



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

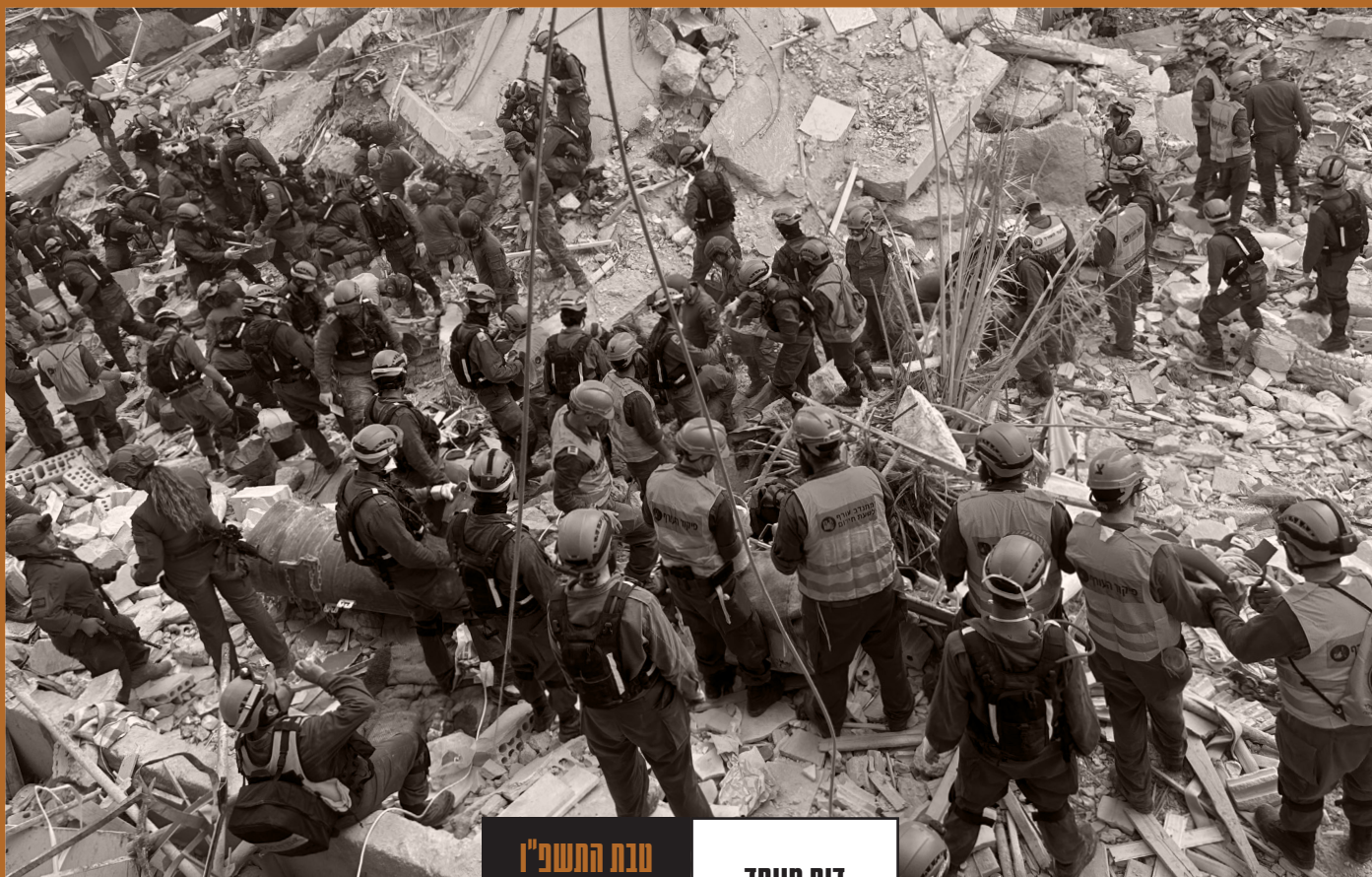


מדינת ישראל

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מבקר המדינה

מקיבן דוחות בנושא ההתמודדות של גופי מחשלה עם מצבי חידום



ספר התקצירים

מבט התשפ"ו
ינואר 2026

דוח מיוחד



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מבקר המדינה

מקבץ דוחות בנושא ההתמודדות של גופי מחשול עם מצבי חירום

מבט התשפ"ו
ינואר 2026

דוח מיוחד

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

מס' קטלוגי 2026-S-001

0793-1948 ISSN

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

תצלום השער:
משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

תוכן העניינים

מקבץ דוחות בנושא ההתמודדות של גופי ממשל עם מצבי חירום

6	פתח דבר
10	المقدمة
15	1 ההיערכות והפעילות של רשות המיסים לפיצוי בגין נזקי מלחמה
33	2 היערכות מערכת החינוך ללמידה במצב חירום והפעלתה במלחמת חרבות ברזל
47	3 מיגון בתי חולים
67	4 מיגון ומקלוט ברשויות המקומיות
III	FOREWORD

פתח דבר

הביקורת מצביעה על כך שחלק מהרשויות המקומיות שנבדקו לא השלימו את מיפוי המרחבים המוגנים, לא עדכנו את תוכנית המיגון הרשותית בהתאם לפערי המיגון ולא השתמשו במערכת מידע גיאוגרפי למיפוי המידע ולניהול; חלק מהרשויות לא ערכו ביקורות במקלטים בבתי משותפים בתדירות הנדרשת, ובמסגרת הביקורות שעשו הן לא ערכו את כל הבדיקות שנדרשו במנחה לתחזוקת מקלטים. כתוצאה מכך מקלטים רבים לא היו ראויים לשימוש במועד תחילת המלחמה, ומשרד השיכון יזם הקצאת סכומים גדולים לרשויות המקומיות להשמת מקלטים בבתי משותפים. על הרשויות המקומיות לקיים פיקוח הדוק על מצבם של המקלטים המשותפים בבנייני המגורים ולחייב את הדיירים לתחזקם כראוי.

נוכח הממצאים שנמצאו בביקורת על המקלטים הציבוריים ברשויות שנבדקו, מומלץ לפקע"ר להגדיל את מספר הביקורות שלו כדי לוודא שהרשויות המקומיות עומדות בהנחיות ובדרישות שקבע.

כדי שתהיה בידי משרד החינוך תמונת מצב נכונה של פערי המיגון במוסדות החינוך, עליו לעדכן את הנתונים על שטחי המיגון במוסדות באופן שוטף. על משרד החינוך ופקע"ר בשיתוף משרד האוצר לפעול להטמיע בתקנות מפתח מיגון מעודכן למוסדות חינוך נוכח לקחי מלחמת חרבות ברזל.

הפערים במענים ממשלתיים הניתנים לצורכי החירום של החברה הערבית מדגישים את הצורך שמשרד ראש הממשלה בשיתוף המשרד לשוויון חברתי יפעלו להקמת גוף מתכלל שיוכל לרתום את משרדי הממשלה, גופי השלטון המקומי והגופים הציבוריים הרלוונטיים לסגירת הפערים במוכנות האזרחית לחירום כדי לצמצם את הפגיעה האפשרית באזרחים עקב המלחמה.

לצורך מימוש תוכנית "מגן הצפון" תוקצב פקע"ר בפועל בשנים 2019 - 2024 ב-1.406 מיליארד ש"ח, מתוכם הוקצו למימוש התוכנית 869 מיליון ש"ח בשנת 2024 (לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל), אף שעל פי החלטה ב/302 נדרש היה להקצות בתקופה זו 3 מיליארד ש"ח. מימוש התקציבים

דוח הביקורת המיוחד המונח היום על שולחן הכנסת הוא הפרסום התשיעי של משרד מבקר המדינה העוסק במתקפת הטרור הרצחנית בשבעה באוקטובר ובמלחמת חרבות ברזל, והוא כולל ממצאי ביקורת בנוגע להתמודדות של גורמי ממשל עם מצבי חירום בתחומי המיגון והמקלט, הלמידה ופיצויים בגין המלחמה. להלן סקירה של כמה מהביקורות:

דוחות בנושא מיגון האוכלוסייה

מאז המתקפה הרצחנית של ארגון חמאס ב-7.10.23 ועד נובמבר 2024 שוגרו לעבר מדינת ישראל יותר מ-27,000 טילים, רקטות וכלי טיס בלתי מאוישים קטלניים, והם גרמו לאובדן חיי אדם ולפגיעה במבנים ובתשתיות. עד סוף נובמבר 2024 נהרגו לפחות 63 אזרחים ישראלים וזרים מירי טילים ורקטות, מהם לפחות 43 נהרגו בעקבות שיגורים מהצפון ולפחות 20 נהרגו בעקבות שיגורים מהדרום. במהלך מבצע עם כלביא ביוני 2025 נהרגו 33 אזרחים ונפצעו כ-3,500 במתקפת הטילים מאיראן, והדבר מדגיש ביתר שאת את החשיבות של מיגון האוכלוסייה.

המיגון הפיזי - המציב חיץ בין איום זה ובין האוכלוסייה - נועד למזער את הפגיעות הפיזיות בבני אדם ואת מספר הנפגעים, וכפועל יוצא - להציל חיים. קיומם של אמצעי מיגון פיזי להגנה על כלל אוכלוסיית מדינת ישראל הוא תנאי הכרחי להתמודדות עם איום הטיילים, הרקטות והכטב"מים, ולבד מהגנה על האוכלוסייה הוא מאפשר לקיים שגרת חירום ולתת שירותים חיוניים לתושבים.

במקבץ דוחות זה שני דוחות העוסקים במיגון האוכלוסייה:

• מיגון ומקלט ברשויות המקומיות

הביקורת העלתה פערים מהותיים בין דרישות המיגון לבין המציאות בשטח, הנובעים ממחסור במרחבים מוגנים ומתחזוקה לקויה של מקלטים וציבוריים ומקלטים בבתי משותפים. נכון לינואר 2025 לכ-3.2 מיליון תושבים (33.6%) לא היה מיגון תקני. הביקורת העלתה מחסור חמור במיוחד באמצעי מיגון בפזורה הבדואית בנגב, שבה לא היו כלל מקלטים תקינים או אמצעי מיגון זמינים לשעת חירום.

באתרים שאינם ממוגנים; תפוסת בתי החולים ירדה, גם נוכח פינוי האוכלוסייה בצפון ובדרום, והם צמצמו את שירותי הרפואה האמבולטוריים. דבר זה הקשה את קבלתו של הטיפול הרפואי הנדרש, הביא לפגיעה ברצף הטיפול וייתכן שאף גרם לפגיעה בבריאות הציבור, אשר לבתי החולים ההמשכיים, שבהם מאושפזת אוכלוסייה רגישה ופגיעה, ויש להם תפקיד חשוב בתמיכה במערך האשפוז הכללי ובהפחתת התפוסות בו בעיתות חירום - פחות משליש מהמיטות מוגנות או שניתן להעבירן לאתר חלופי מוגן, ואילו כמחצית מהמיטות מוצבות באתרים שאינם מוגנים והשאר באתרים "הכי מוגנים שיש". כמו כן, יכולת בתי החולים הגריאטריים להפחית תפוסות על פי הנחיות פקע"ר והרשות העליונה לאשפוז - מועטה, ולמרות מצב המיגון הירוד הם נשארים בתפוסה כמעט מלאה, ומכאן שחלק ניכר מהמאושפזים בהם שוהים במקומות שאינם מוגנים.

מאז שנת 2007 קיבלה הממשלה שלוש החלטות העוסקות בין היתר במיגון בתי חולים בצפון ובדרום בהיקף כספי של כ-900 מיליון ש"ח. אולם הממשלה לא קיבלה החלטה על ביצוע תוכנית מתקצבת רב-שנתית לסגירת פערי המיגון בבתי החולים הכלליים. כדי להבטיח רציפות טיפול ותפקוד לאורך זמן, ובפרט בעת מלחמה מתמשכת, ולנוכח הפגיעה בבית החולים סורוקה ביוני 2025, חשוב לטפל בפערי המיגון בבתי החולים השונים כדי לוודא שהמטופלים והמטפלים נמצאים במקום בטוח ומוגן. משרד הבריאות אמד את העלויות הנדרשות לכך בכמעט 5 מיליארד ש"ח. תקציב בסדר גודל זה מחייב הכנת תוכנית לאומית ארוכת טווח, ומוצע שתוכנית כאמור תהיה חלק מהחלטת ממשלה ייעודית שתתקצב אותה ותקבע את סדר העדיפויות. כדי להיערך באופן המיטבי לעיתות חירום בעתיד מומלץ שמשרד הבריאות ופקע"ר ימשיכו לעדכן את תקנות המיגון שכבר החלו בעדכון בהתאם לצרכים העולים מהשטח, ומומלץ שמשרד הבריאות יגבש דרכי פעולה לפיקוח על ביצוע כלל הפרויקטים בבתי החולים, וזאת כדי לוודא שהבנייה תתבצע בהתאם לחוקים ולתקנות כנדרש בתקנות המיגון. כמו כן מומלץ שבעקבות התמשכות מלחמת חרבות ברזל משרד הבריאות, פקע"ר, משרד האוצר ומגוון הגופים במערכת הבריאות המפעילים בתי חולים יקיימו הליך סדור ומשותף

שהוקצו עד סוף שנת 2024 הסתכם בכ-733.69 מיליון ש"ח בלבד, שהם כ-52% מסך התקציב שהוקצה בפועל. יצוין כי סכום זה משקף תשלומים שבוצעו בפועל עד יולי 2025, וכי הוא אינו כולל התחייבויות תקציביות נוספות שטרם מומשו בתשלום.

על הצוות הבין-משרדי בראשות המל"ל להשלים את בחינת הפערים וגיבוש של תוכנית רב-שנתית מתקצבת, בתיאום עם ראש אגף התקציבים במשרד האוצר ועם מנכ"ל משרד הביטחון, תוך התמקדות בפערי מיגון ביישובים בקווי העימות בצפון ובדרום, ולהביא את התוכנית לפני הקבינט. מומלץ כי ראש הממשלה יביא לדיון מחודש בקבינט את סוגיית פערי המיגון ויפעל לגיבוש תוכנית לאומית מתקצבת למתן המענה הנדרש וכי יפעל למיסוד מנגנוני בקרה ומעקב אחר יישומה של התוכנית.

• מיגון בתי חולים

מערכת הבריאות משרתת בעיתות חירום הן את האוכלוסייה האזרחית והן את צה"ל. מיגון בתי החולים, כמרכיב בהיערכות למלחמה וכמקנה עמידות בפני רעידת אדמה, הוא תנאי בסיסי להבטחת רציפות התפקוד של מערכת הבריאות בעיתות חירום ולהבטחת יכולתם של בתי החולים להעניק סיוע רפואי לנפגעים בעיתות חירום. מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא, שבמהלכם (עד יוני 2025) נורו יותר מ-37,500 טילים לעבר שטח מדינת ישראל, ובפרט לדרום ולצפון, הציבו אתגר חדש, בין השאר לפני מערכת הבריאות, בשל משך מצב החירום והיקפו הגיאוגרפי.

מבקר המדינה כבר הצביע כמה פעמים בעבר על חוסר במיגון בבתי החולים השונים. בביקורת זו הודגמו הנזקים של פערי המיגון הקיימים, הן בבתי החולים הכלליים והן בבתי החולים ההמשכיים (גריאטריים, פסיכיאטריים ושיקומיים), ובייחוד בבית חולים סורוקה, שנפגע פגיעה ישירה במבצע עם כלביא, פערים המשפיעים על יכולתם לשמור על רציפות הטיפול והתפקוד לאורך זמן.

עקב פערי המיגון, הפעילות באתרים חיוניים בבתי החולים הושבתה לעיתים לפרקי זמן ממושכים, והם נאלצו לעבוד

של הפקת לקחים בנושאים הרבים שעלו בתחום רציפות הטיפול והתפקוד עקב אי-מיגון בתי החולים.

ההיערכות והפעילות של רשות המיסים לפיצוי בגין נזקי מלחמה

פעולות הלחימה המתמשכות במסגרת מלחמת חרבות ברזל, המגבלות וההנחיות של פיקוד העורף, גיוס המילואים הנרחב ופינוי תושביהם של יישובים רבים באזורי הדרום והצפון גרמו לנזקים ישירים לרכוש ולפגיעה בפעילות הכלכלית הסדירה של חלק מהעסקים בישראל. בשנת 1973 הוקמה ברשות המיסים מחלקת פיצויי פעולות איבה (קרן הפיצויים), המרכזת את נושא הפיצויים מטעם המדינה בגין נזקים הנגרמים ממלחמה. ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל עמדה יתרת קרן הפיצויים על סך של כ-17.7 מיליארד ש"ח.

בביקורת עלה כי לא הוסדרו הוראות חוק קבועות המפרטות את תנאי הזכאות לפיצויים בגין נזקים עקיפים ואת אופן חישובם, וזאת אף שמדינת ישראל התמודדה ב-20 השנים האחרונות עם מלחמות ומבצעים צבאיים, שבמהלכם הוטלו על האוכלוסייה והמשק הישראליים מגבלות שונות, ונגרמו נזקים ישירים לרכוש ונזקים עקיפים לעסקים. היעדר אסדרה בחקיקה בעלת תוקף קבוע והזמן שחלף עד לקביעת הוראות השעה בעניין מסלולי הפיצויים העקיפים הגבירו את אי-הוודאות עבור מי שנפגע במהלך המלחמה, האריכו את פרקי הזמן בין המועדים שבהם נגרמו הנזקים לבין מועדי קבלת הפיצויים בגינם והקשו על יכולתם של עסקים להתאושש מהפגיעה בפעילותם.

עוד עלה כי קרן הפיצויים שילמה לעסקים במלחמת חרבות ברזל, בסבבי הלחימה בשנים הקודמות ובתקופת מגפת הקורונה תשלומים עודפים בגין נזקים עקיפים בהיקף של יותר מ-3 מיליארד ש"ח, בלי שמגישי התביעות היו זכאים להם על פי דין. כ-1.5 מיליארד ש"ח מתוכם שולמו בעקבות מלחמת חרבות ברזל. נכון למועד סיום הביקורת בדצמבר 2024, 1.9 מיליארד ש"ח מתוכם טרם הושבו לקרן.

הביקורת העלתה כי משרד האוצר ניהל את הקרן כקרן רישומית בלבד וללא נכסים מזוהים, ואף השתמש בכספי

הקרן באופן שוטף, זאת ללא עמדה משפטית תומכת וללא בדיקה כלכלית מקיפה בנושא. כספי הקרן נושאים ריבית נמוכה, אשר אין בה כדי לכסות את השחיקה האינפלציונית, והם אינם עולים בקנה אחד עם סביבת הריבית המשתנה. עוד נמצא כי ערב מלחמת חרבות ברזל יתרת קרן הפיצויים (17.7 מיליארד ש"ח) הייתה נמוכה מההוצאות בתקופת מלחמת חרבות ברזל לפיצויי ישיר ועקיף, מאוקטובר 2023 ועד תום 2024 (18.8 מיליארד ש"ח), ואף הייתה נמוכה מהערכת הנזק הישיר בלבד (36.2 מיליארד ש"ח). הועלה כי משרד האוצר לא קבע ולא הציג לוועדת הכספים של הכנסת, במהלך השנים, לאיזה תרחיש הקרן נדרשת להיערך, מה היתרה הנדרשת בקרן ומהו מבנה ההון האופטימלי אל מול החשיפה של הקרן, ובכך לא נערך מספיק לתרחיש מלחמה.

מומלץ כי רשות המיסים ומשרד האוצר ייזמו הצעת חקיקה בעלת תוקף קבוע בעניין מסלולי פיצויים בגין נזק עקיף, במטרה לקצר את פרק הזמן שחולף מהמועד שבו נגרם נזק ועד המועד שבו מתאפשרות הגשת תביעה וקבלת פיצויים בגינם, ובכך יעניקו לעסקים ודאות בשעת חירום. נוסף על כך, על רשות המיסים לנקוט הליכי גבייה כלפי כלל התשלומים העודפים שנוצרו בגין תשלומי קרן הפיצויים, לבחון כיצד לעשות שימוש מיטבי בכוח האדם ובכלים הטכנולוגיים שברשותה לצורך כך, ולפעול לפיתוחן ולהטמעתן של בקורות ממוחשבות במערכות קרן הפיצויים כדי לצמצם את הפגיעה בקופת המדינה בשל תשלומי פיצויים למי שאינו זכאי לכך. עוד מומלץ לרשות המיסים ולמשרד המשפטים לפעול בהקדם לייזום תיקון חקיקה שיסמך את ועדות הערר במשרד המשפטים לדון בכל העררים המוגשים על החלטות קרן הפיצויים בתביעות לתשלום פיצויים על פי חוק קרן הפיצויים והתקנות מכוחו. זאת כדי לפתור את ניגוד העניינים המובנה במצב החוקי הנוכחי ולהביא לטיפול יעיל בעררים על תביעות בגין נזקים ישירים ועקיפים, בפרקי זמן קצרים ובאופן בלתי תלוי. עוד מומלץ כי עד להסדרה כאמור יפעלו ועדות הערר לקיצור לוחות הזמנים בכל הנוגע למתן מענים.

על משרד האוצר לבחון משפטית אם ניהול הקרן כקרן רישומית, אשר הכספים הנצברים בה אינם מושקעים בנכסים מזוהים, ואם השימוש שנעשה בכספים אלו עולים

בקנה אחד עם הוראות סעיף 2א לחוק מס רכוש וכל סעיפי המשנה שלו. על המשרד אף לבצע עבודת מטה מקיפה בדבר כדאיות השימוש בכספי קרן הפיצויים למימון הוצאות הממשלה. כמו כן, על משרד האוצר לגבש עבודת מטה ולקבוע יעדים ומקורות מימון תוך בחינה עיתית ועמידה בהערכות המתעדכנות ולהציג לכנסת, במסגרת מסמכי התקציב, גם את הגירעון אשר ייתכן שיידרש לממנו בעת מצבי חירום, ובכלל זה ההתחייבויות לקרן הפיצויים, ואף להציג את עלויות המימון הכרוכות בגיוס החוב בעת מלחמה. הצגת נתונים אלו תאפשר למקבלי ההחלטות לשקלל גם תרחישים למלחמות עתידיות ותרחישי קטסטרופה אחרים, בבואם לאשר את תקציב המדינה.

לסיום, ברצוני להודות לעובדי משרד מבקר המדינה בחטיבות לביקורת תחומי הכלכלה והתשתיות הלאומיות, תחומי החברה והרווחה והשלטון המקומי ובחטיבת המטה על עבודתם המאומצת לביצוע תהליכי בדיקה וביקורת בצורה יסודית, מקצועית והוגנת ולפרסומם של דוחות ביקורת ברורים, אפקטיביים ורלוונטיים.

נמשיך להתפלל ולייחל לרפואת הפצועים, לחזרת החטוף החלל והבאתו לקבורה ולימים שקטים ושלווים.



מתניהו אנגלמן
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים,
טבת התשפ"ו,
ינואר 2026

المقدمة

البدوية في النقب، حيث لم تكن هناك أي ملاجئ مطابقة للمعايير أو وسائل تحصين للمباني متاحة لحالات الطوارئ.

تشير الرقابة أيضا إلى أن بعض السلطات المحلية التي خضعت للفحص لم تكمل مسح المساحات المحصنة، ولم تقم بتحديث وحتلنة خطة تحصين المباني البلدية وفقا للفجوات القائمة في تحصين المباني، ولم تستخدم نظام معلومات جغرافي لمسح المعلومات وإدارتها؛ كما أن بعض السلطات لم تُجر فحوصات رقابية للملاجئ في المباني المشتركة بالوتيرة المطلوبة، وضمن الفحوصات التي أُجريت لم يتم تنفيذ جميع الفحوصات الرقابية المطلوبة وفقا للإرشادات الخاصة بصيانة الملاجئ. نتيجة لذلك، لم تكن العديد من الملاجئ صالحة للاستخدام عند اندلاع الحرب، وبإدارة وزارة الإسكان إلى تخصيص مبالغ كبيرة للسلطات المحلية لتأهيل الملاجئ في المباني المشتركة للاستخدام. يتوجب على السلطات المحلية إجراء رقابة مشددة على حالة وأوضاع الملاجئ المشتركة في المباني السكنية والإزام سكان المباني بصيانتها على نحو ملائم.

على ضوء النتائج التي تم التوصل إليها في الرقابة المتعلقة بالملاجئ العامة في السلطات التي خضعت للفحص، نوصى قيادة الجبهة الداخلية بزيادة عدد فحوصاتها الرقابية للتأكد من التزام السلطات المحلية بالتعليمات والمتطلبات التي حدتها.

ولكي تتوفر لدى وزارة المعارف صورة دقيقة للوضع حول فجوات تحصين المباني في المؤسسات التعليمية، يتعين عليها تحديث البيانات المتعلقة بمساحات تحصين المباني في هذه المؤسسات بصورة منتظمة. على وزارة المعارف وقيادة الجبهة الداخلية، بالتعاون مع وزارة المالية، العمل على دمج معيار حماية وحصين مُحث للمؤسسات التعليمية في الأنظمة، على ضوء الدروس والعبر المستخلصة من حرب السيوف الحديدية.

تُبرز الفجوات في الاستجابات والردود الحكومية المُقدّمة لاحتياجات الطوارئ للمجتمع العربي الحاجة إلى أن يعمل مكتب رئيس الوزراء، بالتعاون مع وزارة المساواة الاجتماعية، على إقامة جهة مُنسقة قادرة على حشد ودفع وزارات الحكومة، وهيئات الحكم المحلي، والهيئات العامة ذات الصلة لسدّ الفجوات القائمة في الجاهزية المدنية للطوارئ، بهدف تقليص الضرر المحتمل الذي قد يلحق بالمواطنين نتيجة للحرب.

تقرير الرقابة الخاص المطروح اليوم على طاولة الكنيست هو الإصدار التاسع لمكتب مراقب الدولة الذي يتناول الهجوم الإرهابي الدموي في السابع من تشرين الأول/أكتوبر وحرب السيوف الحديدية، ويشمل نتائج الرقابة بشأن تعامل الهيئات الحكومية مع حالات الطوارئ في مجالات تحصين المباني وإيواء السكان، والتعليم، والتعويضات الناجمة عن الحرب. فيما يلي استعراضا لعدد من تقارير الرقابة هذه:

حماية السكان

منذ الهجوم الإجماعي الذي نفذته منظمة حماس في 7.10.23 وحتى شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2024، أُطلق باتجاه دولة إسرائيل أكثر من 27,000 صاروخا وقذيفة وطائرات مسيرة قاتلة، مما تسبّب بفقدان أرواح البشر وبأضرار للمباني والبنى التحتية. حتى نهاية شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2024، قُتل ما لا يقل عن 63 مواطناً إسرائيلياً وأجنبياً نتيجة إطلاق الصواريخ والقذائف، من بينهم ما لا يقل عن 43 شخصا قُتلوا نتيجة لعمليات إطلاق صواريخ ومسيرات من الشمال وما لا يقل عن 20 شخصا قُتلوا نتيجة لعمليات إطلاق من الجنوب. خلال عملية «الأسد الصاعد» في حزيران/يونيو 2025، قُتل 33 مواطناً وأصيب نحو 3,500 من المواطنين في هجوم صاروخي شنته إيران، مما يؤكد أهمية تحصين وحماية السكان.

تحصين المباني الفيزيائي - الذي يشكّل حاجزاً بين هذا التهديد وبين السكان - يهدف إلى تقليل الإصابات الجسدية بين البشر وتقليل عدد المصابين، وكنتيبة لذلك - إنقاذ الأرواح. إن وجود وسائل حماية وحصين فيزيائي لحماية كافة سكان دولة إسرائيل هو شرط أساسي للتعامل مع تهديد الصواريخ والقذائف والطائرات المسيّرة، حيث أنه إلى جانب حماية السكان فإنه يتيح الحفاظ على روتين طوارئ اعتيادي وتقديم الخدمات الحيوية للسكان.

• تحصين المباني وإيواء السكان في الملاجئ في السلطات المحلية

كشفت الرقابة عن فجوات ملموسة بين متطلبات تحصين المباني وبين الواقع على الأرض، نتيجة لنقص في المساحات المحمية المحصنة ووجود صيانة سيئة للملاجئ العامة وللملاجئ في المباني المشتركة. حتى كانون الثاني/يناير 2025، لم يكن لدى نحو 3.2 مليون نسمة، أي نسبة (33.6%) من السكان، مباني محصنة مطابقة للمعايير المطلوبة. كما كشفت الرقابة عن وجود نقص حاد بشكل خاص في وسائل تحصين المباني في التجمعات

الناتجة عن فجوات تحصين المباني القائمة، سواء في المستشفيات العامة أو في المستشفيات المخصصة لمتابعة استمرارية (مستشفيات المسنين، المستشفيات النفسية وإعادة التأهيل)، وخصوصاً في مستشفى سوروكا، الذي تعرّض لأضرار مباشرة خلال عملية "الأسد الصاعد"، وهي فجوات تؤثر على قدرة هذه المستشفيات في الحفاظ على استمرارية العلاج وأداء عملها على المدى الطويل.

بسبب الفجوات في تحصين المباني، توقّفت النشاطات في المواقع الحيوية بالمستشفيات أحياناً لفترات طويلة، واضطرت للعمل في مواقع غير محصنة؛ كما انخفضت نسبة إشغال المستشفيات، لا سيما مع إخلاء السكان في الشمال والجنوب، وقلّلت المستشفيات من تقديم الخدمات الطبية الخارجية (العيادات الخارجية). مما صعب الحصول على العلاج الطبي المطلوب، وأثر هذا الوضع على استمرارية العلاج، وربما تسبب أيضاً في ضرر لصحة الجمهور؛ فيما يتعلق بالمستشفيات المخصصة لمتابعة استمرارية، حيث يُستشفى السكان الحساسون والمعرضون للخطر، والتي لها دور مهم في دعم نظام الاستشفاء العام وتقليل تشتيت وإشغال الأسرة في أوقات الطوارئ، فإن أقل من ثلث الأسرة محصنة أو يمكن نقلها إلى موقع محصن بديل، بينما يتواجد نحو نصف الأسرة في مواقع غير محصنة، وتتواجد البقية في مواقع تُعدّ "الأكثر تحصيناً". كما أن قدرة المستشفيات الخاصة بالمسنين على تقليل الإشغال وفق تعليمات قيادة الجبهة الداخلية والسلطة العليا للاستشفاء ضئيلة، فرغم حالة تحصين المباني السيئة، تظل نسبة الإشغال فيها كاملة تقريباً، ممّا يعني أن جزءاً كبيراً من المرضى يقيم في مواقع غير محصنة.

منذ عام 2007، اتخذت الحكومة ثلاث قرارات تتعلق، بين أمور أخرى، بتحصين مباني المستشفيات في الشمال والجنوب بقيمة مالية تقارب 900 مليون شيكل. ومع ذلك، لم تتخذ الحكومة قراراً بشأن تنفيذ خطة ممولة متعددة السنوات لسد فجوات التحصين في المستشفيات العامة. ولضمان استمرارية العلاج والعمل على المدى الطويل، وخصوصاً أثناء حرب مطوّلة، ونظراً للأضرار التي لحقت بمستشفى سوروكا في حزيران/يونيو 2025، من المهم معالجة فجوات تحصين المباني في المستشفيات المختلفة لضمان أن يكون كل من المرضى وطواقم الرعاية الطبية في مكان آمن ومحمي. قدّرت وزارة الصحة التكاليف اللازمة لذلك بنحو 5 مليارات شيكل. تتطلب ميزانية بهذا الحجم إعداد خطة وطنية طويلة المدى، ويُقترح أن تكون هذه الخطة جزءاً من قرار حكومي مخصص يتم تمويله وتحديد أولوياته. للاستعداد الأمثل لمواجهة أوقات الطوارئ في المستقبل، يُوصى

لغرض تنفيذ برنامج "ماغين هتسافون - درع الشمال"، جرى تخصيص ميزانية لقيادة الجبهة الداخلية (بكعار) بشكل فعلي خلال الأعوام 2019 - 2024 بقيمة 1.406 مليار شيكل، حُصص منها لتنفيذ البرنامج مبلغ 869 مليون شيكل في عام 2024 (بعد اندلاع حرب السيوف الحديدية)، وذلك رغم أن قرار ب/302 كان يقضي بتخصيص 3 مليارات شيكل خلال هذه الفترة. وبلغ تنفيذ الميزانيات التي حُصّصت حتى نهاية عام 2024 نحو مبلغ 733.69 مليون شيكل فقط، أي ما يقارب نسبة 52% من إجمالي الميزانية التي حُصّصت فعلياً. ويُشار إلى أن هذا المبلغ يعكس المدفوعات التي نُفّدت فعلياً حتى تموز/يوليو 2025، ولا يشمل التزامات ميزانية إضافية لم تُنفذ بعد على شكل مدفوعات.

يتوجب على الطاقم الحكومي المشترك بين الوزارات برئاسة مجلس الأمن القومي (المال) استكمال فحص الفجوات وصياغة خطة ممولة متعددة السنوات، وذلك بالتنسيق مع رئيس شعبة الميزانيات في وزارة المالية والمدير العام لوزارة الدفاع، مع التركيز على الفجوات في تحصين المباني في البلدات الواقعة على خطوط المواجهة في الشمال والجنوب، وعرض الخطة على المجلس الوزاري المصغّر. نوصي كذلك بأن يعرض رئيس الحكومة من جديد على المجلس الوزاري المصغّر مسألة الفجوات في تحصين المباني، وأن يعمل على بلورة خطة وطنية ممولة لتوفير الاستجابة والردود المطلوبة، وكذلك على العمل على إرساء آليات رقابة ومتابعة لضمان تنفيذ الخطة.

• تحصين مباني المستشفيات

يخدم جهاز الصحة في أوقات الطوارئ كلاً من السكان المدنيين والجيش الإسرائيلي. ويُعدّ تحصين المستشفيات، بوصفه عنصراً من عناصر الاستعداد للحرب وكعامل يمنح قدرة على الصمود في مواجهة الزلازل، شرطاً أساسياً لضمان استمرارية عمل جهاز الصحة في حالات الطوارئ وضمان قدرة المستشفيات على تقديم المساعدة الطبية للمصابين في أوقات الطوارئ. لقد شكّلت حرب السيوف الحديدية وعملية "الأسد الصاعد"، اللتان أُطلقا خلالهما (حتى حزيران/يونيو 2025) أكثر من 37,500 صاروخاً باتجاه أراضي دولة إسرائيل، ولا سيما نحو الجنوب والشمال، تحدياً جديداً، من بين أمور أخرى، أمام جهاز الصحة، وذلك بسبب طول مدة حالة الطوارئ واتساع نطاقها الجغرافي.

سبق لمراقب الدولة أن أشار عدة مرات في الماضي إلى النقص في تحصين المباني في المستشفيات المختلفة. في هذه الرقابة، تم توضيح الأضرار

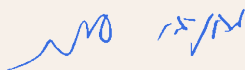
كما تبين أيضا أن صندوق التعويضات قام بدفع مبالغ زائدة للشركات خلال حرب السيوف الحديدية، وحولات القتال السابقة، وفترة جائحة الكورونا

וגר המבשרה בשכל فعال، خلال فترات زمنية قصيرة وبطريقة مستقلة. يُوصى كذلك بأنه إلى أن يتم ترتيب التنظيم القانوني المذكور، تعمل لجان الاستئناف على تقصير الجداول الزمنية المتعلقة بتقديم ردود واستجابات

يجب على وزارة المالية إجراء فحص قانوني حول ما إذا كان ينبغي إدارة الصندوق كصندوق تسجيلي، حيث لا تُستثمر فيه الأموال المتراكمة في أصول محددة، واستخدام هذه الأموال متوافق مع أحكام المادة 2أ من قانون ضريبة الأملاك وكافة البنود الفرعية المنبثقة عنه. كما يجب على الوزارة إجراء دراسة شاملة حول جدوى استخدام أموال صندوق التعويضات لتمويل نفقات الحكومة. إضافة إلى ذلك، يجب على وزارة المالية صياغة خطة عمل وتحديد أهداف ومصادر التمويل، مع إجراء تقييم دوري والالتزام بالتقديرات المحدثة، وعرضها أمام الكنيست ضمن وثائق الميزانية، بما في ذلك العجز المحتمل حيث قد يحتاج الصندوق لتغطية نفقات الطوارئ، بما في ذلك الالتزامات لصندوق التعويضات، وكذلك عرض تكاليف التمويل المتعلقة بتجنيد الدين أثناء الحرب. سيتيح عرض هذه البيانات لصانعي القرار مراعاة السيناريوهات المحتملة للحروب المستقبلية وكوارث أخرى عند الموافقة على ميزانية الدولة.

في الختام، أود أن أتقدم بالشكر لموظفي مكتب مراقب الدولة في وحدات رقابة مجالات الاقتصاد والبنى التحتية الوطنية، ومجالات المجتمع والرفاهية والحكم المحلي، وفي وحدة الإدارة على عملهم الدؤوب في إجراء عمليات الفحص والرقابة بطريقة شاملة، مهنية وعادلة، وعلى نشر تقارير رقابة واضحة وفعالة وذات صلة.

سنواصل الابتهاال وتمني الشفاء للجرحى، وعودة جثة المختطف إلى أهله ودفنه، وحلول أيام هادئة تتسم بالسكينة والهدوء.



متنياهو أنچلمان

مراقب الدولة
ومفوض شكاوى الجمهور

**الققدس،
كانون الثاني 2026**



מבקר המדינה

ההיערכות והפעילות של רשות המיסים לפיצוי בגין נזקי מלחמה

▪ טבת התשפ"ו ▪ ינואר 2026 ▪



ההיערכות והפעילות של רשות המיסים לפיצוי בגין נזקי מלחמה

תקציר

רקע

בבוקר יום שבת, חג שמחת תורה, שבעה באוקטובר 2023, חוותה מדינת ישראל מתקפת טרור רצחנית בהיקף חסר תקדים במרחב הנגב המערבי, שבמהלכה נרצחו, נחטפו ונפגעו אזרחים וחיילים רבים. לנוכח מתקפת הטרור הכריז צבא ההגנה לישראל על מלחמת חרבות ברזל, והוכרז על מצב מיוחד בעורף אשר איפשר, בין היתר, לגורמים הרלוונטיים בצה"ל להטיל מגבלות על הלימודים במוסדות החינוך, על מקומות עבודה ועל התנועה באזורים מסוימים. ביומה השני של המלחמה החל גם ארגון הטרור חיזבאללה בביצוע תקיפות על יישובי הצפון באמצעי לחימה שונים, ובהמשך שוגרו טילים וכתב"מים גם מתימן, איראן, עיראק וסוריה אל עבר אזורים נרחבים בישראל. כך שלמלחמה, אשר החלה בדרום הארץ, נוספו חזיתות אשר הביאו לכך שיישובים רבים ברחבי הארץ הפכו מאוימים ונפגעו במהלכה.

פעולות הלחימה המתמשכות במסגרת מלחמת חרבות ברזל, המגבלות וההנחיות של פיקוד העורף, גיוס המילואים הנרחב ופינוי תושביהם של יישובים רבים באזורי הדרום והצפון, גרמו לנזקים ישירים לרכוש ולפגיעה בפעילות הכלכלית הסדירה של חלק מהעסקים בישראל.

בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, ובתקנות שהותקנו מכוחו הוסדר בין היתר נושא הפיצויים מטעם המדינה בגין נזקים הנגרמים ממלחמה. בשנת 1973 הוקמה ברשות המיסים בישראל מחלקת פיצוי פעולות איבה (קרן הפיצויים), גוף האמון על יישום הוראות החוק והתקנות ועל ביצוע האכיפה בתחום זה. זאת בין היתר על ידי טיפול בתביעות לפיצויים בגין נזקים ישירים שנגרמו לרכוש עקב פעולות מלחמה או פעולות איבה אחרות נגד מדינת ישראל ובגין נזקים עקיפים שנגרמו לעסקים בשל השפעת המצב הביטחוני בארץ על פעילותם.

בהתאם לחוק מס רכוש וקרן פיצויים ולתקנות שהותקנו מכוחו, שיעור מסוים¹ ממס רכישה שנגבה לפי חוק מיסוי מקרקעין מופרש לקרן הפיצויים לצורך תשלום פיצויים בגין נזקי מלחמה, נזקים עקיפים ונזקי בצורת. ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל עמדה יתרת קרן הפיצויים על סך של כ-17.7 מיליארד ש"ח.

נוכח האמור לעיל נקבעו בחוק ובתקנות מסלולי פיצוי בגין נזקים עקיפים שנגרמו לעסקים ביישובים הנמצאים במרחק של עד 40 ק"מ מגבול רצועת עזה וביישובי קו העימות בצפון וכן מסלולי פיצוי נוספים לעסקים בכל רחבי הארץ, זאת לתקופות מוגדרות ונוסף על המסלול הקבוע שהיה קיים בתקנות לפיצוי בגין נזקים עקיפים לעסקים ביישובי ספר.

¹ שיעור זה שונה במהלך השנים. נכון לשנת 2024, מועד סיום הביקורת, שיעור זה עמד על 80%.

נתוני מפתח

525,000 תביעות בגין נזקים עקיפים	59,000 תביעות בגין נזקים ישירים	-1.1 מיליארד ש"ח	17.7 מיליארד ש"ח
הוגשו לקרן הפיצויים מתחילת מלחמת חרבות ברזל ועד סוף אוקטובר 2024. זאת לעומת כ- 197,000 תביעות במצטבר, במהלך 18 שנה, בשנים 2006 ועד 2023, שהוגשו במלחמת לבנון השנייה ובכל סבבי הלחימה בשנים אלו	הוגשו לקרן הפיצויים מתחילת מלחמת חרבות ברזל ועד סוף דצמבר 2024. זאת לעומת כ-56,000 תביעות במצטבר, במהלך 18 שנה, בשנים 2006 ועד 2023, שהוגשו במלחמת לבנון השנייה ובכל סבבי הלחימה בשנים אלו	הפער בין סך הפיצויים ששולמו מאוקטובר 2023 ועד דצמבר 2024 מהקרן (18.8 מיליארד ש"ח בגין מלחמת חרבות ברזל ונזקים נוספים) לבין יתרת הכספים שנקפה לקרן (17.7 מיליארד ש"ח)	היתרה שהייתה קיימת בקרן הפיצויים בסוף ספטמבר 2023, ערב מלחמת חרבות ברזל
3.1 מיליארד ש"ח	851 ימים (2.3 שנים)	57 ימים	17 מיליארד ש"ח
סך הפיצויים העודפים ששולמו לעסקים שאינם זכאים להם על פי דין במלחמת חרבות ברזל, בסבבי לחימה בשנים קודמות ובתקופת מגפת הקורונה (מתוכם 1.5 מיליארד ש"ח במלחמת חרבות ברזל). 1.9 מיליארד מסך הפיצויים העודפים טרם נגבו	משך הזמן הממוצע לסיום הטיפול בעררים שהוגשו לוועדות הערר של קרן הפיצויים. זאת לעומת משך הזמן הממוצע לטיפול בעררים שהוגשו לוועדות הערר של משרד המשפטים, העומד על 103 ימים (כ-3.5 חודשים)	הזמן הממוצע שחלף מהמועד שבו נגרם הנזק העקיף לעסקים במלחמת חרבות ברזל ועד המועד שבו נכנסו לתוקפן הוראות החוק המסדירות את מסלולי הפיצוי בגין נזקים אלו, ובמרבית התקופות אף יותר מכך. לדוגמה, במסלול מחזורי ² לתקופת מרץ - אפריל 2024 חלפו 92 ימים מהמועד שבו נגרם הנזק העקיף עד כניסת הוראות החוק לתוקפן	סך תשלומי הפיצויים ששולמו על ידי קרן הפיצויים עד סוף דצמבר 2024 בגין נזקים שנגרמו במלחמת חרבות ברזל, מתוכם 1.9 מיליארד ש"ח בגין נזקים ישירים ו-15.1 מיליארד ש"ח בגין נזקים עקיפים

² מסלול מעניק לעסקים פיצוי על ירידה במחזור עסקאותיהם שנגרמה כתוצאה ממלחמת חרבות ברזל.

מיליארד ש"ח	בלבד
2.8	31
הפער המצטבר לשנים 2011 - 2023 בין הכנסות הריבית שנזקפו לקרן לבין ההכנסות שמקבל החשכ"ל על פיקדונותיו בבנק ישראל (ריבית פריים)	מספר רוכשי ביטוח מפני נזקים ישירים לחפצים ביתיים ערב מלחמת חרבות ברזל. כמו כן רק 3,090 אזרחים רכשו את הביטוח לאחר פרוץ המלחמה לאחר מסע הפרסום במרץ 2024, דבר המעמיד בספק את הלימת המנגנון הביטוחי המוצע לצורכי האזרחים

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-דצמבר 2024 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בהיערכות ובפעילות של רשות המיסים לטיפול בתביעות לפיצוי בגין נזקים ישירים ונזקים עקיפים ולתשלומן. הביקורת נעשתה בעיקרה ברשות המיסים ובמשרד האוצר. בדיקות השלמה נערכו במשרד המשפטים, במשרד החקלאות, במועצות האזוריות חוף אשקלון ושער הנגב ובמינהלת תקומה.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



היערכות רשות המיסים לפני מלחמת חרבות ברזל

היערכות רשות המיסים למתן פיצויים בגין נזק עקיף - חוק קרן הפיצויים ותקנות קרן הפיצויים קובעים, בין היתר, את תנאי הזכאות לפיצויים בגין נזקים עקיפים שנוצרו לעסקים ביישוב ספר כתוצאה מנזק מלחמה. נוכח הפגיעה הכלכלית הסדירה של חלק מהעסקים בישראל במלחמת חרבות ברזל נקבעו בחוק ובתקנות מסלולי פיצוי בגין נזקים עקיפים שנגרמו לעסקים ביישובים הנמצאים במרחק של עד 40 ק"מ מגבול רצועת עזה וביישובי קו העימות בצפון ומסלולי פיצוי נוספים לעסקים בכל רחבי הארץ, וזאת לתקופות מוגדרות. סך תשלומי הפיצויים ששולמו על ידי קרן הפיצויים עד סוף דצמבר 2024 בגין נזקים עקיפים לעסקים הוא 15.1 מיליארד ש"ח. משרד האוצר ורשות המיסים לא יזמו הסדרה של תנאי הזכאות לפיצויים בגין נזקים עקיפים ושל אופן חישובם בחקיקה בעלת תוקף קבוע, חלף הסדרה במסגרת הוראת שעה שתוקפה מוגבל לאירוע מסוים. כך משנת 2006 ועד פרוץ מלחמת חרבות ברזל נקבעו 12 הוראות שעה לסבבי לחימה, ובמהלך מלחמת חרבות ברזל נקבעו 22 חוקים בהוראות שעה בעניין מסלולי פיצוי שונים לסוגי ניזוקים, בעבור סוגי נזקים שאירעו בתקופות נקובות - הכול כמוגדר בכל הוראת שעה. הסדרת הפיצויים בדרך זו הייתה כרוכה בייזום הליכי חקיקה חוזרים ונשנים במהלך מצבי חירום, דבר המעיד על צורך בקיומו של הסדר בעל תוקף קבוע ולא רק "לשעה".

בהיעדר הוראות חוק שמעמידות מענה קבוע בנוגע לזכאות לפיצויים בגין נזקים עקיפים ממצבי לחימה, רשות המיסים, משרד האוצר וגורמים רלוונטיים נוספים יזמו במהלך כל סבב לחימה, לאחר תחילתו ולגביו בלבד, הליכי חקיקה. הליכים אלו מאריכים את פרק הזמן בין המועד שבו נגרם לניזוקים נזק עקיף לבין המועדים המוקדמים ביותר שבהם יכלו לקבל פיצויים בגינם. כך נמצא כי הזמן הממוצע שחלף בין המועד שבו נגרם הנזק העקיף לבין המועד שבו נכנסו הוראות החוק לתוקפן היה 57 ימים, ואף הגיע עד 92 ימים. באופן זה גוברת אי-הוודאות במשק, ועסקים שנפגעו נדרשים למצוא מקורות למימון פעילותם עד לקבלת הפיצויים. מצב זה מקשה על העסקים להתאושש מהנזקים שנגרמו להם ועלול לסכן את המשך פעילותם, לרבות המשך העסקת עובדיהם.



היערכות לתשלום נזקי מלחמה - ערב מלחמת חרבות ברזל יתרת קרן הפיצויים (17.7 מיליארד ש"ח) הייתה נמוכה מההוצאות בתקופת מלחמת חרבות ברזל לפיצוי ישיר ועקיף, מאוקטובר 2023 ועד תום 2024 (18.8 מיליארד ש"ח), ואף מהערכת הנזק הישיר בלבד (36.2 מיליארד ש"ח), משרד האוצר לא קבע ולא הציג לוועדת הכספים של הכנסת, במהלך השנים, לאיזה תרחיש הקרן נדרשת להיערך, מה היתרה הנדרשת בקרן ומהו מבנה ההון האופטימלי אל מול החשיפה של הקרן, ובכך לא נעשתה היערכות מספקת לתרחיש מלחמה.

הכנסות הקרן מהשקעות - בחוק מס רכוש נקבע כי "רווחי ההשקעות יצורפו לקרן הפיצויים והיו חלק ממנה". כלומר, יש להשקיע את כספי הקרן ולזקוף את רווחי ההשקעות של כספי הקרן לקופת הקרן. נמצא כי למרות האמור בחוק, ההכנסות על יתרת הקרן בפיקדון החשכ"ל נמוכות מההכנסות שמקבל החשכ"ל על פיקדונותיו בבנק ישראל. אילו היו נזקפות לזכות הקרן ההכנסות מריבית בהתאם להכנסות שמקבל החשכ"ל על פיקדונותיו, היתרה לקרן נכון לתום שנת 2023 הייתה יכולה להיות 15.7 מיליארד ש"ח, 2.8 מיליארד ש"ח יותר מהסכום שנצבר לקרן בתום שנת 2023.

היערכות לטיפול בתביעות לפיצוי בגין נזק ישיר - צוותי השטח של קרן הפיצויים מגיעים לאתרי נזק לצורך בחינת הנזקים הישירים שנגרמו לנכסים ומאפשרים לבעלי הנכסים הנמצאים במקום להגיש תביעה לפיצוי בגין הנזקים. במסגרת ועדה "לבחינת משמעויות ליישום החוק קרן הפיצויים, עקב אתגרי הנשק תלול המסלול במציאות הנוכחית והעתידית" ברשות המיסים הוקמו בשנת 2015 ועדות משנה ובכללן ועדת נזק ישיר. בביקורת עלה כי אף שוועדת נזק ישיר המליצה לפרסם מכרז לאפיון ולרכישה של מערכת שליטה ובקרה לניהול מיטבי של צוותי השטח, לקבלת עדכונים שוטפים על מיקום נפילת טילים ולמתן מענה באופן מיידי בשעות חירום כבר בשנת 2017, ואף שוועדת המכרזים אישרה את פיתוח מערכת שו"ב בשנת 2018 ושניתן אישור מקדמי ממנהל רשות המיסים לפיתוח המודול במערכת שו"ב לאזרחית של פיקוד העורף דאז כבר בשנת 2020, עד למועד סיום הביקורת לא הוציאה רשות המיסים הזמנת עבודה ולא נחתם הסכם התקשרות עם הספק החיצוני, וממילא לא הושלם הליך פיתוח מערכת השו"ב לשימוש צוותי השטח ומוקדי קרן הפיצויים.

עוד עלה כי אף שמנהל קרן הפיצויים המליץ על פיתוח האפשרות להגיש טופסי תביעה דיגיטליים באמצעות מסופונים, עד מועד סיום הביקורת התביעות בגין נזקים ישירים מוגשות על ידי צוותי השטח באמצעות טופס התביעה הידני. העיכוב בפיתוח מערכת השו"ב, שהייתה אמורה להיות בשימוש כבר באוגוסט 2023, הביא לכך שמנהלי המוקדים המקומיים בקרן הפיצויים נאלצים לתכנן את סדר עבודת צוותי השטח ולתעדף את משימותיהם ברשימות ידניות המתבססות על פרסומים במדיה ועל דיווחים של אזרחים על פגיעת טילים וכלי טיס עוינים, ללא מערכת ייעודית לשליטה ולבקרה על פעילות צוותי השטח. לפיכך מתארך זמן הטיפול בפניות הניזוקים ובשיקום הנזקים שנגרמו להם, וזאת בשעתם הקשה.

יצוין כי לאחר פרוץ המלחמה, ונוכח היקף אזורי הלחימה והנזקים הישירים שנגרמו לרכוש, פנתה קרן הפיצויים לספק החיצוני לצורך פיתוח מערכת שתתבסס באופן חלקי על מערכת השו"ב (המערכת המצומצמת) בעלות של כ-1.9 מיליון ש"ח, וזאת לצורך "מתן מענה מהיר למצב המיוחד". ביולי 2024 החליט מנהל קרן הפיצויים על ביצוע בחינה מקדימה (פיילוט), שבמהלכה תיבחן הפעלת המערכת המצומצמת במוקד המחוזי בטבריה. לצורך בחינה זו נרכשו 30 מסופונים, ובנובמבר 2024 החלו צוותי השטח של מוקד טבריה לעשות שימוש במערכת המצומצמת.

היערכות לשיקום נזקים כבדים למבנים ולתשתיות - בדוח ועדה של רשות המיסים משנת 2017 נכתב ש"על מנת להגדיל את 'ארגז הכלים' של קרן הפיצויים בשיקום מבנים שניזוקו, במיוחד באירוע גדול, על המשרדים הממשלתיים לאחד כוחות ככל שניתן, כאשר המטרה היא שכל משרד יביא את היתרון היחסי שלו לצורך שיקום הנכסים במהירות ויעילות ככל שניתן". עם זאת, בביקורת עלה כי על אף המלצת ועדה של רשות המיסים לקידום נוהל עבודה משותף עם משרד השיכון והבינוי תוך יצירת "ארגז כלים אופרטיבי לביצוע" לשיקום נכסים שנפגעו בעקבות נזקי מלחמה, במועד סיום הביקורת רשות המיסים ומשרד השיכון טרם קבעו נוהל כזה. כמו כן, בסיוורם שערך מבקר המדינה בחודשים מאי ודצמבר 2024 ביישובים קריית שמונה, מטולה, מבואות חרמון ויישובים נוספים סמוכי גדר עלה כי קיימות רשויות, בפרט בצפון ובדרום, שבאזוריהן נגרמו נזקים כבדים מאוד, והוקצו לשיקומן תקציבים משמעותיים, אך רשויות אלה מתקשות בניהול וביישום של תהליכי השיקום הנדרשים, הן בשל מגבלות של כמות כוח אדם ברשות והן בשל מחסור באנשי מקצוע בעלי מומחיות בניהול פרויקטים מורכבים בסדרי גודל כאלה. עוד עלה בסיוורם אלו כי לא קיים מנגנון לאיגום תקציבים המיועדים לשיקום נזקי המלחמה, והתקציבים מועברים לרשויות ממספר גופים מתקציבים, דוגמת משרד הפנים, משרד החינוך ורשות המיסים ללא תיאום וללא ראייה כוללת.

היערכות למתן דיור חלופי לדיירים שפוננו מבתיים - בהתאם לתקנות קרן הפיצויים ולנוהל רשות המיסים, במקרים שבהם נגרם נזק ישיר למבנה והוא אינו ראוי למגורים, מנהל מוקד קרן הפיצויים רשאי לקבוע כי יש לפנות את הדיירים לדיור חלופי מתאים, כגון בית מלון, או לשלם דמי שכירות עבור התקופה הנדרשת, וזאת בהמלצת שמאי או מהנדס ובתיאום עם מטה קרן הפיצויים. בביקורת עלה כי על אף המלצת ועדה של רשות המיסים לפרסם מכרז שירותי מלונאות כבר בשנת 2017, נכון למועד סיום הביקורת, קרן הפיצויים לא פרסמה מכרז כזה.

מודעות הציבור לביטוח חפצים ביתיים - בהתאם לתקנות מס רכוש וקרן הפיצויים, כאשר נגרם נזק ישיר לחפצים ביתיים, בעליהם יהיה זכאי, ללא תשלום, לפיצויים בעד הנזק שאירע לחפצים אלו בגובה הוצאות שיקום הנזק על לתקרת סכום הפיצוי שנקבע לאותו סוג בתקנות ובהתאם להרכב התא המשפחתי של בעל הנכס שניזוק. אדם שיש בבעלותו או בהחזקתו חפצים ביתיים שברצונו לבטח בערך גבוה מהתקרה שנקבעה, רשאי לרכוש עבורם ביטוח כך שיוכל לתבוע פיצוי בגין נזקים שנגרמו להם בסכומים העולים על תקרת הפיצוי. בביקורת עלה כי אף שמיליוני בתי אב בישראל נתונים לאיום של רקטות, טילים וכטב"מים, העלולים להסב לרכושם נזקים ישירים הגבוהים מתקרת הפיצוי שבחוק, בשנים 2019 - 2023 רק כמה עשרות של בתי אב (בין 22 ל-73 בשנה) רכשו ביטוח חפצים ביתיים המאפשר להם לקבל פיצוי נרחב יותר על נזקים שנגרמו לחפצים הביתיים שברשותם.

עוד עלה כי על אף הכמות הזניחה של בתי אב שרכשו את הביטוח, הפעולות שנקטה רשות המיסים משנת 2019 ועד אוקטובר 2023 לפרסום ולהגברת המודעות בציבור בנוגע לזכות לרכוש ביטוח חפצים ביתיים הסתכמו בשני פרסומים בלבד, אחד בשנת 2019 ואחד בשנת 2021. כמו כן, פרסומים אלו היו רק בעמודי רשות המיסים ברשתות החברתיות, שאליהם חלק ניכר מהציבור אינו נחשף. נמצא כי

במהלך אוקטובר 2023 פרסמה רשות המיסים סרטון הסברה בנושא ביטוח חפצים ביתיים בעמודיה שברשתות החברתיות, אך רק כחמישה חודשים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, במרץ 2024, פרסמה סרטוני הסברה ומודעות לגבי ביטוח חפצים ביתיים בערוצי התקשורת השונים, לרבות באתר רשות המיסים, בעיתונים ובערוצי הטלוויזיה המסחריים. פרסומים אלו הופיעו במשך כשבועיים. בעקבות מסע הפרסום ועד מועד סיום הביקורת עלה מספר המבוטחים בביטוח חפצים ביתיים מ-31 מבוטחים ערב המלחמה ל-3,090 מבוטחים. עם זאת, מדובר במספר זניח של מבוטחים מתוך כלל תושבי ישראל, דבר המעמיד בספק את הלימת המנגנון הביטוחי המוצע לבעלי חפצים ביתיים.

עוד עלה כי בהתאם לתקנות, פרמיית הביטוח משולמת בגין השנה כולה גם כאשר הביטוח נרכש במהלכה ולא בתחילתה, ורכישת הביטוח מתאפשרת רק לאחר שהחלה השנה שלגביה הוא נרכש, ולא ניתן לרכוש ביטוח מראש בגין השנה הבאה. בהיעדר אפשרות לרכוש ביטוח בגין השנה הבאה, תושבים המעוניינים לרכוש ביטוח נאלצים להמתין לשם כך לתחילת השנה, ובפרק הזמן שמתחילת השנה ועד סיום תהליך רכישת הביטוח הם חשופים לסיכון שייגרם נזק לחפצים שאינם מבוטחים. כך לדוגמה, בתאריך 1.1.24 בשעה 00:01 שוגרו רקטות וטילים לעשרות יישובים ברחבי ישראל. באותה עת לתושבים שבאותם יישובים לא הייתה כל אפשרות לרכוש ביטוח לחפציהם הביתיים בגין שנת 2024, ולפי כך, לו נגרמו נזקים לחפציהם הביתיים, הם לא היו זכאים לתבוע פיצויים בסכומים העולים על תקרות הפיצוי.

אי-גבייה של תשלומי פיצויים ששולמו לעסקים שאינם זכאים להם על פי הדין בגין תקופות



שקדמו למלחמת חרבות ברזל - רשות המיסים טרם גבתה כ-47% מהתשלומים העודפים ששולמו לעסקים שאינם זכאים להם על פי דין בתקופת מגפת הקורונה ובמבצע "שומר החומות", בסך מצטבר של כ-655 מיליון ש"ח, זאת אף שלגבי חלק מהם חלפו ארבע שנים מהמועד שבו שולמו. היעדר גבייה של חובות על ידי רשות המיסים בהיקף של מאות מיליוני ש"ח, אף שחלפו שנים מספר ממועד היווצרותם, מביא לפגיעה בקופת המדינה ובעקרון השוויון ומחדד את הצורך בפיתוח מנגנונים למניעת תשלומים עודפים מבעוד מועד. נוסף על כך, ככל שחולף הזמן ממועד היווצרות החוב ועד לנקיטת הפעולות לגבייתו, פוחתים הסיכויים שרשות המיסים תוכל לגבותו.

אופן סיווג היישובים כיישובי ספר - על אף החשיבות שבהגדרת יישובים מסוימים כיישובי ספר



לצורך קביעת זכאותם של עסקים לתביעת פיצויים בגין נזקים עקיפים, לא נקבעו בתקנות קרן הפיצויים קריטריונים אחידים ואובייקטיבים אשר בהתקיימם יישוב מסוים ייחשב כיישוב ספר. עוד עלה כי ממועד פרסומה של רשימת יישובי הספר לראשונה, בשנת 1959, ועד למועד סיום הביקורת לא נגרעו ממנה יישובים, זאת אף שלאורך השנים חלו שינויים בהיקף, באופי ובמיקום של האיומים הביטחוניים על יישובים במדינת ישראל, לרבות חתימה על הסכמי שלום עם מצרים וירדן ושינויים בגבולות המדינה. כך לדוגמה נכתב בדוח ועדת נזק עקיף ברשות המיסים, כי "ב-40 שנה האחרונות לא נמצאה כל סיבה מדוע יש להותיר את היישובים שנמצאים בגבול ירדן ומצרים תחת הכרזה שהם יישובי ספר".

ניהול כספי קרן הפיצויים והשימוש בהם - בביקורת עלה כי משרד האוצר ניהל את קרן הפיצויים כקרן רישומית בלבד אשר הכספים הנצברים בה אינם מושקעים בנכסים מזוהים, ואף השתמש בכספי הקרן באופן שוטף, זאת, ללא עמדה משפטית תומכת וללא בדיקה כלכלית מקיפה בנושא. סך היתרה שהייתה רשומה בקרן נכון לספטמבר 2023 הייתה 17.7 מיליארד ש"ח.

הצגת הקרן בתקציב המדינה - במסמכי התקציב המוגשים על ידי משרד האוצר עם הצעת חוק התקציב השנתי לכנסת מדי שנה, מוצג הגירעון התקציבי בלבד. נמצא כי הגירעון בגין הוצאות חוץ-תקציביות כגון פיצויים בגין נזקי מלחמה, אשר ייתכן שיידרש לממנו, אינו מוצג. הצגת גירעון זה חשובה בשל המאפיינים המיוחדים של קרן הפיצויים והאפשרות לזינוק מהיר בגירעון שידרש מימון. הדבר עלול לגרור עלייה אף בעלות גיוס החוב בשל הצורך לגייס חוב גבוה בזמן מלחמה.

פעילות רשות המיסים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל

המבנה הארגוני של מוקדי קרן הפיצויים - מוקדי הנזק הישיר כוללים חמישה מוקדים מחוזיים ועוד 13 מוקדים מקומיים בפריסה ארצית הפועלים בשעת חירום. חלק ממוקדי הנזק הישיר פועלים ביחידות שונות של רשות המיסים ברחבי הארץ וכפופים להנהלתן. הועלה כי כל העובדים הקבועים של מוקדי הנזק הישיר למעט עובד אחד משויכים ארגונית ליחידות אחרות ברשות המיסים, ובמהלך השנים נדרשו לבצע את משימות קרן הפיצויים נוסף על תפקידם. ועדת נזק ישיר המליצה כבר בשנת 2017 להעביר את העובדים הקבועים של מוקדי הנזק הישיר ל"כפיפות מלאה" של קרן הפיצויים, אשר "תיצור גמישות ניהולית גדולה", אך נכון למועד סיום הביקורת בדצמבר 2024 עובדי מוקדי הנזק הישיר למעט עובד אחד עדיין כפופים מהבחינה המקצועית לקרן הפיצויים ומהבחינה המינהלית להנהלת היחידות. העובדה שהעובדים הקבועים של מוקדי הנזק הישיר כפופים מקצועית למנהל קרן הפיצויים ומינהלית להנהלת היחידות השונות עלולה לפגוע במתן מענה לבעלי רכוש שנפגע במלחמה, וזאת כתוצאה מהנחיות סותרות שמקבלים העובדים מקרן הפיצויים וממנהלי היחידות.

אי-גבייה של תשלומי פיצויים ששולמו לעסקים שאינם זכאים להם על פי הדין לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל - קרן הפיצויים שילמה לעסקים במלחמת חרבות ברזל, בסבבי לחימה בשנים קודמות ובתקופת מגפת הקורונה תשלומים עודפים בגין נזקים עקיפים בהיקף של יותר מ-3 מיליארד ש"ח בלי שמגישי התביעות היו זכאים להם על פי דין, 1.5 מיליארד ש"ח מתוכם בגין מקדמות ששולמו ביתר במלחמת חרבות ברזל. עלה כי 1.25 מיליארד ש"ח מתוך 1.5 מיליארד ש"ח (83%) מקדמות ששולמו ביתר בעבור תביעות שהוגשו בעקבות מלחמת חרבות ברזל טרם נגבו במועד סיום הביקורת.

מערכת סימנים מחשידים - נוכח הכמות הגדולה של התביעות המוגשות לפיצוי בגין נזק עקיף בעת סבב לחימה או במצב חירום אחר, נערכת בחינה אוטומטית ממוחשבת של כל התביעות שהוגשו

לצורך איתור סימנים מחשידים (סמ"חים). תביעות שאותרו לגביהן סמ"חים עוברות לבדיקת חוליות הביקורת. עלה כי אף שבכ-33% מהתביעות שנמצאו בהן סמ"חים שולמו תשלומי יתר, ואף שניתן להגדיר במערכת התביעות חסימה אוטומטית של תשלום מקדמה בתביעה שבה נמצאים סמ"חים מסוימים שהוגדרו לכך, קרן הפיצויים לא בחנה את היישום של אפשרות זו, וממילא שום סימן מחשיד לא הוגדר ככזה.

ועדות הערר בתביעות לקרן הפיצויים - ניגוד עניינים מובנה ועיכובים בפעילותן - ועדת ערר היא גוף מעין שיפוטי הפועל תחת הרשות המבצעת ואשר נתונה לו סמכות להכריע בסכסוך בתחום משפטי מסוים שרשות מינהלית היא אחד מהצדדים לו. קיימים שני סוגים של ועדות ערר העוסקות בתביעות המוגשות לקרן הפיצויים: ועדת ערר של קרן הפיצויים וועדת ערר של משרד המשפטים, אשר הוקמה על רקע משבר הקורונה. בביקורת עלה כי אף שקרן הפיצויים היא צד להליך הערעור, ואת אישור התשלום לחברי הוועדה מאשרת קרן הפיצויים, אשר שיקול דעתה נבחן על ידי הוועדה, ואף שהמשנה למנהל רשות המיסים כתבה כבר בשנת 2021 כי תפעול ועדות הערר של קרן הפיצויים על ידי עובדי הקרן "עלול ליצור מראית עין של ניגוד עניינים", וכי יש להעביר את האחריות המלאה לניהול הוועדות למשרד המשפטים - למרות זאת התפעול המינהלי של ועדות הערר של הקרן מבוצע על ידי עובדיה. כך נוצר מצב של ניגוד עניינים מובנה העלול להשפיע על אופן ניהול הוועדות ועל החלטתן.

עוד עלה כי משך הזמן הממוצע לסיום הטיפול בעררים שהוגשו לוועדות הערר של קרן הפיצויים הוא 851 ימים, כלומר כ-2.3 שנים, ואילו משך הזמן הממוצע לטיפול בעררים שהוגשו לוועדות הערר של משרד המשפטים הוא 103 ימים, כלומר כ-3.5 חודשים. התארכות תקופת הטיפול בעררים על ידי ועדות הערר של קרן הפיצויים פוגעת בשירות לציבור הנפגעים ומביאה לכך שבעלי עסקים שנגרמו להם נזקים עקיפים ובעלי נכסים שניזוקו נותרים במשך זמן רב באי-ודאות בנוגע לזכאותם לפיצוי. התארכות תקופה זו, שבממוצע ארוכה פי שמונה מזמן הטיפול בוועדות הערר של משרד המשפטים, ובעררים מסוימים אף יותר מעשר שנים, אינה עולה בקנה אחד עם החובות המוטלות על רשות מינהלית לנהוג בהגינות, ביעילות ובסבירות, ואינה תואמת את העקרונות של מינהל תקין.



פעילות צוותי קרן הפיצויים בשטח וקיום כנסים וימי עיון לבעלי עסקים - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילותם של עובדי קרן הפיצויים ואת תודעת השירות שבאה לידי ביטוי בהגעה של צוותי השטח לאתרי הנזק עוד קודם פנייתם של בעלי הנכסים שניזוקו ובסיוע להגשת התביעות ולקידום הטיפול בנזקים. עוד מציין המשרד לחיוב את יוזמת קרן הפיצויים לקיים כנסים בנושאי מסלולי הפיצויים בגין נזקים עקיפים ואת התנאים ליזמותם ביישובים שנפגעו, בעיצומה של לחימה, לצורך הנגשת המידע המקצועי הרלוונטי ולצורך סיוע לבעלי העסקים שנפגעו לממש את זכאותם לפיצויים באמצעות המפגשים האישיים.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי רשות המיסים בשיתוף משרד האוצר ייזמו הצעת חקיקה בעלת תוקף קבוע שתסדיר מסלולי פיצויים בגין נזק עקיף, וכן מומלץ כי תינתן לגורם הרלוונטי הסמכות לקבוע בחקיקת משנה לגבי כל מסלול פיצוי ולגבי כל תקופה את שיעור הפיצוי שיינתן ואת רשימת היישובים שבהם ניזוקים יהיו זכאים לפיצוי לפי אותו מסלול, זאת בהתאם לנסיבות של כל סבב הלחימה.

על רשות המיסים לנקוט הליכים לגביית כלל התשלומים העודפים שנוצרו בגין תשלומי קרן הפיצויים, ולעשות שימוש מיטבי בכוח האדם ובכלים הטכנולוגיים שברשותה לצורך כך. עוד מומלץ כי קרן הפיצויים תבצע עבודת מטה לאפיון הנסיבות שבהן משולמים תשלומי יתר ותגבש רשימה ומדרג של סמ"חים המעידים כי לגבי תביעה מסוימת עלולות להתקיים נסיבות אלו. לאחר גיבוש הרשימה יוטמעו סמ"חים אלו במערכת התביעות, ויוגדר כי בתביעות שבהן יימצאו סמ"חים ובהתאם למדרג שלהם תבוצע הגבלה של שיעור המקדמות או חסימה אוטומטית של תשלומי מקדמות או חלקן. בדרך זו תצומצם הפגיעה בקופת המדינה בשל תשלומי יתר, והקרן תוכל להפנות משאבים רבים יותר לטיפול מהיר ויעיל יותר בתביעות לפיצויים בגין נזקים עקיפים.

מומלץ לרשות המיסים ולמשרד המשפטים לפעול בהקדם לייזום תיקון חקיקה שיסמך את ועדות הערר במשרד המשפטים לדון בכל העררים המוגשים על החלטות קרן הפיצויים בתביעות לתשלום פיצויים על פי חוק קרן הפיצויים והתקנות מכוחו. זאת כדי לפתור את ניגוד העניינים המובנה במצב החוקי הנוכחי ולהביא לטיפול יעיל בעררים על תביעות בגין נזקים ישירים ועקיפים, בפרקי זמן קצרים ובאופן בלתי תלוי. עוד מומלץ כי עד להסדרה כאמור, ועדות הערר יפעלו לקיצור לוחות הזמנים ומתן מענים בלוחות זמנים סבירים.

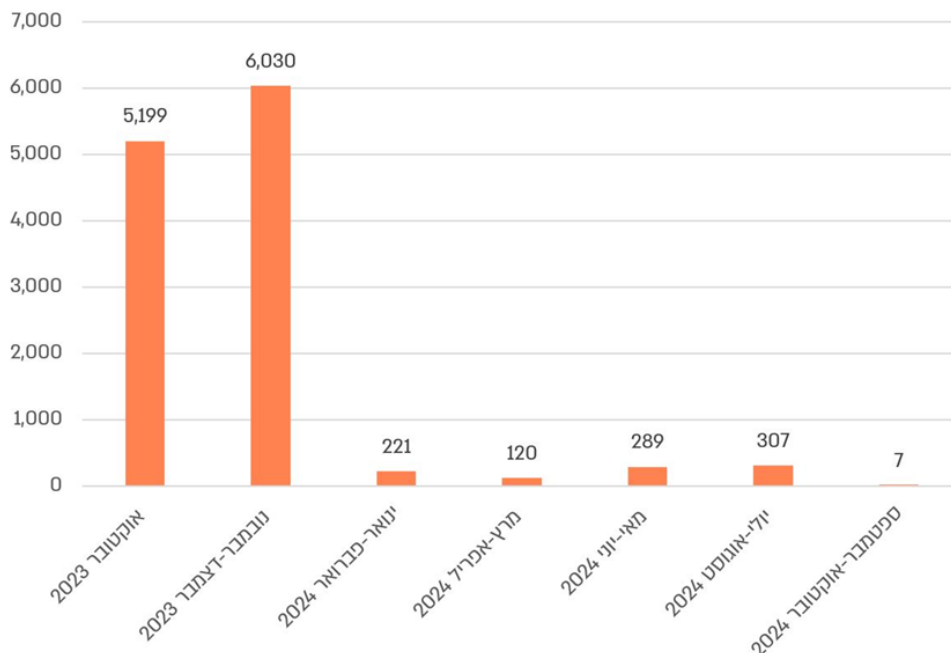
על רשות המיסים ומשרד השיכון לאשר נוהל עבודה אשר יסדיר את עקרונות השיקום, תהליכי העבודה וחלוקת האחריות והסמכויות בין קרן הפיצויים למשרד השיכון. נוסף על כך, מומלץ למשרד הפנים לקבוע מנגנון סיוע לרשויות מקומיות בניהול פרויקט השיקום בהתאם לקריטריונים שייקבעו, ומומלץ למשרד האוצר לקבוע נוהל לאיגום תקציבים לרשויות המקומיות לצורך שיקום נזקי המלחמה במהירות וביעילות.

על רשות המיסים לפעול בהקדם להשלמת פיתוח מערכת השו"ב בהתאם לצורכי קרן הפיצויים ולהטמעתה בפעילות כל המוקדים. בכך תתאפשר עבודה יעילה יותר של צוותי השטח, יקוצרו הזמנים להגעתם למקום הנזק ולהגשת התביעות באמצעותם, תשופר הבקרה על פעילותם וישופר השירות הניתן לזכאים לקבלת פיצויים בעד נזק שנגרם לרכוש.

💡 מומלץ למשרד האוצר לבחון משפטית אם ניהול הקרן כקרן רישומית, אשר הכספים הנצברים בה אינם מושקעים בנכסים מזוהים, ואם השימוש שנעשה בכספים אלו עולים בקנה אחד עם הוראות סעיף 2א לחוק מס רכוש וכל סעיפי המשנה שלו. כמו כן, עליו לבצע עבודת מטה מקיפה בדבר כדאיות השימוש בכספי קרן הפיצויים למימון הוצאות הממשלה, וזאת בפרט נוכח הסיכון בעליית עלויות גיוס החוב וסיכון מצב השוק בעיתות מלחמה, ובהתאם לנהל את כספי הקרן.

💡 מומלץ כי משרד האוצר יציג לכנסת, במסגרת מסמכי התקציב, גם את הגירעון אשר ייתכן שיידרש לממנו בעת מצבי חירום, ובכלל זה ההתחייבויות לקרן הפיצויים, ואת עלויות המימון הכרוכות בגיוס החוב בעת מלחמה. מומלץ שמשרד האוצר ורשות המיסים יבחנו תרחישי מלחמה שאליהם נדרש להיערך לצורך מתן פיצוי לניזוקים בגין נזקי מלחמה, ובהתאם לבחינה זו ימליצו על יתרת הקרן הנדרשת וכן על מבנה ההון האופטימלי לעמידה בתשלומים, אם אכן יתממשו תרחישים אלו.

סכומי הפיצויים ששולמו בגין נזקים עקיפים במלחמת חרבות ברזל, לפי תקופות (במיליוני ש"ח)



המקור: רשות המיסים.

מועדי כניסת הוראות החוק לתוקפן ומספר הימים שחלפו ממועד הנזק העקיף עד לאותם מועדים, לפי תקופת הנזק ומסלול התביעה

מספר הימים שחלפו ממועד הנזק עד כניסת הוראות החוק לתוקפן	מועד כניסת הוראות החוק לתוקפן	התקופה שבה נגרם הנזק העקיף	המסלול
21	9.11.23	אוקטובר 2023	המסלול הכלל-ארצי
61	15.1.24	נובמבר-דצמבר 2023	
61	31.3.24	ינואר-פברואר 2024	
66	5.6.24	מרץ-אפריל 2024	
32	20.11.23	אוקטובר 2023	מסלול מחזוריים
74	28.1.24	נובמבר-דצמבר 2023	
70	9.4.24	ינואר-פברואר 2024	
92	1.7.24	מרץ-אפריל 2024	
31	1.7.24	מאי-יוני 2024	
79	18.8.24	מאי-יוני 2024 - ענף התיירות	
18	18.8.24	יולי-אוגוסט 2024	
70	9.12.24	ספטמבר-אוקטובר 2024	
32	20.11.23	אוקטובר 2023	מסלול שכר
74	28.1.24	נובמבר-דצמבר 2023	
70	9.4.24	ינואר-פברואר 2024	
92	1.7.24	מרץ-אפריל 2024	
31	1.7.24	מאי-יוני 2024	
79	18.8.24	מאי-יוני 2024 - ענף התיירות	
18	18.8.24	יולי-אוגוסט 2024	
70	9.12.24	ספטמבר-אוקטובר 2024	
32	20.11.23	אוקטובר 2023	מסלול חקלאות
74	28.1.24	נובמבר-דצמבר 2023	

בניין מגורים שפונה בשל נזק ישיר שנגרם לו



המקור: רשות המיסים.

רכב שנגרם לו נזק ישיר



המקור: רשות המיסים.

סיכום

בביקורת עלה כי לא הוסדרו הוראות חוק קבועות המפרטות את תנאי הזכאות לפיצויים בגין נזקים עקיפים ואת אופן חישובם, וזאת אף שמדינת ישראל התמודדה ב-20 השנים האחרונות עם מלחמות ומבצעים צבאיים, שבמהלכם הוטלו על האוכלוסייה והמשק הישראליים מגבלות שונות, ונגרמו נזקים ישירים לרכוש ונזקים עקיפים לעסקים. היעדר הסדרה בחקיקה בעלת תוקף קבוע, והזמן שחלף עד לקביעת הוראות השעה בעניין מסלולי הפיצויים העקיפים הגבירו את אי-הוודאות למי שנפגע במהלך המלחמה, האריכו את פרקי הזמן בין המועדים שבהם נגרמו הנזקים לעסקים לבין מועדי קבלת הפיצויים בגינם והקשו על יכולתם של עסקים להתאושש מהפגיעה בפעילותם.

עוד עלה כי קרן הפיצויים שילמה לעסקים במלחמת חרבות ברזל, בסבבי הלחימה בשנים הקודמות ובתקופת מגפת הקורונה תשלומים עודפים בגין נזקים עקיפים בהיקף של יותר מ-3 מיליארד ש"ח, בלי שמגישי התביעות היו זכאים להם על פי דין. כ-1.5 מיליארד ש"ח מתוכם שולמו בעקבות מלחמת חרבות ברזל. נכון למועד סיום הביקורת בדצמבר 2024, 1.9 מיליארד ש"ח מתוכם טרם הושבו לקרן. נוסף על כך, נמצאו ליקויים גם בהתמשכות הטיפול בערעורים על החלטות הקרן המוגשים לוועדת הערר של מס רכוש ובפיצול הטיפול בערעורים בין ועדת ערר של משרד המשפטים לוועדת ערר של מס רכוש, בבקורות על טיפול בתביעות ותשלומי פיצויים, בהיערכות הקרן לטיפול בנזקים ישירים כבדים, בהתמקצעות עובדי הקרן בתחום השמאות, בפיתוח מערכות השליטה והבקרה על צוותי השטח ובהגברת מודעות הציבור לזכאותו לרכוש ביטוח חפצים אישיים.

עוד עלה כי משרד האוצר ניהל את הקרן כקרן רישומית בלבד וללא נכסים מזוהים, ואף השתמש בכספי הקרן באופן שוטף, זאת ללא עמדה משפטית תומכת וללא בדיקה כלכלית מקיפה בנושא. כספי הקרן נושאים ריבית נמוכה, אשר אין בה כדי לכסות את השחיקה האינפלציונית, ואינם עולים בקנה אחד עם סביבת הריבית המשתנה. עוד נמצא כי ערב מלחמת חרבות ברזל יתרת קרן הפיצויים (17.7 מיליארד ש"ח) הייתה נמוכה מההוצאות בתקופת מלחמת חרבות ברזל לפיצוי ישיר ועקיף, מאוקטובר 2023 ועד תום 2024 (18.8 מיליארד ש"ח), ואף מהערכת הנזק הישיר בלבד (36.2 מיליארד ש"ח), ומשרד האוצר לא קבע ולא הציג לוועדת הכספים של הכנסת, במהלך השנים, לאיזה תרחיש הקרן נדרשת להיערך, מה היתרה הנדרשת בקרן ומהו מבנה ההון האופטימלי אל מול החשיפה של הקרן, ובכך לא נעשתה היערכות מספקת לתרחיש מלחמה.

מומלץ כי רשות המיסים ומשרד האוצר ייזמו הצעת חקיקה בעלת תוקף קבוע בעניין מסלולי פיצויים בגין נזק עקיף, במטרה לקצר את פרק הזמן שחולף מהמועד בו נגרם נזק ועד המועד בו מתאפשרת הגשת תביעה וקבלת פיצויים בגינו ויעניקו לעסקים ודאות בשעת חירום. נוסף על כך, על רשות המיסים לנקוט בהליכי גבייה כלפי כלל התשלומים העודפים שנוצרו בגין תשלומי קרן הפיצויים, לבחון כיצד לעשות שימוש מיטבי בכוח האדם ובכלים הטכנולוגיים שברשותה לצורך כך, ולפעול לפיתוחן ולהטמעתן של בקורות ממוחשבות במערכות קרן הפיצויים כדי לצמצם את הפגיעה בקופת המדינה בשל תשלומי פיצויים למי שאינו זכאי לכך. עוד מומלץ לרשות המיסים ולמשרד המשפטים לפעול בהקדם ליזום תיקון חקיקה שיסמך את ועדות הערר במשרד המשפטים לדון בכל העררים המוגשים על החלטות קרן הפיצויים בתביעות לתשלום פיצויים על פי חוק קרן הפיצויים והתקנות מכוחו. זאת כדי לפתור את ניגוד העניינים המובנה במצב החוקי הנוכחי ולהביא

לטיפול יעיל בעררים על תביעות בגין נזקים ישירים ועקיפים, בפרקי זמן קצרים ובאופן בלתי תלוי. עוד מומלץ כי עד להסדרה כאמור, ועדות הערר יפעלו לקיצור לוחות הזמנים ומתן מענים בלוחות זמנים סבירים.

על משרד האוצר לבחון משפטית האם ניהול הקרן כקרן רישומית, אשר הכספים הנצברים בה אינם מושקעים בנכסים מזוהים, והאם השימוש שנעשה בכספים אלו עולה בקנה אחד עם הוראות סעיף 2א לחוק מס רכוש וכל סעיפי המשנה שלו. כמו כן, עליו לבצע עבודת מטה מקיפה בדבר כדאיות השימוש בכספי קרן הפיצויים למימון הוצאות הממשלה. כן, על משרד האוצר לגבש עבודת מטה ולקבוע יעדים ומקורות מימון תוך בחינה עיתית ועמידה בהערכות המתעדכנות, ולהציג לכנסת, במסגרת מסמכי התקציב, גם את הגרעון אשר יתכן ויידרש לממנו בעת מצבי חירום, ובכלל זה ההתחייבויות לקרן הפיצויים, ואת עלויות המימון הכרוכות בגיוס החוב בעת מלחמה. הצגת נתונים אלו תאפשר למקבלי ההחלטות לשקלל גם תרחישים למלחמות עתידיות ותרחישי קטסטרופה אחרים, בבואם לאשר את תקציב המדינה.



מבקר המדינה

היערכות מערכת החינוך ללמידה במצב חירום והפעלתה במלחמת חרבות ברזל

▪ טבת התשפ"ו ▪ ינואר 2026 ▪



היערכות מערכת החינוך ללמידה במצב חירום והפעלתה במלחמת חרבות ברזל

תקציר

רקע

ביום שמחת תורה התשפ"ד, שבעה באוקטובר 2023, 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 הגיעו גם למסיבות מרובות משתתפים שהתקיימו סמוך לרצועת עזה. אלפי המחבלים שחדרו לישראל ביצעו מעשים נוראים וקיצוניים באכזריותם. 415 חיילים ואנשי כוחות הביטחון נפלו בקרבות, 905 אזרחים ישראלים וזרים נרצחו ו-251 נחטפו לתוך שטח רצועת עזה. בשבעה באוקטובר 2023 החלה מלחמת חרבות ברזל.

למלחמה השלכות נרחבות ביותר על מערכת החינוך, שפעלה במצב חירום מתמשך, ובכלל זה: פגיעה בפעילותה הרציפה - חוסר יכולת לבצע למידה פיזית בבתי הספר (בתי"ס) ומעבר ללמידה מרחוק עקב מחסור במיגון בהם, סיכון בדרכי ההגעה אליהם וזמינות נמוכה של עובדי הוראה. במצב החירום המתמשך היה על מערכת החינוך, בהובלת משרד החינוך, להתמודד עם אתגרים מורכבים. עיקרם - קיום שגרת לימודים רציפה ואיכותית ככל הניתן בכל מוסדות החינוך תוך מתן מענה לצורכיהם החברתיים והנפשיים של התלמידים.

הפתרון המרכזי שנועד להבטיח למערכת החינוך מוכנות מתמדת לתרחישים בלתי צפויים וקיום של למידה רציפה בכל מצב הוא למידה מרחוק. למידה זו נעשת באופן מקוון בליווי המורים ובהנחייתם באמצעות כלי תקשורת שיתופית ונסמכת על רמה גבוהה של אוריינות דיגיטלית. ההיערכות ללמידה דיגיטלית והטמעתה צריך שיעשו בעת שגרה. לצד זאת מערכת החינוך נדרשת, בין השאר, לקיים מנגנון יעיל להחזרת בתי"ס ללמידה פיזית כאשר הדבר מתאפשר במהלך המלחמה ולהבטיח מיגון אפקטיבי של בתי"ס.

נתוני מפתח

5,653

וכ-1,986,000

11% בלבד

72%-48%

59%

מספר בתי"ס ומספר התלמידים, בהתאמה, במערכת החינוך בשנה"ל התשפ"ד (2023 - 2024), שבמהלכה פרצה מלחמת חרבות ברזל

שיעור בתי"ס שנמצאו ברמת הצטיידות טכנולוגית גבוהה לצורך קיום למידה משולבת דיגיטל בסקר שערך משרד החינוך בפברואר 2023 (480 בתי"ס מתוך 4,522)

שיעור בתי"ס שבהם חסרו אמצעי קצה ללמידה ולהוראה מרחוק לתלמידים ולמורים, בהתאמה, על פי סקר מנהלי בתי"ס (סקר המנהלים) שערך משרד מבקר המדינה (976 ו-653 בתי"ס מתוך 1,347, בהתאמה)

שיעור בתי"ס שבהם למידה מרחוק משולבת בעת שגרה במידה מועטה או בכלל לא, על פי סקר המנהלים שערך משרד מבקר המדינה (795 בתי"ס מתוך 1,347)

45%-46% בלבד

39%

741-257

17.5%-3.5%

שיעורי התלמידים והמורים, בהתאמה, שהשתתפו בשיעורים סינכרוניים¹ בתרגיל הלמידה מרחוק הארצי שהתקיים בשנה"ל התשפ"ג (2022 - 2023)

שיעור בתי"ס, על פי סקר המנהלים, שבהם לא כל התלמידים הצליחו להגיע בתוך זמן ההתרעה למרחבים המוגנים

מספר בתי"ס שבהם לא היה רכז ביטחון ומספר בתי"ס שבהם רכז הביטחון לא עבר הכשרה מקצועית, בהתאמה, על פי סקר המיגון שערך משרד החינוך בשנים 2018 - 2024

טווח שיעורי העלייה בציונים הממוצעים בבחינת הבגרות במתמטיקה ברמת 4 יח"ל בשנת 2024 (לעומת 2023) כתוצאה ממתווה ההקלות לנבחנים לפי מעגלי הפגיעה²: מעגל 1 - 3.5%; מעגל 2 - 4.3%; מעגל 3 - 8.5%; מעגל 3.5 - 10.3%; מעגל 4 - 17.5%

שיעור שנערך במרחב וידאו המאפשר למשתתפים בו, מורים ותלמידים, לדבר, לשמוע ולראות זה את זה (כגון בזום).
משרד החינוך חילק את בתי הספר שתלמידיהם ניגשו לבחינות הבגרות לקבוצות ("מעגלי פגיעה") לפי רמת הפגיעה בהם במלחמת חרבות ברזל: מעגל 1 - רמת הפגיעה הנמוכה ביותר (רוב התלמידים); מעגלים 2 - 3.5 - רמת פגיעה גבוהה יותר (תלמידים שפוננו, תלמידים שיישובם נפגע עקב אירועי שבעה באוקטובר); ומעגל 4 - רמת הפגיעה הגבוהה ביותר (כמה בתי ספר שנפגעו באופן קשה במיוחד). ככל שמעגל הפגיעה גבוה יותר, כך ההקלות שניתנו לתלמידים המסווגים בו היו גדולות יותר.

1
2

פעולות הביקורת



בחודשים ינואר 2024 עד יוני 2025 בדק משרד מבקר המדינה את היערכותו ואת פעולותיו של משרד החינוך להבטחת קיומה של למידה תקינה במערכת החינוך בעורף (למעט ביישובים שפוננו). נבדקו, בין היתר, סדרי הפעלת בתי"ס בשעת חירום, היערכות המשרד ללמידה דיגיטלית וללמידה מרחוק בשעת חירום והפעלתה בעת המלחמה, ובכלל זה האמצעים שנקט לקידום הלמידה הדיגיטלית ולהטמעתה בבתי"ס במצב שגרה כתשתית ללמידה מרחוק במצב חירום; היערכותם של בתי הספר לחירום ותהליך הפעלתם המחודשת לאחר סגירתם בתחילת המלחמה; והתאמת המתכונות של בחינות הבגרות למצב החירום המתמשך מאז תחילת המלחמה. הבדיקה נעשתה במשרד החינוך - ביחידות המטה, במחוזות המרכז וחיפה וברשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה). נוסף על כך ערך משרד מבקר המדינה סקר בקרב מנהלי בתי"ס (סקר המנהלים) ובקרב הורי תלמידים (סקר ההורים). הסקרים עסקו בהיערכות בתי"ס לשעת חירום ובפעילותם לאחר פרוץ המלחמה.

יודגש כי דוח זה לא עסק בפעולות שנקט משרד החינוך למתן פתרונות לבתי"ס ביישובים שפוננו (למעט בהקשר של ההקלות שניתנו בבחינות הבגרות בעקבות המלחמה). היבטים הנוגעים לעניין המענה החינוכי לתלמידים שפוננו מבתי"ס וממוסדות החינוך שבהם למדו נכללים במסגרת ביקורת שמבצע משרד מבקר המדינה בנושא קליטת האוכלוסייה שפונתה במלחמת חרבות ברזל והטיפול בה על ידי גופי הממשלה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



היערכות משרד החינוך ללמידה הדיגיטלית והפעלתה



הפקת הלקחים של משרד החינוך ממשבר הקורונה וההשפעה על מערכת החינוך בחרבות ברזל

- בתקופת הקורונה התנסתה מערכת החינוך בהפעלת למידה דיגיטלית בחירום מכורח נסיבות התקופה. ניתן היה לצפות כי לקחיה יוטמעו במערכת החינוך כך שהאפקטיביות של הלמידה הדיגיטלית תעלה באופן ניכר במהלך מלחמת חרבות ברזל. בביקורת עלה כי אף שמאז משבר הקורונה הכיר משרד החינוך בחשיבות של קידום למידה דיגיטלית בשגרה כתשתית ללמידה מרחוק במצבי חירום וכתנאי יסוד ללמידה אפקטיבית בעת חירום ונקט מהלכים לקידומה, רכיבים מהותיים לשיפור האפקטיביות של הלמידה הדיגיטלית בשגרה לא מומשו, כך שהאפקטיביות של למידה זו לא השתפרה במידה ניכרת במהלך מלחמת חרבות ברזל, ולא חלה "קפיצת המדרגה" המתחייבת באיכות של הלמידה מרחוק במערכת החינוך.



תוכנית אסטרטגית לאומית רב-שנתית לקידום למידה דיגיטלית במערכת החינוך - למידה דיגיטלית במערכת החינוך באה לידי ביטוי בשילוב של כלים דיגיטליים ושל שימוש ברשת האינטרנט בתהליכי הלמידה, ההוראה וההערכה, כגון קורסים מקוונים, משימות לימודיות מתוקשבות ושיעורים סינכרוניים מקוונים. בביקורת עלה כי על אף המלצות דוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2021 בנושא הוראה ולמידה מרחוק בתקופת הקורונה³, ועל אף הודעת משרד החינוך בתגובתו על הדוח כי גיבש תפיסה אסטרטגית ללמידה משולבת דיגיטל כבסיס לתוכנית עבודה רב-שנתית לאומית, נכון למועד סיום הביקורת המשרד טרם השלים את הכנתה של תוכנית אסטרטגית לאומית רב-שנתית לקידום הלמידה הדיגיטלית: המשרד לא השלים את התהליך האסטרטגי שהחל בו בשנת 2021, תוצרים של התהליך לא הובאו לדיון ובחינה לפני הנהלת המשרד, וממילא לא התקבלה החלטה אם לקדם את התהליך, לבצע שינויים והשלמות, או לא להמשיך בו. בפועל לא המשיך המשרד בקידום התהליך, ותוצריו לא פותחו ולא קודמו לכדי תוכנית מגובשת.



מחסור בתשתיות טכנולוגיות ללמידה דיגיטלית וללמידה מרחוק

- בביקורת נמצא כי על אף ההמלצות בדוח מבקר המדינה האמור משנת 2021 ובתהליך האסטרטגי שנערך במשרד החינוך בשנים 2021 - 2022, ועל אף החיוניות של אמצעי הקצה בבתי התלמידים והמורים לקיום למידה מרחוק בשעת חירום, מסקר ההצטיידות הטכנולוגית שערך משרד החינוך בראשית 2023 עלה שמוכנותם של בתי"ס בכל הנוגע להצטיידותם באמצעים ללמידה דיגיטלית בשגרה, וממילא גם בחירום, נותרה חסרה, כך שכ-23% מבתי"ס שהשיבו על הסקר נמצאו ברמת הצטיידות נמוכה וכ-66% ברמת הצטיידות בינונית.
- מסקרי המנהלים והמורים שערך משרד מבקר המדינה עלה כי גם בעת המלחמה היה מחסור ניכר באמצעים ללמידה ולהוראה מרחוק, בעיקר בקרב התלמידים (בכ-72% מבתי"ס), אך גם בקרב המורים (בכ-48% מבתי"ס). מחסור זה השפיע על היכולת לקיים למידה מרחוק ועל האפקטיביות שלה. כרבע ממנהלי בתי"ס שלא הפעילו למידה מרחוק במצב החירום (27%) ציינו את המחסור הזה כאחת הסיבות העיקריות לכך.
- עוד עלה שבתקופת הקורונה (בשנת 2020) הנחה משרד החינוך את מנהלי בתי"ס להקים ספריות השאלה לאמצעי קצה ולאתר את התלמידים הזקוקים להשאלה, אך על אף המחסור באמצעי קצה בקרב התלמידים, שהקשה לקיים את הלמידה מרחוק במהלך המלחמה, ציבור ההורים לא היה מודע מספיק לקיומן של ספריות השאלה בית-ספריות. ואכן, כ-85% מההורים שהשיבו כי לילדם חסרים אמצעים ללמידה מרחוק לא פנו אל ביה"ס בבקשה לסיוע באמצעי למידה מרחוק עבור ילדם.

³ מבקר המדינה, **דוח מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה** (2021), "הוראה ולמידה מרחוק בתקופת הקורונה".



הכשרת המורים להוראה דיגיטלית - בשנים התשפ"ב והתשפ"ג רק כ-12% - 15% מעובדי ההוראה עברו השתלמויות בתחום הלמידה הדיגיטלית. על פי שאלון בנושא מיומנויות הוראה, למידה והערכה מרחוק שהפיץ משרד החינוך בקרב המורים באפריל 2024, בין 36% ל-40% מהמורים לא ראו את עצמם מיומנים בנושאים הנדרשים להוראה מרחוק. עוד עלה כי על אף חשיבותו הרבה של רכז תקשוב בית-ספרי להטמעת תחום התקשוב בבית"ס, בשנת התשפ"ד עמד שיעור בתי"ס שלא מינו רכז תקשוב על כ-27% מכלל בתי"ס (1,544 מתוך 5,647 בתי"ס).



תרגילי היערכות ללמידה מרחוק בשעת חירום - ניתן היה לצפות שדווקא בשנות הלימודים התשפ"ב והתשפ"ג, לאחר שמערכת החינוך כבר חוותה תקופות ממושכות של למידה מרחוק במהלך מגפת הקורונה, יעלו הן מספר התלמידים שהשתתפו בתרגיל הלמידה מרחוק הן שיעור ההשתתפות, אולם בביקורת עלה כי בפועל ערב מלחמת חרבות ברזל כרבע מהתלמידים (כ-350,000 תלמידים) לא השתתפו בתרגיל הלמידה מרחוק - כלי בסיסי לשיפור ההיערכות ללמידה מרחוק. שיעורי אי-ההשתתפות של 23% מכלל בתי"ס (ללא המחוז החרדי) בשנת התשפ"ב ו-16% בשנת התשפ"ג ובמיוחד של בתי הספר במחוז החרדי (שבו בשנת התשפ"ג רק 16% מבתי"ס השתתפו בתרגיל) מלמדים על פער ניכר מיעדי המשרד - השתתפות בשיעור של 100%. גם שיעור התלמידים שעליהם דווחה נוכחות בתרגיל היה נמוך מאוד ועמד על 12%-ו-40%, בהתאמה. בשל פערים אלו נפגעת ההכנה של בתי"ס ללמידה מרחוק בשעת חירום.



שילוב למידה דיגיטלית ולמידה מרחוק בעת שגרה - מהתשובות של המנהלים וההורים לסקרים שערך משרד מבקר המדינה עלה כי גם לאחר הבנת החשיבות של למידה מרחוק בתקופת הקורונה, ועל אף ההמלצות בדוח מבקר המדינה ובהפקת הלקחים של משרד החינוך מהקורונה, במרבית בתי"ס לא שולבה כלל למידה מרחוק בעת שגרה או ששולבה במידה מועטה בלבד. כך, בסקר המנהלים שערך משרד מבקר המדינה נמצא כי כ-59% מבין המנהלים (795 מתוך 1,347 מנהלים) משלבים בבתי"ס שלהם למידה מרחוק בעת שגרה במידה מועטה או בכלל לא, ורק כ-21% מהמנהלים (284 מתוך 1,347) משלבים למידה מרחוק בבית ספרם במידה רבה או רבה מאוד.

סדרי היערכות בתי הספר לחירום



קשיים בהגעה למרחבים המוגנים בבתי הספר - בתשובותיהם לסקר המנהלים שערך משרד מבקר המדינה, כ-15% מהמנהלים ציינו שרק עד מחצית מהתלמידים הצליחו להגיע בתוך זמן ההתרעה למרחבים המוגנים; כ-24% מהמנהלים ציינו שיותר ממחצית מהתלמידים, אך לא כולם, הצליחו לעשות זאת. מכאן שבקרוב ל-40% מבתי"ס (של כ-1,300 המנהלים שענו על השאלה), לא כל התלמידים הצליחו להגיע בתוך זמן ההתרעה למרחבים המוגנים. עוד עלה מתשובותיהם של מנהלי בתי"ס כי הסיבות השכיחות לכך היו חוסר בשטחים מספיקים לקליטת כל התלמידים, מרחקים גדולים מדי מהכיתות ודרכי גישה צרות מדי. קשיים מיוחדים בהבאת התלמידים אל המרחבים המוגנים עלו בתשובותיהם לסקר מנהלים בבתי"ס לחינוך מיוחד שבהם לומדים תלמידים עם מוגבלות בניידות.

תקינות המרחבים המוגנים בבתי הספר - מתוצאות סקר המיגון שערך משרד החינוך בשנים 2018 - 2024 עולה כי ב-186 בתי ספר (4.2% מכלל בתי הספר בעלי המרחבים המוגנים שנסקרו) נמצאו במרחב המוגן דלתות או חלונות בלתי תקינים, וב-96 בתי ספר (2.2%) פתח המילוט של המרחב המוגן היה לא תקין. עוד עולה כי שיעורי בתי"ס שחסרים מרכיבים חיוניים במרחבים המוגנים שלהם - שירותים, מערכת סינון אוויר ומערכת תקשורת - גבוהים ואף גבוהים מאוד: בכ-55% מבתי"ס לא היו שירותים במרחבים המוגנים, בכ-69% לא הייתה מערכת סינון ובכ-87% לא הייתה מערכת תקשורת. נכון ליוני 2025 למשרד החינוך לא הייתה תמונת של מצב תיקון הליקויים שהועלו בסקר המיגון, ובכלל זה מצב השלמת המרכיבים החיוניים המצוינים לעיל.

מינוי רכז ביטחון בית-ספרי - רכז הביטחון הוא הגורם המקצועי הבכיר הפועל לצד מנהל ביה"ס בנושאים ביטחון, בטיחות וחירום בעת שגרה ובשעת חירום. על פי סקר המיגון שערך משרד החינוך בשנים 2018 - 2024, ב-257 בתי"ס לא היה רכז ביטחון במועד שנבדקו (כ-5% מבתי"ס שנבדקו בסקר המיגון). בחתך לפי אוכלוסייה, בחברה החרדית נמצא המספר הגבוה ביותר של בתי"ס ללא רכז ביטחון (184 בתי"ס), שהם קרוב ל-12% מבתי"ס בחברה זו. עוד נמצא כי ב-741 בתי"ס רכז הביטחון לא עבר הכשרה מקצועית לתפקיד במועד שנסקרו (15.5% מבתי"ס בעלי רכז ביטחון שנבדקו בסקר המיגון). פערים אלה עלולים לפגוע מאוד בהיערכותם של בתי"ס אלה לשעת חירום ובתפקודם בעת כזאת.

הקשר של בתי הספר עם הורי התלמידים בשעת המלחמה - לקשר רציף ותקין בין ביה"ס להורי התלמידים בשעת חירום יש חשיבות רבה. הוא נדרש כדי להעביר להורים מידע חיוני בנוגע לאופן התנהלות הלימודים בשעת החירום, לתת מענה על שאלותיהם וחששותיהם ולזכות לשיתוף פעולה מצידם לצורך הבטחת תפקודה התקין של מערכת החינוך בשגרת החירום. מתשובות ההורים לסקר ההורים שערך משרד מבקר המדינה עלה כי אמצעי הקשר העיקריים בין בתי"ס ובינם במהלך המלחמה היו קבוצת וואטסאפ או דואר אלקטרוני (68% מהמשיבים), וכי אמצעי קשר אחרים, כאלה המאפשרים תקשורת אישית יותר ויש בהם כדי להרגיע ולבסס אמון רב יותר בין הצדדים - שיחה אישית בין המחנכת להורים, מפגשי זום של מנהל ביה"ס או המחנכת עם ההורים ו"קו פתוח" של ביה"ס למתן מענה על שאלות ההורים - התקיימו בשיעורים נמוכים יותר (כ-15% - 17% מהמשיבים).

שינוי מתווה בחינות הבגרות בעקבות מלחמת חרבות ברזל

- בעקבות מלחמת חרבות ברזל גיבש משרד החינוך מתווה הקלות בבחינות הבגרות שכלל הקלות לנבחנים תוך הבחנה בין כלל הנבחנים בארץ ובין נבחנים מאוכלוסיות שנפגעו במידה רבה במיוחד מהמלחמה. משרד החינוך חילק את בתי הספר שתלמידיהם ניגשו לבחינות הבגרות לקבוצות ("מעגלי פגיעה") לפי רמת הפגיעה בהם במלחמת חרבות ברזל: מעגל 1 - רמת הפגיעה הנמוכה ביותר (רוב התלמידים); מעגלים 2 - 3.5 - רמת פגיעה גבוהה יותר (תלמידים שפוגו, תלמידים שישוכם נפגע מאירועי השבעה באוקטובר); ומעגל 4 - רמת הפגיעה הגבוהה ביותר (כמה בתי ספר שנפגעו באופן

קשה במיוחד). ככל שמעגל הפגיעה גבוה יותר, כך ההקלות שניתנו לתלמידים המסווגים בו היו גדולות יותר.

בביקורת עלה כי מדיניות ההקלות בבחינות הבגרות אכן מנעה פגיעה בציוני הנבחנים, אולם, כפי שקרה במשבר הקורונה, היא גם הביאה לעליות, לעיתים ניכרות, בציוני הנבחנים. ככלל, ככל שמעגל ההקלות היה גבוה יותר, דהיינו ככל שההקלות היו רבות יותר, שיעור העלייה בציוני הנבחנים מ-2023 ל-2024 היה גבוה יותר. לדוגמה, בשנים 2023 - 2024 עלו הציונים הממוצעים בבחינת הבגרות במתמטיקה 4 יח"ל מ-77.3 ל-80 במעגל 1 (עלייה של 3.5%); מ-76.4 ל-79.7 במעגל 2 (4.3%); מ-73.9 ל-80.2 במעגל 3 (8.5%); מ-78.3 ל-86.4 במעגל 3.5 (10.3%); ומ-74.3 ל-87.3 במעגל 4 (17.5%).

משמעות הדבר היא כי מדיניות ההקלות אומנם מנעה פגיעה של מצב החירום בציוני הנבחנים, אך ייתכן שהביאה להינף יתר (overshoot) בציוניהם, ובכך עלולה לפגוע במעמדן של בחינות הבגרות כמשקפות בין השאר את היכולת האקדמית של התלמידים.



פעילותם של עובדי מערכת החינוך בעת המלחמה - לאורך תקופה ארוכה נרתמו צוותי ההוראה והחינוך בבתי הספר והגורמים במטה משרד החינוך ומחוזותיו לספק שירותי חינוך לכלל ילדי ישראל, ובהם גם אלו שפוננו מבתיהם, ברחבי המדינה, לרבות באזורים שהיו תחת אש.

משרד החינוך הקים מיזמים ייעודיים לתמיכה מרחוק בתלמידים בחברה הערבית, הבדואית והדרוזית - המשרד הקים מיזמים אלה בעקבות הקורונה במקומות שהיו בהם תשתית טכנולוגית מתאימה ואמצעי קצה, באמצעות סטודנטים הפועלים מטעם רשויות מקומיות ומוסדות אקדמיים, משרתים מטעם השירות הלאומי האזרחי ומתנדבים.

משרד החינוך הנהיג מסגרת לתיאום ולשיתוף פעולה עם בעלי העניין במערכת החינוך - בסמוך לפרוץ המלחמה הנהיג משרד החינוך "פורום שותפים בחירום" בניהול מטה המשרד ובהשתתפות נציגים של מחלקות החינוך של הרשויות המקומיות, הנהגת ההורים, מועצת התלמידים הארצית, החברה למתנ"סים, ועד ראשי הרשויות הערביות ורשתות חינוך. מטרת הפורום היו ליצור שפה משותפת לכל הגורמים המובילים את מערכת החינוך, להתעדכן ולהעביר הנחיות אחידות לשטח.

עיקרי המלצות הביקורת

גיבוש תוכנית אסטרטגית לאומית רב-שנתית לקידום למידה דיגיטלית במערכת החינוך - מומלץ כי משרד החינוך יסיים לגבש תוכנית אסטרטגית לקידום למידה דיגיטלית כבסיס לפעולות ולתהליכים של כל יחידות המטה העוסקות בנושא, על פי תחומי האחריות והמומחיות שלהן, וממנה יגזור תוכניות אופרטיביות לקידום הלמידה הדיגיטלית לכל שלבי החינוך, ובפרט לחינוך העל-יסודי. תוכניות אלו יכללו יעדים, מדדי הצלחה ומנגנוני מעקב ובקרה. עוד מומלץ לקבוע גורם מתכלל שיוביל את התוכנית, יתאם בין הגורמים, יקבל החלטות ליישומה ולעדכונה ויקשר בין התהליכים המתבצעים ברמת המטה ואלה המתבצעים ברמת השטח.

תרגול והטמעה של הלמידה הדיגיטלית - שילוב של למידה דיגיטלית בלימודים בעת שגרה הוא הבסיס לקיומה של למידה מרחוק אפקטיבית בשעת חירום. לפיכך, מיעוט השילוב של למידה דיגיטלית בלימודים בעת שגרה פוגע ביכולת לקיים למידה מרחוק אפקטיבית בשעת חירום. מומלץ כי משרד החינוך ישלב למידה מרחוק כולל למידה סינכרונית בעת שגרה באופן קבוע ומשמעותי ויגדיל את מספר ימי התרגול של למידה מרחוק בחירום. מומלץ כי משרד החינוך יערוך בקרה הדוקה על ההשתתפות בתרגילי הלמידה מרחוק ויאכוף אותה על כלל בתי"ס, ובפרט בתי"ס של המחוז החרדי, ובכלל זה ימפה את בתי"ס שאינם משתתפים בתרגילי הלמידה מרחוק או שתלמידיהם משתתפים בו בשיעור נמוך ויוודא את השתתפותם בתרגילים בעתיד כדי להבטיח שכלל התלמידים והמורים ישתתפו בתרגיל כנדרש. עוד מומלץ כי משרד החינוך יוודא תרגול של שיעור סינכרוני באורך מלא (בהתאם למומלץ לפי שכבת הגיל) בכל בתי"ס במסגרת תרגילי הלמידה מרחוק.

הכשרת המורים להוראה מרחוק ותמיכה בהם - מומלץ כי המשרד יוודא שכל צוותי ההוראה במערכת החינוך יעברו הכשרות מספקות להוראה מרחוק שיקנו להם את הכלים והמיומנויות הנדרשים למטרה זו, באופן עיתי כדי לשמור על עדכניות הידע והכלים שרכשו. מומלץ כי משרד החינוך יפעל להשלמת מינוים של רכזי תקשוב בכלל בתי"ס ויקבע את היקף המשרה שלהם בהתאם לגודל ביה"ס לשם קידום אפקטיבי יותר של הלמידה הדיגיטלית.

מחסור בתשתיות טכנולוגיות ללמידה דיגיטלית וללמידה מרחוק - מומלץ כי משרד החינוך ירכז את הנתונים על המחסור באמצעי קצה באופן עיתי ויבחן אם יש צורך לשנות את מדיניותו בנושא הטיפול בהצטיידות באמצעים ללמידה דיגיטלית, לכל הפחות לאוכלוסיות ספציפיות, ולפעול להשלמת המחסור.

שיפור עמידת התלמידים בזמן ההגעה הנדרש למרחבים המוגנים - מומלץ כי משרד החינוך יעדכן את סקר המיגון שערך, או יבצע סקר מיגון עדכני ובו ישלים את הנתונים בדבר המרחקים בין המרחבים המוגנים לכיתות הלימוד בכל בתיה"ס תוך התייחסות כוללת לנושא העמידה של התלמידים בזמני ההגעה למרחבים המוגנים, ויפעל לצמצום הפערים שיעלו מן הסקר. יש לתת תשומת לב מיוחדת לנושא בבתי"ס לחינוך מיוחד.

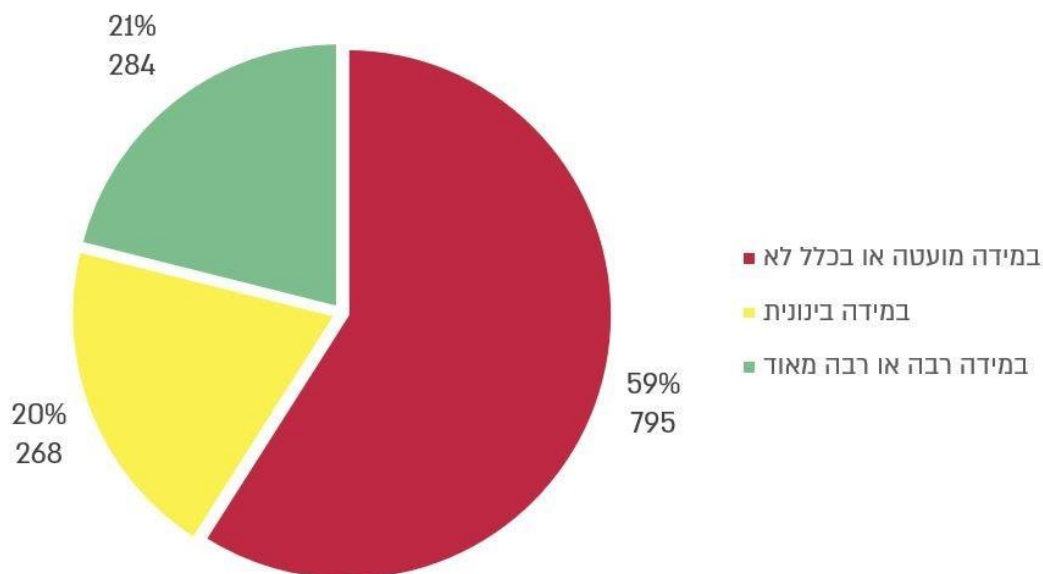
הבטחת תקינות המרחבים המוגנים - על משרד החינוך לוודא שיושלמו המרכיבים החיוניים שצוינו לעיל במרחבים המוגנים בבתי"ס, וכן שיתוקנו המרכיבים שנמצאו בלתי תקינים. היעדרם או אי-תקינותם של מרכיבים חיוניים במרחבים המוגנים עלולים לפגוע בבטיחותם וברוחותם של התלמידים בעת שהייתם במרחבים הללו.

הסדרת נושא רכזי הביטחון בבתי הספר - על משרד החינוך לערוך בדיקה מהירה ועדכנית בכל בתיה"ס בנושא איושו של תפקיד רכז הביטחון והכשרתו המקצועית, ובהתאם לתוצאותיה לפעול בדחיפות למינוי רכזי ביטחון בבתי"ס שאין בהם בעל תפקיד כזה, ולהכשרתם המקצועית של רכזי הביטחון שלא קיבלו הכשרה מתאימה.

שיפור הקשר עם הורי התלמידים בשעת חירום - מומלץ שמשרד החינוך ינחה את בתיה"ס להגביר את הקשר האישי של מחנכי הכיתות עם ההורים בעיתות חירום - לעדכן אותם באופן תדיר ובפירוט, ככל הניתן, על פעילות ביה"ס והכיתה ולקיים עימם שיחה אישית על אודות ילדיהם.

שיפור הגיבוש של מדיניות הקלות במתווה בחינות בגרות עתידי - כדי שבמצבי חירום עתידיים משרד החינוך יגבש מדיניות הקלות מדויקת יותר, עליו להפיק את הלקחים ממדיניות ההקלות שנקט במלחמת חרבות ברזל - מדיניות שאומנם מנעה פגיעה של מצב החירום בציוני הנבחנים, אך ייתכן שהביאה להינף יתר (overshoot) בציוניהם, ובכך עלולה לפגוע במעמדן של בחינות הבגרות כמשקפות בין השאר את היכולת האקדמית של התלמידים.

תשובות מנהלי בתי"ס על השאלה: באיזו מידה משולבת בבית ספרך למידה מרחוק בעת שגרה?



על פי סקר המנהלים שערך משרד מבקר המדינה.

תשובות מנהלי בתי"ס על השאלה: מה הם שלושת הקשיים העיקריים שנתקלתם בהם בלמידה מרחוק בזמן המלחמה?



על פי נתוני סקר המנהלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

במצב החירום המתמשך שהחל עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל היה על מערכת החינוך, בהובלת משרד החינוך, לקיים שגרת לימודים רציפה ואיכותית ככל הניתן. לשם כך נדרש לקיים למידה איכותית מרחוק ולהפעיל מנגנון יעיל להחזרת בתי"ס ללמידה פיזית בהקדם האפשרי.

על אף החשיבות של קידום למידה דיגיטלית בשגרה כתשתית ללמידה מרחוק במצבי חירום, משרד החינוך לא גיבש תוכנית אסטרטגית משרדית כוללת בנושא זה ופערים מרכזיים בתחום זה שעלו בתקופת הקורונה עדיין קיימים, ובהם הכשרה בלתי מספקת להוראה דיגיטלית בקרב המורים, תרגול לוקה בחסר של הלמידה מרחוק ובעיקר הסינכרונית, וחסרים בתחום התוכן הדיגיטלי ובאמצעי קצה לתלמידים. הלמידה הדיגיטלית ובכללה הסינכרונית לא הפכה לחלק בלתי נפרד מתהליכי הלמידה וההוראה בעת שגרה, ומשכך בשעת החירום שבה נדרשה מערכת החינוך לעבור ללמידה מרחוק לא הייתה למידה זו אפקטיבית כפי שניתן היה לצפות לאחר הניסיון שרכשה מערכת החינוך בתקופת הקורונה.

כדי לקיים למידה פיזית בבית הספר בעת חירום, עליו להיות בעל מרחב מוגן תקין. בסקר המיגון שערך משרד החינוך נמצאו במרחבים המוגנים בבתי"ס רכיבים חיוניים בלתי תקינים, ובשיעורים ניכרים מבתי"ס חסרו

במרחבים המוגנים רכיבים חיוניים ובהם שירותים, מערכת סינון אוויר ומערכת תקשורת. עוד נמצא כי בחלק מבתי"ס לא מונה רכז ביטחון או שרז הביטחון לא עבר הכשרה מקצועית מתאימה. מסקר המנהלים שערך משרד מבקר המדינה עלה כי בשיעור ניכר מבתי"ס לא כל התלמידים הצליחו להגיע למרחבים המוגנים בתוך זמן ההתערעה שקבע פיקוד העורף. כמו כן, מסקר ההורים שערך משרד מבקר המדינה עלה כי למעלה ממחצית מההורים היו מרוצים במידה בינונית או מועטה מהקשר שקיימו בתי"ס עימם בזמן המלחמה, או שכלל לא היו מרוצים ממנו; בין היתר בשל מיעוט תקשורת אישית.

שילוב של למידה דיגיטלית בלימודים בעת שגרה הוא הבסיס לקיומה של למידה אפקטיבית מרחוק בשעת חירום. מיעוט השילוב של למידה דיגיטלית בלימודים בעת שגרה פוגע ביכולת לקיים למידה אפקטיבית מרחוק בשעת חירום. מומלץ כי משרד החינוך יפעל באופן סדור ומערכתי להטמעת הלמידה הדיגיטלית בכל שלבי החינוך, בעת שגרה ובאופן קבוע. בכלל זה מומלץ לקבוע גורם מתכלל להובלת הנושא ולתיאום בין הגורמים העוסקים בו, וכן לסיים את גיבושה של תוכנית אסטרטגית לקידום למידה דיגיטלית שממנה ייגזרו תוכניות אופרטיביות לקידום הלמידה הדיגיטלית בכל שלבי החינוך.

על משרד החינוך לוודא שבמרחבים המוגנים של בתי"ס יתוקנו המרכיבים שנמצאו בלתי תקינים ויושלמו המרכיבים החיוניים החסרים, לפעול למינוי רכזי ביטחון בבתי"ס שאין בהם בעל תפקיד כזה, ולקדם את הכשרתם המקצועית של מי שלא קיבלו הכשרה מתאימה. עוד מומלץ שמשרד החינוך ינחה את בתי"ס להגביר את הקשר האישי של מחנכי הכיתות עם ההורים בעיתות חירום. בכל הנוגע למדיניות ההקלות בבחינות הבגרות במצבי חירום, על משרד החינוך להפיק את הלקחים ממדיניות ההקלות שנקט במלחמת חרבות ברזל, כדי שיוכל לגבש מדיניות הקלות שתוצאותיה יהיו מדויקות ככל הניתן.

הפקת הלקחים ממלחמת חרבות ברזל והטמעתם ובפרט תרגול והגברת המוכנות בשגרה הם תנאי יסודי לתפקוד מיטבי של מערכת החינוך בעת חירום; מרכיב מרכזי ביכולתה של מדינת ישראל לשמור על רציפות תפקודית ובשימור החוסן הלאומי.



מבקר המדינה

מיגון בתי חולים

▪ טבת התשפ"ו ▪ ינואר 2026 ▪



מיגון בתי חולים

תקציר

רקע

ביום שמחת תורה, שבעה באוקטובר 2023, תקף ארגון הטרור חמאס את מדינת ישראל באמצעות ירי של אלפי טילים, וחדיירה 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 זרים נרצחו. 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. באותו היום בשעה 8:00 הכריז שר הביטחון על "מצב מיוחד בעורף" (עיתות חירום או שע"ח); ב-8.10.23 הכריזה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות - מלחמת חרבות ברזל.

בעת הכרזה על "מצב מיוחד בעורף", מערך האשפוז נותן מענה לנפגעים מקרב האוכלוסייה האזרחית ולחיילים; והוא נדרש לתפקד בתנאים חריגים, ובכלל זה לספק הגנה על חיי הצוותים הרפואיים והמטופלים השוהים בבתי החולים.

אי-תפקודה של מערכת האשפוז בהיקף הנדרש עלול להביא לפגיעה בחוסן של העורף וביכולתו להתמודד עם מצבי חירום וגם ביכולת הלחימה בחזית. תנאי בסיסי להבטחת רציפות התפקוד של מערך האשפוז בעיתות חירום ולהבטחת היכולת למתן סיוע רפואי לנפגעים הוא המיגון, כמרכיב במסגרת ההיערכות למלחמה. בדוחות קודמים התייחס משרד מבקר המדינה להיערכות מערכת הבריאות בישראל לעיתות חירום, ובפרט בנושא מיגון בתי החולים, והדגיש שבשעת מלחמה גוברת החשיבות של מיגון המוסדות הרפואיים.

משרד הבריאות אחראי כמאסדר למתן שירותי רפואה ובריאות לתושבי המדינה. הרשות העליונה לאשפוז ובריאות לשעת חירום היא רשות ייעודית הפועלת בסמכות משרד הבריאות ובהסמכת ועדת המשק העליונה לשעת חירום, אשר נועדה להבטיח את הפעלת המשק החיוני בתחומי הבריאות והספקת המוצרים והשירותים החיוניים לאוכלוסייה ולצה"ל בעיתות חירום. האגף לשעת חירום במשרד הבריאות (האגף לשע"ח), הוא בעל הסמכות המקצועית להכנה ולהיערכות לעיתות חירום של מערכת הבריאות על כל מוסדותיה ומערכיה: אשפוז, קהילה (קופות החולים) ומגן דוד אדום. פיקוד העורף בצה"ל (פקע"ר) אחראי לתחום המיגון במדינת ישראל, מתוקף חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (חוק הג"א).

פקע"ר קבע את נורמות המיגון בבתי חולים בתקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), (תיקון), התשע"ג-2013 (תקנות הג"א); התיקון קובע, בין היתר, את עקרונות התכן למרחב מוגן ייעודי במוסד בריאות.

יודגש כי נורמות המיגון חלות רק על מבנים חדשים שנבנו במוסדות בריאות החל מיום התיקון לתקנות (2013), וכן כי המיגון הקיים במוסדות הבריאות לפי התקנות נועד להגן מפני הדף ורסיסים, ולא מפני פגיעה ישירה של טילים.

"פערי המיגון" פירושם היקף השטחים בבתי החולים שאינם מוגנים באופן שפקע"ר קבע כרמת מיגון מספקת בעיתות חירום. פערים אלו פוגעים ביכולת בתי החולים להגן על חיי המטופלים והצוותים הרפואיים, הסיעודיים והאחרים, וכן ביכולתם לשמר רציפות טיפול ותפקוד. פערי המיגון נובעים, בין היתר, מהעובדה שמבנים רבים בבתי החולים נבנו לפני התקנת תקנות הג"א בשנת 2013.

במכתב של מבקר המדינה לראש הממשלה מנובמבר 2023 הצביע מבקר המדינה על הכשלים והפערים המרכזיים בטיפול בעורף האזרחי, כפי שעלו מסוריו ביישובים הקרובים לגבול, ברשויות המקומיות ובבתי החולים, מייד לאחר אירועי שבעה באוקטובר. מבקר המדינה ציין במכתבו שמהסיוורים בבתי חולים מסוימים עלו פערי מיגון הנדרשים לטיפול באופן מידי, בדגש על חדרי טיפול מצילי חיים. בנוגע לצמצום מערך הטיפול האלקטיבי בבתי החולים לטובת אשפוז פצועי מלחמה ובמסגרת היערכותם למצב החירום, מבקר המדינה המליץ לגבש מתכונת טיפול בקהילה חלק הטיפוליים שבתי החולים אינם מעניקים.

ואכן, ההשפעות של פערי המיגון באו לידי ביטוי באירוע שבו נפל בבית החולים סורוקה בבאר שבע טיל ששוגר מאירן ב-19.6.25 (לאחר סיום הביקורת) במהלך מבצע עם קלביא. בעקבות נפילת הטיל - שאומנם לא גבה חיי אדם, בשל העברת המטופלים מבעוד מועד - בבניין שיש בו אזורים שאינם מוגנים ולנוכח הנזק שנגרם בגינו, הלכה למעשה נפגעה קשות הרציפות התפקודית של בית החולים, ונפגמה היכולת שלו להמשיך לתפקד באופן רציף ויעיל לאספקת שירותי רפואה חיוניים ולטיפול בחולים.

החל משנת 2016 מבצע פקע"ר סקרי מיגון בבתי חולים כלליים ובבתי חולים לאשפוז המשכי (פסיכיאטריים, גריאטריים ושיקומיים), שבמסגרתם ממופות רמות המיגון של כלל אתרי בתי החולים. רמות המיגון מסווגות לפי מנעד הנדסי המעיד על יכולת האתר לעמוד בפני פגיעה מאמצעי הלחימה. על בסיס סקרים אלו מגבשים בתי החולים תוכנית פעולה מפורטת הכוללת הנחיות התגוננות (תיק חירום). שיטה זו מאפשרת תכנון מוקדם לתפקוד בתי החולים בעיתות חירום והפחתה משמעותית של תוחלת הנזק.

מיפוי מתחמים במבנה בית חולים בהתאם לרמת המיגון, על פי סקרי המיגון של פקע"ר

"מוגן תקני"	"מוגן"	"הכי מוגן שיש"	"אינו מוגן"
אזור במבנה בית החולים שהמיגון שלו תקני (כדוגמת מקלט, מרחב מוגן קומתי/מוסדי)	אזור במבנה בית החולים המוקף קירות בטון אך אינו נחשב מרחב מוגן תקני ¹ (דוגמת מרתף, חדר מדרגות או פיר המעלית)	אזור פנימי בתוך מבנה או אזור עם קירות חיצוניים ללא פתחים - הכולל שתי תקרות או יותר, שלפחות אחת מהן עשויה מבטון	אזור בבית החולים שרמת המיגון שלו היא הנמוכה ביותר (דוגמת מבנים קלים וקומות עליונות)
! מבנה שמומלץ להשתמש בו בעת חירום	! מבנה שמומלץ להשתמש בו בעת חירום, אם אין בנמצא מבנה מוגן תקני	! מבנה שאינו מוגן תקני אולם מותר להשתמש בו בעת חירום אם אין בנמצא מבנה מוגן תקני או מבנה מוגן, וזאת בכפוף למגבלות המפורטות בתיק החירום של בית החולים	! מבנים אלו אינם מוגנים ואינם מומלצים לשימוש או לאשפוז בעת חירום

על פי הנחיות פקע"ר לביצוע סקרי המיגון והכנת תוכנית ההתגוננות בבתי חולים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹ אזורים אלו אינם נחשבים למרחב מוגן תקני כיוון שלא נבנו בהתאם לתקנות הג"א המגדירות מהו מרחב מוגן תקני בבתי חולים.

נחוני מפתח

כ-25,000 מיטות אשפוז ב-52 בתי חולים	כ-4.8 מיליארד ש"ח	כחצי מיליארד ש"ח בלבד	פרויקט אחד בלבד
מהן כ-17,500 מיטות אשפוז כלליות ב-27 בתי חולים כלליים ² (70%), כ-3,900 מיטות אשפוז ב-13 בתי חולים גריאטריים (16%), כ-3,000 מיטות אשפוז ב-10 בתי חולים פסיכיאטריים (12%), ו-420 מיטות אשפוז בשני בתי חולים שיקומיים (2%), נכון ליוני 2025	אומדן עלות סגירת פערי המיגון במערך האשפוז - בתי החולים הכלליים וההמשכיים (גריאטריים, פסיכיאטריים ושיקומיים), נכון לדצמבר 2023	תקציב ייעודי שהוקצה במסגרת חרבות ברזל למיגון בתי חולים, ששיעורו כ-10% מאומדן התקציב הנדרש לסגירת פערי המיגון	ייעודי של מיגון, שתוקצב בסך כ-16 מיליון ש"ח, שהם כ-2% מתקציב הפיתוח הממוצע השנתי של משרד הבריאות בשנים 2015 - 2023 - שעמד על כ-940 מיליון ש"ח; למעט בנייה חדשה המחויבת במיגון. זאת בשל עלותם הגבוהה של פרויקטים למיגון בבנייה קיימת
כ-56%	כ-41%	כ-67%	כ-56%
ממיטות האשפוז ב-27 בתי החולים הכלליים שנבדקו בביקורת אינן מוגנות (כ-10,500 מתוך כ-18,900 ³)	מחדרי הניתוח ב-27 בתי החולים הכלליים שנבדקו בביקורת אינם מוגנים (168 מתוך 406)	ממכשירי הדימות בבתי החולים הכלליים הקרובים לגבול אינם מוגנים (10 מתוך 15)	מחדרי הצנתורים והאנגיוגרפיה ⁴ במרכזי-העל הקרובים לגבול אינם מוגנים (5 מתוך 9)

² נוסף על כך יש ארבעה בתי חולים כלליים, שלושה מהם במזרח ירושלים, שאינם מבוקרים כמשמעותם בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

³ כולל כ-1,000 מיטות אשפוז נוספות הפועלות רק בעת חירום במתחמים תת-קרקעיים לאשפוז בחירום ברמב"ם.

⁴ דימות כלי דם.

כ-63%	כ-75%	93%	כ-86%
ממיטות האשפוז בבתי החולים הגריאטריים אינן מוגנות, כולל מיטות באזור "הכי מוגן שיש" (2,453 מיטות מתוך כ-3,900)	ממיטות האשפוז בבתי החולים הפסיכיאטריים אינן מוגנות, כולל מיטות באזור "הכי מוגן שיש" (כ-2,230 מיטות מתוך כ-3,000)	מהמיטות של האשפוז ההמשכי - בתי חולים גריאטריים, פסיכיאטריים ושיקומיים - במחוז דן של משרד הבריאות אינן מוגנות, כולל מיטות באזור "הכי מוגן שיש" (1,860 מיטות אשפוז מתוך 2,000)	ממיטות האשפוז הכלליות בבית חולים כ"ד (500 מתוך 581) אינן מוגנות. כ-200 מהן באתרים "הכי מוגנים שיש"

פעולות הביקורת



בחודשים ינואר עד ספטמבר 2024 בדק משרד מבקר המדינה את מצב המיגון של בתי חולים במערך האשפוז הכללי וההמשכי (בתי חולים כלליים, גריאטריים, פסיכיאטריים ושיקומיים) ואת מוכנות מערכת הבריאות לעיתות חירום. הנושאים שנבדקו הם היקף פערי המיגון במערך האשפוז והשפעותיהם, ובכלל זה על רציפות הטיפול והתפקוד של בתי החולים, תוכניות ממשלתיות לסגירת פערי המיגון וכן הסדרת ביצוע המיגון, פיקוח על כך ואכיפה בנושא. הבדיקה נעשתה במשרד הבריאות, בבתי חולים כלליים מסוימים ובבתי חולים לאשפוז המשכי (גריאטריים, פסיכיאטריים ושיקומיים) מסוימים; באגף התקציבים במשרד האוצר; ובפיקוד העורף בצה"ל. נוסף על כך, במסגרת הביקורת שלח צוות הביקורת שאלון בנושאים הללו (שאלון מיגון בתי חולים) ל-52 בתי חולים, ועליו השיבו כולם.

יודגש כי הביקורת נעשתה לפני המערכה מול איראן - מבצע עם כלביא ביוני 2025. חשיבותה של ביקורת זו וחומרתם של הליקויים המפורטים בה מתחזקים נוכח פוטנציאל הנזק, לחיי אדם ולרכוש, שעלול להיגרם בקרות אירוע בבתי החולים (כגון בעת פגיעת טילים ורעידת אדמה), כפי שאכן אירע בפגיעה בבית החולים סורוקה במהלך מבצע עם כלביא. השלמות בוצעו ביוני 2025, לאחר מבצע עם כלביא.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



פערי המיגון בבתי החולים הכלליים הקרובים לגבול - המיגון, כמרכיב במסגרת ההיערכות למלחמה וכמקנה עמידות מסוימת בפני רעידת אדמה, הוא תנאי בסיסי להבטחת רציפות התפקוד של מערכת הבריאות בעיתות חירום ולהבטחת יכולתם להעניק סיוע רפואי לנפגעים בעיתות חירום. בביקורת נמצא כי בבתי החולים הקרובים לגבול קיימים פערי מיגון באתרים לפעילויות חיוניות ובמיטות האשפוז הכלליות. כך, 67% ממכשירי הדימות (10 מתוך 15), 48% ממיטות האשפוז (851 מתוך 1,762), 25% ממיטות הטיפול הנמרץ (41 מתוך 162), 22% מחדרי הניתוח (8 מתוך 36), 18% מעמדות הדיאליזה (14 מתוך 79) ו-17% מעריסות הפגייה (12 מתוך 70) אינם מוגנים. עוד עולה כי חלק ממתחמי בתי החולים מוגדרים "הכי מוגן שיש", כמו 17% מחדרי הצנתורים והאנגיוגרפיה (1 מתוך 6), 14% מחדרי הניתוח (5 מתוך 36) ו-7% ממיטות הטיפול הנמרץ (12 מתוך 162) וממכשירי הדימות (1 מתוך 15); ו-41% ממיטות האשפוז הכלליות מועברות לאתר חלופי מוגן בעת חירום (722 מתוך 1,762). יש להדגיש כי האתרים המוגדרים "הכי מוגן שיש", שבהם פועלים בתי החולים כאשר ניתנת הנחיה לעבור למרחבים מוגנים אם אין בנמצא מבנה מוגן תקינה או מבנה מוגן, אינם מוגנים תקינה למעשה, אולם מותר להשתמש בהם בכפוף למגבלות המפורטות בתיקי החירום של בתי החולים. אתרים אלה נמצאים באזורים פנימיים בתוך מבנים או באזורים עם קירות חיצוניים ללא פתחים במבנה בית החולים ומתחת לשתי תקרות או יותר, שלפחות אחת מהן מבטון.

המשמעות של פערי המיגון בבתי החולים ב', ג' ו-ד' הקרובים לגבול היא, בין היתר, שבעת הסלמה ביטחונית, ובכפוף למדיניות ההתגוננות של פקע"ר ולרמות הכוננות של משרד הבריאות, בתי החולים נאלצים לצמצם פעילות כללית הכרוכה באשפוז, וכן פעילות אלקטיבית (מוזמנת). למשל, **בבית החולים ג'** נסגרה באוקטובר 2023 מחלקה מסוימת, כיוון שהיא נמצאת במתחם שאינו מוגן, ורק ביולי 2024, לאחר שבית החולים איתר מתחם מוגן, הוא החל להפעיל שם חלק מהמיטות במחלקה.



פערי מיגון בשבעת "מרכזי-העל" בישראל - משרד הבריאות מסווג את בתי החולים לשלוש רמות: מרכז טראומה על-אזורי ("מרכז-על"), מרכז טראומה אזורי ובית חולים מקומיים; זאת לפי יכולותיהם ולפי גישה אזורית, שעיקרה שילוב בין בתי חולים בעלי יכולות שונות והעברת פצועים קשה לבתי חולים בעלי יכולות טיפול גבוהות יותר. בביקורת נמצא כדלהלן:

- במרכזי-העל הקרובים לגבול קיימים פערי מיגון במתחמים שבהם מתבצעות פעילויות חיוניות ובמיטות האשפוז. כך, 56% מחדרי הצנתורים והאנגיוגרפיה (5 מתוך 9), 30% ממכשירי הדימות (3 מתוך 10), 27% ממיטות הטיפול הנמרץ (59 מתוך 218), 18% ממיטות האשפוז הכלליות (593 מתוך 3,298) ו-16% מחדרי הניתוח (8 מתוך 50) אינם מוגנים. עוד עולה כי חלק מהמתחמים

במרכזי העל מוגדרים "הכי מוגן שיש", כמו 30% ממכשירי הדימות (3 מתוך 10), 8% ממיטות האשפוז הכלליות (251 מתוך 3,298) ו-6% מעמדות המלר"ד (מחלקה לרפואה דחופה) (13 מתוך 220); ו-86% מעמדות הדיאליזה מועברות לאתר חלופי מוגן בעת חירום (102 מתוך 118).

- במרכזי-העל שאינם קרובים לגבול קיימים פערי מיגון במתחמים שבהם מתבצעות פעילויות חיוניות ובמיטות האשפוז הכלליות. כך, 69% ממכשירי הדימות (29 מתוך 42), 61% ממיטות האשפוז (3,632 מתוך 5,929), 64% ממיטות הטיפול הנמרץ (224 מתוך 348), 38% מחדרי הניתוח (54 מתוך 144), 56% מחדרי הצנתורים והאנגיוגרפיה (15 מתוך 27) ו-43% מעמדות הדיאליזה (96 מתוך 224) אינם מוגנים.

- עוד עולה כי שיעור לא מבוטל מהמתחמים במרכזי-העל שאינם קרובים לגבול מוגדרים כ"הכי מוגן שיש", משמע מיגון שאינו תקני כאמור, כמו 21% מעמדות המלר"ד (100 מתוך 484), 14% מחדרי הניתוח (20 מתוך 144), 10% ממכשירי הדימות (4 מתוך 42) ו-11% מחדרי הצנתורים והאנגיוגרפיה (3 מתוך 27); עולה חשש שיכולתם של מרכזי-העל לטפל בפצועים רבים ולהמשיך לתת שירותים רפואיים לכלל האוכלוסייה בעת מלחמה ממושכת תהיה מוגבלת.

המשמעויות של פערי המיגון במרכזי העל הן, בין היתר, שבמהלך המלחמה, במסגרת מילוי ההנחיה להעביר את כלל הפעילות למתחמים מוגנים בלבד (מדרג פעילות "מצומצמת" או "הכרחית"), בית החולים נאלץ להפסיק לפרקי זמן ממושכים את הפעילות באתרים חיוניים שאינם מוגנים, והצוות הרפואי נאלץ לבצע חלק מהפעילויות הרפואיות באתרים שאינם מותאמים לצרכים. כמו כן, באתרים המוגדרים "הכי מוגן שיש" הצוות והמטופלים נותרו חשופים לפגיעה אפשרית שכן אין מדובר במיגון תקני; במסגרת מילוי ההנחיה להיכנס למרחב מוגן רק בעת התרעה (מדרג פעילות "מלאה" או "חלקית") הצוותים הרפואיים שעובדים באתרים חיוניים לא-מוגנים כגון חדרי ניתוח, דיאליזה והדמיה הונחו לצאת בזמן אזהרה מהחדר ולעבור למרחב מוגן קרוב כדי למנוע סכנת חיים. אולם בפועל במקרים רבים המטופלים ושיעור ניכר מהצוות לא יכלו לעזוב את האתר, שכן הם היו בעיצומו של ניתוח או של טיפול דיאליזה.



פערי המיגון ב-27 בתי חולים כלליים - קיימים פערי מיגון משמעותיים במתחמי בתי החולים שבהם מתבצעות פעילויות חיוניות ובמיטות אשפוז כלליות ב-27 בתי החולים. המתחמים שאינם מוגנים הם 56% ממיטות האשפוז הכלליות (10,493 מתוך 18,637), 61% ממכשירי הדימות (78 מתוך 129), 41% מחדרי הניתוח (168 מתוך 406), 50% מחדרי הצנתורים והאנגיוגרפיה (42 מתוך 83), 43% ממיטות הטיפול הנמרץ (491 מתוך 1,147), 33% מעמדות הדיאליזה (284 מתוך 867), 28% מעמדות המלר"ד (440 מתוך 1,578) ו-18% מעריסות הפגייה (124 מתוך 702). עוד עולה כי שיעור לא מבוטל מהמתחמים בבתי החולים מוגדרים "הכי מוגן שיש", משמע מיגון שאינו תקני, כמו 10% מעמדות המלר"ד (164 מתוך 1,578), 10% מחדרי הצנתורים והאנגיוגרפיה (8 מתוך 83), 10% ממכשירי הדימות (13 מתוך 129) ו-6% ממיטות הטיפול הנמרץ (72 מתוך 1,147).

מהאמור עולה חשש שיכולתם של בתי חולים רבים להמשיך לתת שירותים רפואיים לכלל האוכלוסייה בעת מלחמה כוללת וממושכת תהיה מוגבלת.

כמו כן, מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא בפרט לימדו כי המדינה כולה, ולא רק בתי החולים הקרובים לגבולות, נתונה לאיום של רקטות וטילים ולכן עולה חשיבות המיגון בכלל בתי החולים.

שילוב בתי חולים פרטיים במערך הלאומי בעיתות חירום - בבתי חולים פרטיים יש 253 מיטות אשפוז מוגנות וכן חדרי ניתוח ומכשירי דימות מוגנים; לכן שילובם במערך הלאומי בעיתות חירום יאפשר לדעת משרד הבריאות להגדיל את פוטנציאל האשפוז המוגן בעת חירום. אולם נמצא כי במועד סיום הביקורת משרד הבריאות עדיין לא הסדיר את מודל שילוב בתי החולים הפרטיים במאמץ המלחמתי בעיתות חירום.

היקף מיטות האשפוז המוגנות בבתי החולים ההמשכיים (גריאטריים, פסיכיאטריים ושיקומיים) - בבתי חולים פסיכיאטריים שוהים מטופלים רגישים ופגיעים, מקצתם מאושפזים במחלקות סגורות, מהם מאושפזים בכפייה. לאוכלוסייה זו יש יכולת מוגבלת להתמודד עם מצבי חירום, להבין מצבים כאלה ועקב כך להתפנות למרחבים מוגנים צפופים. גם בבתי החולים הגריאטריים שוהה אוכלוסייה פגיעה ורגישה, שבדרך כלל אינה ניידת או שניידותה מוגבלת, כך שהעברתה למרחבים מוגנים בזמן חירום היא מאתגרת. אולם, בביקורת נמצא כי במחוז דרום - שבו בתי חולים הקרובים לגבול - רק פחות משליש מהמיטות בבתי החולים ההמשכיים מוגנות (29%). בולט בחומרתו מחוז דן, שבו שיעור ממוצע של מיטות מוגנות נמוך במיוחד - 7% בלבד.

הפחתת תפוסות ומעבר לעבודה במרחבים מוגנים בבתי החולים ההמשכיים - יכולת בתי החולים הגריאטריים להפחית תפוסות בעיתות חירום היא בפועל 20% בממוצע, ועקב כך למרות מצב המיגון הירוד, ועל אף מדיניות הפחתת תפוסות המאושפזים בבתי חולים אלה, בפועל הם נשארים בתפוסה כמעט מלאה, וחלק ניכר מהמאושפזים בהם, ובכלל זה מטופלים סיעודיים חסרי ישע, שוהים במקומות שאינם מוגנים. נוכח מצב המיגון החלקי ואופי הבנייה בחלק ניכר מבתי החולים לאשפוז המשכי (כ-50%), לא כל המאושפזים, ובמקרים רבים גם הצוות, מתפנים לאזורים המוגנים בעת אזעקה בשל הקושי בנגישות של אזורים אלו. למשל, **בבית החולים הגריאטרי כ"ג**, שאינו מוגן כלל ואין בו מרחב מוגן למרבית המאושפזים - בעת פינוי חלקי, על פי פק"ל החירום, המאושפזים מועברים למרחב "הכי מוגן שיש", ובכך נחשפים הן החולים והן הצוותים הרפואיים והאחרים לסיכון להיפגעות פיזית. עם זאת, פעילות בית החולים הועברה לתקופות מסוימות במהלך מלחמות חרבות ברזל ומבצע עם כלביא לבית חולים אחר.

מיגון בבית החולים הפסיכיאטרי ט"ז - בית החולים נבנה לפני עשרות שנים, וכיום יש בו 300 מיטות אשפוז בתקן וכ-900 חולים ואנשי צוות. עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, ונוכח מצב המיגון בבית החולים ט"ז, הנחיות פקע"ר ומדיניות ההתגוננות שחייבו לעבור לעבוד במתחמים מוגנים, העביר בית החולים שלוש מחלקות לבתי חולים אחרים עם הצוות המטפל. יתר המחלקות הועברו למבנה אשפוז מוגן לשעת חירום, ובו אושפזו כ-200 מטופלים בחללים פתוחים משותפים, בצפיפות גדולה ועם מרכיב של סיכון הנובע ממצבם הנפשי ומשהייה ממושכת בחלל אחד גדול. עוד יצוין כי המבנה המוגן היחיד הזה אינו

נותן פתרון לכל המאושפזים שם - הוא יכול להכיל כ-200 מטופלים (כשני שלישים ממספר המאושפזים) - ולצוותים המטפלים, ויש להורסו על פי היתר הבנייה שניתן למבנה האשפוז לפני שנים מספר. מכאן שלמעשה אין בבית החולים פתרון מיגון חלופי לכל המאושפזים ולצוותים המטפלים.

אשר לשאר מבני בית החולים - עלה כי רוב המבנים הם מבני בטון ישנים. פיקוד העורף הנחה לגבי המחלקה הפסיכוגריאטרית בבית החולים כי נדרש לאתר מקום שהוא מוגן יותר משאר המבנה "בהתחשב ביכולת המטופלים להגיע למקום זה". לפיכך, עקב מגבלות תנועה של המאושפזים, ובייחוד בשעות הלילה, בהתאם להנחיות פיקוד העורף הם הונחו לרדת מהמיטות ולשכב על הרצפה בעת אזעקה.

תוכנית משרד הבריאות לסגירת פערי המיגון בבתי החולים - טיפול ממשלות ישראל בנושא סגירת פערי המיגון בבתי החולים אינו מבוסס על תוכנית ארוכת טווח המתכללת את כלל צורכי המיגון בבתי החולים ברמה הלאומית, הקובעת מסגרת תקציבית, לוחות זמנים ואת סדרי העדיפויות לביצוע; אלא מדובר בתוכניות חלקיות ונקודתיות לבתי חולים בקו העימות בצפון ובדרום בעיקר, בתקציב כולל של 900 מיליון ש"ח מאז שנת 2007, שאינן נותנות מענה מספק על פערי המיגון המשמעותיים הקיימים. בדצמבר 2023, במסגרת תוכנית לסגירת פערי המיגון במערכת הבריאות, אמד משרד הבריאות את עלות סגירת פערי המיגון ב-4.8 מיליארד ש"ח; התוכנית קבעה סדרי עדיפויות על פי טווחי זמן מוגדרים (קצר, בינוני וארוך). משרד הבריאות ומשרד האוצר תקצבו את הפרויקטים לביצוע בטווח הקצר והבינוני בלבד. יתר עלות השלמת פערי המיגון המיועדת לביצוע בטווח הארוך, והמוערכת בכ-4.3 מיליארד ש"ח, לא תוקצבה.

תוכנית מפורטת ולוחות זמנים להעברת מחלקות ופעילויות רפואיות לאתרים מוגנים ו"הכי מוגנים שיש" - בתי החולים אינם נדרשים לקבוע זמני תקן עבור משכו של כל שלב במעבר משגרה לחירום. בביקורת עלה כי כל בתי החולים הכינו תוכניות לפריסת מיטות בעת חירום כפי שנדרשו; ואולם 6 בתי חולים (26% - מתוך 23) לא הכינו נהלים מפורטים בנושא; 13 בתי חולים (57% - מתוך 23) לא קבעו זמן תקן לכל הליך פריסת המיטות בעיתות חירום - לרבות הכשרת המתחם המוגן, העברת הציווד והמטופלים; 4 בתי חולים (17% - מתוך 23) קבעו זמני תקן לחלק מהליך ההעברה בלבד - לדוגמה נקבע זמן תקן להעברת מטופלים אולם לא נקבע משך הזמן הנדרש להכשרת המתחם המוגן.

תרגול עיתי ומותאם למאפייני המיגון של בית החולים - האגף לשעת חירום במשרד הבריאות אינו מנהל מסד נתונים לגבי קיומם של נהלים ופכ"לים למעבר מעת שגרה לעת חירום בבתי החולים, לרבות תוכניות לפריסת מיטות בעת חירום והתנהלות בתי החולים במתארי חירום שונים. כמו כן, האגף אינו מנהל מסד נתונים המתכלל את הליקויים שעלו בבקורות ובתרגילים בבתי החולים או מקיים הליך סדור של מעקב אחר תיקון הליקויים.



הפחתת תפוסות וצמצום אשפוז בבתי החולים הכלליים - בשלושת החודשים הראשונים למלחמה פחתה התפוסה של מיטות האשפוז בכלל בתי החולים לעומת התקופה המקבילה בשנת 2022, ושיעור הירידה היה בין 13% בחודשים אוקטובר ונובמבר ל-6% בדצמבר. כמו כן, בכלל המחוזות נרשמה ירידה בתפוסות בשלושת חודשי הלחימה הראשונים, פרט לבית החולים י"א. שיעור הירידה המשמעותי ביותר היה במחוזות צפון ודרום, והוא נע בין 24% בדרום באוקטובר ל-21% בדרום ו-20% בצפון בנובמבר. ההסבר לכך נעוץ בין השאר בצמצום האשפוז לשם הגדלת יכולת קליטת פצועים, בפערי המיגון ובפינוי חלק מהאוכלוסייה הן בצפון הן בדרום. צמצום באשפוזים בבתי החולים הכלליים משמעו דחיית פעילויות רפואיות, דבר הכרוך באי-נוחות למטופלים וייתכן שאף בפגיעה בבריאותם.



צמצום השירותים האמבולטוריים⁵ בבתי החולים הכלליים הקרובים לגבול - בתי החולים הסמוכים לגבול - ב', ג' ו-ד' - נמצאים בקו העימות בכל אירוע ביטחוני שבו מדינת ישראל מותקפת באמצעות טילים ורקטות. בששת חודשי הלחימה הראשונים - אוקטובר 2023 עד מרץ 2024 - נרשמו שיעורי ירידה גדולים במספר הביקורים במערך האמבולטורי בבתי החולים הקרובים לגבול יחסית לתקופה המקבילה בשנים 2022 - 2023. שיעור ירידה גדול במיוחד בולט בבית החולים ד' - 72% באוקטובר 2023 (מכ-12,900 ביקורים באוקטובר 2022 לכ-3,600 ביקורים באוקטובר 2023). צמצום השירותים האמבולטוריים בוצע, בין היתר, בשל פערי מיגון והקצאת משאבים לפעילות אשפוזית דחופה. עקב כך בתי החולים הפנו מטופלים לבתי חולים אחרים המרוחקים ממקום מגוריהם של המטופלים ומשפחותיהם, דבר הפוגע לעיתים ברצף הטיפול ומקשה את קבלת הטיפול הרפואי הנדרש.



השפעות פערי המיגון על תפקוד מערך האשפוז בעיתות חירום - הפערים הגדולים בין הרצוי למצוי בתחום המיגון בבתי החולים הכלליים ובאשפוז ההמשכי פוגעים ברציפות הטיפול והתפקוד שלהם: לעיתים פעילות מושבתת לפרקי זמן ממושכים, ומחלקות שלמות מועברות למתחמים מוגנים. למשל, **בית החולים ד'** העביר את פעילותו למתחמים מוגנים בלבד (פעילות "מצומצמת") מ-7.10.23 ועד ה-15.2.24. בעת הסלמה ביטחונית בתי החולים אף ייאצו לעבוד באתרים שאינם מוגנים, ובהם מלר"דים, חדרי ניתוח ומכוני הדמיה. יש לכך שתי תוצאות הכרוכות זו בזו: האחת, חשיפת המטופלים ועובדי בתי החולים - צוותים רפואיים, סיעודיים, פרה-רפואיים ואחרים - לאיום ממשי על חייהם בעת התקפות טילים ורקטות על העורף; והשנייה, פגיעה ברציפות הטיפול והתפקוד של בתי החולים, בשירותים הרפואיים הניתנים לאוכלוסייה, ובכלל זה פצועים המובאים משדה הקרב. כמו כן, הצורך לעבוד במתחמים מוגנים החסרים בבתי החולים מחייבים ציפוף של מטופלים, לעיתים לפרקי זמן ממושכים, דבר החושף אותם לסיכונים בריאותיים כגון חשיפה לזיהומים והידבקות במחלות. בכך עלולה להיגרם פגיעה באיכות הטיפול הרפואי במאושפזים, ובייחוד בקרב אוכלוסיות רגישות במערך האשפוז ההמשכי.

במהלך מבצע עם כלביא חלק מבתי חולים הועברו למתחמים תת-קרקעיים המשמשים לאשפוז בעיתות חירום, בהתאם למצאי המתחמים אשר בבית החולים. לדוגמה, מייד בתחילת המבצע העביר בית

⁵ שירותים הניתנים בשירות חוץ-אשפוזי, בעיקר במרפאות החוץ של בתי החולים.

החולים ו', בתוך שבע שעות, מיטות אשפוז רבות לשטח האשפוז התת-קרקעי המשמש בעת שגרה חניון בית החולים. מנגד יש בתי חולים שאין להם מתחמים תת-קרקעיים לאשפוז בחירום, כמו בית החולים כ"ד, שיש בו כ-500 מיטות אשפוז ללא מיגון, 200 מהן באתרים "הכי מוגנים שיש".

פיקוח ועדת הפרויקטים של משרד הבריאות על בנייה בבתי חולים ממשלתיים - ועדת הפרויקטים ממונה על ידי מנכ"ל משרד הבריאות כוועדה מייעצת בפרויקטי הקמה ובינוי במערכת הבריאות ובכלל זה בנייה ומיגון בהתאם לנדרש בתקנות הג"א. אף שבכתב המינוי של הוועדה צוין במפורש כי היא אמורה לדון בכל הפרויקטים הנוגעים למערכת הבריאות בישראל, בפועל נמצא כי היא אינה דנה כלל בפרויקטים הנבנים ב-11 בתי החולים הממשלתיים, אלא רק בפרויקטי בינוי המבוצעים שלא במגזר הממשלתי. למשל, הוועדה לא דנה בתוספת שלושה חדרי ניתוח לבית החולים ה', והיא לא הייתה ערה כלל לבנייתם ולא כל שכן לבנייתם ללא מיגון כנדרש בתקנות הג"א.

בניית מבני אשפוז בעלי קירות מסך מזכוכית בבתי החולים הכלליים - אף שבעשור האחרון נבנו בבתי החולים מבני אשפוז רבים עם קירות מסך מזכוכית, משרד הבריאות ופקע"ר לא בחנו את הסיכונים הנובעים מבנייה ייחודית כזו במקרים של מלחמה או טרור, ולנוכח הצורך ברציפות טיפול במחלקות האשפוז, אל מול היתרונות הסביבתיים והבריאותיים שקירות זכוכית אלו מספקים. הדף או פיצוץ בקרבת חלונות מסך מזכוכית, כפי שאירע במבצע עם כלביא בפגיעה בבית חולים סורוקה, עלולים לגרום לנפגעים רבים, להותיר מחלקות אשפוז ללא קירות וכן לפגיעה בתפקוד בית החולים עקב ריבוי זכוכיות הנושרות משך ימים רבים מגבהים, למרחב בית החולים. יודגש כי מבקר המדינה כבר התייחס בדוח שפורסם בשנת 2019 בנושא "מוכנות כוחות פיקוד העורף לחילוץ ולהצלה בחירום" לסוגיית החילוץ וההצלה בחירום לנוכח אתגרי הבנייה המודרנית, ובפרט בניית מבנים עם קירות מסך מזכוכית.

בנייה חדשה לא מוגנת בבית החולים ה' - במסגרת צו שהותקן במסגרת התמודדות מערכת הבריאות עם נגיף הקורונה, שהתיר הקמת מבנים בבתי החולים בפטור מהיתר בנייה קודם להתחלת הבנייה (צו הקורונה), בית החולים ה' בנה שלושה חדרי ניתוח בתוך מבנה קיים ללא המיגון הנדרש בתקנות הג"א, הדורשות מיגון מלא של חדרי ניתוח בבתי חולים. בית החולים ה' גם לא ביקש מפקע"ר, כרשות המוסמכת, אישור לבנייה או פטור מהחובה להקמתם כמרחב מוגן, כפי שנדרש בחוק הג"א ובצו הקורונה, בכך בית חולים ה' עלול לסכן את חיי השוהים באזור זה בבית החולים. עוד עלה כי מינהל תכנון ובינוי ועדת הפרויקטים במשרד הבריאות למדו על הבנייה של חדרי הניתוח בבית החולים ה' רק בדיעבד, כאשר הפרויקט כבר היה בשלבי עבודות הגמר.



מעבר לפעילות במרחבים מוגנים בבית חולים סורוקה בעת מבצע עם כלביא - משרד הבריאות הנחה את כלל בתי החולים עם תחילת המתקפה באירן, ב-13.6.25, להעביר את כלל המאושפזים למרחבים מוגנים; בעקבות זאת החליטה הנהלת בית החולים סורוקה, בערב שלפני פגיעת הטיל בבניין האשפוז בבית החולים, ב-18.6.25, לפנות מחלקה בבניין למקום מוגן יותר בבניין אחר - החלטה שהצילה חיים.

עיקרי המלצות הביקורת

עקב התרחבות השימוש באתרים מוגנים חלופיים שאינם משמשים לאשפוז בעת שגרה ולנוכח הקשיים הייחודיים הנלווים להעברת האשפוז מהמחלקות לאתרים אלו, מומלץ כדלהלן: (א) הרשות העליונה לאשפוז ובריאות תנחה את האגף לשע"ח לעדכן את דרישות התוכן של תוכניות פריסת המיטות בעת חירום, ובכלל זה לעדכן את הדרישות בדבר קביעת זמני תקן לשלבי העברת החולים; (ב) בתי החולים שטרם כתבו נהלים מפורטים או קבעו זמני תקן בנוהליהם יכינו תוכניות מפורטות למעבר, כדי לייעל ולשפר את המעבר ממצב שגרה למצב חירום ולצמצם את פוטנציאל הפגיעה במטופלים ובצוותים הרפואיים והאחרים; (ג) האגף לשע"ח ומחלקת הרפואה בפקע"ר יבחנו אם בתי החולים הפיקו לקחים מהליכי ההעברה למתחמים מוגנים בימי הלחימה הראשונים וחל בהם שיפור בהעברות בתחילת מבצע עם כלביא. כמו כן, מומלץ שהאגף לשעת חירום ופקע"ר יעדכנו על פי הצורך את תוכנית התרגילים השנתית המכינה את בתי החולים לעיתות חירום באופן שתכלול תרגול עיתי של המעבר לבית החולים בחירום, לרבות שינוע ציוד ותשתיות הנדרשות לתפעול.

נוכח הגידול הניכר במתחמים תת-קרקעיים שהוסבו לאשפוז בחירום במלחמת חרבות ברזל ובייחוד במבצע עם כלביא, והתכנון העתידי לבנות מתחמים תת-קרקעיים דו-שימושיים בבתי חולים אחרים, מומלץ שמשרד הבריאות ופקע"ר, בשיתוף בתי החולים, יבטיחו כי חלופת המיגון שנקבעה, בדגש על מתחמים תת-קרקעיים, ראויה ונותנת מענה. כן מומלץ להוסיף לתקנות הג"א התייחסות מפורשת למתחמים תת-קרקעיים מוגנים, לצורך הבטחת רציפות הטיפול והתפקוד בבתי החולים, ובייחוד בבתי החולים הסמוכים לגבול.

נוכח התמשכות מלחמת חרבות ברזל והסכנות הנשקפות מנפילת טילים בכל רחבי הארץ, כפי שאכן התממש בזמן מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא, על משרד הבריאות ופקע"ר לבחון אם יש צורך לקבוע תבחינים לאישור בנייה של קירות מסך מזכוכית בבתי חולים, כך שהמבנים שיאושרו יבטיחו את שלומם של המאושפזים בחדרים בעלי קירות מסך מזכוכית אשר אינם מוגנים ואינם יכולים להתפנות במהירות בהינתן התרעה.



כדי למנוע פגיעה בבריאות הציבור והידרדרות במצב הרפואי של חולים יש להבטיח שגם בעיתות חירום מתמשכות, דוגמת מלחמת חרבות ברזל, יוענקו לאוכלוסייה שירותים רפואיים אמבולטוריים במסגרת בתי החולים. מומלץ שמשרד הבריאות ובתי החולים בשיתוף פקע"ר יבחנו אפשרות של הרחבת המיגון באתרי טיפול אמבולטורי או אפשרות של הרחבת האתרים שבהם יהיה אפשר לתת טיפולים אמבולטוריים בעיתות חירום.



בשל הצורך לשמור על הרציפות התפקודית של בתי החולים במצבי חירום, על משרד הבריאות בתיאום עם משרד האוצר ובתי החולים לגבש תוכנית ארוכת טווח, שתקבע סדרי עדיפויות לביצוע הפרויקטים להשלמת פערי המיגון בבתי החולים, שלפי הערכת משרד הבריאות עומדים על היקף תקציבי של יותר מ-4 מיליארד ש"ח. היקף תקציבי כזה מחייב גיבוש תוכנית לאומית רב-שנתית נוכח לקחי המלחמה הרב-זירתית, ובפרט נוכח לקחי מבצע עם כלביא. מוצע כי תוכנית זו תהיה חלק מהחלטת ממשלה ייעודית שתכלול תקצוב ייעודי והגדרת סדרי עדיפויות, תוך איזון עם יתר צורכי התקציב הלאומי.



נוכח עמדת פקע"ר שהוא "הרשות המוסמכת" בהתאם לדין להיות המאסדר בתחום המיגון הפיזי, על בית החולים ה' ומשרד הבריאות לגבש עם פקע"ר את המענה המיגוני הנדרש לפערי המיגון שנוצרו בבניית שלושת חדרי הניתוח שנבנו ללא מיגון כנדרש ולבצע אותו; נוסף על כך, על בית החולים ה' להשלים את החסרים במיגון עד לסוף שנת 2028 כפי שסיכם עם פקע"ר ולעמוד בדרישות חוק הג"א בכל בנייה עתידית בשטח בית החולים.

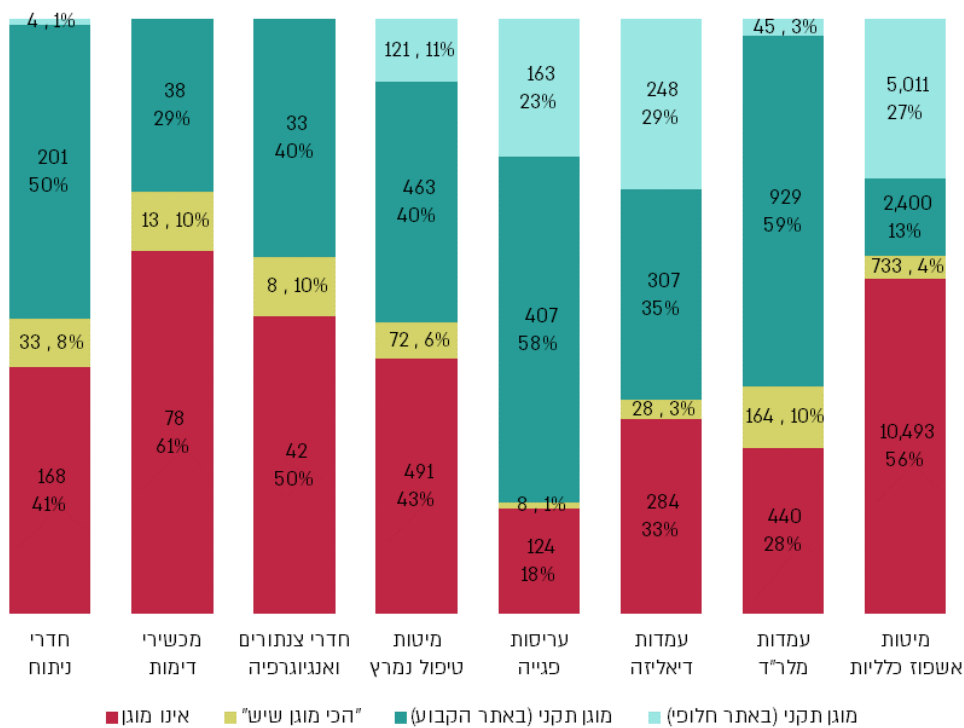


על משרד הבריאות בסיוע פקע"ר לבחון אם בוצעה בנייה ללא מיגון בכלל בתי החולים. כמו כן, מומלץ שמשרד הבריאות יגבש דרכי פעולה לפיקוח שלו כמאסדר בנוגע לביצוע פרויקטים בבתי החולים הממשלתיים, וזאת כדי לוודא שהבנייה בבתי חולים אלה מתבצעת בהתאם לחוקים ולתקנות כנדרש.



נוכח התמשכות מלחמת חרבות ברזל, מומלץ כי משרד הבריאות, פקע"ר, כל בתי החולים בארץ, משרד האוצר וגופים נוספים במערכת הבריאות המפעילים בתי חולים יקיימו הליך סדור ומשותף של הפקת לקחים בנושאי מיגון בתי החולים, על כל המשתמע מכך, וכי הם יפעלו כדי להבטיח את המשך הפעילות בעיתות חירום מתמשכות.

פערי המיגון בעיתות חירום באתרים לפעילויות חיוניות נבחרות ומיטות האשפוז הכלליות ב-27 בתי חולים כלליים, 2024



על פי נתוני בתי"ח, פקע"ר ומשרד הבריאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הרס במבנה האשפוז בסורוקה לאחר פגיעה ישירה של טיל מאירן (19.6.25)



צולם על ידי משרד מבקר המדינה ב-19.6.25.

הצבת עמודי בטון בגובה 7 מטרים אל מול המחלקות השוכנות בקומה הראשונה בביה"ח הגריאטרי כ"ב



צולם על ידי משרד מבקר המדינה ב-5.5.24.

סיכום

מערכת הבריאות משרתת בעיתות חירום הן את האוכלוסייה האזרחית והן את צה"ל. היעדר מיגון ראוי במערך האשפוז עלול להביא לפגיעה בחוסן וביכולת ההתמודדות של העורף עם עיתות החירום, אך גם לפגיעה ביכולת הלחימה בחזית. מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא, שבמהלכם (עד יוני 2025) נורו יותר מ-37,500 טילים לעבר שטח מדינת ישראל, ובפרט לדרום הארץ ולצפונה, הציבה אתגר חדש, בין השאר לפני מערכת הבריאות - משך מצב החירום והיקפו הגיאוגרפי.

מבקר המדינה הצביע כבר כמה פעמים בעבר על חוסר במיגון בבתי החולים השונים. בדוח זה הודגמו הנזקים של פערי המיגון הקיימים, הן בבתי החולים הכלליים והן בבתי החולים ההמשכיים (גריאטריים, פסיכיאטריים ושיקומיים) - בייחוד בבית החולים סורוקה, שנפגע פגיעה ישירה במהלך מבצע עם כלביא - המשפיעים על יכולתם לשמור על רציפות הטיפול והתפקוד לאורך זמן.

עקב פערי המיגון, בין היתר בבתי החולים הכלליים, פעילות באתרים חיוניים מושבתת לעיתים לפרקי זמן ממושכים, ובתי החולים נאלצים לעבוד באתרים שאינם מוגנים; תפוסת בתי החולים ירדה, גם נוכח פינוי האוכלוסייה בצפון ובדרום, והם אף צמצמו שירותי רפואה אמבולטוריים - דבר הפוגע לעיתים ברצף הטיפול ומקשה את קבלתו של הטיפול הרפואי הנדרש. דחיית שירותי הרפואה ואף ויתור עליהם עלולים לגרום לפגיעה בבריאות הציבור.

אשר לבתי החולים ההמשכיים (גריאטריים, פסיכיאטריים ושיקומיים), אשר מאושפזת בהם אוכלוסייה רגישה ופגיעה, יש להם תפקיד חשוב בתמיכה בהפחתת התפוסות במערך האשפוז הכללי בעיתות חירום - פחות משליש מהמיטות מוגנות או שניתן להעבירן לאתר חלופי מוגן, בעוד כמחצית מהמיטות מוצבות באתרים שאינם מוגנים והשאר באתרים ברמת "הכי מוגן שיש". כמו כן, יכולת בתי החולים הגריאטריים להפחית תפוסות על פי הנחיות פקע"ר והרשות העליונה לאשפוז היא מועטה, ולמרות מצב המיגון הירוד הם נשארים בתפוסה כמעט מלאה, ולפיכך חלק ניכר מהמאושפזים בהם שוהים במקומות שאינם מוגנים. עניין זה קיבל משנה תוקף במבצע עם כלביא ביוני 2025, בשל התמודדות מדינת ישראל עם טילים בליסטיים ששוגרו מאירן, המסוגלים לשאת ראשי נפץ של מאות קילוגרמים ולהביא להרס רב גם מהדף ורסיסים.

מאז שנת 2007 קיבלה הממשלה שלוש החלטות העוסקות, בין היתר, במיגון בתי חולים בצפון ובדרום בהיקף כספי של כ-900 מיליון ש"ח. אולם הממשלה לא קיבלה החלטה על ביצוע תוכנית מתוקצבת רב-שנתית לסגירת פערי המיגון בבתי החולים הכלליים. כדי להבטיח רציפות טיפול ותפקוד לאורך זמן, ובפרט בעת מלחמה מתמשכת, ולנוכח הפגיעה בבית החולים סורוקה ביוני 2025, חשוב לסגור את פערי המיגון בבתי החולים השונים כדי להבטיח שלא נשקפת סכנה לחייהם של המטופלים והמטפלים. משרד הבריאות אמד את העלויות הנדרשות לכך בכמעט 5 מיליארד ש"ח. תקציב בסדר גודל זה מחייב הכנת תוכנית לאומית ארוכת טווח ומוצע שתהיה חלק מהחלטת ממשלה ייעודית שתתקצב אותה ותקבע את סדרי העדיפויות.

כדי להיערך באופן המיטבי לעיתות חירום בעתיד מומלץ שמשרד הבריאות ופקע"ר ימשיכו לעדכן את תקנות המיגון שכבר החלו בעדכון בהתאם לצרכים העולים מהשטח, וכן מומלץ שמשרד הבריאות יגבש דרכי פעולה לפיקוח על ביצוע כלל הפרויקטים בבתי החולים, וזאת כדי לוודא שהבנייה תתבצע בהתאם לחוקים ולתקנות כנדרש בתקנות המיגון. כמו כן מומלץ שבעקבות התמשכות מלחמת חרבות ברזל משרד הבריאות, פקע"ר, משרד האוצר ומגוון הגופים במערכת הבריאות המפעילים בתי חולים יקיימו הליך סדור ומשותף של הפקת לקחים בנושאים הרבים שעלו בתחום רציפות הטיפול והתפקוד עקב אי-מיגון בתי החולים.



מבקר המדינה

מיגון ומקלוט ברשויות המקומיות

▪ כסלו התשפ"ו ▪ דצמבר 2025 ▪



מיגון ומקלוט ברשויות המקומיות

תקציר

רקע

מאז מתקפת הפתע של ארגון חמאס ב-7.10.23 ועד נובמבר 2024 שוגרו לעבר שטחי מדינת ישראל יותר מ-27,000 טילים, רקטות וכלי טיס בלתי מאוישים (כטב"מים) קטלניים, והם גרמו לאובדן חיי אדם ולפגיעה במבנים ובתשתיות. נכון לסוף נובמבר 2024 לפחות 63 אזרחים ישראלים וזרים נהרגו מירי טילים, רקטות. המיגון הפיזי - המציב חיץ בין איום זה ובין האוכלוסייה - נועד למזער את הפגיעות הפיזיות בבני אדם ואת מספר הנפגעים, וכפועל יוצא - להציל חיים. קיומם של אמצעי מיגון פיזי להגנה על כלל אוכלוסיית מדינת ישראל הוא תנאי הכרחי להתמודדות עם איום הטילים והרקטות, ולבד מהגנה על האוכלוסייה הוא מאפשר לקיים שגרת חירום ולתת שירותים חיוניים לתושבים. מיגון זה כולל, בין היתר, את האמצעים האלה: מרחב מוגן דירתי (ממ"ד) או קומתי (ממ"ק); מקלט בבית פרטי; מקלט משותף הבנוי בקומת הקרקע או במרתף של בניין מגורים משותף; מקלט ציבורי (המוני) הבנוי באזור מגורים ונועד לשמש את התושבים המתגוררים בסמוך לו ואת המזדמנים למקום בעת חירום; ומחסה ציבורי.

פיקוד העורף (פקע"ר) הוא בעל הסמכויות העיקרי להכין ולבצע את תוכניות ההתגוננות האזרחית של המדינה, והוא משמש רשות מוסמכת כמשמעותה בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (חוק הג"א), בנושא המקלוט הוא אמון על הדרישות ההנדסיות שלפיהן יתוכננו ויבנו המקלטים - בין הציבוריים ובין הפרטיים. כמו כן, לפקע"ר סמכות להורות לכל רשות מקומית להבטיח את התקנתם של מקלטים פרטיים והחזקתם התקינה על ידי בעלי בתים ובעלי מפעלים.

נתוני מפתח

לכ-3.2 מיליון
תושבי ישראל

(33.6%) אין מיגון
תקני, נכון לינואר
2025

לכ-42,000
תושבים (18%)

ביישובים הנמצאים
במרחק של עד 9 ק"מ
מהגבול עם סוריה
ולבנון, אין מיגון תקני,
נכון לינואר 2025

ב-1,378
(כ-11.7%)

מהמקלטים הציבוריים
בישראל לא ניתן
לשהות, על פי נתוני
פקע"ר נכון לינואר 2025

רק 37

מתוך 11,776
המקלטים הציבוריים
בישראל (0.3%)
נמצאים בשטחן של
רשויות מקומיות של
החברה הערבית. 8
מהם אף אינם כשירים

יותר מ-

466,000
תלמידים (25%)

שהו בבית הספר
באופן יומיומי בלא
מיגון תקני, נכון למרץ
2024

בסך 1.406
מיליארד ש"ח

תוקצב פקע"ר לצורך
מימוש תוכנית "מגן
הצפון" בשנים 2019 -
2024, אף שלצורך
מימוש מלא של
התוכנית היה צורך
להקצות 3 מיליארד ש"ח
בשנים אלה. גם מימוש
התקציבים היה חלקי
ועד סוף 2024 עמד על
כמחצית מהסכום
שהוקצה

רק 2.7 מיליון ש"ח
(21%)

מהסכום שנקבע
בהחלטת הממשלה,
בסך 12.63 מיליון ש"ח,
העבירו משרדי
הממשלה לידי עיריית
אשקלון בשנים 2022 -
2023

56 מיליון ש"ח
ו-50 מיליון ש"ח

שהקצה משרד הבינוי
והשיכון למענקים
והלוואות ל"סיוע
בפתרונות מיגון
דירתיים באשקלון"
לשנים 2022 ו-2023,
בהתאמה, לא נוצלו
עד אמצע שנת 2023
בשל עיכוב בפרסום
הנוהל לקבלתם

פעולות הביקורת



בחודשים מרץ-נובמבר 2024 בדק משרד מבקר המדינה את נושא המיגון והמקלוט בחמש רשויות מקומיות: עיריות אשקלון, גבעתיים וחולון, המועצה המקומית ביענה והמועצה האזורית הגלבוע (הרשויות שנבדקו) וכן בפזורה הבדואית בנגב. בדיקות השלמה נעשו בפקע"ר, במשרד החינוך, במשרד הבינוי והשיכון וברשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב. נוסף על כך, לפי בקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה מיום 4.6.24 ממבקר המדינה להכין חוות דעת בהתאם לסעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], בדק משרד מבקר המדינה את החלטת המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה לסגור את חדר המצב (מוקד החירום) לתמיכה בחברה הערבית.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



מיפוי פערי המיגון ופעילות פקע"ר לבחינת המענים של הרשויות - תמונת המצב העולה מהביקורת מעידה על מציאות שבה כשליש מאזרחי ישראל אינם מוגנים מפני טילים כראוי: נכון לינואר 2025 לכ-3.2 מיליון תושבים (33.6%) אין מיגון תקני, ובכללם 42,575 תושבים המתגוררים ביישובים הנמצאים במרחק של 7 - 20 ק"מ מגדר המערכת הגובלת ברצועת עזה. פער זה מתחדד לאור המציאות הביטחונית המשתנה שבה יש איזמים בלתי פוסקים של ירי טילים מחזיתות שונות. במקום להתמודד עם הכשלים בגיבוש המענה לפערי המיגון שעלו כבר בשנת 2018, בחר פקע"ר להקפיא את ביצועו של השלב השני בתוכנית המיגון הרשותית (תמי"ר) (גיבוש המענה על ידי הרשויות המקומיות), ולא להמשיך להטמיעו באופן רחב ויזום ברשויות המקומיות, זאת מבלי לדאוג לתוכנית חלופית למימוש אחריותו להסדרה ולקידום של ביטחון התושבים. בביקורת עלה כי אף אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו אינה יודעת על החלטת פקע"ר על הקפאת שלב ב' בתוכנית המיגון. בנוסף על הקפאת התוכנית קבע פקע"ר בשנת 2018 כי לא יאושרו תוכניות תמי"ר של הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר לפקע"ר כי אין זה ראוי שבמשך כשבע שנים הוא נמנע מאישור התמי"ר של הרשויות המקומיות והותיר את נושא ההיערכות למיגון התושבים להחלטה וולונטרית של הרשויות המקומיות וללא הנחיות ברורות לרשויות בתחום שעליו הוא מופקד.



פעולות הרשויות שנבדקו למיפוי פערי מיגון וקידום פתרונות מיגון - בעיריות גבעתיים וחולון ובמועצה המקומית **ביענה** מספר התושבים ללא מיגון תקני (חלקם מהנתונים מבוסס על נתוני היתרי בנייה ולא על בנייה בפועל) היה: 10,163 (16%) **בגבעתיים**, 26,895 (14%) **בחולון** ו-6,167 (77%) **בביענה**. לעיריית **אשקלון** ולמועצה האזורית **הגלבוט** אין נתונים על מספר התושבים ללא מיגון תקני, כנדרש בתיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום¹. במועצה המקומית **ביענה** ובמועצה האזורית **הגלבוט** לא הוקמו מסדי נתונים שמבוססים על הבנייה בפועל בנוגע לפערי המיגון ולא מופו כל המרחבים המוגנים שבתחומן, כנדרש בתיקי האב². הרשויות המקומיות **אשקלון**, **ביענה** ו**הגלבוט** לא תכננו פתרונות מיגון לאוכלוסייה בשעת חירום, כנדרש בתיקי האב. בפתרונות המוצעים לתושבים חסרי המיגון שנתנו הרשויות המקומיות **גבעתיים** ו**חולון** לא ניתן לדעת אם המקלטים הציבוריים שלהן נמצאים במרחק מבתי התושבים שמאפשר להגיע אליהם בשעת הצורך במשך זמן ההתרעה. עוד נמצא כי פקע"ר לא פיקח על יישום הנחיותיו בהתאם לתיקי האב ולא וידא שהרשויות המקומיות תכננו פתרונות מיגון שיתאימו לצורכי האוכלוסייה בשעת חירום. הרשויות המקומיות **אשקלון**, **ביענה** ו**הגלבוט** לא הכשירו מחסות המוניים בחניונים תת-קרקעיים או במבני ציבור לשהיית תושבים שאין להם מיגון תקני, כנדרש במנחה למיגון ובהנחיות פקע"ר ל"הכנת תיק מחסה המוני". הרשויות המקומיות **אשקלון**, **גבעתיים** ו**הגלבוט** לא ציינו באתר המרשתת שלהן אילו מקלטים ציבוריים הם תת-קרקעיים ואילו עיליים; עיריית **אשקלון** לא פרסמה אילו מהם נגישים לאנשים עם מוגבלות; עיריית **גבעתיים** ו**חולון** לא פרסמו את רשימת החניונים הציבוריים התת-קרקעיים המשמשים מחסות ציבוריים בשעת חירום. בפזורה הבדואית בנגב, שבה מתגוררים כ-165,000 תושבים במבנים בלתי מוסדרים, לא היה מיגון כלל עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל. מפרוץ המלחמה עד ינואר 2025 הוצבו ברחבי הפזורה כ-135 מיגוניות ו-64 מגנני "הסקו".



תוכנית מיגון רשותית (תמי"ר) - אף על פי שבתיקי האב להיערכות הרשויות המקומיות לחירום נקבע כי הרשות המקומית אחראית על הכנת תוכנית המיגון הרשותית, בביקורת נמצא כי המועצה המקומית **ביענה** והמועצה האזורית **הגלבוט** לא הכינו תוכנית מיגון רשותית; עיריית **אשקלון** הכינה תוכנית מיגון חלקית; עיריית **גבעתיים** ו**חולון** הכינו תוכנית מיגון, אולם תוכנית המיגון של עיריית **חולון** לא אושרה על ידי פקע"ר. המועצה האזורית **הגלבוט** לא הזינה למערכות המידע הגיאוגרפיות שלה שכבות מידע בנושא ביטחון וחירום, ולפיכך אין במערכת מידע על מקומם של המקלטים הציבוריים, המיגוניות והמרחבים המוגנים במוסדות החינוך. למועצה המקומית **ביענה** אין מערכת מידע גיאוגרפית עירונית. גם במערכת המידע הגיאוגרפית של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בקעת בית הכרם, שאליה שייכת **ביענה**, לא נמצאו שכבות מידע בנושא ביטחון וחירום לרבות מקומם של המרחבים המוגנים השייכים למועצה המקומית **ביענה**, כנדרש במנחה להכנת תוכנית מיגון רשותית שפרסם פקע"ר במרץ 2010.



בקרה על מקלטים בבתים משותפים - במפרט במנחה לתחזוקת מקלטים שפרסם פקע"ר ביולי 2019 ועודכן ביוני 2024 נקבע כי תדירות הביקורת של רובם המכריע של רכיבי המקלטים תהיה בין תלת-

¹ שהוציאו משרד הפנים, רשות החירום הלאומית שבמשרד הביטחון, פקע"ר, מרכז השלטון המקומי בישראל ומרכז השלטון האזורי בישראל.
² הוצא גם תיק אב למועצות האזוריות.

חודשית לשנתית. ואולם נמצא כי בשנים 2021 - 2023 לא ערכו עיריות **אשקלון, גבעתיים וחולון** בתדירות הנדרשת ביקורות יזומות בבתים המשותפים בכל הנוגע לתחזוקת המקלטים. לצד זאת, פקע"ר אינו משתמש בסמכויותיו ואינו מקיים בקרה על פעולות הרשויות המקומיות.

ביקורות הרשויות המקומיות במקלטים הציבוריים - בידי עיריית **אשקלון** אין דוחות על ביקורת שעשתה על תחזוקת מקלטים ציבוריים בשנים 2021 - 2023. במועצה האזורית **הגלבו** לא נמצאו מסמכים המעידים על ביקורות שעשתה המועצה על מצב תחזוקת המקלטים שבתחומה לאחר הביקורת של פקע"ר בשנת 2021, ולכן גם לא ניתן לדעת אם הליקויים תוקנו. עיריית **חולון** לא ביצעה ביקורות על תחזוקת מקלטים ציבוריים מינואר 2021 עד נובמבר 2022. בשנת 2023 עשתה העירייה ביקורת בכל 64 המקלטים הציבוריים שבתחומה.

ביקורת של פקע"ר על מקלטים ציבוריים - נמצא כי בכ-11.7% מהמקלטים הציבוריים בישראל לא ניתן לשהות. עוד נמצא כי על פי נתוני פקע"ר, רק 37 מתוך 11,775 (0.3%) המקלטים הציבוריים בישראל נמצאים בשטחן של רשויות מקומיות של החברה הערבית וכי מתוך 37 מקלטים אלה, 8 מקלטים אינם כשירים. **באשקלון** ערך פקע"ר בשנים 2021 ו-2022 ביקורות רק ב-2 ו-9, בהתאמה, מתוך 142 המקלטים; הוא לא ערך כלל ביקורות **בגבעתיים** בשנים 2021 ו-2023, **בגלבו** בשנים 2022 ו-2023 ו**בחולון** בשנת 2022.

הוצאות הרשויות המקומיות שנבדקו על תחזוקת מקלטים ציבוריים ושיפוצם - עיריית **אשקלון** והמועצה האזורית **הגלבו** השקיעו, מתחילת 2021 עד תחילת המלחמה באוקטובר 2023, בתחזוקה ושיפוץ של מקלטים ציבוריים ומקלטים במוסדות חינוך סכומים נמוכים, שהסתכמו ב-417,000 ו-176,000 ש"ח בממוצע לשנה בהתאמה, ורק לאחר תחילת המלחמה הגדילו את ההשקעות - ל-1.947 ו-1.793 מיליון ש"ח, שהם פי 4.6 ופי 10 בהתאמה; גם עיריית **גבעתיים** השקיעה מתחילת 2021 עד תחילת המלחמה באוקטובר 2023 סכומים נמוכים; עיריית **חולון** לא השקיעה בתקופה זו בשיפוץ מרחבי מיגון בבתי ספר ובגני ילדים אלא בתחזוקתם בלבד. רק לאחר תחילת המלחמה השקיעו עיריות **גבעתיים וחולון** 59.4 ו-12.284 מיליון ש"ח בהתאמה בבניית ושדרוג מרחבי מיגון בגני ילדים ובתי ספר.

ממצאי ביקורת משרד מבקר המדינה בבדיקה של מקלטים ציבוריים - בבדיקה של 26 מקלטים ציבוריים ברשויות המקומיות **אשקלון, גבעתיים, חולון והגלבו** נמצאו ליקויים שונים בתחזוקתם: פתחי מילוט חסומים; אי-התקנת סולמות יציאה סמוך לפתחי המילוט; היעדר חשמל במקלט; רטיבות על הקירות ועל התקרה; חוטי חשמל גלויים; היעדר שילוט של יציאות חירום; מקלט מוצף מים ולא ראוי לשימוש; לכלוך; דלתות יציאת חירום שאינן נסגרות וחלודה בדלתות; היעדר חיבור לתשתית המים ולמערכת הביוב; היעדר תאורת חירום; מחסור בשילוט בצבע זרחני של הכניסה למקלט ושל יציאות החירום.

פערי המיגון במוסדות החינוך בישראל - נכון למרץ 2024, לפי הנתונים שבידי משרד החינוך, שיעור התלמידים ללא מיגון תקני ב-94% מבתי הספר בישראל היה 25%. משמעות הדבר היא שיותר מ-466,000 תלמידים שהו בבית הספר באופן יומיומי בלא מיגון תקני. נמצא כי במועד הביקורת, באוגוסט 2024, לא היו למשרד החינוך נתונים על המיגון התקני ב-10,975 מתוך 21,419 כיתות גני הילדים (כ-51%), וכי ל-2,548 מתוך 5,530 מעונות היום (46%) לא היה מיגון תקני בשנת התשפ"ד.

פערי המיגון במוסדות החינוך ברשויות שנבדקו - נמצא כי ליותר מ-66% מהתלמידים במועצה המקומית **ביענה** אין מיגון תקני - בשני בתי ספר יסודיים ובבית ספר על-יסודי אחד אין כלל מרחב מוגן תקני. בשאר הרשויות המקומיות שנבדקו (**אשקלון, גבעתיים, הגלובע וחולון**) נמצא כי סך כל פערי המיגון בבתי הספר היה בין 11% ב**אשקלון** ל-41% ב**גלובע** (מספר התלמידים השוהים בבתי הספר ברשויות אלו באופן יומיומי ללא מיגון תקני היה בין 3,294 ב**אשקלון** ל-6,393 ב**חולון**). שיעור התלמידים ללא מיגון תקני בגני הילדים ב**אשקלון, ביענה, גבעתיים, הגלובע וחולון** היה בין 17% ב**גבעתיים** ל-52% ב**גלובע** (מספר התלמידים השוהים בגני הילדים ברשויות אלו ללא מיגון תקני היה בין 98 ב**ביענה** ל-3,206 ב**חולון**).

לימודים במוסדות החינוך ברשויות שנבדקו בעת המלחמה - בהיעדר מיגון תקני נפגעה הרציפות התפקודית של מוסדות החינוך ברשויות שנבדקו. חלק מהתלמידים בבתי הספר ב**אשקלון, ביענה, גבעתיים וחולון** נאלץ ללמוד במבני מוסדות החינוך רק בחלק מימות השבוע במשך תקופה שבין כשלושה שבועות לחודש ואף לחודשיים (בבתי הספר ב**ביענה**). ב**אשקלון** גני הילדים, כיתות ד' ו' וכל כיתות בתי הספר העל-יסודיים לא למדו במבני המוסדות גם ב-22 הימים הראשונים מאז הוגדרה העירייה אזור צהוב.

תחזוקת מקלטים במוסדות חינוך ברשויות שנבדקו - עיריות **אשקלון וגבעתיים** והמועצה האזורית **הגלובע** לא הקפידו על תקינות המקלטים והמרחבים המוגנים במוסדות החינוך שבתחומן כנדרש בנוהל החירום של משרד החינוך; נמצאו ליקויים בתחזוקתם כמו אי-סימון החלונות בצבע פולט אור, מחסור בשלטים, חוטי חשמל גלויים, מחסור בתאורת חירום, מחסור בערכת עזרה ראשונה, המקלט משמש מחסן, יציאת החירום חסומה בצידוד, מטפה לא תקין, רטיבות במקלט. בשנים 2021 - 2023 לא עשתה עיריית **אשקלון** ביקורת על תחזוקת המקלטים וצידוד החירום בבתי הספר ובגני הילדים שבתחומה כנדרש בנוהל החירום של משרד החינוך. עיריית **גבעתיים** לא עשתה ביקורות אלה בשנים 2022 - 2023.

עוד נמצא כי רק לאחר 7.10.23 ערך פקע"ר ביקורת בבתי הספר ובגני הילדים שב**אשקלון, בגבעתיים ובחולון** בלבד, וכי בשנים 2021 - 2023 הוא לא עשה ביקורת ב**גלובע ובביענה**.

תוכנית רב-שנתית לטיפול במוכנות העורף בחירום - לצורך מימוש תוכנית "מגן הצפון"³ תוקצב פקע"ר בפועל בשנים 2019 - 2024 בסך של 1.406 מיליארד ש"ח, מתוכם 869 מיליון ש"ח בשנת 2024, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל (עד פרוץ המלחמה התקצבו עמד על 21% בלבד). זאת אף שלשם מימוש התוכנית על פי החלטת הקבינט המדיני-ביטחוני ב/302 היה צורך להקצות בתקופה זו 3 מיליארד ש"ח (500 מיליון ש"ח בכל שנה). עוד עולה כי מימוש התקציבים שהוקצו עד סוף שנת 2024 הסתכם בכ- 733.69 מיליון ש"ח בלבד, שהם כ-52% מסך התקציב שהוקצה בפועל. יצוין כי סכום זה משקף תשלומים שבוצעו בפועל עד יולי 2025, ואינו כולל התחייבויות תקציביות נוספות שטרם מומשו בתשלום. יודגש כי בדוח קודם מ-2020 כבר העיר מבקר המדינה כי החלטת הקבינט ב/302 התקבלה ללא הקצאה של מקורות תקציביים בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ועל כן מימושה היה מוטל בספק.

החלטות הממשלה לסיוע במיגון העיר אשקלון - בשנים 2022 ו-2023 הקצו משרדי הממשלה לעיריית אשקלון על פי החלטת הממשלה 1278 סך 12.63 מיליון ש"ח מהתקציב שנקבע בהחלטת הממשלה בסך 21 מיליון ש"ח (60%), והעבירו לידיה רק 2.7 מיליון ש"ח מהסכום שהקצו (21%). זאת בשל אי-ניצול תקציב בסך 4 מיליון ש"ח לשיפוץ מקלטים ציבוריים מיולי 2023 עד יוני 2024 ובשל התנהלות איטית וסחבת בניהול פרויקטי המיגון של העירייה.

סיוע משרד הבינוי והשיכון לתושבי אשקלון לבניית ממ"דים - רק ביוני 2023, כשנה ושלושה חודשים לאחר פרסום החלטת הממשלה 1278, פרסם משרד השיכון נוהל המאפשר את קבלת המענקים וההלוואות לפי ההחלטה. כתוצאה מכך לא ניתן היה לנצל עד אמצע שנת 2023 את התקציב של 56 מיליון ש"ח לשנת 2022 ואת התקציב של 50 מיליון ש"ח לשנת 2023, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה. עקב התמשכות ההליכים המטרה שלשמה ניתן הסיוע הוחטאה, ובפועל מיולי 2023 ועד ספטמבר 2024 זכאי אחד בלבד מימש את זכותו לסיוע וקיבל מענק בסך 158,000 ש"ח, מתוך 50 מיליון ש"ח שנקבעו בהחלטת הממשלה לאותה שנה.

הליך הפסקת פעילותו של חדר מצב ייעודי לחברה הערבית - כעשרה ימים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל הקים המשרד לשוויון חברתי, באמצעות הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, חדר מצב במטרה לסייע לחברה הערבית ולתת מענה לצרכים החברתיים והקהילתיים המיידיים שהתעוררו בעקבות פרוץ המלחמה. במאי 2024 החליטה השרה לשוויון חברתי שלא להאריך את ההתקשרות להפעלת חדר המצב. הביקורת העלתה כי במצב החירום שנוצר עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, לא נמצא גורם שיבצע את המשימות שביצע חדר המצב לחברה הערבית וייתן לה מענה ראוי באופן מיידי. ואולם, מאחר שמטרת הקמת חדר המצב הייתה לשמש "מרכז מידע, דיווח, הנחייה וסיוע לחברה הערבית בהתאמה מלאה לתנאים המשתנים ולהוראות פקע"ר ויתר הרשויות המוסמכות בעת חירום" - עם

³ החלטה ב/302 של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי "מוכנות העורף למצבי חירום" מ-16.7.18 להקים צוות בין-משרדי שיגבש תוכנית רב-שנתית לשנים 2019 - 2030 למיגון העורף ולשיפור המוכנות לרעידות אדמה בהיקף של 5 מיליארד ש"ח.

התמשכות המלחמה והיווצרות של שגרת מלחמה ושל מענים נוספים בנושא, לא היה הכרח בהמשך פעילותו של חדר המצב. עם זאת, ראוי היה כי קודם קבלת ההחלטה על סגירת חדר המצב תפנה הנהלת המשרד לשוויון חברתי לגופים השונים שלדעתה נותנים את המענה הנדרש לחברה הערבית בשעת חירום ותבקש לדעת מה עמדתם בנושא.



מחסות ציבוריים (המוניים) - יצוין לחיוב שהרשויות המקומיות גבעתיים וחולון הכשירו מחסות המוניים והכינו עבורם "תיק מחסה המוני".

עריכת ביקורות במקלטים הציבוריים על ידי הרשויות המקומיות - עיריית גבעתיים עורכת ביקורת על תחזוקת המקלטים הציבוריים שבתחום שיפוטה בכל רבעון.

הקצאת מענקי מיגון לתושבי יישובי קו העימות בצפון על ידי משרד הבינוי והשיכון - היקף מענקי המיגון של משרד השיכון לתושבי קו העימות בצפון עלה מ-8.2 ל-11.1 מיליון ש"ח (עלייה של 35%) בשנים 2021 - 2022 ול-11.4 בשנת 2023, ונמצא כי תקציב הסיוע נוצל במלואו.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי לאחר גיבוש תפיסת המיגון המעודכנת והפצת ההנחיות המעודכנות לרשויות המקומיות, ישוב פקע"ר לבדוק ולאשר את תוכניות המיגון הרשותיות (תמ"ר), זאת על מנת להבטיח כי הרשויות המקומיות נערכות למיגון אוכלוסייתן בהתאם להנחיות. על המועצה המקומית ביענה והמועצה האזורית הגלבוע להכין תוכנית מיגון רשותית כנדרש בתיק האב לרשויות המקומיות ובתיק האב למועצות האזוריות; על עיריית אשקלון למפות את אוכלוסייתה ולתת מענה לפערי המיגון שבתחומה.

נוכח היעדר אמצעי מיגון בפזורה הבדואית בנגב והחשיפה של אוכלוסייה זו לפגיעה מטילים, מומלץ כי הרשות להתיישבות הבדואים, בשיתוף פקע"ר, תגבש תוכנית מקיפה למיגון הפזורה הבדואית הכוללת מיפוי עדכני של היישובים הלא-מוכרים ופתרונות מיגון מתאימים. תוכנית זו תסייע למקבלי ההחלטות בנוגע לתקצוב אמצעי מיגון שונים בהתאם לשיקולים מבצעיים ולצרכים ביטחוניים. לצד זאת, יש להמשיך לפעול לקידום מעבר התושבים ליישובים המוסדרים, שבהם ניתן לבנות מרחבים מוגנים.



כדי להבטיח את תקינותם של המקלטים בבתי משותפים ואת כשירותם לשימוש בעת חירום, על עיריות אשקלון, גבעתיים וחולון להגביר, בעת שגרה ובשעת חירום, את הביקורות היוזמות ואת האכיפה בכל הנוגע לתחזוקת המקלטים המשותפים. נוכח מספר הביקורות המועט שעשו הרשויות המקומיות בנוגע לתחזוקת המקלטים המשותפים מומלץ לפקע"ר להגביר את פעילותו מול הרשויות המקומיות כדי שייערכו ביקורות עיתיות במקלטים בבתי משותפים באופן שוטף בהתאם לתוכנית עבודה. בנוסף, מומלץ שפקע"ר יבצע בקרה ופיקוח אחר פעולות הרשויות המקומיות בנוגע ליישום הנחיותיו בתחום זה.



לנוכח מצב הכשירות הנמוך של המקלטים הציבוריים בישראל (כחמישית מהם מוגדרים כבעלי כשירות נמוכה או כלא כשירים) והצורך להבטיח את כשירותם וגישותם בשעת חירום, מומלץ שפקע"ר יפעל לחיזוק הפיקוח והבקרה על הרשויות המקומיות בהיבט של תחזוקת המקלטים הציבוריים, תוך קביעת מנגנוני אכיפה ברורים להבטחת כשירות המקלטים.



על עיריות אשקלון והמועצה האזורית הגלבע לערוך ביקורות תקופתיות על מצב תחזוקת המקלטים הציבוריים שבתחומן ולתעד את תוצאות הביקורות; על עיריות אשקלון וגבעתיים והמועצה האזורית הגלבע לתקן את הליקויים במקלטים ובמרחבים המוגנים במוסדות החינוך בתחומן. על פקע"ר לפעול כדי לוודא שייערכו ביקורות כשירות של המקלטים במוסדות החינוך ברשויות המקומיות באופן שוטף.

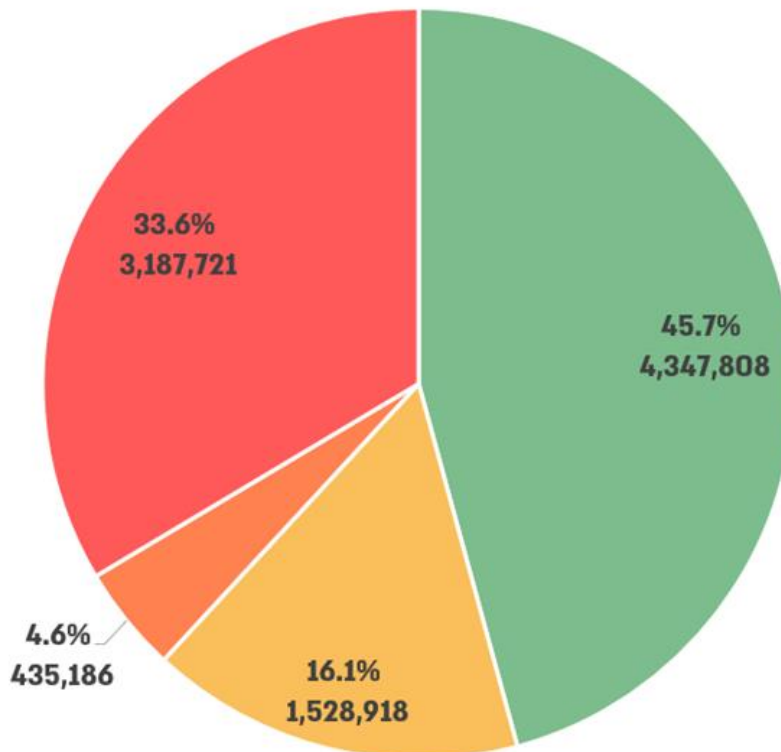


החלטת הקבינט המדיני-ביטחוני ב/302 ("מגן הצפון") התקבלה ללא הקצאה של מקורות תקציביים בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ועד פרוץ המלחמה הוקצו 21% בלבד מהסכום שנקבע בהחלטה. על ראש אגף התקציבים במשרד האוצר ומנכ"ל משרד הביטחון להסדיר את המקור התקציבי למימוש המלא של התוכנית לשם השלמת פערי המיגון, בפרט ביישובים סמוכי הגדר.



כדי לקצר את ההליכים השונים לגיבוש תנאים לקבלת הלוואות ומענקים לסיוע בפתרונות מיגון דירתיים במקרים דומים בעתיד, ככל שיידרש, מומלץ כי משרדי השיכון והאוצר יבצעו הפקת לקחים לגבי הליך קבלת המענקים וההלוואות, וכי הנוהל הנדרש לביצוע החלטת הממשלה יפורסם סמוך למועד פרסום החלטת הממשלה.

**תמונת המצב של מיגון תושבי ישראל, לפי אמצעי המיגון, ינואר 2025
(במספרים באחוזים)**



■ אוכלוסייה ללא מיגון תקני ■ מתמגנים במקלטים ציבוריים ■ מתמגנים במקלוט פרטי משותף ■ מתמגנים בממ"ד/ממ"ק

על פי נתוני פקע"ר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

קיומם של אמצעי מיגון פיזי להגנה על כלל אוכלוסיית מדינת ישראל הוא תנאי הכרחי להתמודדות עם איום טילים ורקטות, ולבד מהגנה על האוכלוסייה הוא מאפשר לקיים שגרת חירום ולתת שירותים חיוניים לתושבים. בדוח עלו פערים משמעותיים בין דרישות המיגון לבין המציאות בשטח, הנובעים ממחסור במרחבים מוגנים ומתחזוקה לקויה של מקלטים ציבוריים ופרטיים. נכון לינואר 2025 לכ-3.2 מיליון תושבים (33.6%) אין מיגון תקני. מחסור משמעותי במיוחד באמצעי מיגון קיים בפזורה הבדואית בנגב, שבה אין כלל מקלטים תקינים או אמצעי מיגון זמינים לשעת חירום.

הדוח מצביע על כך שעיריות אשקלון, גבעתיים וחולון לא ערכו ביקורות במקלטים בבתיים המשותפים בתדירות הנדרשת, ובמסגרת הביקורות שעשו הן לא ערכו את כל הבדיקות שנדרשו במנחה לתחזוקת מקלטים. כתוצאה מכך מקלטים רבים לא היו ראויים לשימוש במועד תחילת המלחמה, ומשרד השיכון יזם הקצאת סכומים גדולים לרשויות המקומיות להשמת מקלטים בבתיים משותפים.

על הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות אשקלון, גבעתיים וחולון, המועצה המקומית ביענה והמועצה האזורית הגלבוע) להשלים את מיפוי המרחבים המוגנים, לעדכן את תוכנית המיגון הרשותית בהתאם לפערי המיגון, להשתמש במערכת מידע גיאוגרפי למיפוי המידע ולניהולו ולשפר את התחזוקה של המקלטים הקיימים. על הרשויות המקומיות לקיים פיקוח הדוק על מצבם של המקלטים המשותפים בבנייני המגורים ולחייב את הדיירים לתחזקם כראוי.

נוכח הממצאים שנמצאו בביקורת המקלטים הציבוריים ברשויות שנבדקו, מומלץ לפקע"ר להגדיל את מספר הביקורות שלו כדי לוודא שהרשויות המקומיות עומדות בהנחיות ובדרישות שקבע.

כדי שתהיה בידו תמונת מצב נכונה של פערי המיגון במוסדות החינוך, על משרד החינוך לעדכן את הנתונים על שטחי המיגון במוסדות החינוך באופן שוטף. על משרד החינוך ופקע"ר בשיתוף משרד האוצר לפעול להטמיע בתקנות מפתח מיגון מעודכן למוסדות חינוך לאור לקחי מלחמת חרבות ברזל.

הפערים במענים ממשלתיים הניתנים לצורכי החירום של החברה הערבית מדגישים את הצורך שמשרד ראש הממשלה בשיתוף המשרד לשוויון חברתי, יפעלו להקמת גוף מתכלל שיוכל לרתום את משרדי הממשלה, השלטון המקומי והגופים הציבוריים הרלוונטיים לסגירת הפערים במוכנות האזרחית לחירום כדי לצמצם את הפגיעה האפשרית באזרחים עקב המלחמה.

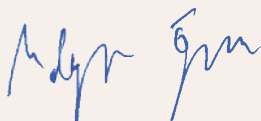
לצורך מימוש תוכנית "מגן הצפון" תוקצב פקע"ר בפועל בשנים 2019 - 2024 בסך של 1.406 מיליארד ש"ח, מתוכם 869 מיליון ש"ח בשנת 2024 (לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל), אף שעל פי החלטה ב/302 לצורך מימוש התוכנית נדרש להקצות בתקופה זו 3 מיליארד ש"ח. עוד עולה כי מימוש התקציבים שהוקצו עד סוף שנת 2024 הסתכם בכ-733.69 מיליון ש"ח בלבד, שהם כ-52% מסך התקציב שהוקצה בפועל. יצוין כי סכום זה משקף תשלומים שבוצעו בפועל עד יולי 2025, ואינו כולל התחייבויות תקציביות נוספות שטרם מומשו בתשלום.

על הצוות הבין-משרדי בראשות המל"ל להשלים את בחינת הפערים וגיבוש של תוכנית רב-שנתית מתוקצבת, בתיאום עם ראש אגף התקציבים במשרד האוצר ועם מנכ"ל משרד הביטחון, במיקוד על פערי מיגון ביישובים בקווי העימות בצפון ובדרום, לשם הבאתה לפני הקבינט.

מומלץ כי ראש הממשלה יביא לדיון מחודש בקבינט את סוגיית פערי המיגון ויפעל לגיבוש תוכנית לאומית מתוקצבת למתן המענה הנדרש וכן יפעל למיסוד מנגנוני בקרה ומעקב אחר יישומה של התוכנית.

in carrying out inspection and audit processes with the utmost thoroughness, professionalism and integrity and in publishing clear, effective and relevant audit reports.

We continue to pray and express our hopes for the recovery of the wounded, the return of the deceased hostage and his proper burial, and for peaceful and quiet days.



Matanyahu Englman

Jerusalem,
January 2026

**State Comptroller
and Ombudsman**

which stood at NIS 36.2 billion. It has been discovered that the Ministry of Finance had not articulated or submitted to the Knesset Finance Committee the requisite scenarios for which the Fund should prepare, what balance should be maintained, or what the optimal capital structure should be relative to the Fund's exposure, thus failing to adequately prepare for potential warfare contingencies.

It is recommended that the Tax Authority and the Ministry of Finance initiate a legislative proposal with enduring validity pertaining to compensation tracks for indirect damage, with the aim to shorten the duration from the date damage occurs to the date on which claims can be filed and compensation received, thereby offering businesses greater certainty during emergencies. Additionally, the Tax Authority should pursue collection procedures for all excess payments made by the Compensation Fund. It should assess optimal utilization of the human resources and technological tools at its disposal and endeavor to develop and implement computerized controls within the Compensation Fund systems to mitigate financial losses to the state treasury stemming from payments to ineligible claimants. Moreover, it is advised that the Tax Authority and the Ministry of Justice expeditiously pursue a legislative amendment that would empower the appeals committees within the Ministry of Justice to adjudicate all appeals lodged against decisions of the Compensation Fund concerning claims for compensation payments under the Compensation Fund Law and its associated regulations. This amendment aims to resolve the inherent conflict of interest within the existing legal framework and facilitate prompt and independent resolution of appeals arising from claims for direct and

indirect damages. Furthermore, it is recommended that, until such an arrangement is established, the appeals committees strive to reduce the timelines for issuing responses.

It is imperative for the Ministry of Finance to evaluate from a legal standpoint whether operating the Fund as a notional entity, where the accrued funds are not allocated to identified assets, as well as the utilization of these funds, comply with the stipulations of Section 2A of the Property Tax Law and its subsections. The Ministry must also engage in comprehensive staff work to evaluate the feasibility of utilizing Compensation Fund assets for government expenditure financing. Additionally, the Ministry of Finance should develop a comprehensive framework to establish objectives and sources of funding while regularly reviewing and aligning with updated estimates. The framework should be presented to the Knesset in the context of budgetary documentation, including any potential deficits necessitated during emergencies. This particularly with reference to obligations to the Compensation Fund, alongside the associated financing costs of borrowing during wartime. Presenting such data will equip decision-makers when considering scenarios pertaining to future conflicts and other catastrophic events during deliberations of the state budget.

In conclusion, I wish to thank the employees of the Office of the State Comptroller in the Economy and National Infrastructure, in the Social and Welfare and in the Local Authorities Audit Divisions, as well as the employees in the Headquarters Division, for their efforts

collaborative process to evaluate and draw lessons from the numerous issues encountered regarding the continuity of care and operational functionality attributable to hospital protection failures.

The Preparations and Activities of the Tax Authority Regarding Compensation for War Damages

The ongoing conflict associated with the Swords of Iron War, in conjunction with the directives issued by the Home Front Command, the extensive mobilization of reserve forces, and the evacuation of residents from various localities in both southern and northern regions, have resulted in direct destruction of property and disruptions to the regular economic activities of numerous businesses in Israel. In 1973, the Tax Authority established a Department for Compensation for Hostile Actions (the Compensation Fund) tasked with coordinating state compensation for damages resulting from warfare. As of the eve of the Swords of Iron War, the Compensation Fund balance stood at approximately NIS 17.7 billion.

The audit revealed the absence of permanent legal provisions delineating the conditions for eligibility for compensation concerning indirect damages, as well as the methodologies employed for their calculation. This deficiency persists despite Israel's engagement in wars and military operations over the preceding two decades, during which the population and economy were subjected to various restrictions causing both direct property damage and indirect harm to businesses. The absence of definitive legislative regulation, combined with the duration required to establish temporary

provisions addressing indirect compensation, has heightened uncertainty for those affected by the war. This situation has prolonged the timeframe between the damage date and the dates upon which compensation is disbursed, thereby complicating the recovery processes for businesses adversely impacted.

Furthermore, findings indicated that the Compensation Fund issued payments to businesses during the Swords of Iron War and in previous conflicts, as well as throughout the COVID-19 pandemic, resulting in excess disbursements for indirect damages that exceeded NIS 3 billion, amounts for which claimants lacked legal entitlement. Approximately NIS 1.5 billion of said amount was disbursed subsequent to the Swords of Iron War. As of the audit end date in December 2024, NIS 1.9 billion had not yet been reimbursed to the Fund.

The audit also noted that the Ministry of Finance administered the Fund merely as a notional entity, devoid of identified assets. Moreover, the Ministry regularly utilized the Fund's resources without a supporting legal justification and without conducting a thorough economic review on the topic. The funds within the Compensation Fund yield low interest rates, insufficient to counter inflationary erosion and are misaligned with the prevailing variable interest rate environment. It was further found that, just prior to the Swords of Iron War, the Compensation Fund's balance (NIS 17.7 billion) was less than the total expenses incurred during the Swords of Iron War for both direct and indirect compensation, estimated at NIS 18.8 billion, from October 2023 to the close of 2024. This amount was also significantly lower than the projected direct damage alone,

present new challenges to the health system, notably due to the prolonged state of emergency and the extensive geographic impact.

The State Comptroller has previously highlighted protection deficiencies in different hospitals. This audit has elucidated the adverse consequences resulting from these protection gaps, affecting both general hospitals and continued care facilities, including geriatric, psychiatric, and rehabilitation hospitals. Specifically, Soroka Hospital, which was directly impacted during Operation Rising Lion, exhibited significant vulnerabilities that compromise its ability to sustain continuity of care over time.

Due to the gaps in protection, critical activities within hospitals have at times been suspended for extended durations, necessitating operations in inadequately protected areas. Additionally, hospital occupancy has decreased, partly as a result of population evacuations from the north and south, leading to a reduction in ambulatory medical services. These circumstances have complicated access to essential medical care, disrupted the continuity of care, and potentially jeopardized public health outcomes. With respect to continued care facilities, which cater to a sensitive and vulnerable patient demographic and play a crucial role in alleviating pressure on the general hospitalization system, it has been revealed that less than a third of their beds are protected or can be relocated to an alternative protected site, while approximately half are located in unprotected areas, with the remainder situated in the "most protected" sites. Moreover, the capacity of geriatric hospitals to decrease occupancy per the directives of the Home Front Command and the Supreme Authority for Hospitalization is limited. Despite the inadequate state

of protection, these hospitals remain nearly at full capacity, indicating that a considerable proportion of their patients reside in unprotected environments.

Since 2007, the government has adopted three resolutions aimed at enhancing the protection of hospitals located in the northern and southern areas, at a budget of approximately NIS 900 million. Nevertheless, there has yet to be a government resolution on the implementation of a multi-year budgeted plan to remediate protection gaps in general hospitals. To assure operational continuity in the face of sustained warfare, and given the damages sustained by Soroka Hospital in June 2025, addressing the deficiencies in hospital protection is imperative to ensure that patients and caregivers are situated in secure environments. The Ministry of Health has estimated the necessary funding for this endeavor to be nearly NIS 5 billion. Such a budget necessitates the development of a comprehensive long-term national strategy, which should be incorporated into a specific governmental resolution that earmarks funding and establishes priority order. To optimally prepare for prospective emergencies, it is advisable for the Ministry of Health and the Home Front Command continue updating the protection regulations that have already been revised in response to emerging needs on the ground. Additionally, it is recommended that the Ministry of Health establish action protocols to oversee the implementation of all hospital projects, thereby ensuring compliance with legal and regulatory standards mandated by protection regulations. Furthermore, in light of the ongoing Swords of Iron War, the Ministry of Health, the Home Front Command, the Ministry of Finance, and the various stakeholders within the health system that manage hospitals, should engage in a systematic and

recommended that the Home Front Command increase the frequency of its inspections to verify that local authorities adhere to its established guidelines and requirements.

To enable the Ministry of Education to obtain an accurate representation of the protection gaps within educational institutions, it is essential to maintain current data regarding the protection areas within these institutions. The Ministry of Education and the Home Front Command, in collaboration with the Ministry of Finance, must endeavor to incorporate an updated protection framework for educational institutions into relevant regulations, reflecting the lessons learned from the Swords of Iron War.

The deficiencies identified in government responses concerning the emergency needs of Arab society highlight the necessity for the Prime Minister's Office, in partnership with the Ministry of Social Equality, to establish an overarching entity capable of mobilizing government ministries, local government agencies, and pertinent public bodies to address the gaps in civil preparedness for emergencies, thereby mitigating potential harm to civilians resulting from the ongoing conflict.

For the execution of the "Northern Shield" program, the Home Front Command was allocated a budget of NIS 1.406 billion for the period spanning 2019 to 2024, with NIS 869 million designated for the implementation of the program in 2024 (subsequent to the onset of the Swords of Iron War). It is noteworthy that, pursuant to Cabinet Resolution 302/B, a total of NIS 3 billion was mandated for allocation during this timeframe. The budget implementation as of the end of 2024 amounted to merely NIS 733.69 million, representing approximately 52% of the total budget actually

allocated. It is important to emphasize that this sum reflects only payments made until July 2025, excluding additional budgetary commitments that remain unrealized.

The inter-ministerial team, under the auspices of the National Security Council, should finalize the assessment of protection gaps and develop a multi-year budgetary plan in cooperation with the Head of the Budget Division at the Ministry of Finance and the Director General of the Ministry of Defense. This plan should specifically address protection deficiencies within localities situated along conflict lines in both the north and south, and be presented to the Cabinet for consideration. It is recommended that the Prime Minister revisit the issue of protection gaps for renewed discussion within the Cabinet and work towards the formulation of a comprehensive national plan with budgetary provisions to meet the identified needs, and further, to institutionalize mechanisms for the monitoring and oversight of the plan's implementation.

- **Protection of Hospitals**

During periods of emergency, the health system operates to serve both the civilian population and the Israel Defense Forces (IDF). Hospital protection, integral to war preparedness and a vital means of enhancing resilience against seismic events, is a fundamental prerequisite for maintaining the operational continuity of the health system during emergencies, thereby ensuring hospitals' capacity to provide medical assistance to victims. The Swords of Iron War and Operation Rising Lion, in the course of which (until June 2025) over 37,500 missiles were launched, aimed at the territory of the State of Israel, particularly in its northern and southern regions,

Foreword

The special audit report presented to the Knesset today represents the ninth publication by the Office of the State Comptroller addressing the deadly terrorist attack on October 7 and the Swords of Iron War. This report encompasses audit findings related to governmental agencies' management of emergencies, specifically in the domains of protection and provision of shelters, learning, and compensation for the war. Below is an overview of select audits:

Protection of the Population

Following the violent assault perpetrated by Hamas on October 7, 2023, and continuing until November 2024, over 27,000 missiles, rockets, and lethal unmanned aerial vehicles (UAVs) have been launched towards the State of Israel, resulting in both fatalities and damage to buildings and infrastructure. By the conclusion of November 2024, at least 63 Israeli and foreign civilians had lost their lives due to rocket and missile fire, with a minimum of 43 casualties originating from launches in the north and at least 20 from the south. During Operation Rising Lion in June 2025, 33 civilians were killed and approximately 3,500 were injured following missile attacks from Iran, thereby underscoring the imperative of safeguarding the population.

Physical protection, which creates a buffer between this imminent threat and the populace, aims to minimize physical harm to individuals and the number of casualties, ultimately serving to save lives. The establishment of physical protective measures to shield the entire population of the State of Israel is a critical prerequisite for effectively addressing the threat posed by missiles, rockets, and UAVs. Furthermore, these measures facilitate the maintenance of emergency routines and the provision of essential services to residents.

● Protection and Shelters in Local Authorities

The audit revealed considerable discrepancies between the requisite protection measures and the availability of shelters, primarily attributable to a lack of protected spaces and inadequate maintenance of public shelters as well as shelters within condominiums. As of January 2025, approximately 3.2 million residents (33.6%) lacked standard protective measures. The audit identified a particularly acute shortage of protective provisions within the Bedouin population in the Negev, where standard shelters or protective measures were entirely unavailable in emergency situations.

The audit indicates that certain local authorities examined did not complete the mapping of protected spaces, failed to update the local protection plan in accordance with identified deficiencies, and did not utilize a geographic information system for the mapping and management of said data. Moreover, some local authorities did not conduct inspections of shelters in condominiums with the required frequency, and the inspections that were carried out did not encompass all mandatory evaluations as stipulated by the Home Front Command's Shelter Maintenance Guide. Consequently, many shelters were found to be unfit for use at the onset of the conflict, prompting the Ministry of Housing to initiate the allocation of substantial funds to local authorities to make condominium shelters usable. Local authorities are urged to exert close supervision over the condition of shared shelters in condominiums and to mandate that residents appropriately maintain these facilities.

In light of the findings arising from the inspection of public shelters within the local authorities examined, it is



STATE OF ISRAEL



OFFICE OF THE STATE COMPTROLLER
AND OMBUDSMAN OF ISRAEL

THE OCTOBER 7TH TERROR ATTACK AND THE IRON SWORDS WAR

STATE COMPTROLLER REPORT

Compilation of Reports on Government Bodies' Handling of Emergency Situations

January
2026

Special
Report