

ינואר 2026

הודעה לעיתונות תחת אמברגו עד ה-6.1.26 ב- 16:00

מבקר המדינה בפרסום מס' 9 של דוחות

חרבות ברזל: התמודדות גופי הממשל

עם מצבי חירום

סמוך לאחר טבח 7.10 מבקר המדינה סייר ביישובי עוטף עזה ובצפון ונפגש עם מפונים במלונות באילת, בים המלח, בירושלים, במרכז ובצפון. ביום 7.1.24 הודיע המבקר על תחילת הביקורת בכ-50 נושאים, שעבורם עמלים כ-200 מנהלי ביקורת במשרד מבקר המדינה. המבקר הדגיש שלוש אבני דרך לביקורת:

1. הביקורת תהיה נוקבת כלפי כלל הדרגים - המדיני, הצבאי והאזרחי.
2. בביקורות הליבה שיבחנו את האחראים לכשל, ובביקורות נוספות, תוטל אחריות אישית על האחראים למחדלים.
3. לכשתקום ועדת חקירה ממלכתית - מבקר המדינה יקבע איתה גבולות גזרה.

הכוונה הראשונית היתה לפרסם בתוך חודשים ספורים את הדוחות שעוסקים בליבת הכשל שאפשר את טבח 7.10. אלא שצו ביניים - שהוסר באפריל 2025, לאחר הסכמות שמשרד מבקר המדינה הגיע אליהן עם צה"ל והשב"כ - עיכב במשך כ-15 חודשים את הביקורות בנושאים אלו. יצוין שכעת משרד מבקר המדינה נמצא בעיצומו של הליך הביקורת גם בנושאי הליבה. **צו ביניים שהוציא בג"ץ ב-29.12.25 משהה את הביקורת על שמונה מהנושאים הללו, אולם הביקורת נמשכת בשאר הביקורות על חרבות ברזל שטרם פורסמו.**

בשים לב למצב שנוצר, מבקר המדינה אנגלמן החליט כי בשל חשיבותם גם של הדוחות בנושאים אזרחיים - הדוחות יפורסמו בהתאם לסיום העבודה עליהם. פרסום זה הינו **התשיעי** מבין דוחות חרבות ברזל, **והוא עוסק בכשלים הנוגעים בדרג האזרחי.**

דוחות חרבות ברזל שפורסמו עד כה:

1. היעדר תפיסת ביטחון לאומי וההשפעה על תהליכים מרכזיים בדרג המדיני ובצה"ל.
2. הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל.
3. ההיערכות הכלכלית לשעת חירום לפני מלחמת חרבות ברזל.
4. הכנת "תקציבי המלחמה" בשנים 2023 - 2024 במשרד האוצר.
5. ביצוע תקציב המלחמה בתחילת מלחמת חרבות ברזל.
6. הקבינט החברתי-כלכלי במהלך מלחמת חרבות ברזל ובתקופה שקדמה לה.
7. הסדרת הסיוע לנפגעי פעולות איבה מאירועי שבעה באוקטובר.
8. הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר.
9. טיפול הממשלה ביישובי הצפון במהלך מלחמת חרבות ברזל - המישור האזרחי-כלכלי.
10. יישום הסיוע הכלכלי לעסקים קטנים בחודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל.
11. ההסדרים לתשלום תגמול המילואים ולהגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים.
12. המענה של מערכת ההשכלה הגבוהה לסטודנטים במילואים במלחמת חרבות ברזל.
13. הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל.
14. הפעלת מרכזי חוסן ביישובי קווי העימות מפרוץ מלחמת חרבות ברזל.
15. האסדרה של צוותי החירום היישוביים לפני מלחמת חרבות ברזל והפעלתם בתחילת המלחמה.
16. פעילות השירות הפסיכולוגי-חינוכי למענה רגשי ונפשי בשגרה ובמלחמת חרבות ברזל.
17. טיפול רשויות מקומיות (שלא פונו) באוכלוסיות מיוחדות בשעת חירום.
18. מענה על פניות ותלונות של הציבור ברשויות מקומיות בעת שגרה ובעת מלחמת חרבות ברזל.
19. כוח אדם בעת חירום ברשויות המקומיות - מלחמת חרבות ברזל.
20. הקידום התיירותי והפיתוח הכלכלי של העיר אילת בראי מלחמת חרבות ברזל.
21. ענף החקלאות במלחמת חרבות ברזל.
22. הבטחת צרכי המזון של מדינת ישראל בחירום.
23. הערכות להגנה על מתקנים חיוניים מפני טילים, רקטות ואיומים אוויריים נוספים.
24. נמל התעופה הבין-לאומי על שם אילן ואסף רמון - אילת: אבטחת הנמל מפני איומים ביטחוניים והמענה לאירוע רב-נפגעים.
25. אפקטיביות מכשול קו התפר והמעברים בגזרת עוטף ירושלים.

26. דוח נציבות תלונות הציבור על טיפול הרשויות בשבועות הראשונים של חרבות ברזל.

27. דוח נציבות תלונות הציבור על טיפול הרשויות במבצע עם כלביא.

מבקר המדינה מתניהו אנגלמן:

"כאשר הממשלה, פיקוד העורף והרשויות המקומיות אינם מתכוננים כראוי בעת שגרה - בפרוץ המשבר אזרחי ישראל נפגעים. הדוחות המתפרסמים היום מדגישים את החשיבות הקריטית של ביקורת המדינה. הם מלמדים על הליקויים בפעולות הרשויות השונות אשר לא התארגנו לתת את השירותים הראויים לאזרחים ועל הצורך לתיקון ליקויים באופן מיידי":

מיגון: "העדר מיגון מסכן חיים. שליש מאזרחי ישראל אינם מוגנים מפני טילים כראוי, ובכללם למעלה מ-42 אלף תושבים המתגוררים ביישובים הנמצאים במרחק של עד 9 ק"מ מהגבול עם סוריה ולבנון. פיקוד העורף בחר להקפיא את ביצועו של השלב השני בתוכנית המיגון הרשותית מבלי לדאוג לתוכנית חלופית. בנוסף נמצאו ליקויים רבים בתחזוקה של המקלטים הציבוריים ברשויות המקומיות שנבדקו - בכ-11.7% מהמקלטים הציבוריים בישראל לא ניתן לשהות. למשרד החינוך לא היו נתונים על המיגון התקני בלמעלה מ-50% מגני הילדים. הממשלה קיבלה החלטה על תוכנית רב-שנתית ללא הקצאה של מקורות תקציביים, זאת על אף שבדוח קודם הערנו על כך".

מיגון בתי חולים: "חייבים לטפל בפערי המיגון בבתי החולים - פגיעת הטיל האיראני בסורוקה חייבת לטלטל את הממשלה. פערי המיגון בבתי החולים הכלליים מעלים כי 56% ממיטות האשפוז ו-41% מחדרי הניתוח הם ללא מיגון. ב'מרכזי-על' הקרובים לגבול 56% מחדרי הצנתורים ודימות כלי דם ללא מיגון. כך, במהלך מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא נאלצו בתי חולים להוריד מחלקות שלמות לחניונים תת-קרקעיים אך לבתי חולים רבים אין

חניונים מוגנים כאלה וגם האתרים המוגדרים 'הכי מוגן שיש', שבהם פועלים בתי החולים - אינם מוגנים תקנית למעשה. עולה חשש שיכולתם של בתי חולים רבים להמשיך לתת שירותים רפואיים לכלל האוכלוסייה בעת מלחמה כוללת וממושכת תהיה מוגבלת. מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא המחישו כי המדינה כולה נתונה לאיום של רקטות וטילים ולא רק בתי החולים הקרובים לגבולות, ולכן עולה חשיבות המיגון בכלל בתי החולים".

חינוך: על אף המלצתנו כבר ב-2021 בנושא הוראה ולמידה מרחוק בתקופת הקורונה, משרד החינוך טרם השלים את הכנתה של תוכנית אסטרטגית לאומית רב-שנתית לקידום הלמידה הדיגיטלית. מסקרי המנהלים וההורים שערך משרד מבקר המדינה עלה כי גם בעת המלחמה היה מחסור ניכר באמצעים ללמידה ולהוראה מרחוק. גם בהגעה למרחבים מוגנים - מערכת החינוך אינה מוכנה: מסקר שערכנו עלה כי בקרוב ל-40% מבתי הספר שנדגמו - לא כל התלמידים הצליחו להגיע בתוך זמן ההתרעה למרחבים המוגנים.

קרן הפיצויים: משרד האוצר ורשות המיסים לא יזמו הסדרה של תנאי הזכאות לפיצויים בגין נזקים עקיפים ושל אופן חישובם בחקיקה בעלת תוקף קבוע. ההליכים הללו מאריכים את פרק הזמן בין מועד גרימת הנזק לבין המועד לקבלת הפיצוי. הזמן שחלף הגיע עד ל-92 ימים. מצב זה הקשה על עסקים להתאושש מהנזקים שנגרמו ולהמשיך את פעילותם. אין להסכים לכך שמשך הזמן הממוצע לסיום הטיפול בעררים שהוגשו לוועדות הערר של קרן הפיצויים יעמוד על 851 ימים - 2.3 שנים. בסיורים שקיימתי בצפון עלה כי הרשויות מתקשות בניהול וביישום תהליכי השיקום הנדרשים. בנוסף, לא קיים מנגנון לאיגום תקציבים המיועדים לשיקום נזקי המלחמה. קרן הפיצויים שילמה לעסקים במלחמת חרבות ברזל ובסבבים קודמים תשלומים בגין נזקים עקיפים בהיקף של יותר מ-3 מיליארד ש"ח בלי שמגישי התביעות היו זכאים להם, 1.5 מיליארד ש"ח מתוכם שולמו ביתר במלחמת חרבות ברזל. 1.9 מיליארד ש"ח טרם נגבו עד מועד סיום הביקורת".

מיגון ומקלוט ברשויות המקומיות

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 טייס 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 ורקטות¹. 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 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 ציבורי².

פיקוד העורף (פקע"ר) הוא בעל הסמכויות העיקרי להכין ולבצע את תוכניות ההתגוננות האזרחית של המדינה, והוא משמש רשות מוסמכת³ 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 37 רק מתוך 11,776 המקלטים הציבוריים בישראל (0.3%) נמצאים בשטחן של רשויות מקומיות של החברה הערבית. 8 מהם אף אינם כשירים	לכ-42,000 תושבים (18%) ביישובים הנמצאים במרחק של עד 9 ק"מ מהגבול עם סוריה ולבנון, אין מיגון תקני, נכון לינואר 2025	לכ-1,378 (כ-11.7%) מהמקלטים הציבוריים בישראל לא ניתן לשהות, על פי נתוני פקע"ר נכון לינואר 2025	יותר מ-466,000 תלמידים (25%) בסך 1.406 מיליארד ש"ח רק 2.7 מיליון ש"ח (21%) 56 מיליון ש"ח ו-50 מיליון ש"ח
---	--	--	--

¹ דוח זה גובש לפני מבצע עם כלביא, שבמהלכו נהרגו 33 אזרחים ונפצעו כ-3,500 בעקבות מתקפת טילים מאיראן והדבר מדגיש ביתר שאת את החשיבות של מיגון האוכלוסייה.

² מקום שאינו מקלט שיכול לשמש מרחב מוגן ארעי לציבור בשעת התקפה, כמו חניון תת-קרקעי או תחנה תת-קרקעית של הרכבת הקלה.

³ רשות מוסמכת הוא מפקד פקע"ר, מפקד מחוז של פקע"ר או כל אדם שהוסמך בכתב בידי מפקד פקע"ר להיות רשות מוסמכת לעניין החוק, התקנות או הוראה שבהן.

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

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

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

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: עיריית **אשקלון**, **גבעתיים** ו**חולון**, 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 - שליש 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 **הגלבו** אין נתונים על מספר התושבים ללא מיגון תקני, כנדרש בתיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום⁴. במועצה המקומית **ביענה** ובמועצה האזורית **הגלבו** לא הוקמו מסדי נתונים שמבוססים על הבנייה בפועל בנוגע לפערי המיגון ולא מופו כל המרחבים המוגנים שבתחומן, כנדרש בתיקי האב⁵. הרשויות המקומיות **אשקלון**, **ביענה** ו**הגלבו** 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**הגלבו** 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**הגלבו** לא ציינו באתר המרשתת שלהן אילו מקלטים ציבוריים הם תת-קרקעיים ואילו עיליים; עיריית אשקלון לא פרסמה אילו מהם נגישים לאנשים עם מוגבלות; עיריות **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 "הסקן".



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 **הגלבו** לא הכינו תוכנית מיגון רשותית; עיריית **אשקלון** הכינה תוכנית מיגון חלקית; עיריות **גבעתיים** ו**חולון** הכינו תוכנית מיגון, אולם תוכנית המיגון של עיריית **חולון** לא אושרה על ידי פקע"ר. המועצה האזורית **הגלבו** 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

⁴ שהוציאו משרד הפנים, רשות החירות הלאומית שבמשרד הביטחון, פקע"ר, מרכז השלטון המקומי בישראל ומרכז השלטון האזורי בישראל.

⁵ הוצא גם תיק אב למועצות האזוריות.

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.



בקה 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-חודשית לשנתית. ואולם נמצא כי בשנים 2021 - 2023 לא ערכו עיריות **אשקלון**, **גבעתיים** ו**חולון** 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 **הגליל** 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 ביקורת רק ב-2 ו-9, בהתאמה, מתוך 142 המקלטים; הוא **לא ערך כלל ביקורות בגבעתיים** בשנים 2021 ו-2023, **בגליל** בשנים 2022 ו-2023 ו**בחולון** בשנת 2022.



הוצאות הרשויות המקומיות שנבדקו על תחזוקת מקלטים ציבוריים ושיפוצם - עיריית **אשקלון** והמועצה האזורית **הגליל** 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** ו**חולון** 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** ו**הגליל** 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 2,548 מתוך 5,530 מעונות היום (46%) לא היה מיגון תקני בשנת התשפ"ד.



פערי המיגון במוסדות החינוך ברשויות שנבדקו - 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**, **הגליל** ו**חולון**) נמצא כי סך כל פערי המיגון בבתי

הספר היה בין 11% באשקלון ל-41% בגלובע (מספר התלמידים השוהים בבתי הספר ברשויות אלו באופן יומיומי ללא מיגון תקני היה בין 3,294 באשקלון ל-6,393 בחולון). שיעור התלמידים ללא מיגון תקני בגני הילדים באשקלון, ביענה, גבעתיים, הגלובע וחולון היה בין 17% בגבעתיים ל-52% בגלובע (מספר התלמידים השוהים בגני הילדים ברשויות אלו ללא מיגון תקני היה בין 98 בביענה ל-3,206 בחולון).



לימודים במוסדות החינוך ברשויות שנבדקו בעת המלחמה - בהיעדר מיגון תקני **נפגעה הרציפות התפקודית** של מוסדות החינוך ברשויות שנבדקו. חלק מהתלמידים בבתי הספר באשקלון, ביענה, גבעתיים וחולון נאלץ ללמוד במבני מוסדות החינוך רק בחלק מימות השבוע במשך תקופה שבין כשלושה שבועות לחודש ואף לחודשיים (בבתי הספר בביענה). באשקלון 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 שבאשקלון, בגבעתיים ובחולון בלבד, וכי בשנים 2021 - 2023 הוא לא עשה ביקורת בגלובע ובביענה.



תוכנית רב-שנתית לטיפול במוכנות העורף בחירום - 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 (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). 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.

⁶ 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.



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 המידיים 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 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.



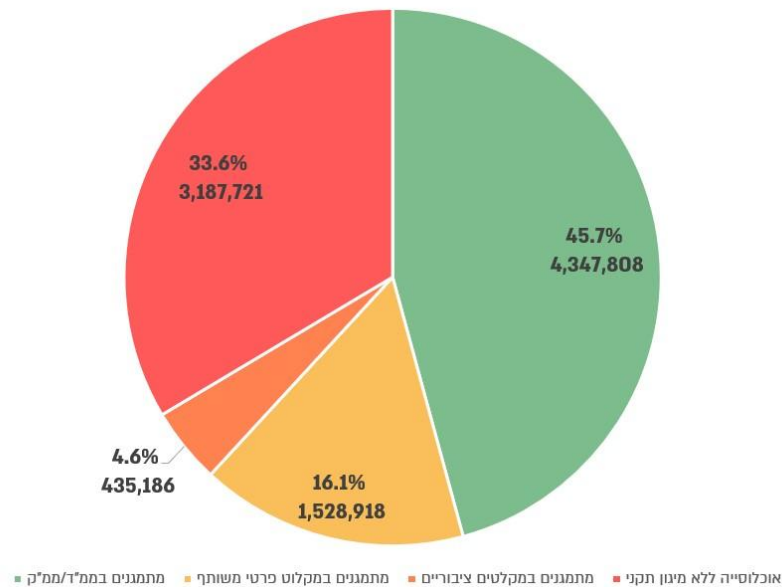
מחסות ציבוריים (המוניים) - יצוין לחיוב שהרשויות המקומיות **גבעתיים וחולון** הכשירו מחסות המוניים והכינו עבורם "תיק מחסה המוני".

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.

מבקר המדינה מתניהו אנגלמן קבע כי 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. על ראש הממשלה להביא 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.

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



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

מיגון בתי חולים

רקע

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 וביכולת העורף 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 (הרשות העליונה לאשפוז ובריאות) 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 (האגף לשע"ח) במשרד הבריאות, הוא בעל הסמכות המקצועית להכנה ולהיערכות לעיתות חירום של מערכת הבריאות על כל מוסדותיה ומערכיה: אשפוז, קהילה (קופות החולים) ומד"א. 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, הצוותים 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 מסויריו 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 מיד, 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 כחלף לטיפולים שבתי החולים אינם מעניקים.

ואכן, ההשפעות של פערי המיגון באו לידי ביטוי באירוע נפילת טיל בבית החולים סורוקה בבאר שבע אשר שוגר מאירן ב-19.6.25 (לאחר סיום הביקורת) במהלך מבצע עם כלביא. 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

"אינו מוגן"	"הכי מוגן שיש"	"מוגן"	"מוגן תקני"
-------------	----------------	--------	-------------

אזור במבנה בית החולים שהמיגון שלו תקני (כדוגמת מקלט, מרחב מוגן קומתי/מוסדי) ! מבנה שמומלץ להשתמש בו בעת חירום	אזור במבנה בית החולים המוקף קירות בטון אך אינו נחשב מרחב מוגן תקני⁷ (דוגמת מרתף, חדר מדרגות או פיר המעלית) ! מבנה שמומלץ להשתמש בו בעת חירום, אם אין בנמצא מבנה מוגן תקני	אזור פנימי בתוך מבנה או אזור עם קירות חיצוניים ללא פתחים - הכולל שתי תקרות או יותר, שלפחות אחת מהן עשויה מבטון ! מבנה שאינו מוגן תקנית אולם מותר להשתמש בו בעת חירום אם אין בנמצא מבנה מוגן תקנית או מבנה מוגן, וזאת בכפוף למגבלות המפורטות בתיק החירום של בית החולים	אזור בבית החולים שרמת המיגון שלו היא הנמוכה ביותר (דוגמת מבנים קלים וקומות עליונות) ! 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.

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 כלליים⁸ (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, שהוא 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%

⁷ אזורים אלו אינם נחשבים למרחב מוגן תקני כיוון שלא נבנו בהתאם לתקנות הג"א המגדירות מהו מרחב מוגן תקני בבתי חולים.

⁸ נוסף על כך יש ארבעה בתי חולים כלליים, שלושה מהם במזרח ירושלים, שאינם גופים מבוקרים כמשמעותם בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

ממטות האשפוז אינן מוגנות בבתי החולים הכלליים (כ-10,500 מתוך כ-18,900 ⁹) ב-27 בתי חולים כלליים שנבדקו בביקורת	מחדרי הניתוח אינם מוגנים בבתי החולים הכלליים (168 מתוך 406) ב-27 בתי חולים כלליים שנבדקו בביקורת	ממכשירי הדימות אינם מוגנים בבתי החולים הכלליים הקרובים לגבול (10 מתוך 15)	מחדרי הצנתורים והאנגיוגרפיה אינם מוגנים במרכזי-העל הקרובים לגבול (5 מתוך 9)
כ-86%	93%	כ-75%	כ-63%
ממטות האשפוז הכלליות בבית חולים כ"ד (500 מתוך 581) אינן מוגנות . כ-200 מהן באתרים "הכי מוגנים שיש"	מהמטות של האשפוז ההמשכי - בתי חולים גריאטריים, פסיכיאטריים ושיקומיים - במחוז דן של משרד הבריאות אינן מוגנות (1,860 מיטות אשפוז מתוך 2,000)	ממטות האשפוז בבתי החולים הפסיכיאטריים אינן מוגנות מכלל מיטות האשפוז (כ-2,230 מיטות מתוך כ-3,000)	ממטות האשפוז בבתי החולים הגריאטריים אינן מוגנות מכלל מיטות האשפוז (כ-2,453 מיטות מתוך כ- 3,900)

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 חולים¹⁰, 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, בחיי אדם וברכוש, שעלול להיגרם בקורות 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

⁹ כולל כ-1,000 מיטות אשפוז נוספות הפועלות רק בעת חירום במתחמים תת-קרקעיים לאשפוז בחירום ברמב"ם.

¹⁰ השאלונים נשלחו גם לבתי חולים שאינם גופים מבוקרים כמשמעותם בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, [נוסח משולב].

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 הדיאלזה (14 מתוך 79), ו-17% מעריסות הפגיה (12 מתוך 70) לא 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 בשבעה "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 קשים לבתי חולים בעלי יכולות טיפול גבוהות יותר. בביקורת נמצא כי:

- ב"מרכזי-העל" **הקרובים לגבול** קיימים פערי מיגון במתחמים בהם 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) לא 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 הדיאלזה מועברות לאתר חלופי מוגן בעת חירום (102 מתוך 118).
- ב"מרכזי-העל" **שאינם קרובים לגבול** קיימים פערי מיגון במתחמים בהם 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 הדיאלזה (96 מתוך 224) לא מוגנים.
- עוד עולה כי שיעור לא מבוטל מהמתחמים ב"מרכזי-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 בזמן אזעקה לצאת 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 החולים הכלליים: קיימים **פערי מיגון משמעותיים במתחמי בתי החולים** בהם 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 נתונה לאיום של רקטות וטילים ולא רק בתי החולים הקרובים לגבולות, 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; מכאן, ששילובם 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 מאושפדים במחלקות סגורות, מהם מאושפדים 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 החולים קרובים 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 המאושפדים בבתי חולים אלה, בפועל הם נשארים בתפוסה כמעט מלאה, וחלק ניכר מהמאושפדים בהם, ובכלל זה סיעודיים חסרי ישע, שוהים במקומות שאינם מוגנים. נוכח מצב המיגון החלקי ואופי הבנייה בחלק ניכר מבתי החולים לאשפוז המשכי (כ-50%), **לא כל המאושפדים, ובמקרים רבים גם הצוות, מתפנים לאזורים המוגנים בעת אזעקה בשל הקושי בנגישות לאזורים אלו.** למשל, בבית החולים הגריאטרי כ"ג, שאינו מוגן כלל ואין בו מרחב מוגן למרבית המאושפדים - בעת פינוי חלקי, על פי פק"ל החירום, המאושפדים מועברים למרחב "הכי מוגן שיש", ובכך נחשפים הן החולים והן הצוותים הרפואיים והאחרים לסיכון להיפגעות פיזית. יחד עם זאת, בית החולים הועבר 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 יחד 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 - יכול להכיל כ-200 מטופלים (כשני שלישי ממספר המאושפזים) - ולצוותים המטפלים, **יש להרסו על פי היתר הבנייה שניתן למבנה האשפוז לפני מספר שנים**. כך שלמעשה אין בבית החולים פתרון מיגון חלופי לכל המאושפזים ולצוותים המטפלים.

אשר לשאר מבני בית החולים - עלה כי רוב המבנים הם מבני בטון ישנים. לדוגמה, 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 הציוד 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 ופק"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 פחתו שיעורי התפוסה של מיטות האשפוז בכלל בתי החולים לעומת התקופה המקבילה בשנת 2022, באופן ששיעור 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 עבור 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 האמבולטוריים 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") ב-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, מיד בתחילת המבצע העביר בית 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 לו 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 להקמה ובינוי של פרויקטים 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 לא דנה כלל בפרויקטים הנבנים ב-11 בתי החולים הממשלתיים, אלא רק בפרויקטי בינוי המבוצעים שלא במגזר הממשלתי. למשל, יצא שהוועדה לא דנה בתוספת שלושה חדרי ניתוח לבית החולים ה', והיא כלל לא הייתה ערה לבנייתם ולא כל שכן לבנייתם ללא מיגון כנדרש בתקנות הג"א.



בניית מבני אשפוז עם 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**,

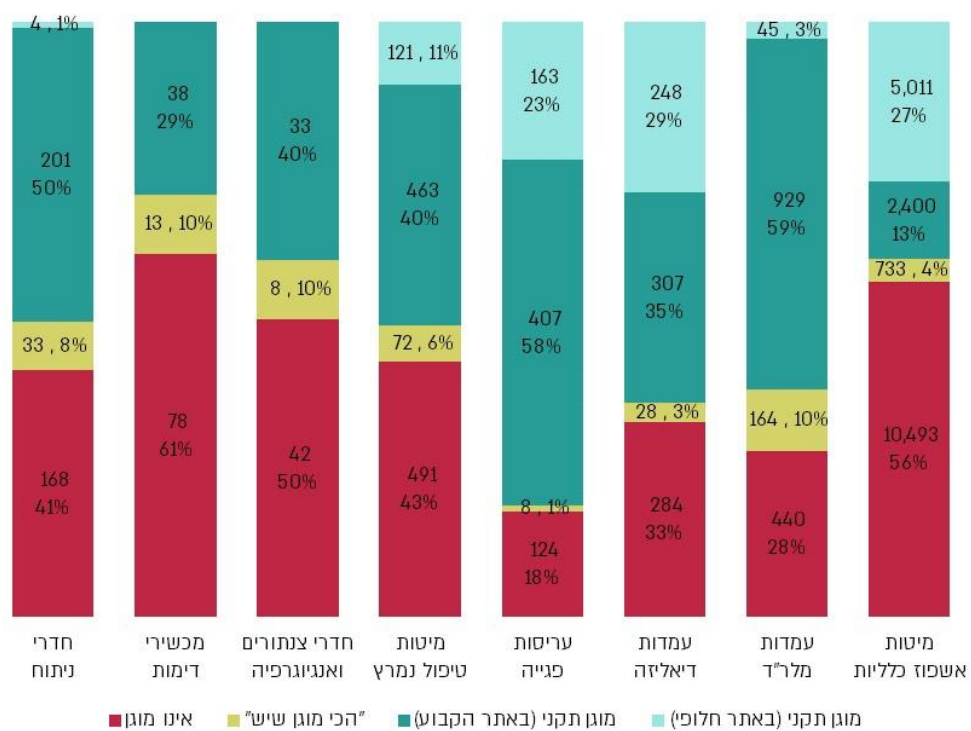
הדורשות מיגון מלא של חדרי ניתוח בבתי חולים. בית החולים ה' גם לא ביקש מפקע"ר, כרשות המוסמכת, אישור לבנייה או פטור מהחובה להקמתם כמרחב מוגן, כפי שנדרש בחוק הג"א ובצו הקורונה, בכך בית חולים ה' עלול לסכן את חיי השוהים באזור זה בבית החולים. עוד עלה כי מינהל תכנון ובינוי וועדת הפרויקטים במשרד הבריאות למדו 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; בהמשך לכך, החליטה הנהלת בית החולים סורוקה, ערב לפני פגיעת הטיל בבניין האשפוז בבית החולים, ב-18.6.25, לפנות מחלקה בבניין למקום מוגן יותר בבניין אחר - החלטה שהצילה חיים.

מבקר המדינה מתניהו אנגלמן קבע כי בשל הצורך לשמור על הרציפות התפקודית של בתי החולים במצבי חירום, על משרד הבריאות בתיאום עם משרד האוצר ובתי החולים לגבש תכנית 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 מול יתר צורכי התקציב הלאומי. 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.

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



על פי נתוני בתיה"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.

ההיערכות והפעילות של רשות המיסים לפיצוי בגין נזקי מלחמה

רקע

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

בהתאם לחוק מס רכוש וקרן פיצויים ולתקנות שהותקנו מכוחו, שיעור מסוים¹¹ 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.

¹¹ שיעור זה שונה במהלך השנים. נכון לשנת 2024, מועד סיום הביקורת, שיעור זה עמד על 80%.

525,000 תביעות בגין נזקים עקיפים 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	59,000 תביעות בגין נזקים ישירים 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	-1.1 מיליארד ש"ח 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 שנזקפה לקרן (17.7 מיליארד ש"ח)	17.7 מיליארד ש"ח היתרה שהייתה קיימת בקרן הפיצויים בסוף ספטמבר 2023, ערב מלחמת חרבות ברזל
3.1 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	851 ימים (2.3 שנים) 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)	57 ימים הזמן הממוצע שחלף בין המועד שבו נגרם הנזק העקיף לעסקים במלחמת חרבות ברזל לבין המועד שבו נכנסו לתוקפן הוראות החוק המסדירות את מסלולי הפיצוי בגין נזקים אלו, ובמרבית התקופות אף יותר מכך. לדוגמה, במסלול מחזוריים לתקופת מרץ - אפריל 2024 חלפו 92 ימים מהמועד שבו נגרם הנזק העקיף לבין כניסת הוראות החוק לתוקפן	17 מיליארד ש"ח 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
2.8 מיליארד ש"ח הפער המצטבר לשנים 2011 - 2023 בין הכנסות הריבית שנזקפו לקרן לבין ההכנסות שמקבל החשכ"ל על פיקדונותיו בבנק ישראל (ריבית פריים)	31 בלבד 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		

רשות לפני חרבות ברזל

היערכות המיסים מלחמת

 **היערכות רשות המיסים למתן פיצויים בגין נזק עקיף** - 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 חיקוקים בהוראות שעה בעניין מסלולי פיצוי שונים לסוגי נזקים, בעבור סוגי נזקים שאירעו בתקופות נקובות - הכל 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 יכולתם של 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 ויהיו חלק ממנה". כלומר, יש להשקיע את כספי הקרן ולזקוף את רווחי ההשקעות של כספי הקרן לקופת הקרן. למרות האמור בחוק, **ההכנסות על יתרת הקרן בפיקדון החשכ"ל נמוכות מההכנסות שמקבל החשכ"ל על פיקדונותיו בבנק ישראל.** אילו היו נזקפות ליזכות 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 והעתידי" ברשות המיסים הוקמו בשנת 2015 ועדות משנה ובכללן ועדת נזק ישיר. בביקורת עלה כי אף שוועדת נזק ישיר ברשות המיסים 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 האזרחית של פיקוד העורף דאז כבר בשנת 2020, עד למועד סיום הביקורת רשות המיסים לא הוציאה הזמנת עבודה ולא נחתם הסכם התקשרות עם הספק החיצוני, וממילא לא הושלם הליך פיתוח מערכת השו"ב לשימוש צוותי השטח ומוקדי קרן הפיצויים.

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.**

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, עד למועד סיום הביקורת רשות המיסים ומשרד השיכון טרם קבעו נוהל כזה. כמו כן, **בסיורים 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 בסיורים 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 שפונו מבתייהם** - בהתאם לתקנות קרן הפיצויים ולנוהל רשות המיסים, במקרים שבהם נזק ישיר למבנה והוא אינו ראוי למגורים, מנהל מוקד קרן הפיצויים ראשי 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 לפרסום 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, ראשי 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 בעלי חפצים ביתיים שרכשו את הביטוח, הפעולות שבהן נקטה 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 הרשות 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, בעלי חפצים ביתיים 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 בהתקיים 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** - 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 מידי שנה, מוצג הגירעון התקציבי בלבד. נמצא כי הגירעון בגין הוצאות חוץ תקציביות כגון פיצויים בגין נזקי מלחמה אשר ייתכן שיידרש לממנו, אינו מוצג. הצגת גרעון זה חשובה בשל המאפיינים המיוחדים של קרן הפיצויים והאפשרות לזינוק מהיר בגירעון שידרוש 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 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 מהבחינה המקצועית למנהל קרן הפיצויים ומהבחינה המינהלית 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

דיון, 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 עד מועד 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 בהם 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 אף 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 מנהלית 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, 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 עד פי שמונה יותר 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 לזכאותם ביישובים שנפגעו, בעיצומה של לחימה, לצורך הנגשת המידע המקצועי הרלוונטי ולצורך סיוע לבעלי העסקים שנפגעו לממש את זכאותם לפיצויים באמצעות המפגשים האישיים.

מבקר המדינה מתניהו אנגלמן קבע כי על רשות המיסים ומשרד האוצר לזום 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.

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.

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

74	28.1.24	נובמבר-דצמבר 2023	מחזורים
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	
74	28.1.24	נובמבר-דצמבר 2023	מסלול שכר
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	
74	28.1.24	נובמבר-דצמבר 2023	מסלול חקלאות

היערכות מערכת החינוך ללמידה במצב חירום והפעלתה במלחמת חרבות ברזל

רקע

למלחמה השלכות נרחבות ביותר על מערכת החינוך, שפעלה במצב חירום מתמשך, ובכלל זה: פגיעה בפעילותה הרציפה - חוסר יכולת לבצע למידה פיזית בבתי הספר (בתיה"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 נעשית באופן מקוון בליווי המורים ובהנחייתם באמצעות כלי תקשורת שיתופית ונסמכת על רמה גבוהה של אוריינות דיגיטלית. ההיערכות ללמידה דיגיטלית והטמעתה

צריך שייעשו בעת שגרה. לצד זאת מערכת החינוך נדרשת, בין השאר, לקיים מנגנון יעיל להחזרת בתיה"ס ללמידה פיזית כאשר הדבר מתאפשר במהלך המלחמה ולהבטיח מיגון אפקטיבי של בתיה"ס.

נחוני מפתח

5,653 וכ-

1,986,000

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

11% בלבד

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

72%-ו-48%

שיעור בתיה"ס שבהם אמצעי קצה ללמידה ולחוראה מרחוק לתלמידים ולמורים, בהתאמה, על פי סקר מנהלי בת"ס (סקר המנהלים) שערך משרד המדינה (976 ו-653 בת"ס מתוך 1,347, בהתאמה).

59%

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

- 3.5% 17.5%	741- 257	39%	46% ו- 45% בלבד
טווח שיעורי העלייה בציונים הממוצעים בבחינת הבגרות במתמטיקה ברמת 4 יח"ל בשנת 2024 (לעומת 2023) כתוצאה ממתווה ההקלות לנבחנים לפי מעגלי הפגיעה¹³: מעגל 1 - 3.5% ; מעגל 2 - 4.3% ; מעגל 3 - 8.5% ; מעגל 3.5 - 10.3% ; מעגל 4 - 17.5% .	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.	שיעור בתי"ס, על פי סקר המנהלים, שבהם לא כל התלמידים הצליחו להגיע בתוך זמן ההתראה למרחבים המוגנים.	שיעורי התלמידים והמורים, בהתאמה, שהשתפו בשיעורים סינכרוניים¹² בתרגיל הלמידה מרחוק הארצי שהתקיים בשנה"ל התשפ"ג (2022 - 2023).

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 המתכונת 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

¹² שיעור שנערך במרחב וידאו המאפשר למשתתפים בו, מורים ותלמידים, לדבר, לשמוע ולראות זה את זה (כגון בזום).

¹³ 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 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.

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 הקורונה¹⁴ **ועל אף הודעת משרד החינוך בתגובתו** לדוח 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 לצורך למידה דיגיטלית בשגרה, וממילא גם בחירום, נותרה חסרה כך שכ-**23% מבתי"ס שהשיבו לסקר 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.

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

○ 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.**

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 בביה"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 היערכות 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 **שבקרב 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 המנהלים של 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 ותיקין 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 שפוננו, תלמידים שיישובם 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 אמנם מנעה פגיעה של מצב החירום בציוני הנבחנים, אך יתכן שהביאה להינף יתר (Overshoot) בציוניהם, ובכך עלולה לפגוע במעמדן של בחינות הבגרות כמשקפות בין השאר את היכולת האקדמית של התלמידים.

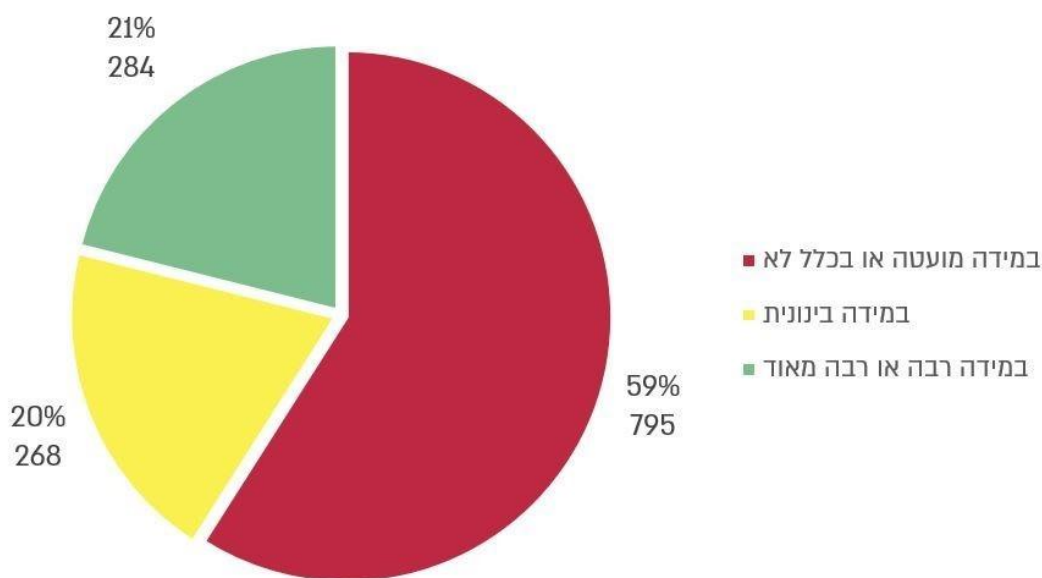


פעילותם של עובדי מערכת החינוך בעת המלחמה - לאורך תקופה ארוכה נרתמו צוותי ההוראה והחינוך בבתי הספר והגורמים במטה משרד החינוך ומחוזותיו לספק שירותי חינוך לכלל ילדי ישראל, ובהם גם אלו שפוננו מבתיהם, ברחבי המדינה, לרבות באזורים שהיו תחת אש.

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.

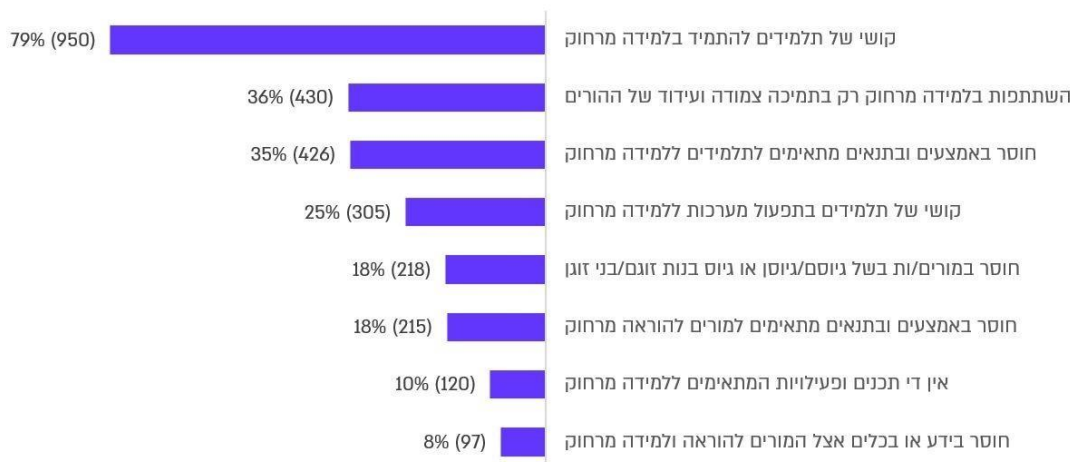
משרד החינוך הנהיג מסגרת לתיאום ולשיתוף פעולה עם בעלי העניין במערכת החינוך - בסמוך לפרוץ המלחמה הנהיג משרד החינוך "פורום שותפים בחירום" בניהול מטה המשרד ובהשתתפות נציגים של מחלקות החינוך של הרשויות המקומיות, הנהגת ההורים, מועצת התלמידים הארצית, החברה למתנ"סים, ועד ראשי הרשויות הערביות ורשתות חינוך. מטרות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

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



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.

מבקר המדינה מתניהו אנגלמן קבע כי על משרד החינוך לוודא שבמרחבים המוגנים של בתי"ס יתוקנו המרכיבים שנמצאו בלתי תקינים ויושלמו המרכיבים החיוניים החסרים, לפעול למיני רכזי ביטחון בבתי"ס שאין בהם בעל תפקיד כזה, ולקדם את הכשרתם המקצועית של אלה 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.

פרסום דוח זה, חלק ממנו או מתוכנו לפני יום שלישי, 6 בינואר 2026, בשעה 16:00, מהווה עבירה לפי סעיף 28 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958.

במועד פרסומו יופיע הדוח באתר האינטרנט של המשרד: www.mevaker.gov.il

בברכה,

פנחס וולף, עו"ד	שי ספיר
מ"מ דובר משרד מבקר המדינה	סגן דובר משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור	ונציב תלונות הציבור