

פרק י'

מתן שירותי חיוחה למפונים

גופן הכותרת מעוצב בכתב ידה של **ליאור אטיאס** ז"ל, אשר נרצחה בשבעה באוקטובר. ליאור אהבה בעלי חיים, עבדה כאחות וטרינרית ושימשה משפחת אומנה לחיות במצוקה. היא התנדבה בעמותת "עלם" והגיעה למסיבת הנובה כדי לסייע לחוגגים במקרה של מצוקה נפשית. ליאור הותירה אחריה בן זוג ובת.

מתן שירותי רווחה למפונים

תקציר

רקע

הרשות המקומית מחויבת לספק גם את צרכיה של אוכלוסייה מרשות אחרת המפונה לתחומה. אחריות זו באה לידי ביטוי, בין היתר, בנוהל פס"ח 24 של משרד הפנים בדבר בניית מערך הקליטה ברשות המקומית, שעל פיו על הרשות הקולטת לתכנן את מערך הרווחה למעני המפונים ממועד קליטתם, ולמשך כל זמן שהייתם במתקני הקליטה עד החזרה לבתיהם או עד למענה חלופי אחר בתום אירועי החירום. תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס) מסדיר את פעילות המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית (גם - מחלקת הרווחה)¹, בין היתר בשעת חירום.

כל אירוע חירום, ובפרט אירוע מטלטל ונרחב כמתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, משפיע השפעה עמוקה על אזרחי המדינה ופוגע בשגרת חייהם. ניכרת עלייה ברמת המצוקה של אוכלוסיית המפונים ובקשיים הרגשיים שעומדים בפניהם מתמודדים, וביתר שאת בקרב אוכלוסיות המתמודדות עם אתגרים עמוקים גם בעת שגרה, דוגמת אזרחים ותיקים ואנשים עם מוגבלות. נדרשת שימת לב ייחודית גם לבני הנוער, שניכרת עלייה במצוקתם - רבים מהם פונו מבתיהם ואיבדו בני משפחה, ואחרים חווים חרדה מתמשכת, גם אם אינם מתגוררים באזורי לחימה. מפונים רבים ציינו את דאגתם העמוקה ואת חוסר הוודאות בנוגע לעתיד לבוא, לעתיד חינוך ילדיהם ולמצבם התעסוקתי; דיווחו על מצוקה קשה בקרב חלק מהילדים אשר פוחדים לצאת מפתח המלון; על הורים שפוחדים לשלוח את ילדיהם בהסעות למסגרות החינוך בעיר הקולטת; על מפונים שאינם יוצאים מהחדר או שלא פונים לבקש עזרה; ובחלק מהמקומות אף דווח על ניסיונות אובדנות. עוד אפשר ללמוד על הלך רוחם של המפונים מקבוצות מיקוד שערך משרד מבקר המדינה, שבהן תיארו המפונים את עצמם כפליטים המתמודדים עם קשיים רגשיים ונפשיים ברמה האישית, המשפחתית והקהילתית:

"שיסתכלו עלינו בכבוד יותר, לא ככלבים משוטטים. אני מרגישה כלב משוטט... אני כבר לא מרגישה שאני במלון, אני מרגישה שאני במחנה פליטים"; "זה היה פשוט מאבק על כל דבר... כוחות נפש אדירים להשיג דבר הכי פשוט שנראה לך... דבר שאת לא מייחסת לו חשיבות כשאת בבית שלך, כמו מכונת כביסה, שם [במלון] - זה היה סיפור. כל דבר זה היה סיפור."

¹ בהגדרה זו כלולים כל מינוחי תחום הרווחה ברשויות הנבדקות, ובהם מחלקת הרווחה, אגף הרווחה, האגף לשירותים חברתיים ומינהל השירותים החברתיים.

הנסיבות הייחודיות שהביאו לפינוי אוכלוסייה עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל חייבו את הרשויות הקולטות והמפונות כאחד למאמץ ייחודי לאספקת מענה רווחתי ונפשי לאוכלוסייה המפונה, הן לאוכלוסייה המוכרת לשירותי הרווחה קודם לפרוץ המלחמה, הן לאוכלוסייה שנזקקת לשירותי רווחה בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר והמלחמה והן לאוכלוסייה הזקוקה לתשומת לב מיוחדת - אוכלוסייה שאיננה מוכרת במחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, אולם צפויה להזדקק לשירותי רווחה בעקבות אירועי חירום.

נְחוּנֵי מִפְתַּח

10 בלבד	0	כ-1/3 בלבד	20% - 30%
מספר התקנים שהקצה משרד הרווחה לעיריית אילת לצורך טיפול במפונים, אף שמספר המפונים שקלטה בשיא היה כ-13,000, פי 8 ממספר תושביה	מספר התקנים שהקצה משרד הרווחה למועצה האזורית תמר , אף שמספר המפונים שקלטה בשיא היה כ-13,000, פי 8 ממספר תושביה	שיעור התקנים שאוישו מתוך התקנים שהקצה משרד הרווחה לכמה מהרשויות המפונות, נכון לינואר 2024	שיעור בני הנוער מ שדרות שפונו ל אילת , שלא צרכו שום מענה מסודר ומפוקח
335%	105%	כ-50%	יותר מ-150
שיעור הגידול במספר האזרחים הוותיקים מהעיר שדרות הזקוקים לסיוע מיוחד בעקבות המלחמה	שיעור הגידול במספר המטופלים עם מוגבלות וצרכים מיוחדים מהעיר אשקלון בעקבות המלחמה	שיעור הגידול במספר הפניות שהועברו למחלקת הרווחה בעיריית קריית שמונה מתחילת המלחמה ועד פברואר 2024	מספר התיקים החדשים שנפתחו במחלקת הרווחה במועצה המקומית שלומי לאחר תחילת המלחמה

פעולות הביקורת



בחודשים דצמבר 2023 עד יולי 2024 בדק משרד מבקר המדינה את הפינוי והקליטה של המפונים. הביקורת נעשתה ב-12 רשויות מקומיות מפונות: העיריות **אשקלון**, **קריית שמונה** ו**שדרות**, המועצות המקומיות **מטולה** ו**שלומי** והמועצות האזוריות **אשכול**, **הגליל העליון**, **חוף אשקלון**, **מבואות החרמון**, **מטה אשר**, **מעלה יוסף** ו**מרום הגליל**; וכן ב-14 רשויות שקלטו בתחומיהן מפונים: העיריות **אילת**, **הרצלייה**, **חיפה**, **טבריה**, **ירושלים**, **נוף הגליל**, **נתניה**, **רמת גן**, **תל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל**, **מטה יהודה**, **עמק הירדן** ו**תמר**. במסגרת הביקורת נבדקה ההיערכות למתן השירותים למפונים, בדגש על שירותי רווחה. עוד ראו בקובץ דוחות זה בפרק "קליטת האוכלוסייה שפונתה במלחמת חרבות ברזל והטיפול בה על ידי גופי הממשלה". יצוין כי ייתכנו פערים בנתונים בשל שונות במקורות המידע או במועד קבלתם.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



מצב המפונים - בפגישות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם מפונים במלונות שבהם הם שהו בחודשים אוקטובר ונובמבר 2023 הם תיארו בעיות וקשיים באספקת שירותי רווחה במלונות. מדבריהם עלה כי בשל היעדר מיפוי הצרכים, ולעיתים גם היעדר נוכחות של נציגים ממחלקות הרווחה של יישובי המפונים, הגורם העיקרי שטיפל בצורכי הרווחה הוא מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת. הדבר הוביל למתן מענים חלקיים ולטיפול לקוי (לדוגמה, אישה נפגעת אלימות שיצאה ממקלט לנשים שובצה באותו חדר עם בעלה; וילדה עם אוטיזם לא קיבלה מלווה והפניה לחינוך מיוחד עד להתערבות נציגת הקהילה). הסיוע שהעניקו נציגי משרד הרווחה והביטחון החברתי (משרד הרווחה) בחודשים אלו היה אד הוק ונקודתי: הם לא החזיקו במידע על משפחות המוכרות לרווחה ביישובי המפונים; דווח על מחסור בשירותים חברתיים כגון פעילויות או מרכז יום לאזרחים ותיקים ועל מחסור בכוח אדם של נציגי רווחה לטיפול באוכלוסייה זו; דווח על מחסור במענים ובכוח אדם לטיפול בנוער בסיכון; דווח על היעדר מטפלים לילדים עם צרכים מיוחדים - הפתרון הקיים היה לנסוע למקום שבו ניתנים שירותים, אולם ההורים חששו מכך והילדים לא קיבלו טיפול.



סיוע משרד הרווחה לרשויות המקומיות לצורך טיפול במפונים - השוואה בין שיעור המפונים שנקלטו בכמה רשויות קולטות למספר התקנים של עובדים סוציאליים (עו"סים), עובדי מינהל ועובדים

שתפקידם לסייע לעו"סים שהקצה להן משרד הרווחה, מצביעה על פער ניכר בין עומס העבודה שנוצר עקב קליטת המפונים להיקף המשאבים שהקצה משרד הרווחה לרשויות אלו כדי לסייע להן לטפל במפונים: **לטבריה** הוקצו 14 תקנים, והיא קלטה 8% מכלל המפונים בשיא (יחס של תקן אחד ל-787 מפונים); **לירושלים** הוקצו 21 תקנים, והיא קלטה 13% מכלל המפונים בשיא (יחס של תקן אחד ל-890 מפונים); **ולתל אביב-יפו** הוקצו 16 תקנים, והיא קלטה 9% מכלל המפונים בשיא (יחס של תקן אחד ל-761 מפונים). **לאילת** הוקצו 10 תקנים, אף ששיעור המפונים שקלטה היה גבוה מרשויות אלו - 43% מכלל המפונים בשיא (יחס של תקן אחד ל-6,000 מפונים). עוד עלה כי משרד הרווחה אמנם הקצה תקנים של עו"סים לצורך מתן שירותי רווחה למפונים שנקלטו במועצה האזורית **תמר**, שמספרם בשיא היה כ-13,000 - פי שמונה ממספר תושביה, אך הוא לא הקצה תקנים למועצה עצמה אשר נדרשה אף היא לסייע. אף כי חלק מעובדי המטה והמחוזות של משרד הרווחה הוצבו במלונות שבהם שהו מפונים בתחומי העיר **אילת** והמועצה האזורית **תמר** כדי לסייע לרשויות אלו בטיפול במפונים שקלטו, הרי שמדובר בהצבה זמנית ובמענה תחום בזמן, שאיננו תואם את שהייתם הממושכת של המפונים במלונות אלו. כמו כן, הוקצו תקנים נוספים לכמה רשויות מפונות, אולם רק כשליש מהם אוישו עד ינואר 2024, ולמשרד הרווחה אין מידע לאן הופנו שירותיהם של עובדים נוספים אלו.

סיוע הרשויות הקולטות למפונים הנזקקים לשירותי רווחה - העברת מידע מהרשויות המפונות לרשויות הקולטות - אף שבתורת ההפעלה לאירועי חירום ומשבר של משרד הרווחה ממאי 2021 הוגדר הצורך להבטיח תיאום ומחויבות של הגופים השלטוניים לספק שירותי רווחה גם בשעת חירום, ואף שמטופלי רווחה בעת שגרה ואנשים עם מוגבלות וצרכים מיוחדים אחרים עשויים בשעת חירום להזדקק לתשומת לב מיוחדת, נכון למועד סיום הביקורת הוסדרה מסירת המידע רק לגבי אנשים עם מוגבלות, וגם זאת רק באוגוסט 2024. אף שעל פי נוהל פס"ח 21 בעת תכנון קליטת אוכלוסייה מרשויות אחרות ייעשה בירור נתוני האוכלוסייה המפונה מול הרשות המפונה, רוב הרשויות הקולטות שנבדקו - העיריות **אילת**, **הרצלייה**, **חיפה**, **טבריה**, **נתניה**, **רמת גן** ו**תל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל**, **עמק הירדן** ו**ותמר** - לא קיבלו את פרטיהם של המפונים שהסתייעו בעת שגרה בשירותי מחלקות הרווחה ברשויות המפונות. הפרטים לא הועברו אף בשלבי הקליטה הראשונים שבהם האחריות למתן שירותי הרווחה הייתה מוטלת בעיקרה על הרשויות הקולטות, בין היתר בשל היעדר הסדרה של מסירת המידע כמתחייב לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. אי-מסירת המידע עשויה להקשות על הרשויות הקולטות לתת מענה מיטבי לתושבים שפוננו לתחומן.

סיוע הרשויות הקולטות למפונים הנזקקים לשירותי רווחה - איתור ומיפוי של אוכלוסיות הנזקקות לסיוע מיוחד - הועלה כי חלק מהרשויות שנבדקו לא תיעדו את תוצאות המיפוי והאיתור שעשו, בין היתר בשל מצב החירום.

סיוע משרד הרווחה לרשויות המקומיות באיתור אוכלוסיות מיוחדות - נמצא כי נתוני המוסד לביטוח לאומי, שמעביר משרד הרווחה לרשויות המקומיות במסגרת כספת נצורה, כוללים רק מקבלי גמלה בפועל (כולל גמלה זמנית), ואינם כוללים מקבלי גמלאות המוכרים על ידי גופים אחרים. ומכאן שאין הכרח שהמידע המועבר לרשויות המקומיות ממשרד הרווחה כולל את כל תושביהן הנזקקים לסיוע

בשעת חירום. זאת ועוד, המידע מועבר לרשויות על תושביהן בלבד. בעקבות זאת לא יכלו הרשויות הקולטות לקבל מידע חשוב זה בנוגע למפונים שאומנם משויכים לרשות המפונה, אך בפועל התגוררו זה זמן מה בתחומי הרשות הקולטת, וייתכן שיכלו להיעזר בשירותיה. יתר על כן, במצב חירום שבו הרשויות המפונות התקשו לפעול באופן שוטף, לא הייתה לרשות הקולטת גישה למידע. עוד נמצא כי רוב הרשויות הקולטות שנבדקו - העיריות **אילת, הרצלייה, חיפה, טבריה, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל, עמק הירדן ותמר** - לא ביקשו, וממילא לא קיבלו, מידע מהמוסד לביטוח לאומי לגבי תושבים מפונים שהן קלטו.

מעני הרווחה שנתנו הרשויות הקולטות למפונים - הרשויות הקולטות נאלצו להתמודד עם מפונים רבים שפינויים הבהול והכאוטי לא איפשר להיערך מבעוד מועד לקליטתם, והן פעלו בדרכים שונות ומגוונות לתת מענה ראשוני למפונים, בלא שהייתה היערכות מתאימה של משרד הרווחה לקליטת מפונים בשעת חירום, שהגדירה את תפקידיהן בתחום הרווחה ואת הפעולות שעליהן לעשות במסגרת קליטת מפונים בהיקף כה גדול. המענים שנתנו הרשויות הקולטות השתנו בהתאם למשאביהן, למידת הסיוע של משרד הרווחה ולשיתוף הפעולה עם הרשויות המפונות. בהיעדר היערכות מתאימה כאמור לטיפול בחירום, גם בהיבט זה של מענה ראשוני, כל רשות קולטת הקימה מערך טיפולי שונה בהתאם ליכולתה ולהבנתה. עוד עלה כי הרשויות הקולטות 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** - הקימו ללא היערכות מוקדמת מערכים לאיתור אוכלוסיות נזקקות שפנו לתחומן והפעילו סוגים שונים של מענים נפשיים - מענה ראשוני ומענה מתמשך - לצורך טיפול במפונים שזקקו לסיוע, כל אחת לפי הבנתה ויכולתה. המענים ניתנו בדרך כלל בשיתוף הרשויות המפונות או היישובים (הקהילות), משרד הרווחה, מערכת הבריאות וגורמים התנדבותיים.

למשרד הרווחה לא הייתה תוכנית מוסדרת לאספקת צורכי רווחה במצב שנוצר, והטיפול הנפשי שבאחריות מערכת הבריאות ניתן באיחור. אף שמשרד הרווחה שלח מייד את נציגיו לסייע במלונות ברשויות הקולטות, לא היה לו מענה כולל למפונים, והוא פעל בעיקר כגורם משלים לפעילות של הרשויות הקולטות. אלו נאלצו להתמודד עם מספר גדול של מפונים שרבים מהם נזקקו לטיפול, ללא הכוונה וללא היערכות מוקדמת של השלטון המרכזי. במצב דברים זה עולה חשש כי חלק מהמפונים לא קיבלו את המענה הטיפולי הנדרש, בעיקר מפונים בקהילה ומתפנים עצמאית שלא שהו במלונות, וכן מפונים ששהו במלונות מבודדים יותר וברשויות קטנות יותר.

מתן שירותי רווחה על ידי רשויות מפונות מדרום הארץ - ברשויות המקומיות שפנו מדרום הארץ - העיריות **אשקלון ושדרות** והמועצות האזוריות **אשכול וחוף אשקלון** - חל גידול במספר המטופלים שזקקו לשירותי רווחה מקרב המפונים בתחומי הרווחה שנבדקו. בעיריית **אשקלון** גדל עקב המלחמה מספר המטופלים עם מוגבלות וצרכים מיוחדים בשיעור של 105%; בעיריית **שדרות** היה גידול של 100% במספר המטופלים מקרב אנשים עם מוגבלות וצרכים מיוחדים ובמספר המטופלים בנושא אלימות, וגידול של 335% במספר המטופלים מקרב האזרחים הוותיקים הזקוקים לסיוע מיוחד. במועצה האזורית **חוף אשקלון** גדל עקב המלחמה מספר המטופלים בנושא אלימות בשיעור של 20%. המפונים מאשקלון

קיבלו שירותי רווחה בעיקר מעובדי הרווחה של הרשויות הקולטות וממתנדבים, ואין בידי העירייה נתונים לגבי המענים שקיבלו המפונים מהרשויות הקולטות. עוד עלה כי בתקופת הביקורת נוספו לטיפול מחלקת הרווחה במועצה האזורית **אשכול** משפחות של 214 הרוגים ב-24 יישובים, 128 חטופים, מהם 33 שהיו עדיין בשבי, יותר מ-120 פצועים וכ-160 יתומים מלידה עד גיל 30, מהם כ-30 יתומים משני הורים וכ-130 יתומים מהורה אחד.

 עיריית **שדרות** והמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון** עסקו בתגובה לאסון של מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. בתחילה הן מיפו את האוכלוסייה, סיפקו מענים דחופים ובישרו בשורות מרות למשפחות, ובהמשך פעלו להעמקת שירותי הרווחה למפונים - תחילה במלונות ובהמשך לשבים הביתה ולמפונים שעברו למגורי הביניים. מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, פריצתה של מלחמת חרבות ברזל, הצורך בפינוי תושבים וגידול ניכר במספרם של מקקים לשירותי רווחה, הציבו בפני הרשויות המפונות בדרום אתגרים מורכבים הן בהיקפם הן בעוצמתם. בראש ובראשונה, נערכו הרשויות לסייע בהתמודדות של תושבים עם אירועי שכול, חטיפה, נעדרים ופצועים רבים. הרשויות עשו מאמצים ניכרים להתמודד עם מתן שירותי רווחה, ופעלו כל אחת באופן שונה ללא יד מכוונת. אף שמשרד הרווחה אישר לרשויות אלו תוספת תקנים להתמודדות עם אתגרי המלחמה, חלקן נתקלו בקשיים באיוש משרות אלו - עיריית **שדרות** איישה 75% מהתקנים הנוספים שאושרו לה, וחסרו לה חמישה עו"סים; המועצה האזורית **אשכול** איישה רק 23% מהתקנים שאושרו לה, וחסרו לה 24 עו"סים; והמועצה האזורית **חוף אשקלון** התקשתה לגייס עו"סים וחסרו לה ארבעה עו"סים בשלביה הראשונים של המלחמה.

 **מתן שירותי רווחה על ידי רשויות מפונות מצפון הארץ** - ברשויות המקומיות שפונו מצפון הארץ - עיריית **קריית שמונה**, המועצות המקומיות **מטולה** ו**שלומי** והמועצות האזוריות **הגליל העליון**, **מבואות החרמון**, **מטה אשר**, **מעלה יוסף** ו**מרום הגליל** - חל גידול במספר מטופלי הרווחה מאז פרוץ המלחמה. למשל, מתחילת המלחמה ועד יוני 2024 נפתחו במחלקת הרווחה שבקריית **קריית שמונה** 265 תיקים חדשים, בעיקר על רקע מצבי סיכון; וכי מתחילת המלחמה ועד פברואר 2024 התקבלו במוקד העירוני 1,384 פניות שהועברו למחלקת הרווחה, המשקפות עלייה בשיעור של כ-50% לעומת הפניות בעת שגרה. לאחר תחילת המלחמה נפתחו במחלקת הרווחה במועצה המקומית **שלומי** יותר מ-150 תיקים חדשים, בעיקר בנושאי אלימות במשפחה, התמכרויות וצורך במענים רגשיים; ומתחילת המלחמה ועד מרץ 2024 נפתחו במחלקת הרווחה של המועצה האזורית **הגליל העליון** 208 תיקים חדשים (כ-590 מטופלים חדשים), והגידול נבע בעיקר מבקשות לקבלת עזרה בצרכים כלכליים ורגשיים. עוד עלו פערים באיוש תקנים - עיריית **קריית שמונה** והמועצה האזורית **הגליל העליון** התקשו לאייד את התקנים הנוספים שהקצה להן משרד הרווחה.

כל הרשויות המפונות מהצפון שנבדקו פעלו למתן שירותי רווחה לתושביהן המפונים, בסיוע משרד הרווחה, הרשויות הקולטות וארגונים התנדבותיים. בימים הראשונים הופנה עיקר המענה להסדרת הפינוי של מטופלי רווחה קיימים, ובהמשך הציבו רשויות אלו עו"סים במלונות ויצרו קשר שוטף עם התושבים כדי לספק את צורכי הרווחה, בעיקר באופן פרטני. עיקר הטיפול והמענה הרווחתי התמקד בתושבים

שפנו למלונות ובמתן מענה לפניות יזומות של המפונים עצמם. בהיעדר יד מכוונת פעלה כל רשות בהתאם ליכולתה ולהבנתה.

הטיפול בנוער בסיכון - מענה לבני נוער ולנוער בסיכון ברשויות הקולטות - כלל הרשויות הקולטות שנבדקו סייעו באופן ממוקד גם לבני נוער מפונים בסיכון, הן באמצעות שירותים שיש בידיהן ובידי גורמים ממשלתיים שונים, הן באמצעות מענים ייעודיים שהוקמו בעקבות המלחמה, והן בסיוע של ארגוני המגזר השלישי. עם זאת, התמונה העולה בנוגע לבני נוער בסיכון היא מדאיגה. למרות מודעות הרשויות הקולטות ומשרדי החינוך והרווחה וניסיונם לתת מענה לבעיות שעולות, המענה לבני הנוער לא היה שיטתי, והדיווחים על מספרם הרב של בני הנוער שנמצאו במצבי סיכון מעלים חשש כי לא כולם קיבלו מענה. עוד עולה חשש לדחיקתם של בני הנוער, החווים טראומה וחוסר יציבות בחייהם, לשולי החברה ולעבר התנהגויות סיכון.

שירותי פנאי ופעילויות הפגה לטובת המפונים - למרות החשיבות של קיום פעילות הפגה במצבי טראומה וחירום לא הוקצה לכך תקציב ייעודי, וכל רשות קולטת או מפונה נתנה שירותי הפגה בהתאם לרצונה, יכולתה הארגונית והתקציבית והבנתה, או לא נתנה כלל, כך שקבוצות אוכלוסייה שונות זכו למענים שונים של פעילויות הפגה והיו מפונים שלא קיבלו כל מענה בעניין.

נמצא כי העיריות **אופקים ואשקלון** לא ארגנו מטעמן פעילויות תרבות והפגה במלונות שבהם שהו תושביהן. הרשויות המפונות האחרות והרשויות הקולטות קיימו פעילות הפגה והעשרה לתושבים המפונים. בשל העדר תיאום והפיזור הגדול של המפונים, היו מלונות שבהם לא התקיימה כל פעילות הפגה. הדבר מחזק את החשש כי חלק מהמפונים "נפלו בין הכיסאות" ולא קיבלו סיוע ותמיכה הנדרשים במצב החירום והמצוקה שבה היו.



סיוע הרשויות הקולטות למפונים הנזקקים לשירותי רווחה - בהיעדר תוכנית היערכות של משרד הרווחה למיפוי המפונים הזקוקים לסיוע שפנו לתחומי הרשויות הקולטות, רוב 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 ועמק הירדן** - הקימו, ללא הכנה מוקדמת, מערך למיפוי המפונים הזקוקים לסיוע, וכל אחת מהן עשתה זאת באופן שונה בהתאם ליכולתה ולהבנתה.

החברה האזרחית - ראוי לציין לשבח גם את רוח ההתנדבות ואת פועלה של החברה האזרחית בכללותה, אשר סייעה רבות למפונים ולכל מי שנוקק לסיוע מאז פרוץ המלחמה.

טיפול בנוער בסיכון שפונה משרדות לאילת - יצינו לחיוב פעולת עיריית **שדרות** ושיתוף הפעולה וההירתמות של עיריית **אילת**, משרדי החינוך והרווחה, החברה למתנ"סים, תנועות נוער וארגונים התנדבותיים למשימה של טיפול בנוער בסיכון.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד הרווחה יקבע מפתחות לצורך תגבור כוח האדם בשעת חירום במחלקות הרווחה הן של הרשויות המפונות והן של הרשויות הקולטות בהתחשב בכלל הנסיבות, ויגדיר שיטה שתעודד גיוס של עו"סים לצורך איוש התקנים, בפרט בשעת חירום. בנוסף, על משרד הרווחה למצוא דרכים ותמריצים שיבטיחו איוש מלא של המשרות, שימור ההון האנושי ופיתוח כלים מקצועיים להתמודדות עם מצוקת המפונים.



על משרד הרווחה, בשיתוף משרד הפנים, להגדיר פעולות שיאפשרו להעביר מידע נדרש על אוכלוסייה מפונה לרשות הקולטת, לצורך אספקת שירותי רווחה גם לאנשים הזקוקים לכך מסיבות שאינן קשורות למלחמה. מומלץ שמשרד הרווחה, בתיאום עם משרד המשפטים, יסדיר את הליכי העברת המידע בין הרשות המפונה לרשות הקולטת בשעת בחירום (טכנית ומשפטית) לגבי אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים. כדי להבטיח מתן סיוע לכמה שיותר נזקקים מקרב המפונים, מומלץ שמשרד הרווחה - בשיתוף הרשויות המקומיות - יגבש בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות מנגנון שיאפשר לרשויות קולטות לקבל נתונים רלוונטיים על המפונים לתחומן באמצעות הכספת.



על משרד הרווחה, בשיתוף מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, להכין תוכנית שתאפשר הפעלה מיידית של מערך מיפוי לאוכלוסייה שתפונה לתחומיהן, ותקבע עקרונות ותהליכי עבודה שיבטיחו איתור מהיר של אוכלוסייה נזקקת בשעת חירום, ובעיקר אוכלוסייה בסיכון. כמו כן, על משרד הרווחה, בשיתוף פעולה עם משרד הפנים האמון על קליטת אוכלוסייה מפונה עקב מצב חירום, להסדיר את תחומי האחריות והמנגנון לאיתור ולאבחון של קבוצות אוכלוסייה מבין המפונים הזקוקים לסיוע מיוחד, ואינם נכללים במאגרי המידע שהוסדרו מראש, או שאין בידי הרשות הקולטת לקבל מידע אודותיהם, כך שלא יהיו מפונים עם צרכים מיוחדים או בעיות ייחודיות שאינם מקבלים מענה הולם לצורכיהם, ולעקוב אחר מימוש הסדרה זו.



בצד פעילותן הראויה לציון של הרשויות הקולטות, מומלץ כי יתעדו גם בשעת חירום את תוצאות האיתור שעשו לגבי אוכלוסייה הנזקקת לסיוע מיוחד, כדי לאפשר למטופלים טיפול רציף. יש חשיבות יתרה לתיעוד, שכן סביר להניח כי לפחות חלק מהמפונים שלא היו מוכרים קודם לכן לגורמים המטפלים במקומות מגוריהם, עשויים להזיק לטיפול בעקבות החוויות הקשות והטראומה שעברו.



על משרד הרווחה להכין, בשיתוף מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, תוכניות רווחה ייעודיות לקליטה בשעת חירום לשם מתן מענה טיפולי מיידי על ידי הרשות הקולטת לאוכלוסייה נזקקת שפונתה לתחום היישוב, ובכלל זה מענה למצבי דחק וטראומה הכרוכים בפינוי, להקצות את המשאבים הנדרשים לכך ולעקוב אחר יישומן של התוכניות.



על הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה - בדגש על משרדי הרווחה והבריאות² - לפעול להרחבת מעגל גורמי הטיפול לצורך הסדרה ואספקה של מענים בתחום זה, ככל שיידרשו בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר והשלכות מלחמת חרבות ברזל על המפונים בפרט, ועל האוכלוסייה במדינה בכלל.



על משרדי הרווחה והבריאות להפיק לקחים ולהכין, בשיתוף הרשויות המקומיות, תוכנית היערכות מתאימה לשעת חירום, שתסדיר את מתן המענה הטיפולי והרגשי למפונים. מומלץ כי משרד הרווחה - בשיתוף מערכת הבריאות - יפעל לגיבוש תוכנית למתן מענה טיפולי ונפשי בשעת חירום, ויקבע את המנגנון לאספקת מענים אלו בשיתוף פעולה ובתיאום עם הרשויות הקולטות, כדי להבטיח כי המפונים יקבלו את המענים שהם נזקקים להם ללא שיהוי.



על משרד הרווחה, בשיתוף הרשויות המקומיות, לבחון את מכלול ההיבטים של מתן שירותי הרווחה במהלך המלחמה, ובייחוד בשלביה הראשונים; להפיק לקחים מתוך ראייה כוללת בייחוד בהיבטים של מתן מענים בהיקף נרחב, עקב הגידול בצרכים, השוני במאפיינים של היישובים והקהילות, סוגיית הקצאה של תקנים בשעת חירום וקושי באיושם; ולגבש תוכניות למתן מענים בתחום הרווחה, גם במצבים של פינוי תושבים בהיקף נרחב ופיזורם ככורח המציאות באתרים רבים.



על משרדי הממשלה והרשויות המקומיות לפתח מענים שיביאו בחשבון צרכים שהיו קיימים בעת שגרה והוחרפו, וצרכים חדשים שנוספו עקב מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, המלחמה והפינוי המתמשך. על משרד הרווחה, בשיתוף הרשויות המקומיות שטרם עשו כן, למפות את הצרכים, בקרב המפונים השבים הביתה וגם בקרב אלו שבחרו שלא לשוב בשלב זה, ולהכין תוכנית תמיכה וסיוע מקיפה כדי להבטיח מענה רווחתי ותמיכה נפשית לנזקקים ולאלו שמצבם הורע בשל המלחמה והפינוי הממושך. יש לתת את הדעת על הצורך בהנגשת השירותים ובחיזוק המנגנונים שיאפשרו מיצוי זכויות בקרב המפונים.



2 בכל בנוגע למערך בריאות הנפש, ראו בהרחבה במבקר המדינה, **דוח מיוחד על מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל - הטיפול באוכלוסייה** (2025), בפרק "הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל".

משרד מבקר המדינה המליץ לרשויות המפונות מצפון הארץ לפעול ליצירת קשר עם כלל תושביהן המפונים, כדי לוודא שגם המפונים בקהילה שטרם שבו לביתם מקבלים שירותי רווחה וסיוע שהם נזקקים להם במקום שהותם.



במצב הקשה שנוצר בקרב בני הנוער אין די בפתרונות נקודתיים. על משרדי החינוך והרווחה לתת את דעתם לצורך בהגדרת תפקידיהן של הרשויות המפונות והקולטות בטיפול בבני נוער מפונים במהלך הפינוי, באופן שיסייע לבני נוער בסיכון וימנע את הצטרפותם של בני נוער נוספים למעגל זה. בעת הזו, משהפינוי הסתיים, על משרד הרווחה לגבש בשיתוף עם הרשויות המפונות שטרם עשו זאת, תוכנית פעולה מקיפה ומתכללת ליישום מיידי, לשיקום בני הנוער בסיכון והמועדים לסיכון ולמניעת הידרדרותם.



מומלץ כי משרדי הרווחה והחינוך יפעלו בתיאום ובשיתוף פעולה עם הרשויות המפונות, כדי לאתר את בני הנוער בסיכון ששבו לביתם והם בסיכון או מועדים לסיכון בעקבות המלחמה, ולבנות להם תוכניות התערבות.



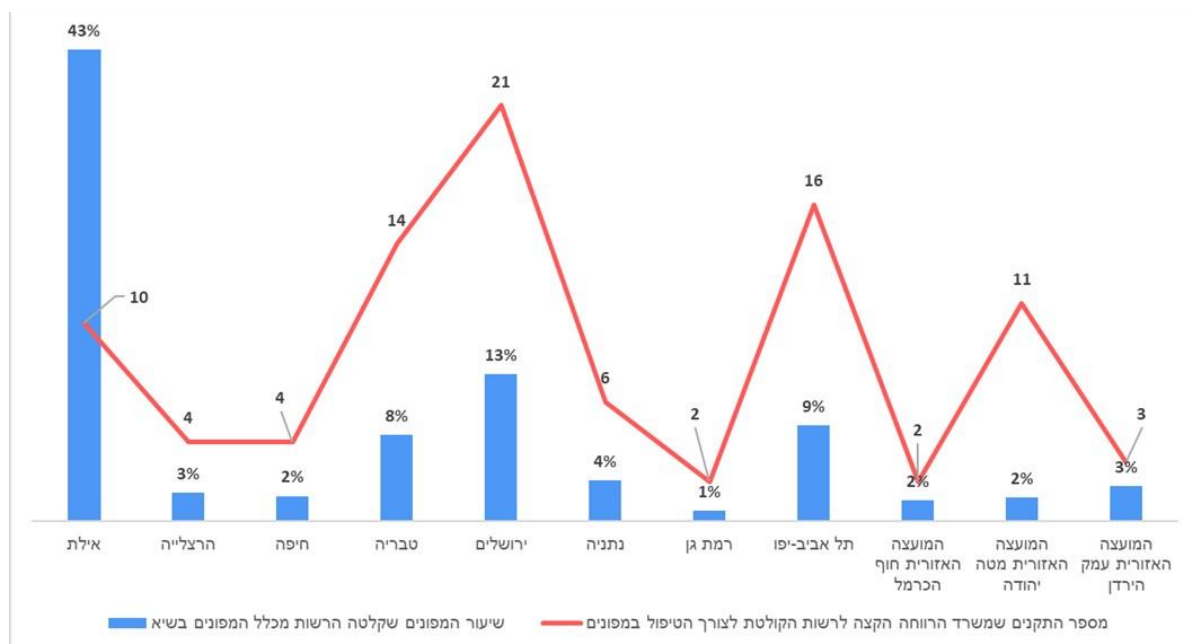
לפעילות הפגה בשעת חירום יש ערך גדול, והיא מסייעת לתושבים להתמודד עם מצבי דחק וטראומה הכרוכים בפינוי. בצד המאמצים הרבים שהשקיעו הרשויות המפונות והקולטות כאחד, משרדי הממשלה וארגוני המגזר השלישי ומתנדבים, עדיין, כדי לוודא שכל מפונה זוכה לתמיכה וסיוע, חשוב שהרשויות המפונות ירכזו מידע על היקף המפונים ופילוח לפי גיל בכל מתקן קליטה, ישמרו על קשר עם התושבים ויפעלו ככל האפשר לשמירת המסגרת הקהילתית.



אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטת ברשויות המקומיות
מתן שירותי רווחה למפונים

שיעור המפונים ברשויות הקולטות שנבדקו ומספר התקנים שהקצה להן משרד הרווחה



על פי נתוני משרד הפנים ומשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* בתרשים זה לא מופיעות הרשויות הקולטות שמשרד הרווחה לא הקצה להן תקנים לטיפול במפונים: **נוף הגליל**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצה האזורית **תמר**.

סיכום

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ופינוי מסיבי של תושבים רבים עם פרוץ המלחמה הציבו בפני מערכת הרווחה בישראל אתגרים שלא נודעו כמותם בהיקפם, במאפייניהם ובחומרתם מאז קום המדינה. רבים נפגעו במישרין או בעקיפין, איבדו את יקיריהם ובמקרים רבים גם את בתיהם, את עבודתם ואת שגרת חייהם, ונאלצו להעתיק את מגוריהם לפתרונות דיור שאינם מותאמים לשהייה ממושכת ולקיום אורח חיים סביר. ההתמודדות עם צורכי הרווחה של המפונים יצרה מגוון קשיים הקשורים לאיתור ולמיפוי של צורכיהם, לאופן אספקת המענים שהם זקקים להם, לכוח האדם המוקצה לטיפול בהם ולסוג הסיוע הניתן להם; כל זאת בסביבה שבה פועלים גורמים ממשלתיים ופרטיים רבים ובעומס עבודה כבד.

בביקורת עלה כי כל 14 הרשויות הקולטות 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** - הצליחו לפעול בדרכים שונות ומגוונות לאיתור צורכי הרווחה של המפונים שהן קלטו ולספק להם סיוע נפשי ומענה טיפולי באמצעות מחלקות הרווחה והשירות הפסיכולוגי-החינוכי שלהן ובאמצעות גורמים חיצוניים להן, דוגמת הרשויות המפונות, משרד הרווחה, מערכת הבריאות וגורמים התנדבותיים. תשומת לב טיפולית הן הפנו גם לבני נוער בסיכון, לאזרחים ותיקים ולאנשים עם מוגבלות וצרכים מיוחדים; כל זאת ללא היערכות מוקדמת, לא של משרדי הממשלה, ובעיקר משרד הרווחה, ולא של הרשויות המקומיות, שהתאימה להיקף הקליטה מבחינת מספר המפונים ומשך הפינוי, ועל רקע אירועים קשים ביותר שהעצימו את הצורך בשירותי רווחה.

על אף סיועו הנרחב של משרד הרווחה בהקצאת כוח אדם טיפולי לרשויות הקולטות - הן בתוספת של תקני עו"סים והן באמצעות גיוס עובדיו (מטה ומחוזות) - לא הייתה לו תוכנית מוסדרת למתן מענה בנסיבות שנוצרו, והוא פעל בעיקר כגורם משלים לפעילות של הרשויות הקולטות. במצב דברים זה, עולה חשש כי חלק מהמפונים לא קיבלו את המענה הטיפולי הנדרש, בעיקר מפונים בקהילה ומתפנים עצמאית שלא שהו במלונות, וכן מפונים ששהו במלונות מבודדים וברשויות קטנות יותר.

המפונים **מאשקלון** קיבלו שירותי רווחה בעיקר מהרשויות הקולטות וממתנדבים, ולעירייה אין נתונים לגבי המענים שקיבלו. עיריית **שדרות** והמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון** עסקו בתגובה לאסון של מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר: במיפוי האוכלוסייה ובמתן מענים דחופים ובשורות מרות, ופעלו להעמקת שירותי הרווחה למפונים, תחילה במלונות ובהמשך לשבים הביתה ולמפונים שעברו למגורי הביניים.

כל הרשויות המפונות מצפון הארץ שנבדקו פעלו למתן שירותי רווחה לתושביהן המפונים, בסיוע משרד הרווחה, הרשויות הקולטות וארגונים התנדבותיים. בימים הראשונים לפינוי הפונה המענה בעיקרו להסדרת הפינוי של מטופלי רווחה קיימים, ובהמשך הציבו הרשויות עובדים סוציאליים במלונות ויצרו קשר שוטף עם התושבים כדי לספק את צורכי הרווחה, בעיקר באופן פרטני. עיקר הטיפול והמענה הרווחתי התמקד בתושבים המפונים במלונות ובמתן מענה לפניות יזומות של תושבים. עם זאת, חלק מהרשויות המפונות התקשו לתת מענה לתושבים בשל פיזורם הרב.

ממצאי הביקורת מדגישים את מרכזיותו של השלטון המקומי בשעת חירום, וממחישים כי על השלטון המקומי והמרכזי - בדגש על משרדי הרווחה והבריאות³ - לפעול להרחבת מעגל גורמי הטיפול לצורך הסדרה ואספקה של מענים בתחום זה, ככל שיידרשו בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר והשלכות מלחמת חרבות ברזל על המפונים ועל אוכלוסיית המדינה בכלל, כדי לתת בידי הרשויות המקומיות את האמצעים והכלים שיאפשרו להן במצבי חירום הכרוכים בפינוי תושבים, להעניק למפונים את כלל שירותי הרווחה שהם יזדקקו להם במהלך הפינוי ולאחריו. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יגבש, בשיתוף הרשויות המפונות שטרם עשו זאת, תוכנית פעולה מקיפה ומתכללת ליישום מידי, לשיקום בני הנוער בסיכון והמועדים לסיכון ולמניעת הידרדרותם, ובכלל זה הקצאת תקציב ומעקב אחר יישום תוכניות אלו.

³ בכל בנוגע למערך בריאות הנפש, ראו בהרחבה מבקר המדינה, **דוח מיוחד על מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל - הטיפול באוכלוסייה** (2025), בפרק "הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל".