

פרק ח'

מתן שירותים למסונים - סיוע בצרכים 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

מתן שירותים למפונים

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 שפונו מביתם נזקקה לשירותים רבים, שהכתובת להם הייתה הרשות המקומית שקלטה אותם (הרשות הקולטת); חלקם שירותים מוניציפליים חיוניים שבעייתות 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 ביחס 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. משתפי 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).

"אני כבר לא מצפה מכם [נציגי משרדי הממשלה] לכלום, רק תדאגו שיהיו פה מים מינרליים, וגם זה באיזשהו שלב הם ויתרו ופשוט שחררתי אותם. הם לא עשו כלום. הגיעו חבר'ה מרשות החירום הלאומית, אמרתי להם, טיטולים, טיטולים, אני צריך טיטולים, אתה יכול לדאוג לי לטיטולים? אז הוא אמר, לא, אתה צריך לדבר עם מפקד ציוד דרום על איזושהי שטות כלשהי" (מפונה מקיבוץ בדרום הארץ).

"אני אגיד לך את האמת, אני לא רואה את עצמי פעם בחודש הולכת, נותנת פרטים אישיים שלי איפה אני נמצאת, כמה נפשות אני, על מנת לקבל קרטון טואלטיקה, או את הקרטון של מי שמבשל וצריך מוצרים בסיסיים. זה לא נעים. אני לא מסכנה, אני ביום-יום שלי לא מסכנה" (מפונה מקריית שמונה).

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 (להלן - רשות פס"ח); ואחרים, כגון מזון¹, ביגוד, ציוד היגיינה אישית ונגישות לשירותים דיגיטליים, עלו כצורכי השטח המידיים הראשוניים, שלפי ההגדרה המופיעה בתורת רשות פס"ח² הם "מענים שאין ביכולת הנקלטים לספק לעצמם בנסיבות אלה". המענה של ציוד רפואי, תרופות וצרכים רפואיים נוספים של המפונים לא היה באחריות השלטון המקומי³.

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, הרצליה, 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.

אופן מתן השירותים הבסיסיים

על פי תקנות ההתגוננות האזרחית (השתתפות רשויות מקומיות), התשט"ז-1955, החלטת ממשלה "מלון אורחים"⁴ ונהליה של רשות פס"ח והנחיות ועדת פס"ח המחוזית⁵, באחריות הרשות המקומית הקולטת לדאוג למילוי צורכי האוכלוסייה המפונה. בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ופינוי היישובים מחבל התקומה ומגבול הצפון פעלו הרשויות הקולטות בהתאם לאחריותן ומתוך תחושת סולידריות ואחריות משותפת, לספק את צורכי המפונים שנקלטו במלונות או בדיוור עצמאי בתחומן.

1 מתפקידו של מתקן קליטה ארצי לספק למפונים לינה ומזון, אולם אופי הקליטה בימים הראשונים הושפע ממצב החירום ומהדחיפות המיידית, ועל כן בתקופה הראשונה של המלחמה לא היה תחום זה מוסדר דיו.

2 הרשות העליונה לפס"ח, משרד הפנים, **תורת הפס"ח** (2023).

3 יודגש כי חלק מהרשויות הקולטות סייעו מעבר לחובתן בחלוקת תרופות ושירותי רפואה, דוגמת פתיחת מרפאות במלונות ומוקדי רפואה דחופה על ידי עיריית **הרצליה**, וסיוע בהסדרת מענים רפואיים למפונים שנוקקים להם בעת שגרה ומענה לתינוקות מפונים בתחנות טיפת חלב על ידי עיריית **תל אביב-יפו**.

4 החלטת הממשלה 4877, "מלון אורחים" - פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים" (6.7.12), המעמידה "סלי קליטה" עבור הרשות המקומית לצורך תמיכה במענה לנקלטים.

5 רח"ל, **קונטרס פס"ח** (יוני 2020); משרד הפנים, מינהל שירותי החירום, רשות פס"ח עליונה, **נוהל פס"ח 24 - בניית מערך הקליטה ברשות המקומית** (1.3.23), על פיו המענה לאוכלוסייה השוהה במתקני הקליטה (מקומיים וארציים) הינו באחריות הרשות המקומית ובסיוע של משרדי הממשלה ופיקוד העורף.

על פי נוהלי רשות פס"ח, קליטה במלונות ובמתקני קליטה מחייבת את הגדרתם מראש כמתקני קליטה והחלטה של רשות פס"ח בזמן אמת על פתיחתם כמתקני קליטה ארציים. כמו כן, אחריות הרשויות המקומיות לאספקת צורכי מפונים שנקלטו במתקני קליטה ארציים שונה מאחריותן בקליטה במתקני קליטה מקומיים, ובין היתר אינה כוללת כלכלה, וגם אופן מימושה עשוי להיות שונה. מאחר שהממשלה אישרה בהחלטותיה כי מערך הקליטה יתבסס על קליטה במלונות ובמתקני אירוח⁶, גם כאלה שלא הוגדרו מראש כמתקני קליטה, ומאחר שלגבי מתקני קליטה ארציים לא התקבלה החלטת רשות פס"ח על הפעלתם ככאלה, לא יכלו הרשויות המקומיות להיות ערוכות מראש לכל המענים שנדרשו.

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. להלן דוגמאות לאופן שבו ראו הרשויות הקולטות את אחריותן:

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה במרץ 2024 כי פעלה בהתאם לקביעת ראש העירייה כי המפונים קודמים לכול, ושיש לדאוג שיוענקו להם כל צורכיהם כך שירגישו תושבי העיר על כל המשתמע מכך. ראש עיריית **רמת גן** פרסם ברשתות החברתיות פוסט שהזמין את המפונים לאתר מקום מגורים ברחבי העיר באמצעות פנייה טלפונית לצוות לשכתו, וזה איתר דירות חדשות שטרם אוכלסו, והסב אותן לדיור זמני למפונים.

בקליטת המפונים הראשונים במועצה האזורית **מטה יהודה** סופקו כל צורכי המפונים, וניתן אישור גורף להפנות את כל משאבי כוח האדם במועצה לטובת העניין. בשבועות הראשונים למלחמה בדקה המועצה האזורית **עמק הירדן** לעיתים קרובות את סטטוס המפונים שמגיעים ואת צורכיהם. מיומה הראשון של המלחמה החליטה המועצה האזורית **תמר** שיש להיערך מייד למתן מענים יעילים למפונים ולבנות מערך תמיכה בהם. לימים נוצרה מעין "עיר קטנה" עם מכלול של שירותי עיר בסיסיים ומתקדמים כמו רפואה, תחבורה, רווחה ומרכזי חוסן, חינוך, סיורים, מתחמי תרבות ופעולות הפגה, מוקדי שירות של משרדי ממשלה, בנקים ועוד.

במכתב של מרכז השלטון המקומי (להלן גם - מש"ם) ומרכז השלטון האזורי בישראל לראש הממשלה מ-8.11.23, יושבי הראש של מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי מציינים: "למן השעות הראשונות העמידו, הרשויות הקולטות ברחבי הארץ, לרשות המשפחות מערך קליטה שלם שסיפק להם את כל צרכיהם מ-א' ועד ת'. כאשר מרבית מעובדי הרשות המקומית עסק בטיפול, ליווי, סיוע ושירות של התושבים הנקלטים ואליהם גויסו עוד צוותים שלמים בעיקר בתחומי הרווחה. בתוך כך, בימים הראשונים נכנסו לאירוע מעל 20 רשויות ברחבי הארץ על כל המורכבות, הדחיפות, הבלבול, ההמולה ובעיקר חוסר התאום מול שלל הגורמים האמונים והלא אמונים, שלא לקחו אחריות והשאירו בשטח את הרשויות לתכלל ולנהל את המערך לגמרי לבד, ללא נוכחות של גורמי מדינה בשטח, ללא ידיים עובדות, ללא הוראות מפורשות וללא הערכות מצב". זאת ועוד, על פי המכתב סייעו הרשויות הקולטות למפונים ב"גיוס מזון, פארמה, הלבשה, וציוד מכל סוג שהוא ולכל גיל בתרומות ובקניה - מהרגע הראשון שהגיעה המשפחה הראשונה".

⁶ ראו פירוט החלטות הממשלה על סיוע המדינה לתושבי האזורים המפונים בקובץ דוחות זה, בפרק "מהלך האירועים, הנורמות והגופים המבוקרים".

ממכתב זה עולה כי הרשויות הקולטות נדרשו לספק את כל הצרכים הבסיסיים והמיידיים של המפונים. עוד עולה כי הרשויות גייסו עובדים רבים לתגבור מערך הקליטה, בעיקר עובדי רווחה, עובדים סוציאליים⁷ ופסיכולוגים. כמו כן, עובדי הרשויות הקולטות, בכל הדרגות, עבדו בשבועות הראשונים למלחמה ללא לאות ובשעות לא שגרתיות לשם קליטת המפונים ומענה על צורכיהם.

יודגש כי במרבית השירותים שסיפקו לא הבחינו הרשויות הקולטות שנבדקו בין מפונים למתפנים עצמאית, והעניקו שירותים גם למי שלא הוכר כזכאי בהתאם להחלטת הממשלה. מפניית מש"ם לשר הפנים מאוקטובר 2023 עולה כי רשויות קולטות פוטנציאליות ורשויות קולטות שקלטו מפונים בפועל הוציאו סכומים רבים גם על היערכות למפונים אשר לא הגיעו, או שהגיעו במספרים קטנים מאלה שאליהם התבקשה הרשות להיערך.

נמצא כי בכל 14 הרשויות הקולטות שנבדקו - העיריות אילת, הרצליה, חיפה, טבריה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה, עמק הירדן ותמר - עלה צורך לאספקת שירותים בסיסיים לתושבים המפונים לשטחן.

עוד עלה כי ככלל הרשויות הקולטות, ארגוני החברה האזרחית והאזרחים, ולא משרדי הממשלה, הם שדאגו למתן מענה ולמימון צרכים בסיסיים של המפונים.

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 הפינוי ולאופן הקליטה, יגדיר את הקבוצות השונות, יקבע את היקף השירותים ויבחן כיצד אפשר להבטיח כי הם יסופקו בשעת חירום.

משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2025 כי החלטת הממשלה "מלון אורחים" קובעת מתן שירותים בסיסיים למפונים הנקלטים במתקני הרשויות המקומיות; אך מתווה הקליטה במלחמת חרבות ברזל לא נעשה על פי החלטת "מלון אורחים", ו"האחריות לקליטת ושהיית המפונים ולתיאום מתן השירותים למפונים כפי שנקבע בהחלטת הממשלה הוטלה במפורש על רח"ל [רשות החירום הלאומית]"⁸. עוד הוסיף משרד הפנים בתשובתו כי אין בסמכותו לקבוע סל שירותים לאוכלוסיות השונות בכל מצב חירום בעורף.

משרד מבקר המדינה מציין כי מצופה ממשרד הפנים - מתוקף היותו המאסדר המרכזי בתחום השלטון המקומי - להיות שותף פעיל במקרים בהם נדרשים אסדרה וגיבוש של פעולות ומענים לשעת חירום הנוגעים לכלל הרשויות המקומיות, לרבות הבטחת קיומו של סל שירותים למפונים מכוח סל הקליטה שניתן לרשויות. זאת לצד הגורמים הנוספים האחראיים על התחום הנדון, ככל שישנם.

⁷ ראו הרחבה בקובץ דוחות זה בפרק "מתן שירותי רווחה למפונים".

⁸ לעניין תפקידיהם של משרד הפנים, רח"ל ופקע"ר בסוגיה זו ראו בהרחבה בקובץ דוחות זה בפרק "מהלך האירועים, הנורמות והגופים המבוקרים", ובפרק "קליטת האוכלוסייה שפונתה במלחמת חרבות ברזל והטיפול בה על ידי גופי הממשלה".

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

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

בלוח שלהלן מפורטים הצרכים שסיפקו הרשויות הקולטות שנבדקו למפונים :

לוח 1: דיווח הרשויות הקולטות על צרכים בסיסיים שהן סיפקו למפונים ששהו במלונות בשבועות הראשונים להגעתם

הרשות	מזון	ביגוד	ציוד היגיינה אישית	שירותי כביסה	נגישות דיגיטלית (קליטה סלולרית)
עיריית אילת	חלקי, במקרים שבהם לא סופק מזון על ידי המלון	✓	✓	✓ באמצעות מתנדבים ושוברים למכבסות פרטיות. ניתן סיוע למלונות באמצעות הצטיידות במכונות כביסה, מייבשים ועוד.	✓
עיריית הרצליה	✓ על ידי העירייה ובאמצעות תרומות	✓ באמצעות תרומות	✓ באמצעות תרומות	✓ באמצעות מתנדבים. העירייה סייעה בגיוס תקציבים לרכישת מכונות כביסה ומייבשים למלונות.	✓
עיריית חיפה	✓ באמצעות תרומות, מתנדבים ותקציבי ארגון חברתי	✓ באמצעות תרומות, מתנדבים ותקציבי ארגון חברתי	✓ באמצעות תרומות, מתנדבים ותקציבי ארגון חברתי	✓ העירייה רכשה מכונות כביסה ומייבשים לשתי מכבסות שנפתחו לטובת המפונים, וכן סייעה ברכישת מכונות כביסה נוספות. הרכישות בוצעו באמצעות תקציבי ארגון חברתי.	לא ידוע לרשות
עיריית טבריה	✓ סופק על ידי המלונות	✓ באמצעות תרומות	✓ באמצעות תרומות	✓ העירייה	במלונות
עיריית ירושלים	✓ באמצעות תרומות	✓ באמצעות תרומות	✓ באמצעות תרומות	חלקי	✓
עיריית נוף הגליל	✓ סופק על ידי המלונות, ובימים הראשונים נתקבלו תרומות	✓ באמצעות תרומות	✓ באמצעות תרומות	✓ העירייה	במלונות
עיריית נתניה	✓ על ידי העירייה ובאמצעות תרומות	✓ באמצעות תרומות	✓ באמצעות תרומות	✓	✓
עיריית רמת גן	✓ על ידי העירייה ובאמצעות תרומות	✓ העירייה ובאמצעות תרומות	✓ העירייה ובאמצעות תרומות	✓ העירייה ובאמצעות מתנדבים	✓

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

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

הרשות	מזון	ביגוד	ציוד היגיינה אישית	שירותי כביסה	נגישות דיגיטלית (קליטה סלולרית)
עיריית תל אביב-יפו	✓ על ידי העירייה ובאמצעות תרומות	✓ באמצעות תרומות	✓ באמצעות תרומות	✓ תחילה סופקו שירותי כביסה על ידי מתנדבים, לאחר מכן רכשה העירייה מכונות כביסה ומייבשים שהוצבו במלונות ובמרכזים עירוניים לטובת המפונים.	
המועצה המקומית זיכרון יעקב	✓ פעולות סיוע נעשו באמצעות עמותה על פי בקשות שהתקבלו.	✓ פעולות סיוע נעשו באמצעות עמותה על פי בקשות שהתקבלו.	✓ פעולות סיוע נעשו באמצעות עמותה על פי בקשות שהתקבלו.	✓ פעולות סיוע נעשו באמצעות עמותה על פי בקשות שהתקבלו.	✓
המועצה האזורית חוף הכרמל	✓ ניתן סיוע חומרי במימון משרד הרווחה בסכום של כ-56,000 ש"ח.	✓ כל הביגוד הגיע מתרומות ישירות למפונים.	✓ הציוד הגיע מתרומות ישירות למפונים.	✓ על ידי המלונות	✓
המועצה האזורית מטה יהודה	חלקי	✓	✓ בין השאר בסיוע פיקוד העורף (סוגי מזון מיוחדים, ציוד אישי)	✓ באמצעות מכבסות המלונות והקיבוצים, משפחות מתנדבות והקמת חדר כביסה במבנה המועצה	✓
המועצה האזורית עמק הירדן	✓	✓	✓	✓	✓
המועצה האזורית תמר	✓ המועצה נסמכה על תרומות של מצרכים למפונים, בהיעדר הגשת מזון במלונות בשבועיים הראשונים, ופנתה לסיוע פיקוד העורף ומשרד הפנים	✓ באמצעות תרומות ומתנדבים	✓ באמצעות תרומות ומתנדבים	✓ באמצעות מתנדבים, רשות החירום הלאומית והתקשרות עם מכבסות באזור. המועצה רכשה ציוד כביסה, מכונות כביסה ומייבשי כביסה לטובת המפונים במלונות.	מרכז שליטה של פיקוד העורף

על פי דיווחי הרשויות הקולטות למשרד מבקר המדינה.

מהנתונים שבלוח עולה כי 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.

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

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביולי 2025 כי פיקוד העורף (להלן - פקע"ר) סייע לרשויות המקומיות בתחום הרציפות התפקודית ואספקת מוצרים ושירותים קיומיים לאזרח לקראת הפעלת מערך מל"ח (משק לשעת חירום) לשם הצלת הנפש והרכוש בלבד; וכי בראיית פקע"ר נעשו פעולות רבות ומגוונות לסיוע למרחב האזרחי בשלל תחומי החיים.

מזון

את אספקת צורכי המזון יש לחלק למענה בשבועות הראשונים, החל באמצע אוקטובר וכלה בסוף נובמבר 2023 (להלן - תקופת המענה הראשוני)⁹; ולמענה מהמועד שבו נחתם הסכם בין מדינת ישראל להתאחדות המלונות או נחתמו הסכמים עם מלונות ומתקני אירוח אחרים, מסוף נובמבר 2023 (להלן - תקופת המענה מתחילת דצמבר 2023)¹⁰.

תקופת המענה ראשוני

עלה כי בימים הראשונים סופק המזון למפונים, נוסף על ארוחות שסיפקו המלונות ומתקני האירוח שבהם הם שהו, על ידי הרשויות הקולטות ובאמצעות תרומות. העיריות אילת, הרצליה, חיפה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו והמועצה המקומית זיכרון יעקב סיפקו מזון במידה רבה באמצעות תרומות, חלקן על ידי ארגוני החברה האזרחית ומתנדבים, והן סייעו בעיקר בתיווך ובהכוונה של צורכי המזון ובשינועו. העיריות אילת ותל אביב-יפו והמועצה האזורית מטה יהודה מימנו מתקציבן לפחות חלק מאספקת המזון; המועצה האזורית תמר נסמכה על תרומות של מצרכים למפונים בהיעדר הגשת מזון במלונות בשבועיים הראשונים; ולדברי עיריית טבריה את המזון סיפקו המלונות. עיריית תל אביב-יפו והמועצה האזורית חוף הכרמל מסרו כי קיבלו סיוע כלכלי ממשרד הרווחה לצורכי מזון.

מרבית המשתתפים בקבוצות המיקוד שערך משרד מבקר המדינה הדגישו את הבעייתיות במענים שניתנו להם בתחום המזון:

⁹ הסכם לאירוח מפונים בין מדינת ישראל ובין התאחדות המלונות בישראל לסיוע באמצעות מימון שירותי לינה ואירוח באכסניות ובמלונות הפזורים ברחבי הארץ מ-16.10.23; הסכם לאירוח מפונים בין מדינת ישראל לאנ"א - אגודת אכסניות הנוער בישראל מ-22.10.23; והסכם לאירוח מפונים בין מדינת ישראל להתאחדות מפעילי הדירות למגורים להשכרה לטווח קצר בישראל מ-23.10.23. נוסף על אלה נחתמו הסכמים פרטניים. יובהר כי מעבר להסכמים שנחתמו עם התאחדות המלונות, נדרש כל מלון לחתום בנפרד על הנספח להסכמים.

¹⁰ הסכם לאירוח מפונים במתקני אכסון אחודים (נובמבר-דצמבר 2023).

"אצלנו יש המון חברים שיש להם ילדים קטנים והם עובדים - הם לא נמצאים בכלל ולא נהנים מהארוחות שהמקום [המלון] נותן, אבל משלמים על הכול כסף" (מפונה מקיבוץ בצפון הארץ).

"לאנשים נמאס לאכול כל היום אוכל מבושל של מלון, אז לקחנו פה איזשהו מתחם קטן, חדר אוכל שהיה חדר אוכל של העובדים, הפכנו אותו למטבח קהילתי. מי שהשקיע וטיפל זה אנחנו... קהילה קטנה וענייה צריכה לממן גם את המטבח הקהילתי הזה בצידוד" (מפונה מקיבוץ בדרום הארץ).

"אנחנו לא שבוע-שבועיים בחוץ, אנחנו חודשים כבר. אנחנו רוצים לקבל סיוע בתווי מזון למשפחות. לא כנזקקים, אנחנו דורשים שיכירו בכל המשפחות בקריית שמונה וייתנו לנו שוברי מזון, כל אחד לפי מספר הנפשות [במשפחה]" (מפונה מקריית שמונה).

"הייתי נתונה לחסדים של מלון - האוכל היה במצב גרוע, התעסקתי עם אוכל כל היום, כל היום" (מפונה משדרות).

"אני לא רוצה להגיד לכם את המלחמות שהיו לי בחדר האוכל. הבאתי תזונאית של פיקוד העורף כי שום דבר לא עזר לי... את מסתכלת על האנשים ועל הילדים ואת אומרת, ואו, מה אנחנו אוכלים. אנחנו אוכלים אוכל מתועש, אנחנו אוכלים מטוגן, הרבה מאפים. אם יש מלונות שיש להם טבח טוב, אז הם זכו. אבל המדינה ששמה אותי שם, למה אין שום הנחיה למלון [בנושא הכנת ארוחות בריאות]?" (מפונה מיישוב בצפון הארץ)

להלן דוגמאות להיערכות לנושא המזון בשתי עיריות שקלטו עשרות אלפי מפונים:

באילת גויסו בימים הראשונים תרומות מזון ממסעדות או באמצעות העברת תקציבים שהעמידה לשם כך העירייה, ובהמשך גם באמצעות קרן חיצונית. המתפנים עצמאית ביקשו מזון ותרופות. חלקם הגיעו ללא אמצעים כספיים, חלקם קיבלו במלונות בשלב הראשון ארוחה אחת, חלקם טענו שהאוכל בחלק מהמלונות לא כולל מענה מתאים, והיו אף מלונות שאירחו מתפנים ולא סיפקו מזון כלל. לאחר כמה ימים התקבלה תרומה קבועה שמימנה 3,000 ארוחות ביום, וכפול מכך בימי שישי, באמצעות שלוש חברות אספקת מזון מקומיות. הכנת החמגשיות ושינוען טופלו ונוהלו על ידי מוקד הסיוע העירוני למפונים, בהתאם לצרכים שהתקבלו מדי ערב מהנציגויות במלונות ובמתקני האירוח, ובסיועה של חברת שליחויות מקומית שהתנדבה לחלק את המזון במשך כל תקופת המענה הראשוני. חלוקת המזון בחמגשיות הסתיימה בתחילת דצמבר. נוסף על כך, חולקו לאורך התקופה סלי מזון ושוברי קנייה ברשתות שיווק למפונים ולמתפנים עצמאית שביקשו סיוע, מתקציבי הרשות ומתקציבי תרומות שהתקבלו למטרה זו. החלוקה נעשתה באמצעות מחלקת ההתנדבות בעיריית **אילת** בהתאם למידע שהגיע מהמוקד ובמסירה ידנית למבקש.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה כי בשבוע הראשון למלחמה זכויות המפונים לכלכלה לא היו ברורות, וגם לא ההבדל בין מפונים למתפנים עצמאית. חלק מהאנשים שהגיעו למלונות מימנו את שהייתם מכספם, וחלקם נעזרו בתרומות. מפונים היו זכאים לשלוש ארוחות, ואילו מתפנים עצמאית לשתי ארוחות. זאת ועוד,

בחלק מהמלונות לא היה אפשר לספק שלוש ארוחות ביום גם אם המפונים היו זכאים לכך. על כן דאגה העירייה להשוואת התנאים בין המפונים למתפנים עצמאית, לפחות בכל הנוגע לאספקת שלוש ארוחות ביום בכל המלונות, בסיוע תרומות של ארגוני החברה האזרחית ובמימון חלקי שלה. מעבר למימון החלקי של הארוחות, באו משאבי העירייה לידי ביטוי גם בהקצאת כוח אדם ותשומות זמן להפעלת מערך ארוחות כאמור ולמענים לוגיסטיים. מענה זה פסק כשמשרד התיירות קיבל את האחריות על התנהלות המלונות וקבע כי כל המלונות יספקו שלוש ארוחות ביום.

יצוין כי בדוח ביקורת הפנים של עיריית **תל אביב-יפו** "מלחמת חרבות ברזל": היבטים בהיערכות ובהתנהלות העירונית", הנוגע לפעילות העירייה קודם להכרזה על מצב החירום ובסמוך לאחר פרוץ המלחמה, עלה כי בקשת תקצוב בגובה 2 מיליון ש"ח ל"צרכים הנדרשים לצורך שמירת הסדר הציבורי ואספקת מזון וציוד למפונים ולעובדי העירייה המופעלים בחירום" אושרה על ידי ועדת התקשרויות עליונה ב-25.10.23. עוד צוין בדוח כי תקציב זה יועד, בין היתר, ל"ארוחות צהרים וערב לחלק מהמפונים, המתאכסנים במלונות... וכן ערכות מזון יבש לקליטת מפונים וכעתודה למתן מענה ראשוני מתוך מלאי קיים למפונים עתידיים"¹¹.

ארוחה שלישית - שירותי הזנה דיפרנציאליים למפונים מרשויות שונות

בכמה ממתקני האירוח העלו המפונים צורך באספקת שלוש ארוחות ביום, כלומר גם ארוחת צהריים, שלא סופקה בכל המלונות בתקופת המענה הראשוני. באספקת צורך זה התגלו קשיים מאחר שהתגלה פער בין השירותים שמקבלים מפונים בהתאם ליישוב המוצא שלהם: נתקבלו תרומות עבור מפוני רשויות מקומיות מסוימות, בעיקר תושבי הדרום, שקיבלו בזכותן ארוחה חמה נוספת במלון; בעוד מפוני רשויות אחרות, בעיקר מהצפון, לא קיבלו תרומות כאלה. בעקבות הפער שנוצר במתן השירותים בין מפונים מיישובים שונים ששוהים באותו המלון וכדי למנוע מתחים ותחושות קיפוח, נרתמו חלק מהרשויות הקולטות לממן בעצמן ארוחה שלישית למפונים שלא נתרמו עבורם ארוחות, וחלק גייסו תרומות עבור הארוחה השלישית (בהרצליה ובמועצה האזורית **מטה יהודה** גייסו תרומות, ובתל **אביב-יפו** גייסו תרומות והעירייה השלימה את המימון). המועצה האזורית **תמר** מסרה כי היו פערים שטופלו בזמן אמת, והפער העיקרי היה היעדר ארוחת צהריים בהסכם הראשוני עם המלונות.

תקופת המענה מתחילת דצמבר 2023

כאמור, ממשלת ישראל החליטה לסייע לאזרחים שנאלצו להתפנות מבתיים באמצעות מימון שירותי לינה ואירוח במתקני אירוח¹². ההסכם לאירוח מפונים במתקני אכסון אחודים, לדוגמה, כלל דרישת מינימום של שלוש ארוחות חמות ביום, שאחת מהן היא בשרית.

¹¹ עיריית תל אביב-יפו, מבקר העירייה, **מלחמת "חרבות ברזל" - היבטים בהיערכות ובהתנהלות העירונית** (ללא תאריך פרסום), עמ' 40-41.

¹² ההסכם כלל דרישות מינימום לארוחות ולניקיון יחידות האירוח, שירותי כביסה מוזלים באחריות כל מתקן אירוח, וכן כללים הנוגעים לשטחים הציבוריים במתקן האירוח.

להמחשת הפערים בשירותים יפים דבריו של מנהל מלון גדול בתל אביב-יפו מפברואר 2024 שקלט כ-1,300 מפונים בשיא, הן מהדרום והן מהצפון, על שירותי ההזנה בתקופה שבה ניתנו בהתאם להסכם עם משרד התיירות:

"אנחנו נוהגים בנדיבות ונותנים הרבה יותר ממה שנדרש בהסכם. לדוגמה אנחנו נותנים שלוש ארוחות ביום במקום ארוחת צהריים של סנדוויץ', אנחנו מוציאים זבל מהחדרים כל יום, מנקים פעמיים בשבוע במקום פעם אחת בשבוע לפי ההסכם, אנחנו נענים לכל בקשות ועדי התושבים - פעמיים בשבוע ארוחת ערב חלבית ועוד כל מיני דרישות."

מהאמור עולה כי 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.

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.

משרד התיירות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2025 כי הוא עדכן את הסכמיו עם המלונות ומתקני האירוח בנובמבר 2023 וקבע כי על כל מתקן אכסון תיירותי לספק שלוש ארוחות ביום. עוד ציין כי הוא ערך ביקורות לבדיקת עמידת המתקנים בתנאי ההסכם, ואף טיפול בתלונות, אם התקבלו.

משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במסגרת ההתקשרויות שבוצעו בתקופה שנושא המפונים במלונות היה באחריותו ועד העברת האחריות למשרד התיירות¹³, הוא סיכם על מתן שלוש ארוחות ביום למפונים במלונות, מתוכן ארוחת צהריים וארוחת ערב בשירות.

היעדר הבחנה בין מפונים למתפנים עצמאית

אוכלוסיות רבות המתגוררות ביישובי קו העימות בצפון ובדרום שאינן נכללות במתווה הפינוי שנקבע בהחלטות הממשלה¹⁴, חלקן ללא פתרונות מיגון ומקלטים, בחרו להתפנות על דעת עצמן ולשהות במלונות, בדירות שכורות או אצל מכרים ובני משפחה¹⁵.

¹³ כאמור ההסכמים נחתמו החל מ-16.10.23; המועד הסופי להעברת האחריות ממשרד הפנים למשרד התיירות - 24.10.23.

¹⁴ ראו פירוט החלטות הממשלה על סיוע המדינה לתושבי האזורים המפונים בקובץ דוחות זה בפרק "מהלך האירועים, הנורמות והגופים המבוקרים".

¹⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מידע על מפונים ומתפנים מגבול הצפון במלחמת חרבות ברזל - רקע לדיון (2023).

בהחלטת הממשלה "מלון אורחים" מיולי 2012 נקבע כי משרדי הממשלה, בתיאום עם הרשויות המקומיות, יעניקו למתפנים עצמאית שירותים בסיסיים, וכי הרשויות המקומיות ידווחו למשרד הפנים על קליטת האוכלוסייה שהתפנתה עצמאית ועל היקפה¹⁶. לעניין המתפנים עצמאית נכתב בדוח מבקר המדינה משנת 2020 כי רשות החירום הלאומית (להלן - רח"ל) טרם גיבשה תפיסה לאומית לטיפול במתפנים עצמאית, וכי עליה לעשות כן כדי למנוע פגיעה במתן שירותים בסיסיים לתושבים שעזבו את בתיהם¹⁷.

נמצא כי רק בסוף נובמבר 2023, כשלוש שנים לאחר דוח הביקורת האמור ובמהלך מלחמת חרבות ברזל, פרסמה 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.

במסמך המדיניות של רח"ל נקבע כי הרשות הקולטת תקצה מתקני אירוח לקליטת המתפנים עצמאית, תספק תנאי סניטציה והיגיינה במתקן האירוח ולפחות ארוחה חמה אחת ביום, תעמוד בקשר עם הרשות שממנה הגיעו המתפנים ותסייע בתחומי הרווחה, החינוך ואספקת המידע.

הרשויות שנבדקו באזור המרכז - העיריות הרצלייה, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו - דיווחו בינואר 2024 כי לא הבחינו בין מפונה למתפנה עצמאית, ודאגו להשוואת תנאי ההזנה בין כלל המפונים והמתפנים - שלוש ארוחות חמות ביום, או ארוחות בהכשר בד"ץ לטובת מי שלא נמצאו זכאים לכך - בסיוע תרומות ובמימון חלקי של הרשויות. משאבי הרשויות בעניין זה כללו גם הקצאת כוח אדם ותשומות זמן להפעלת מערך ארוחות כאמור. במועצה האזורית מטה יהודה תוארה דיכטומיה שנמשכה כחודש וחצי בין מפונים שהגיעו מטווח של 0 - 4 ק"מ מגבול רצועת עזה, שהמלון סיפק להם תנאי פנסיון מלא, ובין מפונים שהגיעו מטווח של 4 - 7 ק"מ מהגבול, שהמלון סיפק להם תנאי חצי פנסיון. המועצה נדרשה להסדיר את החסר בהזנה באמצעות תרומות של כסף ומזון. מבין המתפנים עצמאית היו משפחות נזקקות רבות, שלהן דאגה המועצה לסלי מזון ולתלושים בעזרת גיוס תרומות. המועצה האזורית תמר דיווחה כי העניקה למתפנים עצמאית כל שירות שהם דרשו¹⁸.

¹⁶ סעיפים 26 - 30 להחלטה קובעים כי יש להטיל על המשרד להגנת העורף (בשמו דאז) לגבש תפיסה לאומית כוללת לטיפול במתפנים עצמאיים; להטיל על משרדי הממשלה השונים, כל אחד בתחום אחריותו ובתיאום עם הרשויות המקומיות, להעניק את השירותים הבסיסיים למתפנים העצמאיים, על פי נוהלי העבודה הקבועים של המשרדים ובתיאום עם המשרד להגנת העורף (בשמו דאז); ולהטיל על הרשויות המקומיות שבתחומן שוהה אוכלוסייה שהתפנתה עצמאית, לתת שירותים מוניציפליים בסיסיים ולדווח למשרד הפנים על קליטת האוכלוסייה ועל היקף האוכלוסייה הנקלטת.

¹⁷ מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 70 (אוגוסט 2020), "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב". במסגרת הערות ראש הממשלה על דוח המבקר השיב משרד הביטחון שהוקם צוות היגוי בין-משרדי לעניין זה וגובשו עקרונות לתפיסה, וכי העקרונות אמורים להימסר לאישורו של מנכ"ל משרד הביטחון בשנת 2020. ראו גם מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תוכניות לפינוי אוכלוסייה - חלק א': טרום מלחמת חרבות ברזל (2023).

¹⁸ יצוין כי השיפוי בסך של 5 ש"ח למפונה עבור שירותים מוניציפליים שוטפים (אשר אינם נידונים בפרק זה) ניתן גם עבור המתפנים עצמאית.

עיריית נוף הגליל מסרה כי למלון בנוף הגליל הגיעו מתפנים עצמאית מיישובים בגבול הצפון, שבסוף הממשלה לא אישרה את פינוי היישובים שהם מתגוררים בהם, והם עזבו חזרה לבתיהם.

המועצה המקומית זיכרון יעקב מסרה כי רק חלק מהמפונים שקלטה והתפנו באופן עצמאי הוגדרו בהמשך כמפונים על ידי הממשלה.

המועצה האזורית עמק הירדן מסרה כי לא עשתה הבחנה בין מפונים למתפנים עצמאית, וכי סיפקה מענים לכל המפונים שבתחומה ללא הבחנה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הרשויות הקולטות - העיריות הרצלייה, נתניה, רמת גן, ותל אביב-יפו והמועצות האזוריות מטה יהודה, עמק הירדן ותמר - שנרתמו בשעת חירום והעניקו מזון וציוד בסיסי ומידי גם למתפנים עצמאית בלי לעשות הבחנה ביניהם ובין המפונים שהוכרו על ידי הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרח"ל כי השיהוי בפרסום המדיניות הנוגעת למתפנים עצמאית פגע במתן שירותים בסיסיים לחלק מהתושבים שעזבו את בתיהם, והיו נתונים במידה רבה לחסדי הרשויות הקולטות. זאת ועוד, בתפיסת המדיניות שפורסמה אין כדי להוסיף על החלטת הממשלה "מלון אורחים" בנוגע לשירותים המוניציפליים הבסיסיים שיינתנו למתפנים, והיא אינה מבהירה אילו שירותים בסיסיים נדרשת הרשות הקולטת לספק, למעט הדרישה להזנה של "לפחות ארוחה חמה אחת ביום" ודרישה כללית לספק תנאי סניטציה והיגיינה.

רח"ל מסרה בתשובתה מינואר 2025 כי פעלה לגיבוש מדיניות לאומית להתמודדות עם "ההתפנות העצמאית", וזו תורגלה יחד עם רשות פס"ח בשני תרגילים לאומיים בשנים 2021 ו-2023. עוד הוסיפה כי אספקת צורכי מזון מידיים של מפונים ומתפנים עצמאית הוסדרה בתוכניות "מרחק בטוח", "מחסה בטוח" ו"מחסה הולם", אך תוכניות והחלטות אלו לא קודמו, שלא בעטיה; וכי המענה מעוגן בסלי הקליטה שבהחלטת הממשלה "מלון אורחים", אך זו כאמור לא הופעלה, וכך נוצרו פערים במענים השונים.

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

משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי סוגיית הכלכלה של המפונים במסגרת יישום תוכנית "מלון אורחים", שהיא באחריות הרשויות המקומיות, קיבלה מענה בנהלים שנקבעו ליישום תוכנית זו והמתווה שנקבע על ידי הממשלה.

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

ביגוד וציוד היגיינה אישית

בכל הרשויות שנבדקו - 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 - עלה כי ביגוד וציוד היגיינה אישית¹⁹ סופקו למפונים באמצעות תרומות, לעיתים בתיווך הרשויות הקולטות. להלן דוגמאות:

עיריית **אילת** ציינה בינואר 2024 כי עם הגעת המפונים הראשונים למלונות היא הקצתה חדר לאיסוף תרומות בגדים למפונים, ובהמשך פתחה מתחם למסירת בגדים. עוד הוסיפה כי נעזרה בתקציב מיוחד שהעבירו לה משרד הרווחה וגוף התנדבותי לצורך סיוע ברכישת ביגוד והנעלה עבור המפונים; ועיריית **ירושלים** דיווחה בינואר 2024 כי תרומות של ביגוד וציוד היגיינה אישית ניתנו אף הן ישירות למלון או למפונים, פעמים רבות בתיווך עובדי העירייה.

הרשויות **חיפה, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו** הקימו והפעילו מרכזים לוגיסטיים לטובת המפונים השוהים בתחומן, ובכלל זה עסקו במיפוי הצרכים וריכוזם, יידוע הציבור וחברות תרומות, איסוף התרומות, סידורן והקצאתן, ככל האפשר באופן שוויוני ומבוקר.

במועצה המקומית **זיכרון יעקב** הוקם מרכז לוגיסטי שהופעל על ידי עמותה לטובת המפונים. את הציוד תרמה הקהילה, והוא כלל בגדים, שמיות, מוצרי חשמל וצעצועים.

המועצה האזורית **חוף הכרמל** מסרה בפברואר 2024 שהיא לא סיפקה ביגוד וציוד היגיינה אישית, וכי אלו הגיעו למפונים ישירות דרך תרומות.

המועצה האזורית **מטה יהודה** ציינה בינואר 2024 כי מרבית המפונים לא הגיעו מ"קו האש" הראשון, אבל בכל זאת רבים מהם היו ללא ביגוד וללא מסמכים בסיסיים, ובכל מלון הוצב מנהל מתקן שריכוז את צורכיהם. בקרב המתפנים עצמאית היו משפחות נזקקות רבות, ולכן חילקו עובדי המועצה מצרכים ותלושים בתיווך תרומות. כמו כן, במלונות הוצבו ביגודיות שריכוז תרומות לטובת המפונים, עד שמולאו הצרכים.

המועצה האזורית **תמר** דיווחה באפריל 2024 כי חלק גדול מהמפונים הגיעו למלונות כמעט חסרי כול, ולכן היא דאגה לעמוד בקשר הדוק עימם ולמפות את צורכיהם, באמצעות נציגיה שהוצבו בכל אחד מהמלונות שבהם שהו מפונים. נוסף על כך, היא הקימה מחסן ציוד שבו רוכזו פריטי הציוד למפונים, ואלו שונעו למפונים בין שלוש לחמש פעמים ביום, בהתאם לצרכים שהועלו מהשטח.

עיריית **אילת** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי היא הקימה שלושה מרכזים לוגיסטיים לטובת מתן מענה לכלל צורכי המפונים והמתפנים עצמאית ששהו בתחומה, מעבר למתחמים שהוקמו בתוך המלונות עצמם.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הרשויות אילת, חיפה, נתניה, רמת גן, תל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצה האזורית תמר, שהקימו 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.

¹⁹ דוגמת טואלטיקה, מוצרי היגיינה, תרופות ללא מרשם וציוד לתינוקות (חיתולים ותחליפי מזון).

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים יבחן אפשרות לסייע לרשויות מקומיות שאין להן האמצעים והיכולות להקים מערך מרכזים לוגיסטיים.

משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא פעל למתן סיוע לרשויות בהתאם להחלטות הממשלה ולתקציבים שהועמדו לרשותו במסגרתן. ניתן סיוע לתקציב השוטף כדי לאפשר גמישות לרשויות, ולאפשר להן לקבוע ולהחליט את סדרי העדיפות בקביעת הצרכים אל מול היכולות. במסגרת זו יכלו הרשויות להקצות את הכספים, בין היתר, גם לצורך פעולות כאמור.

שירותי כביסה

על פי נוהלי פס"ח, הרשות הקולטת נדרשת לתכנן מענה לכביסה אישית עבור הנקלטים במתקני הקליטה.

בימים הראשונים למלחמה לא נתנו הרשויות הקולטות מענה לשירותי כביסה למפונים, והם נסמכו על סיוע של מתנדבים מהחברה האזרחית. לעיתים היה המענה חלקי וחסר, והדבר גרם לחיכוכים רבים בקרב המפונים. כעולה מלוח ח1 לעיל, העיריות אילת, הרצלייה, חיפה, רמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה ותמר 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. מהציטוטים שלהלן אפשר לעמוד על הקשיים שעיימם נאלצו המפונים להתמודד לצורך קבלת מענה בסיסי זה:

"ואיך המבוגרים מתנהלים מול משרדים? איך הם יכולים להתנהל פה במלון לבד? מי יוריד להם כביסה, מי יעלה להם כביסה, מי ירשום אותם, מי לא ירשום אותם... מי ילך לחמ"ל להביא להם... מי מביא להם תרופות, מי דואג להם לתרופות... זה הבייסיק" (מפונה מקריית שמונה).

"זה היה פשוט מאבק על כל דבר. כל דבר שרצינו והשגנו אני עבדתי מבוקר עד לילה. כוחות נפש אדירים להשיג דבר הכי פשוט שנראה לך, לא יודעת, מרמת אוכל, כביסות, מתלים, הכול, הכול... זה אופרציה להשיג, זה אופרציה לחלק, זה אופרציה לענות על צרכים. דבר שאת לא מייחסת לו חשיבות כשאת בבית שלך, כמו מכונת כביסה, שם [במלון] - זה היה סיפור. כל דבר זה היה סיפור. בתי המלון כאילו עשו לך טובה. כל הזמן הרגשת שעושים לך טובה. אני בחסדים שלהם [של מנהלי המלונות] כל היום. זה קשה" (מפונה משדרות).

"הוא [ראש עיריית שדרות] בא לבקר אותנו במלון והביא לנו מכונות כביסה, מייבשים. עד אז היינו צריכים להיות נתונים לחסדים של מתנדבים פה שכיבסו לנו... בהתחלה כיבסנו ביד, חודש-חודשיים... ואז אנשים התנדבו, באו ולקחו שקיות [של כביסה] והחזירו לנו מקופל, מסודר, נקי" (מפונה משדרות).

דוגמה לכך אפשר לראות במענה עיריית **שדרות** למשרד מבקר המדינה מ-18.10.23. בבירור שעשה המשרד²⁰ ציינה העירייה כי ביקשה לסייע בבניית מתחם לכביסה במועצה האזורית **תמר**, שיספק שירות לכ-2,000 תושבים שאין להם מענה לצורך בסיסי זה ואינם יכולים לקבל שירותי כביסה במלונות שהם שוהים בהם בים המלח.

עוד עולה מהלוח כי חלק מהרשויות הקולטות סייעו בעצמן לספק שירותי כביסה. עיריית **חיפה** רכשה מתקציב של ארגון חברתי מכוונת כביסה ומייבשים למכבסות שנפתחו לטובת המפונים וסייעה ברכישת מכוונת כביסה נוספת. בעיריית **טבריה ונוף הגליל** ובמועצה האזורית **מטה יהודה** דאגו הרשויות לשירותי כביסה למפונים.

עיריית **ירושלים** מסרה באפריל 2024 כי כשבועיים לאחר הגעת תושבי שדרות, ולבקשת עיריית שדרות, היא העבירה רשימה של מכבסות עם מחירים לאחר הנחה, וככל הידוע לה עיריית **שדרות** טיפלה בנושא מול המכבסות באופן מרוכז. לגבי רשויות מפונות אחרות לא היה הסדר רשמי, אלא העירייה פרסמה למפונים את רשימת המכבסות והמחירים לאחר הנחה לשימוש האישי. עוד פנתה העירייה בעניין זה למלונות, ולאילו שהיו ערוכים והסכימו לכך הועברו מכוונת כביסה ומייבשי כביסה.

עיריית **תל אביב-יפו** דיווחה בפברואר 2024 כי תחילה רכשה שירותי כביסה ממכבסות עבור המפונים, ובהמשך רכשה מכוונת כביסה ומייבשים והציבה אותם במלונות; נוסף על יוזמות פרטיות של אנשים שהתנדבו לכבס עבור המפונים בבתיהם בשבועות הראשונים למלחמה.

מש"ם מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2025 כי מדובר בסוגיה שהרשויות המקומיות לא יכלו להיערך אליה מראש, משום שהתושבים פונו למלונות ולא למתקני הקליטה המקומיים של הרשויות. הרשויות עשו ככל שביכולתן לפתור בעיה זו, שעליה לא קיבלו אחריות אף אחד ממשרדי הממשלה; והן מימנו מכיסן את שירותי הכביסה הנדרשים למפונים, בניגוד לכתוב בנוהל פס"ח 24, שמענה זה אמור להיות מתקצב על ידי המדינה.

בהתאם להסכמים שנחתמו בין משרד האוצר ובין המלונות באוקטובר ונובמבר 2023, באחריות המלונות לספק למפונים "שירותי כביסה מוזלים".

רק בתחילת נובמבר 2023 עדכן משרד האוצר כי יינתן מענה כספי עבור שירותי כביסה לכלל אוכלוסיית המפונים באמצעות כרטיס אשראי נטען²¹. העיכוב בשיפוי זה יצר פער ניכר בשירות, הותיר את המפונים, שגם כך פונו עם מיטלטלין מועטים אם בכלל, חסרי אונים, ויצר ביניהם חיכוכים מיותרים.

כחלק מההיערכות לקליטת אוכלוסייה בשעת חירום, על משרד הפנים והרשויות המקומיות להיערך למתן שירותים בסיסיים לתושבים המפונים, ובכללם שירותי כביסה, בין במסגרת הפעלת מתקני קליטה

²⁰ בימים הראשונים למלחמה פנה משרד מבקר המדינה באופן יזום לרשויות המפונות.

²¹ למפונים ניתנה אפשרות להנפיק באופן מקוון כרטיס שהוטען בסכום אשר נקבע על פי תחשיב מספר הנפשות במשפחה הגרעינית. עוד ראו את הודעת מינהל הרכש הממשלתי בדבר האפשרות להצטרף לרשימת מכבסות למתן שירותי כביסה למפונים (2.11.23).

מקומיים וארציים ובין במלונות שלא הוגדרו כמתקני קליטה. אף שהיקף הפינוי ואופיו לא היו צפויים, היערכות מבעוד מועד של משרד הפנים והרשויות המקומיות להסדרת הנושא הייתה יכולה לייעל את הטיפול ולאפשר טיפול מיטבי במפונים כבר בימים הראשונים.

יצוין כי אף שלא הייתה היערכות מבעוד מועד, פעלו הרשויות שנבדקו לפתרון הבעיה בזמן אמת, וניסו לספק מענה מהיר וטוב לצורך. יצוין כי חסרונם של מענה בסיסי זה בימים ובשבועות הראשונים לפינוי הגביר את מצוקת המפונים, אם כי בסופו של דבר בא הדבר על פתרונם.

משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי החלטת הממשלה "מלון אורחים" מסדירה את נושא שירותי הכביסה, כחלק ממערך קליטה המבוסס על הפעלת מתקני קליטה על ידי הרשויות המקומיות במבנים ציבוריים, ואשר על כן האחריות למתן שירותי הכביסה הוטלה על הרשויות הקולטות.

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 ייערכו מראש למתן פתרון לנושא שירותי הכביסה לתושבים שנאלצו לפנות את בתיהם - בין אם מתוך הרשות ובין אם מחוצה לה.

נגישות דיגיטלית

המרחב הדיגיטלי הוא מרכזי והכרחי בכל תחומי החיים: תקשורת בין-אישית, תעסוקה, אקדמיה, חינוך ופנאי. מרבית הפעילות, השירות והעשייה של האזרחים כוללת שימוש במחשב, בטלפון נייד או בציד דיגיטלי, תוך כדי גלישה במרשתת.

עלה כי במלונות שקלטו מפונים במועצה האזורית תמר היו פערים גדולים באפשרויות הגלישה במרשתת בין המרחבים הציבוריים במלונות ובין החדרים. המועצה מסרה באפריל 2024 כי בעיות של תשתית ורוחב פס מרשתת פגעו ביכולת המפונים ללמוד ולעבוד מרחוק, והיא פנתה למשרד התיירות כדי שישפר את נפח הגלישה במרשתת במלונות. עוד היא ציינה במועד זה כי החלה בשיפוץ מתחם עבודה היברידי שיאפשר עבודה מרחוק המותאמת לצורכי התושבים המפונים.

על משרד הפנים והרשויות המקומיות, במסגרת ההיערכות לאסדרת אספקת שירותים בסיסיים בשעת חירום, ובשיתוף משרדי התיירות והתקשורת, לגבי קליטה במלונות ובמתקני אירוח נוספים שבאחריותו של משרד הפנים, להתייחס לשירותי הנגשה דיגיטלית, באופן שמאפשר לימוד ועבודה מרחוק, כדי לאפשר חזרה ככל האפשר לשגרה.

משרד התיירות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בעקבות פנייה למשרדי התיירות והתקשורת סוכם כי הוא "יממן סל שירותים להרחבת הקליטה הסלולרית בהתאם לקביעת משרד התקשורת. המשרד העביר בגין פעילות זו תקציב למשרד התקשורת".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2026, הבהיר משרד התקשורת כי הוא "עסק במתווה הרחבת שירותי האינטרנט וקווי התמסורת במלונות שאכלסו מפונים, בהם נמצא כי קיימת תשתית ניחת שאינה

מספקת". בעקבות מיפוי מלונות המפונים בהם התקבלו תלונות לגבי שירות אינטרנט נייח בלבד, כתב משרד התקשורת דף הנחיות להגשת בקשה להחזר עבור עיבוי Wi-Fi במלונות. דף הנחיות זה הועבר למלונות, ומשרד התקשורת תקצב מספר מלונות לפיו.

שיפוי הרשויות הקולטות

מש"ם פנה למשרד הפנים ולמשרד האוצר ב-11.10.23 בבקשה לשפות את הרשויות הקולטות בגין הוצאותיהן למילוי צרכים בסיסיים מידיים של המפונים בימים הראשונים, אולם פנייה זו לא נענתה. לדברי מש"ם, נכון לינואר 2024 לא אושרה העברת התקציבים כמבוקש; ונכון ליולי 2024 טרם הועבר החזר הוצאות עבור השירותים הבסיסיים והרכש המידי שנעשו בחודש הראשון למלחמה²².

עלה כי לא היה כיוון להוצאותיהן של הרשויות הקולטות בחודש הראשון למלחמה עבור רכישת ציוד בסיסי למפונים והצטיידות למשפחות חללים²³, אף שמדובר, לדברי נציגי מש"ם, 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 (הנתונים התקבלו מגזברי רשויות אלו).

אגף התקציבים במשרד האוצר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2025 כי השיפוי עבור צרכים אלה נעשה ישירות למפונים כדי לסייע להם ברכישה מיידית של ציוד בסיסי²⁴; וכי נוסף על כך הוקצו לרשויות הקולטות 34 מיליון ש"ח²⁵.

משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא פעל להקצאת מלוא התקציבים שהועמדו לצורך סיוע לרשויות המקומיות בהתאם להחלטות הממשלה. עוד ציין כי סיוע זה ניתן לרשויות כתקציב שוטף לשימושן בהתאם לשיקול דעתן ובהתאם לצרכים שעלו, ובכלל זה לצורך רכישת ציוד שנוקדו לו.

עוד עלה כי 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 חריגות²⁶. משרדי האוצר והפנים העבירו לרשויות המקומיות תקציבים אחרים במסלולים ייעודיים.

22 השיפוי שניתן נכון למועד זה הוא רק על שירותים מוניציפליים.

23 אוהלי אבלים, הוצאת הלוויות וכו'.

24 בהתאם להחלטת הממשלה 950, "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה וקליטתה - 'חרבות ברזל'" (12.10.23).

25 בהתאם להחלטת הממשלה 987, "הקצאת תקציבים למנהלת 'תקומה' ולסיוע חירום ליישובי עוטף עזה, סיוע לערים אופקים ואשקלון, לרשויות קולטות אוכלוסייה מפונה" (22.10.23).

26 ראו הרחבה בקובץ דוחות זה בפרק "הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה".

מש"ם ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2025 כי פעם אחר פעם מוכיחות הרשויות המקומיות את עמידתן האיתנה בזמני משבר ואת תרומתן שלא תסולא בפז לחוסן הלאומי. עוד הוסיף כי על המדינה להפיק לקחים ולתת בידי השלטון המקומי את מרב הסמכויות והכלים לפעולה, לצד העמדת משאבים, כוח אדם ותקציבים מתאימים.

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.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא תומך ביצירת ודאות וביצירת כללים לשיפוי רשויות בתרחשי חירום, אך הוא סבור כי שיפוי לפרט נכון שיעשה באופן ישיר, ואין ערך לשיפוי הרשות המקומית על כך. כך או כך, הוא הדגיש כי תכלול היקף הצרכים והמענה הנכון עבורם דורש עבודת מטה מסודרת. עוד הוא ציין כי הוא תומך בהגברת האוטונומיה של הרשויות המקומיות בעת שגרה ובשעת חירום, ובעיקר במקרים שהרשות המקומית מכירה את הקשיים בשטח ויכולה לפעול בזריזות למען רווחת תושביה, לרבות המפונים.

השלכותיה של מלחמת חרבות ברזל על שגרת חייהם של המפונים והתמודדותן של הרשויות הקולטות עם קשיים תקציביים עקב כך, ממחישות את הצורך בהסרת החסמים המקשים על התנהלותן העצמאית של הרשויות המקומיות. תפקידה של הרשות הקולטת בשעת חירום הוא משמעותי. כך גם יכולותיה 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. משרד מבקר המדינה מעיר כי מתשובת משרד האוצר עולה כי אלו טרם טופלו, ועליו, בשיתוף עם משרד הפנים, לפעול לתיקונם בהקדם. 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.

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.

מבקר המדינה מציין לשבח את הרשויות הקולטות שנבדקו - העיריות אילת, הרצליה, 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.

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.

נוסף על כך, לנוכח תרומתם הגדולה של ארגוני החברה האזרחית בעת החירום, מומלץ לרשויות המקומיות למסד את ערוצי הפעולה מולם מראש, באופן שיגביר את הוודאות ואת הסינרגיה ויוביל לוויסות מיטבי ומאורגן של המשאבים הכוללים, כך שישפקו את הצרכים המידיים.