



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מבקר המדינה

היבטים במענה הרפואי ובטיפול בעורף האזרחי

תמוז התשפ"ו
יוני 2026

דוח מיוחד

כתב ידו של אדם הוא כראי הנפש שלו - הוא משקף את אופיו של האדם ומעיד על רצונו, התחייבותו ואחריותו האישית על מעשיו.

משרד מבקר המדינה בחר להנציח את זכרם של כמה מהנרצחים והנופלים במתקפת הטרור הרצחנית בשבעה באוקטובר 2023 ובמלחמה שפרצה בעקבותיה בחלק מכותרות השערים של סדרת הדוחות העוסקים בנושא זה - דוחות חרבות ברזל.

ההנצחה היא באמצעות שימוש בגופנים המבוססים על כתב ידם של הנרצחים והנופלים. חלק מהגופנים המופיעים בדוח זה - היבטים במענה הרפואי ובטיפול בעורף האזרחי - הם של יקיריהם של עובדי משרדנו. הגופנים נבחרו מתוך מאגר אישי של בני המשפחה או מאתר המיזם "אות.חיים" (מיזם שבו מעצבים יוצרים גופן מכתב היד של הנרצחים והנופלים במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובמלחמת חרבות ברזל). זאת כדי להשאיר בעולמנו אות חיים מהם.

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

מס' קטלוגי 2026-S-0019

0793-1948 ISSN

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

תוכן העניינים

היבטים במענה הרפואי ובטיפול בעורף האזדחי

6	פתח דבר	
10	المقدمة	
15	פינוי פצועים לבתי החולים בשבעה באוקטובר 2023	1
49	השיקום הרפואי של פצועי מלחמת חרבות ברזל	2
69	התיאום בין המערכת הממשלתית לבין גופים תורמים והתנדבותיים במלחמת חרבות ברזל	3
87	ביקורת פתע - מרחבים מוגנים במוסדות ציבור	4
II	FOREWORD	

פתח דבר

ליקויים משמעותיים במערך הפינוי של הפצועים: פינוי הפצועים התאפיין בהיעדר מענה סדור לפינויים על ידי צה"ל, בהיעדר הסדרה של פיקוד ושליטה בין צה"ל למד"א ובתיאום מאוחר של נקודות השחלוף עם מד"א - קרוב לשמונה שעות לאחר תחילת מתקפת הטרור. פינוי הפצועים באמצעות גורמי הצבא היה חלקי, בין היתר בשל היעדר מידע מלא על מקום הפצועים האזרחיים ועל מצבם. הפינוי של פצועים שנזקקו לטיפול רפואי בבית החולים התעכב במשך השעות הקריטיות בשבעה באוקטובר. הכשלים הנוגעים לפינוי הרפואי מתעצמים נוכח מספר הפצועים והנרצחים באירועים. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שמשרד הבריאות לא הסדיר את שיתוף הפעולה בין מד"א לאיחוד הצלה בעיתות חירום. עלה גם פער בתחום הפיקוד והשליטה של הרשות העליונה לאשפוז ושל חמ"ל הבריאות הלאומי בניהול פינוי פצועים ברמה הלאומית ובמתן מענה מתאים לאירוע חירום גדול המתרחש ללא התרעה. על צה"ל ועל מד"א לבצע בשיתוף משרד הבריאות תחקירים מבצעיים מלאים בנוגע לפינוי הפצועים באירועי שבעה באוקטובר, כדי להפיק לקחים הנוגעים לפינוי פצועים מאזורי לחימה אזרחיים ולהבטיח פינוי מהיר ומסודר של פצועים לבתי החולים.

לנוכח הליקויים שעלו בדוח על צה"ל ועל מערכת הבריאות לשפר באופן משמעותי את מוכנותם בהיבטי הפיקוד והשליטה לניהול אירועי חירום, ובפרט אירועים רבי נפגעים, בכל הנוגע לפינוי פצועים. יש לוודא שביכולתו של חמ"ל הבריאות הלאומי לגבש תמונת מצב ושהוא ערוך ומתורגל לניהול אירועי חירום. על הרשות העליונה לאשפוז ומשרד הבריאות גם לפעול לאלתר להתאים את מערכת הפיקוד והשליטה שלהם לניהול אירועי חירום בהתאם לתרחישי ייחוס שונים כדי להבטיח תפקוד טוב במצבי חירום ובכלל זה ניצול יעיל של כלל משאבי מערכת הבריאות.

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 למענה הרפואי ולטיפול בעורף האזרחי במהלך המלחמה:

- פינוי פצועים לבתי החולים בשבעה באוקטובר 2023
- השיקום הרפואי של פצועי מלחמת חרבות ברזל
- התיאום בין המערכת הממשלתית לבין גופים תורמים והתנדבותיים במלחמת חרבות ברזל
- מרחבים מוגנים במוסדות ציבור - ביקורת פתח

להלן סקירה של פרקי הדוח:

פינוי פצועים לבתי החולים בשבעה באוקטובר 2023

מתקפת הטרור שאירעה בשבעה באוקטובר תפסה את מדינת ישראל בהפתעה רבתה. מערכת הבריאות טיפלה באותו יום בכ-1,340 פצועים אשר פונו במהלך היום אל בתי החולים. האחריות לפינוי הפצועים משטחי הלחימה בשבעה באוקטובר הייתה של פיקוד הדרום ושל אוגדת עזה, מאחר שהם הגורמים הצבאיים האחראים לשטח יישובי העוטף. בלי לגרוע ממאמצי כוחות צה"ל, מד"א וכלל הנוכחים בשטח - חברי כיתות הכוננות, צוותי החירום היישוביים, מתנדבים ואזרחים - שפעלו באומץ לב לפנות פצועים ושחלקם גם שילמו בחייהם, שורש הכשל בפינוי הפצועים הוא הכישלון של צה"ל בהגנה על יישובי הדרום בשבעה באוקטובר. אירועי שבעה באוקטובר היו אירועים בקנה מידה שחרג באופן קיצוני מתרחישי הייחוס המדינתיים, והמצב המבצעי בבוקר שבעה באוקטובר קודם תחילת המתקפה הוגדר כשגרה. בצל הכשל של צה"ל בהגנה על יישובי הדרום, עלו גם

השיקום הלאומי בעת חירום שבה נדרש טיפול בנפגעים רבים, שתכלול עקרונות, כללים ותהליכים, נוסף על השלמת הקמתה של מערכת ממוחשבת שתתמוך בקבלת החלטות בנוגע לניהול מערך השיקום הרפואי הלאומי. כמו כן מומלץ כי אגף השיקום במשרד הביטחון יתחיל בהקדם האפשרי לזמן את כלל פצועי מלחמת חרבות ברזל לוועדות רפואיות, יפעל באופן אקטיבי כדי לוודא שהנכים ממצים את זכויותיהם ויבנה תוכנית עבודה למענה על הבקשות להכרה בנכות שמגישיהן עדיין ממתנינים להחלטה בעניינם; וכן מומלץ שמנכ"ל משרד הביטחון יקבע בשיתוף אגף השיקום, אגף הדיגיטל ואגף התכנון במשרד הביטחון מתווה עבודה למתן מענה על צורכי המחשוב של אגף השיקום בלוחות זמנים מיטביים, כדי להביא לשיפור של ממש בכל הקשור לטיפול ולשירות הניתנים לנכי צה"ל ולהקל את מימוש זכויותיהם.

התיאום בין המערכת הממשלתית לבין גופים תורמים והתנדבותיים במלחמת חרבות ברזל

אחד מסימני ההיכר של מלחמת חרבות ברזל, שפרצה בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023, הוא גל רחב היקף של התגייסות אזרחית מכל שכבות החברה למילוי הצרכים המשקיים והפרטניים שנוצרו. ממצאי הביקורת הנוכחית נותנים משנה תוקף לכך שלפחות בחודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל מילאו גופים תורמים והתנדבותיים תפקיד מכריע במילוי צורכי העורף והחזית בתחומי פעילות מרכזיים שבאחריות רשויות השלטון, ובראשם פינוי תושבים מאזורים מותקפים ואספקה של מזון וציוד בסיסי לאוכלוסייה אזרחית שנפגעה במלחמה ולכוחות הביטחון וההצלה. השווי הכספי של פעילות ההתנדבות והתרומות בכסף ובשווה כסף בשלושת החודשים הראשונים של המלחמה נאמד, לפי הערכות שמרניות של משרד מבקר המדינה, בכ-14.78 מיליארד ש"ח; סכום זה הוא שווה ערך לכמחצית

השיקום הרפואי של פצועי מלחמת חרבות ברזל

מלחמת חרבות ברזל, שפרצה בעקבות מתקפת שבעה באוקטובר, התאפיינה בלחימה ממושכת לעומת מלחמות ישראל האחרונות ובמספר רב של חללים ופצועים, הן מקרב כוחות הביטחון והן אזרחים. לפי נתוני משרד הביטחון, נכון לספטמבר 2025 נפצעו כ-20,000 חיילים ואנשי כוחות הביטחון במהלך המלחמה, ונכון לאפריל 2025 נפצעו כ-1,600 אזרחים. נכון ליולי 2025 כ-1,660 מכלל הפצועים אושפזו במחלקות שיקום בבתי החולים. ערב שבעה באוקטובר היה מחסור של אלפי עובדים במקצועות הפיזיותרפיה, קלינאות התקשורת והריפוי בעיסוק בשירות הציבורי, ותקני בתי החולים לא סיפקו את צורכי האוכלוסייה אף בעת שגרה. עם פרוץ המלחמה נרתמה מערכת הבריאות לשיקום פצועי המלחמה, ובמהלכה נוספו למערך השיקום כ-320 מיטות. עם זאת, למשרד הבריאות אין תפיסת הפעלה כתובה, ואין לו תוכנית אופרטיבית לניהול מערך השיקום הלאומי בתקופת חירום מרובת נפגעים, ולאגף שיקום במשרד הבריאות אין מידע על זמני ההמתנה למחלקות השיקום ולמסגרות שיקום היום; כל אלו מנעו ניהול מיטבי של המערכת והקשו את הניצול המיטבי של מערך השיקום הרפואי. מבחינת פעילות משרד הביטחון, לצד ההיבטים החיוביים של ההתאמות שעשה אגף השיקום במשרד הביטחון בפעילותו, עלו בביקורת גם השלכות שליליות, עיכוב בקבלת הטבות מסוימות, מצב ממושך של חוסר ודאות בקרב הפצועים לגבי זכויותיהם וליקויים הנוגעים למיצוי זכויותיהם.

לנוכח הליקויים העולים מביקורת זו מומלץ כי משרד הבריאות, בתי החולים, צה"ל ומשרד הביטחון יקבעו הוראות להסדרת פעולותיהם למסירת מידע לפצועים על אפשרויות השיקום העומדות לפניהם, לרבות מידע בנוגע למחלקות השיקום הקרובות למקום מגוריהם. עוד מומלץ שמשרד הבריאות יגבש תוכנית אופרטיבית לניהול מערך

זה עלול לכלול מגוון רחב של אמצעי לחימה, כגון טילים בליסטיים, טילי שיוט, רקטות, רחפני נפץ וכטב"מי נפץ. מאז שבעה באוקטובר 2023 ועד אוקטובר 2025 נורו לעבר ישראל כ-28,900 טילים וכ-3,550 כטב"מי נפץ מזירות שונות (עזה, לבנון, איראן ותימן). התמודדות מיטבית עם מצבי חירום תלויה במידת המוכנות אליהם בעת שגרה; בתוך כך, מרחבים מוגנים במוסדות ציבור הם רכיב מרכזי בהיערכות הלאומית לעיתות חירום ונדבך חשוב בהמשך מתן שירות חיוני לציבור, בשמירה על הרציפות התפקודית ובצמצום הפגיעה בפעילות המשק. ביקורת הפתע, שבמסגרתה נבדקו מרחבים מוגנים ב-16 מבנים של מוסדות ציבור - המוסד לביטוח לאומי, שירות התעסוקה, שירותי בריאות כללית, מכבי שירותי בריאות ותחנות לבריאות המשפחה של משרד הבריאות - העלתה כי תקינותם ותחזוקתם של המרחבים שנבדקו לוקה בחסר. עלו ליקויים הנוגעים להיעדר גישה חופשית ונגישה למרחב מוגן, ליקויים המשפיעים על שהייה בטוחה במרחב המוגן כגון אי-איטום של הדלתות וחלונות ההדף ומנגנוני נעילה לא תקינים, וליקויים באמצעים המאפשרים שהייה לטווח ארוך במרחב המוגן ותקשורת עם הסביבה החיצונית.

על המוסד לביטוח לאומי, שירות התעסוקה, מכבי, הכללית ומשרד הבריאות לתקן את הליקויים שעלו בביקורת במרחבים המוגנים שנבדקו. עוד נדרש מהמוסדות שנבדקו לפעול לאיתור ליקויים במרחבים המוגנים ולבחון אם הליקויים שהועלו בדוח זה, בכל התחומים, קיימים גם בשאר המרחבים המוגנים שבאחריותם, ועל פי הצורך עליהם לפעול לתיקונם.

נוכח הצפי להימשכות האיום הרקטי על מדינת ישראל והחשיבות של שמירה על חיי אדם ועל שלום הציבור ושל הבטחת הרציפות התפקודית של המשק בעיתות חירום, ובהתחשב בשינויים ונזקים העלולים לקרות במהלך השנים עקב אירועי שבר, בלאי טבעי או שיפוצים

מתקציב המדינה בגין המלחמה, שהסתכם בתקופה זו בכ-28.8 מיליארד ש"ח. משרד מבקר המדינה מבקש לציין את פעילותם המבורכת של הגופים התורמים וההתנדבותיים בעת מלחמת חרבות ברזל, אשר סייעו לכוחות הביטחון ולאזרחים. המענה הנרחב והקריטי שנתנו הגופים ממחיש את הסולידריות הישראלית הייחודית ואת תפקידם החיוני במערך הסיוע ובחיזוק החוסן הלאומי.

בביקורת נמצא כי אף שפעילות נרחבת וחסרת תקדים זו של הגופים התורמים וההתנדבותיים חייבה תיאום בין הממשלה לבינים, והובלה והכוונה ממשלתית שיבטיחו מיצוי מיטבי של הסיוע באופן יעיל ומועיל ומתוך ראייה כוללת ואינטגרטיבית - הרי שבמלחמת חרבות ברזל היה המערך הממשלתי חסר בכל הנוגע לניהול התיאום בנדבכים מרכזיים אלה: מינויו של גוף מתכלל, ריכוז והנגשה של מידע מהותי וקיומם של תשתיות וכוח אדם מספקים. במצב דברים זה, על אף ההירתמות העצומה של גופים תורמים והתנדבותיים לסיוע במלחמה, פעלו רבים מהם ללא שיתוף פעולה עם משרדי הממשלה או קיימו עימם שיתוף פעולה מועט עד בינוני בלבד. הובלת מענה רב-מגזרי מתואם על ידי המערכת הממשלתית במצבי חירום הכרחית להבטחת מענה מיטבי, יעיל ומהיר לצורכי האוכלוסייה במצבים אלה. יישום כלל המלצות שהובאו בדוח זה יאפשר למערכת הממשלתית לשפר את יכולותיה למיצוי שיתוף הפעולה עם גופים תורמים והתנדבותיים בעת חירום בהתאם למדיניות שקבעה הממשלה בנושא, וכן יאפשר לגופים אלה להשתלב במאמצי הסיוע הלאומיים בצורה מועילה בעת חירום אם ירצו בכך.

מרחבים מוגנים במוסדות ציבור - ביקורת פתע

מדינת ישראל נתונה לאיומים ביטחוניים שונים, ובכלל זה לאיום של מתקפות טילים ורקטות (איום רקטי). איום

- על מוסדות הציבור לתחזק באופן שוטף את המרחבים המוגנים שבאחריותם, לדאוג לתקינותם ולוודא כי מרחבים אלה משמשים סביבה מוגנת ובטוחה המאפשרת גם שהייה ממושכת בעת חירום. עוד מומלץ כי יגבשו תוכנית רב-שנתית לביצוע בקרה עיתית ומקיפה על מצב התחזוקה של המרחבים המוגנים שבאחריותם ועל תקינותם ויוודאו כי בקרה זו אכן מתקיימת וכי הליקויים שעולים בה מתוקנים.

דוח זה מצטרף לסדרת הדוחות העוסקים במתקפת הטרור הרצחנית בשמחת תורה, שבעה באוקטובר 2023, ובמלחמת חרבות ברזל. מוסד מבקר המדינה מבצע את חובתו החוקית לקיים ביקורת מדינה ולברר את תלונות הציבור בימי שגרה וחירום ובמיוחד בעת מלחמה. לדידי, תוצאות מתקפת הטרור והטבח הנורא ומלחמת חרבות ברזל הדגישו את החובה הציבורית והערכית של משרד מבקר המדינה לקיים ביקורת הבוחנת את התנהלות כלל הדרגים בשבעה באוקטובר.

לסיום ברצוני להודות לעובדי משרד מבקר המדינה בחטיבה לביקורת תחומי חברה ורווחה, בחטיבה לביקורת מערכת הביטחון, 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.

נמשיך להתפלל ולייחל להצלחת צה"ל ומערכת הביטחון, לרפואת הפצועים ולימים שקטים ושלווים.



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים,
תמוז התשפ"ו,
יוני 2026