



משרד מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

---

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

---

דוח מבקר המדינה

# הטיפול באוכלוסייה

שבט התשפ"ה  
פברואר 2025

דוח מיוחד

מס' קטלוגי 2025-S-001

0793-1948 ISSN

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה  
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה  
[WWW.MEVAKER.GOV.IL](http://WWW.MEVAKER.GOV.IL)

---

תצלום השער: אבשלום ששוני, פלאש 90

תצלומי תוכן העניינים:  
MAAYAN TOAF, מישל אמזלג, מארק נוימן, לע"מ  
יוסי זמיר, פלאש 90

# תוכן העניינים

## הטיפול באוכלוסייה

6	פתח דבר	
12	المقدمة	
19	1 הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל	
37	2 הפעלת מרכזי החוסן ביישובי קווי העימות מפרוץ מלחמת חרבות ברזל	
53	3 הסדרת הסיוע לנפגעי פעולות איבה מאירועי שבעה באוקטובר	
69	4 האסדרה של צוותי החירום היישוביים לפני מלחמת חרבות ברזל והפעלתם בתחילת המלחמה	
III	FOREWORD	

## פתח דבר

### הטיפול באוכלוסייה לאחר אירועי שבעה באוקטובר - הטיפול בבריאות הנפש, חיזוק החוסן הקהילתי, הסיוע לנפגעי פעולות האיבה ואסדרת פעילות צוותי החירום היישוביים

חרבות ברזל, כדי להבטיח את חוסנה של האוכלוסייה האזרחית בישראל ובכלל זה הבריאות הנפשית, ובצעדים שעל המדינה לנקוט כדי להבטיח שנפגעי הנפש מהאירועים הטראומטיים יקבלו מענה טיפולי נפשי ושיקומי הוליסטי וארוך טווח וסיוע תקציבי שיאפשרו להם חזרה, מהירה ככל הניתן, לשגרת חיים רגילה.

האגד כולל ארבעה דוחות:

- 1. הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל;**
- 2. הפעלת מרכזי חוסן ביישובי קווי העימות מפרוץ מלחמת חרבות ברזל;**
- 3. הסדרת הסיוע לנפגעי פעולות האיבה מאירועי שבעה באוקטובר;**
- 4. האסדרה של צוותי החירום היישוביים לפני מלחמת חרבות ברזל והפעלתם בתחילת המלחמה.**

האגד מתמקד בהשפעות אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל על המענה הטיפולי-נפשי והשיקומי של שירותי בריאות הנפש, למי שמדווחים על תסמיני פוסט-טראומה, חרדה ודיכאון, ובייחוד למי שנכחו באירועים, מי שפוננו מבתיהם ומי שהגישו סיוע; הענקת סיוע ראשוני מיידי לנפגעי טראומה נפשית וחיזוק החוסן החברתי והארגוני על ידי מרכזי החוסן ביישובי קווי העימות, שיש להם תפקיד מרכזי בשמירה ובשיקום של חוסנה של האוכלוסייה גם כיחידים וגם כחברה; המשמעויות הכלכליות ארוכות הטווח לקופת המדינה של הגידול חסר התקדים במספר נפגעי פעולות האיבה כהגדרתם בחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970 (חוק התגמולים), בעקבות אירועי שבעה באוקטובר; הצורך באסדרת מענה נורמטיבי לעשרות אלפי נפגעי הנפש מאירועי שבעה

ביום שמחת תורה התשפ"ד, שבעה באוקטובר 2023, תקף ארגון הטרור חמאס את מדינת ישראל באמצעות ירי של אלפי טילים וחדירה של אלפי מחבלים לבסיסי צה"ל, לערים וליישובים בנגב המערבי (יישובי עוטף עזה). המחבלים הגיעו גם למסיבות מרובות משתתפים שהתקיימו סמוך לרצועת עזה. אלפי המחבלים שחדרו לישראל ביצעו מעשים נוראים וקיצוניים באזרחותם. הם רצחו מאות חיילים וכ-1,000 אזרחים ישראלים וזרים וביצעו פשעים מחרידים בנשים, גברים, קשישים, ילדים ותינוקות, חיילות וחיילים. נוסף על כך הם פצעו אלפי בני אדם, ביצעו בקורבנות פגיעות מיניות קשות וחספו לתוך שטח רצועת עזה 251 נשים, גברים וילדים. המחבלים פגעו גם ברכוש - הרסו, שרפו והשמידו בתים ביישובים, מפעלים, ציוד ורכוש אחר. במהלך הלחימה ביישובים נאלצו תושבים רבים להסתתר שעות רבות במרחבים המוגנים ובמקומות מסתור אחרים, תוך חשש כבד לחייהם ותוך שהם מתוודעים לזוועות הקורות לבני משפחה, קרובים, שכנים וחברים ואף רואים במו עיניהם את הדברים מתרחשים (להלן - אירועי שבעה באוקטובר); רבים אחרים ראו את האירועים המחרידים בשידור חי באמצעי התקשורת וברשתות החברתיות.

מלחמת חרבות ברזל, שפרצה בעקבות אירועים אלה, התאפיינה עד כה בירי של אלפי רקטות, טילים וכלי טייס בלתי מאוישים (כטב"מים) לעבר יישובי ישראל במסגרת עימות רב-זרתי; בפניו של אוכלוסייה נרחבת מיישובי עוטף עזה ומיישובי הצפון; ובלחימה ממושכת לעומת מלחמות ישראל האחרונות. לאירועים קיצוניים אלה השפעה על הבריאות הנפשית ועל התפקוד של האוכלוסייה, ולכן מחובת המדינה, אף מהבחינה המוסרית, לפעול במהירות כדי לתת לנפגעים מענה רפואי-טיפולי ושיקומי מיטבי.

אגד זה עוסק בהיערכות המדינה לטיפול ולתמיכה הנדרשים לאוכלוסייה עקב השפעות אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת

(21%) על תסמיני חרדה. עם זאת, רוב גדול (90%) של משתתפי הסקר לא פנו לקבלת טיפול נפשי, והסיבה השכיחה ביותר לאי-פנייה לטיפול היא אורך התור (משך ההמתנה) לקבלת טיפול בקופות החולים, שבעת עריכת הסקר עמד על פי נתוניו על כשישה חודשים וחצי.

בביקורות קודמות של מבקר המדינה עלה כי גם לפני המלחמה זמני ההמתנה לאבחון ולקבלת טיפול היו ממושכים. כך, בדוח מבקר המדינה משנת 2020<sup>2</sup> צוין כי משך ההמתנה הממוצע לטיפול פסיכותרפי בשנת 2018 היה כחמישה חודשים. אותו דוח, שפורסם ארבע שנים לפני המלחמה, הצביע כבר אז על מחסור גדול באנשי מקצוע בתחום בריאות הנפש ובכלל זה מטפלים ופסיכיאטרים; בנוגע לזמן המתנה לפסיכיאטר צוין בדוח אחר<sup>3</sup> כי משך ההמתנה בשנת 2022 היה כחודש וחצי<sup>4</sup>. עתה יש חובה להתאים את המענה בתחום בריאות הנפש לצורכי תושבי ישראל, נוכח עוצמת האירועים וריבוי הנפגעים וההשלכות הצפויות אם הנושא לא יטופל.

תרחיש הייחוס של רח"ל קובע כי מספר המפונים הצפוי בתרחיש מלחמה עשוי להגיע לכ-100,000 איש, אליהם יש להוסיף כ-200,000 איש שיתפנו באופן עצמאי שלא על ידי המדינה, אך יזדקקו לשירות ממוסדות המדינה במקומות שאליהם יתפנו. עוד קובע התרחיש כי המתפנים עצמאית יעשו זאת לאזורים פחות מאוימים, כגון מרחב ים המלח ואילת, ולכן עשוי להיווצר בהם עומס על התשתיות. בביקורת עלה כי משרד הבריאות לא נערך מראש למתן שירותי בריאות הנפש לאוכלוסיות מפונות ומתפנות עצמאית, על אף שתרחיש כזה היה ידוע.

כך, בשבוע הראשון שלאחר פינוי האוכלוסייה לבתי המלון משרד הבריאות עדיין לא היה ערוך למתן שירותים לאוכלוסייה המפונה, ובפועל נתנו אותם מתנדבים שלמשרד לא היה מידע על זהותם, הכשרתם והרקע המקצועי שלהם. לאחר מכן החליט משרד הבריאות כי שירותי בריאות הנפש בבתי המלון ינוהלו במשך ארבעה שבועות על ידי בתי החולים הפסיכיאטריים.

באוקטובר שאינם נחשבים נפגעי פעולות איבה על פי הדין הקיים משום שלא נכחו פיזית באירועים; וחשיבותם של צוותי הצח"י ליישובים בעלי אופי קהילתי ובפרט יישובים סמוכי גדר במתן מענה בעת חירום, ובכלל זאת בגיבוש תמונת מצב, בשמירת קשר עם התושבים תחת אש ובמעורבות בפינוי הדחק שבוצע

**הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר**

**ומלחמת חרבות ברזל:** הדוח בוחן את פעילות מערך בריאות הנפש סמוך לאירועי שבעה באוקטובר ובחודשים שלאחריהם ועוסק בהתארגנות המערך למתן הטיפול לזקוקים לו מקרב האוכלוסייה כולה ובפרט למי שפוננו ולמי שנכחו באירועי שבעה באוקטובר, בדגש על ההיקף הנרחב ביותר של מי שאפשר שיש לו תסמינים של פוסט-טראומה, חרדה ודיכאון. יצוין כי בעת אירועי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל, נכון למועד סיום הביקורת, שר הבריאות היה ח"כ אוריאל מנחם בוסן, ומנכ"ל משרד הבריאות היה מר משה בר סימן טוב.

במכתב מבקר המדינה לראש הממשלה מ-13.11.23 הציג מבקר המדינה את תמונת המצב ואת הכשלים והפערים מרכזיים בטיפול בעורף האזרחי שעלו מסיווריו ביישובי קווי העימות בדרום הארץ ובצפונה ובאתרים שאליהם פוננו המפונים, מייד לאחר אירועי שבעה באוקטובר. מבקר המדינה ציין במכתבו כי מהסיוורים בבתי המלון שאירחו מפונים עלה ש"המערך הציבורי-ממשלתי בתחום בריאות הנפש כשל בטיפול במפונים, שכן הוא התבסס ברובו המוחלט על מתנדבים". מערך בריאות הנפש "התנהל ללא תורה סדורה, לצד יוזמות התנדבותיות מקומיות, וללא שמירה על רצף טיפולי ועל תיעודו".

בביקורת עלה כי בקרב משתפי הסקר שערך משרד מבקר המדינה כחצי שנה לאחר שבעה באוקטובר, בהשתתפות 1,010 איש בני 18 ומעלה, שהם מדגם מייצג של האוכלוסייה הבוגרת בישראל, כשליש דיווחו על תסמיני פוסט-טראומה או דיכאון (34%-1-32%, בהתאמה) ברמה בינונית או חמורה, וכחמישית

1 משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, "מלחמת 'חרבות ברזל' - כשלים ופערים מרכזיים בטיפול בעורף האזרחי - תמונת מצב מתוך סיורי מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור" (13.11.23).

2 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2020**, "היבטים ברפורמה להעברת האחריות הביטחונית בבריאות הנפש", עמ' 771 - 844.

3 מבקר המדינה, **זמני המתנה לקבלת שירותי רפואת מומחים - דוח מיוחד** (2024), עמ' 1.

4 על פי נתונים שנתקבלו ממכבי ומלאומית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

של מי שלא נכחו. בביקורת נמצא כי בתקופה של כחצי השנה שלאחר שבעה באוקטובר יותר ממחצית מניצולי המסיבות (52%, שהם כ-1,900 איש) לא קיבלו טיפול נפשי במרכזי החוסן או בקופות החולים, חרף נוכחותם באירועים הטראומטיים הקיצוניים והסיכון המוגבר שיחוו תסמינים נפשיים.

מתנדבי ארגוני זק"א חשופים במסגרת עיסוקם באופן תדיר למראות קשים העלולים להשפיע לחומרה על מצבם הנפשי, ואירועי שבעה באוקטובר הם דוגמה חריפה וקיצונית לכך. חרף זאת, 1% בלבד ממתנדבי זק"א תל אביב ו-13% ממתנדבי זק"א ישראל שהתנדבו במהלך אירועי שבעה באוקטובר ובשבועות שלאחריהם קיבלו טיפול מקופות החולים או ממרכז החוסן הארצי; משרד הבריאות גם לא הסדיר את הטיפול הנפשי בכלל המתנדבים ובהם מתנדבי זק"א.

כחלק מהליך בקשת רישיון נשק וחידושו, נדרש המבקש להגיש הצהרת בריאות הכוללת שאלות בדבר כשירותו הרפואית הכללית והנפשית. בביקורת עלה כי מתוך כלל הבקשות לקבלת רישיון להחזקת נשק וחידושו, שיעור הצהרות הבריאות שהעביר המשרד לביטחון לאומי למשרד הבריאות לבחינת הכשירות הנפשית של המבקש לאחר שבעה באוקטובר עמד על 3%, לעומת 4% עד 10% בשנים שקדמו לכך, וזאת על אף הפגיעה במצבה הנפשי של האוכלוסייה. בביקורת עלה כי המשרד לביטחון לאומי ומשרד הבריאות לא ביצעו את ההתאמות הנדרשות לחיזוק הבקרה והפיקוח על מתן הרישיונות על אף העלייה החדה בשיעור הנזקקים לטיפול נפשי בהשוואה לתקופה שלפני המלחמה.

מומלץ כי משרד הבריאות, כגורם האחראי לאספקת שירותי בריאות הנפש לתושבים בעיתות שגרה וחירום, ומשרד האוצר, כגורם האחראי לתקציב המדינה, בשיתוף המוסד לביטוח לאומי, המופקד על הטיפול בנפגעי פעולות איבה והשיקום שלהם, ייערכו לטיפול בנפגעי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל הן מהבחינה הכלכלית, הן מבחינת מתן מענה טיפולי-נפשי ושיקומי ככל שנדרש.

מומלץ כי הגופים המבוקרים הרלוונטיים - משרד הבריאות, משרד האוצר והמוסד לביטוח לאומי - ישקלו הקמת מינהלת שיקום נפשי שתיתן לנפגעי הנפש מאירועי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל מעטפת שלמה ומלאה שתסייע להם לחזור לשגרת חייהם.

ההחלטה ששירותי בריאות הנפש בחירום יינתנו על ידי בתי החולים הפסיכיאטריים ולא על ידי קופות החולים היא החלטה מהותית שמשמעה שינוי המדיניות שנקבעה לעיתות חירום, ולה השלכות רחב ניכרות, שמקורן בכך שבתי החולים הפסיכיאטריים לא נערכו למתן שירות למפונים לא מבחינת תהליכי עבודה ולא מבחינת כוח האדם. כך למשל הם נדרשו להסיט רופאים וצוותים מתפקידיהם השוטפים בבתי החולים כדי לטפל במפונים, אך הם לא נערכו לכך מבעוד מועד. גם לא נקבעו בהם מראש תהליכים סדורים שהיה עליהם להכיר ושיאפשרו את תיעוד הטיפול, שמירת רצף הטיפול וכן גישה לתיק הרפואי של המפונה; אלו פעולות שמתאפשרות לקופות החולים אך לא לבתי החולים הפסיכיאטריים.

נמצא גם כי בחצי השנה הראשונה שלאחר שבעה באוקטובר רק כ-11% מכלל המפונים מיישובי הדרום והצפון (כ-23,000 מתוך כ-210,000 הבוגרים והילדים המפונים) קיבלו טיפול נפשי מקופות החולים וממרכזי החוסן, ובכללם כ-4% מילדי שדרות שפוננו, חרף האירועים הטראומטיים הקיצוניים שחוו והסיכון המוגבר שלהם לתסמיני פוסט-טראומה ברמה בינונית וחמורה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות העליונה לאשפוז ובריאות לשעת חירום ולמנכ"ל משרד הבריאות, העומד בראשה, על כי לא וידאו שמערכת הבריאות פועלת על פי התרחיש הקובע כי צפוי פינוי אוכלוסייה של עד 300,000 איש לאזורים בטוחים יחסית כגון ים המלח ואילת, וכי היא ערוכה למתן טיפולים נפשיים שיידרשו בעקבות אירועי החירום; ועל שלא גיבשו תוכנית עבודה ייעודית לבריאות הנפש בשעת חירום בכלל ובאירוע שבו יידרש פינוי נרחב של אוכלוסייה בפרט. משרד מבקר המדינה מעיר גם לשר הבריאות, האחראי לנעשה במשרדו, על שלא הבטיח שמשרדו ערוך ומוכן בכל הנוגע למערך בריאות הנפש בחירום.

ביום שבעה באוקטובר התקיימו באזור עוטף עזה שלושה אירועים מרובי משתתפים, שהגדול בהם הוא מסיבת "נובה". מספר הנרצחים במסיבות עמד על כ-400 איש, ועוד אלפים נפגעו בגוף ובנפש. נוסף עליהם נחטפו 44 ממשותפי המסיבות. הטבח במשתתפים נמשך שעות ארוכות, כלל פגיעות מיניות חמורות ומזעזעות שנעשו לפחות בחלקן לעיני השורדים. רבים מהשורדים איבדו בני משפחה וחברים, חלקם יותר מאחד, ואורח חייהם השתנה באופן ניכר. בסקר מבקר המדינה עלה כי בקרב מי שנכחו באירועי שבעה באוקטובר שיעור המדווחים על תסמיני פוסט-טראומה, דיכאון וחרדה כמעט כפול משיעורם

אחרים, זאת בין היתר בשל התנגדות חלק מהמשרדים למהלך, ולא קבע מראש תקציב ייעודי לשעת חירום. הדבר יוצר אי-ודאות תקציבית ובעיות תפעול בקרב מרכזי החוסן ועלול להביא לפגיעה בשירות הניתן על ידי מרכזי החוסן ואף לסגירתם.

עוד עלה בביקורת כי משרד הבריאות לא קיים הליכי בקרה סדורים במרכזי החוסן; הוא לא נערך להעברת מידע חסוי על המטופלים בין הגופים המטפלים השונים העוסקים בבריאות הנפש; לא קבע למרכזי החוסן הנחיות מותאמות למתן שירותים והענקת טיפולים באמצעים מקוונים; ולא גיבש תוכנית סדורה לסיוע למטופלים של מרכזי החוסן ולתמיכה בהם בעיתות משבר, והדבר מקבל משנה תוקף לנוכח האירועים הקשים שאליהם נחשפו המטופלים. אף שבנוהל הפעלת מרכזי החוסן נקבע כי בתקופות חירום או במצב מיוחד בעורף המטופלים צריכים לקבל מענה ללא המתנה, נוצר מצב שבו במרכז החוסן אשקלון המתינו בפברואר 2024 מאות מטופלים (450 איש) לריאיון ראשוני לקביעת צורכי הטיפול; וזמני ההמתנה במרכז החוסן בחברה הבדואית הלכו והתארכו - מיממה שבועיים הראשונים של המלחמה ועד שבוע ימים מנובמבר ועד סוף דצמבר 2023.

כדי להבטיח את תפקודם המיטבי והרציף של מרכזי החוסן בעת שגרה ואף ביתר שאת בשעת חירום, הכרחי כי משרד הבריאות יפעל להבטחת ודאות התקצוב של מרכזי החוסן ולהעברת התקציבים החיוניים להפעלתם במצבי חירום, תוך הקמת מנגנון בקרה מקצועית ותקציבית על פעילות המרכזים. על ועדת ההיגוי העליונה<sup>5</sup> ומשרד האוצר בשיתוף עם משרד ראש הממשלה לקבוע מסגרת תקציבית שנתית לכל מרכזי החוסן, שתעוגן בבסיס התקציב של משרד הבריאות. מתוך ראיית מקומם המרכזי של מרכזי החוסן במערך חיזוק החוסן של אוכלוסיית המדינה, על שר הבריאות, בשיתוף שר האוצר ומשרד ראש הממשלה, ועם השותפים הנוספים החברים בוועדת ההיגוי העליונה, לקדם מסגרת פעולה שתבטיח את קיומם, חיזוקם, הרחבתם ומקצועיותם של מרכזי החוסן לאורך שנים לטובת כלל אזרחי מדינת ישראל, ולבנות מנגנון

## הפעלת מרכזי חוסן ביישובי קווי העימות מפרוץ מלחמת

### חרבות ברזל: אירועי שבעה באוקטובר והאירועים שהתרחשו

בעקבותיהם פגעו קשות בתחושת החוסן האישי והקהילתי של האוכלוסייה, והדבר הגביר את הצורך בשימוש בשירותי מרכזי החוסן. עם זאת, מפרוץ מלחמת חרבות ברזל ועד סוף שנת 2023 - 15,750 איש, המהווים כ-0.16% בלבד מכלל אוכלוסיית מדינת ישראל בשנת 2023, קיבלו 50,734 טיפולים ממרכזי החוסן. בתקופה זו אישר משרד הבריאות למרכזי החוסן תוספת תקציב על סך 34.66 של מיליון ש"ח (נוסף על התקציב השנתי של 31.87 מיליון ש"ח שאושר להם בתחילת השנה), ותקציב מרכזי החוסן לשנת 2024 עמד על 149.6 מיליון ש"ח.

מבקר המדינה ציין במכתבו לראש הממשלה מ-13.11.23, כי מרכזי החוסן המנסים לתת מענה בתחום זה הם מעטים ומשאביהם מצומצמים ביותר, וכי הם מעניקים טיפולים רבים מרחוק - בטלפון או באופן מקוון.

על אף חשיבותם של מרכזי החוסן במתן מענה מרכזי וחיוני הן ברמת ההיערכות לשעת חירום וחיזוק החוסן החברתי, והן ברמת הטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום, ובייחוד באזור הדרום והצפון, המרכזים התמודדו עם אי-ודאות תקציבית ועם מחסור בכוח אדם - כך שיכולתם לתת מענה הייתה מוגבלת. בביקורת עלה כי כספים שנועדו למימון התמודדות כלל מרכזי החוסן במצב חירום ברבעון האחרון של שנת 2023 הועברו על ידי משרד הבריאות למפעילי מרכזי החוסן כמה שבועות לאחר ביצוע הפעילות, ובמקרים מסוימים חודשים לאחר מכן, וחלקם אף לא הועברו למפעילים עד מועד סיום הביקורת, אפריל 2024.

במועד סיום הביקורת, אפריל 2024, בחלוף כשלוש שנים מאז פרסום ההמלצות של דוח ביקורת קודם שעסק במרכזי חוסן, ולמרות הניסיונות לעגן את תקציבי מרכזי החוסן בבסיס התקציב של משרד הבריאות, אגף התקציבים במשרד האוצר לא קבע מסגרת שנתית לכל מרכזי החוסן, שתעוגן בבסיס התקציב של משרד הבריאות ולא בתקציבי משרדי ממשלה

5 ועדת ההיגוי העליונה אחראית על ליווי מרכזי החוסן והסיוע להם וכן על קביעת המדיניות להפעלתם. הרכב הוועדה נקבע מדי פעם בפעם בהחלטות ממשלה, והוא משתנה בהתאם לשינוי בהרכב משרדי הממשלה השותפים במימון מרכזי החוסן. נוסף על נציגי משרדי הממשלה חברים בה נציגי המוסד לביטוח הלאומי ופיקוד העורף.

המלחמה: האומדנים לתוספת התגמולים נעים מכמיליארד ש"ח בשנה על פי האומדן המזערי של משרד מבקר המדינה ושל אגף תקציבים במשרד האוצר, ועד כדי כ-1.7 מיליארד ש"ח בשנה לפי האומדן המרבי של משרד מבקר המדינה, בדומה לאומדן המרבי המעודכן של אגף תקציבים במשרד האוצר מיולי 2024, שעומד על כ-1.8 מיליארד ש"ח בשנה. לכך יש להוסיף 525 מיליון ש"ח המשולמים לנפגעי פעולות איבה שהוכרו לפני אירועי שבעה באוקטובר, ומענקים חד-פעמיים שישולמו למי שנקבעה להם דרגת נכות המזכה בכך.

נוסף על כך נבדק בביקורת הצורך בהתאמת הדין הקיים למתן המענה הנדרש לנפגעי שבעה באוקטובר לנוכח המאפיינים הקיצוניים של האירועים. עלה כי לעשרות אלפי נפגעי נפש מאירועי שבעה באוקטובר אשר לא נכחו פיזית באירועים אך נחשפו לרגעי האימה ולזוועות, אין מענה בחוק התגמולים, שעד אירועי שבעה באוקטובר היה הפלטפורמה החוקית לסיוע מקיף לנפגעי פעולות איבה שנפגעו בפגיעים נקודתיים. עוד עלה כי באפריל 2024 מינה שר האוצר ועדה ציבורית לגיבוש מענה ייעודי לנפגעי אירועי שבעה באוקטובר, במטרה לבחון מתן מענה משלים לזה הקיים בחוק, אשר יתבסס בעיקרו על מתן מענק כספי חד-פעמי ללא צורך בהוכחת נזק ובהוכחת קשר סיבתי. המלצות הוועדה כללו סיוע כלכלי וטיפול לטווח הקצר לנפגעים שלא נכחו באירועים. עם זאת, לא גובשו מענה ומעטפת שיקומית לנפגעים אלה לטווח הבינוני ולטווח הארוך, על כל המשתמע מכך לגבי יכולתם להשתקם ולתפקד בשגרת חייהם.

מומלץ כי משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי ומשרד המשפטים יבחנו את הצורך בגיבוש מדיניות מעודכנת בנוגע לתחולת חוק התגמולים על נפגעים שכיום אינם נכללים בהגדרת "נפגעי פעולות איבה", ויבחנו את הצורך בשינויי חקיקה אשר יאפשרו מתן מענה הולם לנפגעי שבעה באוקטובר והמלחמה ולאירועי איבה עתידיים.

**האסדרה של צוותי החירום היישוביים לפני מלחמת חרבות ברזל והפעלתם בתחילת המלחמה:** בשבעה באוקטובר התבררה חשיבותם של צוותי הצח"י במתן מענה בעת חירום ובכלל זאת בגיבוש תמונת מצב, בשמירת קשר עם התושבים תחת אש ובמעורבות בפינוי הדחק שבוע. גם לאחר הפינוי היה לצוותי

תקצוב למרכזי החוסן שיותאם לפעולות הנדרשות ממרכזי החוסן במצבי חירום. לנוכח החשיבות העליונה של הצלת נפשות ופיקוח נפש, על משרד הבריאות, על ועדת ההיגוי העליונה ועל משרד ראש הממשלה לפעול לשילוב מרכזי החוסן בכל המערכים הארגוניים של השלטון המקומי ושל מערכות הבריאות; זאת כדי לאפשר מתן טיפול מקצועי ויעיל לכלל אזרחי מדינת ישראל שנפגעים במלחמות, בפעולות איבה ובאסונות טבע. רק שילוב מלא בין כלל הגורמים העוסקים בתחום ומתן מקום מרכזי למרכזי החוסן בטיפול בנפגעי נפש ובחזוקת החוסן הקהילתי וההכנה לשעת חירום, תוך הצבת תקצובם בין העניינים שבראש סדר העדיפויות הלאומי של ממשלת ישראל, יבטיח חוסן לאומי איתן במצבים כמו זה שעיימו מתמודדת מדינת ישראל מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל ובמצבי חירום עתידיים העלולים להתרחש בשנים הבאות.

#### הסדרת הסיוע לנפגעי פעולות איבה מאירועי שבעה באוקטובר:

חוק התגמולים מסדיר את זכויותיהם של אזרחים וזרים שנפגעו בפעולות איבה ושל משפחותיהם של חללי פעולות איבה ומקנה להם זכויות המקבילות לזכויות נכי צה"ל ומשפחות שכולות של חיילים שנספו. מדובר בסיוע רב-תחומי לאורך החיים. לצורך ההכרה כנפגע פעולות איבה יש להראות כי מתקיים קשר סיבתי ממשי וישיר בין הפגיעה הנטענת לבין פעולת איבה מסוימת, וכי הנפגע נכח פיזית באירוע ולא נפגע רק מתוצאותיו. אירועי שבעה באוקטובר הציבו אתגרים בהתמודדות עם נפגעי פעולות איבה מבחינת הסיוע התקציבי הנדרש להם, בין היתר בשל הגידול חסר התקדים במספרם - כ-61,100 בני אדם הוכרו כנפגעי פעולות איבה בעקבות אירועי שבעה באוקטובר עד מועד סיום הביקורת (מרץ 2024) - לעומת הממוצע השנתי בשנים 2009 - 2022, שעמד על כ-450; ונוסף על כך, בדין הקיים אין מענה לעשרות אלפי אנשים שלא נכחו פיזית באירוע, אך נפגעו נפשית ונגרמה להם טראומה משום שנחשפו לזוועות שקרו ליקיריהם, לעתים בזמן אמת בין היתר באמצעות הטלפון הנייד והרשתות החברתיות.

בביקורת נבדקו המשמעויות הכלכליות ארוכות הטווח לקופת המדינה שיש לגידול חסר התקדים במספר נפגעי פעולות האיבה בעקבות אירועי שבעה באוקטובר. עלה כי תוספת ההוצאה לתקציב המדינה עבור התגמולים לנפגעים אלה המשולמת על פי חוק התגמולים, תהיה גבוהה במידה ניכרת מן ההוצאה בגין תגמולים לנפגעי פעולות איבה ששולמה טרם



**כדי להבטיח את חוסנה של ישראל ולהתמודד עם ההשלכות של אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל על החוסן הקהילתי והנפשי של אזרחיה, ומתוך תקווה כי מענה מהיר ומיטבי לצרכים הייחודיים של נפגעי אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל יסייע לחזרתם לשגרת חיים רגילה, על כלל הגורמים הנוגעים בדבר לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוחות הנכללים באגד זה בהקדם האפשרי.**

**לסיכום, תודתי נתונה לעובדי משרד מבקר המדינה ונציבי תלונות הציבור על פעילותם בביצוע הביקורת באופן מקצועי, יסודי ומעמיק.**

**נייחל ונתפלל להחזרת כל החטופים, לחזרת תושבי הדרום והצפון לבתים בבטחה, לשלום חיילינו ולהצלחת כוחות הביטחון בהגנה על ארצנו.**

הצח"י תפקיד משמעותי בארגון המענה הנדרש לצורכי הקהילות המפונות בנקודות הקליטה מול הגורמים הממשלתיים-ציבוריים. נמצא כי אין חובה על פי חוק להקמת צח"י, וממילא לא נקבע גורם מאסדר לתחום זה. בפועל מוקמים צוותי הצח"י על פי רצונם וביזמתם של המועצה האזורית או היישוב במועצה, בסיוע משרד הרווחה או בכל דרך אחרת. עוד עלה כי למרות תפקידו המרכזי של הצח"י כמוקד מתאם, שממנו ואליו זורמים מידע והנחיות בשעת חירום, צוותי הצח"י ציינו כי לא הונחו על ידי פיקוד העורף לגבי תפקידיהם בעת פינוי דחק. סיוע משרד הרווחה לשימור הצח"י בשנת 2024 הוא פעוט יחסית - כ-8,250 ש"ח בלבד ליישוב; התקציב שמקצה משרד הרווחה זהה לכל היישובים בארץ, ללא הבחנה בין רמות הסיכון שלהם; התקציב לא נועד וגם אינו מאפשר בשל היקפו המצומצם תגמול אישי של חברי הצח"י, בדגש על פעילות מתמשכת בעיתות חירום כפי שהתרחש בעת מלחמת חרבות ברזל. עוד נמצא כי בשאלון שנתי שהפיץ משרד הרווחה להערכה של מוכנות צח"י במהלך שנת 2023, לפני אסון שבעה באוקטובר, 24% מהיישובים שענו עליו ציינו שרמת המוכנות של צוות הצח"י שלהם אינה מספקת.

מומלץ כי כלל הגורמים האחראים על פינוי דחק ומעורבים בו - צה"ל (פקע"ר), משרד הביטחון באמצעות רח"ל, משרד הרווחה, משרד הפנים והמועצות האזוריות - יבחנו את שילוב הצח"י כגורם רשמי שתפקידיו בשגרה ובחירום מוגדרים, וכי יפעלו לקביעת מסגרת תקציב אשר תהלום את היקף פעולותיהם של צוותי הצח"י, תעודד את היישובים להקימם ותגביר את המוכנות של צוותי צח"י בעיקר ביישובים ברמת סיכון גבוהה. מומלץ גם שגורמים אלו יקבעו את ההכשרות הנדרשות כדי להבטיח את מוכנות צוותי הצח"י בייחוד לפינוי דחק, וכי הם יתורגלו לשם כך. עוד מומלץ שמשרד הרווחה ומשרד הפנים יבחנו את הדרך לתגמול צוותי הצח"י על הפעולות שהם עושים בהתנדבות בפרט בעת חירום, בין ישירות ובין באמצעות המועצות האזוריות, וכן יוציאו הנחיות מסודרות בנושא לרשויות המקומיות; הדבר יעודד את פעילות צוותי הצח"י ועשוי גם לעודד את הקמתם ביישובים שבהם טרם הוקמו.



**מתניהו אנגלמן**

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים,

שבט התשפ"ה,

פברואר 2025