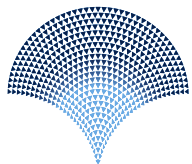


# דו"ח מוניטור מיוחד

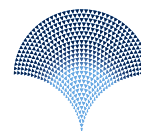
מלחמת חרבות ברזל  
השלטון המקומי



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel  
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח  
ממשל שעובד. בשבילנו.



## אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה העוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

# דו"ח מוניטור מיוחד

## מלחמת חרבות ברזל השלטון המקומי

ינואר 2024

תחקיר: אביטל שטרן  
עריכה: מיכל בן משה

דו"ח זה מוקדש לאופיר ליבשטיין ז"ל, ראש מועצת שער הנגב שנהרג בשבעה באוקטובר כשיצא להגן על תושבי האזור. ב-6.10.23 התפרסם במדור "המוניטור" דו"ח שבחן את יישום התוכנית לחיזוק החוסן האזרחי בעוטף עזה. אופיר ליבשטיין התראיין לסדר מספר ימים לפני כן ובין השאר אמר את הדברים הבאים:

"באופן כללי המסקנה מהניסיון המצטבר שלנו היא שהמשלה צריכה לתת לנו חכות ולא דגים. ארבעת מישורי הפעולה שהזכרתי – תמריצים כלכליים, דאגה לרווחה, פיתוח כלכלי ופיתוח תשתיות – הם כלים שמאפשרים לנו להמשיך במגמה חיובית של צמיחה בת קיימא ארוכת שווח".

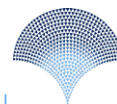
## תוכן העניינים

3	הקדמה
4	רקע ומערכות עבר – השלטון המקומי בחירום
4	– מלחמת לבנון השנייה (2006)
5	– מבצע צוק איתן (2014)
5	– טיפול בנפגעי חרדה
5	– טיפול בחללים אזרחיים
6	– מגפת הקורונה (2020)
7	פעולות מרכזיות של הממשלה באשר לשלטון המקומי
8	תמונת מצב
8	– מוכנות לחירום ברשויות המקומיות
9	– שמירה על שגרת חינוך ומתן מענה לתלמידים מפונים מתארחים
9	– הטיפול בתושבים מפונים ומתפנים
10	– מועד הבחירות לשלטון המקומי
11	סיכום
12	המלצות

## הקדמה

עוד במהלך מגיפת הקורונה, הפך השלטון המקומי לגורם משמעותי מתמיד בחייהם של אזרחי ישראל. התברר כי בעת חירום, דווקא הרשויות המקומיות הן אלה שתופסות חלק גדול ומשמעותי בדאגה לאזרחים ובסיפוק המענים המיידיים למצב, לעיתים אפילו במקום הממשלה. הרשויות נמצאות בקשר ישיר ותמידי עם האזרחים, הן מבינות את הצרכים שלהם, ולרוב הראשונות שפונים אליהן לעזרה. בשנים האחרונות, נתפסו הרשויות כמוכנות חלקית בלבד למצבי חירום וגם במלחמה הנוכחית התגלו פערים, אולם בעוד לשלטון המרכזי לקח לא מעט זמן להתארגן ולהגיב לאירועי השבעה באוקטובר, רשויות רבות פעלו מהר, לעיתים בשרישוריות בהן אין להן סמכות רשמית. ראשי רשויות בדרום, כמו גם מרכז השלטון המקומי, הבינו כי על מנת לספק את המענה המיידית הדרוש לתושביהן עליהן לפעול באופנים שלא פעלו בהם בעבר, לרבות – גיוס מתנדבים ותרומות, הרחבת פעילות כיתות הכוננות, פינוי תושבים גם באופן עצמאי וקבלת החלטות בשטח שלא תמיד תאמו את מדיניות הממשלה כגון פתיחת מסגרות חינוך ואתרי בנייה.

במסגרת דו"ח זה, נעסוק תחילה בניתוח מעמיק של תפקוד הרשויות המקומיות במלחמות קודמות בישראל, כולל ליקויים ובעיות שהועלו על ידי מבקר המדינה. ניתוח זה מספק רקע חשוב להבנת ההתפתחויות והשינויים שחלו לאורך השנים בניהול מצבי חירום ולתיפקודן כעת. כמו כן, הדו"ח יציג תמונת מצב של פעילות הרשויות המקומיות במהלך מלחמת חרבות ברזל, בדגש על הממשק עם השלטון המרכזי. בסיום הדו"ח, נציג המלצות לממשלה אשר יתמקדו בשיפור תהליכי התכנון, ההכנה והתגובה למצבי חירום עתידיים וכן צעדים נוספים הנדרשים כבר כעת, תוך שיקוף הלקחים שנלמדו בשלושת החודשים הראשונים למלחמה וממערכות עבר.



## רקע ומערכות עבר – השלטון המקומי בחירום

היערכות הרשויות המקומיות לשעת חירום נבנתה לאורך השנים ועוגנה בחוקים (דיני הרשויות המקומיות), בהחלטות ממשלה, בנוהלי משק לשעת חירום (מל"ח) ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים.<sup>1</sup> היערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום כוללת מכלול של מערכים הכוללים אספקת שירותים חיוניים כמו חלוקת מזון, טיפול באוכלוסייה נזקקת, העברת מידע לציבור, הסברה ודוברות, מתן שירותים חיוניים בתחום ההנדסה והתשתיות כמו מים, ביוב ובינוי, פינוי אוכלוסייה והפעלת מערכת החינוך בהתאם למדיניות הממשלה.<sup>2</sup>

לצורך כך, הרשות נדרשת להקים מרכזי הפעלה, מוקדי מידע, וחפ"ק (חבורת פיקוד קדמית). נדרשת גם היערכות מבחינת כוח אדם בהקמת מערך מתנדבים ובסיוע בכוח אדם צבאי, בפן הלוגיסטי בהיערכות של אמצעים וכלי רכב ונדרש גם תיאום עם גופי החירום הממלכתיים כמו פיקוד העורף, משטרת ישראל, האגף לשירותי חירום במשרד הפנים, מל"ח שבמשרד הביטחון ועוד. מחקרים שנערכו לאחר מלחמת לבנון השנייה הראו כי מידת היערכות של הרשויות המקומיות לעתות חירום השפיעה על מידת התפקוד של העורף במהלך המלחמה. רשויות שהיו מוכנות טוב יותר הצליחו לספק את שירותיהן לתושבים בצורה טובה יותר.<sup>3</sup>

### מלחמת לבנון השנייה (2006)<sup>4</sup>

מלחמת לבנון החלה ב־12 ביולי 2006 ונמשכה 34 יום, עד הפסקת האש ב־14 באוגוסט 2006. המלחמה חשפה למעלה ממיליון תושבים בעשרות יישובים לירי מתמשך של רקטות, גרמה לנזק רב בנפש וברכוש. מאות בתים נהרסו ומאות אלפי אזרחים נאלצו לעזוב את בתיהם.

לפי דו"ח מבקר המדינה מ־2007 בשל כשלים שהיו בשנים לפני המלחמה בתהליך היערכותן לעתות חירום, הרשויות המקומיות כמעט לא היו מוכנות להתמודד עם מצב זה. המבקר ציין כי הליקויים שנמצאו אינם רק באחריותן הבלעדית של הרשויות אלא נוגעים גם לגופים הממלכתיים הקשורים אליהן בעבודתם כמו משרד הפנים לדוגמה.

הדו"ח מצא כי לרשויות המקומיות היו תיקי אב ונוהל כללי של מל"ח לעת חירום – מסמכים אשר קבעו תשתיות ארגוניות ותפקודיות שעל הרשויות המקומיות להקים כדי לתפקד כראוי במצבי חירום. אך הפעולות להכנת המסמכים הללו לא כללו תכנית להשמעתם ויישומם, ולא נקבע מי אחראי על כך. כתוצאה מכך, הרשויות המקומיות לא מילאו את חובתן הבסיסית לקבוע נהלים פנימיים לפעילותן במצבי חירום בהתאם למערך התפקודי שנקבע במסמכים. כך בתחום כוח האדם למשל, לא בוצעו תדריכים ותרגילים לריתוק עובדים, לא נוצר מערך התנדבות מקיף ויעיל, ולא היה תיאום בין צה"ל לרשויות המקומיות.

עוד נמצא כי לא הוקם מכלול טיפול באוכלוסייה, לא נקבעו נהלים לטיפול באוכלוסייה נזקקת ולא הוקמו צוותי התערבות רב־מקצועיים. גם בהיערכות לאספקת וחלוקת מצרכי מזון כשלו הרשויות המקומיות להיערך כראוי ובמקומן גופים וולונטריים לקחו את האחריות בהבאת המזון ליישובים בצפון. בנוסף, לא הוקמו מאגרי מידע לציבור שרם המלחמה, אלא רק במהלכה דבר שפגע ביכולתן לספק את השירותים האלה בצורה מיטבית, כמו רשויות מקומיות שפרסמו מידע בשפה העברית בלבד, אף שמקצת תושביהן הם דוברי ערבית, רוסית ואמהרית.

על אף המחסור בכוח אדם שהיה ברשויות מקומיות רבות, לא פנו כמה מהן כלל לגורמים המוסמכים בבקשה להוציא צווי קריאה לעובדיהן, ואחרות פנו רק לקראת סוף המלחמה.

מיגון ומקלוט – על אף שהאחריות להתקנת המקלטים הציבוריים ולתחזוקתם מוטלת על הרשויות המקומיות, רובן לא ערכו סקר מקיף למיפוי פערי המיגון והמקלוט באזוריהן, ולא הכינו תכנית חלוקה של התושבים למקלטים

1. [#https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/334.aspx](https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/334.aspx)

2. [#https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/334.aspx](https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/334.aspx)

3. [#https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/334.aspx](https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/334.aspx)

4. [#https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/334.aspx](https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/334.aspx)



ציבוריים לפי נתוני המחסור. לא תוקנו גם ליקויים שהתגלו בהם עד פרוץ המלחמה, כך למשל בקריית שמונה המערכת האוטומטית של פתיחת המקלטים הציבוריים חוותה תקלות רבות עוד טרם המלחמה ולכן לא תרמה בעת החירום. במקלטים הציבוריים עצמם לא היה ציוד חירום בכמות הדרושה לשהייה, או שהציוד היה מיושן ולא תקין. עוד ציין המבקר כי במגזר הלא-יהודי, למעלה מ-150,000 תושבים חיים ללא מקלוט ומיגון מכיוון שמשרד האוצר ומשרד הפנים, פיקוד העורף והרשויות המקומיות לא הקצו תקציבים לשם כך.

מרבית הרשויות המקומיות סובלות גם בעתות שגרה ממחסור חמור בכוח אדם בתחום השירות הפסיכולוגי חינוכי (שפ"ח), ולכן הייתה חשיבות מכרעת בעת המלחמה. כוח האדם של הרשויות המקומיות בתחום השפ"ח, חסר מלכתחילה, לא פעל במלואו, והדבר השפיע על יכולתן של הרשויות המקומיות לתת את המענה הדרוש בתחום זה.

פינוי תושבים – במהלך המלחמה לא הופעלו תוכניות לפינוי תושבים, בעיקר משום שהממשלה לא דנה כלל בסוגיה של פינוי אוכלוסייה במהלך המלחמה. למרות זאת, במהלך המלחמה הייתה עזיבה המונית יזומה של תושבים בצפון הארץ, בין אם באופן עצמאי ובין אם בעזרת הרשויות המקומיות. הרשויות המקומיות בצפון פעלו לפינוי תושבים תוך שיתוף פעולה עם עמותות, ארגונים ותרומות פרטיות.

בנוסף לפינוי תושבים על ידי הרשויות המקומיות, התקיימו גם אירוח והסעדה של מתפנים על ידי רשויות מקומיות במרכז הארץ, כדוגמת עיריית תל אביב שאפשרה לתושבי הצפון לבקר בפארקים, בבריכות ובחופי העיר ללא תשלום, מימנה אירוח מלא עבור משפחות מקריית שמונה. ההמלצות העיקריות של מבקר המדינה לאור התנהלות הרשויות המקומיות במלחמת לבנון השנייה הן שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות לגופים מתנדבים, העלאת המודעות של הרשויות המקומיות לנושא מוכנות לעתות חירום וביצוע סקר מקיף ומפורט של פערי המקלוט במדינת ישראל.

## מבצע צוק איתן (2014)<sup>5</sup>

במהלך מבצע צוק איתן נורו אלפי רקטות אל עבר ישראל וגרמו להרס רב של רכוש ונפגעי חרדה רבים, ביניהם ילדים.

## טיפול בנפגעי חרדה

דו"ח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2014 העלה כי היו מספר ליקויים בהפעלת מערכות הטיפול בנפגעי חרדה, בין השאר בתחומים המצויים תחת אחריותן של הרשויות המקומיות. לדוגמה, מרכזי חוסן התקשו לפעול במהלך המבצע עקב מחסור בכוח אדם מקצועי מתאים, נמצאו ליקויים בהפעלת מת"נים ברשויות המקומיות, שוב בשל מחסור בכוח אדם מקצועי מתאים. בחלק מהרשויות המקומיות לא היה תקציב שאפשר לספק את המענים השונים לכל התלמידים שאותרו כנפגעי חרדה ונזקקו להמשך טיפול.

המלצות המבקר התמקדו בהגדלת מספר המטפלים במרכזי החוסן וברשויות המקומיות כדי להבטיח מענה טיפולי זמין ומקצועי לנפגעי חרדה וכן חיזוק שיתוף הפעולה והעברת המידע בין הגורמים השונים העוסקים בטיפול בנפגעי חרדה כגון משרד הבריאות, הרשויות המקומיות, פיקוד העורף ור"ל.

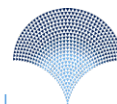
## טיפול בחללים אזרחיים

בשנת 2016, פרסם מבקר המדינה דו"ח נוסף בעקבות מבצע צוק איתן אשר סוקר את נושא הטיפול בחללים אזרחיים והיערכות הגורמים הרלוונטיים לכך.<sup>6</sup>

גם כאן נראה שהיו ליקויים רבים בהיערכות של הגורמים השונים, לרבות משרד הפנים והרשויות המקומיות. מהדו"ח עלה כי אין גורם מתכלל האחראי על הטיפול בחללים בחירום, וכי קיים חוסר תיאום ושיתוף פעולה בין הגורמים השונים המעורבים בנושא. עוד מצא המבקר כי רשות פס"ח (פינוי, סעד, חללים) האמונה על נושא זה במשרד הפנים,

<sup>5</sup> <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/Shilton2015/2015-Shilton-103-Harada.docx>

<sup>6</sup> <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2017-67b-607-Herum.pdf#search=%D7%9E%D7%A9%D7%A8%D7%93%20%D7%94%D7%A4%D7%A0%D7%99%D7%9D%20%D7%91%D7%97%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%9D>



אינה מצוידת בהתאם לצרכים, וכי אין לה תקציב ייעודי לטיפול בחללים. בנוסף, נמצא כי יש פערים באיוש התקנים ובכשירות היחידות האחראיות לאיסוף חללים ונתוני זיהוי, להעברת חללים, לזיהוי ולקבורה ולא בוצעו תרגילים מספקים לבחינת היערכות הגורמים השונים לטיפול בחללים בחירום.

גם בנושא זיהוי חללים בחירום חלו ליקויים משום שהוועדה להסדרת הטיפול בחללים מאירועי חירום, וזיהויים, המליצה להכשיר כ-100 רופאים מתחומי התמחות שונים לסייע במשימת זיהוי החללים. בהתאם להמלצה, משרד הכלכלה והתעשייה איתר 57 רופאים כלליים למשימה זו. אולם, המרכז הלאומי לרפואה משפטית לא הכשיר אף לא אחד מהם לזיהוי חללים.

המלצות מבקר המדינה התמקדו בהסדרת תפקידי הגורמים המעורבים בטיפול בחללים בחירום וחלוקת עבודה ברורה ביניהם, הקצאת משאבים למשימה זו וכן קיום אימונים ותרגולים של המערכת כולה.

## מגפת הקורונה (2020)<sup>7</sup>

ב-11 במרץ 2020 הכריז ארגון הבריאות העולמי על מחלת הקורונה כמגפה כלל-עולמית. הרשויות המקומיות היו בעלות תפקיד חשוב מאין כמותו עבור אזרחי ישראל בתקופה חסרת ודאות זו. הן נדרשו לשמש עוגן עבור התושבים ועבור הקהילה, ובתוך כך לפעול להמשך אספקת השירותים הדרושים לתושבים ולצמצום נזקים, במידת האפשר.

עם זאת, על פי ניתוח של נתוני משרד הפנים ושל סקר שביעות רצון של התושבים, נמצא כי הרשויות המקומיות לא הצליחו לעמוד בכל הדרישות שהוטלו עליהן, בעיקר בשל חוסר היערכות מוקדם למשבר מסוג שכוה. ניתוח של נתוני משרד הפנים העלה כי רק 31% מרשויות המקומיות הכירו את חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2008, הקובע כי הן נדרשות להכין נוהל הפעלה על פי "נוהל הערכות הרשות המקומית לפנדמיה של שפעת".

קשיים נוספים שעמדו בפני הרשויות המקומיות נבעו מהמשק עם השלטון המרכזי, שבמקרה זה כלל ריבוי הנחיות וחוסר בהירות שלהן. יישום ההנחיות נתקל בקשיים גם עקב כך שמאגרי המידע לצורך איתור אוכלוסיות הזקוקות לסיוע בהם נדרשו להשתמש, לא היו זמינים באופן מיידי או לא מעודכנים.

פער נוסף מול השלטון המרכזי ניכר בתחום החינוך. באפריל 2020, פרסם משרד החינוך מתווה לחזרה הדרגתית ללימודים לקבוצות קבועות (קפסולות), אולם בכ-50% מהמקרים (בגנים ועד כיתות ג' ובכיתות י"א-י"ב) קבעו ראשי הרשויות המקומיות את מועדי השיבה ללימודים במועדים מאוחרים מאלו שנקבעו בצו, בשל קשיים של הרשויות בהיערכות לפתיחת מוסדות החינוך בהתאם להנחיות.

איוש כלל המשרות בחירום נפגע גם הוא, בדגש על עובדי הרווחה גם לאחר שהממשלה אישרה את החרגתם מההגבלות על העובדים במשק. ברשויות שלא איפשרו עבודה מרחוק, דווקא עו"סים ופסיכולוגים חינוכיים נאלצו לצאת לחל"ת בתקופה בה הצורך בהם היה משמעותי מתמיד.

אולם, על אף הקשיים הרבים שחשפו את חולשתה של המערכת המוניציפלית במספר גזרות, ניכר הידוק של הקשר בין הרשויות לקהלותיהן ולא בכדי. רשויות רבות גילו חשיבה יצירתית ויכולת אלתור, אם באשר למערכי המתנדבים הרחבים שגויסו על מנת לסייע בחלוקת מזון, תרופות וכד', אם ביצירת פעילויות תרבות ופנאי מותאמות למגבלות שהוטלו או יצירת שיתופי פעולה עם העסקים המקומיים על מנת לתמוך בהם.



## פעולות מרכזיות של הממשלה באשר לשלטון המקומי

תאריך	מהלך
12.10.23	הכרזה על תכנית לאומית לפינוי תושבים מגבול רצועת עזה <sup>8</sup>
	הקמת עמדות ניידות של רשות האוכלוסין וההגירה ביישובי המפונים לצורך הנפקת תעודות זהות ודרכונים חדשים <sup>9</sup>
15.10.23	דחיית הבחירות המקומיות ל-30.1.24 <sup>10</sup>
18.10.23	הכרזה על תכנית לאומית לפינוי תושבים מגבול הצפון (עד 5 ק"מ מהגבול)
19.10.23	הקצאת סיוע ייחודי לעיר אשקלון <sup>11</sup>
	הקמת מנהלת 'התקומה' לשיקום יישובי עוטף עזה <sup>12</sup>
8.11.23	פסור מארנונה מה-7.10 לתושבי יישובים מפונים <sup>13</sup>
27.11.23	סיוע לרשויות המקומיות בהעברת תקציבים מיוחדים בשל המצב הביטחוני <sup>14</sup>
10.12.23	תמיכה ברשויות המקומיות לצורך התקנת שירותי רשת ותקשורת אלחוטית עבור מקלטים ציבוריים (עד 40 ק"מ מהגבול בצפון ובדרום באיו"ש) <sup>15</sup>
31.12.23	דחייה נוספת של הבחירות לרשויות המקומיות ל-27.2.24 <sup>16</sup>
	הכרזה על הקמת תאגידי אנרגיה מקיימת ברשויות המקומיות <sup>17</sup>

<https://www.gov.il/he/departments/policies/dec950-2023> .8

<https://www.gov.il/he/departments/news/news111023> .9

<https://www.gov.il/he/departments/policies/dec962-2023> .10

<https://www.gov.il/he/departments/policies/dec978-2023> .11

<https://www.gov.il/he/departments/policies/dec980-2023> .12

<https://www.gov.il/he/departments/policies/dec1051-2023> .13

<https://www.gov.il/he/departments/policies/dec1086-2023> .14

<https://www.gov.il/he/departments/policies/dec1123-2023> .15

<https://www.gov.il/he/departments/news/news-31-12-2023> .16

<https://www.gov.il/he/departments/news/news-31-12-23-1> .17

## תמונת מצב

### מוכנות לחירום ברשויות המקומיות

עם פרוץ המלחמה התברר כי במרבית הרשויות לא היה קיים מידע מלא באשר לתקינות המרחבים המוגנים שבתחומן. התברר כי מדובר בבעיה חמורה אף יותר כשמדובר על מסגרות החינוך, בדגש על גני הילדים. משרד החינוך אינו מחייב את הרשויות המקומיות לבנות מרחבים מוגנים בגני ילדים, ולכן ישנן רשויות שמסתפקות במיגון פחות איכותי או שהצליחו למגן רק חלק מגני הילדים ברשות. בצה"ל הדגישו כי האחריות על מיגון היא של הרשות המקומית, בפקוח ותקצוב משרד החינוך. אולם על פי משרד החינוך אין לו אפשרות לממן זאת מתקציבו הקיים ונדרשת התגייסות משרד האוצר. הרשויות עצמן התגייסו למשימה, אולם בנקודה זו נחשפו הפערים בין יכולת הניהול והתקציב של הרשויות השונות.<sup>18</sup>

בתל אביב לדוגמה לא היה מרחב מוגן תיקני ב־120 מתוך 575 גני ילדים. אך, העירייה לא נותרה אדישה למצב – מעבר להשקעת מאמץ עילאי בפתרונות ביניים למבנים עבור גנים ללא מרחב מוגן, תקצבה עיריית ת"א ב־50 מיליון ש"ח תוכניות חדשות למבני גני ילדים בעיר עם תוספת מרחבים מוגנים. גם עיריית חולון פעלה תוך כדי המלחמה למקלות גנים ובתי ספר והשקיעה כ־16 מיליון ש"ח מתקציבה. ברמת גן וגבעתיים למשל, הוזמנו ממ"דים ניידים אולם לא נמצאו פתרונות ביניים שאפשרו לילדי הגן ובית הספר שבוע לימודים מלא עד הגעתם המיוחלת של אותם ממ"דים. את הפער הגדול ביותר ניתן לראות ברשויות החלשות יותר, כצפוי, אלה הנסמכות על תקצוב ממשלתי גם בשגרה, כגון עיריית בני ברק, שהודיעה שלא תוכל למגן 100 מתוך 2000 כיתות בהן חסר ממ"ד ללא תמיכה ממשלתית.<sup>19</sup>

בדצמבר הכריזה ועדת התמיכות במשרד התקשורת שתעניק תמיכה כספית ל־65 רשויות מקומיות כדי לחזק את תשתיות התקשורת במקלטים הציבוריים שבתחומן, עד 90% מעלות המיזם. בין הרשויות שזכו בתמיכה נמנות אופקים, נתיבות, עומר, מבואות חרמון, מ"א גולן, קריית שמונה, טבריה, כרמיאל, שלומי, חורפיש, אשקלון, שער הנגב, שדרות ועוד.<sup>20</sup>

סוגיית היערכות נוספת נוגעת לתחזוק המקלטים הקיימים ברשויות, שחלקם לא היה במצב שמיש המאפשר שהייה לטווח ארוך. כמו בזירות רבות במלחמה הנוכחית, גם כאן ניכרה התגייסות משמעותית של החברה האזרחית, כדוגמת מיזם "עיר מקלט" שהכשיר מאות מקלטים בעשרות רשויות בצפון באמצעות מתנדבים ובסנכרון מול השלטון המקומי<sup>21</sup> וכן משאבים שניתנו ממשרד הבינוי והשיכון בעיקר באשר למקלטים בדירור הציבורי. בחלק מהרשויות, כגון ירושלים וחיפה, סייעה גם העירייה באופן ישיר לתושבים בפריצת מקלטים נעולים, הכשרתם וכד', בדגש על אוכלוסיית האזרחים הוותיקים.

זירה נוספת בה הרשויות נתפסו לא מוכנות דיה לשעת חירום, נוגעת לאבטחת הסייבר על התשתיות הממוחשבות שלהן. מאז פרוץ המלחמה, הרשויות מהוות יעד להתקפות סייבר תכופות. ברקע המלחמה, ניסיונות אלה גברו ביתר שאת. במסגרת פעילות של מרכז השלטון המקומי יחד עם מערך הסייבר הלאומי מתבצעת במהלך המלחמה ביתר שאת ריכוז תמונת מצב של הגנות הסייבר ברשויות, סנכרון הידע והמידע בנושאי סייבר בין הרשויות השונות והובלת פתרון ל"היום שאחרי". זאת בנוסף להשקעה בסך 20 מיליון ₪ שמרכז השלטון המקומי ביצע כדי לסבסד את מערכות הגנת הסייבר לרשויות.<sup>22</sup>

דווקא המוקדים העירוניים (106) התגלו במלוא תפארתם כממשק חיוני זמין עבור התושבים. לא רק שאלה שמרו על רציפות תפקודית במרבית הרשויות, אלא גם היוו תשתית לפעילות ענפה כגון ניהול מתנדבים, טיפול בפניות מפונים וסיוע, כאשר הגדילה לעשות עיריית ירושלים למשל שפתחה שלוחה ייעודית במוקד שלה עבור סיוע נפשי לתושבים.

<sup>18</sup> <https://www.calcalist.co.il/real-estate/article/r1tijwrr6>

<sup>19</sup> <https://www.calcalist.co.il/real-estate/article/r1tijwrr6>

<sup>20</sup> [/https://hm-news.co.il/434298](https://hm-news.co.il/434298)

<sup>21</sup> <https://www.israelhayom.co.il/news/local/article/14697098>

<sup>22</sup> <https://www.pc.co.il/featured/400486>

ברשויות רבות דאגו לתגבר את המוקד בעובדים ומתנדבים נוספים ובזאת גם סייע פיקוח העורף. בנוסף, רשויות רבות הקימו חמ"לים עירוניים לניהול המשבר המקיים הערכות מצב תכופות ומגבש פתרונות.

מעבר לכל זאת, מלחמת חרבות ברזל הציפה ביתר שאת תחומים החיוניים לחירום שלא טופלו במלואם עד היום כדוגמת ביטחון אנרגטי ובראשו אספקה שוטפת של חשמל. בסוף דצמבר, משרד הפנים ומשרד האנרגיה והתשתיות הכריזו על הקמת תאגידי אנרגיה ברשויות המקומיות. הרעיון שאותם תאגידים יסייעו לייצר באופן יעיל מתקני אנרגיה מקיימת בשטח הרשויות, כך שבצוק העיתים יכולו לשמור על רציפות תפקודית.<sup>23</sup>

## שמירה על שגרת חינוך ומתן מענה לתלמידים מפונים מתארחים

בכל הנוגע לשמירה על שגרת לימודים, לאחר שבקורונה ניכר פער בין צווי הממשלה ליכולת של הרשויות ליישם, במלחמה הנוכחית ניתנה עצמאות גדולה יותר לרשויות באשר לקבלת החלטות. גם אם רשות סווגה על ידי פיקוח העורף כ"רוקה", משמע יכולה לתפעל את מערכת החינוך במלואה, יכלה לבחור שלא לעשות זאת על פי שיקוליה ומצבה מבחינת מיגון, כוח אדם זמין וכד'. ניכר כי העצמאות והסמכות שניתנה לרשויות, תרמה לבהירות רבה יותר בקרב הציבור באשר למתרחש, בניגוד לבלבול וההנחיות הסותרות שניתנו בתקופת הקורונה.

אתגר נוסף שעמד לרשויות בתחום החינוך, עסק בקליטת התלמידים המפונים. בשבועות הראשונים למלחמה, משרד החינוך תקצב רק תלמידים שפוננו מהישובים סמוכי הגדר בדרום ובצפון. נוצר מצב בו הרשויות הקולטות מתמודדות עם מתן מענה רגשי ופעילות חינוכית והפגתית לתלמידים רבים שהגיעו כמפונים, תוך שימוש בתקציביהן ומשאביהן ללא תמיכה ממשלתית. רק לאחר שרשויות שקלטו מספר רב של מפונים כמו ת"א ואילת הקימו קול צעקה, הודיע משרד החינוך כי יממן את הפעילות החינוכית של כלל המפונים.<sup>24</sup>

## הטיפול בתושבים מפונים ומתפנים

כחודש לאחר המלחמה שלח מבקר המדינה מכתב לראש הממשלה שהצביע על עיכובים משמעותיים בהעברת תקציבי חירום מהממשלה אל הרשויות המקומיות הנתונות בקו החזית של העימות. על פי הנתונים שהוצגו, המענה התקציבי לצרכים הדחופים בשטח התקדם באיטיות רבה, וחלקו אף טרם סופק כלל. נכון לאותה נקודה, רק מספר מצומצם של משרדי ממשלה העבירו חלק מתקציבי החירום שאושרו ל-54 הרשויות המקומיות שבקו העימות. סך התקציב שהועבר עמד לאחר חודש על 57 מיליון ש"ח בלבד, כאשר כל רשות מקומית קיבלה בממוצע כ-1.05 מיליון ש"ח בלבד – זאת בניגוד להצהרות על העברת תקציבי חירום בהיקף של מיליארד ש"ח, כך לשענת המבקר.<sup>25</sup>

הממשלה אכן התעכבה בהרחבת הסיוע לתושבי הדרום והצפון, ורק לאחר חודש החליטה להגדיל את המרחק המזכה בסיוע מ-4 ק"מ ל-7 ק"מ מעזה, ומ-3 ק"מ ל-5 ק"מ מלבנון. למרות שעיריית אשקלון לא נכללת במרחק זה, בשל הירי הרקטי המתמשך לעברה הוחלט לסייע לה ולעזור עד ל-24,000 בתי אב אשר הם מחוסרי מיגון. בפועל, ראו בעירייה שהתהליך מתעכב ומעט מאוד משפחות השתמשו בסיוע מהמדינה, לכן העירייה פעלה עצמאית והקימה חמ"ל רווחה לסייע למתפנים לקבל מענק אכלוס.<sup>26</sup>

הרשויות המקומיות נאלצו לשאת באחריות משמעותית לטיפול במפונים – קבלת פניות התושבים, שיבוצם במלונות ואכסניות, ארגון ההסעות והמענה היומיומי לצרכים. בהיעדר המשאבים הנדרשים בחלק מהרשויות, כפי שקרה בקריית שמונה – המוקד העירוני קרס, השיבוץ למלונות והסיוע הכלכלי התעכבו, כל זאת בהיעדר גורם ממשלתי מתכלל לנושא.

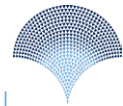
גם הרשויות הקולטות התמודדו עם משימות לאומיות חשובות עוד לפני שתקציב ממשלתי משמעותי נכנס לתמונה ונשאו בעלויות כבדות של קליטת מפונים, שהממשלה לא מימנה במלואן או עיכבה את מימונם. במקרה של מועצה

<https://www.gov.il/he/departments/news/news-31-12-23-1> .23

<https://www.themarker.com/news/education/2023-10-24/ty-article/.premium/0000018b-61a2-d8e2-a1eb-e3b69fe80000> .24

<https://www.themarker.com/news/2023-11-13/ty-article/0000018b-c98c-d315-a5ff-dd8e9b920000> .25

[https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/ac8ae5e4-d97b-ee11-815f-005056aac6c3/2\\_ac8ae5e4-d97b-ee11-815f-005056aac6c3\\_11\\_20278.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/ac8ae5e4-d97b-ee11-815f-005056aac6c3/2_ac8ae5e4-d97b-ee11-815f-005056aac6c3_11_20278.pdf) .26



אזורית אשכול, לה 32 ישובים מפונים, תקציב ממשלתי הגיע רק כחודש לאחר תחילת המלחמה והפינוי וזה הספיק רק בקושי לספק את השירותים למפונים. כמו כן, רשויות רבות היו צריכות להתמודד עם מפונים "לא רשמיים" מיישובים שלא נכללו בהחלטות הממשלה הרשמיות לפינוי ולתקצב את הטיפול והתמיכה בהן.

כאשר פעילותה של מנהלת התקומה נכנסה לתלם בחודש נובמבר 23, נרשם שיפור בהזרמת התקציב לרשויות בעוֹטף עזה. המנהלת העבירה מענקים של מאות אלפי שקלים במספר פעימות ישירות אל הרשויות המקומיות, מה שאפשר להן להמשיך ולספק שירותים ומענה עבור התושבים המפונים. יש לציין כי מענה דומה למפונים בצפון טרם גובש.<sup>27</sup>

לאור כל זאת, נוצר מצב חריג בו ראשי רשויות נאלצו לפנות לציבור ולגייס תרומות לטובת הקמת כיתות כוננות, תגבור אבטחה במוסדות חינוך ובמרחבים העירוניים וכן טיפול בתושביהן המפונים. בחודש הראשון למלחמה, יו"ר מרכז השלטון המקומי פנה למפעל הפיס בבקשה להקצאת משאבים, ראש מועצת שדות נגב פתח בקמפיין מימון המונים עבור צרכים שהמדינה לא עונה עליהם וראשי רשויות מהמגזר הערבי נאלצו להיאבק על תקציבים שהובטחו ל-46 רשויות עוד ביולי 2003 בסך של 200 מיליון ש"ח. תקציבים אלה, שהוקפאו על ידי שר האוצר טרם המלחמה, עברו רק לאחר ששר הפנים הודיע שיעביר את התמיכה לרשויות גם ללא אישור האוצר כפי שהובטח להן.<sup>28</sup>

כמו כן, משרד הפנים הכריז על פטור מארנונה למגורים למפונים, אך הפטור חלקי בלבד ואינו כולל עסקים או יישובים שנפגעו אך לא פונו.<sup>29</sup>

## מועד הבחירות לשלטון המקומי

ב-15.10.23 משרד הפנים באישור הממשלה הודיע לראשונה על דחיית הבחירות הרשויות המקומיות שהיה אמור להיות ב-31.1. כעבור מספר ימים הוחלט לדחות את הבחירות בשלושה חודשים ל-30.1.2024. תוך הנחה שב-14 רשויות מקומיות בהן פונו תושבים מכ-100 יישובים ככל הנראה לא תקיימו כלל הבחירות לרשויות המקומיות ומועד חדש יקבע עבורן רק לאחר שתושביהן ישובו חזרה.<sup>30</sup>

מועמדים לבחירות אשר משרתים במילואים ביקשו לדחות שוב את הבחירות ואף עתרו על כך לבג"ץ בטענה כי הבחירות לא תהיינה שוויוניות ושקיום הבחירות למרות משרתי המילואים נותן תמריץ לאילו שלא משרתים.<sup>31</sup> מנגד 100 ראשי רשויות מקומיות בישראל קראו לשר הפנים משה ארבל לקיים את הבחירות לרשויות המקומיות במועד שנקבע.<sup>32</sup> גם ראשי ערים רבים התנגדו לדחייה נוספת של הבחירות בטענה שזה יגרום נזק לפעילות השגרתית של הרשויות המקומיות ויפגום ביכולתן להתמודד עם תוצאות המלחמה האחרונה.

כמו כן, באמצע חודש דצמבר הוגשו שתי עתירות לבג"צ – אחת בשמם של ארבעה משרתי מילואים המתמודדים לראשות רשויות ואחת בשם רשימה המתמודדת בבחירות בירושלים וטענה שקיום הבחירות במועד שנקבע עלולה לגרום להטיית בחירות ויתרון לאוכלוסיות שאינן משרתות.<sup>33</sup>

אולם באותה נקודה, שר הפנים טען כי ההחלטה לדחות בחירות צריכה להיות בקונצנזוס רחב וכי המועד יישאר על כנו.<sup>34</sup> ב-31.12.2023, לאחר שהנתונים שהוצגו על ידי צה"ל הראו כי 688 מועמדים המתמודדים ב-144 רשויות לא יוכלו להשתחרר משרות מילואים, הסיר שר הפנים את התנגדותו והממשלה אישרה פה אחד את דחיית הבחירות ל-27.2.2024. יש לציין כי מועד הבחירות בארבע עשר הרשויות המפונות – יקבע רק עם חזרת התושבים לביתם.

<https://govextra.gov.il/tkuma/tkuma/home/tkuma-updates> .27

<https://www.themarker.com/news/politics/2023-11-02/ty-article/0000018b-8f17-d728-a9ab-dfd735a60000> .28

<https://www.ynet.co.il/economy/article/z2glxuj7a> .29

<https://www.themarker.com/news/2023-12-04/ty-article/0000018c-3665-dc03-a9ec-3e7f88290000> .30

<https://www.ice.co.il/local-news/news/article/995286> .31

<https://www.ynet.co.il/news/article/b1dqxkkw6> .32

<https://www.israelhayom.co.il/news/geopolitics/article/14973848> .33

<https://www.ynet.co.il/news/article/hjba2leda> .34

## סיכום

סוגיית מוכנותן של הרשויות המקומיות לחירום חזרה שוב ושוב בדו"חות מבקר המדינה ועלתה לדיון ציבורי סביב מערכות צבאיות קודמות ומגיפת הקורונה. על אף שמרבית הפערים היו ידועים ומדוברים, רשויות רבות לא הגיעו מוכנות למצב החירום החריג שהביאה עימה מלחמת חרבות ברזל, אם בשל היעדר תקצוב ממשלתי, עיכוב ביישום מדיניות קודמת ותיקון ליקויים או חולשה קיימת במנגנון הרשויות ומכאן אנמיה ניהולית. עם זאת, רשויות רבות גילו מחויבות גדולה לתושביהן ופעלו ללא לאות לספק להם את הנדרש, לעיתים קרובות בקצב מהיר הרבה יותר מזה הממשלתי.

ואכן, על אף היעדר המוכנות, על פי סקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה שנערך כחודשיים מתחילת המלחמה, 40% מהציבור, מכלל המגזרים, סבורים שהרשויות המקומיות מתפקדות טוב ויעיל יותר מהממשלה, לעומת 8% בלבד הסבורים שהממשלה מתפקדת טוב יותר. עוד עלה בסקר כי רוב ברור של הציבור, 60%, תומך בביזור סמכויות לרשויות המקומיות בסיום המלחמה.<sup>35</sup>

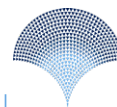
אולי את אחד הגורמים לכך ניתן למצוא במשמעות של העלייה החדה בכמות ובנושאי הפניות למוקדים העירוניים ברחבי הארץ במלחמה. נתוני המוקד מספקים לרשות תמונה מציאותית מאוד של הצרכים והפערים בשטח וזהו אחד מהכוחות המשמעותיים ביותר העומדים לשלטון המקומי. הקרבה וההיכרות עם צרכי התושבים בכל נקודת זמן, מאפשרים לרשות המקומית לספק פתרונות אד הוק וגם לקבל תמונה רחבה יותר עבור גיבוש אסטרטגיה ומדיניות מדויקים יותר. עצם השימוש התכוף והמגוון יותר של התושבים במוקד העירוני, מדגים לא רק את מצב החירום הקיצוני שכפתה המלחמה אלא אולי גם דרגת אמון גבוהה של האזרחים במערכת המוניציפלית.

מהתרעות חוזרות ונשנות של מבקר המדינה מתחילת המלחמה אודות השיפול הממשלתי בעורף, עולה כי בזירות רבות הרשויות המקומיות נשארו לבד במערכה במשך שבועות רבים וגם כעת טרם קיבלו את כל המשאבים הנדרשים. בכירה במשרד מבקר המדינה ציינה כי מהרשמים שנאספו מהשטח, ראשי רשויות עושים מעל ומעבר וכי יש לספק להם כלים ולשחרר תקציבים.<sup>36</sup>

מושב כי תהליך הפקת הלקחים והתיקון יתחיל כבר כעת, בין אם בסיוע תקציבי נוסף לרשויות המפונות והקולטות ובין אם בסוגיות תשתית הנוגעות לשיפור ההיערכות לחירום של הרשויות, ביניהן מיגון ונהלי חירום. לצד זאת, בייחוד לאור הקיצוצים הרחביים הצפויים, ראוי שהממשלה תיתן את הדעת גם על התמיכה ושיפור המנגנון המוניציפאלי בשווח הארוך, שלא רק בסוגיות של מוכנות לחירום אלא בתפקודן היומיומי המשמעותי כל כך לאזרח.

<https://www.idi.org.il/articles/51776> .35

[https://www.calcalist.co.il/local\\_news/article/byj8wtczt](https://www.calcalist.co.il/local_news/article/byj8wtczt) .36



## המלצות

1. חיזוק ותגבור המוקדים העירוניים, לרבות קידום מיזמים של שימוש חכם בדאטה הנגזרת מהם.
2. יש לפעול בתיאום מלא בין הממשלה לרשויות המקומיות באשר לחזרתם של תושבים מפונים לביתם ולוודא כי הרשויות מוכנות לקליטת התושבים השבים בהיבטים של הפעלת שירותי בריאות, חינוך ורווחה והן בהיבטים של שיקום תשתיות שנפגעו.
3. יש להרחיב את הסיוע לרשויות שנפגעו במלחמה ובראשן רשויות שתושביהן לא נכללו בהחלטות הממשלה לפינוי אזרחי, אך בשל קרבתן לגבול מרבית תושביהן התפנו עצמאית.
4. עקב המורכבות שבכניסתם של ראשי רשויות חדשים לתפקיד בעת מלחמה, יש לתגבר את התוכניות והכלים הקיימים במשרד הפנים לליווי מקצועי ומתן מענה שוטף לאחר הבחירות.
5. גיבוש נהלי חירום עדכניים בכל רשות וקיום תרגולי חירום באופן שוטף.
6. קידום הפיתוח הכלכלי והליווי המקצועי של רשויות שאינן איתנות ונפגעו במלחמה.





