



# תוכניות לפינוי אוכלוסייה - חלק א': טרום מלחמת חרבות ברזל

כתיבה: ד"ר נורית יכימוביץ-כהן אישור: אורלי אלמגור-לוטן

ט' בכסלו תשפ"ד, 22 בנובמבר 2023

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

סקירה

## תוכן עניינים

---

1	תמצית	1
3	מבוא	1
4	תוכניות לפינוי אוכלוסייה וקליטתה: מלון אורחים, מלונות, מרחק בטוח ומשב רוח	2
4	2.1 תוכנית מלון אורחים	
9	2.2 תוכנית מלונות	
10	2.3 תוכנית מרחק בטוח	
11	2.4 תוכנית משב רוח	
11	3. הוראות פס"ח לעניין פינוי אוכלוסייה	3

## תמצית

פינוי תושבים עשוי לעמוד על הפרק במצבי חירום מלחמתיים או אזרחיים (למשל אסונות טבע). **למדינת ישראל יש תרחישי ייחוס למצבי חירום בעלי מאפיינים שונים מבחינת המיקום הגיאוגרפי, סוג האיום, היקף הנזק, מאפייני הנפגעים ועוד. בהתאם לכך, כאשר מכינים תוכניות מגירה לפינוי, צריך להביא בחשבון את המאפיינים של תרחישי הייחוס.** לדוגמה, יש הבדל בין מצב שבו המפונים ישובו לבתיהם (למשל עם תום המלחמה) למצב שבו צריך למצוא להם מענה ארוך טווח (למשל במצב שבו רעידת אדמה הורסת הרבה מבני מגורים).

**על רקע השונות הרבה בתרחישי הייחוס שאליהם יש להיערך, במהלך השנים גובשו כמה תוכניות לפינוי תושבים. מרבית התוכניות לפינוי אוכלוסייה הן של מערכת הביטחון או בשיתוף מערכת הביטחון ולא פורסמו לציבור. לפיכך, בחלק מהמקרים המידע המוצג במסמך אינו מתבסס על בחינת התוכניות עצמן, אלא על מקורות שניוניים שהתייחסו אליהן.**

### תוכנית מלון אורחים

תוכנית הפינוי הגדולה ביותר שגובשה עד היום היא **תוכנית מלון אורחים (החלטת ממשלה 4877)** – תוכנית שראשיתה בשנת 2012. התוכנית הוכנה כאחד מלקחי מלחמת לבנון השנייה, שבה אזור הצפון ספג ירי טילים ורקטות, ומחצית מתושביו פינו את עצמם לאזורים אחרים בארץ. במלחמה זו לא נערך פינוי מסודר של האוכלוסייה. תוכנית מלון אורחים נועדה לתת מענה לכ-300,000 תושבים שיתפנו למתקני קליטה מתוכננים מראש, והפעלתה דורשת את אישור הממשלה. במסגרת התוכנית הוטל על משרד הפנים לאתר מתקני קליטה בפריסה ארצית, העומדים בהנחיות המיגון של פיקוד העורף. כמו כן, הוטל על משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות להיערך לקליטת אוכלוסייה בהיקף של לפחות 4% ממספר תושביהן, ואף לפקח על היערכותן לכך. תפקידים נוספים הוטלו על משרדי ממשלה אחרים (חינוך, בינוי ושיכון, בריאות ועוד).

**בדוחות של מבקר המדינה נמתחה ביקורת על המוכנות של רשויות המדינה ליישום תוכנית מלון אורחים. בשנת 2016 כתב המבקר כי התוכנית אינה בת-ביצוע, ובשנת 2020 הוא כתב כי חלה התקדמות בהיערכות משרדי הממשלה, אך עדיין התגלו פערים.** לדוגמה, בדוח המבקר נכתב שיש הבדל בין הטיפול בתושב שפונה בצורה מאורגנת על ידי הגורמים המוסמכים לבין מי שבחר לפנות את עצמו; לפי דוח מבקר המדינה משנת 2020, עדיין לא גובשה התפיסה הלאומית בעניין זה.

### תוכניות נוספות

**תוכנית מלונית** היא תוכנית שנבנתה בשיתוף פעולה של צה"ל ומשרד הפנים. התוכנית נועדה לתת מענה לפינוי ולקליטה של כ-60,000 תושבים בטווח של עד 4 ק"מ מהגדר בעזה ובגבולות הצפון. **תוכנית זו לא נתנה מענה לפינוי אוכלוסייה מערים, אף על פי שבטווח הרלוונטי שוכנות גם ערים – שדרות וקריית שמונה.** במהלך השנים הוכנו כמה גרסאות של התוכנית, אולם לפי דוח מבקר המדינה משנת 2020 הן אינן ישימות.

**תוכנית מרחק בטוח** היא תוכנית שאושרה בצה"ל ונועדה לתת מענה ליותר מ-120,000 תושבים בצפון הארץ ובדרומה, ויש בה גם מענה לתושבים שמתגוררים בערים. נכון לשנת 2020 הכנת התוכנית לא הושלמה, והמוכנות

לפינוי ערים הייתה נמוכה יחסית למוכנות לפינוי מיישובים כפריים; זאת בגלל הסבירות הנמוכה יותר לצורך בפינוי מערים ובגלל היעדר תוכנית קליטה סדורה בעבורן.

**תוכנית משב רוח** היא תוכנית של רח"ל ושל משרד הפנים **לפינוי קצר טווח**, למה שמכונה ריענון או הפגה.

### **נוהלי פס"ח:**

**רשות פס"ח** (פינוי, סעד, חללים) של משרד הפנים היא גורם מרכזי בפינוי וסעד למפונים (וכן בטיפול בחללים – אך מסמך זה מתמקד בנושא הפינוי). בשגרה הרשות מתכננת, מארגנת ומכשירה מערכים לקליטת אוכלוסייה מפונה, ובשעת חירום היא מפעילה אותם. בנוהלי פס"ח מוסדרים היבטים רבים הקשורים לפינוי אוכלוסייה, בין היתר בעניין השירות שניתן למפונים, השיקולים שיש להביא בחשבון בעת תכנון מתקנים לקליטת אוכלוסייה, הבקרה על המתקנים והתרגול של קליטת מפונים. במסמך מוצגים עיקרי הנהלים העוסקים בפינוי אוכלוסייה; כולם נכתבו עוד טרום פרוץ מלחמת חרבות ברזל.

ככלל, תכנון המתקנים (פרטיים או ציבוריים) בזמן רגיעה מחייב התקשרות חוזית עם בעלי המתקנים או עם המחזיקים בהם. **במקרה שבו בעל המתקן מסרב להתקשר בחוזה, הנוהל מאפשר לפס"ח לתפוס את המתקן באמצעות צו תפיסה שהרשות המקומית תבקש.**

נוהל ביצוע תשלומים בתחום הקליטה והחללים האזרחיים מבהיר כיצד ובאילו סכומים יתוקצבו המפונים והרשויות המקומיות שקולטות אותם. בנוהל לא מוגדר במדויק מתי ישולמו תשלומים אלו. לפי דוח מבקר המדינה משנת **2020** (ולפי הערות ראש הממשלה על ממצאי הדוח הזה), **משרד האוצר סירב להתחייב לשלם מקדמות לרשויות המקומיות בעבור צורכי המפונים.**

\*\*\*

ביום 7 באוקטובר 2023 החלה מתקפה משולבת של ארגון חמאס על ישראל, ובעקבותיה החלה מלחמת חרבות ברזל. נוכח המתקפות שאירעו מאז פרוץ המלחמה ומול איומים של מתקפות נוספות, הן בזירה הדרומית והן בזירה הצפונית, התקבלו שורת החלטות בעניין פינוי אוכלוסייה מיישובים בשתי הזירות. ההחלטות הנוגעות למלחמת חרבות ברזל ייסקרו במסמך נפרד.

במסמך זה מוצגת סקירה ראשונית של התוכניות והנהלים לפינוי אוכלוסייה מאזורי סכנה בשעת חירום טרום מלחמת חרבות ברזל. יודגש כי המסמך אינו עוסק באופן יישום התוכניות והנהלים המתוארים בו במלחמת חרבות ברזל. כמו כן, אין מדובר בסקירה ממצה של כלל המידע בנושא, בשל הזמן הקצר שבו המסמך הוכן. היות שחלק מהתוכניות חסויות ואינן מצויות בידינו, הסקירה שלהן מתבססת על מקורות משניים, ובפרט על דוחות של מבקר המדינה. סקירה של החלטות הממשלה האחרונות שהתקבלו מאז תחילת המלחמה נכתבה במסמך נפרד.<sup>1</sup> גרסה קודמת של מסמך זה פורסמה ב-30 באוקטובר 2023. בגרסה הנוכחית יש כמה שינויים.

## 1. מבוא

בתרחיש הייחוס של מדינת ישראל לפינוי אוכלוסייה בעת מצב מלחמתי יש היערכות למתן מחסה למאות אלפי תושבים.<sup>2</sup> ככלל, במקרה של מצב מיוחד בעורף, ממשלת ישראל עשויה להחליט על פינוי אוכלוסייה במסגרת החלטות ממשלה.<sup>3</sup> בהקשר של פינוי אוכלוסייה, אפשר להבחין בין פינוי לפרק זמן ארוך יחסית, שמטרתו להגן על התושבים ולספק מחסה לאלה שנותרו ללא קורת גג, לבין פינוי לפרק זמן קצר, שנועד לאפשר לתושבים לצאת להפוגה. כמו כן, יש להבחין בין מפונים (על פי החלטת הרשויות המוסמכות – צה"ל או משטרת ישראל) לבין מתפנים עצמאיים (תושבים שהחליטו לעזוב את אזור הסכנה על דעת עצמם).<sup>4</sup>

בקיץ 2006, בעת מלחמת לבנון השנייה (שנמשכה 34 ימים), סבל אזור הצפון מירי טילים ורקטות ארוכות טווח. במשך כל התקופה הזו הממשלה לא קיבלה החלטה על פינוי אוכלוסייה, ומאות אלפי תושבים עזבו את אזור הצפון באופן עצמאי או באמצעות ארגונים אזרחיים. בדוח של מבקר המדינה שעסק במלחמת לבנון השנייה נמתחה ביקורת על כך שנושא הפינוי לא עלה בפני הממשלה ועל כך שתוכניות הפינוי שהיו קיימות לא היו ישימות ובנות ביצוע, בעיקר במצב שבו כמחצית מהמדינה הייתה תחת איום רקטות.<sup>5</sup> בעקבות כך הוכנו תוכניות לפינוי וקליטה, ובהן תוכנית מלון אורחים, שאמורה לספק מענה ל-300,000 תושבים, ותוכניות נוספות שנועדו לספק מענה למספר קטן יותר של מפונים – מלונית, מרחק בטוח ומשב רוח.

## הגורמים המעורבים בפינוי אוכלוסייה

פינוי אוכלוסייה הוא תהליך מורכב, בין היתר בשל ריבוי הגורמים שיש להם אחריות ותפקידים בעניין.<sup>6</sup> להלן נזכיר כמה מגורמים אלו. נדגיש כי זו אינה רשימה ממצה של הגורמים.

<sup>1</sup> מיכל לרר, תוכניות לפינוי אוכלוסייה – חלק ב': מפרוץ מלחמת חרבות ברזל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בנובמבר 2023.

<sup>2</sup> משרד הפנים, רשות פס"ח עליונה, מצגת בנושא רשות ייעודית פס"ח. רח"ל, משרד הביטחון, פס"ח, נהלים בין-משרדיים, קונטרס פס"ח, יוני 2020.

<sup>3</sup> באופן נקודתי גם פיקוד העורף (במצבי חירום אזרחיים כמו רעידת אדמה) עשויים להחליט על פינוי, אך מדובר בפינוי לטווח קצר. חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951, סעיף 9 ופקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971, סעיף 190.

<sup>4</sup> משרד הפנים, אגף פס"ח, נהלים לחירום, נוהל תכנון קליטה בחירום (נוהל 21), 1 במרץ 2023.

<sup>5</sup> מבקר המדינה, היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, יולי 2007.

<sup>6</sup> משרד הפנים, רשות פס"ח עליונה, מצגת בנושא רשות ייעודית פס"ח. רח"ל, משרד הביטחון, פס"ח, נהלים בין-משרדיים, קונטרס פס"ח, יוני 2020.

- **רשות החירום הלאומית (רח"ל)** – גוף מטה של שר הביטחון, המשמשת גם כמטה מל"ח ארצי.<sup>7</sup> רח"ל מתכללת את הקשר בין משרדי הממשלה ומנהלת פורום ניהול וקליטה.
- **רשות פס"ח** (פינוי, סעד, חללים) – רשות ייעודית של משרד הפנים הפועלת ב"שעת חירום" או ב"תקופת הפעלה" במסגרת "משק לשעת חירום" (מל"ח). בין תפקידיה להפעיל בשעת חירום מערכי פינוי וסעד למפונים ולנפגעי הפגזה והפצצה ולטפל בחללים. בשגרה רשות פס"ח מתכננת, מארגנת ומכשירה מערכים ברשויות המקומיות לקליטת אוכלוסייה מפונה ולטיפול בחללים אזרחיים.
- **משרד התיירות** – מתן מענה לתיירים והעברת בתי מלון שהם מפעלים חיוניים לרשות פס"ח.
- **פיקוד העורף** – בשגרה: מתן הנחיות לרשויות המקומיות ועריכת תרגילים בהן. בעת מצב מלחמת: פינוי משטח האירוע למתקן הקליטה, כולל תכנון הפינוי, העברת הודעות לאוכלוסייה, הקצאת אמצעי הובלה ופינוי בפועל; מתן הוראות הנדרשות לשמירה או להצלת חיי אדם ורכוש.
- **משרד החינוך** – הקצאת כוח אדם למתקני הקליטה, כולל ריתוק אנשי הסגל. הכשרת סגלי הקליטה – באמצעות רשות פס"ח או באמצעות לומדה.
- **משרד הרווחה** – סיוע למפונים במתקני הקליטה, קליטת אנשים עם מוגבלות ממוסדות ומהקהילה.
- **משרד הבריאות** – מענה רפואי במרחב מתקני הקליטה. קליטת אנשים עם מוגבלות ממוסדות ומהקהילה.
- **משרד האוצר** – שיפוי רשויות קולטות בהתאם לסל קליטה.<sup>8</sup> מתן תקצוב ראשוני למפונה.

## 2. תוכניות לפינוי אוכלוסייה וקליטתה: מלון אורחים, מלונית, מרחק בטוח ומשב רוח

בפרק זה יוצג מידע על תוכניות לקליטת מפונים בסדרי גודל שונים; ראשית תוצג התוכנית הרחבה ביותר – מלון אורחים, ולאחר מכן יוצגו תוכניות מלונית ומרחק בטוח. בסיום הפרק נזכיר את תוכנית משב רוח, שמשמשת לצורך ריענון או הפגה לטווח קצר.

### 2.1 תוכנית מלון אורחים

תוכנית מלון אורחים התקבלה במסגרת החלטת ממשלה 4877 הגנ/9 מיולי 2012.<sup>9</sup> התוכנית מסדירה פינוי המוני מאורגן של אוכלוסייה וקליטתה, בשל סיכון שמאיים עליה או משום שנותרה ללא קורת גג. במסגרת זו נקבע כי החלטה על פינוי מאורגן של אוכלוסייה תתקבל על ידי הממשלה, ובהיעדר אפשרות לכנס את הממשלה תתקבל ההחלטה על ידי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (ובהיעדר אפשרות כזו – על ידי ראש הממשלה בהתייעצות עם שר הביטחון, השר לביטחון פנים, שר האוצר, שר הפנים והשר להגנת העורף – שר במשרד שכבר לא קיים, וסמכויותיו הועברו למשרד הביטחון). **במקרה קיצוני שבו נשקפת סכנה ברורה ומיידית לאוכלוסייה ואין שהות מספקת לקבלת**

<sup>7</sup> החלטת ממשלה מס' 706 של הממשלה ה-32 – [שילוב מטה מל"ח \(משק לשעת חרום\) ארצי ברשות החירום הלאומית \(רח"ל\)](#) מתאריך 23 באוגוסט 2009.

<sup>8</sup> סל קליטה הוא תקציב הניתן לרשות המקומית כדי שתוכל לממש את אחריותה לתת מענה למפונים שנקלטו במתקני הקליטה שבשטחה. משרד הפנים, אגף פס"ח, נהלים לחירום, [בוהל תכנון קליטה בחירום \(בוהל 21\)](#), 1 במרץ 2023.

<sup>9</sup> החלטת ממשלה 4877 של הממשלה ה-32 – פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים, 6 ביולי 2012. מבוססת על החלטה מס' הגנ/9 של ועדת שרים להכנת העורף לשעת חירום מיום 18 ביוני 2012; מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 70ג, [ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות \(מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה\) – ביקורת מעקב](#), 3 באוגוסט 2020.

**אישור כאמור, רשאי מפקד בכיר בשטח להורות על פינוי האוכלוסייה,**<sup>10</sup> ובלבד שדיווח על פעולה זו יועבר בהזדמנות הראשונה לשר הביטחון או לשר לביטחון הפנים (לפי העניין) ולשר להגנת העורף (שכאמור, סמכויותיו עברו לשר הביטחון). החלטת הפינוי תובא לאישור הממשלה במועד הקרוב ביותר האפשרי. עוד נקבע כי לא תתקבל החלטה על פינוי מאורגן אלא לאחר שהתברר כי אין דרך אחרת לשמור על שלומה של האוכלוסייה או להבטיח לה אספקת שירותים בסיסיים וקורת גג. **בהחלטה על פינוי ייקבעו בין השאר הגורם המפנה, האזור שיפונה ושיטת הפינוי המאורגן (לרבות קביעת יעדי הפינוי והאזורים הקולטים).** התוכנית קובעת כי פינוי האוכלוסייה יבוצע על ידי צה"ל או על ידי הרשויות המקומיות, בהתאם לאופי האירוע.<sup>11</sup> בהחלטה נכתב כי צה"ל והרשויות המקומיות צריכים להכין בתיאום ביניהם תוכניות מגירה לפינוי אוכלוסייה, וכי משטרת ישראל אחראית לפינוי מידי של אוכלוסייה בתחילת האירוע, לשם הצלת חיים.<sup>12</sup>

הכללים שהוזכרו לעיל (שנקבעו כאמור בשנת 2012) נקבעו בכפוף לבחינה מחודשת של השר להגנת העורף ולאחר שמיעת עמדות צה"ל ומשטרת ישראל.<sup>13</sup> נציין כי במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2017 שעסק בהיערכות ומוכנות הרשויות המקומיות לרעידות אדמה, מצאנו כי אין בהירות בעניין הגורמים שאחראים על פינוי האוכלוסייה, ואף העלינו שאלה בדבר הצורך להסדיר את סוגיית הביצוע בפועל של הפינוי במצבי חירום.<sup>14</sup>

המשימה של **פינוי אוכלוסיות ייחודיות** הוטלה על משרדי ממשלה או גופים ממשלתיים האמונים על אוכלוסיות אלו, למשל משרד הרווחה ומשרד הבריאות אחראים על פינוי המתגוררים במוסדות סיעודיים או במוסדות טיפוליים שבאחריותם,<sup>15</sup> ושב"ס אחראי על פינוי אסירים.<sup>16</sup>

**החלטת הממשלה מלון אורחים קבעה את סדרי העדיפויות לקליטת מפונים: ראשית בתשתית בתי הספר ומוסדות הציבור שבתחומי הרשויות המקומיות, ובמקרה שלא יהיה די במקומות אלו תישקל האפשרות להרחיב את הקליטה לפנימיות ואכסניות, ובמקרה הצורך גם לבתי מלון.** בעניין זה אפשר להעיר כי בעת שגרה מוסדות החינוך (שאליהם אמורים להפנות את המפונים בעדיפות עליונה) משמשים למטרות חינוך והשכלה, ובמקרים שבהם מפונים יקבלו מחסה במבני חינוך לא יתאפשר לימודים סדירים, ולכך עשויות להיות השלכות על השגרה במדינה ועל היכולת לאפשר רציפות תפקודית של מקומות עבודה, ובהם גם מקומות עבודה חיוניים. **נראה שכיום, בעת מבצע חרבות ברזל, המפונים מועברים בעדיפות עליונה לבתי מלון.**

<sup>10</sup> מפקד בכיר בשטח הוא קצין צה"ל בדרגת סגן אלוף ומעלה או קצין משטרת ישראל בדרגת סגן ניצב ומעלה בשטח הטעון פינוי. שם.  
<sup>11</sup> החלטת ממשלה 4877 של הממשלה ה-32 – פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים, 6 ביולי 2012. מבוססת על החלטה מס' גנ/9 של ועדת שרים להכנת העורף לשעת חירום מיום 18 ביוני 2012.

<sup>12</sup> שם.

<sup>13</sup> שם.

<sup>14</sup> נורית יכימוביץ-כהן, **היערכות ומוכנות הרשויות המקומיות לרעידת אדמה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 במאי 2017.  
<sup>15</sup> נוהל משותף למשרד הרווחה והביטחון החברתי ולרשות פס"ח עליונה (פינוי, סעד חללים במשרד הפנים – לפירוט ראו בהמשך) מסדיר את עניין **הפעלת מתקני קליטה ארציים שמוקצים למשרד הרווחה** (נוהל 27), 22 ביוני 2023.

<sup>16</sup> החלטת ממשלה 4877 של הממשלה ה-32 – פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים, 6 ביולי 2012. מבוססת על החלטה מס' גנ/9 של ועדת שרים להכנת העורף לשעת חירום מיום 18 ביוני 2012.

במסגרת תוכנית מלון אורחים **הוטל על משרד הפנים לאתר מתקני קליטה בפריסה ארצית, העומדים בהנחיות המיגון של פיקוד העורף ומסוגלים לקלוט כ-300,000 נפש**. נקבע כי רשימת המתקנים שאותרו תעודכן על ידי משרד הפנים באופן שוטף. כמו כן הוטל על משרד הפנים להנחות את **הרשויות המקומיות** להיערך מבחינת תשתית ושירותים בסיסיים לקליטת אוכלוסייה בהיקף של **לפחות 4% ממספר תושבי הרשות**, ואף לפקח על היערכותן לכך.<sup>17</sup> **בשנת 2020 מבקר המדינה ציין לחיוב כי במועד סיום הביקורת (יולי 2019) משרד הפנים איתר יעדים לקליטת כ-420,000 מפונים – יותר ממה שנקבע בדרישות התוכנית מלון אורחים.**<sup>18</sup>

בהחלטת הממשלה מלון אורחים הוטלו תפקידים גם על משרדי ממשלה נוספים:

- **משרד החינוך** – להיערך לאספקת שירותי חינוך ברשויות המקומיות שהועברה אליהן אוכלוסייה מפונה; להכין תוכנית לריתוק משקי של סגלי מוסדות החינוך למטרות חינוך בשעת חירום ולמטרות קליטת אוכלוסייה מפונה במוסדות חינוך.<sup>19</sup>
- **משרד הבינוי והשיכון** – להכין תוכנית להקמת אתרים זמניים, כגון מתחמי אוהלים וקרוואנים או דיור חלופי אחר.<sup>20</sup> בעניין זה נציין כי מקומות קליטה כאלו עשויים להתאים למצבי חירום אזרחיים כמו רעידת אדמה, אך לא למצב מלחמתי, שכן אוהלים וקרוואנים אינם עונים על דרישות המיגון.

עוד במסגרת התוכנית:

- **הוטל על המשרד להגנת העורף לרכז את עבודת המטה הבין-משרדית לצורך מתן מכלול השירותים לאוכלוסייה המפונה.**<sup>24</sup> כאמור, המשרד נסגר וסמכויותיו הועברו למשרד הביטחון. כיום הגורם האחראי על פעילות זו הוא רשות החירום הלאומית במשרד הביטחון (רח"ל). **בדוח מבקר המדינה משנת 2020 נכתב כי עבודת המטה של רח"ל לעניין היערכות הרשויות המקומיות עדיין לא הושלמה וכי עליה להשלים את העבודה.**<sup>22</sup>
- הוטל על משרדי הממשלה להכין תוכניות למתן סיוע ושירותים בסיסיים לאוכלוסייה המפונה השוהה במתקני הקליטה או ברשויות המקומיות הקולטות, בהתאם לתחומי האחריות של המשרדים ולנוהליהם.
- נקבע כי הרשות המקומית תדאג למילוי צורכי המפונים במתקני הקליטה ברשות למשך **שבוע ימים** על פי סל הקליטה ובאישור משרד הפנים. הארכת השירות מעבר לשבוע תהיה באישור משרד הפנים ובתיאום עם משרד האוצר.
- נקבע כי קופות החולים יספקו תרופות על פי מרשם למפונים שאינם יכולים לשלם עליהן, בהתאם להוראת שעה שיוציא משרד הבריאות.

<sup>17</sup> החלטת ממשלה 4877 של הממשלה ה-32 – פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים, 6 ביולי 2012. מבוססת על החלטה מס' גנ/9 של ועדת שרים להכנת העורף לשעת חירום מיום 18 ביוני 2012.

<sup>18</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 70ג, [היערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות \(מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה\) – ביקורת מעקב](#), 3 באוגוסט 2020.

<sup>19</sup> החלטת ממשלה 4877 של הממשלה ה-32 – פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים, 6 ביולי 2012. מבוססת על החלטה מס' גנ/9 של ועדת שרים להכנת העורף לשעת חירום מיום 18 ביוני 2012.

<sup>20</sup> ש.ם.

<sup>21</sup> ש.ם.

<sup>22</sup> ש.ם.



• **תקציב להתארגנות ראשונית לאחר הפינוי:** בתחום זה יש הבדל בין מי שפונה על ידי הרשויות המוסמכות בפינוי מאורגן לבין מי שפינה את עצמו באופן עצמאי. מי שפונה על ידי הרשויות יהא זכאי לתקציב של 150 ש"ח לאדם. לעומת זאת, מי שהחליט לפנות את עצמו אינו זכאי לסכום הזה, והוחלט להטיל על המשרד להגנת העורף (כאמור, כיום במקומו פועלת רח"ל) לגבש תפיסה לאומית כוללת לטיפול במתפנים עצמאיים. בעניין זה נציין שיש מקרים שבהם תושבים מחליטים לפנות את עצמם ובהמשך מתקבלת החלטת ממשלה בעניין פינוים. למשל, החלטת הממשלה 978 "סיוע המדינה לתושבי העיר אשקלון לאור מלחמת חרבות ברזל", שבה הוחלט לפנות קבוצות אוכלוסייה מסוימות (למשל חסרי מיגון דירתי או קומתי), התקבלה ב-19 באוקטובר 2023,<sup>23</sup> שעה שהמצב הביטחוני החמיר ב-7 בחודש. בין 7-19 באוקטובר היו באשקלון 413 התרעות של פיקוד העורף על ירי טילים,<sup>24</sup> וסביר להניח שחלק מהתושבים התפנו על דעת עצמם עוד לפני שהממשלה החליטה לתקצב את הפינוי. בהחלטת הממשלה 4788 נכתב כי המתפנים העצמאיים זכאים גם לשירות בסיסי של משרדי הממשלה ושל הרשויות המקומיות, וכי הרשויות המקומיות נדרשות לדווח למשרד הפנים על היקף קליטת האוכלוסייה הזו. **לעניין המתפנים עצמאית,** בדוח מבקר המדינה משנת 2020 נכתב כי רח"ל טרם גיבשה תפיסה לאומית לטיפול במתפנים עצמאיים, וכי עליה לעשות כן כדי למנוע פגיעה במתן שירותים בסיסיים לתושבים שעזבו את בתיהם ואת קהילותיהם בעקבות מלחמה.<sup>25</sup> על כך השיבו ממשרד הביטחון במסגרת הערות ראש הממשלה על דוח המבקר, שהוקם צוות היגוי בין-משרדי לעניין זה וגובשו עקרונות לתפיסה, וכי העקרונות אמורים להימסר לאישורו של מנכ"ל משרד הביטחון בשנת 2020.<sup>26</sup> לא ידוע לנו אם עקרונות אלו אכן גובשו ואושרו, ואם כן – מה תוכנם.

תוכנית מלון אורחים מתייחסת גם לטיפול באנשים עם מוגבלות שמתגוררים בקהילה.<sup>27</sup> במסגרת זו הוטל על משרד הרווחה לערוך מיפוי של תושבים אלו, לקבוע תבחינים להגדרתם ולהכין תוכנית לקליטתם. הקצאת מתקנים לאוכלוסייה זו היא באחריות משרד הפנים (בתיאום עם משרד הרווחה, משרד האוצר והרשויות המקומיות); הפעלת המתקנים הללו היא באחריות הרשויות המקומיות ובפיקוח משרד הרווחה, ופינוי אנשים עם צרכים מיוחדים המרותקים לבתיהם – באחריות משרד הבריאות.<sup>28</sup>

לעניין מיפוי אוכלוסיות מיוחדות נציין כי נוסף על המטופלים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, יש בישראל אנשים רבים שיש להם מוגבלות המתגוררים בביתם ואינם מטופלים במחלקות לשירותים חברתיים.

<sup>23</sup> החלטת ממשלה 978, [סיוע המדינה לתושבי העיר אשקלון לאור מלחמת חרבות ברזל](#), 19 באוקטובר 2023.

<sup>24</sup> ייתכן שבהתרעה אחת נורו כמה טילים. הנתונים נדלו מאתר פיקוד העורף, [התרעות](#).

<sup>25</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 70ג, [היערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות \(מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה\) – ביקורת מעקב](#), 3 באוגוסט 2020.

<sup>26</sup> משרד ראש הממשלה, אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה, [הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 70ג](#), אוגוסט 2020, עמ' 12-11.

<sup>27</sup> תוכנית מלון אורחים אינה מתייחסת לאנשים עם מוגבלות שמתגוררים במוסדות של משרד הרווחה ושל משרד הבריאות – קבוצות אלו מועברות למוסדות אחרים שנמצאים באחריות המשרדים הללו. בשעת חירום כל מוסד רווחה יידרש לקלוט 10% מהתפוסה הקבועה שלו. רח"ל, היערכות מדינת ישראל לרעידת אדמה, מידע מטעם משרד הרווחה, בוועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לבחינת מוכנות העורף, ישיבה בנושא "היערכות מדינת ישראל למול התממשות תרחיש של רעידות אדמה", 2 בנובמבר 2016.

<sup>28</sup> החלטת ממשלה 4877 של הממשלה ה-32 – פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים, 6 ביולי 2012. מבוססת על החלטה מס' הגנ/9 של ועדת שרים להכנת העורף לשעת חירום מיום 18 ביוני 2012.

**אנשים אלו (ובהם נכי צה"ל, אזרחים ותיקים, אנשים המתמודדים עם בעיות נפשיות ואחרים) אינם כלולים ברשימות משרד הרווחה, אולם ייתכן שהם יזדקקו לסיוע בשעת חירום.** גם בדוח של מבקר המדינה משנת 2020 הוער כי תוכנית מלון אורחים אינה נותנת מענה לנכי צה"ל, וגם לא נקבע מי הגורם האחראי לפינוי אוכלוסייה זו.<sup>29</sup> בעניין זה נכתב בהערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה כי **לפי אגף השיקום של משרד הביטחון, פינוי נכי צה"ל בעת חירום במסגרת מלון אורחים זהה לפינוי כל אדם אחר עם מוגבלות, וכי אין למשרד הביטחון אמצעי פינוי מיוחדים לנכים.** משרד הביטחון הציע להעביר נתונים על נכי צה"ל המאושפזים בביתם למחלקת הרווחה של הרשויות המקומיות, כדי לאפשר להן לסייע בפינויים. הצפי לסיום העברת נתונים אלו היה המחצית השנייה של שנת 2020.<sup>30</sup>

תוכנית מלון אורחים מתייחסת גם לאנשים עם מוגבלות שמתגוררים במוסדות של משרד הרווחה ושל משרד הבריאות. קבוצות אלו מועברות למוסדות אחרים שנמצאים באחריות המשרדים הללו.<sup>31</sup> בשעת חירום, כל מוסד רווחה יידרש לקלוט מפונים בשיעור 10% מהתפוסה הקבועה שלו.<sup>32</sup>

**החזרת אוכלוסייה מפונה לביתה** תיעשה לאחר החלטה והודעה של הממשלה. על משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות שאליהן חוזרת האוכלוסייה המפונה להכין תוכנית לביצוע החזרה.<sup>33</sup> במועד סיום הכנת דוח מבקר המדינה משנת 2020, משרד הפנים טרם הנחה את הרשויות המקומיות להכין תוכנית להשבת התושבים לבתיהם.<sup>34</sup> לפי הערות ראש הממשלה לדוח המבקר, משרד הפנים סבר כי יש קושי בבניית תוכנית כזו, שכן למשרד לא ידוע מראש מי יהיו היישובים שיפונו, כמה תושבים יפונו, מה יהיו יעדי הפינוי והיכן יתרחש עימות צבאי או אסון טבע. משרד הפנים התכוון לפעול להסרת סעיף זה מאחריותו.<sup>35</sup> בהקשר זה עולה השאלה אם אכן אי-אפשר להכין תוכנית החזרה בתנאי אי-ודאות, שכן גם תוכניות הפינוי מוכנות בתנאים כאלו.

**תקציב** – בהחלטת הממשלה מלון אורחים הוקצה תקציב למיפוי אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים בקהילה, אזרחים ותיקים וחולים סיעודיים ומורכבים, ותקציב לעריכת סקרי נגישות. אשר לשיפוי רשויות מקומיות שלתחומן הגיעו מתפנים עצמאיים, הוטל על משרד האוצר להצביע על מקורות תקציביים.

<sup>29</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 70ג, [היערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות \(מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה\) – ביקורת מעקב](#), 3 באוגוסט 2020.

<sup>30</sup> משרד ראש הממשלה, אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה, [הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 70ג](#), אוגוסט 2020, עמ' 11-12.

<sup>31</sup> החלטת ממשלה 4877 של הממשלה ה-32 – פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים, 6 ביולי 2012. מבוססת על החלטה מס' הגנ/9 של ועדת שרים להכנת העורף לשעת חירום מיום 18 ביוני 2012.

<sup>32</sup> רח"ל, היערכות מדינת ישראל לרעידת אדמה, מידע מטעם משרד הרווחה, בוועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לבחינת מוכנות העורף, ישיבה בנושא "היערכות מדינת ישראל למול התממשות תרחיש של רעידות אדמה", 2 בנובמבר 2016.

<sup>33</sup> החלטת ממשלה 4877 של הממשלה ה-32 – פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים, 6 ביולי 2012. מבוססת על החלטה מס' הגנ/9 של ועדת שרים להכנת העורף לשעת חירום מיום 18 ביוני 2012.

<sup>34</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 70ג, [היערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות \(מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה\) – ביקורת מעקב](#), 3 באוגוסט 2020.

<sup>35</sup> משרד ראש הממשלה, אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה, [הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 70ג](#), אוגוסט 2020.

לפי דוח מבקר המדינה משנת 2016, בעת מבצע **צוק איתן** (שנמשך 50 ימים בשנת 2014) תוכנית מלון אורחים לא הופעלה, ואזרחים פונו על ידי מועצות אזרחיות בדרום הארץ ללא תיאום עם צה"ל או עם מערכת הביטחון.<sup>36</sup> בדוח זה נכתב כי התוכנית "אינה בת-ביצוע, בשל אי-השלמת היערכותם של חלק משרדי הממשלה ושל צה"ל".<sup>37</sup> בדוח מעקב שנכתב כעבור ארבע שנים נכתב כי חלה התקדמות בהיערכות משרדי הממשלה ליישום תוכנית מלון אורחים, אך עדיין עלו פערים ביישום, כפי שהוזכר לעיל.<sup>38</sup>

## 2.2 תוכנית מלונית<sup>39</sup>

תוכנית מלונית גובשה בשיתוף צה"ל ומשרד הפנים. טיוטות של התוכנית פורסמו על ידי רח"ל בשנת 2015 ובשנת 2018. לפי דוח מבקר המדינה משנת 2020, **טיוטות אלו לא הובאו לאישור הממשלה**, אך למרות זאת הגופים הרלוונטיים (משרד הביטחון ומשרד הפנים) נערכו ליישומה.<sup>40</sup> מדובר בתוכנית-בת של מלון אורחים, שמתמקדת באוכלוסייה מקווי העימות במצב חירום או מלחמה. התוכנית גובשה כאחד מלקחי מבצע צוק איתן, לאירוע שבו נדרש פינוי של מעט מפונים (יחסית להיקף של מלון אורחים) ורוצים לשכן אותם בתנאים יותר נוחים לפרק זמן לא ארוך. **התוכנית כללה פינוי של כ-75% מתושבי היישובים בטווח של עד 4 ק"מ מהגדר עם עזה, לבנון וסוריה (כ-60,000 תושבים)** וקליטתם ביישובים שבהם יסופקו להם מקומות לינה, מזון ושירותים בסיסיים תוך שמירה על התא המשפחתי, ובמידת האפשר גם על הצביון הקהילתי. בתוכנית זו הקליטה נעשית על ידי הרשויות המקומיות, והשירותים ניתנים על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים. **התוכנית לא נתנה מענה לערים** (הערים הרלוונטיות בטווח של עד 4 ק"מ מהגבול הן קריית שמונה ושדרות). לצורך הפעלתה נדרשת החלטת ממשלה על פינוי תושבים.<sup>41</sup>

**לפי דוח מבקר המדינה משנת 2020, רח"ל קבעה כי תוכנית מלונית מבוססת על עקרונות יסוד שגויים ויהיה קושי ביישומה, מכיוון שמתקני האירוח לא יהיו פנויים ולא יוכלו להכיל את מספר המפונים המתוכנן. נוסף על כך לא אותרו די מקומות לקליטת כל המפונים, לא נקבע מנגנון סדור לתשלום על החדרים, ועלויות התוכנית לא נאמדו – וממילא לא הוקצה לה תקציב.**<sup>42</sup>

<sup>36</sup> מבקר המדינה, [היערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות \(מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה\)](#), דוח מיוחד, דצמבר 2016. שם.<sup>37</sup>

<sup>38</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 70ג, [היערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות \(מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה\) – ביקורת מעקב](#), 3 באוגוסט 2020.

<sup>39</sup> שם, [משרד הפנים, רשות פס"ח עליונה, מצגת בנושא רשות ייעודית פס"ח](#).

<sup>40</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 70ג, [היערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות \(מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה\) – ביקורת מעקב](#), 3 באוגוסט 2020.

<sup>41</sup> [משרד הפנים, רשות פס"ח עליונה, מצגת בנושא רשות ייעודית פס"ח](#).

<sup>42</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 70ג, [היערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות \(מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה\) – ביקורת מעקב](#), 3 באוגוסט 2020.

בשנת 2019 החלה רח"ל בגיבוש **תוכנית מלונית המעודכנת**, שמטרתה הייתה לתת מענה לפינוי וקליטה של **תושבי היישובים בטוח של עד 4 ק"מ מגבול רצועת עזה – כ-9,500 תושבים**. לפי דוח מבקר המדינה משנת 2020, גם הכנת התוכנית הזו לא הושלמה ולא הובאה לאישור הממשלה.<sup>43</sup>

\*\*\*

לסיכום, נכון לשנת 2020 תוכניות מלונית על גרסאותיהן לא הושלמו – לא בעבור תושבי הגבול הצפוני ולא בעבור תושבי הגבול הדרומי. אין בידינו מידע על סטטוס התוכניות כיום.

### 2.3 תוכנית מרחק בטוח

מרחק בטוח היא תוכנית שאושרה **בצה"ל בשנת 2015**. תוכנית זו עוסקת בפינוי כל התושבים ביישובים המרוחקים **עד 4 ק"מ מהגבול**: כ-60,000 בגזרת הצפון, כ-14,000 מיישובי עוטף עזה, כ-24,000 מקריית שמונה וכ-24,000 משדרות – בסך הכול כ-122,000 תושבים, כולל תושביהן של שתי ערים.<sup>44</sup>

לפי דוח מבקר המדינה משנת 2020, התוכנית עודכנה לאחרונה בשנת 2018, והיא נועדה לתת מענה לפינוי לנוכח "איומים מסוימים", אשר לא פורטו בדוח המבקר.<sup>45</sup> בדוח קבע המבקר כי הכנת תוכנית מרחק בטוח לא הושלמה, ומאחר שפינוי ערים הוא אירוע מורכב, יש לסיים את התכנון מבעוד מועד ולא להמתין לשעת הצורך כדי שהביצוע יהיה מיטבי. עוד קבע המבקר כי לא לכל היישובים נקבעו יעדי קליטה, וכי יש להשלים בהקדם את גיבושה של תוכנית שלמה לפינוי וקליטה של תושבי הצפון.

בהערות ראש הממשלה על הדוח נמסרו תגובת משרד הביטחון ותגובת צה"ל, ולפיהן קליטת אוכלוסייה משדרות ומקריית שמונה תיעשה בהתאם לתוכנית מלון אורחים ולא לפי תוכנית מרחק בטוח. משרד הביטחון גם השיב (בשנת 2020) כי "המוכנות לפינוי ערים נמוכה הן בשל הסבירות הנמוכה יותר לפינוי ערים ביחס לפינוי יישובים, והן לנוכח העובדה כי לערים לא קיימת תוכנית קליטה סדורה על ידי פס"ח, כפי שקיימת ביישובים הכפריים".<sup>46</sup> נזכיר שכיום, בעת מבצע חרבות ברזל, עלה צורך בפינוי גם מערים כמו שדרות, אשקלון וקריית שמונה (בעניין החלטות הממשלה הרלוונטיות – ראו בהמשך).

<sup>43</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 70ג, [היערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות \(מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה\) – ביקורת מעקב](#), 3 באוגוסט 2020.

<sup>44</sup> שם.

<sup>45</sup> שם.

<sup>46</sup> משרד ראש הממשלה, אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה, [הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 70ג](#), אוגוסט 2020.

## 2.4 תוכנית משב רוח

תוכנית משב רוח היא תוכנית ריענון המיועדת לאוכלוסיית אזור עוטף עזה והעיר שדרות. אין בידינו מידע מלא על התוכנית.

תוכנית משב רוח הופעלה במהלך מבצע עלות השחר (מבצע שנמשך שלושה ימים באוגוסט 2022), בניהול המועצות האזוריות ועיריית שדרות.<sup>47</sup> בהחלטת ממשלה 1880 (הגנ/9) – חיזוק המוכנות האזרחית בחירום בעקבות מבצע עלות השחר, מיום 30 בספטמבר 2022, הוחלט להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד הביטחון ומנכ"ל משרד הפנים.<sup>48</sup> הצוות נדרש לבחון את צירופן של אוכלוסיות נוספות לתוכנית הריענון, למשל אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים ועובדים זרים המועסקים במרחב עוטף עזה על פי דין. הצוות התבקש גם לבחון את האיגום התקציבי ממשרדי הממשלה הרלוונטיים להוספת המרכיבים הנוספים הנדרשים. הצוות היה אמור להגיש את המלצותיו בתוך 30 יום ממועד הקמתו.<sup>49</sup> אין לנו מידע אם המלצות הצוות הוגשו, ואם כן – מה כללו.

## 3. הוראות פס"ח לעניין פינוי אוכלוסייה

כאמור, רשות פס"ח היא גורם מרכזי בפינוי וסעד למפונים. בשגרה הרשות מתכננת, מארגנת ומכשירה מערכים לקליטת אוכלוסייה מפונה, ובשעת חירום היא מפעילה את המערכים. פעילות פס"ח בשגרה ובחירום (מלחמתי או אזרחי) מבוססת על כמה החלטות ממשלה שלא יפורטו במסגרת זו (ובהן החלטת ממשלה 4877, שהוזכרה לעיל),<sup>50</sup> וכן על נהלים של פס"ח. אלה הם עיקרי הנהלים העוסקים בפינוי אוכלוסייה – כולם נכתבו עוד טרום פרוץ מלחמת חרבות ברזל:

### נהלים לתכנון מתקני הקליטה, בנייתם, בקרה עליהם ותרגול הקליטה

**נוהל תכנון קליטה בחירום (נוהל 21)** מגדיר מתקני קליטה **ארציים** ומתקני קליטה **מקומיים**:<sup>51</sup>

**מתקן קליטה ארצי** הוא מתקן **בעלות פרטית המוגדר מפעל חיוני** שיש בו תשתית לינה, כלכלה וכוח אדם, העומד בהנחיות המיגון של פקע"ר ומאפשר קליטת מפונים או מחוסרי קורת גג בהיקף גדול כתוצאה מאירוע מלחמתי או

<sup>47</sup> על כך דיווח שר הביטחון בישיבת ועדת השרים לעניין מוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום שהתקיימה ב-20 בספטמבר 2022. החלטת ממשלה 1880, [חיזוק המוכנות האזרחית בחירום בעקבות מבצע עלות השחר](#), 30 בספטמבר 2022.

<sup>48</sup> עוד חברים בצוות: המנכ"לים של משרדי האוצר, הרווחה והביטחון החברתי, הבריאות והחקלאות ופיתוח הכפר או נציגיהם, וכן נציגי משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים, רח"ל, משטרת ישראל והמל"ל. שם.

<sup>49</sup> שם.

<sup>50</sup> ההחלטות האחרות הן: החלטת ממשלה 515 משנת 1960 – הקמת רשות פס"ח – ברמה הארצית, המחוזית וברשויות המקומיות. החלטות ממשלה 1716 משנת 1986, ו-1080 משנת 2000, שבמרכזן הכללת תקופת ההפעלה של מערך משק לשעת חירום (מל"ח) לרבות פס"ח גם באירועים שאינם מלחמתיים והגדרת אחריות משרדי ממשלה ורשויות מקומיות; החלטה מס' 1623 – רע"ד/2 (2010) – היערכות משרדי הממשלה לרעידת אדמה – החלטה רחבה שכללה מספר רב של משרדי ממשלה וגורמים ממשלתיים נוספים וקבעה בעבור כל אחד מהם כיצד הוא צריך לפעול בשלבים שונים של אירוע רעידת אדמה: מניעה, היערכות ואיפחוח (מזעור נזקים), מענה, שיקום אוכלוסין ראשוני ושיקום הקהילה והתשתית הפיזית.

<sup>51</sup> משרד הפנים, אגף פס"ח, נהלים לחירום, [נוהל תכנון קליטה בחירום \(נוהל 21\)](#), 1 במרץ 2023.

אירוע חירום אזרחי למשך כל תקופת החירום. **מתקני קליטה ארציים** מיועדים גם לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים ולכל צורך אחר שיוגדר על ידי הרשות העליונה לפס"ח. ככלל, מדובר בבתי מלון, אכסניות ובתי הארחה.

**מתקני קליטה מקומי** הוא **מתקני ציבורי בבעלות הרשות המקומית** שזמינותו גבוהה (למשל בית ספר) ואין בו תשתית לינה, העומד בהנחיות המיגון של פיקוד העורף ומאפשר קליטת מפונים או חסרי קורת גג כתוצאה מאירוע מלחמתי או אירוע חירום אזרחי למשך כל תקופת החירום.<sup>52</sup>

השירות הניתן במתקנים צריך לכלול לינה, כלכלה ואחזקה של המתקן. לפי הנוהל, הרשות המקומית נדרשת לתכנן קליטת אוכלוסייה בכמה רמות: ברמת הרשות המקומית, ברמת רשות פס"ח מחוזית וברמת רשות פס"ח עליונה.

הנוהל מפרט שורה ארוכה של **שיקולים שיש להביא בחשבון בעת תכנון המתקנים והתאמתם לאוכלוסיית היעד**, ונזכיר רק חלק מהם: רמת האיום על הרשות; כשירות מתקני הקליטה, גודלם, ציודם ומיקומם; מספר המפונים הצפוי והרכבם: משפחות או בודדים, דתיים או חילונים, אנשים עם צרכים מיוחדים; מוכנות צוותי רווחה, מוכנות המענה ברשות המקומית (למשל מקלחות, תוכנית מזון, תוכנית חינוך חלופית ותכנון פעילויות הפגה לילדים ולמבוגרים); קיומן של תוכניות אבטחה וסדר ציבורי ותוכנית הסברה לציבור על הפינוי והקליטה. יש לתכנן מראש גם את שיטת הקליטה: שילוב עם האוכלוסייה המקומית או קליטה במתקנים ייעודיים. יש להביא בחשבון אפשרות שמערכת החינוך ברשות הקולטת ממשיכה לפעול, ונדרש לתכנן קליטת אוכלוסייה במקביל.<sup>53</sup> נציין **שבאופן מעשי, מבנה ציבור שישמש מתקני קליטה למפונים לא יוכל לשמש לייעודו המקורי, למשל בית ספר.**

פתיחת מתקני קליטה ארציים תיעשה באחד משלושה מצבים: בתחילת המערכה – המתקנים ייפתחו לקלוט אוכלוסייה עם צרכים מיוחדים; תוך כדי המערכה – הוספת מתקנים בהתאם לצורך; לקראת סיום המערכה – בהתאם לדרישת הדרג המדיני, כמענה זמני עד למוכנות המענה ארוך הטווח. תכנון כזה ייעשה בהובלת רשות פס"ח עליונה (ראש תחום קליטת אוכלוסייה) ובהשתתפות נציגי מחוזות משרד הפנים, נציג הלשכה המשפטית של משרד הפנים ונציגים של משרדי הרווחה, הבריאות והאוצר.<sup>54</sup>

לפי **נוהל בניית מערך הקליטה ברשות המקומית (נוהל 24)**,<sup>55</sup> **כל רשות מקומית (עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית) נדרשת להכין מענה לקליטת אוכלוסייה מפונה בהיקף של לפחות 4% מאוכלוסייתה במתקני קליטה מקומיים, בהתאם לתוכנית מלון אורחים.**<sup>56</sup> הרשות המקומית תיערך לקליטת אוכלוסייה מפונה מתוך תושבי הרשות, ולפי הצורך גם לקליטת אוכלוסייה מפונה מרשויות אחרות. מתקני הקליטה יהיו מתקנים ציבוריים זמינים בבעלות הרשות המקומית, העומדים בהנחיות המיגון של פיקוד העורף – למשל בתי ספר ומתנ"סים. עליהם

<sup>52</sup> משרד הפנים, אגף פס"ח, נהלים לחירום, [נוהל תכנון קליטה בחירום \(נוהל 21\)](#), 1 במרץ 2023.

<sup>53</sup> שם.

<sup>54</sup> שם.

<sup>55</sup> משרד הפנים, אגף פס"ח, נהלים לחירום, [בניית מערך הקליטה ברשות המקומית \(נוהל 24\)](#), 1 במרץ 2023.

<sup>56</sup> מספר הנקלטים במתקן תלוי בשטח המיגון, על בסיס שטח של 0.5 מ"ר לאדם; כמו כן, יש לספק שטח לינה של 4 מ"ר לאדם. הנוהל קובע כללים לגבי הציוד במתקן, מענה לפרט, למשל כלכלה, שירותים, איתור מקלחות לנקלטים או שכירת מקלחות שדה, כביסה, תברואה, רווחה, חינוך, אבטחה וסדר ציבורי, שירותי דת, תוכנית הפגה, פעילות פנאי והעברת מידע למפונים. הנוהל מסדיר גם ריתוק משקי של כוח אדם, הכשרת הצוות ותרגולו ותנאים לפתיחת המתקנים ולסגירתם. שם.

להיות נגישים בהתאם לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצבי חירום), תשפ"ב-2022. מתקני הקליטה המקומיים מסווגים לפי גודלם, ובהתאם לכך מוקצה להם כוח אדם.<sup>57</sup>

**נוהל תכנון וביצוע תרגילי קליטה (נוהל 22)** קובע שיש לקיים תרגול עיתי במתקני קליטה, משלב התכנון דרך שלב ההיערכות והביצוע ועד לשלב הסיכום.<sup>58</sup> בין היתר הנוהל מזכיר את הצורך בתרגול הטיפול באוכלוסייה עם צרכים מיוחדים ומוגבלויות (למשל עיוורון, חירשות ונכויות מסוגים שונים) וההתמודדות עם התנהגויות קיצוניות של נקלטים (למשל חרדה, כעס, בלבול), אירועים רפואיים, איתור בני משפחה וקשיים בשיבוץ הנקלטים בחדרים.

**נוהל ביצוע ביקורות למתקני קליטה ארציים (נוהל 23)** קובע כי אחת לשנתיים יש לערוך ביקורות במתקני הקליטה הארציים (מלונות, אכסניות ופנימיות).<sup>59</sup> הנוהל קובע מיהם החברים בצוות הביקורת<sup>60</sup> ואילו נושאים ייבחנו בה: פרטי המתקן, אנשי קשר, כוח אדם, יכולות לינה במתקן, נגישות, מרחבים מוגנים, סיכום יכולות קליטה, אמצעי לינה, כלכלת מפונים, תשתיות ואנרגיה, התקשרות ותשלומים.

### **נוהל תפיסת מתקני פס"ח לשעת חירום ברשויות המקומיות (נוהל 25)**<sup>61</sup>

כאמור, מערך הקליטה ברשויות המקומיות מבוסס על מבנים ומוסדות פרטיים וציבוריים אשר רשות פס"ח החליטה כי יתוכננו בשגרה ויופעלו בתקופת הפעלה כמתקני פס"ח. לפי נהל 25, תכנון המתקנים ברגיעה מחייב התקשרות חוזית עם בעלי המתקנים או עם המחזיקים בהם וקביעת הסדרים לתפיסתם ולהפעלתם כמתקני פס"ח בתקופת הפעלה.<sup>62</sup> הרשות המקומית באמצעות ועדת פס"ח המקומית נדרשת לאתר בעת שגרה מתקנים שמיועדים לקליטת מפונים (מתקנים מקומיים ומתקנים ארציים), בפיקוח המרכז המחוזי לפס"ח ועל פי הנחיות הרשות העליונה לפס"ח במשרד הפנים. השגת המקרקעין עבור מערך פס"ח המקומי לשעת חירום אפשרית בדרכים האלו:

<sup>57</sup> במתקן קטן ייקלטו עד 150 אנשים ויוקצה תקן של 11 עובדים. במתקן בינוני ייקלטו עד 300 אנשים ויוקצה תקן של 19 עובדים. במתקן גדול ייקלטו עד 500 אנשים ויוקצה תקן של 27 עובדים – 20 מהם על בסיס סגל הוראה והשאר עובדי רשות. משרד הפנים, אגף פס"ח, נהלים לחירום, בניית מערך הקליטה ברשות המקומית (נוהל 24), 1 במרץ 2023.

<sup>58</sup> לפי הנהל, אלה העיתים שבהם יש לערוך תרגול: מוסדות חינוך – אחת לשנה; רשויות מקומיות – בהתאם להוראות פיקוד העורף; נפות – אין חובת תרגול; תרגול קליטה כחלק מתרגיל העורף הלאומי; עמידה במדדי כשירות הרשות המקומית – אחת לשלוש שנים; תרגילים נוספים בהתאם להנחיות ראש אגף רשות פס"ח – מותאמים לרשות המקומית (למשל תרגיל מיוחד לרשות קולטת); תרגילים נוספים ביוזמת הרשות המקומית או ביוזמת מנהל תחום החירום והפס"ח המחוזי. משרד הפנים, אגף פס"ח, נהלים לחירום, [נוהל תכנון וביצוע תרגילי קליטה \(נוהל 22\)](#), 1 במרץ 2023.

<sup>59</sup> משרד הפנים, אגף פס"ח, נהלים לחירום, [נוהל ביצוע ביקורות למתקני קליטה ארציים \(נוהל 23\)](#), 1 במרץ 2023.

<sup>60</sup> הביקורת תיערך בהובלת מנהל תחום החירום והפס"ח המחוזי, וישתתפו בה מפקח כוח אדם מרחבי משרד העבודה, קב"ט ו/או מנהל תא פס"ח ברשות המקומית, נציגי מתקן הקליטה הארצי (מנהל, קב"ט, אחראי לוגיסטיקה, אחראי משאבי אנוש). משתתפים אפשריים נוספים: ראש תחום קליטת אוכלוסייה ברשות פס"ח העליונה, מרכז חירום מחוזי של משרד הרווחה או של משרד הבריאות (במקרים שבהם המתקן מיועד לאוכלוסיות הרלוונטיות), מרכז חירום מחוזי של משרד החינוך (בפנימיות בבעלות המינהל לחינוך התיישבותי) ונציגים רלוונטיים נוספים.

<sup>61</sup> משרד הפנים, רשות פס"ח עליונה, [נוהל מס' 25, תפיסת מתקני פס"ח לשעת חירום ברשויות המקומיות](#), פברואר 2019.

<sup>62</sup> תקופת הפעלה היא תקופה שבה אפשר להפעיל את מערך משק לשעת חירום (מל"ח), לפי החלטה של הממשלה ועל פי הצעת שר הביטחון. משרד הפנים, המינהל לשירותי חירום וביטחון, אגף חירום וביטחון, [אגודן לממונה חירום וביטחון ברשות המקומית](#), מאי 2023.

- **מקרקעין בבעלות הרשות המקומית** – על פי החלטת הרשות המקומית.
  - **מקרקעין בבעלות פרטית או ציבורית** – התקשרות חוזית מוקדמת. **לפי הנוהל, מתקנים (פרטיים או ציבוריים) שבעליהם סירבו להתקשר בחוזה ייתפסו על ידי פס"ח באמצעות הרשויות המקומיות.** במקרה כזה, הרשות המקומית תעביר בקשה להכנת צווי תפיסה לממונה על המחוז במשרד הפנים, דרך מרכז פס"ח המחוזי.<sup>63</sup> הבקשה תהיה בחתימת נציג מוסמך של הרשות המקומית. צווי התפיסה יישארו למשמרת בידי המרכז המחוזי, מוכנים להחתמת הממונה על המחוז בתקופת הפעלה ועל פי הצורך.
- יצוין כי האפשרות לתפוס מתקנים מוזכרת גם בנוהל 23 שהוזכר לעיל (הנוהל העוסק בביקורת על מתקני קליטה), שבו נכתב **שיש לשאוף להביא את הנהלת המתקן לחתימה על הסכם התקשרות, במטרה להקל על תהליך הפעלת המתקן בחירום. במקרה שהנהלת המתקן מסרבת לחתום על הסכם התקשרות (או בחלוף 30 ימים ממועד הביקורת בלי שהועבר מכתב סירוב מהנהלת המתקן), אפשר להכין צו תפיסה נצור, שימשש לתפיסת המתקן בעת הצורך.**<sup>64</sup>

במקרה שבנכס שנתפס שוהים אנשים (למשל תלמידים בפנימייה או אורחים במלון), הנוהל מאפשר לפנות אותם מהמתקן ולהעמיד את המבנה על צידו ומתקניו לרשות התושבים המפונים. המדינה תשפה את בעל המקרקעין על הנכס והמיטלטלין שבו או על כל שירות ומצרכים שבעל המקרקעין נתן לאוכלוסייה המפונה.<sup>65</sup>

הנוהל קובע גם הגבלות על הסמכות לתפוס את המקרקעין, למשל הגבלה על זמן התפיסה ועל השימושים שאפשר לעשות במתקן, ואף מאפשר להגיש ערר על צו התפיסה.

#### **נוהל ביצוע תשלומים בתחום הקליטה והחללים האזרחיים (נוהל 26)**<sup>66</sup>

במסגרת הוראה זו מוגדרים נוהלי הדיווח ושיטת התשלומים של הרשויות המקומיות ושל משרד הפנים לעניין מתן שירותים בגין קליטת אוכלוסייה מפונה ובגין טיפול בחללים אזרחיים. הרשות המקומית תהיה זכאית לקבלת התשלומים כאשר מופעל מצב מיוחד בעורף, כולל הפעלת מל"ח (בתרחיש מלחמתי), או כאשר הממשלה מחליטה להפעיל את תוכנית מלון אורחים או כאשר מוכרז אירוע חירום אזרחי.<sup>67</sup>

הנוהל מגדיר **שלושה תשלומים** הקשורים לקליטת מפונים, כמפורט להלן.<sup>68</sup> נקדים ונציין כי **בנוהל לא מוגדר במדויק מתי ישולמו תשלומים אלו:**

1. **תשלום ישיר למפונה לצורך התארגנות ראשונית**, על סך 150 ש"ח לאדם – משולם על ידי משרד האוצר בהתאם להחלטת ממשלה 4877 מלון אורחים, "בשאיפה ביממות הראשונות ממועד הפינוי".

<sup>63</sup> הבקשות לצו תפיסה מסתמכות על [חוק להסדר תפיסת מקרקעים בשע"ח, תש"י-1949](#).

<sup>64</sup> משרד הפנים, רשות פס"ח עליונה, [נוהל מס' 25, תפיסת מתקני פס"ח לשעת חירום ברשויות המקומיות](#), פברואר 2019.

<sup>65</sup> משרד הפנים, אגף פס"ח, נהלים לחירום, [נוהל ביצוע ביקורות למתקני קליטה ארציים \(נוהל 23\)](#), 1 במרץ 2023.

<sup>66</sup> משרד הפנים, אגף פס"ח, נהלים לחירום, [נוהל ביצוע תשלומים בתחום הקליטה והחללים האזרחיים \(נוהל 26\)](#), 31 ביולי 2023.

<sup>67</sup> שם.

<sup>68</sup> נוסף על כך הוגדר תשלום לרשות המקומית בגין חללים אזרחיים, אך לא נפרט עליו במסגרת זו. שם.



2. **תשלום לרשות המקומית (סלי קליטה) בגין מענה הרשות לקליטת אוכלוסייה מפונה** – החזר הוצאות הרשות המקומית לטיפול בפרט והוצאות התפעול של מתקן הקליטה המקומי. **בנוהל לא צוין בפירוש תוך כמה זמן יועבר התשלום לרשויות המקומיות, אך מדובר בתהליך בן 12 שלבים, שאחד מהם הוא סיום המערכה (שלב 7, ראו תרשים בהמשך).** לפי הנוהל, התשלום יועבר לרשויות המקומיות באמצעות תקציב בלתי רגיל (תב"ר),<sup>69</sup> בהתאם לקבוע בחוק הרשויות המקומיות (העברת תשלומים מהמדינה), תשנ"ה-1995.<sup>70</sup> **לאחר שבוע של קליטה בפועל, רשויות לא איתנות יכולות לקבל מקדמות**, אשר ישולמו מתוך מסגרת ההיערכות הלאומית לקליטה המוגדרת בהחלטת ממשלה 4877 בעניין תוכנית מלון אורחים.<sup>71</sup>
3. **תשלום למתקני הקליטה הארציים בגין קליטת אוכלוסייה מפונה** (לינה וכלכלה – פנסיון מלא, הכולל שתי ארוחות וכריכים).<sup>72</sup> התשלום יבוצע דרך הרשות המקומית. **בנוהל לא צוין בפירוש תוך כמה זמן יועבר התשלום, אך גם הוא כרוך באותו תהליך בן 12 שלבים, כמו בעניין סלי הקליטה.** היקף התשלום – בהתאם להחלטת ממשלה 4877 מלון אורחים.

זהו צילום של תרשים המתאר את התהליך המרכזי של העברת התשלומים לרשות המקומית. התרשים מופיע בצורה זו בנוהל 26:<sup>73</sup>



<sup>69</sup> מדובר בתקציב שניתן לרשויות המקומיות לטובת קליטת אוכלוסייה מפונה ו/או מענה לחללים אזרחיים בלבד, והוא לא יכול לשמש לצרכים אחרים ברשות המקומית. משרד הפנים, אגף פס"ח, נהלים לחירום, [נוהל ביצוע תשלומים בתחום הקליטה והחללים האזרחיים](#) (נוהל 26), 31 ביולי 2023.

<sup>70</sup> [חוק הרשויות המקומיות \(העברת תשלומים מהמדינה\)](#), תשנ"ה-1995.

<sup>71</sup> בנוהל כתוב שהמקדמות לרשויות הלא-איתנות יהיו בסכום משתנה, בהתאם למצב הרשות הקולטת, תוך התחשבות בהיקף הקליטה והתממשות האיום (בנוסף להגדרת שר הפנים את הרשות כלא איתנה). רשימת הרשויות הלא-איתנות נקבעת על ידי שר הפנים בהתאם לסימן ד' [בפקודת העיריות \[נוסח חדש\]](#). רשימת הרשויות האיתנות מפורסמת באתר משרד הפנים, והיא כוללת 36 רשויות. משרד הפנים, [רשויות מקומיות איתנות](#), עדכון: 5 ביולי 2020.

משרד הפנים, אגף פס"ח, נהלים לחירום, [נוהל ביצוע תשלומים בתחום הקליטה והחללים האזרחיים](#) (נוהל 26), 31 ביולי 2023.

<sup>72</sup> במקרים שבהם במתקן הקליטה אין תשתית כלכלה, הרשות המקומית תספק את הכלכלה ותשופה על הוצאותיה.

<sup>73</sup> משרד הפנים, אגף פס"ח, נהלים לחירום, [נוהל ביצוע תשלומים בתחום הקליטה והחללים האזרחיים](#) (נוהל 26), 31 ביולי 2023.

כאמור, הנוהל לא הגדיר במדויק מתי ישולמו הסכומים לרשויות המקומיות, אך בהחלטת הממשלה 4877 נכתב כי "הרשות המקומית תעביר למשרד הפנים דוח מפורט בגין העלויות ששולמו לסל הקליטה, בצירוף חשבוניות מתאימות. חשב המשרד או נציג מטעמו ישקלו את הבקשות ויאשרו החזרים על פי שיקול דעתם לא יאוחר מ-60 יום מאישור ההחזר".<sup>74</sup>

**בעניין זה נציין כי לפי דוח מבקר המדינה משנת 2020, בחודש יולי 2019 מסר ראש רשות פס"ח כי "בהתממש פינוי אוכלוסייה, יש צורך בתשלום מקדמות לרשויות המקומיות שיקלטו את האוכלוסייה המפונה על מנת לאפשר להן לעמוד בהוצאות הכרוכות בכך", וכי "היעדר סיכום לגבי המקדמות עולה בכל התרגילים הלאומיים [...] קיימת הבנה שבעל פה – שבין היתר באה לידי ביטוי בתרגילים – שתבוצע הזרמה של מקדמה, אבל אין הסכמה מראש". מאגף התקציבים השיבו למבקר המדינה כי "תשלום לרשויות המקומיות הקולטות מפונים ייעשה בגין הוצאות הרשות, בכפוף להצגת קבלות [...] וללא תשלום מקדמות [...] בהתאם להחלטת ממשלה 4877".<sup>75</sup> בין הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה נכתב כי משרד האוצר עומד בסירובו להתחייב לשלם מקדמות לרשויות המקומיות.<sup>76</sup>**

נספח 6 בנוהל קובע מפתח לשיפוי הרשות המקומית בגין קליטת אוכלוסייה מפונה. בין היתר נקבעו סכומים לשיפוי בעבור פינוי ראשוני, הסעות מיוחדות, אבטחה וסדר, הוצאות איטום, שירותי כביסה, אחזקה ושבר, השכרת תאי שירותים ומקלחונים, כלכלה, הוצאות בלתי צפויות ותשלום למתקני קליטה ארציים.<sup>77</sup> סכומים אלו צמודים למדד המחירים לצרכן.

<sup>74</sup> החלטת ממשלה 4877 של הממשלה ה-32 – פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים, 6 ביולי 2012. מבוססת על החלטה מס' הגנ/9 של ועדת שרים להכנת העורף לשעת חירום מיום 18 ביוני 2012.

<sup>75</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 70ג, [ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות \(מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה\) – ביקורת מעקב](#), 3 באוגוסט 2020.

<sup>76</sup> משרד ראש הממשלה, אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה, [הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 70ג](#), אוגוסט 2020, עמ' 10.

<sup>77</sup> משרד הפנים, אגף פס"ח, נהלים לחירום, [נוהל ביצוע תשלומים בתחום הקליטה והחללים האזרחיים \(נוהל 26\)](#), 31 ביולי 2023.