניות הלאומית להתמודדות עם תופעת ההתפנות העצמית בעת חירום (מלחמה)". למותר לציין כי פרסום המדיניות במועד זה היה מאוחר מדי ולא רלוונטי לרבים מהמענים שנדרשו. עד מועד זה, יותר מחודש וחצי מפרוץ המלחמה, כבר סופקו מרבית הצרכים לשירותים הבסיסיים למתפנים קודם לפרסום המדיניות, או שלא סופקו.



אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
מתן שירותים למפונים - סיוע בצרכים בסיסיים ומיידים

ביגוד וציוד היגינה אישית - בכל הרשויות שנבדקו - העיריות **אילת**, **הרצלייה**, **חיפה**, **טבריה**, **ירושלים**, **נוף הגליל**, **נתניה**, **רמת גן** ו**תל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל**, **מטה יהודה**, **עמק הירדן** ו**תמר** - עלה כי ביגוד וציוד היגינה אישית סופקו למפונים באמצעות תרומות, לעיתים בתיווך הרשויות הקולטות. עיריית **אילת** ציינה, לדוגמה, כי היא הקצתה חדר לאיסוף תרומות בגדים למפונים, ובהמשך פתחה מתחם למסירת בגדים. המועצה האזורית **חוף הכרמל** ציינה כי ביגוד וציוד היגינה אישית הגיעו למפונים ישירות דרך תרומות.

שירותי כביסה - בימים הראשונים למלחמה לא נתנו הרשויות הקולטות מענה לשירותי כביסה למפונים, והם נסמכו על סיוע של מתנדבים מהחברה האזרחית. לעיתים היה המענה חלקי וחסר. העיריות **אילת**, **הרצלייה**, **חיפה**, **רמת גן** ו**תל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל**, **מטה יהודה** ו**תמר** דיווחו כי שירותי הכביסה ניתנו באמצעות מתנדבים ובאמצעות המלונות. לאחר הימים הראשונים נרתמו הרשויות הקולטות ורכשו מכונות כביסה, מייבשים וציוד אחר, או שחילקו למפונים שוברים למכבסות פרטיות. רק בתחילת נובמבר 2023 עדכן משרד האוצר כי יינתן מענה כספי עבור שירותי כביסה לכלל אוכלוסיית המפונים באמצעות כרטיס אשראי נטען. העיכוב בשיפוי זה יצר פער ניכר בשירות, הותיר את המפונים חסרי אונים ויצר ביניהם חיכוכים מיותרים.

נגישות דיגיטלית - עלה כי במלונות שקלטו מפונים במועצה האזורית **תמר** היו פערים גדולים באפשרויות הגלישה במרשתת בין המרחבים הציבוריים במלונות ובין החדרים. המועצה מסרה כי בעיות של תשתית ורוחב פס מרשתת פגעו ביכולת המפונים ללמוד ולעבוד מרחוק.

שיפוי הרשויות הקולטות - עלה כי לא היה כיסוי להוצאותיהן של הרשויות הקולטות בחודש הראשון למלחמה עבור רכישת ציוד בסיסי למפונים והצטיידות למשפחות חללים, אף שמדובר במספר מצומצם של רשויות מקומיות (כ-14 רשויות בלבד שקלטו את המסה הגדולה של המפונים מהדרום), ואף שהוגשה בקשה גמישה בהלימה להוצאות בפועל של הרשויות.

כמו כן, גובה המענק שנתן משרד הפנים כסיוע לרשויות שקלטו אוכלוסייה בהיקף גדול, חלף תשלום ארנונה, היה 5 ש"ח ליום לאדם. מענק זה היה זעום למול ההוצאות בפועל והתבסס על חישוב הוצאות מוניציפליות בלבד, כלומר הוצאות שוטפות של הרשות המקומית עבור תושביה, לרבות פינוי אשפה, תחזוקה שוטפת, כוח אדם לביצוע פעולות שוטפות וכד', ואינו כולל הוצאות בתחומי רווחה וחינוך. יודגש כי המענק האמור אינו כולל הוצאות שהוציאו הרשויות בשבועיים הראשונים של קליטת המפונים, לרבות הוצאות בגין הלנה, מזון, הסעות של המפונים, הקמת מוקדי סיוע, הפעלה של חמ"לים בכל שעות היממה שבעה ימים בשבוע לטובת המפונים ועוד דרישות חריגות. משרדי האוצר והפנים העבירו לרשויות המקומיות תקציבים אחרים במסלולים ייעודיים.



סיוע ראשוני על ידי רשויות קולטות - נמצא כי את הסיוע הראשוני למפונים נתנו הרשויות הקולטות מיד, מתוך הבנת צו השעה, ההכרח שנוצר בשל התנאים המיוחדים של אנשים שנמלטו מבתיהם וזקוקים לשירותים דחופים, בלי לבחון שאלות של חבות, ועוד בטרם התקבלו החלטות הממשלה בעניין.

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**, אשר לצד רוח ההתנדבות בחברה הישראלית, נרתמו לקליטת המפונים לחיקן ועשו מאמץ לספק את צורכיהם מייד ולתת להם שירותים ותמיכה.

תגבור כוח אדם - הרשויות הקולטות גייסו עובדים רבים לתגבור מערך הקליטה, בעיקר עובדי רווחה, עובדים סוציאליים ופסיכולוגים. כמו כן, עובדי הרשויות הקולטות, בכל הדרגות, עבדו בשבועות הראשונים למלחמה ללא לאות ובשעות לא שגרתיות לשם קליטת המפונים ומענה על צורכיהם.

מתן שירותים על ידי הרשויות הקולטות ללא הבחנה בין מפונים למתפנים עצמאית - במרבית השירותים שסיפקו לא הבחינו הרשויות הקולטות שנבדקו בין מפונים למתפנים עצמאית, והעניקו שירותים גם למי שלא הוכר כזכאי בהתאם להחלטת הממשלה.

הקמת מרכזים לוגיסטיים לניהול אספקת צורכי מפונים - העיריות **אילת, חיפה, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצה האזורית **תמר** הקימו מרכזים לוגיסטיים לניהול אספקת צורכי המפונים. מרכז כזה נחוץ ביותר - יש בו כדי לטייב ולייעל את הטיפול במפונים, והוא לא ניתן על ידי גורמי חירום אחרים.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד הפנים יגדיר במפורש מהם השירותים הבסיסיים שיש להעניק לאוכלוסיות הנזקקות בשל היעדר אפשרות להמשיך להתגורר בביתן בעטיו של מצב חירום בעורף, יתייחס לנסיבות הפינני ולאופן הקליטה, יגדיר את הקבוצות השונות, יקבע את היקף השירותים ויבחן כיצד אפשר להבטיח כי הם יסופקו בשעת חירום.

מומלץ לרשויות המקומיות למסד מראש את ערוצי הפעולה מול ארגוני החברה האזרחית בעת חירום, באופן שיגביר את הוודאות ואת הסינרגיה ויוביל לוויסות מיטבי ומאורגן של המשאבים הכוללים, כך שיספקו את הצרכים המיידיים.

מומלץ כי משרדי הפנים והאוצר, וכן משרד התיירות בהתאם לאחריותו, ככל שזו תוטל עליו, יבטיחו בשעת חירום אספקה של שלוש ארוחות ביום לכל הזקוקים לשירות בסיסי זה, ומכל מקום יעשו מאמץ כי השירותים שיינתנו בפועל לכל השוהים באותו מתקן אירוח יהיו זהים.

על משרד הפנים, בשיתוף רח"ל ופקע"ר, להסדיר בנהלים את המענה לאספקת צורכי מזון מיידיים של מפונים ומתפנים עצמאית מבתיים בעת אירוע חירום.

מומלץ כי משרדי הפנים והאוצר יבחנו כיצד להבטיח סל קליטה מותאם לצרכים.

על משרדי הפנים והאוצר להבנות את התשלום עבור שירותי הכביסה בנוהלי הקליטה, ובהתאם להסדיר זאת עם הגורמים הרלוונטיים, ובהם הרשויות המקומיות ומתקני הקליטה. עוד מומלץ כי הרשויות יערכו מראש למתן פתרון לנושא שירותי הכביסה לתושבים שנאלצו לפנות את בתיים - בין אם מתוך הרשות ובין אם מחוצה לה.

על משרדי הפנים והאוצר לבחון את הצורך בשיפוי הרשויות הקולטות עבור מזון וציוד בסיסיים שניתנו כמענה ראשוני גם עבור המתפנים עצמאית בימים הראשונים, שבהם טרם הובהרו זכויות המפונים. בנוגע לתשלום השיפוי בגין מתן שירותים למפונים, על משרדים אלה לבחון יצירת מנגנון לשיפוי רשויות בשעת חירום כגון מנגנון של מתן "מקדמה" מיידית, כדי להסיר חסמי תזרים שנוצרו אצל הרשויות הקולטות בשל מימון ביניים. הדבר נחוץ במיוחד לרשויות שקלטו אוכלוסייה בהיקף גדול ומצבן הכספי אינו איתן.

מומלץ כי משרדי הפנים והאוצר יבחנו את הדרכים להגדלת האוטונומיה שניתנת לרשות הקולטת בשעת חירום לפעול מייד כדי לספק את השירותים המיידיים והבסיסיים.

סיכום

אף על פי שכבר מהימים הראשונים היה ברור כי הפינוי לא יהיה למתקני קליטה מקומיים שתוכננו, אלא למלונות ולמתקני אירוח, ואף שחלק גדול מהמפונים הגיעו חסרי כול - ללא ציוד בסיסי, ובהיעדר דאות בנוגע לאספקת השירותים הבסיסיים והציוד הבסיסי - רח"ל, לרבות באמצעות צה"ל (פקע"ר) ששלח צוותים למלונות), ומשרד הפנים לא נתנו מענה מיטבי להיבטים השונים הכרוכים בכך; למתן שירותים בסיסיים בימים הראשונים, ולהיבטים הנוגעים לשהייה ממושכת במלונות, ובכלל זה מזון, שירותי כביסה, ביגוד, ציוד היגיינה אישי ובסיסי והנגשה דיגיטלית.

בהימנעותו של משרד הפנים להפעיל את מערך פס"ח, הונחו הטיפול במפונים ואספקת השירותים להם, בכאוס ששרר בימי הקליטה הראשונים ולאחריו, לפתחם של הרשויות המקומיות והמתנדבים הרבים. בהיעדר היערכות מוקדמת של גורם ממשלתי אחר שיתכלל את הטיפול וייצר מעטפת אחודה למתן שירותים בסיסיים למפונים, מצוקת המפונים והמתפנים עצמאית הייתה גדולה. מדבריהם של חלק ממשתתפי קבוצות המיקוד עלו תחושות של תסכול וחוסר אונים.

הנה כי כן, תפקידה של הרשות הקולטת בשעת חירום הוא משמעותי. כך גם יכולותיה לעבור מהר ובאופן סדור ממצב שגרה למצב חירום, ולהיערך בזמן קצר מאוד ליצירת רציפות תפקודית ולשמירה עליה גם כלפי תושביה וגם כלפי אוכלוסייה שנקלטת בתחומה, טובות יותר ביחס לגורמים ממשלתיים. לנוכח האמור, מומלץ כי משרדי הפנים והאוצר יבחנו את הדרכים להגדלת האוטונומיה שניתנת לרשות הקולטת בשעת חירום לפעול מייד כדי לספק את השירותים המידיים והבסיסיים.

פרק ט'

מתן שירותי חינוך למסוננים

גופן הכותרת מעוצב בכתב ידה של מעיין עידן ז"ל, אשר נרצחה בשבעה באוקטובר בביתה בקיבוץ נחל עוז. מעיין סיימה את לימודי התיכון והייתה לקראת גיוס. היא עבדה בגן בקיבוץ והתנדבה בספריית הקיבוץ בשל אהבתה הגדולה לקריאת ספרים. אביה, צחי עידן ז"ל, נחטף לעזה ונרצח בשבי חמאס.

דוח מיוחד - פינוי אוכלוסייה וקליטתה

מתן שירותי חינוך למפונים

תקציר

רקע

מלחמת חרבות ברזל הציבה בפני מערכת החינוך אתגרים מורכבים של חינוך בשעת חירום שערים התמודדה לראשונה בתולדותיה. לפי נתוני משרד החינוך מפברואר 2024, בעקבות המלחמה פונו והתפנו עם משפחותיהם באופן עצמאי מבתיהם כ-48,000 תלמידים ממחוזות הדרום והצפון (כ-2% מכלל התלמידים במדינה) ל-51 רשויות מקומיות קולטות ברחבי הארץ. נוסף על התלמידים, צוותי ההוראה של התלמידים מהרשויות המפונות התפזרו אף הם ברשויות קולטות שונות. הפינוי האמור היה פינוי מתמשך, שמשמעו ניתוק פתאומי ומידי של אלפי תלמידים מפונים ממסגרת החינוך הקבועה שאליה הם משויכים, וכן ניתוק מחלק מקהילת הילדים וחברי הצוות המוכר, למשך כמעט שתי שנות לימודים (התשפ"ד והתשפ"ה), והסתגלות למערכת חדשה זמנית, לעיתים יותר מאחת, בתנאי חוסר ודאות בנוגע למועד החזרה לשגרה. המשבר החינוכי שנלווה לשבר הכולל שפקד את כל תושבי מדינת ישראל אופיין בהשלכות בעלות עוצמות משתנות על האוכלוסיות השונות, וחלק מהתלמידים הנפגעים חוו טלטלה עזה ורב-ממדים עם הניתוק מביתם ומקהילתם, עם שינוי דרסטי באורח החיים ועם נשיאתן של טראומות ממתקפת הטרור בשבעה באוקטובר.

למערכת החינוך יש תפקיד מהותי ביותר לתלמידים המפונים במגוון היבטים הקשורים בחיי התלמידים המפונים ובני משפחותיהם: יצירת מסגרת ושגרה עבורם; שמירה על רצף חינוכי ולימודי; בניית חוסן אישי, חברתי וקהילתי; תמיכה בהמשכיות הקהילות ובשיקומן; הגברת חוויית הביטחון, המוגנות והיציבות לתלמידים ולצוות החינוכי; ומתן אפשרות להורים לשוב לעבודתם או להתפנות לעיסוקים נדרשים אחרים. המפונים שהשתתפו בקבוצות מיקוד שערך משרד מבקר המדינה תיארו את הקשיים באספקת שירותי החינוך:

"רק לאחר כחודשיים המערכות [החינוך] התחילו לעבוד, בצורה מקרטעת. בתקופה הראשונה לא ניתן היה לתת מענים בגלל המון סיבות. לא היו צוותים, לא היו תקציבים, לא היה ברור משרד החינוך איך הדברים פועלים. המון אי-ודאות, מי אחראי"; "יש עקירה של ילדים ממקום למקום, וגם המטפלות שם מתחלפות... לא קיימת יציבות בתחום החינוך."

נחוני מפתח

כ-25%

שיעור התלמידים
המפונים
מהרשויות
המקומיות בצפון
הארץ, שנכון
לחודשים אפריל-
מאי 2024 לא היה
במשרד החינוך
מידע מהימן על
מקומות הלימוד
שלהם

47%

הפער בין מספר
התלמידים המפונים
מהעיר שדרות על פי
עריית שדרות ובין
מספרם על פי משרד
החינוך, נכון לנובמבר
2023

16%

שיעור התלמידים -
מתוך כלל התלמידים
המפונים - שלמשרד
החינוך לא היה מידע
על מיקומם, נכון לסוף
דצמבר 2023

כ-48,000

מספר התלמידים
המפונים ממחוזות
הדרום והצפון,
נכון לדצמבר
2023

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2023 עד יולי 2024 בדק משרד מבקר המדינה את הפינוי והקליטה של המפונים. הביקורת נעשתה ב-12 רשויות מקומיות מפונות: העריות **אשקלון, קריית שמונה ושדרות**, המועצות המקומיות **מטולה ושלומי** והמועצות האזוריות **אשכול, הגליל העליון, חוף אשקלון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל**; וכן ב-14 רשויות שקלטו בתחומיהן מפונים: העריות **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**. במסגרת הביקורת נבדקו ההיערכות ומתן השירותים למפונים, בדגש על שירותי חינוך. עוד ראו בקובץ דוחות זה, בפרק "קליטת האוכלוסייה שפונתה במלחמת חרבות ברזל והטיפול בה על ידי גופי הממשלה". יצוין כי ייתכנו פערים בנתונים בשל שונות במקורות המידע או במועד קבלתם.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



הנחיות משרד החינוך בדבר תפקידי הרשויות המפונות והקולטות בשעת חירום - נמצא שלמשרד החינוך לא היו הנחיות לתחומי האחראיות בחינוך, לסמכויות ולאופן ההפעלה של הרשויות המפונות והקולטות במהלך תקופת הפינוי ולממשקים ביניהן. בהיעדר הנחיות כאמור ובנסיבות המורכבות של הפינוי, הוטל קושי נוסף על הרשויות - המפונות והקולטות - בניסיון לספק מעני חינוך לילדים המפונים, ואגב כך לסייע בהסדרת שגרה ובהקניית תחושת יציבות להם ולהוריהם. זאת ועוד, מידת התיאום בין הרשויות המפונות והקולטות נותרה תלויה בשיקול הדעת, בזמינות וביוזמה של הרשויות עצמן.



קשיים שהעלו המפונים בכל הנוגע לשירותי חינוך - במפגשים של נציגי משרד מבקר המדינה בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023 עם מפונים מצפון הארץ ומדרומה במלונות שבהם שהו, דיווחו המפונים על בעיות וקשיים רבים באספקת שירותי חינוך במלונות: גם לאחר כחודש מהפינוי לא הופעלה מסגרת חינוך מוסדרת לכלל הילדים (בני 0 - 18) בחלק ממקומות הפינוי; בחלק מהמלונות לא היו מענים לילדים בני 0 - 3; בחלק מהמקומות לא היה מענה לתלמידי הכיתות הגבוהות, ואם היה כזה, התלמידים לא ידעו עליו; היו מקומות שפעל בהם מעין בית ספר באולם כנסים, ללא חלוקה לחדרים או לכיתות, לקבוצות הילדים השונות; מתחם לימוד שהילדים בו חולקו לקבוצות של 60 - 70 ילדים; הטרוגניות הלומדים הקשתה להפעיל שגרת לימודים וליצור קבוצות לימוד הומוגניות ויציבות.



השתוות במתן מענה על ידי מערכת החינוך לתלמידים המפונים - עלה כי מערכת החינוך לא הייתה ערוכה להתמודדות עם האתגר החינוכי הכרוך בפינוי עשרות אלפי תלמידים וקליטתם בעשרות רשויות מקומיות ברחבי הארץ. בשל היעדר הנחיות ברורות של משרד החינוך וממשקים לא מוסדרים בין הרשויות המפונות לקולטות ומחסור בכוח אדם ובציוד טכנולוגי, לקה המענה החינוכי שקיבלו התלמידים בחסר. רק החל בנובמבר 2023 נכנס משרד החינוך לתמונה באופן מלא, הפיץ הנחיות והקים מסגרות. השתוות זו של משרד החינוך היה בה כדי לפגוע במענה החינוכי שניתן למפונים ולהכביד את הנטל על הרשויות הקולטות והמפונות.



פערי נתונים על מצב התלמידים המפונים - בדצמבר 2023, בחלוף קרוב לשלושה חודשים ממועד פרוץ המלחמה, המידע המצוי במערכת הארצית של משרד החינוך לגבי השירותים הניתנים בפועל לכלל התלמידים המפונים היה עדיין חלקי. נוסף על כך, לא היו בידי משרד החינוך נתונים בדבר תלמידים שהתפנו עם משפחותיהם באופן עצמאי. זאת ועוד, בארבעת החודשים הראשונים למלחמה לא היה למשרד החינוך ולרשויות המפונות מצפון הארץ ומדרומה מידע מלא ואמין על חלק ניכר מהתלמידים המפונים, על מקום שהייתם ואם היו משובצים במסגרת חינוך.



בביקורת עלה כי בינואר 2024 למשרד החינוך לא היה מידע אם כ-39% (13,457) מהתלמידים המפונים באותו חודש היו משובצים במסגרות חינוך. כמו כן, היו פערים, לעיתים של עשרות אחוזים, בין הנתונים שהתקבלו ממשרד החינוך על מספרם של התלמידים המפונים ובין הנתונים שהועברו למשרד מבקר המדינה מן הרשויות המפונות, ובמצטבר מדובר בפער של 11%. לדוגמה, מספרם של התלמידים המפונים בסוף נובמבר 2023 מהעיר שדרות על פי עיריית **שדרות** הוא כמחצית ממספרם על פי משרד החינוך.

המענה החינוכי החלקי שנתנו הרשויות הקולטות למפונים - מדיווחי רוב הרשויות שנבדקו - העירויות **הרצלייה, חיפה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל, מטה יהודה ועמק הירדן** - עולה כי בנוגע לתלמידים מפונים, סיוע משרד החינוך למרבית הרשויות הקולטות החל רק לאחר כשלושה שבועות מתחילת מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. בשלושת השבועות הראשונים - המלונות, הרשויות המקומיות הקולטות והמפונות, בשיתוף החברה האזרחית ומתנדבים, הם שהעניקו מסגרות חינוך לילדי המפונים, ומעורבות משרד החינוך הייתה נמוכה, למעט **באילת, בטבריה** ובמועצה האזורית **תמר**, שבהן היה המשרד מעורב יותר. פתיחת מסגרות החינוך הייתה דיפרנציאלית והדרגתית, ולא כל היישובים קיבלו מענה באותו מועד. בעקבות זאת היה המענה החינוכי שקיבלו התלמידים בשלב הראשון תלוי במידה רבה ביכולותיה ובנכונותה של הרשות הקולטת.

כל 14 הרשויות הקולטות - העירויות **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** - פתחו מסגרות חינוך ייעודיות לילדי המפונים, ורובן המכריע פעלו לשילוב תלמידים מפונים במערכת החינוך הקיימת בתחומיהן, להסדרת מערך ההסעות לתלמידי החינוך המיוחד ולשילובם במוסדות חינוך המתאימים לצורכיהם. עם זאת, הועלה כי למעט עיריית **נוף הגליל** (שבה שובצו התלמידים המפונים במסגרות החינוך שלה בלבד), בכל יתר הרשויות הקולטות היו שעות הלימוד מצומצמות מאוד - שלוש-ארבע שעות לימוד ביום - ביחס ללימודים הסדירים בעת שגרה; ורק בידי שש רשויות קולטות - העירויות **אילת, הרצלייה וחיפה**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **עמק הירדן ותמר** - היו נתונים על נוכחות תלמידים מפונים במסגרות החינוך; ואילו ליתר הרשויות הקולטות לא היו נתונים (**ירושלים, נוף הגליל** והמועצה האזוריות **מטה יהודה**) או שהיו בידיהן נתונים חלקיים בלבד (**טבריה, נתניה, רמת גן, תל אביב-יפו** והמועצה האזורית **חוף הכרמל**). ומכאן שהנתונים על נוכחות במסגרות היו חלקיים ביותר, והיו חסרים נתונים לגבי ילדים שלא השתתפו במסגרות החינוך כלל.

עוד עלה כי המחסור במורים, שניכר כבר לפני משבר מצב החירום, החמיר בעקבותיו. נוצר קושי בגיוס כוח אדם חינוכי שנבע מכמה סיבות: פיזור התלמידים ברחבי הארץ שלא על פי יישובי המקור, גיוס מורים לשירות מילואים והיעדר מורים עקב מצבים משפחתיים מורכבים שנגרמו מהמלחמה.

ממשקי הרשויות הקולטות עם משרד החינוך - גם לאחר שמשרד החינוך נכנס לתמונה והחל לעבוד בשיתוף הרשויות הקולטות ליצירת מסגרות חינוך לתלמידים, הן נתקלו לא אחת בקשיים בירוקרטיים ובסחבת, למשל בנוגע לתקציבים לתלמידים, להעמדת מבנים, להקצאת שעות לימוד, למימוש זכויות

התלמידים המפונים ששולבו בבתי הספר שלהן ולגיוס כוח אדם. אלו הקשו עליהן לתת מענה מיטבי לתלמידים המפונים.

הסדרת ממשקים בין הרשויות הקולטות לרשויות המפונות - עלה כי משרד החינוך לא פעל להסדרת הממשקים בין הרשויות הקולטות והמפונות, כך שמידת התיאום ביניהן נותרה תלויה בשיקול הדעת, בזמינות וביחזמה של הרשויות עצמן.

מתן מענה חינוכי לתלמידים המפונים על ידי הרשויות המפונות מדרום הארץ - בביקורת עלה כי הרשויות המפונות מדרום הארץ שנבדקו - העיריות **אשקלון** ו**שדרות** והמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון** - לא נדרשו על ידי משרד החינוך להיערך להקמה ולהפעלה של מסגרות לימוד לתושביהן למקרה שיפונו לרשויות מקומיות אחרות, וכן לא נקבעו תחומי האחריות והתפקיד של הרשות המפונה בהקמת מסגרות לימוד או במתן מענים בתחום החינוך למפונים. רשויות אלו פיתחו תפיסות שונות לגבי תפקידן בעת הפינוי והאופן שבו הן ממלאות אותו, בהתאם לאתגרים שהן התמודדו עימם, כמו פיזור האוכלוסייה במספר רב של מלונות ורשויות קולטות ברחבי הארץ ומידת המוכנות וההיערכות שלהן למצב זה. כך עלה כי עיריית **אשקלון** לא נטלה חלק באספקת שירותי חינוך לתלמידיה המפונים, ולא בהקמה או בהפעלה של מסגרות חינוך עבורם; וכי עיריית **שדרות** והמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון** נקטו יוזמות ופעלו רבות לצורך מתן שירותי חינוך לתושביהן המפונים, ובין היתר פתחו בעצמן מסגרות חינוך וסיפקו צוותי חינוך למסגרות, בשיתוף פעולה עם משרד החינוך והרשויות הקולטות. עם זאת, הן התמודדו עם קשיים רבים בהענקת שירותי החינוך, ובהם פיזור האוכלוסייה, קושי בגיוס כוח אדם ועובדי הוראה, מחסור במתקנים ובחללים מתאימים לקיום מסגרות חינוך, ומחסור בנתונים לגבי הענקת שירותי חינוך על ידי הרשויות הקולטות. קשיים אלו פגעו באפשרות לספק מענה חינוכי רציף ויציב לתלמידים המפונים, בתקופה שבה הם היו נתונים למצבי טראומה, לאי-ודאות ולערעור היציבות החברתית, והיו זקוקים יותר מכול למסגרת חינוכית תומכת.

מתן מענה חינוכי לתלמידים המפונים על ידי הרשויות המפונות מצפון הארץ - הרשויות המפונות מהצפון - עיריית **קרית שמונה**, המועצות המקומיות **מטולה** ו**שלומי** והמועצות האזוריות **הגליל העליון**, **מבואות החרמון**, **מטה אשר**, **מעלה יוסף** ו**מרום הגליל** - לא נדרשו על ידי משרד החינוך להיערך להקמה ולהפעלה של מסגרות לימוד לתושביהן אם יפונו לרשויות מקומיות אחרות, וכן לא נקבעו תחומי האחריות והתפקיד של הרשות המפונה בהקמת מסגרות לימוד או במתן מענים בתחום החינוך למפונים. הרשויות נבדלו בזמן שלקח להן לפתוח מסגרות חינוך לתלמידים - מכמה ימים (**מטולה ומעלה יוסף**) ועד לחודשיים (**קרית שמונה**), לתלמידיה שפוננו לעיר **טבריה**). מחלקות החינוך ברוב הרשויות האלו הצביעו על קושי בניהול שוטף של מסגרות החינוך לנוכח הפיזור הרב של התלמידים, על קושי במציאת מסגרת חינוך זמנית ובמעקב אחר התלמידים לנוכח שינויים רבים במקומות מגוריהם, על קושי בהפעלת הסעות ועל מחסור בכוח אדם.

מתן מענה חינוכי ברשויות באזורי עימות שלא פונו - בחמש המועצות האזוריות שהיו בהן יישובים שלא פונו לפי החלטת ממשלה והתקיימו בהם לימודים בבתי הספר, שלעיתים היה צורך להסיע אליהם תלמידים מיישובים אחרים כפי שהיה בשגרה, היו קושי וסכנה לקיים לימודים סדירים לנוכח המצב המלחמתי העצים שהתרחש במשך תקופה ארוכה עד נובמבר 2024 בצפון. נוסף על כך, המועצה האזורית **מבואות החרמון** הצביעה על קושי בהסדרת מערך הסעות לבתי הספר בשל פיזור התלמידים ועל קושי בגיוס סיעות (בגנים, וסייעות אישיות/רפואיות), מכיוון שרבות מהן פונו או עזבו את האזור; המועצה האזורית **מטה אשר** הצביעה על מחסור במורים, בגננות ובסייעות לילדים בחינוך המיוחד, בין היתר משום שרבים מהם פונו לאזורים מרוחקים ולא התייצבו לעבודה, ועל מחסור במרחבים מוגנים למוסדות חינוך ולגנים; והמועצה האזורית **מעלה יוסף** ציינה את הקשיים שנבעו במידה רבה מהיעדר הנחיות ברורות של משרד החינוך, דוגמת קשיים בהפעלת הסעות ומימון.

הקמת מסגרות חינוך ייעודיות לתלמידים המפונים - במאמץ משותף של הרשויות הקולטות והמפונות ומשרד החינוך הוקמו מסגרות חינוך ייעודיות לטובת התלמידים המפונים. עם זאת, הקמת המסגרות לוותה בקשיים: מחסור במבנים ולימוד במבנים שאינם מתאימים, מחסור בכוח אדם שבעטיו לא נלמדו בבתי הספר מקצועות לימוד חיוניים, כיתות הטרוגניות, שעות לימוד מצומצמות וקושי במעקב אחר נוכחות התלמידים. במסגרות שהוקמו למדו בדרך כלל ארבע שעות ביום לכל היותר, ארבעה עד חמישה ימים בשבוע לכל ילדי בית הספר, ובכלל זה תלמידי תיכון ותלמידים שניגשו לבחינות הבגרות. המצב בבית הספר **בטבריה** (במתחם המסחרי בצומת פורייה) ובבית הספר במתחם המסחרי **בגלילות**, שבהם למדו מאות תלמידים, רובם **מקריית שמונה**, היה חמור במיוחד. לכן, חרף המאמצים הרבים, עד תום שנת הלימודים התשפ"ד ובמחצית הראשונה של שנת הלימודים התשפ"ה, לא הצליחו משרד החינוך והרשויות המקומיות לתת לתלמידים מענה חינוכי מלא.

הסעות תלמידים - נושא ההסעות - שהיה מחויב במציאות הפיננסי כדי להבטיח שגרת לימודים - הוסדר על ידי משרד החינוך רק בדיעבד, כחודש לאחר תחילת הפינוי. כך שבתקופה הראשונה לא ניתן מימון לרשויות הקולטות בגין ביצוע ההסעות, וקיום ההסעה היה תלוי ברצונן הטוב של הרשויות הקולטות, ביכולותיהן התקציביות ובקשר עם הרשות המפונה. הועלו קשיים בתחום ההסעות, דוגמת מחסור בהסעות, עיכובים בהגעתן ומשכי נסיעה ארוכים במיוחד. עוד עלה כי משרד החינוך לא נתן מענה מלא למלווים להסעות החינוך המיוחד. במקרים שבהם לא היה גורם מממן - הרשות הקולטת, הרשות המפונה או ההורים - נוצר פוטנציאל לפגיעה בתלמידי החינוך המיוחד ובהוריהם - אוכלוסייה פגיעה הזקוקה למסגרת חינוכית קבועה לשם הבטחת יציבות ושגרה.

כמו כן, החזרי התשלום מצד משרד החינוך עבור ההסעות שכבר בוצעו התעכבו ודרשו מימון ביניים ניכר של הרשויות הקולטות. זאת ועוד, מהממצאים לגבי מתן המענה החינוכי על ידי הרשויות המפונות עולה כי נושא ההסעות היה אחד הקשיים העיקריים שעיימו התמודדו, בין היתר בשל הפיזור הרב של התלמידים המפונים ברחבי הארץ.

תלמידים מפונים שלא שובצו במסגרות חינוך - על פי נתוני משרד החינוך בינואר 2024, 13,457 מהתלמידים המפונים - שהם כ-39% מכלל הילדים המפונים ברשויות המפונות שנבדקו - לא היו משובצים במסגרות חינוך. כמו כן, למשרד החינוך לא היה מידע על מקום הימצאם של 2,358 תלמידים מהרשויות המקומיות שנבדקו.

פעילות קציני ביקור סדיר ברשויות המפונות מדרום הארץ - עיריית אשקלון לא ביצעה מעקב אחר הביקור הסדיר של התלמידים המפונים; עיריית שדרות והמועצות האזוריות אשכול וחוף אשקלון אומנם ביצעו מעקב אחר התלמידים המפונים, אולם לא היו להם נתונים ומיפוי מלא על נוכחותם. זאת ועוד, מאז שבעה באוקטובר פעלה המועצה האזורית אשכול ללא קציני ביקור סדיר.

פעילות קציני ביקור סדיר ברשויות המפונות מצפון הארץ - המועצה המקומית מטולה והמועצות האזוריות מבואות החרמון ומטה אשר קיימו מעקב אחר נוכחות תלמידיהן המפונים במסגרות החינוך. עיריית קריית שמונה, המועצה המקומית שלומי והמועצה האזורית הגליל העליון קיימו אף הן מעקב אחר התלמידים, אולם התקשו לעשות כן באופן מלא, בין היתר בשל הפיזור הרב של המפונים, שהקשה את איתורם; בשל מספרם המצומצם של קציני הביקור הסדירים (הקב"סים) המועסקים ברשות, שלא סיפק את הצרכים; ובשל היעדר ממשקים ממוסדים להעברת מידע בין הרשויות הקולטות לרשות המפונה. המועצה האזורית מעלה יוסף לא קיימה כלל מעקב אחר תלמידיה המפונים.

נוכחות התלמידים המפונים במסגרות החינוך ברשויות הקולטות - מידע, רישום ודיווח - הרישום והנוכחות בבתי הספר לא הוסדרו באופן סדור ואחיד, וגם לא שותפו נתונים בין הרשויות הקולטות לרשויות המפונות ולמשרד החינוך. אף שמשרד החינוך קבע כי האחריות לביקור סדיר היא של הרשות הקולטת, הוא לא הסדיר את אופן המעקב אחר נוכחות תלמידים במסגרות החינוך הייעודיות ברשויות הקולטות שנבדקו. מהממצאים עולה כי איסוף הנתונים הנוגעים לתלמידים שלא שולבו במערכת החינוך הרגילה, אלא במסגרות חינוך ייעודיות, נעשה בידי מוסדות הלימוד, ולרשויות הקולטות לא היה מידע על נוכחות התלמידים. נוסף על כך, גם לרשויות המפונות לא היה מידע מלא על נוכחות התלמידים במסגרות החינוך. בשל התנהלות זו לא היה מאגר אחוד שממנו אפשר לקבל מידע מלא ושלים על נוכחות התלמידים בבתי הספר, והיה קושי לעקוב אחר השתתפותם של התלמידים במסגרות החינוך ולזהות תלמידים שאינם נוכחים באופן סדיר.

עוד עולה כי לרשויות הקולטות שנבדקו לא היה מידע על ילדים מפונים בתחומן אשר לא נרשמו למסגרות חינוך. ומכאן שהמידע על ילדים שנשרו מהמסגרות או שאינם משתתפים בלימודים כלל רק תלמידים שנרשמו לבית הספר ופקדו אותו באופן סדיר. בהיעדר מידע מלא וסדור בידי משרד החינוך או הרשויות הקולטות והמפונות כאחד על כלל התלמידים שפוגו, עולה חשש חמור כי מספר ניכר של תלמידים מפונים נשרו מהמערכת החינוכית ואינם לומדים באופן סדיר. יתרה מזאת, בהיעדר מידע כאמור אין בידי משרד החינוך והרשויות הקולטות והמפונות היכולת לעקוב אחר נוכחותם של תלמידים מפונים ואלו ששבו לביתם, ולסייע לאלו שנמצאים בסכנת נשירה ועלולים להידרדר למצבי סיכון.



מסגרות לימוד משלימות בשעות אחר הצהריים - צהרונים - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הרשויות הקולטות שסייעו בסבסוד צהרונים לתלמידים המפונים.

עיקרי המלצות הביקורת

על משרד החינוך להגדיר בנוהלי החירום שלו את תפקידי הרשויות המפונות והקולטות במתן שירותי חינוך למפונים ואת הממשקים ביניהן. מומלץ כי משרד החינוך יקבע קווים מנחים שתייחסו לתרחישים ולמצבי חירום שונים ויתירו גמישות, בהתאם לתרחישים שונים, למצבן של הרשויות המפונות וליכולתן לתפקד במצב החירום שנוצר. עוד עליו לקבוע הנחיות ברורות להסדרת ממשקי העבודה בין הרשויות המקומיות, כך שבשעת חירום הן תוכלנה לפעול במהירות וביעילות לטובת התלמידים והוריהם, ואגב כך לסייע ביצירת שגרה ויציבות בתקופות חירום.

מומלץ כי משרד החינוך, בשיתוף הרשויות המקומיות שנבדקו, יבדוק את הסיבות לפער המהותי בין מספר התלמידים שהיו רשומים במערכות החינוך ברשויות המפונות ובין מספר התלמידים שהיו רשומים במשרד החינוך, יגבש מנגנון שיאפשר איסוף נתונים מדויק ומתואם בין הרשויות המקומיות ובין משרד החינוך במצבי חירום ויבצע בקרה על יישומו. עוד מומלץ כי משרד החינוך יפתח מערכות נתונים שיאפשרו גם לרשות הקולטת לעקוב אחר שהות התלמידים ולקבל מידע על תלמידים שפונו לתחומה.

מומלץ לרשויות המקומיות, למשרד הפנים ולרח"ל (רשות החירום הלאומית) כי אם יעלה הצורך בפינוי עתידי, בו קהילות ממילא תידרשנה להתפצל לכמה מלונות, שהשיבוץ במלונות ייעשה גם לפי גילאי ילדי המשפחה, כך שמשפחות עם ילדים מאותה רשות מקומית יהיו בסמיכות גיאוגרפית, באופן שיאפשר שיבוץ מרבי ומיטבי של הילדים במרחבים החינוכיים שבמלונות ולכל הילדים יוכל להימצא הסדר חינוכי הולם.

לנוכח הקשיים הרבים בהענקת שירותי החינוך למפונים במלחמת חרבות ברזל - ובהם פיצור האוכלוסייה, קושי בגיוס כוח אדם ועובדי הוראה, מחסור במתקנים ובחללים מתאימים לקיום מסגרות חינוך ומחסור בנתונים לגבי הענקת שירותי חינוך על ידי הרשויות הקולטות - על משרד החינוך והרשויות המפונות מדרום הארץ להפיק לקחים מהקשיים שעלו מהפעלת מסגרות החינוך למפונים במלחמת חרבות ברזל, ולהיערך לאפשרות של פינוי תושבים עתידי שבו תלמידים רבים יפונו ממקום מגוריהם לפרקי זמן ארוכים.

על הרשויות המפונות בצפון, אשר תלמידיהן פונו מביתם למשך תקופה ארוכה - שנמשכה שתי שנות לימודים - לפעול כדי להבטיח את שילובם וחזרתם התקינה של כל התלמידים למסגרת חינוך מתאימה. עליהם למפות את הפערים שנוצרו בתקופת הפינוי ולפעול למתן מענה חינוכי מלא ככל האפשר. על משרד החינוך לסייע לרשויות אלו ולהסיר חסמים, בעיקר בכל הנוגע לארגון ההסעות, להקצאת כוח אדם חינוכי ולהעמדת מבנים מתאימים, גם לרשויות מקומיות שלא פונו, שיסדירו את פעולתן במצב שבו מצאו עצמן תחת אש.



על משרד החינוך לקבוע, במסגרת היערכותו לשעת חירום ובהפקת הלקחים ממלחמת חרבות ברזל, נהלים והנחיות שיסדירו מראש את אופן המימון בשעת חירום של היבטים החיוניים לקיום שגרת לימודים, כמו הסעות וליווי לתלמידי החינוך המיוחד. זאת ועוד, על משרד החינוך להסדיר את ההחזר המלא על מימון ההסעות בתקופת מלחמת חרבות ברזל לרשויות הקולטות, שהחלו בביצוען עוד קודם לפרסום הנחיותיו. כמו כן, עליו להסדיר את נוהלי הביקור הסדיר החלים על התלמידים המפונים, ובכלל זה את הממשקים בין הרשות הקולטת לרשות המפונה, את תחומי האחריות שלהן ואת דרכי העברת המידע.



על העיריות **אשקלון ושדרות** והמועצות האזוריות **אשכול וחוף אשקלון** לתגבר את המעקב אחר תלמידיהן, אלו ששבו ללימודים סדירים בתחומי הרשות המקומית ואלו שעדיין לא שבו לביתם, ולערך מיפוי מלא של מקומות שהייתם ונוכחותם במסגרות החינוך. על משרד החינוך לסייע למועצה האזורית **אשכול** לאייש את תקני הקב"סים במועצה.



על הרשויות המפונות בצפון שנבדקו - עיריית **קריית שמונה**, המועצות המקומיות **מטולה ושלומי** והמועצות האזוריות **הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר ומעלה יוסף** - לעקוב אחר התלמידים המפונים עם שובם לבתיהם, לאתר את התלמידים שלא פוקדים את מסגרות החינוך ולפעול באופן יזום מול ההורים, כדי לוודא שהתלמידים יתייצבו למסגרת החינוך המתאימה, בשיתוף פעולה עם קב"ס מהרשות הקולטת.



על משרד החינוך למפות את הנוכחות וההשתתפות של התלמידים שפונו מבתיהם במסגרות החינוך ולנתח את הטעמים לנשירת התלמידים. עוד עליו לבחון כיצד להתאים את המענים בשעת חירום לצורכיהם של התלמידים המפונים, ולמצוא דרכים להגדיל את נוכחותם של תלמידי חטיבת הביניים והתיכון המפונים, להגביר את המעקב אחר נוכחותם, ולטפל בילדים שאינם פוקדים את מסגרות הלימוד ולתת להם מענה, כך שלנוכחותם במסגרות יהיה ערך של ממש עבור שיקומם וחוסנם.





על משרד החינוך, בשיתוף הרשויות הקולטות והמפונות, לפעול בשעת חירום לאיתור כלל התלמידים, לרבות אלו הזקוקים לחינוך מיוחד, כדי להבטיח שיקבלו את המענה החינוכי והטיפולי הנדרש. אין לקבל מצב שבו עקב הפינוי תלמידים "נופלים בין הכיסאות" ואינם משתתפים באופן סדיר במסגרת חינוך, קל וחומר כאשר מדובר באוכלוסייה הנוקת לסיוע מוגבר בשעת חירום. הדבר מדגיש את החשיבות בהיערכות מוקדמת לפינוי וקליטה של תלמידים, ובהם התלמידים הלומדים בחינוך המיוחד, למקומות שבהם יוכלו להשתלב בקלות ובבטחה בלימודים סדירים. זאת ועוד, על משרד החינוך לגבש תוכניות והנחיות רלוונטיות גם לרשויות מקומיות שאינן מפונות, שיסדירו את פעולתן במצב שבו הן נמצאות תחת אש.

מענים לילדי הגן ולתלמידי בתי הספר המפונים על ציר הזמן



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

סיכום

אחד ההיבטים העיקריים של פעילות מערכת החינוך במלחמת חרבות ברזל הוא מתן מענה חינוכי ומסגרות חינוך לתושבים שעזבו את בתם בשל הלחימה. למערכת החינוך תפקיד מהותי ביותר במגוון היבטים הקשורים בחיי התלמידים המפונים ובני משפחותיהם: יצירת מסגרת ושגרה עבור הילדים ובני משפחותיהם; שמירה על הצף חינוכי ולימודי; בניית חוסן אישי, חברתי וקהילתי; תמיכה בהמשכיות הקהילות ובשיקומן; הגברת חוויית הביטחון, המוגנות והיציבות של התלמידים והצוות החינוכי; ומתן אפשרות להורים לשוב לעבודתם או להתפנות לעיסוקים נדרשים אחרים.

הממצאים מלמדים כי מערכת החינוך לא הייתה ערוכה להתמודדות עם האתגר החינוכי הכרוך בפינוי עשרות אלפי תלמידים ובקליטתם בעשרות רשויות מקומיות ברחבי הארץ. משרד החינוך נכנס לתמונה באופן מלא, הפיץ הנחיות והקים מסגרות רק החל בחודש נובמבר 2023. השתהות משרד החינוך, היעדרו של גורם מתכלל ברמה הלאומית, היעדר הנחיות ברורות של משרד החינוך וממשקים לא מוסדרים בין הרשויות המפונות לקולטות, מחסור בכוח אדם וצידוד טכנולוגי - כל אלה הביאו לכך שהמענה החינוכי שקיבלו התלמידים לקה בחסר ואף הכבידו את הנטל על הרשויות הקולטות והמפונות.

בשלושת השבועות הראשונים למלחמה - המלונות, הרשויות הקולטות והחברה האזרחית הם שהעניקו מסגרות חינוך לילדי המפונים, ואילו מעורבות משרד החינוך הייתה נמוכה, למעט באילת, בטבריה ובמועצה האזורית **תמר**, שבהן הייתה מעורבותו רבה יותר. הרשויות המפונות היו מעורבות במתן המענה החינוכי הראשוני בהתאם ליכולתן, אולם פתיחת המסגרות הייתה דיפרנציאלית והדרגתית, ולא כל היישובים קיבלו מענה באותו מועד. משרד החינוך לא הגדיר לרשויות הקולטות את תפקידן במתן מענה חינוכי למפונים, ולא הסדיר את הממשקים בינו ובין הרשויות המפונות. בעקבות זאת היה המענה החינוכי שקיבלו התלמידים בשלב הראשון תלוי במידה רבה ביכולותיה ובנכונותה של הרשות הקולטת. גם לאחר שמשרד החינוך נכנס לתמונה והחל לעבוד בשיתוף הרשויות הקולטות ליצירת מסגרות חינוך לתלמידים, נתקלו הרשויות לא אחת בקשיים בירוקרטיים ובסחבת, למשל בנוגע לתקציבים לתלמידים, להעמדת מבנים, להקצאת שעות לימוד, למימוש זכויות התלמידים המפונים ששולבו בבתי הספר שלהן ולגיוס כוח אדם. אלו הקשו עליהן לתת מענה מיטבי לתלמידים המפונים.

הרשויות המפונות מהדרום - עיריית **שדרות** והמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון**; ומהצפון - עיריית **קריית שמונה**, המועצות המקומיות **מטולה** ו**שלומי** והמועצות האזוריות **הגליל העליון**, **מבואות החרמון**, **מטה אשר**, **מעלה יוסף** ו**מרומ הגליל** - פעלו למתן שירותי חינוך לתושביהן המפונים, ובין היתר פתחו מסגרות חינוך וסיפקו צוותי חינוך למסגרות, בשיתוף הרשויות הקולטות, משרד החינוך וארגוני מתנדבים. סוג המענה ומשך הזמן שעבר עד פתיחת מסגרת חינוך לתלמידים השתנו בהתאם ליכולותיה של הרשות המפונה. עיריית **קריית שמונה**, למשל, החלה במתן מענה חינוכי רק לאחר כחודשיים (לתלמידיה שפנו לעיר **טבריה**). הרשויות המפונות התמודדו עם קשיים רבים בהענקת שירותי החינוך, ובהם פיזור האוכלוסייה, קושי בגיוס כוח אדם ועובדי הוראה, מחסור במתקנים ובחללים מתאימים לקיום מסגרות חינוך, קושי בהפעלת הסעות, מחסור בנתונים לגבי הענקת שירותי חינוך על ידי הרשויות הקולטות, ונוכחות חסרה של התלמידים במסגרות הלימוד שהוקמו.

למשרד החינוך לא היה מידע מלא ואמין על כלל התלמידים המפונים, על מקום שהותם ואם הם היו משובצים במסגרת חינוך. נכון ל-31.12.23 - בחלוף כשלושה חודשים מפרוץ המלחמה - עדיין לא היה לו מידע על מיקומם של כ-16% מהתלמידים המפונים. בהיעדר מידע מלא בידי משרד החינוך או בידי הרשויות המקומיות הקולטות והמפונות כאחד על כלל התלמידים שפוננו, עולה חשש חמור כי מספר ניכר של תלמידים מפונים נשרו בתקופת הפינוי מהמערכת החינוכית או לא למדו באופן סדיר. היעדר ביקור סדיר בתקופת הפינוי עלול לפגוע בהמשך לימודיהם במסגרות החינוך, גם לאחר שובם לבתיהם.

על משרד החינוך לפעול להעמיד לרשות הרשויות הקולטות את המשאבים הנדרשים בשעת חירום מבחינת מבנים, ציוד, כוח אדם ותקציב, כדי שאלו יוכלו לשלב את התלמידים המפונים במערכת החינוך הקיימת. מומלץ כי משרד החינוך יקבע דרכי פעולה שיבטיחו את הגמישות הנדרשת בשעת חירום ויסירו חסמים בירוקרטיים, כדי להקל ככל האפשר על ציבור המפונים ועל הרשויות הקולטות ולאפשר להן לתת לתלמידים את המענים הנדרשים באופן מיטבי. על משרד החינוך לפעול בשעת חירום למיפוי הקשיים והחסרים בבתי הספר הייעודיים, לאתר מבנים מתאימים ובטיחותיים, להסיר חסמים בירוקרטיים, להעמיד כוח אדם ייעודי הולם, לשלב תוכניות העשרה בצד תגבור לימודי, כדי למנוע פיגור בתוכניות הלימודים ופערי ידע, ולקיים מסגרת רציפה ששומרת על החוסן ומאפשרת רציפות תעסוקתית להורים ומניעת נשירה של התלמידים; כל זאת כדי להבטיח מענה חינוכי הולם ומותאם לצורכי התלמידים.

על הרשויות המפונות - אלו בצפון ואלו בדרום שחלק מתלמידיהן שבו לביתם רק בשנת הלימודים התשפ"ו - לפעול כדי להבטיח את שילובם של כל התלמידים במסגרת חינוך מתאימה, למפות את הפערים שנוצרו בשנות הלימודים התשפ"ד והתשפ"ה, ולפעול למתן מענה חינוכי מלא ככל האפשר.

על משרד החינוך למפות את נוכחותם והשתתפותם של התלמידים שפוננו מבתיהם במסגרות החינוך, ולנתח את הטעמים לנשירת התלמידים. עוד עליו לבחון כיצד להתאים את המענים בשעת חירום לצורכיהם של התלמידים המפונים, ולמצוא דרכים להגדיל את נוכחותם של תלמידי חטיבת הביניים והתיכון המפונים עם חזרתם לבתיהם, להגביר את המעקב אחר נוכחותם, ולטפל בילדים שאינם פוקדים את מסגרות הלימוד ולתת להם מענה, כך שלנוכחותם במסגרות יהיה ערך של ממש עבור שיקומם וחוסנם. על המשרד לסייע לרשויות המפונות לאייש את תקני הקב"סים ברשות המקומית.

פרק י'

מתן שירותי הווחה למפונים

גופן הכותרת מעוצב בכתב ידה של **ליאור אטיאס** ז"ל, אשר נרצחה בשבעה באוקטובר. ליאור אהבה בעלי חיים, עבדה כאחות וטרינרית ושימשה משפחת אומנה לחיות במצוקה. היא התנדבה בעמותת "עלם" והגיעה למסיבת הנובה כדי לסייע לחוגגים במקרה של מצוקה נפשית. ליאור הותירה אחריה בן זוג ובת.

מתן שירותי רווחה למפונים

תקציר

רקע

הרשות המקומית מחויבת לספק גם את צרכיה של אוכלוסייה מרשות אחרת המפונה לתחומה. אחריות זו באה לידי ביטוי, בין היתר, בנוהל פס"ח 24 של משרד הפנים בדבר בניית מערך הקליטה ברשות המקומית, שעל פיו על הרשות הקולטת לתכנן את מערך הרווחה למעני המפונים ממועד קליטתם, ולמשך כל זמן שהייתם במתקני הקליטה עד החזרה לבתיהם או עד למענה חלופי אחר בתום אירועי החירום. תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס) מסדיר את פעילות המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית (גם - מחלקת הרווחה)¹, בין היתר בשעת חירום.

כל אירוע חירום, ובפרט אירוע מטלטל ונרחב כמתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, משפיע השפעה עמוקה על אזרחי המדינה ופוגע בשגרת חייהם. ניכרת עלייה ברמת המצוקה של אוכלוסיית המפונים ובקשיים הרגשיים שעימם הם מתמודדים, וביתר שאת בקרב אוכלוסיות המתמודדות עם אתגרים עמוקים גם בעת שגרה, דוגמת אזרחים ותיקים ואנשים עם מוגבלות. נדרשת שימת לב ייחודית גם לבני הנוער, שניכרת עלייה במצוקתם - רבים מהם פונו מבתיהם ואיבדו בני משפחה, ואחרים חווים חרדה מתמשכת, גם אם אינם מתגוררים באזורי לחימה. מפונים רבים ציינו את דאגתם העמוקה ואת חוסר הוודאות בנוגע לעתיד לבוא, לעתיד חינוך ילדיהם ולמצבם התעסוקתי; דיווחו על מצוקה קשה בקרב חלק מהילדים אשר פוחדים לצאת מפתח המלון; על הורים שפוחדים לשלוח את ילדיהם בהסעות למסגרות החינוך בעיר הקולטת; על מפונים שאינם יוצאים מהחדר או שלא פונים לבקש עזרה; ובחלק מהמקומות אף דווח על ניסיונות אובדנות. עוד אפשר ללמוד על הלך רוחם של המפונים מקבוצות מיקוד שערך משרד מבקר המדינה, שבהן תיארו המפונים את עצמם כפליטים המתמודדים עם קשיים רגשיים ונפשיים ברמה האישית, המשפחתית והקהילתית:

"שיסתכלו עלינו בכבוד יותר, לא ככלבים משוטטים. אני מרגישה כלב משוטט... אני כבר לא מרגישה שאני במלון, אני מרגישה שאני במחנה פליטים"; "זה היה פשוט מאבק על כל דבר... כוחות נפש אדירים להשיג דבר הכי פשוט שנראה לך... דבר שאת לא מייחסת לו חשיבות כשאת בבית שלך, כמו מכונת כביסה, שם [במלון] - זה היה סיפור. כל דבר זה היה סיפור."

¹ בהגדרה זו כלולים כל מינוחי תחום הרווחה ברשויות הנבדקות, ובהם מחלקת הרווחה, אגף הרווחה, האגף לשירותים חברתיים ומינהל השירותים החברתיים.

הנסיבות הייחודיות שהביאו לפינוי אוכלוסייה עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל חייבו את הרשויות הקולטות והמפונות כאחד למאמץ ייחודי לאספקת מענה רווחתי ונפשי לאוכלוסייה המפונה, הן לאוכלוסייה המוכרת לשירותי הרווחה קודם לפרוץ המלחמה, הן לאוכלוסייה שמקקת לשירותי רווחה בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר והמלחמה והן לאוכלוסייה הזקוקה לתשומת לב מיוחדת - אוכלוסייה שאיננה מוכרת במחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, אולם צפויה להזדקק לשירותי רווחה בעקבות אירועי חירום.

נחוני מפתח

20% - 30%

שיעור בני הנוער
מ**שדרות** שפוני
לאילת, שלא צרכו
שום מענה מסודר
ומפוקח

כ-1/3 בלבד

שיעור התקנים
שאוישו מתוך
התקנים שהקצה
משרד הרווחה לכמה
מהרשויות המפונות,
נכון לינואר 2024

0

מספר התקנים
שהקצה משרד הרווחה
למועצה האזורית
תמר, אף שמספר
המפונים שקלטה
בשיא היה כ-13,000,
פי 8 ממספר תושביה

10 בלבד

מספר התקנים
שהקצה משרד
הרווחה לעיריית
אילת לצורך
טיפול במפונים,
אף שמספר
המפונים שקלטה
בשיא היה הגבוה
ביותר ביחס ליתר
הרשויות
הקולטות
(כ-60,000
מפונים)

יותר מ-150

מספר התיקים
החדשים שנפתחו
במחלקת הרווחה
במועצה המקומית
שלומי לאחר תחילת
המלחמה

כ-50%

שיעור הגידול
במספר הפניות
שהועברו למחלקת
הרווחה בעיריית
קריית שמונה
מתחילת המלחמה
ועד פברואר 2024

105%

שיעור הגידול במספר
המטופלים עם
מוגבלות וצרכים
מיוחדים מהעיר
אשקלון בעקבות
המלחמה

335%

שיעור הגידול
במספר האזרחים
הוותיקים מהעיר
שדרות הזקוקים
לסיוע מיוחד
בעקבות
המלחמה

פעולות הביקורת



בחודשים דצמבר 2023 עד יולי 2024 בדק משרד מבקר המדינה את הפינוי והקליטה של המפונים. הביקורת נעשתה ב-12 רשויות מקומיות מפונות: העיריות **אשקלון**, **קריית שמונה** ו**שדרות**, המועצות המקומיות **מטולה** ו**שלומי** והמועצות האזוריות **אשכול**, **הגליל העליון**, **חוף אשקלון**, **מבואות החרמון**, **מטה אשר**, **מעלה יוסף** ו**מרום הגליל**; וכן ב-14 רשויות שקלטו בתחומיהן מפונים: העיריות **אילת**, **הרצלייה**, **חיפה**, **טבריה**, **ירושלים**, **נוף הגליל**, **נתניה**, **רמת גן**, **תל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל**, **מטה יהודה**, **עמק הירדן** ו**ותמר**. במסגרת הביקורת נבדקה ההיערכות למתן השירותים למפונים, בדגש על שירותי רווחה. עוד ראו בקובץ דוחות זה בפרק "קליטת האוכלוסייה שפונתה במלחמת חרבות ברזל והטיפול בה על ידי גופי הממשלה". יצוין כי ייתכנו פערים בנתונים בשל שונות במקורות המידע או במועד קבלתם.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



מצב המפונים - בפגישות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם מפונים במלונות שבהם הם שהו בחודשים אוקטובר ונובמבר 2023 הם תיארו בעיות וקשיים באספקת שירותי רווחה במלונות. מדבריהם עלה כי בשל היעדר מיפוי הצרכים, ולעיתים גם היעדר נוכחות של נציגים ממחלקות הרווחה של יישובי המפונים, הגורם העיקרי שטיפל בצורכי הרווחה הוא מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת. הדבר הוביל למתן מענים חלקיים ולטיפול לקוי (לדוגמה, אישה נפגעת אלימות שיצאה ממקלט לנשים שובצה באותו חדר עם בעלה; וילדה עם אוטיזם לא קיבלה מלווה והפניה לחינוך מיוחד עד להתערבות נציגת הקהילה). הסיוע שהעניקו נציגי משרד הרווחה והביטחון החברתי (משרד הרווחה) בחודשים אלו היה אד הוק ונקודתי: הם לא החזיקו במידע על משפחות המוכרות לרווחה ביישובי המפונים; דווח על מחסור בשירותים חברתיים כגון פעילויות או מרכז יום לאזרחים ותיקים ועל מחסור בכוח אדם של נציגי רווחה לטיפול באוכלוסייה זו; דווח על מחסור במענים ובכוח אדם לטיפול בנוער בסיכון; דווח על היעדר מטפלים לילדים עם צרכים מיוחדים - הפתרון הקיים היה לנסוע למקום שבו ניתנים שירותים, אולם ההורים חששו מכך והילדים לא קיבלו טיפול.



סיוע משרד הרווחה לרשויות המקומיות לצורך טיפול במפונים - השוואה בין שיעור המפונים שנקלטו בכמה רשויות קולטות למספר התקנים של עובדים סוציאליים (עו"סים), עובדי מינהל ועובדים

שתפקידם לסייע לעו"סים שהקצה להן משרד הרווחה, מצביעה על פער ניכר בין עומס העבודה שנוצר עקב קליטת המפונים להיקף המשאבים שהקצה משרד הרווחה לרשויות אלו כדי לסייע להן לטפל במפונים: ל**טבריה** הוקצו 14 תקנים, והיא קלטה 8% מכלל המפונים בשיא (יחס של תקן אחד ל-787 מפונים); ל**ירושלים** הוקצו 21 תקנים, והיא קלטה 13% מכלל המפונים בשיא (יחס של תקן אחד ל-890 מפונים); ול**תל אביב-יפו** הוקצו 16 תקנים, והיא קלטה 9% מכלל המפונים בשיא (יחס של תקן אחד ל-761 מפונים). ל**אילת** הוקצו 10 תקנים, אף ששיעור המפונים שקלטה היה גבוה מרשויות אלו - 43% מכלל המפונים בשיא (יחס של תקן אחד ל-6,000 מפונים). עוד עלה כי משרד הרווחה אמנם הקצה תקנים של עו"סים לצורך מתן שירותי רווחה למפונים שנקלטו במועצה האזורית **תמר**, שמספרם בשיא היה כ-13,000 - פי שמונה ממספר תושביה, אך הוא לא הקצה תקנים למועצה עצמה אשר נדרשה אף היא לסייע. אף כי חלק מעובדי המטה והמחוזות של משרד הרווחה הוצבו במלונות שבהם שהו מפונים בתחומי העיר **אילת** והמועצה האזורית **תמר** כדי לסייע לרשויות אלו בטיפול במפונים שקלטו, הרי שמדובר בהצבה זמנית ובמענה תחום בזמן, שאיננו תואם את שהייתם הממושכת של המפונים במלונות אלו. כמו כן, הוקצו תקנים נוספים לכמה רשויות מפונות, אולם רק כשליש מהם אוישו עד ינואר 2024, ולמשרד הרווחה אין מידע לאן הופנו שירותיהם של עובדים נוספים אלו.

סיוע הרשויות הקולטות למפונים הנזקקים לשירותי רווחה - העברת מידע מהרשויות המפונות לרשויות הקולטות - אף שבתורת ההפעלה לאירועי חירום ומשבר של משרד הרווחה ממאי 2021 הוגדר הצורך להבטיח תיאום ומחויבות של הגופים השלטוניים לספק שירותי רווחה גם בשעת חירום, ואף שמטופלי רווחה בעת שגרה ואנשים עם מוגבלות וצרכים מיוחדים אחרים עשויים בשעת חירום להזדקק לתשומת לב מיוחדת, נכון למועד סיום הביקורת הוסדרה מסירת המידע רק לגבי אנשים עם מוגבלות, וגם זאת רק באוגוסט 2024. אף שעל פי נוהל פס"ח 21 בעת תכנון קליטת אוכלוסייה מרשויות אחרות ייעשה בירור נתוני האוכלוסייה המפונה מול הרשות המפונה, רוב הרשויות הקולטות שנבדקו - העירויות **אילת**, **הרצלייה**, **חיפה**, **טבריה**, **נתניה**, **רמת גן** ו**תל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל**, **עמק הירדן** ו**ותמר** - לא קיבלו את פרטיהם של המפונים שהסתייעו בעת שגרה בשירותי מחלקות הרווחה ברשויות המפונות. הפרטים לא הועברו אף בשלבי הקליטה הראשונים שבהם האחריות למתן שירותי הרווחה הייתה מוטלת בעיקרה על הרשויות הקולטות, בין היתר בשל היעדר הסדרה של מסירת המידע כמתחייב לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. אי-מסירת המידע עשויה להקשות על הרשויות הקולטות לתת מענה מיטבי לתושבים שפוננו לתחומן.

סיוע הרשויות הקולטות למפונים הנזקקים לשירותי רווחה - איתור ומיפוי של אוכלוסיות הנזקקות לסיוע מיוחד - הועלה כי חלק מהרשויות שנבדקו לא תיעדו את תוצאות המיפוי והאיתור שעשו, בין היתר בשל מצב החירום.

סיוע משרד הרווחה לרשויות המקומיות באיתור אוכלוסיות מיוחדות - נמצא כי נתוני המוסד לביטוח לאומי, שמעביר משרד הרווחה לרשויות המקומיות במסגרת כספת נצורה, כוללים רק מקבלי גמלה בפועל (כולל גמלה זמנית), ואינם כוללים מקבלי גמלאות המוכרים על ידי גופים אחרים. ומכאן שאין הכרח שהמידע המועבר לרשויות המקומיות ממשרד הרווחה כולל את כל תושביהן הנזקקים לסיוע

בשעת חירום. זאת ועוד, המידע מועבר לרשויות על תושביהן בלבד. בעקבות זאת לא יכלו הרשויות הקולטות לקבל מידע חשוב זה בנוגע למפונים שאומנם משויכים לרשות המפונה, אך בפועל התגוררו זה זמן מה בתחומי הרשות הקולטת, וייתכן שיכלו להיעזר בשירותיה. יתר על כן, במצב חירום שבו הרשויות המפונות התקשו לפעול באופן שוטף, לא הייתה לרשות הקולטת גישה למידע. עוד נמצא כי רוב הרשויות הקולטות שנבדקו - העיריות **אילת, הרצלייה, חיפה, טבריה, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל, עמק הירדן ותמר** - לא ביקשו, וממילא לא קיבלו, מידע מהמוסד לביטוח לאומי לגבי תושבים מפונים שהן קלטו.

מעני הרווחה שנתנו הרשויות הקולטות למפונים - הרשויות הקולטות נאלצו להתמודד עם מפונים רבים שפינויים הבהול והכאוטי לא איפשר להיערך מבעוד מועד לקליטתם, והן פעלו בדרכים שונות ומגוונות לתת מענה ראשוני למפונים, בלא שהייתה היערכות מתאימה של משרד הרווחה לקליטת מפונים בשעת חירום, שהגדירה את תפקידיהן בתחום הרווחה ואת הפעולות שעליהן לעשות במסגרת קליטת מפונים בהיקף כה גדול. המענים שנתנו הרשויות הקולטות השתנו בהתאם למשאביהן, למידת הסיוע של משרד הרווחה ולשיתוף הפעולה עם הרשויות המפונות. בהיעדר היערכות מתאימה כאמור לטיפול בחירום, גם בהיבט זה של מענה ראשוני, כל רשות קולטת הקימה מערך טיפולי שונה בהתאם ליכולתה ולהבנתה. עוד עלה כי הרשויות הקולטות שנבדקו - 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** - הקימו ללא היערכות מוקדמת מערכים לאיתור אוכלוסיות נזקקות שפוננו לתחומן והפעילו סוגים שונים של מענים נפשיים - מענה ראשוני ומענה מתמשך - לצורך טיפול במפונים שזקקו לסיוע, כל אחת לפי הבנתה ויכולתה. המענים ניתנו בדרך כלל בשיתוף הרשויות המפונות או היישובים (הקהילות), משרד הרווחה, מערכת הבריאות וגורמים התנדבותיים.

למשרד הרווחה לא הייתה תוכנית מוסדרת לאספקת צורכי רווחה במצב שנוצר, והטיפול הנפשי שבאחריות מערכת הבריאות ניתן באיחור. אף שמשרד הרווחה שלח מייד את נציגיו לסייע במלונות ברשויות הקולטות, לא היה לו מענה כולל למפונים, והוא פעל בעיקר כגורם משלים לפעילות של הרשויות הקולטות. אלו נאלצו להתמודד עם מספר גדול של מפונים שרבים מהם נזקקו לטיפול, ללא הכוונה וללא היערכות מוקדמת של השלטון המרכזי. במצב דברים זה עולה חשש כי חלק מהמפונים לא קיבלו את המענה הטיפולי הנדרש, בעיקר מפונים בקהילה ומתפנים עצמאית שלא שהו במלונות, וכן מפונים ששהו במלונות מבודדים יותר וברשויות קטנות יותר.

מתן שירותי רווחה על ידי רשויות מפונות מדרום הארץ - ברשויות המקומיות שפוננו מדרום הארץ - העיריות **אשקלון ושדרות** והמועצות האזוריות **אשכול וחוף אשקלון** - חל גידול במספר המטופלים שזקקו לשירותי רווחה מקרב המפונים בתחומי הרווחה שנבדקו. בעיריית **אשקלון** גדל עקב המלחמה מספר המטופלים עם מוגבלות וצרכים מיוחדים בשיעור של 105%; בעיריית **שדרות** היה גידול של 100% במספר המטופלים מקרב אנשים עם מוגבלות וצרכים מיוחדים ובמספר המטופלים בנושא אלימות, וגידול של 335% במספר המטופלים מקרב האזרחים הוותיקים הזקוקים לסיוע מיוחד. במועצה האזורית **חוף אשקלון** גדל עקב המלחמה מספר המטופלים בנושא אלימות בשיעור של 20%. המפונים מאשקלון

קיבלו שירותי רווחה בעיקר מעובדי הרווחה של הרשויות הקולטות וממתנדבים, ואין בידי העירייה נתונים לגבי המענים שקיבלו המפונים מהרשויות הקולטות. עוד עלה כי בתקופת הביקורת נוספו לטיפול מחלקת הרווחה במועצה האזורית **אשכול** משפחות של 214 הרוגים ב-24 יישובים, 128 חטופים, מהם 33 שהיו עדיין בשבי, יותר מ-120 פצועים וכ-160 יתומים מלידה עד גיל 30, מהם כ-30 יתומים משני הורים וכ-130 יתומים מהורה אחד.

עיריית שדרות והמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון** עסקו בתגובה לאסון של מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. בתחילה הן מיפו את האוכלוסייה, סיפקו מענים דחופים ובישרו בשורות מרות למשפחות, ובהמשך פעלו להעמקת שירותי הרווחה למפונים - תחילה במלונות ובהמשך לשבים הביתה ולמפונים שעברו למגורי הביניים. מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, פריצתה של מלחמת חרבות ברזל, הצורך בפינוי תושבים וגידול ניכר במספרם של נזקקים לשירותי רווחה, הציבו בפני הרשויות המפונות בדרום אתגרים מורכבים הן בהיקפם הן בעוצמתם. בראש ובראשונה, נערכו הרשויות לסייע בהתמודדות של תושבים עם אירועי שכול, חטיפה, נעדרים ופצועים רבים. הרשויות עשו מאמצים ניכרים להתמודד עם מתן שירותי רווחה, ופעלו כל אחת באופן שונה ללא יד מכוונת. אף שמשרד הרווחה אישר לרשויות אלו תוספת תקנים להתמודדות עם אתגרי המלחמה, חלקן נתקלו בקשיים באיוש משרות אלו - עיריית **שדרות** איישה 75% מהתקנים הנוספים שאושרו לה, וחסרו לה חמישה עו"סים; המועצה האזורית **אשכול** איישה רק 23% מהתקנים שאושרו לה, וחסרו לה 24 עו"סים; והמועצה האזורית **חוף אשקלון** התקשתה לגייס עו"סים וחסרו לה ארבעה עו"סים בשלביה הראשונים של המלחמה.

מתן שירותי רווחה על ידי רשויות מפונות מצפון הארץ - ברשויות המקומיות שפנו מצפון הארץ - עיריית **קריית שמונה**, המועצות המקומיות **מטולה** ו**שלומי** והמועצות האזוריות **הגליל העליון**, **מבואות החרמון**, **מטה אשר**, **מעלה יוסף ומרום הגליל** - חל גידול במספר מטופלי הרווחה מאז פרוץ המלחמה. למשל, מתחילת המלחמה ועד יוני 2024 נפתחו במחלקת הרווחה שבע עיריית **קריית שמונה** 265 תיקים חדשים, בעיקר על רקע מצבי סיכון; וכי מתחילת המלחמה ועד פברואר 2024 התקבלו במוקד העירוני 1,384 פניות שהועברו למחלקת הרווחה, המשקפות עלייה בשיעור של כ-50% לעומת הפניות בעת שגרה. לאחר תחילת המלחמה נפתחו במחלקת הרווחה במועצה המקומית **שלומי** יותר מ-150 תיקים חדשים, בעיקר בנושאי אלימות במשפחה, התמכרויות וצורך במענים רגשיים; ומתחילת המלחמה ועד מרץ 2024 נפתחו במחלקת הרווחה של המועצה האזורית **הגליל העליון** 208 תיקים חדשים (כ-590 מטופלים חדשים), והגידול נבע בעיקר מבקשות לקבלת עזרה בצרכים כלכליים ורגשיים. עוד עלו פערים באיוש תקנים - עיריית **קריית שמונה** והמועצה האזורית **הגליל העליון** התקשו לאייש את התקנים הנוספים שהקצה להן משרד הרווחה.

כל הרשויות המפונות מהצפון שנבדקו פעלו למתן שירותי רווחה לתושביהן המפונים, בסיוע משרד הרווחה, הרשויות הקולטות וארגונים התנדבותיים. בימים הראשונים הופנה עיקר המענה להסדרת הפינוי של מטופלי רווחה קיימים, ובהמשך הציבו רשויות אלו עו"סים במלונות ויצרו קשר שוטף עם התושבים כדי לספק את צרכי הרווחה, בעיקר באופן פרטני. עיקר הטיפול והמענה הרווחתי התמקד בתושבים

שפוננו למלונות ובמתן מענה לפניות יזומות של המפונים עצמם. בהיעדר יד מכוונת פעלה כל רשות בהתאם ליכולתה ולהבנתה.

הטיפול בנוער בסיכון - מענה לבני נוער ולנוער בסיכון ברשויות הקולטות - כלל הרשויות הקולטות שנבדקו סייעו באופן ממוקד גם לבני נוער מפונים בסיכון, הן באמצעות שירותים שיש בידיהן ובידי גורמים ממשלתיים שונים, הן באמצעות מענים ייעודיים שהוקמו בעקבות המלחמה, והן בסיוע של ארגוני המגזר השלישי. עם זאת, התמונה העולה בנוגע לבני נוער בסיכון היא מדאיגה. למרות מודעות הרשויות הקולטות ומשרדי החינוך והרווחה וניסיונם לתת מענה לבעיות שעולות, המענה לבני הנוער לא היה שיטתי, והדיווחים על מספרם הרב של בני הנוער שנמצאו במצבי סיכון מעלים חשש כי לא כולם קיבלו מענה. עוד עולה חשש לדחיקתם של בני הנוער, החווים טראומה וחוסר יציבות בחייהם, לשולי החברה ולעבר התנהגויות סיכון.

שירותי פנאי ופעילויות הפגה לטובת המפונים - למרות החשיבות של קיום פעילות הפגה במצבי טראומה וחירום לא הוקצה לכך תקציב ייעודי, וכל רשות קולטת או מפונה נתנה שירותי הפגה בהתאם לרצונה, יכולתה הארגונית והתקציבית והבנתה, או לא נתנה כלל, כך שקבוצות אוכלוסייה שונות זכו למענים שונים של פעילויות הפגה והיו מפונים שלא קיבלו כל מענה בעניין.

נמצא כי העיריות **אופקים ואשקלון** לא ארגנו מטעמן פעילויות תרבות והפגה במלונות שבהם שהו תושביהן. הרשויות המפונות האחרות והרשויות הקולטות קיימו פעילות הפגה והעשרה לתושבים המפונים. בשל העדר תיאום והפיזור הגדול של המפונים, היו מלונות שבהם לא התקיימה כל פעילות הפגה. הדבר מחזק את החשש כי חלק מהמפונים "נפלו בין הכיסאות" ולא קיבלו סיוע ותמיכה הנדרשים במצב החירום והמצוקה שבה היו.



סיוע הרשויות הקולטות למפונים הנזקקים לשירותי רווחה - בהיעדר תוכנית היערכות של משרד הרווחה למיפוי המפונים הזקוקים לסיוע שפוננו לתחומי הרשויות הקולטות, רוב הרשויות הקולטות שנבדקו - העיריות **אילת, הרצלייה, חיפה, טבריה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל, מטה יהודה ועמק הירדן** - הקימו, ללא הכנה מוקדמת, מערך למיפוי המפונים הזקוקים לסיוע, וכל אחת מהן עשתה זאת באופן שונה בהתאם ליכולתה ולהבנתה.

החברה האזרחית - ראוי לציין לשבח גם את רוח ההתנדבות ואת פועלה של החברה האזרחית בכללותה, אשר סייעה רבות למפונים ולכל מי שנוקק לסיוע מאז פרוץ המלחמה.

טיפול בנוער בסיכון שפונה משרדות לאילת - יצינו לחיוב פעולת עיריית **שדרות** ושיתוף הפעולה וההירתמות של עיריית **אילת**, משרדי החינוך והרווחה, החברה למתנ"סים, תנועות נוער וארגונים התנדבותיים למשימה של טיפול בנוער בסיכון.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד הרווחה יקבע מפתחות לצורך תגבור כוח האדם בשעת חירום במחלקות הרווחה הן של הרשויות המפונות והן של הרשויות הקולטות בהתחשב בכלל הנסיבות, ויגדיר שיטה שתעודד גיוס של עו"סים לצורך איוש התקנים, בפרט בשעת חירום. בנוסף, על משרד הרווחה למצוא דרכים ותמריצים שיבטיחו איוש מלא של המשרות, שימור ההון האנושי ופיתוח כלים מקצועיים להתמודדות עם מצוקת המפונים.



על משרד הרווחה, בשיתוף משרד הפנים, להגדיר פעולות שיאפשרו להעביר מידע נדרש על אוכלוסייה מפונה לרשות הקולטת, לצורך אספקת שירותי רווחה גם לאנשים הזקוקים לכך מסיבות שאינן קשורות למלחמה. מומלץ שמשרד הרווחה, בתיאום עם משרד המשפטים, יסדיר את הליכי העברת המידע בין הרשות המפונה לרשות הקולטת בשעת בחירום (טכנית ומשפטית) לגבי אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים. כדי להבטיח מתן סיוע לכמה שיותר נזקקים מקרב המפונים, מומלץ שמשרד הרווחה - בשיתוף הרשויות המקומיות - יגבש בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות מנגנון שיאפשר לרשויות קולטות לקבל נתונים רלוונטיים על המפונים לתחומן באמצעות הכספת.



על משרד הרווחה, בשיתוף מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, להכין תוכנית שתאפשר הפעלה מיידית של מערך מיפוי לאוכלוסייה שתפונה לתחומיהן, ותקבע עקרונות ותהליכי עבודה שיבטיחו איתור מהיר של אוכלוסייה נזקקת בשעת חירום, ובעיקר אוכלוסייה בסיכון. כמו כן, על משרד הרווחה, בשיתוף פעולה עם משרד הפנים האמון על קליטת אוכלוסייה מפונה עקב מצב חירום, להסדיר את תחומי האחריות והמנגנון לאיתור ולאבחון של קבוצות אוכלוסייה מבין המפונים הזקוקים לסיוע מיוחד, ואינם נכללים במאגרי המידע שהוסדרו מראש, או שאין בידי הרשות הקולטת לקבל מידע אודותיהם, כך שלא יהיו מפונים עם צרכים מיוחדים או בעיות ייחודיות שאינם מקבלים מענה הולם לצורכיהם, ולעקוב אחר מימוש הסדרה זו.



בצד פעילותן הראויה לציון של הרשויות הקולטות, מומלץ כי יתעדו גם בשעת חירום את תוצאות האיתור שעשו לגבי אוכלוסייה הנזקקת לסיוע מיוחד, כדי לאפשר למטופלים טיפול רציף. יש חשיבות יתרה לתיעוד, שכן סביר להניח כי לפחות חלק מהמפונים שלא היו מוכרים קודם לכן לגורמים המטפלים במקומות מגוריהם, עשויים להזיק לטיפול בעקבות החוויות הקשות והטראומה שעברו.



על משרד הרווחה להכין, בשיתוף מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, תוכניות רווחה ייעודיות לקליטה בשעת חירום לשם מתן מענה טיפולי מיידי על ידי הרשות הקולטת לאוכלוסייה נזקקת שפונתה לתחום היישוב, ובכלל זה מענה למצבי דחק וטראומה הכרוכים בפינוי, להקצות את המשאבים הנדרשים לכך ולעקוב אחר יישומן של התוכניות.



על הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה - בדגש על משרדי הרווחה והבריאות² - לפעול להרחבת מעגל גורמי הטיפול לצורך הסדרה ואספקה של מענים בתחום זה, ככל שיידרשו בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר והשלכות מלחמת חרבות ברזל על המפונים בפרט, ועל האוכלוסייה במדינה בכלל.



על משרדי הרווחה והבריאות להפיק לקחים ולהכין, בשיתוף הרשויות המקומיות, תוכנית היערכות מתאימה לשעת חירום, שתסדיר את מתן המענה הטיפולי והרגשי למפונים. מומלץ כי משרד הרווחה - בשיתוף מערכת הבריאות - יפעל לגיבוש תוכנית למתן מענה טיפולי ונפשי בשעת חירום, ויקבע את המנגנון לאספקת מענים אלו בשיתוף פעולה ובתיאום עם הרשויות הקולטות, כדי להבטיח כי המפונים יקבלו את המענים שהם נזקקים להם ללא שיהוי.



על משרד הרווחה, בשיתוף הרשויות המקומיות, לבחון את מכלול ההיבטים של מתן שירותי הרווחה במהלך המלחמה, ובייחוד בשלביה הראשונים; להפיק לקחים מתוך ראייה כוללת בייחוד בהיבטים של מתן מענים בהיקף נרחב, עקב הגידול בצרכים, השוני במאפיינים של היישובים והקהילות, סוגיית הקצאה של תקנים בשעת חירום וקושי באיושם; ולגבש תוכניות למתן מענים בתחום הרווחה, גם במצבים של פינוי תושבים בהיקף נרחב ופיזורם ככורח המציאות באתרים רבים.



על משרדי הממשלה והרשויות המקומיות לפתח מענים שיביאו בחשבון צרכים שהיו קיימים בעת שגרה והוחרפו, וצרכים חדשים שנוספו עקב מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, המלחמה והפינוי המתמשך. על משרד הרווחה, בשיתוף הרשויות המקומיות שטרם עשו כן, למפות את הצרכים, בקרב המפונים השבים הביתה וגם בקרב אלו שבחרו שלא לשוב בשלב זה, ולהכין תוכנית תמיכה וסיוע מקיפה כדי להבטיח מענה רווחתי ותמיכה נפשית לנזקקים ולאלו שמצבם הורע בשל המלחמה והפינוי הממושך. יש לתת את הדעת על הצורך בהנגשת השירותים ובחיזוק המנגנונים שיאפשרו מיצוי זכויות בקרב המפונים.



2 בכל בנוגע למערך בריאות הנפש, ראו בהרחבה במבקר המדינה, **דוח מיוחד על מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל - הטיפול באוכלוסייה (2025)**, בפרק "הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל".

משרד מבקר המדינה המליץ לרשויות המפונות מצפון הארץ לפעול ליצירת קשר עם כלל תושביהן המפונים, כדי לוודא שגם המפונים בקהילה שטרם שבו לביתם מקבלים שירותי רווחה וסיוע שהם נזקקים להם במקום שהותם.



במצב הקשה שנוצר בקרב בני הנוער אין די בפתרונות נקודתיים. על משרדי החינוך והרווחה לתת את דעתם לצורך בהגדרת תפקידיהן של הרשויות המפונות והקולטות בטיפול בבני נוער מפונים במהלך הפינוי, באופן שיסייע לבני נוער בסיכון וימנע את הצטרפותם של בני נוער נוספים למעגל זה. בעת הזו, משהפינוי הסתיים, על משרד הרווחה לגבש בשיתוף עם הרשויות המפונות שטרם עשו זאת, תוכנית פעולה מקיפה ומתכללת ליישום מידי, לשיקום בני הנוער בסיכון והמועדים לסיכון ולמניעת הידרדרותם.



מומלץ כי משרדי הרווחה והחינוך יפעלו בתיאום ובשיתוף פעולה עם הרשויות המפונות, כדי לאתר את בני הנוער בסיכון ששבו לביתם והם בסיכון או מועדים לסיכון בעקבות המלחמה, ולבנות להם תוכניות התערבות.



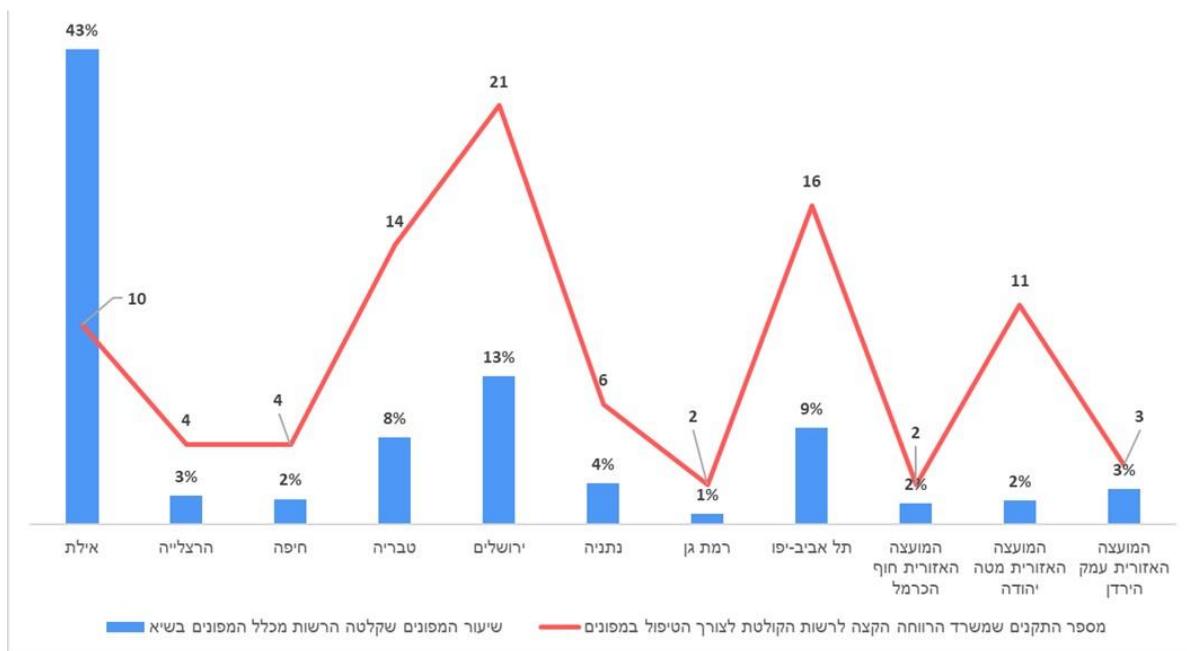
לפעילות הפגה בשעת חירום יש ערך גדול, והיא מסייעת לתושבים להתמודד עם מצבי דחק וטראומה הכרוכים בפינוי. בצד המאמצים הרבים שהשקיעו הרשויות המפונות והקולטות כאחד, משרדי הממשלה וארגוני המגזר השלישי ומתנדבים, עדיין, כדי לוודא שכל מפונה זוכה לתמיכה וסיוע, חשוב שהרשויות המפונות ירכזו מידע על היקף המפונים ופילוח לפי גיל בכל מתקן קליטה, ישמרו על קשר עם התושבים ויפעלו ככל האפשר לשמירת המסגרת הקהילתית.



אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטה ברשויות המקומיות
מתן שירותי רווחה למפונים

שיעור המפונים ברשויות הקולטות שנבדקו ומספר התקנים שהקצה להן משרד הרווחה



על פי נתוני משרד הפנים ומשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* בתרשים זה לא מופיעות הרשויות הקולטות שמשרד הרווחה לא הקצה להן תקנים לטיפול במפונים: **נוף הגליל**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצה האזורית **תמר**.

סיכום

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ופינוי מסיבי של תושבים רבים עם פרוץ המלחמה הציבו בפני מערכת הרווחה בישראל אתגרים שלא נודעו כמותם בהיקפם, במאפייניהם ובחומרתם מאז קום המדינה. רבים נפגעו במישרין או בעקיפין, איבדו את יקיריהם ובמקרים רבים גם את בתיהם, את עבודתם ואת שגרת חייהם, ונאלצו להעתיק את מגוריהם לפתרונות דיור שאינם מותאמים לשהייה ממושכת ולקיום אורח חיים סביר. ההתמודדות עם צורכי הרווחה של המפונים יצרה מגוון קשיים הקשורים לאיתור ולמיפוי של צורכיהם, לאופן אספקת המענים שהם זקקים להם, לכוח האדם המוקצה לטיפול בהם ולסוג הסיוע הניתן להם; כל זאת בסביבה שבה פועלים גורמים ממשלתיים ופרטיים רבים ובעומס עבודה כבד.

בביקורת עלה כי כל 14 הרשויות הקולטות שנבדקו - העיריות **אילת**, **הרצלייה**, **חיפה**, **טבריה**, **ירושלים**, **נוף הגליל**, **נתניה**, **רמת גן** ו**תל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל**, **מטה יהודה**, **עמק הירדן** ו**תמר** - הצליחו לפעול בדרכים שונות ומגוונות לאיתור צורכי הרווחה של המפונים שהן קלטו ולספק להם סיוע נפשי ומענה טיפולי באמצעות מחלקות הרווחה והשירות הפסיכולוגי-החינוכי שלהן ובאמצעות גורמים חיצוניים להן, דוגמת הרשויות המפונות, משרד הרווחה, מערכת הבריאות וגורמים התנדבותיים. תשומת לב טיפולית הן הפנו גם לבני נוער בסיכון, לאזרחים ותיקים ולאנשים עם מוגבלות וצרכים מיוחדים; כל זאת ללא היערכות מוקדמת, לא של משרדי הממשלה, ובעיקר משרד הרווחה, ולא של הרשויות המקומיות, שהתאימה להיקף הקליטה מבחינת מספר המפונים ומשך הפינוי, ועל רקע אירועים קשים ביותר שהעצימו את הצורך בשירותי רווחה.

על אף סיועו הנרחב של משרד הרווחה בהקצאת כוח אדם טיפולי לרשויות הקולטות - הן בתוספת של תקני עו"סים והן באמצעות גיוס עובדיו (מטה ומחוזות) - לא הייתה לו תוכנית מוסדרת למתן מענה בנסיבות שנוצרו, והוא פעל בעיקר כגורם משלים לפעילות של הרשויות הקולטות. במצב דברים זה, עולה חשש כי חלק מהמפונים לא קיבלו את המענה הטיפולי הנדרש, בעיקר מפונים בקהילה ומתפנים עצמאית שלא שהו במלונות, וכן מפונים ששהו במלונות מבודדים וברשויות קטנות יותר.

המפונים **מאשקלון** קיבלו שירותי רווחה בעיקר מהרשויות הקולטות וממתנדבים, ולעירייה אין נתונים לגבי המענים שקיבלו. עיריית **שדרות** והמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון** עסקו בתגובה לאסון של מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר: במיפוי האוכלוסייה ובמתן מענים דחופים ובשורות מרות, ופעלו להעמקת שירותי הרווחה למפונים, תחילה במלונות ובהמשך לשבים הביתה ולמפונים שעברו למגורי הביניים.

כל הרשויות המפונות מצפון הארץ שנבדקו פעלו למתן שירותי רווחה לתושביהן המפונים, בסיוע משרד הרווחה, הרשויות הקולטות וארגונים התנדבותיים. בימים הראשונים לפינוי הפונה המענה בעיקרו להסדרת הפינוי של מטופלי רווחה קיימים, ובהמשך הציבו הרשויות עובדים סוציאליים במלונות ויצרו קשר שוטף עם התושבים כדי לספק את צורכי הרווחה, בעיקר באופן פרטני. עיקר הטיפול והמענה הרווחתי התמקד בתושבים המפונים במלונות ובמתן מענה לפניות יזומות של תושבים. עם זאת, חלק מהרשויות המפונות התקשו לתת מענה לתושבים בשל פיזורם הרב.

ממצאי הביקורת מדגישים את מרכזיותו של השלטון המקומי בשעת חירום, וממחישים כי על השלטון המקומי והמרכזי - בדגש על משרדי הרווחה והבריאות³ - לפעול להרחבת מעגל גורמי הטיפול לצורך הסדרה ואספקה של מענים בתחום זה, ככל שיידרשו בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר והשלכות מלחמת חרבות ברזל על המפונים ועל אוכלוסיית המדינה בכלל, כדי לתת בידי הרשויות המקומיות את האמצעים והכלים שיאפשרו להן במצבי חירום הכרוכים בפינוי תושבים, להעניק למפונים את כלל שירותי הרווחה שהם יזדקקו להם במהלך הפינוי ולאחריו. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יגבש, בשיתוף הרשויות המפונות שטרם עשו זאת, תוכנית פעולה מקיפה ומתכללת ליישום מייד, לשיקום בני הנוער בסיכון והמועדים לסיכון ולמניעת הידרדרותם, ובכלל זה הקצאת תקציב ומעקב אחר יישום תוכניות אלו.

³ בכל בנוגע למערך בריאות הנפש, ראו בהרחבה מבקר המדינה, **דוח מיוחד על מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל - הטיפול באוכלוסייה (2025)**, בפרק "הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל".

פרק י"א

הסיוע הט"י ארשויות מקומיות מפותות וקולאות החוגלים הראשוניים של האמחה

גופן הכותרת מעוצב בכתב ידו של סמ"ר ענר אליקים שפירא ז"ל, אשר נפל בשבעה באוקטובר. ענר נולד וגדל בירושלים, ניגן בפסנתר ועסק במוזיקה. בשבעה באוקטובר היה ענר בחופשה והשתתף במסיבת הנובה. הוא הציל חיים של רבים במיגונית בצומת רעים כשהדף רימונים שהשליכו אליה מחבלי חמאס.

הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

תקציר

רקע

מלחמת חרבות ברזל גרמה, בין היתר, לשינויים משמעותיים בהוצאותיהן של הרשויות המקומיות ובהכנסותיהן. מדיווחי הרשויות המקומיות למשרד מבקר המדינה עולה כי מחד גיסא חלק מהוצאותיהן קטנו, כיוון שהפעילות ברחבי הרשות צומצמה, ומאידך גיסא נוספו להן הוצאות, הן בשל מצב החירום והן בשל קליטת מפונים. רק חלק מההוצאות שנוספו ניתנות לכימות, וכך גם לגבי ההכנסות שקטנו - רק חלקן ניתנות לכימות. יצוין כי משרדי הממשלה העניקו לרשויות המקומיות שיפוי חלקי הן בגין הוצאותיהן הנוספות והן בגין אובדן הכנסותיהן.

נתוני מפתח

13 רשויות מקומיות מפונות ו-**14** רשויות קולטות

5 ש"ח ליום בלבד

כ-568 מיליון ש"ח

כ-547 מיליון ש"ח

מספר הרשויות המקומיות שנבדקו

סכום המענק ליום לרשויות מקומיות קולטות עבור כל מפונה שהוחלט לגביו בתחילת המלחמה. הסכום חושב לפי מספר ממוצע של 5 נפשות במשפחה - 750 ש"ח לחודש: הסכום לא נבחן שוב גם לאחר שהתברר שאינו סביר

סכום המענקים לפעולות חירום שניתנו לארבע רשויות מקומיות מפונות (עיריית **שדרות** והמועצות האזוריות **אשכול**, **מטה אשר** ו**מעלה יוסף**) בשלושת החודשים הראשונים למלחמה

סכום המענקים והשיפוי שהעניק משרד הפנים בשנת 2023 לכלל הרשויות בארבע תקנות תקציביות

כ-123 מיליון ש"ח	כ-55 מיליון ש"ח	כ-95 מיליון ש"ח	כ-436 מיליון ש"ח
סכומים משוערים של אובדן הכנסות שנגרמו לתאגידים עירוניים בחלק מהרשויות המקומיות שנבדקו, לפי דיווחיהן למשרד מבקר המדינה, אוקטובר-דצמבר 2023	הסכום המשוער של הפסדי שמונה רשויות מקומיות (אילת, אשקלון, הרצלייה, טבריה, רמת גן, תל אביב-יפו, הגליל העליון ותמר), לפי דיווחיהן למשרד מבקר המדינה בשלושת החודשים הראשונים למלחמה	אומדן ההוצאות של הרשויות הקולטות, לפי דיווחיהן למשרד מבקר המדינה, בגין קליטת המפונים, בחודשים אוקטובר-דצמבר 2023	סכום המענקים והשיפוי שהעניקו משרדי הפנים והגנת הסביבה בשנת 2024 (עד אוקטובר 2024) לכלל הרשויות בשלוש תקנות תקציביות

פעולות הביקורת



משרד מבקר המדינה בדק את המגמות של ההוצאות וההכנסות של הרשויות המקומיות בעקבות מלחמת חרבות ברזל ב-13 רשויות מקומיות מפונות (עיריות אופקים, אשקלון, קריית שמונה ושדרות; המועצות המקומיות מטולה ושלומי; המועצות האזוריות אשכול, גליל עליון, חוף אשקלון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף, מרום הגליל), ב-14 רשויות מקומיות קולטות (עיריות אילת, הרצלייה, חיפה, טבריה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו; המועצה המקומית זיכרון יעקב; המועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה, עמק הירדן ותמר), במשרדי הממשלה: משרד האוצר, משרד הפנים, משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, משרד התרבות והספורט; ובמרכז לשלטון מקומי. הביקורת עסקה בעיקר בחודשים אוקטובר-דצמבר 2023 ובתחילת שנת 2024.

יצוין כי חלק מממצאי הביקורת שלהלן מתבססים על נתונים חלקיים בלבד. ההכנסות שהפסידו הרשויות המקומיות בגין המלחמה, כגון ארנונה ואגרות, חלקן נגבה בהמשך שנת 2024, ולכן נתוני הפסדי ההכנסות הם נתונים משוערים בלבד. אשר להוצאות הנוספות שהוטלו על הרשויות המקומיות בגין המלחמה, לעיתים הוצאות אלו לא נרשמו בספרי הנהלת החשבונות של הרשויות בסעיפים נפרדים אלא נכללו בסעיפי הוצאות רגילים, ולפיכך לא ניתן להפריד בין ההוצאות המיוחדות של הרשויות בגין המלחמה ובין שאר הוצאותיהן. בדומה לכך קשה להפריד בין ההעברות של משרדי הממשלה לרשויות המקומיות בגין המלחמה ובין שאר העברותיהם לרשויות, לפי שחלק ניכר מהסכומים הועברו באמצעות סעיפי תקציב רגילים ללא חלוקה בין כספי השתתפות רגילה לבין כספי השתתפות בגין המלחמה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



פטור לעסקים מארנונה - פיצוי מסוים ניתן לעסקים במסגרת מסלולי הפיצויים שנקבעו במסגרת חוק מס רכוש וקרן הפיצויים, שלא כבתקופת הקורונה, שבה ניתן הסיוע בדרך של הנחות בארנונה בשיעור של 95% לעסקים שנפגעו במידה נכרת. זאת, אף שלעסקים בתחומי הרשויות המקומיות שפוננו לא היו כלל הכנסות בתקופות אלו.



ממשקי השלטון המקומי והשלטון המרכזי בחירום - נראה שלקחי הקורונה בעניין ממשקי השלטון המקומי והשלטון המרכזי, בייחוד בנוגע לשילוב נציגי הרשויות המקומיות בגיבוש המדיניות ולבחינת הרחבת העצמאות והגמישות הניהולית לרשויות, בפרט בשעת חירום, לא הופנמו. כמו כן, המלצות הביקורת דאז לא יושמו בשעת החירום הנוכחית: מרכז השלטון המקומי פנה פעמים רבות לשרי האוצר והפנים בנוגע לנושאים תקציביים הנוגעים לרשויות המקומיות, לרבות קשיים בתזרימי מזומנים, הקדמת תשלומי מענקים, שחרור כספים מעוכבים במשרדי הממשלה והקלות בבירוקרטיה. ביוני 2024, בחלוף כשמונה חודשים מתחילת המלחמה ולאחר פניות חוזרות ונשנות לגורמי ממשל שונים בעניין החסמים והקשיים של הרשויות המקומיות בשעת החירום הנוכחית, עדכן מרכז השלטון המקומי את משרד מבקר המדינה כי טרם קיבל ממשרדי הממשלה מענה תכליתי על פניותיו.



הפסדי התאגידים העירוניים - לתאגידים העירוניים בעירויות אילת, הרצלייה, חיפה, רמת גן ותל אביב-יפו ובמועצות האזוריות מרום הגליל ותמר נגרם בשלושת החודשים הראשונים למלחמה, לפי דיווחיהן, אובדן הכנסות בסך כ-123 מיליון ש"ח, בלא שקיבלו שיפוי ייעודי על כך.



סיכום ההשפעות הכלכליות של מלחמת חרבות ברזל - נמצא כי נכון לסוף אוקטובר 2024, משרד הפנים טרם סיכם את ההשפעות הכלכליות של מלחמת חרבות ברזל על הפעילות הכלכלית של הרשויות המקומיות, כפי שדווחו על ידי הרשויות המקומיות בדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 2023, וממילא לא הציג השפעות אלה למנכ"ל המשרד או לכל גורם בכיר אחר.



מועד העברת השיפוי והסיוע השוטף לרשויות המקומיות - כ-123 מיליון ש"ח שהעבירו משרדי הממשלה בשלושת החודשים הראשונים למלחמה לשיפוי הרשויות המקומיות בגין המלחמה הועברו באיחור, בדצמבר 2023, ועקב כך הרשויות המקומיות, ובייחוד אלו שמצבן הכספי קשה, נאלצו לצמצם את פעילותן השגרתית השוטפת באותה תקופה. כמו כן, לא הייתה בקרב הרשויות המקומיות ודאות הן בנוגע לסכומן של ההעברות הכספיות שיקבלו והן לגבי מועדן. לדוגמה, השיפוי בסך 36 מיליון ש"ח בגין



אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

אובדן הכנסות בהתאם להחלטת הממשלה 1051 מתחילת נובמבר 2023 הועבר לרשויות שבהן עוסקת ההחלטה רק בסוף דצמבר 2023. כמו כן, רק בדצמבר 2023 העביר משרד החינוך ל-175 רשויות מקומיות מכל רחבי המדינה סך של כ-53 מיליון ש"ח - שיפוי בגין הוצאות ייחודיות שנגרמו לרשויות מפאת המלחמה. כן נמצא כי הסיוע השוטף לרשויות הצפון מכוח החלטת הממשלה 1786 התעכב. נמצא כי עברו כחודשיים וחצי ממועד ההחלטה המקורי בסוף מאי 2024 עד להעברת 140 מיליון ש"ח לרשויות המקומיות שבהן עוסקת ההחלטה.

מנגנון סיוע כלכלי בחירום - למשרדי האוצר והפנים לא היה מודל מוכן מראש של מנגנון העברת כספים לגורמים השונים, לרבות לרשויות מקומיות, במקרי חירום כגון מלחמת חרבות ברזל, ואף לא היה למשרדים אלה מנגנון לעדכון הרשויות על אשר מגיע להן. עקב כך רשויות מקומיות לא ידעו אילו סכומים יקבלו ומתי יקבלו אותם, וגם לא הייתה להן גמישות תקציבית מיידית, שתאפשר להן ניצול כספים מתוך הקרנות שלהן, ללא קבלת אישורו של משרד הפנים, והדבר השפיע על הפעילות הנדרשת מהן בתקופת המלחמה.

מענק לרשויות הקולטות בסך 5 ש"ח ליום עבור כל מפונה - נמצא כי המענק בסך 5 ש"ח שניתן לרשויות המקומיות הקולטות על ידי משרד הפנים, סכום שנקבע לאחר הידברות בין המשרד לבין מרכז השלטון המקומי בסמוך לפרוץ המלחמה, לא נבחן שנית בהמשך גם לאחר שהתברר לרשויות המקומיות ולמרכז השלטון המקומי שאינו סביר ואינו מכסה את כלל הוצאות הרשויות. יצוין כי משרדי האוצר והפנים העבירו לרשויות המקומיות תקציבים אחרים במסלולים ייעודיים.

מידע על זכאות לשיפוי - בדרג משרדי הממשלה לא היה גורם מתכלל שהביא במרוכז לידיעת הרשויות המקומיות את דבר זכאותן לשיפוי באמצעות מענקים והשתתפויות של משרדי הממשלה בגין הגידול בהוצאותיהן והקיטון בהכנסותיהן בעקבות המלחמה.

גיוס תרומות על ידי רשויות מקומיות בחירום - בחודשים הראשונים של המלחמה קיבלו שבע רשויות קולטות ומפונות שנבדקו תרומות בסך כ-22 מיליון ש"ח מאנשים פרטיים ומגופים ציבוריים. עם זאת, משרד הפנים לא עדכן את הנוהל בעניין גיוס תרומות על ידי רשויות מקומיות בתקופת חירום, בדומה למה שקבע אגף החשב הכללי שבמשרד האוצר בנוגע לקבלת תרומות על ידי משרדי הממשלה בתקופת החירום.



משרד מבקר המדינה מצוין לחיוב את ההתגייסות המיידית של הרשויות המקומיות הקולטות לקליטת המפונים ולטיפול בהם ואת הירתמותן לכך, וזאת על אף המעמסה התקציבית וההוצאות הנוספות שנגרמו להן בעקבות הקליטה.

משרד מבקר המדינה מצוין לחיוב את התגייסות משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי להעברה המיידית של הכספים לרשויות המקומיות לטובת המפונים.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למשרד הפנים ולמשרד האוצר ליצור, כבר בתחילת אירועי חירום, ודאות תקציבית בקרב רשויות מקומיות השוכנות באזורי עימות, כך שיתייתר הצורך להעביר החלטות ממשלה על בסיס עיתי וכדי לאפשר לרשויות לפעול תוך ודאות תקציבית ומזעור פערי תזרים.



מומלץ כי משרד הפנים ומשרד האוצר יבחנו למול הרשויות המקומיות בקווי העימות, אלו שפוננו ואלו שלא הוחלט על פינוי, את סוגיית המשך גביית הארנונה מעסקים בתחום שיפוטן, את הצורך בהתאמת מודל השיפוי לעסקים ואת המענקים לרשויות המקומיות בקווי העימות בגין שיפוי ההכנסות מארנונה לעסקים.



מומלץ למשרד הפנים לעקוב אחר הפערים בהכנסות הרשויות המקומיות, בפרט רשויות מפונות קטנות, ולבחון מודל מתאים לתמיכה בהן לשם המשך פעילותן התקינה ומניעת הידרדרותן הכלכלית.



מצופה כי במצב חירום מתמשך - ולנוכח הצורך להקל את פעילותן של הרשויות הקולטות שנדרשות לנהל את החזית האזרחית של הלחימה - יבוצרו הסמכויות המוחזקות בידי הרשות המרכזית ותופחת האסדרה העודפת לצד אסדרת מנגנוני פיקוח ובקרה מתאימים. במסגרת זאת יש לתת את הדעת על ההיערכות לעת חירום ועל ניהול תחום זה ברמה המקומית, מתוך שיתוף של גופי ההצלה המקומיים, ארגוני החברה האזרחית והקהילה וכן גופים פרטיים. על משרד הפנים, בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים ובתיאום עם מרכז השלטון המקומי, לבחון מנגנון שיאפשר גמישות ניהולית לרשויות המקומיות בעיתות חירום ולפעול להטמיעו בשעת חירום.



מומלץ למשרדי האוצר והפנים כי במסגרת השיפוי שמעבירים משרדי הממשלה לרשויות המקומיות יובא בחשבון גם אובדן ההכנסות של התאגידים העירוניים.



מומלץ כי משרד הפנים יבצע סיכום של השפעות המלחמה על מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות, בייחוד הקולטות והמפונות, ויציג את התוצאות למקבלי ההחלטות במשרד כדי לבחון ולהתאים את תוכניות הסיוע שלו לרשויות.



מענק בסך 5 ש"ח - ברגע שהתברר שהסכום שנקבע אינו סביר בשל התמשכות הלחימה, היה על משרדי הפנים ומרכז השלטון המקומי לבחון מחדש את הסכום שנקבע ולהתאימו למציאות של מלחמה מתמשכת והוצאות הולכות וגדלות. היה מקום כי עם כל הגדלה של תקציב הסיוע משרדי הממשלה, ובהם משרד הפנים, יבחנו בשיתוף מרכז השלטון המקומי את מודל הסיוע הבסיסי ויודאו



אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026

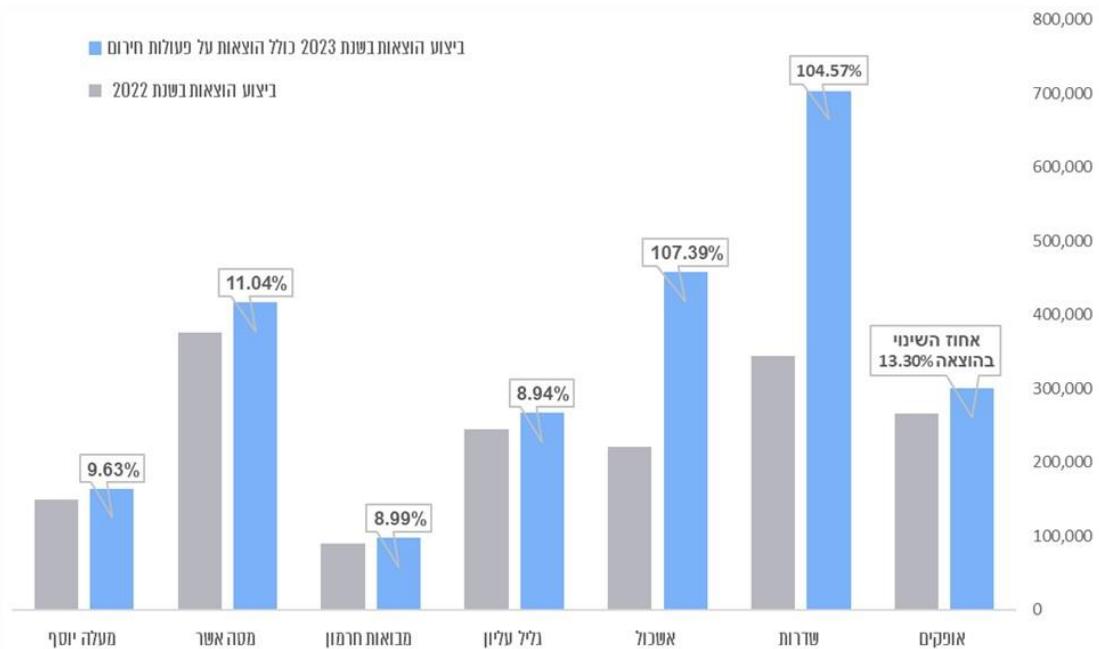
פינוי אוכלוסייה וקליטה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

את התאמתו למצב בפועל בהתחשב גם בהבדלים בין הרשויות הקולטות - זאת בעיקר לעניין היחס בין הוצאותיהן לכלל מקורות המימון שעומדים לרשותן, לרבות סיוע ממשלתי אחר שהוענק להן, ולעניין קיומם של צרכים החורגים משירותים מוניציפליים בסיסיים - ובמידת הצורך יפעלו מול הממשלה להגדלת תקציב הסיוע.

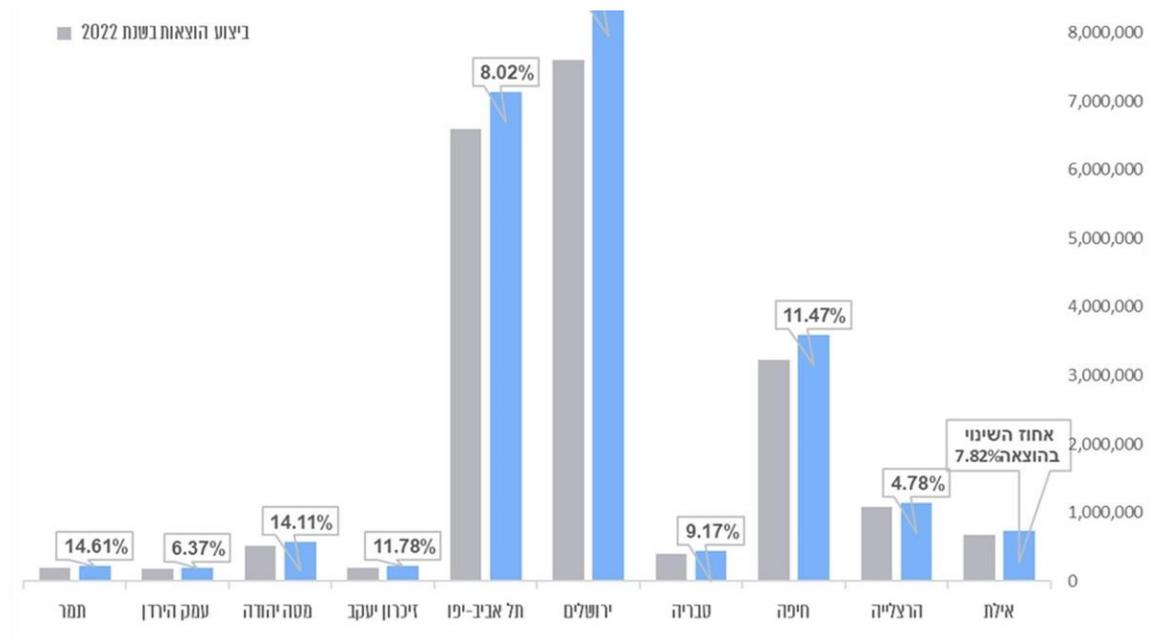
מומלץ למשרד החינוך להיערך מבעוד מועד למצבי חירום בדרך שתיצור ודאות תקציבית בקרב הרשויות המקומיות עם פרוץ מצב החירום, לשם ביצוע הפעולות הנדרשות לנוכח מצב החירום. הדבר נכון בייחוד ברשויות קטנות, במעמד חברתי כלכי נמוך, וחסרות עורף כלכלי ועודפי מזומנים. רשויות אלה עלולות להתקשות במתן השירותים הנדרשים עם פרוץ מצב חירום.

מומלץ למשרד הפנים להעמיד מקור מידע מרוכז שבו יפרסמו משרדי הממשלה את המידע על זכאותן של הרשויות המקומיות (המפונות והקולטות) לקבל תקציבים (באמצעות קולות קוראים או בדרכים אחרות) בגין הטיפול במפונים.

ההוצאות השנתיות של הרשויות המקומיות המפונות כפי שדווחו בדוחות הכספיים המבוקרים שלהן לשנת 2023 (באלפי ש"ח) ושיעור השינוי בהוצאה



הוצאות השנתיות של הרשויות המקומיות הקולטות כפי שדווחו בדוחות הכספיים המבוקרים שלהן לשנת 2023 (באלפי ש"ח) ושיעור השינוי בהוצאה



על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

מלחמת חרבות ברזל השפיעה על תחומים רבים במדינת ישראל. בתחום האזרחי שימשו חלק גדול מהרשויות המקומיות ערי מקלט לתושבים שפוננו מיישובים בעוטף עזה ובקרבת גבול הצפון.

בדיקת הדוחות הכספיים לסוף שנת 2023 של הרשויות המפונות והרשויות הקולטות העלתה כי רשויות רבות דיווחו כי למלחמה לא הייתה השפעה מהותית על תוצאות הפעילות שלהן. עוד עולה כי מצבן הכספי לסוף שנת 2023 השתפר לעומת סוף שנת 2022, הן מבחינת העודף הנצבר בקופתן והן מבחינת עומס המלוות שלהן, וזאת בזכות המענקים הממשלתיים שהתקבלו.

עם זאת, בשיחות שקיים צוות הביקורת עם כמה גזברים ברשויות המקומיות שנבדקו ציינו הללו כי חלק גדול מהרשויות לא ביצעו עבודות פיתוח, והדבר גרם להאטה בהתפתחותן, משרד הפנים התיר לעשות שימוש זמני בכספי קרנות הרשות כנגד הלוואה שתועמד ותוחזר לקרן בתוך חמש שנים, כולל ריבית; חלק מהפעילות השוטפת באותן רשויות לא בוצעה בגלל העברת תקציבים מסעיפי תקציב אלו לסעיפי הוצאות שגדלו בעקבות המלחמה. משרדי הממשלה סייעו לרשויות המקומיות בגין גידול בהוצאות וקיטון בהכנסות בעקבות המלחמה.

למשרדי האוצר והפנים לא היה מודל מוכן מראש של מנגנון העברת כספים לגורמים השונים, לרבות רשויות מקומיות, במקרי חירום כגון מלחמת חרבות ברזל. נוסף על כך לא הייתה בקרב הרשויות המקומיות ודאות הן בנוגע לסכום ההעברות הכספיות שיקבלו והן לגבי מועדן. גם לא היה מנגנון לעדכון הרשויות על אשר מגיע להן.

חלק מהכספים שהעבירו משרדי הפנים, החינוך והתרבות והספורט לשיפוי הרשויות המקומיות בגין המלחמה הועברו באיחור, ועקב כך הרשויות המקומיות, ובייחוד אלו שמצבן הכספי קשה, נאלצו לצמצם את פעילותן השגרתית השוטפת באותה תקופה, והדבר גרם לקשיי תפקוד ברשויות אלה בעת שהן נדרשו לתפקד מעל ומעבר לנדרש מהן בשל המלחמה שהתמשכה.

כוחות צה"ל רבים שהו בתקופת המלחמה ביישובים השוכנים במרחב עוטף עזה ובקרבת גבול הצפון. שהייה זו גרמה להוצאות גדולות של הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן שהו, כגון הוצאות על תיקון נזקים לתשתיות כבישים ולשטחים חקלאיים, הוצאות על חשמל, מים וביוב באתרים ששהו בהם כוחות הביטחון והוצאות על פינוי אשפה.

בחלק גדול מהתאגידים העירוניים ברשויות המקומיות שנבדקו לא התקיימו פעילויות בתקופת המלחמה, ומכאן שחל קיטון ניכר בהכנסותיהם, ועקב כך נגרם להם אובדן כספי גדול.

משרד מבקר המדינה מדגיש את החשיבות של יצירת ודאות תקציבית, בייחוד בקרב רשויות מקומיות במעמד חברתי כלכי נמוך, ואת חשיבות העברת הסיוע התקציבי מבעוד מועד, לצד הטמעת מנגנוני בקרה. זאת כדי למנוע פערים בתזרימי המזומנים של הרשויות ולאפשר להן לפעול כנדרש, בייחוד בעת חירום.



מבקר המדינה

ניהול המידע בקשר לטיפול במפונים

▪ אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026 ▪



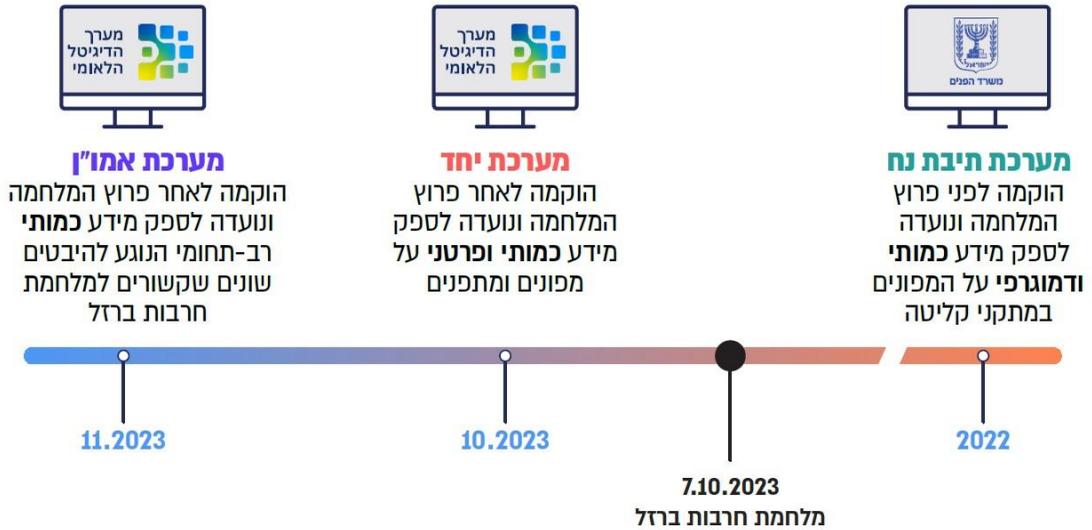
ניהול המידע בקשר לטיפול במפונים

תקציר

רקע

מראשית ימיה נתונה מדינת ישראל לאיומים ביטחוניים ממדינות אויב ומארגוני טרור. איומים ביטחוניים או אסונות טבע שעומדים להתממש או מתממשים מעלים צורך לפנות אוכלוסייה מאזורי הסיכון. במלחמת חרבות ברזל פונו או התפנו מבתיים כרבע מיליון תושבים ונוצר צורך ממשי ומשמעותי לספק שירותים לאוכלוסייה זו - מאות אלפי אנשים, מפונים (תושבי יישובים שהממשלה אישרה לפנות) ומתפנים (תושבי יישובים שלא פונו שהחליטו להתפנות כדי להתרחק מאזורי הסכנה). כדי לנהל את המידע על אוכלוסייה המפוזרת על פני מאות רבות של אתרים, נדרש מידע מפורט, עדכני וכולל אודות אותם תושבים - מי הם, באילו מקומות הם שוהים ומהם צורכיהם. לצורך כך נדרשת מערכת תקשוב לתכלול לאומי של מידע על המפונים והמתפנים, אליה יזון המידע הרלוונטי עליהם והיא תספק בזמן אמת תמונת מצב לאומית כוללת ומידע מפורט על פי מאפיינים, לגופי ממשל ולרשויות המקומיות. מערכת תקשובית כזו אמורה לשמש בסיס לצורך קבלת החלטות בעת ניהול מהלך מורכב של קליטת המפונים וטיפול בצורכיהם ביישובים שונים, תיאום בין הגופים הממשלתיים והרשויות המקומיות, ויסות משאבים ועדכון דינמי של המידע על כל אדם שפונה על ידי המדינה או התפנה עצמאית ויש לתת לו מענה. הפעלה יעילה ומיידית בשעת חירום של מערכת תקשוב כזאת, כפי שנדרש היה עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, מצריכה היערכות מוקדמת בעת שגרה והפעלה מיטבית בזמן אמת.

סקירת מערכות התקשוב שהוקמו לפני פרוץ המלחמה ולאחריה בכל הנוגע למידע על המפונים



נחוני מפתח

כבר בשנת 2007

התריע מבקר המדינה דאז על הצורך בהקמת מערך ממוחשב לניהול מעקב וקשר עם מפונים בשעת חירום (בדוח על היערכות הממשלה לטיפול בעורף במלחמת לבנון השנייה¹)

כרבע מיליון תושבים

פוננו על ידי המדינה או התפנו בהחלטה עצמאית מיישובי מגוריהם, על פי אומדני רשות החירום הלאומית (רח"ל) לתחילת נובמבר 2023²

5.26 מיליארד ש"ח

היו סך כל התשלומים מקופת המדינה למימון שהיית מפונים בבתי-מלון החל מפרוץ המלחמה ועד סוף יולי 2024

15 מיליון ש"ח

סך כל עלויות ההקמה והפיתוח של מערכת התקשוב לניהול המידע על המפונים והמתפנים (מערכת "יחד") בתקופה אוקטובר 2023 - מאי 2024

0

מידע דמוגרפי היה לממשלה על המפונים או המתפנים וצרכיהם הפרטניים בשלושת השבועות הראשונים לאחר פרוץ המלחמה. פעולת הממשלה נשענה בשבועות אלו על אומדנים כלליים

רק על 50%

מהמפונים והמתפנים היו פרטים מעודכנים במערכת יחד בתום שלושה חודשים כמו גם בתום שישה חודשים מפרוץ המלחמה³

רק על 13%

מכלל המפונים ששהו בבתי מלון במימון המדינה, הוזנו הפרטים הדמוגרפיים למערכת המידע תיבת נח (9,000 מתוך כ-70,000) הזנת הפרטים נעשתה במהלך תקופה קצרה שלאחר פרוץ המלחמה שבה הפעיל פיקוד העורף (פקע"ר) את המערכת

כ-500%

היה הפער בין הנתון המספרי על המפונים ששהו בבתי מלון, באמצע נובמבר 2023, על פי מערכת אמו"ן של מערך הדיגיטל הלאומי בהשוואה לנתון המקביל לאותה עת שהיה במערכת יחד של מערך הדיגיטל - 87,000 איש על פי מערכת אמו"ן לעומת 15,000 איש בלבד על פי מערכת יחד⁴

1 מבקר המדינה, היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (2007).

2 הנתונים על מספר התושבים המפונים והמתפנים היו דינמיים ועודכנו במהלך תקופת המלחמה.

3 זאת כיוון שלא היה מקור למידע על מתפנים עצמאית אלא הערכות בלבד כמו גם דיווחים שמסרו רק חלק מהם למערכת יחד ובאופן שלא התעדכן לאורך זמן; כפי שיפורט בדוח.

4 מקור הנתונים הכמותי לאותו מועד אודות מפונים ששהו בבתי מלון עבור מערכת אמו"ן היה אומדנים של פיקוד העורף; ואילו מקור הנתונים עבור מערכת יחד באותו מועד היו שאלונים שמילאו מפונים שמסרו דיווחים במערכת. כפי שעולה היה פער בין הנתונים שהציגו שני מקורות המידע.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד מאי 2024 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על ההיערכות לניהול המידע על המפונים לפני פרוץ המלחמה וניהול המידע במהלכה. בכלל זה נבחנה היכולת לאסוף את המידע, לרכז ולנהל באמצעות מערכת תקשוב ייעודית, ולנתבו לגופי הממשל השונים הנדרשים לספק שירותים למפונים ולמתפנים, כל אחד על פי תחומי אחריותו. הבדיקה כוונה לשתי תקופות זמן - לפני מלחמת חרבות ברזל ובמהלכה. נבדקה ההיערכות התקשובית שנעשתה לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל בכל הנוגע לאיסוף מידע על מפונים וצורכיהם ולהצגתו בפני גופי ממשל ורשויות מקומיות; כן נבחן המענה התקשובי שניתן לאחר פרוץ המלחמה, משנדרש בפועל לאסוף מידע זה ולהציגו להם. הביקורת נעשתה במשרד הפנים - במינהל החירום ובאגף פס"ח, במערך הדיגיטל הלאומי, במשרד הביטחון - ברח"ל, במשרד ראש הממשלה (רה"ם) ובפקע"ר. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך, במשרד הבריאות, במשרד התיירות, במוסד לביטוח לאומי, וברשות המיסים בישראל.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



תשתית לאיסוף, ניהול והצגה של מידע על כלל המפונים והמתפנים - לגופי החירום ובראשם לרח"ל, בהיותה הגוף שנדרש לרכז את עבודת המטה הבין-משרדית לפינוי וקליטה של אוכלוסייה במצב חירום על פי החלטת מלון אורחים, לא היו עם פרוץ המלחמה מנגנונים לאיסוף מידע הכולל פרטים דמוגרפיים ומידע אישי אחר על כלל המפונים והמתפנים וגם לא מערכת תקשובית לריכוז, איגום וניהול של המידע עליהם. ועל כן עם פרוץ המלחמה הם לא היו ערוכים לרכז ולנהל את המידע על כרבע מיליון התושבים שפוננו והתפנו מבתיהם במלחמה, זאת כדי שהמידע יעמוד לשירות משרדי ממשלה ורשויות מקומיות שנדרשו לתת מענה לתושבים אלה. יצוין כי לפני פרוץ המלחמה הייתה מערכת תקשוב, תיבת נח, שהוקמה ביוזמת משרד הפנים לשימוש שלו יחד עם מערך פס"ח, לצורך ריכוז, ניהול והצגת תמונת מצב לגופי הממשל על אלה מבין המפונים שיגיעו למצוא מחסה במתקני קליטה - מספרם של אלה היה בשבועות הראשונים למלחמת חרבות ברזל כ-70,000, ואולם בפועל מערכת זו לא שימשה הלכה למעשה את גופי החירום (בעניין זה ראו להלן).



פיתוח מערכת תיבת נח טרם המלחמה לניהול המידע על מפונים במתקני קליטה - החלטת **ממשלה** "מלון אורחים" משנת 2012 קבעה שיש להיערך למצב חירום שיכלול פינוי תושבים למתקני קליטה, ולאפשר קליטה של עד כ-300,000 תושבים במתקנים מקומיים - בבתי ספר, מוסדות ציבור ובמתקנים ארציים (חדרי אירוח בבתי מלון), עם עדיפות ראשונה לקליטה במתקנים מקומיים. בביקורת נמצא כי רק בשנת 2022, כעשור לאחר קבלת החלטת הממשלה מלון אורחים, הקים משרד הפנים באמצעות פקע"ר שפיתח אותה עבורו, את מערכת התקשוב תיבת נח שיועדה לניהול המידע על מפונים שיגיעו למתקני קליטה. במערכת תוכנן להזין מידע על כל אחד מהתושבים המפונים שיגיע לשהות במתקני הקליטה שאליהם תפנה המדינה, פיזור המפונים בין מתקני הקליטה על פי מחוז ורשות מקומית, פרטים דמוגרפיים וצרכים שתושבים אלה מעלים בעת קליטתם במתקן קליטה.

אי-הפעלת מערכת תיבת נח על ידי משרד הפנים לאחר פרוץ המלחמה - בביקורת עלה כי עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל משרד הפנים לא הפעיל את מערכת תיבת נח ולא הזין אליה את פרטי המפונים שהגיעו לשהות במתקנים שאליהם הפנתה אותם המדינה - בתי מלון; זאת אף כי משרד הפנים, היה אמון על הפעלתה ונערך מבעוד מועד לשם כך. כמו כן לא היה גורם אחר שיעודד היה להפעיל את המערכת או נדרש להיות ערוך לכך. במצב עניינים זה, עשרות אלפי תושבים מפונים נקלטו במהלך השבועות הראשונים בבתי המלון בלא שנרשמו פרטיהם במערכת מידע ממשלתית כלשהי. כתוצאה מכך משרדי ממשלה וגופי ממשל נוספים שנדרשו למידע לא היו יכולים לקבל פרטים על תושבים אלה ותמונת מצב על פיזורם בין בתי המלון השונים ביישובים שבהם נקלטו. בכך נפגעה יכולתם לתת מענה מיטבי ומהיר לתושבים המפונים ששהו בבתי המלון.

תשאול מפונים בבתי המלון על פרטיהם וצורכיהם על ידי שורה של משרדי ממשלה שונים במקביל - בהיעדר מידע ממערכת תיבת נח נאלץ כל משרד ממשלתי שנוקק לתת מענה לתושבים המפונים שנקלטו בבתי המלון לפעול בשבועות ובחודשים הראשונים של המלחמה בכוחות עצמו על מנת לאסוף ולרכז חלקי מידע רלוונטי עליהם ממקורות שונים, ביניהם - מרשויות מקומיות ומפיקוד העורף. עוד נמצא כי כל משרד ממשלתי שנדרש למידע, שלח נציגים מטעמו לבתי המלון לשם תשאול תושבים מפונים ששהו שם על פרטיהם וצורכיהם. הדבר יצר כפילויות בפעילות המשרדים בבתי המלון, הטיל עומס על המפונים ששהו שם בבירוקרטיה מיותרת ושיקף פעילות ממשלתית בלתי מתואמת.

הפעלת מערכת תיבת נח על ידי פקע"ר - ב-12.10.23 (החלטה 950) הטילה הממשלה על רח"ל, לרבות בהקצאת כוח אדם של צה"ל, את האחריות לניהול קליטת המפונים בבתי המלון. בביקורת נמצא כי פקע"ר קיבל לידיו את השימוש במערכת תיבת נח.

- **אי-רישום מאגר מידע על ידי משרד הפנים** - כשקיבל לידיו פקע"ר לאחר פרוץ המלחמה את הפעלת המערכת התברר לו שמשרד הפנים, שהיה אמור להפעילה בעצמו על פי התכנון המקורי, לא רשם מאגר מידע שיאפשר צבירה במערכת של מידע הכולל פרטים אישיים של תושבים מפונים. אי-רישום המאגר מבעוד מועד גרם לעיכוב נוסף באיסוף וריכוז של המידע על תושבים אלה. כל זאת כאשר

עשרות אלפי מפונים כבר נקלטו בבתי המלון בלי שפרטיהם נרשמו במערכת מידע ממלכתית כלשהי. ב-16.10.23 לאחר שמשרד הביטחון פנה למשרד המשפטים ורשם על שמו מאגר מידע, החל פקע"ר בפעולות להזנה במערכת של פרטי מפונים.

- **איסוף פרטים למערכת תיבת נח רק על מיעוט המפונים ששהו בבתי המלון - פקע"ר הפעיל את מערכת תיבת נח עשרה ימים בלבד - מ-16.10.23 עד אשר הוחלט ב-26.10.23, בדיון בין-משרדי שבראשו עמד מנכ"ל משרד רה"ם, כי מערכת התקשוב שתשמש להצגה ולניהול המידע על תושבים מפונים תהיה מערכת חדשה, מערכת יחד - מערכת שבמועד הדיון הייתה עוד בפיתוח, על ידי מערך הדיגיטל.**

במהלך עשרת הימים שבהם הפעיל פקע"ר את מערכת תיבת נח הוא הצליח לאסוף ולהזין בה מידע חלקי בלבד - רק על כ-9,000 (כ-13%) תושבים מפונים מתוך כ-70,000 ששהו בפועל באותה העת בבתי מלון. נמצא, כי בהיעדר סמכויות או כלים מתאימים להניע את המפונים למסור מידע לחוליות השליטה (חש"לים) שהפעיל פקע"ר בבתי המלון ובהיעדר הסדרה של קבלת מידע פרטני על אודותיהם מבתי המלון, התקשו רח"ל ופקע"ר לאסוף את הפרטים של המפונים ששהו בבתי המלון.

- **המידע המועט שהוזן למערכת תיבת נח לא הגיע למשרדי הממשלה - נמצא כי גם המידע הפרטני שהיה על כ-9,000 מפונים בלבד והוזן למערכת תיבת נח במהלך עשרה ימים בחודש אוקטובר שבהם הופעלה המערכת על ידי פקע"ר, לא הגיע במהלך אותו חודש למשרדי ממשלה שנזקקו לו.**

איסוף המידע החלקי והעובדה שגם הוא לא הגיע למשרדי הממשלה פגע ביכולת לספק למפונים שירות מיטבי במהלך השבועות הראשונים שבהם שהו בבתי המלון, כמו גם ביכולת לקיים בקרה אפקטיבית על יישום פרויקט השהייה של המפונים בבתי המלון. המדובר בפער שהיווה נדבך נוסף בפגיעה באפקטיביות הפעילות של פקע"ר בבואו לסייע בניהול ותיאום הפעולה מול המפונים בשבועות הראשונים למלחמה בבתי המלון שבהם שהו המפונים.

קידום פיתוחה של מערכת תקשוב חדשה (מערכת יחד) במהלך המלחמה - עשרה ימים לאחר שפקע"ר החל להשתמש במערכת תיבת נח, נקבע בדיון בין-משרדי שהתקיים בהובלת מנכ"ל משרד רה"ם כי מערך הדיגיטל יחל בקידום פיתוחה של מערכת מידע חדשה, מערכת יחד, שבה ירוכז וינהל המידע על כלל המפונים והמתפנים. מהשתלשלות העניינים עולה כי הבחירה במענה של הקמת מערכת חדשה (יחד), לא נבחנה בהשוואה לחלופה אחרת - המשך פיתוח של המערכת שהייתה כבר קיימת אז - תיבת נח. לא נעשתה למשל השוואה של אומדן העלויות של פיתוח המערכת החדשה בהשוואה להמשך פיתוח של המערכת הקיימת.

שאלונים למפונים במערכת יחד - מערכת יחד החלה לפעול בסוף אוקטובר 2023, כשלושה שבועות לאחר פרוץ המלחמה והשקתה לוותה בקמפיין שקרא לציבור המפונים והמתפנים להיכנס לאתר מערך הדיגיטל במרשתת ולדווח בשאלונים שבמערכת על פרטיהם וצורכיהם כדי שמשרדי ממשלה יוכלו לתת

להם מענים. בעת שהחל להפעילה לא היו למערך הדיגיטל, כמו שלא היו לרח"ל ולפקע"ר כשניסו לרכז את המידע למערכת תיבת נח, סמכויות או כלים שיאפשרו לו לדרוש את המידע מהמפונים כדי שניתן יהיה לרכז אותו במהירות במערכת. על כן מערך הדיגיטל נסמך על רצונם הטוב של המפונים למסור דיווחים במערכת. כפועל יוצא מכך, הגיע למערכת יחד מידע על חלק קטן מביניהם - עד אמצע נובמבר 2023, כשבועיים לאחר שמערכת יחד החלה לפעול התקבלו בה דיווחים רק של כ-15,000 תושבים מבין כ-70,000 ששהו בבתי המלון באותה עת.

עיכוב ניכר בהעברת המידע ממערכת יחד למשרדי ממשלה - נמצא כי אף ששיא התפוסה בבתי המלון, מעל 70,000 מפונים, היה כחודש לאחר תחילת המלחמה, הנתונים מבתי המלון על אודות מפונים אלו הועברו למערכת יחד יותר מחודש לאחר תחילת המלחמה. עוד נמצא כי העברת מידע על מפונים שמקורותיו במשרד התיירות (בתי המלון) ובמוסד לביטוח לאומי, באמצעות מערכת יחד, למשרדי הממשלה התעכב בין שבועות למספר חודשים נוספים; זאת כיוון שכל משרד שנזקק למידע נדרש להסדיר מול מערך הדיגיטל אפשרות לקבלו, על פי כללי הגנת הפרטיות. משרד הבריאות מסר למשרד מבקר המדינה כי רק בינואר 2024 החל לקבל נתונים ממערכת יחד שהיה יכול לעשות בהם שימוש. משרד החינוך לא היה ער לכך שלמערכת יחד הגיעו נוסף על נתונים משאלונים גם נתונים מבתי המלון ומהמוסד לביטוח לאומי, ועל כן הוא לא הסדיר באותם שבועות מול מערך הדיגיטל אפשרות לקבל מידע זה ממנו - גם בנובמבר 2024, כשנה לאחר תחילת הפינוי, לא היה למשרד החינוך מידע ממערכת יחד על המפונים למעט המידע החלקי מאד שמקורו בשאלונים - דבר שיש בו כדי לפגוע בשירות לתושב.

היעדר מידע לצורך ביצוע בקרה כספית אפקטיבית על התשלומים לבתי המלון - הוצאות המדינה למימון עלויות שהותם של המפונים בבתי המלון ובבתי הארחה הגיעו לכ-5.26 מיליארד ש"ח עד לסוף יולי 2024. כדי שניתן יהיה לבצע בקרה אפקטיבית ואף בזמן אמת על התשלומים לבתי המלון נדרש היה שהמידע על המפונים יגיע מגורם ממשלתי למערכת תקשוב ממשלתית ויוצלב עם המידע המתקבל מבתי המלון. ואולם בביקורת עלה כי מידע על המפונים הגיע רק מבתי המלון ולא מגוף ממשלתי שאסף את המידע מהמפונים עצמם. יצוין כי גם המידע שהגיע מבתי המלון וכלל את פרטי המפונים ששהים אצלם הגיע בעיכוב, רק לאחר שמשרד התיירות הופקד על העברת התשלומים אליהם. בכך נמנעה היכולת לבצע בקרה אפקטיבית ואף בזמן אמת על תשלומי הממשלה לבתי המלון.

מידע על מפונים ששהו במסגרות שונות בקהילה - עשרות אלפי מפונים שלא נקלטו בבתי מלון ובבתי הארחה במימון המדינה (מתקנים במימון המדינה), אלא העדיפו למצוא פתרונות אחרים בקהילה, כגון, שכירת דירה, היו זכאים לקבל מענק אכלוס מהמוסד לביטוח לאומי; נמצא כי המוסד לביטוח לאומי לא כלל בטופס הבקשה של קבלת מענק אכלוס סעיף שבו נדרש התושב המפונה לציין באיזה יישוב הוא ומשפחתו שוהים, ולכן המידע שהעביר המוסד לביטוח לאומי למערכת יחד על תושבים מפונים בקהילה חסר נתון מרכזי ויסודי. הכללת נתון זה בטופס הבקשה היה מאפשר למשרדי הממשלה לדעת היכן נמצאים תושבים ומשפחותיהם שעברו להתגורר ביישובים שונים, כך שיוכלו יחד עם הרשויות המקומיות שקלטו אותם להיערך להסדרת מענים עבורם. נוסף על כך, למרות שהיה למוסד לביטוח

לאומי מידע הכולל פרטים אישיים הן על מבוגרים והן על ילדים, מקרב המפונים בקהילה, הוא לא העביר למערכת יחד את המידע הפרטני על הילדים אלא רק על המבוגרים. כתוצאה מכל אלה, המידע שמסר המוסד לביטוח לאומי למערכת יחד היה חלקי וחסר.

העברת המידע הפרטני על המפונים ממערכת יחד לרשויות מקומיות - בביקורת עלה כי העברת המידע הפרטני על המפונים ממערכת יחד לרשויות המקומיות על ידי מערך הדיגיטל החלה לאחר יותר משלושה חודשים מפרוץ המלחמה. העיכוב נבע מכך שרק בינואר 2024 לאחר שחלק מהרשויות המקומיות הסדירו הליך של קבלת מידע פרטני ממערכת יחד, על פי חוק הגנת הפרטיות, יכול היה מערך הדיגיטל להעביר להם את המידע. אי החזקה של רשויות מקומיות קולטות במידע פרטני חיוני זה בחודשים הראשונים של המלחמה פגע ביכולתן להעניק שירותים למפונים שהגיעו אליהן ובהם שירותי חינוך ורווחה.



פעילות מערך הדיגיטל לריכוז וניהול המידע על מפונים ומתפנים - יש לראות בחיוב את היוזמה וההירתמות של מערך הדיגיטל עם תחילת המלחמה למאמץ לאיסוף, ריכוז וניהול המידע על המפונים והמתפנים. יוזמה שבאה לידי ביטוי בהצעתו לפתח את מערכת יחד ופעולותיו לפתחה ולנהלה כדי שתספק למשרדי ממשלה ולרשויות מקומיות תמונת מצב ומידע פרטני על אוכלוסייה זו.

השלמה של פרטים על תושבים מפונים בקהילה על ידי מערך הדיגיטל - עוד יש לראות בחיוב, את פעולותיו של מערך הדיגיטל להשלמת פרטי המידע שלא נכללו במידע שמסר לו המוסד לביטוח לאומי על תושבים מפונים בקהילה - מספרי תעודות זהות וגילים של הילדים מקרב תושבים אלה - וזאת כדי לספק מידע חיוני זה למשרדי הממשלה.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ לגופי הממשל המזכירים בהחלטת הממשלה מלון אורחים, כגופים האחראים לקליטה של מפונים ומתפנים ובראשם לרח"ל - הגוף שנדרש לתאם את ביצוע החלטת מלון אורחים - לבחון באופן שוטף את הפתרונות התקשוביים הקיימים, כדי שיהיה ניתן להמשיך לפתחם על פי הצורך, בזיקה לתרחישי הייחוס המתעדכנים מפעם לפעם.



על כל גוף ממשל, לרבות משרד הפנים, שמתכנן להפעיל מערכת תקשובית שאליה יוזן מידע אישי של תושבים, בעיקר כזו שמיועדת לפעול בשעת חירום, לרשום על שמו מיד עם השקת המערכת מאגר מידע שיאפשר לו להחזיק ולעשות שימוש במידע; זאת כלקח מאי רישום מאגר מידע על ידי משרד הפנים לאחר שהשיק את מערכת תיבת נח, דבר שהביא לעיכוב בהפעלתה כשפרצה המלחמה והחל פינוי תושבים.



כדי שבעתיד תוכל המדינה באמצעות גורם מטעמה, בין שיהיה זה משרד הפנים, פקע"ר, מערך הדיגיטל, או גורם אחר, לאסוף ולרכז מידע על מפונים במצב חירום, על משרד רה"ם כמשרד מוביל ועל גופי הממשל שאחראים על הטיפול בעורף במצב חירום, ובראשם רח"ל, להסדיר את נושא קבלת הסמכויות והכלים לאסוף מידע על תושבים מפונים. הדבר נדרש כדי שאותו גורם שיידרש לאסוף ולרכז את המידע על תושבים אלה יוכל להשלים את המשימה בהצלחה ובזמן קצר ולא יהיה תלוי לשם כך בשיתוף פעולה וולונטרי מצד התושבים המפונים כדי שהם ימסרו לו את המידע. בעניין זה יש להסדיר את חובת הדיווח של התושבים המפונים, על פרטיהם הדמוגרפיים, לגוף שיוסמך מטעם המדינה לאסוף את המידע עליהם. עוד יש להסדיר חובת דיווח לגוף המוסמך שתחול גם על גופי ממשל שנותנים לתושבים אלה מענקים או שירותים וכן על גופים כמו בתי מלון שמספקים להם שירותים במימון המדינה.



מצב חירום - ובעיקר מלחמה שבה מידע על תושבים מפונים נדרש באופן מיידי למשרדי ממשלה - דורש קיצור הליכים בירוקרטיים שנוגעים להעברת מידע ביניהם. מומלץ למשרד המשפטים, שעמד בראש צוות בין-משרדי לבחינה של ההסדר הראוי להעברת מידע בין גופים ציבוריים לפי חוק הגנת הפרטיות, ולגופים שנציגייהם מונו להיות חברים בו - משרד רה"ם, משרד המשפטים, משרד האוצר, הרשות להגנת הפרטיות, מערך הסייבר הלאומי ומערך הדיגיטל הלאומי, להמשיך לפעול ובנמצאות כדי לקדם ולבסס הליכים מקוצרים להעברת מידע בשעת חירום בין גופי ציבור, לרבות רשויות מקומיות.



בראייה צופה פני עתיד, מומלץ למשרד רה"ם, למשרד הפנים ולמערך הדיגיטל שהשתתפו בדיון בין-משרדי שבו נקבעה הקמתה של מערכת תקשוב חדשה (מערכת יחד) על ידי מערך הדיגיטל, לפעול כנדרש טרם קבלת החלטה על הקמת מערכת מידע חדשה לניהול מידע על מפונים - כבסיס להחלטה כזו יש לבצע הליך השוואה בין חלופות: חלופת ההקמה של המערכת החדשה למול החלופה של המשך שימוש תוך פיתוח נוסף של המערכת הקיימת. בתהליך ניתוח זה יש לשתף את



כל הגורמים שעסקו בפיתוח המערכת שקיימת ולנתח את מכלול ההיבטים שיאפשרו לבסס קבלת החלטה מושכלת, לרבות לוחות זמנים וזמינות של המערכת, עלויות, איכות המענה הסופי, המענה בתקופת הביניים ועוד. עוד מומלץ כי פעולות לפיתוח או שדרוג של מערכת מידע כזו יעשו בתקופות הפוגה לצורך היערכות מבעוד מועד לשעת חירום.

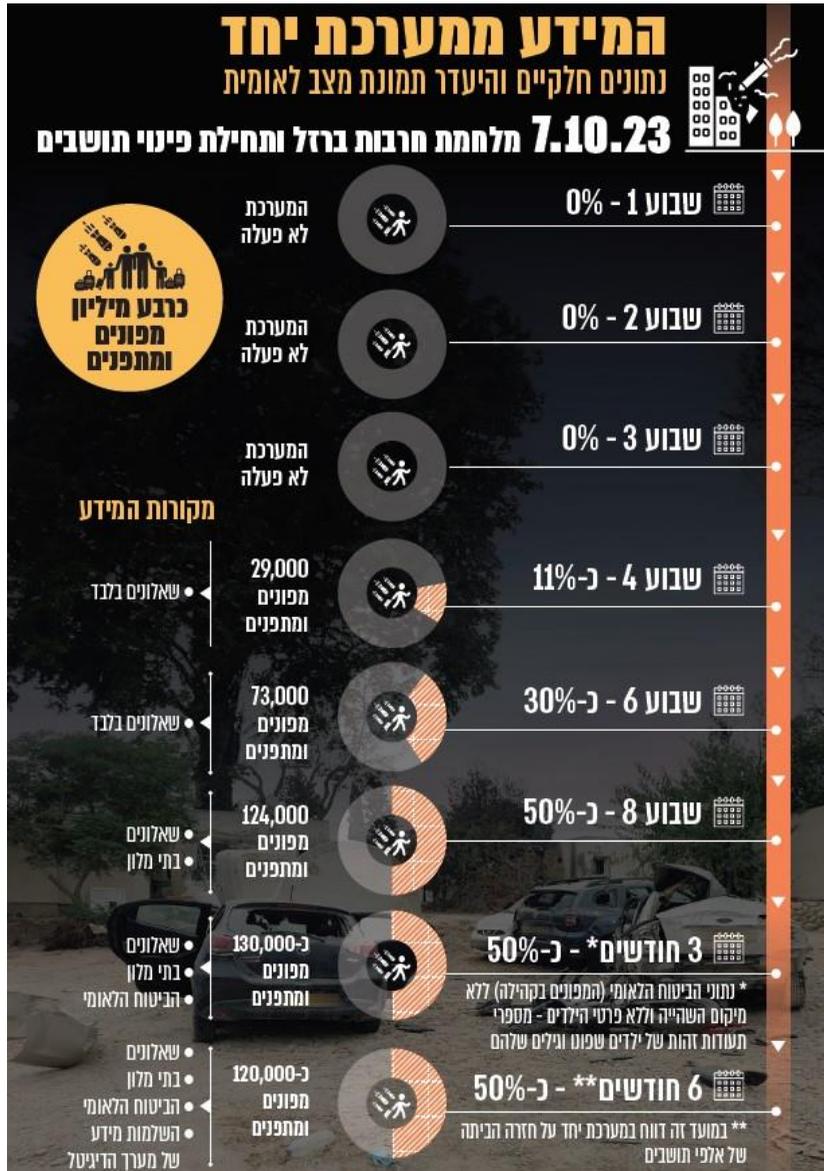
על המוסד לביטוח לאומי לעדכן את הטופס לבקשת מענק אכלוס, כך שיכלול שאלה על היישוב שבו שוהה האדם הפונה, וזאת כדי לספק לגופי הממשל ולרשויות קולטות מידע על מקום שהייתם של המפונים בקהילה. כמו כן על המוסד לביטוח לאומי לפעול להעביר למערכת יחד את המידע על פרטי ילדים שפוננו וששילם עבורם מענק אכלוס ולא להסתפק בהעברת המידע על מבוגרים בלבד. על רח"ל, בהיותה גורם מתכלל, לעמוד על כך שהמוסד לביטוח לאומי יעדכן את הטופס כנדרש. מומלץ למשרד האוצר, בהיותו בא כוח הממשלה, שבהסכם מול המוסד לביטוח לאומי לעניין תשלום מענק אכלוס למפונים, יעגן בגוף ההסכם גם את הדרישה כי מקבל מענק האכלוס יציין בטופס הבקשה את מקום שהייתו וכל פרט אחר שיהיה דרוש לצורך השלמת המידע הנחוץ לגופי הממשל על המפונים. על כל הגופים הללו לפעול כדי לעגן באופן משפטי האפשרות לאסוף מהמפונים את כל המידע הנדרש לטיפול בהם. שיתוף המידע בין הגופים הציבוריים בנוגע לפרטים אישיים של מפונים יש לבצע בהתאם למידע שנדרש לכל גוף ובכפוף לכללי הגנת הפרטיות.

על משרד רה"ם כמשרד מוביל ועל רח"ל בשיתוף כל גופי הממשל שנדרשים לפעול במצב חירום שכולל פינוי וקליטה של תושבים - להפיק לקחים מהממצאים שעלו מדוח זה, כדי שבמקרה חירום עתידי הכולל פינוי, תפעל מערכת מידע ממשלתית, באופן מיידי, בצורה עקבית, רציפה ויעילה כדי לאסוף, לאגם, לנהל ולהציג את המידע על תושבים מפונים ומתפנים; זאת ללא תלות במתווה הקליטה שיוחלט עליו. שכן המידע הוא הבסיס עבור משרדי הממשלה והרשויות המקומיות כדי שיוכלו להיערך ולספק מענים לתושבים אלה.

על מערך הדיגיטל ויתר הגורמים העוסקים בניהול מידע על מפונים לבחון הקמת מערכת אחודה אשר תקלוט את פרטי המפונים, אך תשמש גם כלי למיצוי זכויות וקבלת שירות מגופי הממשל. עד להקמת מערכת כזאת, על מערך הדיגיטל להקפיד הקפדה יתרה על דיוק המצג לאזרח, בייחוד במקרים רגישים של טיפול באוכלוסיית מפונים במצבי מלחמה או אסון. מומלץ למערך הדיגיטל לעדכן את הניסוח המציג את מערכת יחד לציבור, כך שישקף נאמנה את מה שיש באפשרותה לספק וגם את מה שלא. בעניין זה ראוי לכתוב בפרסום כי דיווח פרטים למערכת יחד, בשלב זה, אינו משמש תחליף למילוי טפסים של גופים שונים בכל הקשור למיצוי זכויות ולקבלת שירות או מענק הקשורים לפינוי ולפגיעות בעטייה של המלחמה.

כדי לשפר את אופן הציבור בגופי הממשל, מן הראוי לפרסם בפומבי מידע המבוסס על נתונים שבמערכת יחד או במערכת אמו"ן, הנוגעים להיקף המפונים והמתפנים ולמאפיינים כללים של האוכלוסייה שעזבה את ביתה בעקבות המלחמה, כל עוד אין מדובר במידע אישי או כזה שיש מניעה לפרסמו. על מערך הדיגיטל לבחון בשיתוף עם גופי הממשל הרלוונטיים את המידע שאפשר לפרסם וכיצד יש להנגישו לציבור.

מידע על מספר המפונים והמתפנים על פני ציר הזמן - תמונת המצב הלאומית כפי שהוצגה במערכת יחד, אוקטובר 2023 - אפריל 2024



על פי נתוני מערך הדיגיטל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

במלחמת חרבות ברזל פונו באישור הממשלה והתפנו בהחלטה עצמאית מיישובים שלא פונו, בסך הכול כרבע מיליון איש. המדובר במפונים שנקלטו בבתי מלון או מצאו פתרון דיור בקהילה וכן תושבים שהתפנו מיישובים שלא חלו עליהן החלטות הפינוי. כלל תושבים אלה - נשים וגברים, ילדים וקשישים, עברו להתגורר ביישובים שונים בפזיזות בין מאות בתי מלון ואכסניות, בדירות שכורות או אצל קרובי משפחה ומכרים. כבר בתחילת המלחמה היה ברור כי מדובר במצב חירום חסר תקדים בעוצמתו ובהיקפו וכי תקופת השהייה של תושבים אלה מחוץ ליישובי מגוריהם המקוריים תתארך זמן רב ויש לתת להם מענים שתואמים ל"שגרה החדשה" שאליה נקלעו - דהיינו לא רק מענים של "מחסה ללילה" אלא את השירותים שהם נזקקים להם, ביניהם מסגרות חינוך לילדים, שירותי בריאות ושירותי רווחה. הסדרים ומנגנונים לאיסוף המידע הרלוונטי בקשר לכרבע מיליון איש, ריכוז, ניהול והעברתו לגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות, כל זאת באמצעות מערכת מידע ממוחשבת הם תנאי יסודי למתן המענה הממשלתי בנושא. המידע במערכת כזו נדרש גם כבסיס לביצוע בקרה אפקטיבית ואף בזמן אמת על הוצאות הממשלה למענקים או לשיפוי תושבים בגין הפינוי.

ממצאי דוח זה העלו פערים וליקויים מהותיים של המערכת הממשלתית בנוגע לריכוז וניהול המידע על תושבים מפונים ומתפנים: (א) לפני פרוץ המלחמה לא עמדה לרשות גופי הממשל תשתית תקשורת לריכוז, ניהול והצגת תמונת מצב על התושבים שפונו והתפנו. (ב) מערכת המידע שהייתה קיימת עם פרוץ המלחמה - מערכת תיבת נח, הוקמה לבקשתו של משרד הפנים, רק בשנת 2022 - כעשור לאחר שהתקבלה החלטת ממשלה שחייבה זאת. (ג) המערכת יועדה לשימוש של משרד הפנים במטרה לרכז ולנהל מידע על מפונים שיגיעו למתקני הקליטה ואולם כשפרצה המלחמה והחלה קליטת מפונים בבתי המלון לא הפעיל משרד הפנים את המערכת. בכך נמנע מגופי הממשלה גם חלק המידע שניתן היה לקבל בעזרת משרד הפנים באמצעות מערכת תיבת נח. (ד) פקע"ר, שהחל באמצע אוקטובר 2023 להפעיל בעצמו את מערכת תיבת נח נתקל בקשיים באיסוף המידע הפרטני על התושבים המפונים בבתי המלון ולא נחל הצלחה בביצוע משימה זו כיוון שלא היו לו סמכויות או כלים לקבל את המידע מהתושבים או מבתי המלון. (ה) פקע"ר ניסה לאסוף את המידע במשך עשרה ימים בלבד והפסיק לאחר שהוחלט בדיון בין-משרדי על קידום הפיתוח של מערכת תקשוב חדשה (מערכת יחד) שתופעל על ידי מערך הדיגיטל ותשמש לאיגום וניהול המידע על כלל המפונים והמתפנים. כל אלה יחדיו - החסמים ביישום ההיערכות המוקדמת בנושא והמעבר לאיתור ויישום מענה חלופי תוך כדי המלחמה - גרמו לכשל של המערך הממשלתי, בחודש הראשון למלחמה - אוקטובר 2023, שמנע איסוף וניהול פרטים דמוגרפיים וצרכים שנוגעים לרוב רובם של המפונים והמתפנים.

בחודשים לאחר מכן התברר כי למרות הציפיות שתלו גופי הממשל במערכת החדשה - יחד - שתספק להם בהקדם מידע פרטני ותמונת מצב על כלל המפונים והמתפנים, חלפו שבועות וחודשים יקרים עד שקיבל כל אחד מהם מידע משמעותי שיכול היה להתבסס עליו - זאת עקב קשיים וחסמים שונים שפורטו בדוח.

בסופו של יום, בחלוף כחצי שנה מאז פרוץ המלחמה נאסף מידע עדכני (במערכת יחד) רק על כמחצית מהמפונים והמתפנים.



OFFICE OF THE STATE COMPTROLLER
AND OMBUDSMAN OF ISRAEL

THE OCTOBER 7TH TERROR ATTACK AND THE IRON SWORDS WAR

STATE COMPTROLLER REPORT

Evacuation of the Population and Provision of Temporary Accommodation

February
2026

Special
Report

Foreword

The State Comptroller report currently before the Knesset is an additional publication in the series of reports addressing the deadly terrorist attack on October 7 2023 and the Swords of Iron War, and includes audit findings pertaining to the actions undertaken by both central and local government entities concerning the evacuation of the population and provision of temporary accommodation.

Since its establishment, the State of Israel has faced security threats from hostile nations and terrorist organizations. These security threats, alongside natural disasters, necessitate the evacuation of populations from high-risk areas. As the magnitude of the terrorist attack orchestrated by the Hamas terrorist organization on October 7th began to emerge, it became evident that an urgent evacuation of the population under fire, to be executed by the Israel Defense Forces (IDF), was imperative. Additionally, in light of the military clashes occurring along the northern border as well, the government resolved, during the initial month of hostilities, to proactively evacuate residents from communities situated near the southern and northern borders and to provide accommodation for them in hotels, thereby safeguarding these residents and preserving lives in the affected zones. Furthermore, due to concerns for personal safety, a segment of the population undertook self-evacuation. In total, approximately 210,000 residents were evacuated from the northern and southern communities within the first three months following October 7. Of this number, the government facilitated the evacuation of 130,000 residents during the initial month of the conflict, following resolutions adopted by the security establishment and the government, and these individuals were housed in nearly 700 hotels across the country. The aggregate financial outlay from the state treasury to support the accommodation of evacuees in hotels, from the onset

of hostilities until the end of July 2024, amounted to NIS 5.26 billion.

In light of the unprecedented scale of the evacuation and the temporary absorption of hundreds of thousands of residents across numerous local authorities nationwide, the Office of the State Comptroller undertook an audit of various aspects pertaining to this matter. This audit took into account the challenging conditions faced by the parties involved, the multitude of difficulties encountered, the significant burden of responsibility shouldered by both the evacuated and receiving local authorities, as well as the commendable dedication demonstrated by many public employees who worked assiduously for the benefit of the evacuees, some of whom were relocated from extremely perilous areas. Already in the initial month following the outbreak of the conflict, I conducted visits with teams from my office to communities situated along the conflict lines in the southern and northern regions of the country, as well as to the hotels that accommodated thousands of evacuated residents. This was undertaken to closely understand and address, in real time, aspects requiring immediate correction and intervention. In my correspondence to the Prime Minister dated November 13, 2023, which delineates key failures and deficiencies in the management of the civilian home front while also outlining the status at that time, I emphasized that the government's emergency preparedness should have been comprehensive, specific, practiced, and ready for implementation. However, it became apparent during the visits, and through initial data collected by my office at the beginning of the conflict, that the predominant factor relating to the majority of deficiencies and gaps is the lack of emergency preparedness, coupled with inadequate execution of necessary actions.

Subsequent to my field tours, several teams from the Office of the State Comptroller conducted a thorough audit of central governmental entities and the pertinent local authorities, the aim of which was to assess the manner in which government ministries and local authorities had prepared, prior to the onset of the conflict, for potential evacuation and absorption of civilians; the actual evacuation operation; the absorption of evacuated groups; and the quality of services and responses delivered to the evacuees, with particular emphasis on educational and welfare services.

When the government elects to evacuate an individual from their home due to the state's inability to guarantee the requisite physical security for their continued residence there, it bears the obligation to furnish the highest quality services possible at the location to which they are involuntarily relocated. This obligation extends equally to numerous other residents who have self-evacuated, having perceived a tangible threat to their lives and their safety in their places of residence.

The audit findings concerning the **central government's management of the evacuation and absorption of the displaced populations** reflect a disheartening narrative of systemic failures by the emergency bodies, the ERC (Evacuation, Relief, Casualties) Authority and NEMA (National Emergency Management Authority), in their preparedness for the integration of the population across various emergency scenarios; the provision of substandard services by the Ministry of Education and the Ministry of Welfare and Social Affairs to the most vulnerable segments of Israeli society, particularly at-risk children and youth as well as students with special needs; failure by the Minister of Interior and the Director General of the Ministry

to activate the ERC system to aid in the absorption of individuals displaced by conflict; and the government's failure to effectively regulate essential coordination among all relevant parties engaged in the management of the evacuation process.

The audit pertaining to the **local government's administration of the evacuation and absorption of the displaced populations** uncovered significant shortcomings in organizational efficacy and coordination among the various stakeholders involved. The national evacuation plans were inadequately aligned with prevailing needs, resulting in local authorities lacking the preparation necessary to facilitate the evacuation of residents and manage their integration into facilities beyond their immediate jurisdictions. The Ministry of Interior did not implement structured procedures, failing to appoint a coordinating entity among the authorities. Moreover, the receiving local authorities were ill-equipped for the absorption of evacuees, leading to an irregular evacuation process that adversely affected communication with those displaced and the provision of essential services. Fundamental necessities, such as food, hygiene supplies, and educational and welfare services, were not delivered in a systematic and professional manner, resulting in a subpar response. A lack of coordination mechanisms among the various parties, insufficient centralized information, and financial constraints facing local authorities resulted in chaos, uncertainty, and heightened vulnerability for evacuees, both in terms of the services rendered and in terms of the support afforded to them during these challenging times.

A fundamental condition for facilitating an appropriate governmental response to the approximately quarter of a million individuals who were evacuated from their homes

is the systematic collection of pertinent information about these individuals, as well as the concentration, management, and transmission of such information to the relevant entities within governmental ministries and local authorities, all facilitated through a computerized information system. The audit regarding the **management of information concerning the treatment of evacuees during the Swords of Iron War** revealed significant deficiencies in the governmental system's capacity to concentrate and manage information pertaining to evacuees. Barriers to the implementation of early preparedness in this context and the subsequent transition to identifying and executing an alternate response during the war resulted in substantial shortcomings within the governmental system during the initial month of the conflict, October 2023, thereby obstructing the collection and management of demographic details and needs pertinent to the majority of evacuees. Consequently, during the initial weeks of the war, governmental ministries and local authorities were lacking essential information required to perform their duties effectively. A chaotic environment was prevalent in the hotels, where each ministry dispatched representatives to inquire about the details and needs of those residing there, without adequate coordination, thereby imposing an additional burden on the evacuees.

Effective systemic management of the home front is contingent upon several factors: the designation of an entity responsible for overseeing the civilian front during both routine and emergency periods, which is agreed upon by the various entities involved in managing the home front and granted comprehensive authority and responsibility for organization, preparation, readiness, and execution during emergency events; the regulation of the responsibilities and authorities of the bodies engaged in

managing the home front, particularly with respect to the evacuation and accommodation of the population over an extended duration, including mechanisms for addressing the needs of evacuees who independently elected to self-evacuate; the establishment of a national government plan for emergencies, which encompasses the formulation of a budgetary mechanism to delineate funding sources and budgetary priorities for each governmental ministry responsible for managing the home front; and a clear delineation of the status of local authorities, as a cornerstone in the care of citizens during emergency situations.

The terrorist attack on October 7th clearly revealed the inadequacies in organizing and preparing for emergency situations, along with the significant costs associated with such failures. The absence of clearly delineated areas of responsibility and authority among the relevant agencies, coupled with the lack of an overarching authority to ensure coordinated fulfillment of responsibilities by all designated entities during a national crisis, resulted in chaos that adversely affected evacuees and those who voluntarily elected to self-evacuate.

A conflict emerged between the Ministry of Interior and the National Emergency Management Authority regarding the delineation of responsibilities for evacuees and their subsequent accommodation. This discord led to a managerial vacuum characterized by a severe deficiency in coordination. Consequently, it is imperative that the Prime Minister promptly delineate the responsibilities of these agencies, including all aspects related to the preparation for population evacuation and the development of national evacuation plans, as well as the management of the absorption system within local authorities as a proactive measure.

It is essential to underscore that during wartime, particularly amidst uncertainties concerning responsibilities and authority, where issues may potentially “fall between the cracks”, the principal state bodies must adopt a value-driven and expansive operational and organizational stance that embraces responsibility, characterized by close coordination among agencies, as opposed to a more restrictive methodology; this is a significant test of leadership.

The Swords of Iron War highlighted once again the critical role of local authorities in preparing the civil arena for emergency events and addressing the diverse needs of residents, even amidst the extensive evacuation of the populace. However, in their current format, local authorities remain reliant on the central government across multiple areas and lack the mechanisms necessary for effective and assured action in crisis situations. Simultaneously, the influx of evacuees compelled local authorities to confront the realities thrust upon them. As the audit indicated, the receiving local authorities recognized the urgency of the situation and engaged in the task of receiving evacuees with commitment and enthusiasm, each local authority acting in accordance with its respective capabilities and characteristics.

The matter of the home front constitutes a pivotal concern within the national security framework of the State of Israel. The grave and shocking terrorist attack on October 7, coupled with the ensuing prolonged conflict that resulted in significant casualties, requires the Israeli government to assume, without delay, its responsibilities by establishing regulations governing the evacuation and integration of the population during emergencies. Given the persistent threats to home front security, it is imperative to foster a shared

lexicon for preparedness during both routine circumstances and emergencies. Furthermore, there is a need to delineate the responsibilities and authorities of the entities engaged in the management of the home front, particularly regarding the evacuation and accommodation of the populace over extended periods, as well as addressing self-initiated evacuations. A comprehensive national government plan, inclusive of a budgetary mechanism capable of activation during emergencies, must also be instituted.

Additionally, albeit no less important, it is essential to acknowledge the significant contributions of volunteers and civil society organizations in the evacuation and absorption of displaced individuals. Volunteering and civic engagement serve as vital social resources for Israeli society, which continuously relies on the resilience and solidarity of its citizens. Following the onset of the Swords of Iron War, Israeli society exhibited remarkable social responsibility, particularly in the initial weeks following the outbreak of hostilities. Civil society organizations, including voluntary associations and spontaneous groupings of civilians, along with individuals, were among the first responders to the October 7 terrorist attack, continuing to address the evolving needs of various demographics through financial contributions and diverse forms of assistance directed towards victims and their families, members of security forces, evacuees, and the general populace of Israel.

In conclusion, I wish to thank the employees of the Office of the State Comptroller in the Social and Welfare Audit Division, the Local Government Audit Division, the Government Ministries and Government Institutions Audit Division, as well as the employees in the Headquarters Division, for their efforts in carrying out inspection and audit processes with the utmost thoroughness, professionalism

and integrity and in publishing clear, effective and relevant audit reports.

It is incumbent upon the relevant stakeholders to rectify the deficiencies highlighted in this report and to draw the necessary lessons, **with the aspiration that future evacuations of the population will be unnecessary, thereby fulfilling the prophetic words of the Prophet Micah: "And they shall sit every man under his vine and under his fig-tree" (Micah 4:4).**



Matanyahu Englman

Jerusalem,
February 2026

**State Comptroller
and Ombudsman**

