

פרק ח'

מתן שירותים למסונים - סיוע קצרכים קסיסיים ומיידיים

גופן הכותרת מעוצב בכתב ידה של **סביון חן קיפר** ז"ל, אשר נרצחה בשבעה באוקטובר. סביון אהבה לצייר, לעצב ולאפר והייתה סטודנטית לתקשורת חזותית. בשל אהבתה הרבה לילדים עבדה כגננת במשך חמש שנים. סביון ובן זוגה נרצחו במסיבת הנובה.

מתן שירותים למפונים - סיוע בצרכים בסיסיים ומיידיים

תקציר

רקע

ב-7.10.23 התעוררה מדינת ישראל בשעות הבוקר המוקדמות למתקפה רצחנית ולתוך זוועה ושב, ומשכך חלקה הגדול של האוכלוסייה שהתפנתה בשל המאורעות - התפנתה בהפתעה מוחלטת. רבים מהמפונים פונו או התפנו מביתם בלי שהספיקו להיערך ולקחת עימם ציוד, מזון ותרופות; חלקם התפנו כשרק בגדיהם לגופם; ומקצתם שהגיעו מ"קו האש", מיישובי קו העימות בדרום ובצפון, נעקרו מביתם, הגיעו ללא ארנק, מסמכים בסיסיים או טלפון נייד. לפיכך נדרשה אוכלוסיית המפונים לקבל סיוע ראשוני של ציוד ומזון בסיסיים.

אוכלוסיית האנשים שפנו מביתם נזקקה לשירותים רבים, שהכתובת להם הייתה הרשות המקומית שקלטה אותם (הרשות הקולטת); חלקם שירותים מוניציפליים חיוניים שבעיות שגרה הם מקבלים מהרשות שבתחומה הם מתגוררים (הרשות המפונה), וחלקם שירותים הקשורים למצב המיוחד שאליו נקלעו ונועדו לסייע להם להתמודד עם הטלטלה שעברו ועם קשיי המעבר וההסתגלות למציאות החדשה, הזמנית, שגם בה אין ודאות, כדי לשמור על בריאותם, על ביטחונם ועל רווחתם. חלק מהשירותים האלה אינם שירותים שהרשות המקומית אחראית לספקם בעת שגרה.

המפונים הגיעו ללא ציוד בסיסי ובמצב של אי-ודאות בנוגע לאספקת השירותים הבסיסיים והציוד שהיו זקוקים לו. רבים נאלצו לעזוב את בתיהם במהירות, ומשפחות רבות לא היו ערוכות לשהייה ממושכת מחוץ לביתן. הקשיים התעוררו ביתר שאת באוכלוסיות פגיעות כמו אזרחים ותיקים וילדים. המפונים חוו מחסור בבגדים, במוצרי היגיינה, בתרופות ובצרכים יום-יומיים, ורבים נזקקו לעזרה מיידית. ארגוני סיוע וקהילות ברחבי הארץ התגייסו לעזור במציאת ציוד והתפתחו מערכי התנדבות לחלוקת בגדים וציוד בסיסי, אך באלה לא היה כדי לספק יציבות וודאות. האתגר העיקרי היה חוסר המוכנות למצב החירום בהיקף הזה והצורך לספק מהר שירותים וצרכים בסיסיים לאלפי אנשים בו זמנית. משתתפי קבוצות מיקוד שערך משרד מבקר המדינה ברחבי הארץ היטיבו לתאר את הצרכים הבסיסיים שנזקקו להם ואת הקשיים שבהם נתקלו בניסיונם לקיים את שגרת חייהם לאחר הפינוי:

"זה מהדברים הכי קטנים... זו הציפייה של התושבים מאיתנו - לעשות כל מה שהמדינה לא עשתה. אני צריך לדאוג להסעות להלוויות, אני הייתי צריך לדאוג להסעות לכל טיפול רפואי, אני צריך, אנחנו הכול, אין מדינה."

מפונה מקיבוץ בדרום הארץ

המענה לאוכלוסייה שפונתה למלונות כולל בראש ובראשונה סיוע בצרכים הבסיסיים ביותר למחיה. חלקם, כגון שירותי כביסה אישית ותברואה, מופיעים בנהליה של רשות פינוי, סעד, חללים (רשות פס"ח); ואחרים, כגון מזון, ביגוד, ציוד היגיינה אישית ונגישות לשירותים דיגיטליים, עלו כצורכי השטח המידיים הראשוניים, שלפי ההגדרה המופיעה בתורת רשות פס"ח הם "מענים שאין ביכולת הנקלטים לספק לעצמם בנסיבות אלה". המענה של ציוד רפואי, תרופות וצרכים רפואיים נוספים של המפונים לא היה באחריות השלטון המקומי.

נְחוּנֵי מַפְתָּח

רק 5 ש"ח ליום למפונה	כחודש מפרץ המלחמה	3,000	עד יולי 2024
גובה המענק שנתן משרד הפנים כסיוע לרשויות שקלטו אוכלוסייה בהיקף גדול, חלף תשלום ארנונה, בגין כל אדם לכל יום שבו הוא שוהה ברשות הקולטת. משרדי האוצר והפנים העבירו לרשויות המקומיות תקציבים אחרים במסלולים ייעודיים	רק בתחילת נובמבר 2023 עדכן משרד האוצר כי יינתן מענה כספי עבור שירותי כביסה לכלל אוכלוסיית המפונים באמצעות כרטיס אשראי נטען	חמגשיות ביום שמימנה תרומה קבועה למפונים באילת, מהימים הראשונים למלחמה ועד תחילת דצמבר 2023, וכפול מכך בימי שישי. הכנת החמגשיות ושינוען טופלו ונוהלו על ידי מוקד הסיוע העירוני	טרם הועבר החזר הוצאות לרשויות הקולטות עבור השירותים הבסיסיים והרכש המידי שנעשו בחודש הראשון למלחמה

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2023 עד יולי 2024 בדק משרד מבקר המדינה את הפינוי והקליטה של המפונים במלחמת חרבות ברזל ב-14 רשויות שקלטו בתחומיהן מפונים: העיריות **אילת, הרצלייה, חיפה, טבריה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל, מטה יהודה, עמק הירדן ותמר**. פרק זה עוסק בשירותים בסיסיים ומידיים שנתנו הרשויות הקולטות למפונים ולמתפנים עצמאית לתחומן.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



אופן מתן השירותים הבסיסיים - ברשויות הקולטות שנבדקו, ככלל, סופקו למפונים השירותים הבסיסיים המידיים כגון מזון, ביגוד וציוד היגיינה אישית, וניתנו שירותי כביסה. עם זאת, עולה כי חלק ניכר מהציוד ומהשירותים האמורים סופקו באמצעות תרומות ומתנדבי החברה האזרחית, בתיווך ובסיוע של הרשות הקולטת, ולא על ידי גורמים ממשלתיים.



שירותי הזנה דיפרנציאליים למפונים מרשויות שונות - בשבועות הראשונים למלחמה הייתה שונות במספר הארוחות שקיבלו המפונים ששהו באותו המלון יחד, שנבעה מהשתייכות ליישובי המקור שלהם - המלון סיפק שתי ארוחות, וחלק מקהילות המפונים קיבלו ארוחה שלישית מתרומות. גם לאחר השקעת משאבים ממשלתיים נזקקו אנשים לתרומות, והדבר לא ראוי בשעת חירום ואף מגביר את התחושה של נזקקות בקרב המפונים. המתפנים עצמאית נדרשו בדרך כלל לשלם על הזנתם בעצמם, למעט בימים הראשונים, שבהם עדיין לא הובהרו זכויותיהם. היו מקרים בהם שתי ארוחות בלבד לא סיפקו את צורכי המפונים באספקת הארוחות והערימו עליהם קושי נוסף. הדבר נכון ביתר שאת למתפנים עצמאית.



היעדר הבחנה בין מפונים למתפנים עצמאית - נמצא כי רק בסוף נובמבר 2023, כשלוש שנים לאחר דוח הביקורת בנושא "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב" ובמהלך מלחמת חרבות ברזל, פרסמה רשות החירום הלאומית (רח"ל) את "המדיניות הלאומית להתמודדות עם תופעת ההתפנות העצמית בעת חירום (מלחמה)". למותר לציין כי פרסום המדיניות במועד זה היה מאוחר מדי ולא רלוונטי לרבים מהמענים שנדרשו. עד מועד זה, יותר מחודש וחצי מפרוץ המלחמה, כבר סופקו מרבית הצרכים לשירותים הבסיסיים למתפנים קודם לפרסום המדיניות, או שלא סופקו.



אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
מתן שירותים למפונים - סיוע בצרכים בסיסיים ומיידיים



ביגוד וציוד היגיינה אישית - בכל הרשויות שנבדקו - העיריות **אילת**, **הרצלייה**, **חיפה**, **טבריה**, **ירושלים**, **נוף הגליל**, **נתניה**, **רמת גן** ו**תל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל**, **מטה יהודה**, **עמק הירדן** ו**תמר** - עלה כי ביגוד וציוד היגיינה אישית סופקו למפונים באמצעות תרומות, לעיתים בתיווך הרשויות הקולטות. עיריית **אילת** ציינה, לדוגמה, כי היא הקצתה חדר לאיסוף תרומות בגדים למפונים, ובהמשך פתחה מתחם למסירת בגדים. המועצה האזורית **חוף הכרמל** ציינה כי ביגוד וציוד היגיינה אישית הגיעו למפונים ישירות דרך תרומות.



שירותי כביסה - בימים הראשונים למלחמה לא נתנו הרשויות הקולטות מענה לשירותי כביסה למפונים, והם נסמכו על סיוע של מתנדבים מהחברה האזרחית. לעיתים היה המענה חלקי וחסר. העיריות **אילת**, **הרצלייה**, **חיפה**, **רמת גן** ו**תל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל**, **מטה יהודה** ו**תמר** דיווחו כי שירותי הכביסה ניתנו באמצעות מתנדבים ובאמצעות המלונות. לאחר הימים הראשונים נרתמו הרשויות הקולטות ורכשו מכונות כביסה, מייבשים וציוד אחר, או שחילקו למפונים שוברים למכבסות פרטיות. רק בתחילת נובמבר 2023 עדכן משרד האוצר כי יינתן מענה כספי עבור שירותי כביסה לכלל אוכלוסיית המפונים באמצעות כרטיס אשראי נטען. העיכוב בשיפוי זה יצר פער ניכר בשירות, הותיר את המפונים חסרי אונים ויצר ביניהם חיכוכים מיותרים.



נגישות דיגיטלית - עלה כי במלונות שקלטו מפונים במועצה האזורית **תמר** היו פערים גדולים באפשרויות הגלישה במרשתת בין המרחבים הציבוריים במלונות ובין החדרים. המועצה מסרה כי בעיות של תשתית ורוחב פס מרשתת פגעו ביכולת המפונים ללמוד ולעבוד מרחוק.



שיפוי הרשויות הקולטות - עלה כי לא היה כיסוי להוצאותיהן של הרשויות הקולטות בחודש הראשון למלחמה עבור רכישת ציוד בסיסי למפונים והצטיידות למשפחות חללים, אף שמדובר במספר מצומצם של רשויות מקומיות (כ-14 רשויות בלבד שקלטו את המסה הגדולה של המפונים מהדרום), ואף שהוגשה בקשה גמישה בהלימה להוצאות בפועל של הרשויות.

כמו כן, גובה המענק שנתן משרד הפנים כסיוע לרשויות שקלטו אוכלוסייה בהיקף גדול, חלף תשלום ארנונה, היה 5 ש"ח ליום לאדם. מענק זה היה זעום למול ההוצאות בפועל והתבסס על חישוב הוצאות מוניציפליות בלבד, כלומר הוצאות שוטפות של הרשות המקומית עבור תושביה, לרבות פינוי אשפה, תחזוקה שוטפת, כוח אדם לביצוע פעולות שוטפות וכד', ואינו כולל הוצאות בתחומי רווחה וחינוך. יודגש כי המענק האמור אינו כולל הוצאות שהוציאו הרשויות בשבועיים הראשונים של קליטת המפונים, לרבות הוצאות בגין הלנה, מזון, הסעות של המפונים, הקמת מוקדי סיוע, הפעלה של חמ"לים בכל שעות היממה שבעה ימים בשבוע לטובת המפונים ועוד דרישות חריגות. משרדי האוצר והפנים העבירו לרשויות המקומיות תקציבים אחרים במסלולים ייעודיים.



סיוע ראשוני על ידי רשויות קולטות - נמצא כי את הסיוע הראשוני למפונים נתנו הרשויות הקולטות מיד, מתוך הבנת צו השעה, ההכרח שנוצר בשל התנאים המיוחדים של אנשים שנמלטו מבתייהם וזקוקים לשירותים דחופים, בלי לבחון שאלות של חבות, ועוד בטרם התקבלו החלטות הממשלה בעניין.

העיריות **אילת, הרצלייה, חיפה, טבריה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל, מטה יהודה, עמק הירדן ותמר**, אשר לצד רוח ההתנדבות בחברה הישראלית, נרתמו לקליטת המפונים לחיקן ועשו מאמץ לספק את צורכיהם מייד ולתת להם שירותים ותמיכה.

תגבור כוח אדם - הרשויות הקולטות גייסו עובדים רבים לתגבור מערך הקליטה, בעיקר עובדי רווחה, עובדים סוציאליים ופסיכולוגים. כמו כן, עובדי הרשויות הקולטות, בכל הדרגות, עבדו בשבועות הראשונים למלחמה ללא לאות ובשעות לא שגרתיות לשם קליטת המפונים ומענה על צורכיהם.

מתן שירותים על ידי הרשויות הקולטות ללא הבחנה בין מפונים למתפנים עצמאית - במרבית השירותים שסיפקו לא הבחינו הרשויות הקולטות שנבדקו בין מפונים למתפנים עצמאית, והעניקו שירותים גם למי שלא הוכר כזכאי בהתאם להחלטת הממשלה.

הקמת מרכזים לוגיסטיים לניהול אספקת צורכי מפונים - העיריות **אילת, חיפה, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצה האזורית **תמר** הקימו מרכזים לוגיסטיים לניהול אספקת צורכי המפונים. מרכז כזה נחוץ ביותר - יש בו כדי לטייב ולייעל את הטיפול במפונים, והוא לא ניתן על ידי גורמי חירום אחרים.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד הפנים יגדיר במפורש מהם השירותים הבסיסיים שיש להעניק לאוכלוסיות הנזקקות בשל היעדר אפשרות להמשיך להתגורר בביתן בעטיו של מצב חירום בעורף, יתייחס לנסיבות הפיננזיות ולאופן הקליטה, יגדיר את הקבוצות השונות, יקבע את היקף השירותים ויבחן כיצד אפשר להבטיח כי הם יסופקו בשעת חירום.

מומלץ לרשויות המקומיות למסד מראש את ערוצי הפעולה מול ארגוני החברה האזרחית בעת חירום, באופן שיגביר את הוודאות ואת הסינרגיה ויוביל לוויסות מיטבי ומאורגן של המשאבים הכוללים, כך שישפכו את הצרכים המידיים.

מומלץ כי משרדי הפנים והאוצר, וכן משרד התיירות בהתאם לאחריותו, ככל שזו תוטל עליו, יבטיחו בשעת חירום אספקה של שלוש ארוחות ביום לכל הזקוקים לשירות בסיסי זה, ומכל מקום יעשו מאמץ כי השירותים שיינתנו בפועל לכל השוהים באותו מתקן אירוח יהיו זהים.

על משרד הפנים, בשיתוף רח"ל ופקע"ר, להסדיר בנהלים את המענה לאספקת צורכי מזון מידיים של מפונים ומתפנים עצמאית מבתיים בעת אירוע חירום.

מומלץ כי משרדי הפנים והאוצר יבחנו כיצד להבטיח סל קליטה מותאם לצרכים.

על משרדי הפנים והאוצר להבנות את התשלום עבור שירותי הכביסה בנוהלי הקליטה, ובהתאם להסדיר זאת עם הגורמים הרלוונטיים, ובהם הרשויות המקומיות ומתקני הקליטה. עוד מומלץ כי הרשויות יערכו מראש למתן פתרון לנושא שירותי הכביסה לתושבים שנאלצו לפנות את בתיים - בין אם מתוך הרשות ובין אם מחוצה לה.

על משרדי הפנים והאוצר לבחון את הצורך בשיפוי הרשויות הקולטות עבור מזון וציוד בסיסיים שניתנו כמענה ראשוני גם עבור המתפנים עצמאית בימים הראשונים, שבהם טרם הובהרו זכויות המפונים. בנוגע לתשלום השיפוי בגין מתן שירותים למפונים, על משרדים אלה לבחון יצירת מנגנון לשיפוי רשויות בשעת חירום כגון מנגנון של מתן "מקדמה" מיידית, כדי להסיר חסמי תזרים שנוצרו אצל הרשויות הקולטות בשל מימון ביניים. הדבר נחוץ במיוחד לרשויות שקלטו אוכלוסייה בהיקף גדול ומצבן הכספי אינו איתן.

מומלץ כי משרדי הפנים והאוצר יבחנו את הדרכים להגדלת האוטונומיה שניתנת לרשות הקולטת בשעת חירום לפעול מייד כדי לספק את השירותים המידיים והבסיסיים.

סיכום

אף על פי שכבר מהימים הראשונים היה ברור כי הפינוי לא יהיה למתקני קליטה מקומיים שתוכננו, אלא למלונות ולמתקני אירוח, ואף שחלק גדול מהמפונים הגיעו חסרי כול - ללא ציוד בסיסי, ובהיעדר ודאות בנוגע לאספקת השירותים הבסיסיים והציוד הבסיסי - רח"ל, לרבות באמצעות צה"ל (פקע"ר) ששלח צוותים למלונות), ומשרד הפנים לא נתנו מענה מיטבי להיבטים השונים הכרוכים בכך; למתן שירותים בסיסיים בימים הראשונים, ולהיבטים הנוגעים לשהייה ממושכת במלונות, ובכלל זה מזון, שירותי כביסה, ביגוד, ציוד היגיינה אישי ובסיסי והנגשה דיגיטלית.

בהימנעותו של משרד הפנים להפעיל את מערך פס"ח, הונחו הטיפול במפונים ואספקת השירותים להם, בכאוס ששרר בימי הקליטה הראשונים ולאחריו, לפתחם של הרשויות המקומיות והמתנדבים הרבים. בהיעדר היערכות מוקדמת של גורם ממשלתי אחר שיתכלל את הטיפול וייצר מעטפת אחודה למתן שירותים בסיסיים למפונים, מצוקת המפונים והמתפנים עצמאית הייתה גדולה. מדבריהם של חלק ממשתתפי קבוצות המיקוד עלו תחושות של תסכול וחוסר אונים.

הנה כי כן, תפקידה של הרשות הקולטת בשעת חירום הוא משמעותי. כך גם יכולתיה לעבור מהר ובאופן סדור ממצב שגרה למצב חירום, ולהיערך בזמן קצר מאוד ליצירת רציפות תפקודית ולשמירה עליה גם כלפי תושביה וגם כלפי אוכלוסייה שנקלטת בתחומה, טובות יותר ביחס לגורמים ממשלתיים. לנוכח האמור, מומלץ כי משרדי הפנים והאוצר יבחנו את הדרכים להגדלת האוטונומיה שניתנת לרשות הקולטת בשעת חירום לפעול מייד כדי לספק את השירותים המידיים והבסיסיים.