

פרק י'

מתן שירותי הנוחה 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

תפקיד הרשות המקומית במתן שירותי רווחה לאוכלוסייה מפונה

על הרשות המקומית מוטלת האחריות לספק שירותים חיוניים לאוכלוסיית הרשות, ובהם שירותי רווחה, גם בשעת חירום¹.

בתיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום מיוני 2021 (להלן - תיק האב) מצוין מכלול האוכלוסייה ברשות, הכולל את המחלקה לשירותים חברתיים, כגורם האמון בשעת חירום על אספקת מענה מתואם ומשולב בתחומים מקצועיים העוסקים באוכלוסייה ובקהילה. בין תפקידיו: לספק שירותי רווחה שוטפים לאוכלוסיות על פי רמות השירות שנקבעו בעיר במצב חירום; להפעיל גורמים קהילתיים לתמיכה, להדרכה ולהכוונה של יחידים וקהילות בנושאי התנהגות ופתרון בעיות הנובעות ממצב החירום; לאתר ולאבחן קבוצות אוכלוסייה הנזקקות לסיוע בשל המצב; לאסוף מידע על מצב האוכלוסייה באמצעות צוותי התערבות ייעודיים; לספק את צורכי התושבים באמצעות מערך המתנדבים ומערכים קהילתיים; ולפעול לחיזוק החוסן הקהילתי ולמיצוי משאבי קהילה. תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס) מסדיר את פעילות המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית (להלן גם - מחלקת הרווחה)², בין היתר בשעת חירום³.

הרשות המקומית מחויבת לספק גם את צרכיה של אוכלוסייה מרשות אחרת המפונה לתחומה⁴. 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 ממודע קליטתם, ולמשך כל זמן שהייתם במתקני הקליטה עד החזרה לבתיהם או עד למענה חלופי אחר בתום אירועי החירום⁵.

החלטת הממשלה "מלון אורחים"⁶ מ-2012 קובעת כי כחלק מסל הקליטה ברשות, לצורך מתן מענה בתחום הרווחה יתקצבו משרות עובדים סוציאליים (להלן גם - עו"סים) שתפקידם לאתר אוכלוסיות הזקוקות לשירותי הרווחה, לבדוק את זכאותן, לספק ישירות את צורכיהן ולתווך אותם לגורמי סיוע נוספים. נוסף על כך, הרשות תקבל שיפוי על הוצאותיה למימון סל סיוע חומרי הכולל תרופות וציוד רפואי,

¹ סעיף 248א(א) לפקודת העיריות; סעיף 146(13) לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950; וסעיף 63(12) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

² בהגדרה זו כלולים כל שמות היחידות העוסקות בתחום הרווחה ברשויות הנבדקות, ובהם מחלקת הרווחה, אגף הרווחה, האגף לשירותים חברתיים ומינהל השירותים החברתיים.

³ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, תקנון עבודה סוציאלית, הוראה 20.4, "פעילות המחלקה לשירותים חברתיים לשעת חירום, שלב המתיחות - כוננות, מעבר לשעת חירום, אירוע חירום ושגרת חירום" (2014).

⁴ רח"ל, קונטרס פס"ח (יוני 2020).

⁵ משרד הפנים, מינהל שירותי החירום, רשות פס"ח עליונה, נוהל פס"ח 24 - בניית מערך הקליטה ברשות המקומית (1.3.23) (להלן - נוהל פס"ח 24). עוד ראו משרד הפנים, רשות פס"ח עליונה, "חוברת תהליכי עבודה: הנחיות מקצועיות למתקן קליטה מקומי קליטת אוכלוסייה בשעת חירום" (2019).

⁶ החלטת הממשלה 4877, "מלון אורחים" - פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים" (6.7.12) (להלן - החלטת הממשלה "מלון אורחים").

רכישת ציוד וסיוע לאנשים עם מוגבלות ולמשפחות נזקקות המוכרות לשירותי הרווחה. עוד נקבע בהחלטה כי משרד הפנים יקצה מתקני קליטה ארציים למשרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן - משרד הרווחה), לצורך מתן מענה לאוכלוסייה עם צרכים מיוחדים מהקהילה שתוגדר בהתאם לתבחינים שיקבע משרד הרווחה. קליטת המפונים במתקנים תיעשה לאחר הודעת הפעלה מאגף הרשות העליונה לפס"ח (להלן - אגף פס"ח) שבמשרד הפנים למשרד הרווחה, ובתיאום בין צוותי הרווחה ברשויות המפונות והקולטות. צוות מתקן הקליטה ידווח בתדירות יומית לתא פס"ח⁷ ולתא רווחה⁸ ברשות המקומית הקולטת בהתאם להגדרות משרד הרווחה⁹.

בהחלטת ממשלה 950 שהתקבלה ב-12.10.23 ובהחלטת ממשלה 975 שהתקבלה ב-18.10.23, לאחר תחילת מלחמת חרבות ברזל, נקבע כי משרד הרווחה יחיל את סעיפי החלטת הממשלה "מלון אורחים" שיועדו לאנשים עם מוגבלות וצרכים מיוחדים על כלל האוכלוסייה המוכרת או הזקוקה למחלקות הרווחה בקהילה¹⁰.

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 ומרום הגליל**; וכן ב-14 רשויות שקלטו בתחומיהן מפונים: העיריות **אילת**, **הרצליה**, **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.

⁷ תא פס"ח הוא חלק ממכלול האוכלוסייה במטה החירום של הרשות המקומית, המופקד, בין היתר, על הפעלת המענה המתואם לטיפול בקליטת אוכלוסייה ולנהל שגרת חרום במהלך תקופת החירום. להרחבה ראו משרד הפנים, רשות פס"ח עליונה, **מנהל תא פס"ח - פנקס כיס** (2022).

⁸ תא רווחה הוא חלק ממכלול האוכלוסייה במטה החירום של הרשות המקומית, המופקד, בין היתר, על המשך מתן שירותי הרווחה לאוכלוסייה בשעת חירום ועל ניהול הסיוע של משרד הרווחה לרשות המקומית. להרחבה ראו משרד הרווחה והשירותים החברתיים, "מנחה למנהל מכלול הטיפול באוכלוסייה במטה החירום העירוני" (2016).

⁹ משרד הפנים, מינהל שירותי החירום, רשות פס"ח עליונה, **נוהל 27 - הפעלת מתקני קליטה ארציים שמוקצים למשרד הרווחה** (22.6.23).

¹⁰ החלטת ממשלה 950, "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה וקליטתה - 'חרבות ברזל'" (12.10.23); החלטת ממשלה 975, "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (5 - 5 ק"מ מהגבול) וקליטתה - מלחמת 'חרבות ברזל'" (18.10.23).

מצב המפונים

הנסיבות הייחודיות שהביאו לפינוי אוכלוסייה עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל חייבו את הרשויות הקולטות והמפונות כאחד למאמץ ייחודי לאספקת מענה רווחתי ונפשי לאוכלוסייה המפונה¹¹, הן לאוכלוסייה המוכרת לשירותי הרווחה קודם לפרוץ המלחמה, הן לאוכלוסייה שנוקת לשירותי רווחה בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר והמלחמה והן לאוכלוסייה הזקוקה לתשומת לב מיוחדת (להלן - אוכלוסיית תל"ם) - אוכלוסייה שאיננה מוכרת במחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, אולם צפויה להזדקק לשירותי רווחה בעקבות אירועי חירום. בקבוצה זו כלולים מטופלי המוסד לביטוח לאומי, נכים או אזרחים ותיקים בעלי גב משפחתי, אזרחים ותיקים עיריים, אזרחים ותיקים ניצולי שואה עצמאיים ותלמידי החינוך המיוחד¹².

ממאמר בנושא זה עולה כי כל אירוע חירום, ובפרט אירוע מטלטל ונרחב כמתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, משפיע השפעה עמוקה על אזרחי המדינה ופוגע בשגרת חייהם. במאמר צוין כי בעקבות האירועים האמורים אכן ניכרת עלייה ברמת המצוקה של אוכלוסיית המפונים ובקשיים הרגשיים שעיימם הם מתמודדים, וביתר שאת בקרב אוכלוסיות המתמודדות עם אתגרים עמוקים גם בעת שגרה, דוגמת אזרחים ותיקים ואנשים עם מוגבלות. עוד צוין במאמר כי 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 לחימה¹³.

במפגשים שערכו נציגי משרד מבקר המדינה במלונות שבהם שהו מפונים ברחבי הארץ באוקטובר ובנובמבר 2023 ציינו רבים מהמפונים את דאגתם העמוקה ואת חוסר הוודאות בנוגע לעתיד לבוא, לעתיד חינוך ילדיהם ולמצבם התעסוקתי. עוד הם דיווחו על מצוקה קשה בקרב חלק מהילדים אשר פוחדים לצאת מפתח המלון; על הורים שפחדים 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 בחודשים פברואר-מרץ 2024, שבהן תיארו המפונים את עצמם כפליטים המתמודדים עם קשיים רגשיים ונפשיים ברמה האישית, המשפחתית והקהילתית, לרבות תסכול, משבר אמון וייאוש מהימשכות הפינוי ומהיעדר פתרון נראה לעין:

11 משה ברנדר ואבי סנדר, **צוות חירום וחוסן יישובי (צח"י)** (אפריל 2018); J. Gal, S. Ben-Porat, & Y. Ovadia, "Welfare During the War and After - The Welfare System in Israel During the October 7th War and Policy Proposals" (2024), p. 30 (להלן - גל ואחרים, רווחה בזמן מלחמה).

12 משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הוראה 20.10, "תורת ההפעלה לאירועי חירום ומשבר" (2021) (להלן - משרד הרווחה, הוראה 20.10).

13 אוריה תשבי, "'היום שאחרי המלחמה': בריאות הנפש ורווחה נפשית בישראל", מיכל אלמגור-בר ואחרים (עורכים), **רווחה בעקבות המלחמה** (2024) (להלן - **רווחה בעקבות המלחמה**), עמ' 36.

"אומרים לך כל הזמן ליצור שגרה בחוסר שגרה שלך. אתה לא יכול ליצור שגרה בחוסר שגרה, כי אתה נמצא בכלוב של זהב, כי אין לך את הכלים הבסיסיים שאתה צריך בשביל ליצור את השגרה הזו" (מפונה מקריית שמונה).

"שיסתכלו עלינו בכבוד יותר, לא ככלבים משוטטים. אני מרגישה כלב משוטט... חזרתי 30 שנה אחורה... אני מדברת על הכי פשוט: קמתי בבוקר, ומה אני עושה - כלום... אנחנו בתקופה, נפשית, קשה. חוץ מלאכול אין לנו פה מה לעשות. זה לקום בבוקר, ואין לנו מה לעשות... מה אני עושה עם עצמי? זה לא יום, זה לא יומיים... אני כבר לא מרגישה שאני במלון, אני מרגישה שאני במחנה פליטים" (מפונה מקריית שמונה).

"הבן שלי [חייל] שינה שבתות... הוא אמור לצאת יותר... כל שבת שנייה או יותר מזה... הוא סגר עכשיו 21 כי הוא אמר שנמאס לו לבוא למקום שזה לא הבית שלו" (מפונה מקיבוץ בצפון הארץ).

"הקהילות שבורות. הסיבה היחידה שאתם לא שומעים על זה יותר בתקשורת כי אנחנו כבעלי תפקיד עושים כל מה שאפשר כדי שהקהילות שלנו יישארו ביחד" (מפונה מקיבוץ בדרום הארץ).

"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... כל דבר 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" (מפונה משדרות).

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 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.

המועצה האזורית **אשכול** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי נציגי משרד הרווחה עמדו בקשר עם עו"סיות המועצה; ואם התקבל מידע רלוונטי הנוגע לצורכי המשפחות, הוא הועבר בזמן אמת לטיפולן. עוד היא ציינה כי משרד הרווחה, בשיתוף המועצה, הקים מוקדים חברתיים לאזרחים ותיקים במלונות וסיפק מענים לטיפול בנוער בסיכון.

עיריית **נוף הגליל** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 2025 כי היא הקימה מערך של סיוע מיידי וארוך טווח למפונים שקלטה, לרבות מיפוי צורכיהם ובניית מענים בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים ששהו במלון; מינתה עו"ס מטעמה, שתפקידו היה לשמש איש קשר ולתת מענה לכלל צורכי המפונים; ותיעדה כל סיוע שנתנה.

מרכז השלטון המקומי בישראל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2025 כי מאחר שהיה פיזור גדול מאוד של המפונים בין המלונות בחלקים שונים בארץ, לא יכלו העו"סים של הרשויות המפונות - חלקם מפונים בעצמם - להיות נוכחים בכל המקומות שבהם שהו מפונים; ועל כן ניתנו שירותי הרווחה באמצעות סיוע ניכר של עו"סים מהרשויות הקולטות. זאת ועוד, מאחר שפונתה גם אוכלוסייה שאיננה מוכרת לרווחה, הרי שלא היו למחלקות הרווחה נתונים על אודותיה.

במאמר העוסק בשירותי הרווחה המקומיים בישראל בעקבות המלחמה נכתב ש"פרוץ המלחמה והמצוקות הרבות של הנפגעים והמפונים בה הפתיעו את מערכת הרווחה, וחלפו שבועיים בטרם זו הצליחה לייצר מענים מקיפים ושיטתיים לצרכים שנתגלו. בתקופה ראשונית זו, שבה עשתה המדינה מאמצים למצוא מתקנים לקליטת המפונים, עיקר הסיוע לשוהים במתקנים הללו סופק על ידי גורמים לא ממשלתיים - יוזמות אזרחיות ועמותות - ועל ידי מתנדבים... רק במהלך השבוע השני למלחמה החלה נוכחותם של צוותי המשרד להיות מורגשת במתקנים שאליהם הגיעו מפונים, תחילה הנפגעים מיישובי עוטף עזה ולאחר מכן גם מיישובים אחרים מהצפון והדרום". עוד נאמר כי "הסדרים שונים אומצו על מנת להבטיח נוכחות מתמשכת של אנשי מקצוע בבתי המלון שבהם שוכנו המפונים. בחלק מהמקרים, מערך הרווחה של יישוב המוצא של המפונים פעל גם במקומות היעד... במקרים אחרים, צוותים של המחלקות לשירותים חברתיים ביישוב הקולט הם שלקחו אחריות על הטיפול במפונים... במקומות שבהם היה ריכוז גדול של מפונים ומערכת רווחה מצומצמת או חלשה... עיקר הנטל הוטל על עובדות ועובדים סוציאליים ממטה המשרד"¹⁴.

סיוע משרד הרווחה לרשויות המקומיות לצורך טיפול במפונים

ב-18.10.23 פרסם משרד הרווחה נוהל הקובע ומסדיר את דרכי עבודת מערך הרווחה במתקן לאזרחים מפונים¹⁵. על פי נוהל זה, תפיסת העבודה של מערך הרווחה במלונות היא יצירת מקום בטוח עבור המפונים, מיפוי צורכיהם ובניית תוכניות התערבות פרטניות, קבוצתיות, משפחתיות וקהילתיות. לצורך כך קבע משרד הרווחה כי בכל מלון שבו נמצאים מפונים יוצב מנהל תחום רווחה מטעם מחלקת הרווחה ברשות המקומית (הקולטת); עליו הוטל למפות את צורכי הרווחה של המפונים, ולשים לב למאפיינים מיוחדים דוגמת מוגבלויות, אזרחים ותיקים ומשפחות שכולות, לתכלל את הטיפול בהם ולסייע להם במיצוי

¹⁴ גיוני גל, "שירותי הרווחה המקומיים בישראל", **רווחה בעקבות המלחמה**, עמ' 14 - 15.

¹⁵ משרד הרווחה והביטחון החברתי, "נוהל דרכי עבודה מערך רווחה במתקן לאזרחים מפונים - מלחמת חרבות ברזל" (18.10.23).

זכויותיהם. עוד נדרש ממנהל תחום הרווחה לרכז מדי יום ביומו את כל הנתונים וצורכי הרווחה העולים מהמפונים ולהעבירם, בין היתר, להנהלת מחוז משרד הרווחה הרלוונטי. במקרים שבהם הרשות המקומית לא מצליחה להעמיד מנהל כאמור, יינתן לכך מענה מטעם משרד הרווחה; ובמלונות שבהם נמצאים נציגי מחלקת הרווחה מהרשות המפונה, הם אלו שימלאו את תפקיד מנהל תחום הרווחה. נוסף על כך, בכל מלון יפעלו גורמים מסייעים - עו"סים - לצורך מתן מענה ראשוני למפונים וסיוע למנהל תחום הרווחה בכל שיזדקק, ועובדי מינהל מטעם משרד הרווחה; ותוקם עמדה של מענה רווחה הזמינה לכל מפונה שיזדקק לסיוע. עוד נקבע כי על הרשות הקולטת לספק מענים סוציאליים למפונים ככל שיידרש ובכל ההיבטים, לרבות אלימות במשפחה, קטינים, חסרי ישע ועוד, כל זאת בתיאום עם הרשות המפונה.

נמצא כי כחודשיים לאחר מכן, בדצמבר 2023, הפיץ משרד הרווחה נוהל שעניינו הסדרת יחסי העבודה של מערך הרווחה במתקני המפונים (להלן - נוהל הרווחה). בשונה מהנוהל מאוקטובר 2023, שעל פיו מענים סוציאליים למפונים יינתנו על ידי הרשות הקולטת בתיאום עם הרשות המפונה, בנוהל הרווחה מדצמבר נקבע כי ככלל האחריות למתן שירותי הרווחה למפונים השהים במלונות מוטלת על הרשויות המפונות, למעט במקרים האלה:

1. במלונות שבהם יש מפונים מכמה רשויות מעני הרווחה יינתנו על ידי הרשות המפונה שממנה הגיעו רוב המפונים, או על ידי רשות אחרת, בהסכמה משותפת של כלל הרשויות שמהן הגיעו המפונים לאותו מלון.
2. במקרים שבהם הרשויות המפונות מתקשות לתת מענה למפונייהן עקב פיזור רב של המפונים או עקב מצב ביטחוני תסייע הרשות הקולטת במתן מענים בתיאום עם הרשות המפונה; זו תעמיד איש קשר מטעמה, ותתעד את הטיפול הרווחתי במערכת ייעודית שהקים משרד הרווחה בעקבות המלחמה לתייעוד פניות במתקני מפונים (המלונות ומתקני האירוח שבהם שהו מפונים) - מערכת תפק"ח - מערכת חלופית למערכות תיק ההתערבות¹⁶ המשמשות את מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות בעת שגרה. יודגש כי על פי נוהל הרווחה לעניין זה, השימוש במערכת תפק"ח רלוונטי רק במקרים שבהם אין במלונות עו"סים של הרשויות המפונות אשר יש להם גישה למערכות תיק ההתערבות כמצוין לעיל¹⁷.

עוד הובהר בנוהל הרווחה מדצמבר כי מעני הרווחה שיינתנו למפונים אלו ימומנו מתקציבי הרשות המפונה הרלוונטית, ובמקרים שבהם אין לרשות אפשרות לממן את המענים הנדרשים למפונה, אלו יהיו במימון מלא של משרד הרווחה.

בהתאם להנחיית שר הרווחה ומנכ"ל משרד הרווחה - וטרם פרסומו של נוהל הרווחה מדצמבר 2023 -

¹⁶ מערכות ממוחשבות הכוללות כלים לניהול מידע על האוכלוסיות המטופלות ועל ההתערבויות המתקיימות עמן, וכלים להבניית ההתערבויות ולמעקב שוטף אחר תוצאותיהן. עוד ראו טל ארזי ונועה שר, **מערכות לניהול מידע על לקוחות וההתערבויות עמם בשירותי הרווחה: תובנות וקווים מנחים לפיתוח מערכות התומכות בחשיבה התוצאתית**, מכון ברוקדייל (2017).

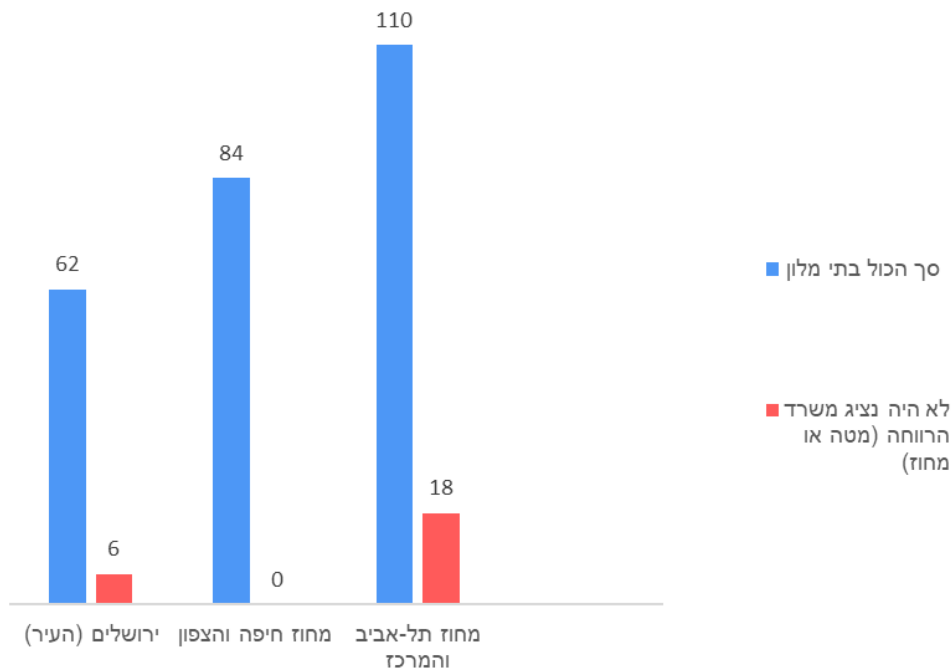
¹⁷ משרד הרווחה והביטחון החברתי, נוהל 003-2023, "תיק נהלים - עבודת תחום הרווחה במתקני מפונים מלחמת חרבות ברזל - נוהל תיעוד פניות רווחה פרטניות של תושבי רשויות מפונות במתקני קליטה - מלחמת יחרבות ברזל" (5.12.23).

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
מתן שירותי רווחה למפונים

הציב משרד הרווחה עו"סים במתקנים (מלונות) שאליהם הגיעו אנשים מיישובים באזורי העימות, ועל פי נתוניו, נכון לאמצע נובמבר 2023 הוצבו עו"סים מטעמו בכ-250 מלונות שבהם שהו מפונים במחוזות חיפה והצפון, תל-אביב והמרכז ובעיר ירושלים¹⁸. מהנתונים עלה כי בחלק מהמלונות בהם שהו מפונים לא היו עו"סים מטעם משרד הרווחה, כמוצג בתרשים שלהלן:

תרשים י1: מספר המלונות שבהם לא היו עו"סים מטעם משרד הרווחה (מטה או מחוז) מתוך כלל המלונות שבהם שהו מפונים, נובמבר 2023*



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים לגבי העיר ירושלים ומחוז חיפה והצפון נכונים ל-1.11.23, הנתונים לגבי מחוז תל-אביב והמרכז נכונים ל-16.11.23. בנוגע למחוזות ירושלים ובאר שבע והדרום - לא נמסרו נתונים.

מהתרשים עולה כי עו"סים מטעם משרד הרווחה (מחוז או מטה) נכחו בכל המלונות שבהם שהו מפונים בצפון הארץ (84 מלונות), ובמרבית המלונות שבהם שהו מפונים במרכז הארץ (92 מתוך 110 מלונות) ובעיר ירושלים (56 מתוך 62 מלונות).

משרד הרווחה לא סיפק נתונים על הצבת נציגיו במלונות הממוקמים במחוזות ירושלים ובאר שבע והדרום.

¹⁸ יצוין כי על פי תשובת משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024, מספר המלונות שבהם הוצבו עו"סים היה גבוה יותר בתחילת חודש נובמבר 2023 (כ-300 מלונות). מספרם פחת עקב עזיבת חלק מהמפונים את המלונות למגורים בקהילה, עם פרסום החלטות הממשלה בדבר הענקת מענק אכלוס.

מענה נוסף נתן משרד הרווחה לעיר **אילת**, אליה הגיעו 40 עו"סים ושהו במלונות במשך כחודשיים. בנוגע למלונות ים המלח שבתחומי המועצה האזורית **תמר** - משרד הרווחה מסר בספטמבר 2024 כי 62 מפקחים ו-4 עובדים ייעודיים לניהול עבודת משרד הרווחה פעלו במלונות אלו, וכי עובדים נוספים מטעמו הגיעו על פי הצורך. סך כל העובדים מטעם משרד הרווחה במלונות ים המלח היה 116.

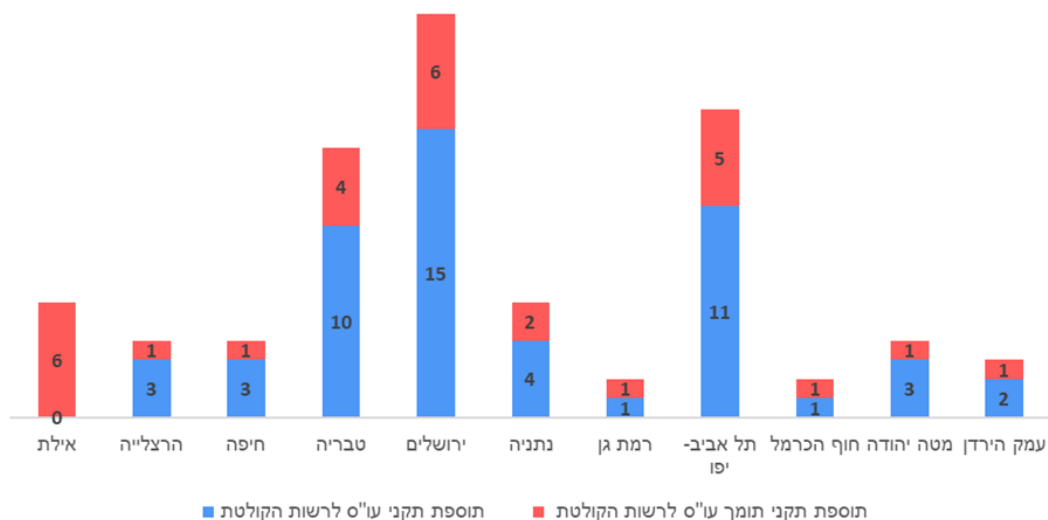
משרד הרווחה לא מסר מידע על פריסתם של העו"סים ב-64 המלונות ברחבי העיר אילת שבהם שהו מפונים¹⁹, ולא על העובדים ששלח למלונות שברחבי המועצה האזורית תמר ועל משך שהייתם במלונות אלו.

מהאמור עולה כי למשרד הרווחה לא היו נתונים מלאים על הצבת העו"סים מטעמו במלונות.

על משרד הרווחה היה להסדיר את הנתונים על מספר העו"סים שהוצבו בכלל המלונות שבהם שהו מפונים ברחבי הארץ ומקומם.

נוסף על כך, הקצה משרד הרווחה לרשויות המקומיות 191 תקנים תוספתיים של עו"סים (להלן - תקן ישיר), עובדי מינהל ועובדים שתפקידם לסייע לעו"סים (תומכי עו"סים)²⁰ לתגבר את הטיפול במפונים (להלן - תקן עקיף). 82 מהם הוקצו לרשויות הקולטות שנבדקו בדוח זה, כמפורט בתרשים להלן:

תרשים 2: מספר התקנים שהוקצו לרשויות הקולטות שנבדקו לטיפול במפונים, פברואר 2024



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹⁹ בהתאם לנתונים המוצגים בלוח 3ז: "מספר המתקנים הארציים ומספר מתקני האירוח שקלטו מפונים בפועל", בפרק "קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות".

²⁰ ציון כי תקני תומכי עו"סים הוקצו על חשבון תקציבי פעולה.

נוסף על כך, לטובת רשויות העוטף שתושביהן שהו בעיר **אילת** הקצה משרד הרווחה ארבעה תקנים נוספים - שלושה תקני עו"ס ותקן מינהלי אחד, ולמועצה האזורית **מטה יהודה** נוספו עוד שבעה עו"סים שהועסקו ישירות על ידי משרד הרווחה.

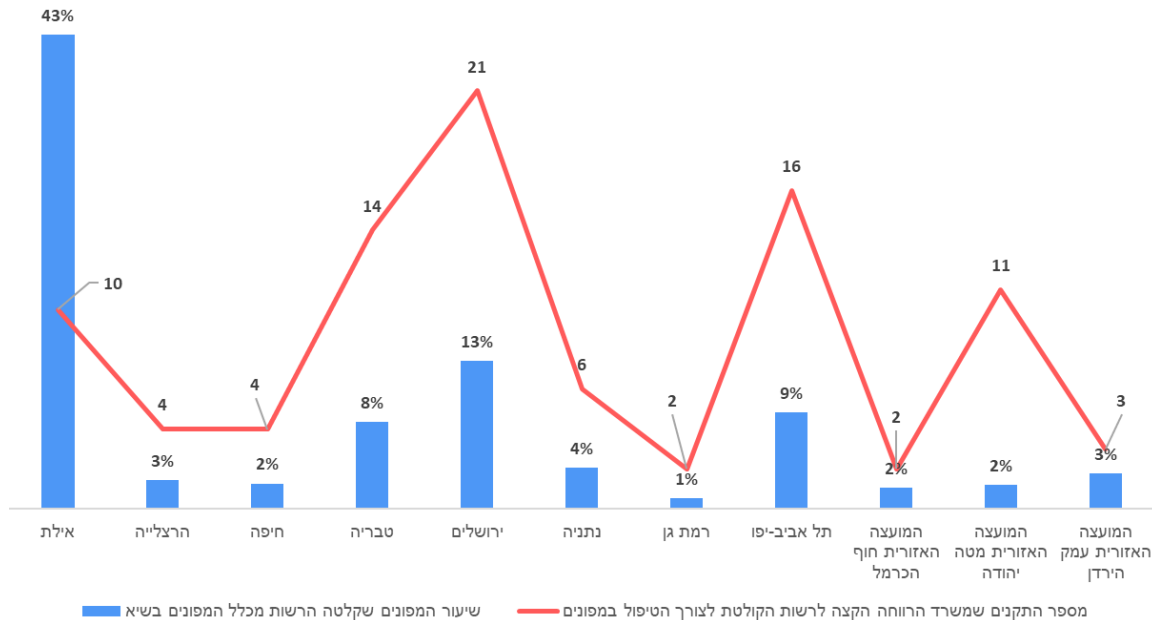
להלן סך התקנים שהקצה משרד הרווחה לרשויות הקולטות שנבדקו, בהשוואה למספר המפונים שקלטה כל אחת מהן קלטה בשיא ולשיעורם:

לוח 1: מספר המפונים ברשויות הקולטות שנבדקו ושיעורם, מספר התקנים שהקצה להן משרד הרווחה לטיפול במפונים, והיחס ביניהם

הרשות הקולטת	מספר הנקלטים בפועל בשיא ⁽¹⁾	שיעור המפונים שקלטה הרשות מכלל המפונים בשיא	מספר התקנים שהקצה משרד הרווחה לטיפול במפונים	היחס בין מספר הנקלטים למספר התקנים שהוקצו
אילת⁽²⁾	60,000	43%	10 ⁽⁴⁾	1: 6,000
הרצלייה	3,575	3%	4	1: 894
חיפה	3,171	2%	4	1: 793
טבריה	11,014	8%	14	1: 787
ירושלים	18,700	13%	21	1: 890
נתניה	5,160	4%	6	1: 860
רמת גן	1,292	1%	2	1: 646
תל אביב-יפו	12,174	9%	16	1: 761
המועצה האזורית חוף הכרמל	2,649	2%	2	1: 1,325
המועצה האזורית מטה יהודה	2,978	2%	11 ⁽⁵⁾	1: 271
המועצה האזורית עמק הירדן	4,405	3%	3	1: 1,468
רשויות שלא קיבלו תקנים⁽³⁾	14,883	10%	--	--
סך הכול	140,001			

על פי נתוני משרד הפנים ומשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
⁽¹⁾ על פי נתוני משרד הפנים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
⁽²⁾ במהלך החודשים אוקטובר 2023 - פברואר 2024 מספר המפונים פחת באופן משמעותי ובדצמבר 2023 הגיע ל-21,250 מפונים.
⁽³⁾ הלוח מציג את שלוש הרשויות הקולטות שמשרד הרווחה לא הקצה להן תקנים לטיפול במפונים: **נוף הגליל, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצה האזורית תמר**; אי לכך לא מוצגים מספר התקנים והיחס בין מספר הנקלטים למספר התקנים.
⁽⁴⁾ 4 מהם הוקצו לטובת רשויות העוטף שתושביהן שהו בעיר **אילת**.
⁽⁵⁾ 7 מהם הועסקו ישירות על ידי משרד הרווחה.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
מתן שירותי רווחה למפונים**תרשים י': 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.

מהלוח ומהתרשים לעיל עולה כי אף שהעיר אילת קלטת את המספר הרב ביותר של מפונים²¹ - כ-60,000 בשיא - סך התקנים שהוקצו לה החל בנובמבר 2023 - ישירים ועקיפים - היה עשרה בלבד.

יתרה מזאת, השוואה בין שיעור המפונים שנקלטו בכמה רשויות קולטות²² למספר התקנים שהקצה להן משרד הרווחה, כמוצג בתרשים לעיל, 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 קלטת 8% מכלל המפונים בשיא (יחס של תקן אחד ל-787 מפונים); לירושלים הוקצו 21 תקנים, והיא קלטת 13% מכלל המפונים בשיא (יחס של תקן אחד ל-890 מפונים); ולתל אביב-יפו הוקצו 16 תקנים, והיא קלטת 9% מכלל המפונים בשיא (יחס של תקן אחד ל-761 מפונים). לאילת הוקצו כאמור 10 תקנים, אף ששיעור המפונים שקלטת היה גבוה מרשויות אלו - 43% מכלל המפונים בשיא (יחס של תקן אחד ל-6,000 מפונים).

²¹ בהתאם לנתונים המוצגים בלוח ז': "יכולת הקליטה של מתקנים ארציים, מספר הנקלטים בפועל והיחס ביניהם", בקובץ דוחות זה בפרק "קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות".

²² בהתאם לנתונים המוצגים בלוח ז': "יכולת הקליטה של מתקנים ארציים, מספר הנקלטים בפועל והיחס ביניהם", בקובץ דוחות זה בפרק "קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות".

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.

יצוין כי המועצה האזורית תמר מסרה כי פנתה למשרד הרווחה בימים הראשונים למלחמה, והמשרד גייס מערך של צוותי עו"סים וניתב אותם לטיפול בקהילות המפונים, בשיתוף פעולה עם מחלקת הרווחה של המועצה; וכן ניתן מענה לאזרחים ותיקים ולאנשים עם מוגבלות על ידי עו"סים מטעם משרד הרווחה.

בספטמבר 2024 מסר משרד הרווחה כי לא הקצה תקנים ישירים למועצה האזורית תמר, אלא הקצה תקנים רבים לרשויות המפונות שנקלטו במועצה זו - שדרות והמועצות האזוריות אשכול ושדות נגב - לצורך מתן מענה לתושביהן המפונים. לדבריו, עשה כן משום שהמועצה האזורית תמר היא רשות קטנה שלא הייתה יכולה לתחזק מספר גדול של עובדים ולהנחותם.

עוד ציין משרד הרווחה כי לשלוש הרשויות המפונות שדרות והמועצות האזוריות אשכול ושדות נגב, שתושביהן פונו, בין היתר, למלונות ים המלח, הוקצו 61 תקנים בחודש אוקטובר 2023, 20 מהם אוישו עד חודש ינואר 2024. לדבריו, לא היה באפשרותו להציג נתונים מדויקים בדבר מספר התקנים שהוקצו למתן שירות לאוכלוסייה שפונתה למועצה האזורית תמר, וייתכן כי חלק מהתקנים הופנו למתן מענה למפונים ששהו במלונות העיר אילת.

מהאמור עולה כי משרד הרווחה לא הקצה תקנים למועצה האזורית תמר שקלטה אלפי מפונים - בשיעור של פי שמונה מאוכלוסייתה. 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.

בנוגע לתקנים שהוקצו לטבריה מסרה העירייה בינואר 2024 כי משרד הרווחה הקצה לה עשרה תקנים של עו"סים במלונות, אך עקב קשיי גיוס כוח אדם היא הצליחה לאייש רק 3.5 תקני עו"ס. אלו שולבו במלונות שבהם זוהתה מורכבות במצבם של המפונים.

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.

משרד הרווחה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2025 כי הוא הקצה תקנים לרשויות הקולטות בהתאם למספר המפונים שנקלטו בכל אחת מהן, על פי מפתח של תקן עו"ס לכל 1,000 מפונים ותקן תומך עו"ס לכל 1,000 מפונים ש-20% מהם שוהים במלונות הרשות בה נקלטו; וכי הקצה תקנים נוספים לרשויות עוטף עזה על פי מיפוי שערך, ובהתייחס לבקשות הרשויות ועוצמת הפגיעה בהן.

יצוין כי הקצאת תקני העו"ס על פי מפתח זה לא עלתה בקנה אחד עם המצב ששרר בשטח, שכן העיר אילת קלטתה כ-60,000 מפונים, אך משרד הרווחה הקצה לה רק 10 תקנים; ואילו לכל אחת מהרשויות טבריה, ירושלים ותל אביב-יפו הקצה המשרד תקנים במספר הגבוה מהקריטריון שהוא עצמו קבע. לעיריית טבריה, למשל, הוא הקצה 14 תקנים, והיא אמורה הייתה לקבל 11 תקנים; ולעיריית תל אביב-יפו הוא הקצה 16 תקנים, והיא אמורה הייתה לקבל 12 תקנים. ייתכן והפער נובע ממספר המפונים עצמאית, בפרט באילת, למול התקינה שחושבה על פי מספר המפונים בהחלטות הממשלה. עוד יובהר כי משרד הרווחה אומנם העמיד לרשות הרשויות הקולטות חלק מעובדי מחוזותיו וממטה המשרד לצורך הטיפול במפונים, אך מדובר היה בפתרון קצר מועד.

בנוגע לפערי האיוש בתקני העו"סים ציין משרד הרווחה בתשובתו כי תת-איוש של עו"סים הוא אתגר מתמשך בשגרה, אשר הודגש ביתר שאת במהלך המלחמה; וכי אתגרי האיוש ברשויות המקומיות שנפגעו באופן ישיר נבעו, בין היתר, מקשייהן להתמודד עם תהליכי הגיוס בתקופת המשבר, ועל כן בשלב הראשוני הן התמקדו בהתאוששות ראשונית, בהתייצבות ובשימור שירותים באמצעות כוח האדם הקיים. המשרד עצמו נקט כמה פעולות להגדלת האיוש ולשיפור השירות, דוגמת פרסום קול קורא לעו"סים; סיוע של עו"סים מטעם מטה המשרד ומחוזותיו; שיתוף פעולה בין רשויות קולטות למפונות בהליכי איתור וגיוס של עו"סים; והמרת תקנים לתקציבי פעולה כדי לאפשר גמישות תפעולית בתגובה לצרכים שעלו מהשטח. עוד הדגיש המשרד כי השילוב בין הקצאת התקנים ואיוש של כמחציתם (47%) ובין ויסות כוח האדם הקיים במערכת, איפשר מתן מענה מיטבי למפונים על אף אתגר האיוש התקנים.

על אף הפעולות הנרחבות של משרד הרווחה, מדובר בפתרונות נקודתיים וקצובים בזמן. הצורך המוגבר בשירותי רווחה בעקבות המלחמה החריף את פערי כוח האדם הקיימים בתחום זה כבר זמן רב, שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה בדוחותיו בעבר²³.

משרד מבקר המדינה שב וממליץ שמשרד הרווחה יגבש תוכנית שתספק פתרונות מעמיקים ומקיפים, אשר יטפלו בקשיי האיוש הללו באופן יסודי; תפחית את העומס המוטל ממילא על העו"סים המועסקים ברשויות, ותאפשר לספק את המענים הטיפוליים והרווחתיים לאלו הנזקקים להם ללא דיחוי; וכן תאפשר יכולת טובה יותר להתמודד עם דרישה מוגברת לשירותי הרווחה במצב חירום.

סיוע הרשויות הקולטות למפונים הנזקקים לשירותי רווחה

איתור אוכלוסיות נזקקות והטיפול בהן

כאמור, מכלול האוכלוסייה ברשות המקומית אמון על אספקת מענה מתואם ומשולב בתחומים מקצועיים העוסקים באוכלוסייה ובקהילה ועל המשך מתן שירותים מוניציפליים בתחומי האוכלוסייה בשעת חירום. על פי תיק האב, אחד מתפקידי המכלול בשעת חירום הוא לאתר ולאבחן קבוצות אוכלוסייה הנזקקות

²³ מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2023), "השירותים שמספקות הרשויות המקומיות לאנשים עם מוגבלות - מרכז מול פריפריה", עמ' 487 - 492; "טיפול הרשויות המקומיות באזרחים הוותיקים שבתחום שיפוטן", עמ' 666 - 668; דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021 (2021), "ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג", עמ' 505 - 517.

לסיוע לנוכח המצב; לפעול למתן המענה הנדרש בתיאום עם מטה החירום הרשותי; לספק שירותי רווחה שוטפים לאוכלוסיות על פי רמות השירות שנקבעו ברשות במצב חירום; להפעיל גורמי קהילה לתמיכה, להדרכה ולהכוונה של יחידים וקהילות בנושאי התנהגות ופתרון בעיות הנובעות ממצב החירום; ולאסוף מידע על מצב האוכלוסייה באמצעות צוותי ההתערבות הייעודיים. מכלול החינוך ברשות אמון על תכנון והיערכות לסיוע לתלמידים עם צרכים מיוחדים בתחום אחריות הרשות, לרבות תוכנית היסעים.

על פי החלטת הממשלה "מלון אורחים", לצורך מתן מעני רווחה לאוכלוסיות הנזקקות להם בשעת חירום, על משרד הרווחה, באמצעות מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, למפות את האוכלוסייה עם צרכים מיוחדים המתגוררת בקהילה בתחום שיפוטן, לקבוע תבחינים להגדרת האוכלוסייה האמורה ולהכין תוכניות לקליטתה. על אגף פס"ח, בתיאום עם הרשויות המקומיות, להקצות מתקנים מתאימים לשהותה של האוכלוסייה האמורה, ואלו יופעלו על ידי הרשויות המקומיות בשעת הצורך בפיקוח משרד הרווחה. אף שהאחריות שהוטלה על הרשות המקומית כוונה לאוכלוסייה שלה עצמה, היא מחויבת לספק גם את צרכיה של אוכלוסייה מרשות אחרת המפונה לתחומה²⁴. לכן בשני המקרים יש חשיבות עליונה לאיסוף מידע ולאתור האוכלוסייה הנזקקת.

כאמור, החלטת הממשלה "מלון אורחים" קובעת כי כחלק מסל הקליטה ברשות, לצורך מתן מענה בתחום הרווחה יתוקצבו משרות עו"סים, בין היתר לשם איתור אוכלוסיות הזקוקות לשירותי רווחה.

הנחיות משרד הרווחה, המופיעות בתורת ההפעלה לאירועי חירום ומשבר של משרד הרווחה ממאי 2021, קובעות כי על תא הרווחה "לנהל את קליטת מפונים ומתפנים בהתאם להנחיות פס"ח"²⁵.

העברת מידע מהרשויות המפונות לרשויות הקולטות

על פי נוהל פס"ח 21 - תכנון קליטה בחירום (להלן - נוהל פס"ח 21), בעת תכנון קליטת אוכלוסייה מרשויות אחרות ייעשה בירור נתוני האוכלוסייה המפונה מול הרשות המפונה, ויכלול בין היתר נתונים בדבר ההיקף, ההרכב, המגזר ופילוח גיל הילדים; וכן יושם דגש על החינוך המיוחד, על אוכלוסייה עם צרכים מיוחדים ועל מענה טיפולי שהחל ברשות המפונה ונדרש להמשיך בו על ידי הרשות הקולטת (בדגש על אוכלוסיית רווחה). עוד צוין בנוהל זה כי לצורך תכנון קליטת האוכלוסייה ובירור הנתונים כאמור "מומלץ לשלב את נציגי הרשות המפונה בקבוצת התכנון (לפחות טלפונית)"²⁶.

מהאמור עולה כי לצורך טיפול מיטבי באוכלוסייה שפונתה לרשות מקומית אחרת, נדרש כי בידי הרשות הקולטת יהיו פרטי מטופלי הרווחה, אנשים עם מוגבלות ואחרים עם צרכים מיוחדים.

רק באוגוסט 2024 אישר שר הביטחון את תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (מאגר מידע לסיוע לאנשים עם מוגבלות בחירום), התשפ"ד-2024, אשר נכנסו לתוקפן בדצמבר 2024. לפיהן, במצב חירום רשות מקומית מפונה רשאית למסור מידע ממאגר הרשות המקומית לגורמים שונים, ובהם רשות

²⁴ רח"ל, קונטרס פס"ח (יוני 2020).

²⁵ משרד הרווחה, הוראה 20.10.

²⁶ משרד הפנים, מינהל שירותי החירום, רשות פס"ח עליונה, נוהל 21 - תכנון קליטה בחירום (1.3.23).

מקומית אחרת שאליה פונו תושביה, לצורך יצירת קשר וסיוע לאנשים עם מוגבלות²⁷. במסגרת הסדרה זו, נקבע בסעיף 8(א) לתקנות, תחת הכותרת "הסכמת אדם להיכלל במאגר וטיוב נתונים באמצעות פנייה אישית", כי הכללת אדם במאגר דורשת יידוע על הכוונה להכלילו במאגר ועל זכותו לסרב להיכלל במאגר זה.

אף שבתורת ההפעלה 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.

מומלץ שמשרד הרווחה, בתיאום עם משרד המשפטים, יסדיר את הליכי העברת המידע בין הרשות המפונה לרשות הקולטת בשעת חירום (טכנית ומשפטית) לגבי אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים.

משרד המשפטים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי הוא מסייע בסוגיות משפטיות המתעוררות בקשר לצורך בהעברת מידע אישי בנסיבות של מצב חירום, ואף פרסם הנחיה בנושא לאחר פרוץ המלחמה²⁸; וכי הוא מכיר בחשיבות הרבה של העברת מידע לרשויות מקומיות לצורך סיוע לאוכלוסייה במצב חירום, ונכון לסייע למשרד הרווחה ולכל גורם אחר בהסדרת הנושא.

משרד הרווחה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הנחה את הרשויות המקומיות ליצור קשר עם אנשים עם מוגבלות המתגוררים בביתם, לצורך איתור ומיפוי של צרכים כהיערכות למצבי חירום שונים בהתאם להוראות התע"ס הרלוונטיות²⁹, ובהתאם לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות לשירותי שעת חירום במסגרות לאנשים עם מוגבלות), התשפ"א-2021, ונוהל משרד הרווחה שהופץ בעקבותיו³⁰.

בחלק מהמפגשים של נציגי משרד מבקר המדינה עם מפונים במלונות שבהם הם שוהים נכחו גם נציגי הרשויות הקולטות, ודיווחו כי הרשויות המפונות אינן מעבירות מידע על מפונים שלהם היסטוריה של נזקקות.

27 סעיף 15(א) לתקנות, ק"ת התשפ"ד 11445 (4.9.24).

28 הנחיית המשנה ליועצת המשפטית לממשלה בנושא "העברת מידע בין גופים ציבוריים בנסיבות הקשורות לאירועי החירום הנוכחיים" (דצמבר 2023). יצוין כי הנחיה זו הועברה ליועצים המשפטיים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בלבד.

29 משרד הרווחה והשירותים החברתיים, תקנון עבודה סוציאלית, הוראה 20.2, "הערכות הרשות המקומית לשעת חירום" (2014); הוראה 20.3, "הערכות המחלקה לשירותים חברתיים לשעת חירום בעת רגיעה - שלב ההכנות" (2014); הוראה 20.4 "פעילות המחלקה לשירותים חברתיים לשעת חירום שלב המתיחות - כוננות, מעבר לשעת חירום, אירוע חירום ושגרת חירום" (2014); הוראה 20.5, "פעילות המחלקה לשירותים חברתיים מעבר מחירום לשגרה ושיקום" (2014).

30 משרד הרווחה והביטחון החברתי, נוהל 10-001, "נגישות לשירותי שעת חירום במסגרות לאנשים עם מוגבלות, תשפ"א-2021" (2023).

בלוח שלהלן פירוט בדבר העברת המידע לרשויות הקולטות שנבדקו :

לוח 2: העברת מידע על אוכלוסיות נזקקות מהרשויות המפונות לקולטות

הרשות הקולטת	העברת מידע מהרשויות המפונות
אילת	העירייה לא קיבלה מידע על מטופלי רווחה שטופלו במחלקות הרווחה ברשויות המפונות, מלבד מקרים ספורים שהיא הפנתה כמה שבועות אחרי פרוץ המלחמה לצורך המשך טיפול ייעודי. עם זאת, מנהלי מחלקות הרווחה ברשויות המפונות ענו על כל שאלה שהעלתה מחלקת הרווחה באילת לגבי תושב הרשות שלהם, אם הוא מוכר להם ואם לאו.
הרצלייה	העירייה מסרה כי לא קיבלה מידע מהרשויות המפונות ביוזמתן. כשהגיעו לעירייה פניות של מפונים שהיו מוכרים לרווחה בעיר מגוריהם טרם המלחמה, היא פנתה למחלקת הרווחה ברשות המפונה, וזו דאגה להמשיך את הטיפול במפונים אלו.
חיפה	העירייה מסרה כי היא לא קיבלה מהרשויות המפונות רשימות או מידע לגבי האוכלוסייה שקלטה ומיפוי צרכיה, ולא התקבל מידע לגבי אוכלוסיות בסיכון או אוכלוסייה הנזקקת לסיוע. על פי העירייה, מדובר בהיקף גדול של מפונים וכוח אדם קטן יחסית של הרשויות המפונות, שחלקם מפונים בעצמם, כך שלא התאפשרה העברת מידע באופן מלא ומסודר.
טבריה	העירייה לא קיבלה מהרשויות המפונות נתונים לגבי אוכלוסיות נזקקות. צוותי מחלקת הרווחה של העירייה נכחו בשטח באופן אינטנסיבי ונתנו מענים לאוכלוסייה שזוהתה כנזקקת להתערבות. אם נעשתה התערבות, יזמה העירייה פנייה לרשות המפונה לאיגום המידע והטיפול. לא תמיד מקבלי השירות היו מוכרים לרשויות המפונות כנזקקים.
ירושלים	לא הועלתה טענה בדבר אי-קבלת מידע בתחום הרווחה מהרשויות המפונות. עם זאת, העירייה דיווחה כי עו"סים מטעמה שפקדו את המלונות עמדו בקשר רציף עם המתכללים במלונות שריכזו את הטיפול במפונים, עם נציגי קהילות המפונים ששהו במלון ועם עובדי המלון לצורך איתור מפונים שנזקקים למענה ולסיוע. עוד ציינה העירייה כי העו"סים עמדו בקשר עם מחלקות הרווחה של הרשויות המפונות ועם מרכזי החוסן, אם עלה הצורך.
נוף הגליל	מחלקת הרווחה בעירייה קיבלה נתונים על אוכלוסייה נזקקת מהרשויות המפונות הבאות: עיריית קריית שמונה והמועצות האזוריות הגליל העליון ומעלה יוסף.
נתניה	העירייה דיווחה כי לא קיבלה מידע סדור מראש על מטופלי רווחה שפנו לתחומה, ובמקרים שבהם נזקקה למידע כאמור פנתה ביוזמתה לרשות המפונה כדי לקבלו.
רמת גן	העירייה דיווחה כי לא קיבלה מידע מהרשויות המפונות על מפונים שהם מטופלי רווחה ו/או אוכלוסיות נזקקות, וכי פעמים ספורות היא ביקשה לקבל מידע מכמה רשויות מפונות. לדבריה, המידע שהתקבל מהן היה חלקי.
תל אביב-יפו	העירייה דיווחה כי לא קיבלה מידע מראש מהרשויות המפונות בנושא זה, למעט במקרים שבהם היא פנתה לרשות המפונה לגבי מקרה ספציפי או כאשר הרשות המפונה פנתה אליה בבקשה לטיפול במקרה מסוים. עוד דיווחה כי לא התקבל מידע מעיריית קריית שמונה אף שפנתה אליה טרם פינוי תושביה לתחומי העיר תל אביב-יפו.
זיכרון יעקב	המועצה מסרה כי עקב פינוי האוכלוסייה ברשויות המפונות למספר רב של מרכזי קליטה ושינויי כוח האדם בהן, היא לא קיבלה את הנתונים ואת המידע הנדרשים על המפונים, לפחות לא בשלב הראשוני לקליטתם.

העברת מידע מהרשויות המפונות	הרשות הקולטת
המועצה מסרה כי באופן כללי הרשויות המפונות לא העבירו לה ביוזמתן נתונים על אוכלוסיות נזקקות או עם צרכים מיוחדים, וכי בתחילת המלחמה היה עומס רב על הרשויות המפונות והמידע הועבר על פי בקשות ספציפיות מצד המועצה לגבי חלק מהמפונים, אם עלה הצורך.	חוף הכרמל
המועצה דיווחה כי ברוב המקרים מידע בנושאי רווחה הועבר מהרשויות המפונות ללא תקלות.	מטה יהודה
המועצה מסרה כי לא קיבלה פרטים על אוכלוסיות מיוחדות או נזקקות מהרשויות המפונות.	עמק הירדן
המועצה מסרה כי לא נמסר לה מידע מרוכז על מפונים שמוכרים לשירותי הרווחה על רקע נזקקות כלשהי. במקרים שבהם הופנה מפונה לטיפול או שנדרש תיווך למתן סיוע, נעשה בירור מקדים מול מחלקת הרווחה של הרשות המפונה הרלוונטית, לצורך הערכת המשך הטיפול בו והסיוע לו.	תמר

על פי דיווחי הרשויות הקולטות למשרד מבקר המדינה.

מהאמור בלוח עולה כי 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, הרצליה, חיפה, טבריה, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות חוף הכרמל, עמק הירדן 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 (להלן - חוק הגנת הפרטיות)³¹. אי-מסירת המידע עשויה להקשות על הרשויות הקולטות לתת מענה מיטבי לתושבים שפנו לתחומן.

עיריית **תל אביב-יפו** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 2025 כי היא לא קיבלה מידע על המפונים, ובכלל זה על אוכלוסיות ייחודיות ועם צרכים מיוחדים, דבר שהקשה עליה להתנהל ולתת מענה הולם. את מרבית הנתונים היא אספה בעצמה - באמצעות נציגיה - ישירות מן המפונים ששהו במלונות; ובהיעדר מסד נתונים מוסדר, היא יצרה בזמן אמת מערכת ממוחשבת לתיעוד נתוני המפונים, מספרם, מאפייניהם ועוד. בנוגע למערכת התיעוד הממשלתית, הדגישה העירייה כי זו הופעלה בשלב מאוחר מאוד של המלחמה, ועל פי דיווחי עובדי הרשות הייתה מורכבת ומכבידה. עוד היא ציינה כי במקרים רבים אשר הצריכו מעורבות אינטנסיבית של עו"ס העירייה, היה קושי בקבלת מידע סוציאלי מהרשות המפונה. בחלק מהמקרים המידע היה קריטי לצורך התערבות מקצועית, כך שיכולתה של העירייה לתת מענה תואם נפגמה, אם כי לדבריה היעדר המידע בדרך כלל נבע מחוסר בכוח אדם ברשות המפונה והתמודדות רב-זירתית שלה בסיטואציה המורכבת.

עיריית **נוף הגליל** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נכון למועד תשובתה - ינואר 2025 - יש מיפוי של המפונים שנשארו, והנתונים בדבר המפונים שחזרו לבתיהם הועברו לרשויות המפונות הרלוונטיות. בנוגע למיצוי זכויות, עדכנה העירייה כי המוסד לביטוח לאומי היה מעורב בסוגיה זו מתחילת הפינוי ועד לשיבת המפונים לבתיהם.

ראו הרחבה בקובץ דוחות זה, בפרק "קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות".

המועצה האזורית **תמר** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 2025 כי כמה פעמים היא ניסתה למפות את המפונים, בייחוד בקרב אזרחים ותיקים, ללא הצלחה. עוד היא ציינה כי בשלב המענה הראשוני, טרם שילוב צוותי הרווחה של הרשות הקולטת במערך המענה הקבוע, יצרו עובדי המועצה קשר רציף עם צוותי הרווחה והעו"ס הישיר של הרשות המפונה, כדי להשלים מידע רלוונטי בנוגע לפנייתו ואגב כך להתאים ולשפר את המענה שניתן.

על משרד הרווחה, בשיתוף משרד הפנים, להגדיר פעולות שיאפשרו העברת מידע נדרש על אוכלוסייה מפונה לרשות הקולטת, לצורך אספקת שירותי רווחה גם לאנשים הזקוקים לכך מסיבות שאינן קשורות למלחמה.

משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2025 כי אין לו סמכות בנוגע להעברת מידע בתחומי הרווחה, וכי מדובר בסוגיה שבאחריותו ובסמכותו של משרד הרווחה.

משרד מבקר המדינה מציין כי העברת מידע מהרשות המפונה לרשות הקולטת לגבי האוכלוסייה הנזקקת או צפויה להיזקק לשירותי הרווחה חיונית, כדי לאפשר לרשות הקולטת להעניק מענה הולם לאוכלוסייה זו, כפי שעולה גם מנוהל פס"ח 21. לכן, על משרד הפנים, מתוקף אחריותו על מערך פס"ח, לקחת חלק בהסדרת והכשרת העברת המידע.

איתור ומיפוי של אוכלוסיות הנזקקות לסיוע מיוחד

בלוח להלן תמונת המצב בנוגע לאיתור אוכלוסיות נזקקות ברשויות הקולטות שנבדקו:

לוח 3: איתור אוכלוסיות מיוחדות של מפונים ברשויות הקולטות ותוכניות או מתקנים ייעודיים

הרשות הקולטת	האם הרשות פעלה לאתר קבוצות אוכלוסייה של מפונים שנזקקו לסיוע מיוחד	האם לרשות יש תוכניות ייעודיות או שאגף פס"ח הקצה מתקנים ייעודיים בה, לטיפול באוכלוסיות מפונים נזקקות ולסיוע להן בשעת חירום
אילת	כן	כן
הרצליה	כן	כן
חיפה	כן	לא
טבריה	כן	משרד הרווחה הקצה מסגרות לקליטת אנשים עם צרכים מיוחדים ואזרחים ותיקים חסרי תמיכה במוסדות ייעודיים. הטיפול באוכלוסייה עם צרכים מיוחדים היה באחריות הרשויות המפונות.
ירושלים	כן	כן, אך המתקנים והתוכניות אינם ביוזמת העירייה, אלא נוהלו על ידי הממשלה והרשויות המפונות.
נוף הגליל	כן	לא. פעוט שולב במעון יום שיקומי על ידי מחלקת הרווחה ומשרד הרווחה.
נתניה	כן	כן
רמת גן	כן	כן

הרשות הקולטת	האם הרשות פעלה לאתר קבוצות אוכלוסייה של מפונים שנזקקו לסיוע מיוחד	האם לרשות יש תוכניות ייעודיות או שאגף פס"ח הקצה מתקנים ייעודיים בה, לטיפול באוכלוסיות מפונים נזקקות ולסיוע להן בשעת חירום
תל אביב-יפו	כן	כן
זיכרון יעקב	כן	כן. בתחום המועצה אולם ספורט המשמש מתקן לקליטת אוכלוסייה הזקוקה לטיפול רפואי.
חוף הכרמל	כן	לא. נעשה שילוב במערכות החינוך של המועצה לצד שילוב בפעילויות הפגה בתחומה.
מטה יהודה	כן	לא. קבוצה של 20 אזרחים ותיקים מאשקלון נקלטה במלון מונגש, ובמקרים אחרים נעשו התאמות פרטניות.
עמק הירדן	כן	לא. למועצה אין תוכנית מובנית לשעת חירום. תוך כדי התקדמות המלחמה הוקצו מתקנים מתאימים לקליטת אוכלוסייה עם צרכים מיוחדים בהחלטה רשותית.
תמר	לא	לא רלוונטי, בוצע על ידי השלטון המרכזי.

על פי דיווחי הרשויות הקולטות למשרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי לעיריות חיפה, טבריה ונוף הגליל ולמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה, עמק הירדן ותמר לא הייתה תוכנית ייעודית לקליטת אוכלוסיות נזקקות, ואגף פס"ח לא הקצה בהן מתקנים ייעודיים לצורך זה.

כאמור בדוח זה, כל הרשויות הקולטות שנבדקו קלטו מפונים בתחומיהן, במלונות ובחדרי אירוח, שרובם לא הוגדרו מראש מתקני קליטה ייעודיים. להלן פירוט המענים שנתנו הרשויות הקולטות שנבדקו לאיתור אוכלוסייה מפונה נזקקת ולסיוע לה :

עיריית **הרצלייה** מסרה בינואר 2024 כי נעזרה בעובדיה הסוציאליים שפקדו את המלונות לאיתור אוכלוסיות נזקקות ולמיפוי צורכיהן. העירייה הציבה מנהלי תחום רווחה בכל המלונות שבהם שהו מפונים לצורך מיפוי צורכיהם.

עיריית **חיפה** מסרה במרץ ובאפריל 2024 כי בעבר טיפלה באוכלוסייה מפונה, אך ההבדל העיקרי הוא משך תקופת הפינוי. תפיסת העבודה של העירייה הייתה לשמור על הרצף הטיפולי של המפונים, לכן השלב הראשון, בעת הגעת המפונים, היה מיפוי האוכלוסייה ואיתור צרכים פרטניים כדי להעניק סיוע בעזרת צוותי רווחה שהציבה העירייה במלונות, אם כי לא כל המפונים שיתפו פעולה.

עיריית **טבריה** מסרה בינואר 2024 כי מיום קליטת המפונים הראשונים ובמשך החודש הראשון לקליטתם, הגיעו עו"סים ממחלקת הרווחה למלונות כדי להעניק סיוע ראשוני וכן למפות את צורכי הקבוצה עם מובילי הקהילה; בימים הראשונים של המלחמה היא יזמה מפגש להסדרת ההתערבויות הטיפוליות במלונות כדי לוודא שהגורמים הטיפולים הם בעלי הסמכה כנדרש. כלל העו"סים והגורמים המטפלים למדו את אופי האוכלוסייה המפונה במלונות, את גילי המפונים ואת צורכיהם.

עיריית **ירושלים** דיווחה בינואר ובאפריל 2024 כי לצורך פיתוח מענים מתאימים נערך בכל מלון מיפוי של המפונים, ילדים במערכת החינוך המיוחד, מצב הנוער וילדים ללא מסגרות. נוסף על כך, בכל מלון הוצב עו"ס של העירייה שהיה זמין לפניות של מפונים, ועמד בקשר עם המתכלל במלון שריכוז את הטיפול במפונים, עם נציגי הקהילה, עם עובדי המלון ועם עובדי הרווחה של הרשויות המפונות ומרכזי החוסן, לצורך איתור מפונים עם צרכים שלא קיבלו מענה. שיתוף פעולה זה איפשר קבלת דיווחים על מפונים שאינם מוכרים לרווחה, והרשות המפונה הייתה מעורבת בטיפול במקרים ובניהולם. המיפוי נעשה בהתאם לנוהל "צוות התערבות מרכז קליטה" המתייחס לקליטת אוכלוסיות ייחודיות, לרבות אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים. מכלול האוכלוסייה מיפה ובדק את הצרכים במתקנים לטובת מתן מענה ייעודי קיים או מותאם.

עיריית **נוף הגליל** מסרה בינואר 2024 כי בשלב הראשון אותרו אוכלוסיות שהיו זקוקות להתייחסות מיוחדת, דוגמת ילדים שזקוקים למעון ואזרחים ותיקים.

עיריית **נתניה** מסרה בינואר 2024 כי פתחה מרכז פניות שניווט את המענים לצרכים שונים, ונעשו התערבויות יומיות על ידי מתכללי המלונות שריכוזו את הטיפול במפונים בהתאם לצרכים שעלו, לרבות בנושאי בריאות הנפש וצורכי הקהילה. כך אותרו וטופלו משפחות עם ילדים על הרצף, נערך מיפוי של אזרחים ותיקים בכל המלונות, בוצע מיפוי של עולים חדשים מטעם הסוכנות היהודית, וכן נעשו מהלכים הממוקדים בצעירים בני 20 - 30 בכמה מלונות בעיר.

העיריות **רמת גן ותל אביב-יפו** ציינו בינואר 2024 כי מיפו אוכלוסיות נזקקות באופן שוטף ועל פי הצורך, וכן סיפקו מענה בהתאם לצורכיהן, לרבות בתחום החינוך המיוחד ותלמידים אלרגיים.

המועצה המקומית **זיכרון יעקב** מסרה בינואר 2024 כי מחלקת הרווחה החלה במיפוי המפונים והצרכים שלהם עם הגעתם, ולצורך כך פעלו במלונות עו"סים לצד מתנדבים. כמו כן, עו"סית של המועצה פנתה באופן יזום למשפחות מפונות בקהילה לצורך מיפון.

המועצה האזורית **חוף הכרמל** מסרה באפריל 2024 כי לא נעשה מיפוי מסודר של האוכלוסייה הזקוקה לשירותי רווחה, וכי בשלבים הראשונים של הקליטה היא תוגברה במפקחות מטעם משרד הרווחה, ואלה נפגשו עם כל המפונים וערכו אינטייק (קליטה ראשונית).

המועצה האזורית **מטה יהודה** דיווחה בינואר 2024 כי בכל מלון נוצרה מערכת של איתור צרכים רגשיים, ואותרו מפונים רבים בכל מלון שנזקקו להתערבויות ולסיוע מסוגים שונים: סיוע נפשי, אזרחים ותיקים, משפחות הכוללות בוגרים וילדים עם צרכים מיוחדים; וכי הייתה בידיה תמונת מצב עדכנית של מטופלי רווחה מבין המפונים.

המועצה האזורית **עמק הירדן** מסרה באפריל 2024 כי מיפתה כ-230 משפחות שנזקקו לשירותי רווחה (בשיא) וכי היו בידיה נתונים על מטופלי רווחה בקרב המפונים.

בהיעדר תוכנית היערכות של משרד הרווחה למיפוי המפונים הזקוקים לסיוע שפנו לתחומי הרשויות הקולטות, רוב הרשויות הקולטות שנבדקו - העירויות 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. הרשויות פעלו לאיתור סוגי אוכלוסייה של מפונים שנזקקו לסיוע מיוחד בדרכים שונות ובעצימות שונה. המועצה האזורית תמר דיווחה כי לא פעלה כלל בתחום זה, אלא נציגי משרד הרווחה הם שפעלו בשטח.

הועלה כי חלק מהרשויות שנבדקו לא תיעדו את תוצאות המיפוי והאיתור שעשו, בין היתר בשל מצב החירום.

עיריית אילת ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי תיעדה את המענים שניתנו למפונים שנמצאו במצב הקשה ביותר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הדגישה עיריית נוף הגליל כי תיעדה את המענים שהעניקה למפונה במערכות הרווחה השונות ובישיבות שבועיות שערכה.

על משרד הרווחה, בשיתוף מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, להכין תוכנית שתאפשר הפעלה מיידית של מערך מיפוי לאוכלוסייה שתפונה לתחומיה³², ותקבע עקרונות ותהליכי עבודה שיבטיחו איתור מהיר של אוכלוסייה נזקקת בשעת חירום, ובעיקר אוכלוסייה בסיכון.

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 המשך טיפול רציף. יש חשיבות יתרה לתיעוד, שכן סביר להניח כי לפחות חלק מהמפונים שלא היו מוכרים קודם לכן לגורמים המטפלים במקומות מגוריהם, עשויים להיזקק לטיפול בעקבות החוויות הקשות והטראומה שעברו.

סיוע משרד הרווחה לרשויות המקומיות באיתור אוכלוסיות מיוחדות

אוכלוסיית היעד של משרד הרווחה באירועי משבר וחירום כוללת, בין היתר, את מקבלי השירות המתגוררים במסגרות חוץ-ביתיות שבאחריותו, את מקבלי השירות במחלקות הרווחה ברשויות המקומיות ("מוכרים לרווחה") ואוכלוסיית תל"ם - אוכלוסייה שאיננה מוכרת במחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, אולם צפויה להזדקק לשירותי רווחה בעקבות אירוע חירום. בקבוצה זו כלולים מטופלי המוסד לביטוח לאומי, נכים או אזרחים ותיקים בעלי גב משפחתי, אזרחים ותיקים עיריים, אזרחים ותיקים ניצולי שואה עצמאיים ותלמידי החינוך המיוחד³³. הנחת היסוד של משרד הרווחה היא שבשעת חירום תידרש הרשות המקומית לתת מענה בתחום הרווחה גם לאוכלוסייה בתחומה שאינה מוכרת לשירותי הרווחה קודם לשעת החירום.

"כספת נצורה" (להלן - הכספת) היא מאגר נתונים שמטרתו לסייע למחלקות הרווחה ברשויות המקומיות לזהות, בין היתר, את אוכלוסיית תל"ם בשעת חירום ולקבוע את סדרי העדיפויות בטיפול בה. לצורך יצירת

³² עוד בעניין זה ראו גל ואחרים, רווחה בזמן מלחמה, עמ' 40, 67 - 69.

³³ משרד הרווחה, הוראה 20.10.

מאגר זה המוסד לביטוח לאומי מעביר למשרד הרווחה מדי חודש בחודשו מידע על קבוצות מסוימות של מקבלי גמלאות; ובשעת חירום משרד הרווחה מעביר למחלקות הרווחה ברשויות המקומיות את רשימת תושביהן הכלולים בכספת, ובכלל זה את שם התושב, כתובת מגוריו, מספרי טלפון, פרטי משפחה גרעינית ואם הוא רשום במחלקת הרווחה או שוהה במסגרת חוץ-ביתית של משרד הרווחה³⁴.

נמצא כי הליך העברת המידע בכספת איננו מעוגן בנוהל, אף שמבקר המדינה המליץ לעשות כן עוד בשנת 2021³⁵.

עוד נמצא כי הנתונים המועברים במסגרת הכספת כוללים רק מקבלי גמלה בפועל (כולל גמלה זמנית), ואינם כוללים מקבלי גמלאות המוכרים על ידי גופים אחרים³⁶. ומכאן שאין הכרח שהמידע המועבר לרשויות המקומיות ממשרד הרווחה כולל את כל תושביהן הנזקקים לסיוע בשעת חירום³⁷. 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.

נמצא כי רוב הרשויות הקולטות שנבדקו - העיריות אילת, הרצליה, 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. המועצה האזורית מטה יהודה דיווחה ש"קיבלנו מידע על פי בקשתנו ולפי הצורך, אך לא קיבלנו אישור לשימוש במערכות הממוחשבות". עיריית ירושלים לא השיבה לצוות הביקורת בעניין זה.

במצב האמור וכדי 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.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 ציין המוסד לביטוח לאומי כי לנוכח כניסתן של תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (מאגר מידע לסיוע לאנשים עם מוגבלות בחירום), תשפ"ד-2024³⁸

34 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאגר ה"כספת" על אוכלוסייה הדורשת מהרשויות המקומיות תשומת לב מיוחדת בשעת חירום (2024).

35 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה (2021), "הטיפול באזרחים הוותיקים במשבר הקורונה", עמ' 38 - 40.

36 ובכללם מקבלי סל שיקום שהוכרו על ידי משרד הבריאות במסלול שאינו כולל הכרה על ידי המוסד לביטוח לאומי, ונכי מערכת הביטחון שהוכרו על ידי אגף השיקום במשרד הביטחון.

37 בסוף דצמבר 2023 הנגיש משרד הרווחה לרשויות המקומיות באמצעות הכספת מידע נוסף בהתבסס על מקורות המעוגנים בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום), התשפ"ב-2022: רשימת חולים עם צרכים מיוחדים (חצר"מ) המתגוררים בביתם ורשימת מועמדים לפינוי מוקדם, שהם אנשים עם מוגבלות המקבלים שירות בביתם במסגרת שירותי יום.

38 ראו לעיל בפרק "העברת מידע מהרשויות המפונות לרשויות הקולטות".

לתוקף, הוא נמצא בעיצומו של תהליך גיבוש קובצי הנתונים שיועברו למשרד הרווחה בהתאם לתקנות בשיתוף מלא עימו. עוד ציין כי משרד הרווחה הוא שיפנה אל הרשויות בקבצים אלו לקבלת הסכמתם לצורך העברת נתונים לרשויות המקומיות; וכי האחריות להעברת הנתונים לרשויות המקומיות מוטלת על משרד הרווחה ולא על המוסד לביטוח לאומי.



טרם המלחמה ובמהלכה נקבעו מנגנונים שמטרתם לסייע לרשויות המקומיות לזהות את האוכלוסייה בתחומן הזקוקה לתשומת לב מיוחדת בשעת חירום, אולם מנגנונים אלה לא תמיד לוקחים בחשבון צורך דומה של רשות קולטת לגבי תושבים של רשות אחרת שפנו אליה, ולא נותנים מענה למפונים שלא היו מוכרים קודם לפינוי לגורמים המטפלים במקומות מגוריהם ועשויים להידרש לטיפול בעקבות הטראומה שעברו. 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.

משרד הפנים, הדגיש בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לא נקבעו לו מטלות של הסדרת מתן שירותי רווחה, לרבות איתור ואבחון של קבוצות אוכלוסייה הנזקקות לסיוע; וכי אין לו מערך מידע בקשר לכך, הוא אינו עוסק בתחום הרווחה ואיננו בעל ידע בתחום זה.

כאמור, חשיבות העברת המידע מהרשות המפונה לרשות הקולטת עולה בנוהל פס"ח 21 של אגף פס"ח במשרד הפנים; ועל משרד זה - מתוקף אחריותו על מערך פס"ח - לקחת חלק בהליכים הנוגעים להסדרת העברת המידע בין הרשויות המקומיות בשעת חירום.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה עדכן משרד הרווחה כי הנחה את הרשויות המקומיות להיערך לפינוי אנשים עם מוגבלות מבתיים בעת חירום, בהתאם לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום), התשפ"ב-2022, ונוהל משרד הרווחה שהופץ בעקבותיו³⁹.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי התקנות הללו עוסקות רק באנשים עם מוגבלות, בין אם מוכרים למחלקות הרווחה אם לאו, בעוד שאוכלוסיית היעד של שירותי הרווחה באירועי משבר הינה רחבה יותר; מה גם שתקנות אלו אינן מסדירות את העברת המידע לרשויות הקולטות.

משרד הרווחה והביטחון החברתי, נוהל 10-002: "יצירת קשר ופינוי אנשים עם מוגבלות מביתם בעת חירום" (2024).

מעני הרווחה שנתנו הרשויות הקולטות למפונים

משרד הרווחה לא הגדיר את הפעולות ואת התפקידים של הרשויות המקומיות בעת קליטת מפונים.

להלן פירוט של פעולות הרשויות הקולטות לסיוע למפונים ומעני הטיפול שנתנו:

על סיוען הניכר של הרשויות הקולטות הצביעו גם חלק מהמפונים בקבוצות המיקוד שערך משרד מבקר המדינה בחודשים פברואר-מרץ 2024:

"המועצה האזורית תמר, מדהימים. מדהימים. כל מה שהם עשו בשבילנו... בכל מה שהם יכלו - הם נתנו..." (מפונה מקיבוץ בדרום הארץ).

"עיריית נתניה, אני יכולה להגיד לך שאני הגעתי לפה ב-5 בנובמבר ועיריית נתניה כבר ב-6 בנובמבר יצרו איתי קשר, ווטסאפ שקיבלנו לרשום את הילדים למסגרות לשלושה ילדים... כולם יום למחרת כבר נכנסו למסגרות של נתניה" (מפונה מקריית שמונה).

"גם רשויות מקומיות אחרות פנו אלינו במהלך התקופה והציעו את העזרה שלהם, תרמו לנו, התקשרו, שאלו מה אנחנו צריכים ופשוט הביאו. דווקא הרשויות המקומיות - התחושה היא שיש עם מי לדבר, יש נכונות ויש גם יכולות ביצוע" (מפונה מקיבוץ בדרום הארץ).

מתן מענה ראשוני למפונים

עיריית אילת מסרה בינואר 2024 כי מהיום הראשון נכחה מחלקת הרווחה באופן יום-יומי במלונות. תחילה התמקדה באספקת צורכי רווחה לכלל האוכלוסייה שנזקקה לכך, ובהמשך סיפקה צורכי רווחה של מפונים שהתמודדו עם קשיים טרם המלחמה. מחלקת הרווחה יצרה קשר עם הרשויות המקומיות ופעלה בשיתוף פעולה איתן ועם משרד הרווחה. על פי העירייה, הצורך הראשוני של מפונים רבים - שחלקם חוו טראומה, חלקם איבדו בני משפחה קרובים שנרצחו, חלקם קרובי משפחה של חטופים ונעדרים - היה בעיקרו תמיכה רגשית מיידית, ובהתאמה מחלקת הרווחה ביצעה התערבות ראשונית לאנשים שחוו טראומות קשות. משפחות שקיבלו הודעות מרות על מות יקיריהן ועל חטופים מבין קרוביהן ונזקקו לליווי נפשי-רגשי קיבלו מטפלים ללא המתנה; מפונה שנזקק לפסיכיאטר הופנה אל הגורם הרלוונטי שנכח במלון. בתשובתה בפברואר 2025 הדגישה העירייה כי נוסף על כך, ניתנו מענים גם על ידי גורמי בריאות הנפש שפקדו את מלונות המפונים.

עיריית הרצליה הציבה מנהלי תחום רווחה בכל המלונות שבהם שהו מפונים לצורך הטיפול בהם. בחלק מהמלונות נכחו גם נציגי משרד הרווחה ומטפלים ממרכזי חוסן.

עיריית **חיפה** מסרה במרץ 2024 כי עם היוודע דבר הגעתם של מפונים לעיר שיבצה מחלקת הרווחה צוותים במלונות - בכל מלון היו שלושה עו"סים שאחד מהם תפקד כראש צוות; והמחלקה כולה עבדה בשיתוף פעולה עם שתי הרשויות המפונות העיקריות שפנו לחיפה - **קריית שמונה** ו**שלומי**. העירייה מסרה כי בימים הראשונים הייתה מטרת מחלקת הרווחה לשמור על רצף טיפולי, ובמידת הצורך לבצע התערבות חירום בשיתוף הרשות המפונה.

עיריית **טבריה** מסרה בינואר ובאפריל 2024 כי ביום קליטת המפונים הראשונים הגיעו למלונות עו"סים ממחלקת הרווחה, בסיוע פסיכולוגים מהשירות הפסיכולוגי-החינוכי העירוני (להלן - שפ"ח), כדי לתת מענה ראשוני בעת משבר; בוצעו הערכות פסיכו-סוציאליות למפונים וניתן מענה התערבותי במקרים שזוהה צורך או במקרים שהופנו לידיעת המחלקה. נוסף על כך, עובדי השפ"ח ערכו אבחונים לילדים.

עיריית **ירושלים** דיווחה בינואר 2024 כי העו"סים סייעו בתהליכי מיצוי זכויות לאוכלוסיות זכאיות, כגון ניצולי שואה ומפונים מאזורים שונים; כי משרד הרווחה הנחה והכווין את פעילות העירייה בתחום אנשים וילדים עם מוגבלות; וכי תוכניות ייעודיות או מתקנים ייעודיים לטיפול באוכלוסיות נזקקות ולסיוע להן בשעת חירום סופקו על ידי הממשלה והרשויות המפונות⁴⁰.

עיריית **נוף הגליל** מסרה בינואר 2024 כי צוות מחלקת הרווחה פעל בשיתוף פרויקטורית מטעם העירייה, שמונתה כמתכללת הטיפול במפונים במלונות, וכי לצורך הטיפול במפונים נבנה מערך עבודה משותף עם העו"סיות ברשויות המפונות ועם מפקחים מטעם משרד הרווחה. נציגי העירייה הכינו נוהלי עבודה בתיאום עם עו"סיות ונציגים מהמועצות האזוריות **הגליל העליון** ו**מעלה יוסף**, ובכל שבוע נערכה פגישת עבודה משותפת, אולם היה קושי ביצירת קשר עם נציגי עיריית **קריית שמונה**. עוד נמסר כי הקשר בין מחלקות הרווחה כלל חלוקת תפקידים וסיוע חומרי.

עיריית **נתניה** הקצתה עו"סים לכל אחד מהמלונות שבהם שהו מפונים, והם פקדו את המלונות כל יום במשך כמה שבועות, בשל החשיבות של רצף טיפולי ונוכחות קבועה של אותם גורמים מטפלים.

עיריית **רמת גן** מסרה בינואר 2024 כי בכל אחד מהמלונות בעיר שבהם שהו מפונים נכח צוות מטעם מחלקת הרווחה שהיה זמין למפונים ואף נקט פעולות של יישוג (reaching out), כדי שיקבלו את המענים המתאימים לצורכיהם.

עו"סיות מטעם עיריית **תל אביב-יפו** פקדו את המלונות שבהם שהו מפונים, ואליהן הצטרפו צוותי חוסן מהרשויות המפונות, דוגמת **קריית שמונה**, **שדרות** והמועצה האזורית **חוף אשקלון**. בהמשך הפנו חלק מהרשויות המפונות עו"סים מטעמן לטפל בתושביהן המפונים.

המועצה המקומית **זיכרון יעקב** מסרה בינואר 2024 כי לכל מלון מונתה עו"סית אחראית, וכי מחלקת הרווחה שיבצה אנשי צוות קבועים במלונות.

⁴⁰ למשל, מפונים עם מוגבלות נקלטו במתקנים של גופי מגזר שלישי, ואזרחים ותיקים מפונים הופנו למסגרות של דיור מוגן.

המועצה האזורית **חוף הכרמל** מסרה בפברואר 2024 כי כדי להנגיש שירותי רווחה מטעמה, הועסקה עו"סית (במשרה חלקית) שנפגשה עם המשפחות המתארחות במועצה ונתנה מענה בנושאים שונים, דוגמת מיצוי זכויות, סיוע כלכלי, מענים טיפוליים פרטניים ומשפחתיים וכל צורך אחר שהעלו.

המועצה האזורית **מטה יהודה** מסרה בינואר 2024 כי עו"סים מטעמה הוצבו במלונות ועמדו בקשר ישיר עם מנהל המתקן מטעמה ועם העו"ס מטעם הרשות המפונה. עו"ס נוסף מטעם המועצה הוצמד למפונים שהיו מפוזרים ברחבי המועצה ולא התארחו במלונות. עוד מסרה המועצה כי היא הפעילה בכל מלון תוכנית מתן מענים הכוללת התערבות ראשונית והדרכת הורים.

המועצה האזורית **עמק הירדן** מסרה בינואר ובאפריל 2024 כי אין לה תוכנית מובנית לאוכלוסיות הנזקקות לסיוע מיוחד, וכי הסיוע ניתן בפועל על פי הצרכים שאיתרו העו"סים ואנשי הקשר במלונות. בתחילת המלחמה מונתה לכל מלון עו"סית מטעם המועצה, והיא נתנה שירות לאוכלוסייה בתיאום עם מחלקת הרווחה מהרשות המפונה. בהמשך מונתה עו"סית ייעודית לטיפול בצורכי המפונים עם עו"סיות ממחלקת הרווחה. כמו כן, ניתנו מענים שונים, דוגמת סיוע כלכלי, סדנאות הפגה וטיפול וקבוצות תמיכה לאזרחים ותיקים.

המועצה האזורית **תמר** ציינה באפריל 2024 כי חלק גדול מהמפונים הגיעו במצב נפשי מורכב הדורש טיפול בתחילה לא היה מענה מטעם הרשויות המפונות, ולכן נערכה מחלקת הרווחה במועצה להעניק טיפול למפונים: ביקור עו"ס מחלקת הרווחה במלונות לטובת מענה ראשוני נפשי לכל המלונות אחת ליום; גיוס מתנדבים, עו"סים ומטפלים רגשיים וניהול והכוונה של הצרכים בעזרת נציג המועצה במלון; יצירת קשר עם משרד הרווחה לטובת קבלת תגבור בכוח אדם מקצועי והקמת תא רווחה המתכלל את כלל המענה הסוציאלי; יצירת קשר, תיווך והכוונה בין המפונים ובין ארגוני הסיוע; ותיאום הקשר עם גורמים במשרד הבריאות לצורך התאמת מענים רפואיים למפונים אשר לווי על ידי הצוותים הסוציאליים. המועצה ציינה כי בכל שבוע הייתה צריכה לתאם מחדש בין מערך הרווחה לגורמים ממשלתיים ואזרחיים נוספים, שהיו צריכים להשתלב במתן המענים למפונים.

מהאמור עולה כי הרשויות הקולטות פעלו במגוון דרכים לסייע למפונים ולהקל עליהם, אולם כפי שהוצג לעיל הן פעלו 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.

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, שרבים מהם היו במצבי טראומה שונים, ולהקל את שהייתם בתקופה קשה זו. 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.

קליטת תושבים מפונים ממספר רב של רשויות מקומיות שפנוו בבהילות, שלא בהתאם להיערכות מוקדמת, הציב אתגר גדול לשירותי הרווחה של הרשויות הקולטות. האתגר הראשון היה אספקת הצרכים הדחופים הרבים של המפונים במתקני האירוח ברחבי הארץ ברמה האישית, המשפחתית והקהילתית. הרשויות הקולטות נדרשו לטפל במפונים בסביבה כאוטית שבה פעלו גורמים ממשלתיים, אזרחיים ופרטיים רבים, ללא היכרות מוקדמת עם המפונים, ולעיתים בתחלופה רבה. הנטל החדש התווסף לתפקידי מחלקות הרווחה ביישובים אלו, ונוצר בהן עומס גדול במיוחד, כאשר כוח אדם ומשאבים קיימים הוסטו לטובת המפונים⁴¹.

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.

מתן סיוע נפשי למפונים

בלוח שלהלן פירוט המענים שנתנו הרשויות הקולטות למפונים בתחום הסיוע הנפשי:

לוח 4: תוכניות סיוע ותמיכה נפשית שסיפקו הרשויות הקולטות למפונים

הגורם שנתן טיפול רגשי וסיוע נפשי לאנשים עם מוגבלות או עם צרכים מיוחדים	הגורם שנתן טיפול רגשי וסיוע נפשי לילדים	הגורם שנתן טיפול רגשי וסיוע נפשי למבוגרים	הרשות הקולטת
מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת, משרד הרווחה, מרכז חוסן, עובדי הרשות המפונה, מתנדבים	מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת, שפ"ח	מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת ונציגי שפ"ח. לעיתים הופנו המפונים לקבלת מענה מהרשות המפונה או משירותי הבריאות בקהילה	אילת
לא ניתן סיוע	מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת, שפ"ח	מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת	הרצלייה
מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת, עו"סים של הרשויות המפונות, שפ"ח, משרד הרווחה, מרכז חוסן, מתנדבים	מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת, עובדי הרשות המפונה	מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת, עו"סים של הרשויות המפונות, שפ"ח, משרד הרווחה, מרכז חוסן, מתנדבים	חיפה
מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת, עובדי הרשות המפונה	מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת, עובדי הרשות המפונה	מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת, עובדי הרשות המפונה	טבריה
מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת, עובדי הרשות המפונה	מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת, עובדי הרשות המפונה	מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת, עובדי הרשות המפונה	ירושלים
מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת, עובדי הרשות המפונה	מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת, עובדי הרשות המפונה	מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת, עובדי הרשות המפונה	נוף הגליל

גיוני גל, "שירותי הרווחה המקומיים בישראל", רווחה בעקבות המלחמה, עמ' 15.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
מתן שירותי רווחה למפונים

הגורם שנתן טיפול רגשי וסיוע נפשי לילדים	הגורם שנתן טיפול רגשי וסיוע נפשי למבוגרים	הרשות הקולטת
מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת, מרכז חוסן שהקימה הרשות הקולטת, מענה ייחודי לשורדי מסיבת נובה	מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת, שפ"ח	מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת, מרכז חוסן שהקימה הרשות הקולטת
ניתנו טיפולים לילדים ולהורים על ידי גורמי מקצוע מטעם מתי"א רמת גן (מרכז התמיכה של משרד החינוך לתלמידים עם צרכים מיוחדים)	מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת, שפ"ח. עזרה נפשית ניתנה למפונים רק במקרים שבהם הרשות המפונה לא יכלה לתת מענה בתחום זה	רמת גן
ניתן סיוע נפשי ורגשי לשורדי מסיבת נובה ונפגעי המעגל הראשון במלחמה	מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת, משרד הבריאות ומרפאות בריאות הנפש, מרכזי חוסן של הרשויות המפונות	תל אביב-יפו
מחלקות הרווחה של הרשות הקולטת ושל הרשות המפונה. בשבוע הראשון למלחמה נעזרה הרשות במתנדבים העוסקים בתחום המענה הרגשי ותכללה את המענים הנדרשים		
מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת	מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת, מרכז חוסן אשקלון, משרד הבריאות, מתנדבים, עמותה פרטית לטיפול בנוער	חוף הכרמל
עובדי הרשות הקולטת, מערכת הבריאות, מרכזי חוסן של הרשויות המפונות, מתנדבים, עובדי השפ"ח	עובדי הרשות הקולטת, מערכת הבריאות (גורמי בריאות הנפש), מרכזי חוסן של הרשויות המפונות, מתנדבים	מטה יהודה
מחלקת הרווחה של הרשות הקולטת בתיאום עם מחלקת הרווחה של הרשות המפונה, מתנדבים		
לא ניתן סיוע	עו"ס של הרשות הקולטת, עו"ס של משרד הרווחה, פסיכולוגים ומטפלים בטרומה מתנדבים	תמר

על פי דיווחי הרשויות הקולטות למשרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי כל 14 הרשויות הקולטות שנבדקו סיפקו שירותי סיוע ותמיכה נפשיים למפונים - בוגרים וקטינים. עשר מהן - העיריות אילת, חיפה, טבריה, ירושלים, נתניה ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה ועמק הירדן - העניקו סיוע זה גם לאנשים עם מוגבלות וצרכים מיוחדים. עוד עולה כי כדי לספק את הנדרש לאוכלוסיית המפונים בתחום הנפשי, רק שלוש רשויות קולטות - הרצליה, נתניה ורמת גן - השתמשו במשאבי הרשות (רווחה ושפ"ח) בלבד, ואילו יתר 11 הרשויות נזקקו לסיוע מגורמים חיצוניים - גורמי טיפול מטעם הרשויות המפונות, משרד הרווחה, מערכת הבריאות ומתנדבים שהם גורמי מקצוע בתחום הטיפול.

הטיפול במפונים בהמשך תקופת הפינוי

כאמור, הרשות המקומית מחויבת לספק גם את צרכיה של אוכלוסייה מרשות אחרת המפונה לתחומה, ולתכנן את מערך הרווחה למעניי המפונים ממועד קליטתם, ולמשך כל זמן שהייתם במתקני הקליטה⁴². היקף הקליטה במהלך מלחמת חרבות ברזל - מספר המפונים ותקופת הפינוי הממושכת - לא היה צפוי, וממילא הרשויות המקומיות לא הכינו קודם למלחמה תוכניות קליטה למצב חירום כזה.

להלן פירוט המענים שנתנו הרשויות הקולטות לאחר המיפוי והקליטה הראשוניים:

עיריית **אילת** הקימה מוקדי סיוע במלונות, הכוללים צוותים מקצועיים מקרב עובדי הרווחה, בריאות הנפש ומטפלים מתנדבים, והעניקה מענים פרטניים, משפחתיים וקבוצתיים⁴³, בחלוקה לפי גיל ובהתאם לצרכים שעלו מהשטח; ובכלל זה שילוב מפונים עם מוגבלות בתעסוקה ובדיוור בקהילה וילדים עם מוגבלות במעונות יום שיקומיים; סיוע לאזרחים ותיקים תשושים ותשושי נפש והפעלת קבוצות תמיכה ייעודיות. נוסף על כך, קלטה העירייה במרכזי הטיפול בעיר מפונים שבקרבת התגלו בעיות מיוחדות, כמו אלימות במשפחה, התמכרויות, נוער חסר מעש, פגיעות מיניות ואנשים עם מוגבלות שנתרו ללא מסגרות משלימות. מענה ניתן גם למשפחות החטופים או הנעדרים (בעיקר מקיבוץ ניר עוז, המועצה האזורית **אשכול**), וכן ניתן להם מענה בנושא חוסן קהילתי; מענה נפשי ניתן גם לעובדים זרים שהיו חשופים למתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. בד בבד, קיימה העירייה אסיפות דיירים לאוכלוסיית המפונים מקריית שמונה וגייסה תושבים שהיו מעוניינים להיות שותפים פעילים בזיהוי צורכי מפונים מקריית שמונה ובמתן מענה להם; וכן פעלה להקמת סניף הורים המכוונת לסיוע לבני נוער מקריית שמונה ומשדרות ולטיפול בהם. עם פתיחת מסגרות החינוך ב-16.10.23, פתח משרד הרווחה במלונות מועדוניות ייעודיות לילדים המפונים.

עיריית **הרצלייה** פתחה מרכז תמיכה נפשית (מת"ן) כדי לסייע למפונים במלונות, ונעזרה בשירותי השפ"ח לצורך מתן מענה רגשי.

עיריית **חיפה** מסרה במרץ 2024 כי היא הציבה צוותים קבועים של עו"סים במלונות בהם שהו מפונים כדי ליצור קשר אישי ורציף עם המפונים ובכך להגביר את אמונם.

עיריית **טבריה** מסרה בינואר 2024 כי ניתן מענה טיפולי במלונות על ידי עובדים מטעם משרד הרווחה, ועבודתם הייתה בסנכרון מלא עם מחלקת הרווחה של העירייה. עוד היא מסרה כי ניתנו מענים לקבוצות שונות של מפונים נזקקים, דוגמת שילוב פעוטות במעונות יום שלהם נמצאו זכאים⁴⁴ ובמעון השיקומי לפעוטות עם צרכים מיוחדים; ושילוב חניכים במרכז תעסוקה שיקומי (מע"ש) לאנשים עם מוגבלות. כמו כן, במרכז קשר⁴⁵ ניתן מענה להורים שנזקקו לכך ומענים נוספים כגון טיפול באלימות, טיפול בהתמכרויות

42 משרד הפנים, מינהל שירותי החירום, רשות פסי"ח עליונה, **חוברת תהליכי עבודה: הנחיות מקצועיות למתקני קליטה מקומי קליטת אוכלוסייה בשעת חירום** (2019).

43 דוגמת קבוצות הורים לילדים צעירים, הורים לילדים מתבגרים, הגיל השלישי, גברים, בני נוער וטיפול משפחתי.

44 על פי הוראות חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000.

45 מסגרת אזורית מוגנת, תומכת ומקצועית המאפשרת מפגשים בין הורים לילדיהם במצבים של קונפליקטים קשים במשפחה על רקע של פדחה, גירוש, אלימות וסיכון.

והתערבויות על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, כאשר לא נמצא נציג מטעם הרשות המפונה. נוסף על כך, סייעה העירייה לצוותים מרשויות מפותות ותיווכה בינם ובין מענים מותאמים באזור. לאזרחים ותיקים חסרי עורף משפחתי קלטה העירייה שתי תומכות קהילתיות לצורך סיוע ומתן מענים פסיכו-סוציאליים, הפעלה חברתית להפגת הבדידות ותיווך צרכים שונים.

עיריית **ירושלים** מסרה בינואר 2024 כי העו"סים שהוצבו במלונות הפנו את המפונים לטיפול מתאים בהתאם לצורך, וסייעו בתיווך ובהסדרה של המענה בקהילה⁴⁶ או באמצעות מתנדבים מקצועיים. עוד מסרה העירייה כי הפעילה מגוון של תוכניות סיוע למפונים, ובכלל זה תוכניות התערבות בבעיות אלימות, קבוצות לתמיכה נפשית על ידי מרכזי חוסן וקופות החולים, הדרכות הורים, מועדוניות במלונות; שילבה אנשים עם מוגבלות במענים הקיימים בעיר; ופתחה מענים ייעודיים למפונים. בנוגע לאזרחים ותיקים מפונים שנזקקו לסיוע מיוחד דיווחה העירייה כי ניתן מענה לכלל התושבים הוותיקים⁴⁷ במלונות, בדגש על מענים של פנאי ורווחה, והם שולבו במועדונים לאזרחים ותיקים, המותאמים לצרכים הייחודיים של המפונים.

עיריית **נוף הגליל** מסרה בינואר 2024 כי עובדי הרווחה שלה פעלו בשני המלונות שבהם שהו המפונים, ובמשך כחודשיים הם הגיעו למלונות ועמדו בקשר ישיר עם נציגי קהילתיהם. בשל החיסיון לא היו ברשות מחלקת הרווחה של העירייה התיקים של מטופלי הרווחה מהרשויות המפונות, ולצורך כך הסתייעו בעו"סית של המועצה האזורית **מעלה יוסף**, שממנה הגיעו חלק ניכר מן המפונים. בין היתר, העירייה סיפקה את המענים הבאים: קבוצת תמיכה למפונים ולאזרחים ותיקים, קבוצות טיפוליות להורים ולילדים, הדרכת הורים לגיל הרך, קבוצות טיפוליות להפחתת חרדה לילדים וטיפול פרטניים.

עיריית **נתניה** הקימה חמ"ל מענה רגשי שאיגד את כל המטפלים המתנדבים שהגיעו למלונות וריכוז את המענים שנתנו עו"סים ממחלקת הרווחה של העירייה, ופעל בשילוב השפ"ח במקרים שבהם נדרשו מענים רגשיים לילדים. בחלוף הזמן, וכדי להבטיח המשך מענה רגשי, הקימה העירייה, בסיוע תרומה כספית, את מרכז ט.ל.י.ה - מרכז חוסן עירוני לטיפול, ייעוץ והכוונה, שסיפק מענים טיפוליים למפונים במלונות ומחוצה להם. מענה ייחודי נתנה העירייה לשורדי מסיבת נובה, באמצעות צוות נוער וצעירים (נוצף); וכן סיפקה מענה פרטני לאזרחים ותיקים ובודדים, בהתאם לצרכים שהם העלו, ובכלל זה שילובם בפעולות המיועדות לאזרחים ותיקים תושבי העיר; ותמיכה רגשית למשפחות השכולות וסיוע במיצוי זכויות.

עיריית **רמת גן** סיפקה מענה לאזרחים הוותיקים ולבני הנוער המפונים, ובכל אחד מהמלונות שבהם שהו מפונים נכח צוות של מחלקת הרווחה אשר סייע לכל מפונה שנזקק לעזרה, הן במתן שירותי רווחה הן במיצוי זכויות. עוד ערכה העירייה מפגשים מקוונים המיועדים לתמיכה בהורים ובמשפחות שחוו אובדן או קשיים רגשיים עקב המלחמה. עזרה נפשית למפונים עצמם נתנה העירייה רק במקרים שבהם הרשות המפונה לא יכלה לתת מענה בתחום זה.

⁴⁶ קיצור תורים לפסיכיאטרים בקהילה, הפניה לטיפול במרכז להתפתחות הילד, הפניה למטפלים מתחום המענה הרגשי, טיפול בפגיעות מיניות וכן הלאה.

⁴⁷ כ-1,000 אזרחים ותיקים מבין המפונים.

מענה עיריית **תל אביב-יפו** כלל התערבויות מקצועיות, מתן מענה רגשי, תמיכתי וטיפול פסיכו-סוציאלי פרטני וקבוצתי; וכן מיצוי זכויות והנגשת מידע בתחומים אלו למפונים. העירייה הקימה, בשיתוף בתי החולים אברבנאל ואיכילוב ובליוי מרפאות בריאות הנפש, מרכז לטיפול נפשי דחוף לנפגעי המעגל הראשון במלחמה, במסיבת נובה וביישובי העוטף, אשר סיפק מענה נפשי מידי וללא עלות. נוסף על כך, בכל מלון הוצבו שני אנשי מקצוע בתחום. מענה זה ניתן במשך כחודש וחצי מפרוץ המלחמה. העירייה הפסיקה את המענה כאשר האחריות לטיפול הועברה על פי הנחיית משרד הבריאות מבתי החולים לקופות החולים⁴⁸. המועצה המקומית **זיכרון יעקב** מסרה ביוני 2024 כי עו"סיות ממחלקת הרווחה ליוו את המפונים במלונות ונתנו מענה לבעיות שעלו בשטח, ולכל מלון הוקצתה עו"סית קבועה שהייתה בקשר ישיר גם עם מנהלי המלונות. המענה הרגשי ניתן על ידי עו"סים מהמועצה, עובדים מהרשות המפונה או על ידי שירותי הבריאות בקהילה.

המועצה האזורית **חוף הכרמל** ציינה בינואר ובפברואר 2024 כי כדי להנגיש שירותי רווחה היא העסיקה עו"ס לצורך פגישות עם המשפחות המתארחות במועצה ונתנה מענה בנושא מיצוי זכויות, מענים פרטניים ומשפחתיים טיפוליים, מענה בנושא סיוע כלכלי וכל צורך אחר שעלה במהלך הפגישות. עוד היא ציינה כי ניתן מענה טיפולי למפונים ולמתפנים עצמאיים, בין היתר באמצעות הקמת שני מרכזי טיפול⁴⁹, גיוס מטפלים מתנדבים וניידת טיפול שעברה בין כל יישובי המועצה וסיפקה מענה לבני נוער, לרבות בני נוער מפונים. בתחילת נובמבר 2023 עברו הטיפולים למערך מוסדר ונחתם חוזה בין המטפלים למרכז חוסן אשקלון, ומחלקת הרווחה של המועצה הייתה מעורבת בסכרון המפגשים, בהתייעצויות ובהדרכות במקרים מורכבים. למפונים הנזקקים לסיוע מיוחד ערכה המועצה פעילות למשפחות שבהן ילדים ונוער עם מוגבלות, וחולקו ערכות הפגה לילדים עם מוגבלות.

המועצה האזורית **מטה יהודה** דיווחה ביוני 2024 כי בכל מלון הוקם מערך תמיכה נפשית שכלל התערבויות טיפוליות של עזרה ראשונה נפשית, הדרכות הורים והתערבויות קבוצתיות לגילים שונים; כלל ההפניות וההמלצות בוצעו על ידי עו"סים מהרשות הקולטת שהוצבו במלונות בתיאום מלא. עוד דיווחה המועצה כי "ניידת משאלות" פעלה בשיתוף פעולה עם המשטרה לסיוע בבקשות מיוחדות של מפונים; נרכש ציוד לבני הנוער; נערכו פעילויות נרחבות לאזרחים ותיקים, בין השאר בסיוע משרד הרווחה; והוקם מתחם בטוח אשר שימש את בני הנוער המפונים ששהו במלונות בתחומי המועצה. עוד ניתנו מענים לסיוע למפונים, כגון ייעוץ למיצוי זכויות, מועדוני ותיקים, מועדוני לילדים ומרכזי חוסן; וגם פתרונות נקודתיים על פי צרכים שהתעוררו. אף שלא היו בידיה נתונים מספריים בנוגע לאירועי שוטטות ובטלה, היא עסקה בכך רבות עקב ריבוי פניות מטעם הקהילות השוהות במלונות, וטיפול בעשרות מקרים של שימוש בסמים ומקרי אלימות מסוגים שונים.

משטרת ישראל ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי לאחר פרוץ המלחמה התאימה יחידת מתנדבי "ניידת משאלות" את תפיסת הפעלתה למצב שנוצר, ומתנדביה פעלו במוסדות רווחה ובקרב ילדי מפונים במלונות ברחבי הארץ, לרבות בתחומי המועצה האזורית **מטה יהודה**.

⁴⁸ עוד בעניין זה ראו גל ואחרים, רווחה בזמן מלחמה, עמ' 39 <https://doi.org/10.5281/zenodo.13743045>

⁴⁹ בשדות ים ובנחשולים, ובהמשך נוספה ניידת של עמותת פרטית לטיפול בנוער המסייעת לבני נוער שלושה ימים בשבוע. כל מערך כלל 12 - 15 מטפלים והיו בו 40 - 45 טיפולים בשבוע. בכל מערך טיפולי היו קבוצה למתבגרים, קבוצה להורים וקבוצה לילדים בגיל הרך. נכון למחצית נובמבר 2023 התקיימו כ-500 טיפולים בשני המרכזים יחד.

המועצה האזורית עמק הירדן ציינה כי העניקה מענה רגשי ורפואי למפונים.

המועצה האזורית **תמר** דיווחה בינואר 2024 כי תחום הטיפול והסיוע הנפשי זוהה כצורך מרכזי של המפונים. כלל המענים הנפשיים ניתנו באמצעות משרד הרווחה, אשר גייס מערך צוותי עו"סים וניתב אותם לקהילות המפונים בשיתוף פעולה עם מחלקת הרווחה של המועצה ובסיועה בהיבטים המינהליים. מענים נוספים ניתנו לאוכלוסייה עם צרכים מיוחדים. נוסף על כך, המועצה תכללה וניהלה את הטיפול הרגשי שניתן לילדים, להורים ולמבוגרים באמצעות מתנדבים; בהמשך הועבר הטיפול לאחריות משרד הבריאות. לדברי המועצה, רוב מקרי הרווחה טופלו על ידי נציגי הרווחה של הרשויות המפונות. מטבע הדברים, הקשיים שהתגלעו היו בתחומי החינוך והרווחה, שכן מספר התושבים במועצה הוא קטן, ובאופן טבעי המועצה איננה זקוקה לעובדים רבים בתחומים הללו. עוד יודגש כי לכל אורך התקופה הורגש מחסור בחדרי מלון נגשים.

בסיוורים של נציגי משרד מבקר המדינה בשבועות הראשונים שלאחר פרוץ המלחמה במרבית יישובי קו העימות בדרום ובצפון ובפגישות עם מפונים ששהו במלונות ברחבי הארץ, עלה כי המענים הנפשיים שבאחריות מערכת הבריאות לקו בחסר בשבועות הראשונים לפרוץ המלחמה⁵⁰.

קופת חולים לאומית ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי פעלה במגוון דרכים לסייע לתושבים המפונים, דוגמת הקמת מוקד קו חם למתן מענה טלפוני על ידי אנשי מקצוע בתחום בריאות הנפש; הקמת שתי מרפאות בריאות הנפש במלונות בים המלח ובירושלים כשבועיים מפרוץ המלחמה; ופעולות לאיתור יזום של מפונים שעשויים להזדקק לסיוע נפשי ולשירותים אחרים שבטיפול, דוגמת אספקת תרופות ובדיקות רפואיות. עוד היא ציינה כי בעקבות התובנות של מלחמת חרבות ברזל היא מגבשת תוכנית למצב חירום שתכלול את איגום משאביה בשיתוף פעולה עם כלל הגורמים הרלוונטיים.

קופת חולים שירותי בריאות כללית פירטה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2025 את פועלה לטובת המפונים, דוגמת שיפור מתן השירות על ידי פריסת מענים במלונות המפונים והרחבת השירותים המקוונים; פתיחת שתי מרפאות בריאות הנפש באילת ובאזור ים המלח; הוספת תקנים בתחום בריאות הנפש; הכשרת מאמני חוסן⁵¹; הקמת מוקד בריאות הנפש והרחבת שירותי טלרפואה; וגיבוש צוותים מחוזיים לטיפול במצבי משבר עבור ילדים ומבוגרים. עוד היא ציינה כי סיפקה מענים בתחום בריאות הנפש במלונות באזורי המרכז והשרון שבהם שהו מפונים.

משרד הבריאות הבהיר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2025 כי התארגן כמעט מייד וסיפק מענה נפשי וקהילתי נרחב ויעיל לכלל המפונים ונפגעי המעגל הראשון. בין היתר, ציין כי הקים מערך שלם של תמיכה נפשית במלונות המפונים מהשבוע הראשון למלחמה: צוותי פסיכיאטרים, פסיכולוגים ועו"סים סיפקו מענה ראשוני במלונות עם סיוע של מרפאות לבריאות הנפש; פתח יותר מ-40 שלוחות של מרכזי החוסן - שתי שלוחות גדולות באילת ובאזור ים המלח, והיתר הוקמו בפריסה ארצית עבור כל תושבי העוטף; וגייס מאות רבות של מתנדבים אנשי מקצוע בתחום זה. נכון למועד תשובתו - מרץ 2025 - הטיפול בנפגעי הטראומה נמשך באמצעות מרכזי הטראומה שהוקמו בפריסה ארצית.

⁵⁰ העניין הוצג במכתב של מבקר המדינה לראש הממשלה, 13.11.23.

⁵¹ תפקיד חדש שמטרתו להקל על המחסור הקיים במטפלים על ידי מתן כלים ראשוניים לטיפול בחרדה.

משרד הבריאות הדגיש בתשובתו זו כי לא היה איחור במתן המענה וההתערבות הראשוניים; וכי המשך הטיפול בוצע על ידי כל גורמי בריאות הנפש, ובכלל זה בתי חולים, קופות חולים ומרכזי החוסן בתיאום עם משרדי ממשלה נוספים ובשיתופם. עוד הוא הדגיש כי קיים קשר רציף עם הרשויות הקולטות ועם מקבילי המקצועיים ממשרדי הממשלה, והשתמש במנגנון קיים של ועדה עליונה למרכזי החוסן.

מכל האמור עולה כי בהיעדר היערכות מתאימה לנסיבות מצב החירום כפי שארע, פעלו הרשויות הקולטות וסייעו בדרכים שונות לספק מענה טיפולי למפונים ששהו בתחומיהן במשך תקופת הפינוי, לטווח רחב של גילים ומצבים. הרשויות הקולטות סיפקו מנעד של מענים - החל בטיפול פרטני, דרך טיפולים משפחתיים וזוגיים וכלה במענים קבוצתיים, הן במלונות עצמם והן בסמוך להם, השתמשו בכלל המשאבים שעמדו לרשותן והסתייעו בגורמים שונים, בעיקר משרד הרווחה ושיתוף פעולה עם הרשויות המפונות, אם התקבל. ככל שהתארך הפינוי, עבר נטל גדול יותר של הטיפול לרשויות המפונות ולמשרדי הממשלה.

עוד עולה כי לצורך מתן מענים טיפוליים נעזרו חלק ניכר מהרשויות הקולטות במתנדבים. אף שהמתנדבים היו אנשי מקצוע בתחום הטיפול, ההיעזרות של רוב הרשויות הקולטות בהם ממחישה את מיעוט כוח האדם שיש בידי השלטון המקומי והמרכזי בתחום חשוב זה. לעניין זה ראוי לציין את דבריה של אחת המשתתפות בקבוצת מיקוד שנערכה בדרום הארץ במרץ 2024:

"כשאני הגעתי לכאן ביום ראשון היו כאן כמעט 26, 28, מתנדבים, ברמה של פסיכולוגים, פסיכיאטרים, כל המכלול, שאני חייבת לציין שבשבוע הראשון אני הייתי בטוחה שמשרד הבריאות זה המשרד היחיד שמתפקד, ואז באחד הערבים גיליתי שלא, גיליתי שכולם התנדבו. לכולם יש משרדים מצליחים, כולם מה שנקרא שמו את הכול בצד, והדבר שהיה מדהים זה שהם ישנו בשקי שינה, אני מדברת על אנשים בני 60, ישנו באוטו, ישנו על ספסלים, או לא ישנו בכלל, ובמקביל ניהלו את העסק שלהם..."

מהממצאים עולה כי הרשויות הקולטות הקימו מנגנונים כדי לתת מענה למפונים שנקלטו בתחומן, אף שלא הייתה היערכות מתאימה, על אף הנסיבות המורכבות שבהן קלטו את המפונים, ואף שבחלק מהרשויות מספר המפונים היה גבוה לאין ערוך ולא הלם את היקף המשאבים הקיימים בידי הרשויות הללו בימים כתיקונם. לעניין זה ראוי לציין לשבח גם את רוח ההתנדבות ואת פועלה של החברה האזרחית בכללותה, אשר סייעה רבות למפונים ולכל מי שנזקק לסיוע מאז פרוץ המלחמה.

על הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה - בדגש על משרדי הרווחה והבריאות⁵² - 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.

52 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".

על משרדי הרווחה והבריאות להפיק לקחים ולהכין, בשיתוף הרשויות המקומיות, תוכנית היערכות מתאימה לשעת חירום, שתסדיר את מתן המענה הטיפול והרגשי למפונים.

משרד הבריאות הדגיש בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מכיר בחשיבותו ובמרכזיותו של השלטון האזורי והמקומי, ולכן כבר בימים הראשונים של המלחמה פעל במגוון דרכים שתכליתן שיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות וסיוע להן, דוגמת הקמת מכלול ייעודי שעמד בקשר ישיר עם הרשויות, על מגזריהן; הנגשת מידע באמצעות פיתוח דשבורד ייעודי ועריכת מפגשים מקוונים עם נציגי הרשויות באופן שוטף; וסיורי שטח במלונות. עוד הוא ציין כי פעל להסרת חסמים ולמתן מענה רוחבי בהתאם לצרכים שהעלו הרשויות עצמן, וגם פיתח תוכניות שמטרתן לסייע לרשויות לחזק את החוסן הקהילתי; וכי במועד סיום הביקורת הוא פועל להטמעת פורטל בריאות לרשויות, המרכז את המידע שהוא אוסף לצורך יידוע הגורמים הרלוונטיים ברשויות המקומיות.

משרד הרווחה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מלחמת חרבות ברזל הפגישה אותו עם אירוע בסדר גודל שלא התכוננו אליו, ולצד ההתעשתות המהירה של מערכת הרווחה, ברור היה כי המענים הקיימים אינם מספקים ויש צורך בפיתוח של מענים חדשים. עקב כך הגה המשרד את תוכנית "המילואים החברתיים"⁵³, שנועדה לתחזק ולתגבר את מערכת הרווחה בשעת החירום על ידי תוספת כוח אדם זמין ורלוונטי באופנים שונים⁵⁴, וכי במועד סיום הביקורת הוא החל ביישומה.



מהממצאים עולה כי הרשויות המקומיות 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 - הקימו ללא היערכות מוקדמת מערכים לאיתור אוכלוסיות נזקקות שפנו לתחומן והפעילו סוגים שונים של מענים נפשיים - מענה ראשוני ומענה מתמשך - לצורך טיפול במפונים שנזקקו 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 מיידי 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

⁵³ פתרון זה מתבסס על חוק שירות עבודה בזמן חירום, התשכ"ז-1967, המאפשר לשייך עובדים אלו כ"מגויסי חוץ" למשרד הרווחה, לזמנם ל"ימי אימונים" בעת שגרה אשר ישולמו להם באמצעות המוסד לביטוח לאומי, בדומה למשרתי מילואים בצה"ל, ולגייסם בשעת חירום כעובדי משרד הרווחה.

⁵⁴ דוגמת רשת "רשויות אחיות" - שיתופי פעולה בין מחלקות רווחה ברשויות שונות, כך שבשעת חירום אלו יוכלו לסייע זו לזו; הסטת עובדי השירותים הישירים של משרד הרווחה, דוגמת קציני מבחן וחוקרי ילדים, למענה בעת חירום; קליטת עו"סים שאינם עוסקים במקצוע זה או שאינם מועסקים בשירות הציבורי; והקמת מנגנון המאפשר תחזוק של עובדים אלו בעת שגרה וקליטה מהירה שלהם בשעת חירום.

המענה הטיפולי הנדרש, בעיקר מפונים בקהילה ומתפנים עצמאית שלא שהו במלונות, וכן מפונים ששהו במלונות מבודדים יותר וברשויות קטנות יותר.

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.

מתן שירותי רווחה על ידי רשויות מפונות מדרום הארץ

להלן נתונים על מפונים מהרשויות המקומיות שנבדקו מדרום הארץ שטופלו מתחילת המלחמה על ידי שירותי הרווחה⁵⁵:

55 בפרק זה לא נבדקה עיריית אופקים, שכן משפחות מהעיר פונו להפוגה של ימים ספורים בלבד.

לוח 5: מתן שירותי רווחה בתחומים נבחרים למפונים⁽¹⁾

הרשות המקומית	מספר המטופלים בנושא שימוש בסמים/התמכרויות		מספר המטופלים בנושא אלימות (מסוגים שונים)		מספר המטופלים בנושא שוטטות ובטלה		מספר המטופלים מקרב אנשים עם מוגבלות וצרכים מיוחדים		מספר המטופלים מקרב האזרחים הוותיקים הזקוקים לסיוע מיוחד	
	לפני המלחמה	סה"כ מספר המטופלים, כולל מקרים חדשים (בסוגריים הגידול באחוזים)	לפני המלחמה	סה"כ מספר המטופלים, כולל מקרים חדשים (בסוגריים הגידול באחוזים)	לפני המלחמה	סה"כ מספר המטופלים, כולל מקרים חדשים (בסוגריים הגידול באחוזים)	לפני המלחמה	סה"כ מספר המטופלים, כולל מקרים חדשים (בסוגריים הגידול באחוזים)	לפני המלחמה	סה"כ מספר המטופלים, כולל מקרים חדשים (בסוגריים הגידול באחוזים)
אשקלון ⁽²⁾	אין לעירייה נתונים									
שדרות ⁽³⁾	55	70 (27%)	80	160 (100%)	אין לעירייה נתונים		450	900 (100%)	759	3,300 (335%)
אשכול ⁽⁴⁾	3	5 (67%)	6	11 (83%)	8	20	160	190 (19%)	600	700 (17%)
חוף אשקלון ⁽⁵⁾	55	58 (5%)	20 ⁽⁶⁾	24 (20%)	לא התקבל מהמועצה מידע בסעיף זה		147	159 (8%)	320 ⁽⁷⁾	324 (1%)

על פי נתוני הרשויות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁽¹⁾ חמישה תחומים מבין התחומים שבהם ניתנים שירותי רווחה ברשות המקומית; בין שהשירות ניתן על ידי הרשות המפונה, הרשות הקולטת או משרד הרווחה.

⁽²⁾ נכון לסוף נובמבר 2023. בינואר 2025 עדכנה עיריית אשקלון כי בשל השהות הקצרה במתכונת של ימי ריענון שניתנו לתושביה, לא התפתחו תופעות או מקרים חריגים מסוג זה.

⁽³⁾ נכון ל-31.3.24.

⁽⁴⁾ נסיבות הפינוי ומורכבותו הקשו על רישום מדויק של נתוני המטופלים. יש להתייחס בהסתייגות לנתונים אלו, שכן ייתכן שאינם משקפים את תמונת המצב במלואה.

⁽⁵⁾ הנתונים שהתקבלו מהמועצה האזורית חוף אשקלון כוללים את כלל תושבי המועצה מטופלי מחלקת הרווחה, ללא הבחנה בין מפונים לאלו שאינם מפונים. הנתונים לפני המלחמה נכונים לחודש ספטמבר 2023, ואלו שלאחר המלחמה נכונים לחודש ינואר 2024. על פי המועצה, יש להתייחס בהסתייגות לנתונים המוצגים לעיל מפני שאינם משקפים את הנתונים המדויקים.

⁽⁶⁾ נתוני אלימות במשפחה.

⁽⁷⁾ נתונים של טיפול במקרים של זקנה.

מהלוח עולה כי עקב המלחמה בעיר **אשקלון** גדל מספר המטופלים עם מוגבלות וצרכים מיוחדים בשיעור של 105% (1,011 מקרים מקרב המפונים, לעומת 493 מקרים לפני המלחמה). בעיריית **שדרות** היה גידול של 100% במספר המטופלים מקרב אנשים עם מוגבלות וצרכים מיוחדים ובמספר המטופלים בנושא אלימות (900 מקרים מקרב המפונים, לעומת 450 מקרים לפני המלחמה), וגידול של 335% במספר המטופלים מקרב האזרחים הוותיקים הזקוקים לסיוע מיוחד (3,300 מקרים מקרב המפונים, לעומת 759 מקרים לפני המלחמה). במועצה האזורית **חוף אשקלון** גדל עקב המלחמה מספר המטופלים בנושא אלימות בשיעור של 20% (24 מקרים מקרב המפונים, לעומת 20 מקרים לפני המלחמה).

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 אחד⁵⁶.

להלן פרטים לגבי אופן מתן שירותי הרווחה על ידי הרשויות המקומיות המפונות מדרום הארץ שנבדקו:

עיריית אשקלון

בביקורת עלה כי במלחמת חרבות ברזל פונו או התפנו מחוץ לעיר 365 בתי אב (1,327 נפשות) מטופלי רווחה תושבי אשקלון.

עיריית **אשקלון** מסרה לצוות הביקורת בינואר 2024 כי כשהמפונים מאשקלון הגיעו למלונות כבר פעלו בהם נציגים וצוותים מרשויות מפונות אחרות, מהרשויות הקולטות וממשרד הרווחה, ואלו נתנו להם מענה ראשוני. במקרים שבהם נדרשה התערבות פרטנית מיוחדת, הדבר הועבר לטיפול מחלקת הרווחה של העירייה.

עוד מסרה העירייה כי היא התקשתה לתת למפונים שירותי רווחה בערים הקולטות מכמה סיבות: בשונה מרשויות אחרות, רוב תושבי הרשות נשארו בעיר והעירייה המשיכה לספק להם את השירותים הרגילים בתקופת המלחמה; כך נפגעה יכולתה להעביר את בעלי התפקידים לתת מענים מחוץ לעיר ולטפל במפונים ברשויות שנקלטו בהן. נוסף על כך, המפונים היו מפוזרים ביותר מ-90 מלונות ברשויות מקומיות שונות ובקבוצות לא גדולות, ולא היה בידי העירייה מידע ודאי בדבר משך תקופת ההתערבות⁵⁷.

עם זאת, במסגרת מרכז השליטה למתן מענים למפונים שהקימה עירייה **אשקלון** בסוף אוקטובר 2023 הוקם מערך לתמיכה בתושבים המפונים ברשויות שהיה בהן ריכוז גבוה של מפונים מאשקלון, דוגמת **אילת, הרצליה, נתניה, תל אביב-יפו והמועצה האזורית תמר**. לכל רשות מינתה העירייה פרויקטור מטעמה, עו"ס ופסיכולוג מהשפ"ח לצורך מתן מענה מהיר ונגיש לצרכים שעלו, ואלו הועברו מדי יום למרכז השליטה. עו"סים מעיריית **אשקלון** ביקרו במלונות שבהם היה ריכוז גבוה של מפונים מהעיר, מרכז השליטה יידע את מחלקת הרווחה בבעיות שעלו מהשטח, והיא טיפלה בהן.

⁵⁶ מינהלת תקומה והמועצה האזורית אשכול, "תכנית אסטרטגית לשיקום ופיתוח מועצה אזורית אשכול" (ללא תאריך).

⁵⁷ 15 יום על פי החלטת ממשלה 978 (19.10.23), והארכתה בחודש נוסף (עד 22.11.23) בהחלטת ממשלה 1006 (29.10.23).

עוד מסרה העירייה במרץ 2024 כי במלחמת חרבות ברזל פונו 135 אזרחים ותיקים, רובם תשושי נפש וסיעודיים, לבתי אבות ולדור מוגן מחוץ לעיר, מפני שלא נמצא להם פתרון בתוך העיר ולא ניתן היה לפנותם למלונות. הפינוי בוצע על ידי משרדי הרווחה והבריאות וקופות החולים, ולא מתקציב הרשות. עוד דיווחה העירייה כי פינויים של תושבים עם צרכים מיוחדים ושל אזרחים ותיקים למלונות נעשה מתוך תשומת לב מיוחדת לנושא הנגישות והסדרת הסעה מותאמת למצבם.

בתקופת המלחמה תגבר משרד הרווחה את עיריית **אשקלון** בכ-20 עו"סים, עובדי משרד הרווחה, שסייעו במתן מענה לפניית שהגיעו למכלול לטיפול באוכלוסייה דרך מוקד 106 של העירייה.

עיריית **אשקלון** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 2025 כי מחלקת הרווחה שלה ביצעה התערבויות רבות מול התושבים שפנו לרשויות אחרות, ובהן ליווי במועד הפינוי, סיוע בקליטה במסגרות הרשות הקולטת, סיוע חומרי, הנגשת מענה לנפגעי חרדה ומיצוי זכויות לתושבים שבתם נפגע. עוד היא ציינה כי כלל ההתערבויות והסיוע שנתנה תועדו במערכת ממוחשבת ששמה "מכרה זהב".

עלה כי המפונים מאשקלון קיבלו שירותי רווחה בעיקר מעובדי הרווחה של הרשויות הקולטות וממתנדבים, ואין בידי העירייה נתונים לגבי המענים שקיבלו המפונים מהרשויות הקולטות.

עיריית שדרות

לפני מלחמת חרבות ברזל היו כ-4,000 מתושבי העיר **שדרות** (11%) מטופלים של מחלקת הרווחה, ועבדו בה 45 עו"סים. העירייה מסרה לצוות הביקורת במאי 2024 כי לאחר פרוץ המלחמה נוספו משפחות רבות "למעגל הרווחה", כגון משפחות שכולות, משפחות של פצועים ומשפחות שהבתים שלהן נפגעו, וכמעט כל התושבים נזקקו לשירותי המחלקה.

עיריית **שדרות** בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2025 ומשרד הרווחה בתשובתו למשרד מבקר המדינה השיבו כי האתגר בפינוי מסיבי של תושבי הרשות ושיבוש מרקם חייהם הביא רבים מהם לצריכת שירותי רווחה. על כן נבנו תשתיות רבות בתחום זה, ונערכה עבודה משמעותית במתודת העבודה הקהילתית עם התושבים המפונים, כדי לגייסם למתן מענה ולהעבירם ממצב של תלות למצב של עוזרים.

מתן מענה לתושבים המפונים

שבוע ראשון: בשבוע הראשון של הפינוי דובר על התרעננות לזמן קצר, ולכן העירייה לא נערכה לתת שירותים לתושביה המפונים בערים הקולטות, כי אם עסקה בעיקר בסיוע בהוצאת אוכלוסיות רווחה להתרעננות במלונות, בסיוע למשפחות שכולות ולמשפחות של פצועים, ובעזרה דחופה במוצרים כגון תרופות, תחליפי חלב לתינוקות וחיתולים לתושבים שנשארו בעיר. ב-9.10.23 התחילה העירייה להיערך לפינוי מטופלי רווחה למלונות על פי רשימות שהוכנו מראש - בעיקר נכים, אזרחים ותיקים ומשפחות מרובות ילדים - ובימים הבאים פונו כמה מאות אזרחים ותיקים וכמה משפחות שלהן ילדים עם צרכים מיוחדים. בתחילת תקופת הפינוי קיבלו המפונים שירות מעובדי רווחה ברשויות הקולטות, ועם הזמן סיפקה עיריית **שדרות** יותר ויותר שירותי רווחה לתושביה המפונים.

שבוע שני: בשבוע השני לפינוי, שבו נמשך תהליך פינוי התושבים מהעיר, הבינה העירייה כי מדובר במצב מתמשך והתחילה לבנות תשתיות למתן שירותי רווחה במוקדים ש אליהם התפנו עיקר תושבי **שדרות: אילת, אזור השרון, אזור ים המלח, ירושלים, נתניה ותל אביב-יפו**. בכל אחד מהמוקדים הוקמה שלוחה של מחלקת הרווחה, שהייתה אחראית לתת שירותי רווחה למפונים.

העירייה מסרה לצוות הביקורת במאי 2024 ובתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי היא הגדירה לכל שלוחת רווחה במוקדים מנהל אזור, ותחתיו פעלו עו"ס מהאגף ועו"סים חדשים שהיא גייסה במהלך המלחמה, וכן נעשתה חבירה ובניית עבודה משותפת עם הרשות הקולטת. עוד הוגדרו נציגים ממחלקת הרווחה לטיפול באוכלוסיות כגון אזרחים ותיקים, אנשים עם מוגבלות, מפונים בקהילה ותושבים שבחרו לא להתפנות ולהישאר בבתיהם בשדרות. לכל אורך המלחמה יצרו העו"סים קשר עם המטופלים שלהם, והיו בקשר ישיר עם המפונים במלונות ועם רכזי המלונות שמינתה עיריית **שדרות** לכל מלון. נוסף על כך, פתחה העירייה מוקד ייעודי לתושביה בתחום הרווחה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הוסיפה עיריית **שדרות** כי הקצתה כוח אדם ייעודי לתושבים המפונים ששהו ברשויות שאינן נמנות עם הרשויות הקולטות המרכזיות שצוינו לעיל. בנוגע לפינוי הראשוני של אוכלוסיות מיוחדות השיבה העירייה כי פעלה על פי התכנון המבוסס על הסלמות ביטחוניות קודמות (דוגמת מבצע שומר החומות), ושלחה נציגים מטעמה לליווי אוכלוסיות אלו.

שבוע שלישי: מהשבוע השלישי לפינוי הועמקו שירותי הרווחה למפונים באמצעות פתיחת מסגרות רווחה במרחבי הפינוי, ובהן 25 מועדוניות (בעיקר לאזרחים ותיקים, לילדים ולאנשים עם צרכים מיוחדים), שהוקמו בשיתוף פעולה בין העירייה למשרד הרווחה והופעלו על ידי גורמים חיצוניים שנבחרו במכרזים ארציים שקיים המשרד. נוסף על כך, מחלקת הרווחה יזמה או הייתה שותפה גם בהסדרת מענים מסוג קבוצות טיפוליות ובניית תוכניות קהילתיות ופעילויות פנאי לרווחת המפונים, לדוגמה סדנה חווייתית לאימהות לילדים עם צרכים מיוחדים במרכזי המפונים **באילת, בים המלח, בירושלים ובתל אביב-יפו**.

עוד מסרה העירייה בינואר ובמאי 2024 כי מחלקת הרווחה פעלה לתת מענים מיוחדים לאזרחים ותיקים ולאנשים עם צרכים מיוחדים: פינתה אזרחים ותיקים ואנשים עם צרכים מיוחדים שהשהות במלונות לא התאימה להם לבתי אבות ולמוסדות רווחה מתאימים; פינתה תושבים שנדרשו לכך בכלי רכב מונגשים; פעלה למציאת מסגרות מתאימות לאזרחים ותיקים ולאנשים עם צרכים מיוחדים ברשויות הקולטות, לדוגמה מרכזי יום לאזרחים ותיקים, מעונות יום שיקומיים ומפעלים מוגנים; סיפקה אוכל מותאם למפונים שנזקקו לכך; ועזרה במתן מענים רפואיים כגון דיאליזה וריפוי בעיסוק.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה עיריית **שדרות** כי כחלק מהמענה שלה לאוכלוסיות מיוחדות - בדגש על אזרחים ותיקים ואנשים עם מוגבלות - היא וידאה כי השירותים הנדרשים יינתנו על ידי מחלקות הרווחה ברשויות הקולטות; ובמקומות שבהם התעורר קושי היא דאגה להסדיר מענים באופן עצמאי, דוגמת הקמת מועדונית לילדים עם צרכים מיוחדים ומועדון לאזרחים ותיקים באזור ים המלח, כפי שצוין לעיל.

בנוגע למענה שנתן משרד הרווחה מסרה עיריית **שדרות** בינואר ובאפריל 2024 כי המשרד פעל וסייע לה רבות במתן המענים והשירותים שנדרשו במהלך המלחמה: עובדים ומפקחים של המשרד פעלו במלונות המפונים ועזרו במתן מענים לצורכיהם.

משרד הרווחה אישר לעיריית שדרות תוספת של 20 תקני עו"סים ותומכי עו"סים, אולם העירייה הצליחה לגייס 15 עו"סים חדשים בלבד (איוש של 75%) בתקופת המלחמה. כאמור, המשרד ערך מכרזים והתקשר עם עמותות שהפעילו מסגרות רווחה למפונים, וזה הקל על מתן השירותים.

זאת ועוד, עיריית **שדרות** גייסה תרומות כספיות מארגונים, ואלה חולקו למפונה ואיפשרו להם לרכוש ציוד שהיה חסר להם, כגון מזון, בגדים ותרופות. הצורך בגיוס התרומות עלה, בין היתר, משום שתושבים שהכנסתם ועסקיהם נפגעו לא קיבלו סיוע או פיצויים מהמדינה.

עיריית **שדרות** ציינה כי לא היו לה נתונים לגבי מקומם של המפונים בקהילה ברחבי הארץ, אולם מחלקת הרווחה נתנה להם את השירותים והמענים הנדרשים אם הם פנו אליה או למוקד העירוני. עוד היא ציינה כי אחד מעובדי המחלקה מונה לטפל במפונים בקהילה שפנו לעירייה.

עיריית **שדרות** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בזכות ניסיונה הרב בעבודה בשעת חירום היא הצליחה לבנות תשתיות ארגוניות על פי צורכי תושביה המפונים ולספק להם מענה מהיר עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, ובכלל זה בניית מערך מותאם לטיפול במשפחות שכולות, בניית מרכז לוגיסטי (מרלו"ג), הקמת מערך מתנדבים ועוד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד הרווחה כי עיריית **שדרות** מיומנת בעבודה בשעת חירום, וכך גם במלחמת חרבות ברזל היא ידעה לבנות בזמן קצר תשתיות ארגוניות לאספקת הצרכים השונים של מפניה.

מהאמור עלה כי עיריית שדרות לא נערכה מראש למתן שירותי רווחה לתושבים מפונים מתחומה. בתחילת הפינוי טופלו המפונים משדרות בעיקר על ידי עובדי רווחה של הרשויות הקולטות. בהיעדר היערכות מוקדמת לפינוי ממושך החלה עיריית שדרות במתן שירותי רווחה לתושביה המפונים במלונות החל במחצית השנייה של אוקטובר 2023, ובשבוע האחרון של אוקטובר בנתה תשתיות ופתחה מסגרות רווחה לטובת המפונים. משרד הרווחה סייע לעירייה, בין היתר, בהוספת 20 תקני עו"סים ותומכי עו"סים בתקופת המלחמה, והיא הצליחה לגייס 15 עו"סים חדשים בלבד (איוש של 75%). על התושבים המפונים בקהילה לא היה לעירייה מידע מלא, והיא נתנה להם מענה רק בתגובה לפנייה יזומה שלהם.

מתן מענה לתושבים שלא התפנו משדרות

עיריית שדרות מסרה במאי 2024 כי היא בדקה את מספר התושבים שהיו בעיר במהלך תקופת הפינוי באמצעות מעקב אחר מדי המים של התושבים, והעלתה כי בשיא הפינוי נשארו בעיר 1,500 תושבים, ובמהלך רוב תקופת הפינוי (לאחר שחלק מהמפעלים באזור העיר חזרו לעבוד) היו בעיר כ-3,000 תושבים.

עוד מסרה העירייה כי חלק מהתושבים שנשארו בעיר בתקופת המלחמה משתייכים לאוכלוסיות חלשות במיוחד, שהיו בטיפול מחלקת הרווחה וגורמי בריאות הנפש טרם פרוץ המלחמה. נוסף עליהם נשארו בעיר כ-600 אזרחים ותיקים. בתקופת המלחמה עזבו מטפלים זרים רבים של אזרחים ותיקים (מטופלי חוק הסעד) את המטופלים שלהם, ואלו נשארו בעיר ללא מענה מתאים.

לנוכח הצרכים שעלו השאירה עיריית שדרות בעיר צוות מיוחד ממחלקת הרווחה שהיה אחראי לספק מענים מתאימים לתושבים שלא התפנו; מחלקת הרווחה ערכה מיפוי של מטופלי הרווחה שנשארו בעיר ופתחה חמ"ל מתנדבים ומרכז לוגיסטי לאספקת ציוד ומצרכי מזון. נוסף על כך, הגדירה המחלקה יותר מ-200 תושבים שלא התפנו שהם בסיכון גבוה, ויצרה עימם קשר טלפוני או שערכה ביקורים ביתיים כל כמה ימים (יומיים-שלושה).

בביקורת עלה כי נציגי עיריית שדרות ומתנדבים ערכו כ-9,000 ביקורי בית אצל תושבים שלא התפנו משדרות, ובין היתר סיפקו להם מצרכי מזון ותרופות.

כאמור, לעיריית שדרות לא היה תרחיש או מענה להחלטה על פינוי מלא של תושביה. משכך, העירייה ומשרד הרווחה לא הכינו תוכנית למתן שירותי רווחה לתושבים שיחליטו, בהינתן פינוי מלא, בכל זאת להישאר בעיר.

לנוכח החלטתם של תושבים רבים להישאר בשדרות למרות החלטת הממשלה לפינוי כלל תושבי העיר, ובהם תושבים משתייכים לאוכלוסיות חלשות שלהם נדרשים מענים שונים של צורכי קיום בסיסיים, משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הרווחה יבנה תוכניות למתן המענים הנדרשים לאוכלוסייה המסרבת להתפנות ונשארת בתחומי הרשות המקומית, גם בהינתן החלטה על פינוי מלא.

המועצה האזורית אשכול

כל תושבי המועצה פונו. במאי 2024 ציינה המועצה כי מחלקת הרווחה פעלה במצב חירום, ולכן התיעוד שבידיה היה חסר והנתונים שמסרה לא היו מלאים, בעיקר בנוגע למידע שנאסף בשלושת השבועות הראשונים למלחמה, אך בהמשך התיעוד נאסף באופן מסודר. מהנתונים שהעבירה המועצה עלה כי מרבית מטופלי הרווחה הם בגיל השלישי או אנשים עם מוגבלות וצרכים מיוחדים, וכי חל גידול במספר המטופלים בעקבות הפינוי והמלחמה בכל אחד מהפרמטרים. יצוין כי בעקבות המלחמה ועד סוף דצמבר 2023 נוספו לטיפול מחלקת הרווחה 134 יתומים (עד גיל 30), 214 משפחות שכולות ו-200 פצועים בדרגות קושי שונות; והיא טיפלה במציאת משפחות ליתומים, במציאת משפחות זמניות לילדים שהוריהם היו מאושפזים ובתושבים שהתאלמנו. כמו כן, בין תושבי המועצה היו 120 חטופים, ובסוף חודש מאי 2024 נותרו 55

חטופים מבין תושבי המועצה; ומחלקת הרווחה מטפלת במשפחות החטופים ובחטופים ששבו, וכן בפצועים ובמשפחותיהם.

במחלקת הרווחה 26 עו"סיות שמלוות כל יישוב, הן בעת שגרה והן בשעת חירום, ובכל יישוב יש נציג צח"י (צוות חירום יישובי) בתחום הרווחה העומד בקשר עם המחלקה. בפגישות שהתקיימו עם נציגי המועצה בפברואר 2024 צוין כי מראש מופתה האוכלוסייה הזכאית לפינוי במימון משרד הרווחה, ונוהלה רשימה שבה נכללו אנשים עם צרכים מיוחדים, פוסט-טראומטיים, אזרחים ותיקים בודדים וחסרי מיגון. עוד צוין כי למכלול אוכלוסייה יש נוהל לחירום, אולם לא היה בו מענה לאירוע בהיקף שהתרחש.

בימים הראשונים למלחמה מיפתה המחלקה את הנעדרים ובישרה בשורות מרות למשפחות. מנהלת המחלקה, בתפקידה כאחראית פסי"ח, נדרשה לטפל בהלוויות החללים ובקבורתם; סיוע לכך התקבל ממשרד הדתות.

תושבי המועצה פנו לחמישה מוקדים עיקריים: **אילת, ים המלח, ירושלים, הערבה התיכונה ורמת הנגב**. מוקדי פינוי קטנים יותר היו, בין היתר, **בנתניה ובתל אביב-יפו**. נציגי משרד הרווחה פעלו במוקדי הפינוי עם העו"סיות, על פי החלוקה היישובית שהייתה נהוגה טרום המלחמה וללא קשר למלון שבו שהו המפונים. בעיר **אילת**, שבה היה ריכוז גדול של תושבים מהמועצה, פעלו נציגי משרד הרווחה בשיתוף מחלקת הרווחה של עיריית **אילת**. בים המלח פעלו נציגי משרד הרווחה עם מנהלת מחלקת הרווחה ועובדותיה, ובתחילת המלחמה קיבלה המחלקה סיוע ממתנדבים ומסטודנטים.

עם מעברם של תושבי עשרה יישובים סמוכי גדר מהמלונות למגורי הביניים (11 היישובים סמוכי הגדר במועצה האזורית **אשכול**, למעט מגן), עבדה מחלקת הרווחה בשיתוף פעולה עם 12 רשויות קולטות. במאי 2024 ציינה מחלקת הרווחה כי עובדותיה טיפלו בכל הקהילות המפונות בכל רחבי הארץ, למעט בקהילת רעים **בתל אביב-יפו**, שלקהילה בה היה ממשק הדוק עם העירייה.

מנהלת המחלקה ציינה כי רוב אוכלוסיית תל"ם לא נזקקה לפינוי מיוחד, מאחר שהליך הפינוי היה מהיר ותחת אש. למרות זאת קיבלו כל המשפחות את המענה המותאם להן, שכלל הנגשה, תזונה מותאמת, חדרים למטפלים זרים והסעה מונגשת. אזרחים ותיקים שנזקקו לציוד מיוחד פונו בעזרת המחלקה לבתי אבות; וכן היא דאגה לסידורי לינה, במימון משרד הרווחה, במקרים של צרכים סוציאליים מיוחדים, ולפינוי חולה שנזקק למעלון.

מנהלת המחלקה ציינה כי משרד הרווחה סיפק שירות מקצועי טוב מאוד, פעל בגמישות והגיב במהירות; וכי נציגיו עמדו בקשר עם המחלקה משעות הבוקר עם פרוץ המלחמה, והגיעו לעיר **אילת** בימים הראשונים לפינוי.

משרד הרווחה הוסיף 31 תקני כוח אדם למחלקת הרווחה במועצה האזורית **אשכול**, אולם התגלה קושי ניכר בגיוסו, בעיקר לאזור **ים המלח**, ורק שבעה תקנים אוישו (איוש של 23% בלבד). סיוע נוסף ניתן בהקצאת תקציב למימון נסיעות העובדים. הקושי בגיוס עובדים נמשך גם לאחר חזרה חלקית של התושבים המפונים לבתיהם במועצה, ונבע, בין היתר, מהמרחק הרב בין המועצה לתחנת הרכבת הפעילה הקרובה ביותר.

לאחר הפינוי סיפק משרד הרווחה מעני פנאי לאזרחים ותיקים⁵⁸ בתוך המלונות; והרשויות הקולטות שילבו את המפונים המטופלים במסגרות טיפוליות קיימות, דוגמת מרכז יום לאזרחים ותיקים באילת ובית חם. למחלקת הרווחה הוקצו שתי משרות של תומכים קהילתיים לאזרחים ותיקים ולאנשים עם מוגבלות במימון הג'וינט⁵⁹; וכן הוקצו משרות גם לרשויות הקולטות שאליהן פונו מפוני המועצה. מתחילת ינואר 2024 ניתן מענה גם לתושבים שחזרו לבתיהם במועצה, ובין היתר הופעלו שני מועדונים לאזרחים הוותיקים.

לנוכח הטראומה הקשה שספגו תושבי המועצה האזורית אשכול במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, נדרשה המועצה לאתגרים מורכבים לצורך מתן מענה רווחתי וטיפול לתושביה המפונים. למכלול אוכלוסייה היה נוהל לחירום, אולם לא היה בו מענה לאירוע בהיקף שהתרחש. עוד הועלה כי המועצה פעלה לאיתור תושבים נזקקים ולטיפול בהם, ועשתה זאת בשיתוף פעולה עם משרד הרווחה והרשויות הקולטות.

המועצה האזורית חוף אשקלון

במחלקת הרווחה של המועצה האזורית חוף אשקלון מועסקים 25 עו"סים, וישנם 918 בתי אב מטופלים, 195 מהם פונו במלחמת חרבות ברזל. המחלקה נערכה לטיפול בהם באמצעות הקצאת עו"סית לטיפול בפרט ובמשפחה במקום הפינוי המרכזי של היישוב, דהיינו במלונות. במקרים שבהם התפצל היישוב לשני מלונות הוצבה עו"סית בכל מלון. סך הכול הוצבו במלונות חמש עו"סיות של המועצה, והן הגיעו לכל אחד מהמלונות פעם עד פעמיים בשבוע. תפקידה של עו"סית שהוצבה במלון מסוים כלל הענקת שירות גם למשפחות מפונים שבחרו להשתכן בדירות באזור הגיאוגרפי של אותו מלון.

בשלב הראשון הגיעו למלונות מטפלי החוסן של המועצה האזורית. בשבועיים הראשונים של המלחמה עסקו העו"סיות בטיפול במשפחות שקיבלו בשורות מרות, ועל כן מי שהעניקו את השירות לשאר המטופלים של מחלקת הרווחה היו הרשויות הקולטות, שנתנו את רוב המענה החל ב-8.10.23. במקרים שבהם היה צורך, דאגה המחלקה להעביר לעו"ס של הרשויות הקולטות מידע על המטופלים. החל בנובמבר 2023, עם כניסת העו"סיות מטעם המועצה לכל המלונות, הועברה האחריות למועצה, ופרטי הקשר שלהן פורסמו לכלל המפונים באמצעות הווטסאפ היישובי. עם זאת, נותר איש קשר, עו"ס, מטעם הרשות הקולטת שתיווך עבורם שירותים ברשות הקולטת והתקיימו פגישות תיאום בין הצוותים. בתקופה שבה עו"סים של הרשויות הקולטות טיפלו במפונים המטופלים קיימה מחלקת הרווחה של המועצה פגישות מקוונות עם צוותים בכל רשות קולטת, וכן התקיימו שיחות טלפון שוטפות בין מנהלת המחלקה ובין מנהלי המחלקות ברשויות הקולטות.

בין נובמבר 2023 לפברואר 2024 טיפלו העו"סיות במלונות בכ-500 מקרים של תושבים שפונו מהמועצה ובכ-900 מקרים של תושבים שלא פונו מהמועצה, לעומת 60 עד 100 מקרים בחודש שטופלו קודם לכן על ידי המחלקה. מעבר לכך, כל עו"סית עשתה שיחות הערכה ובירור צרכים עם כלל המשפחות המפונות,

⁵⁸ אתר משרד הרווחה והביטחון החברתי, 26.9.24, www.gov.il/he/pages/molasa-news-iron-swords-6112023.

⁵⁹ מרכז המידע והמחקר של הכנסת, תפקיד התומך הקהילתי ליצירת קשר עם זקנים ואנשים עם מוגבלות במצב חירום (2024).

כלומר גם משפחות שלא היו מוכרות לה קודם לפרוץ המלחמה. מחודש נובמבר 2023 הוצמד לכל יישוב יועץ קהילתי⁶⁰, שתפקידו היה ללוות את הנהגת היישוב ולבצע פעולות שמטרתן להחזיר את החוסן הקהילתי של היישוב, בין היתר על ידי סיוע להנהגת היישוב לקיים שיח קהילתי על המשבר ועל השיקום ולבנות איתה תוכנית חזרה ליישוב ושיקום של הקהילה. נוסף על כך, לכל יישוב צוותה עו"סית קהילתית, שתפקידה היה לקשר בין היועץ הקהילתי לתושבים.

במלחמת חרבות ברזל נתקלה מחלקת הרווחה במועצה האזורית חוף אשקלון בקושי באיתור כוח אדם מתאים לתפקידי עו"ס. כמו כן, היה קושי לאתר מספיק מטפלי חוסן למרכז החוסן המועצתי לצורך טיפול בכלל הפניות והצרכים הייחודיים של המשפחות. הקושי נפתר חלקית על ידי התגייסות גדולה של מטפלים בתחילת הלחימה; חלקם עבדו בהתנדבות ובהמשך קיבלו את שכרם מהגורם שהפעיל את מרכז החוסן, וחלקם קיבלו את שכרם מייד עם תחילת עבודתם. בשלבים הראשונים של המלחמה נתקלה המועצה בקושי באיתור ארבעה עו"סים, והצליחה לגייסם רק בין אפריל לאוגוסט 2024. נכון לחודש ספטמבר 2024 חסרו למועצה עו"סים, אם בשל עזיבה ואם בשל יציאה לחופשות לידה.

בכל הנוגע לטיפול באזרחים הוותיקים ובאנשים עם צרכים מיוחדים, בתהליך הפינוי פעלה מחלקת הרווחה של המועצה בתיאום עם קופות החולים על ידי הצבת רופא בכל מלון. משרד הרווחה, בתיאום עם עו"ס המועצה, הקים מועדוני אזרחים ותיקים במלונות, והעו"סית של המועצה בכל אחד מהמלונות טיפלה באזרחים הוותיקים ונתנה להם מענה בכל הנוגע למיצוי זכויות. נוסף על כך, היו מטפלות של המוסד לביטוח לאומי, והמועצה סיפקה חיתולים למבוגרים וציוד רפואי. במקרים של אזרחים ותיקים או אנשים עם מוגבלות שזקקו למסגרת יומית, כגון מרכז יום, מרכז תעסוקתי או מעון שיקומי, פעלה המחלקה מול הרשות הקולטת.

במלחמת חרבות ברזל קיבלה מחלקת הרווחה במועצה תמיכה של משרד הרווחה, ובכלל זה תקנים נוספים⁶¹ לטובת המלונות והמועצה, תקצוב למועדוני אזרחים ותיקים, מועדוניות לילדים וניידות לטיפול בנוער בסיכון באתרי הפינוי. לטובת יישובי העוטף שלא פונו, נתן המשרד תקצוב להוצאה להפוגה של כמה ימים מחוץ למועצה, בייחוד לאוכלוסיות עם מוגבלות ולמשפחות ללא ממ"ד.

מהאמור עולה כי המועצה האזורית חוף אשקלון החלה במתן מענה רווחתי לתושביה המפונים החל בחודש נובמבר 2023, וקודם לכן ניתן מענה זה בעיקר על ידי הרשויות הקולטות. מתן המענים לתושביה המפונים של המועצה נעשה בשיתוף פעולה עם משרד הרווחה וגופים נוספים, כדוגמת קופות החולים והמוסד לביטוח לאומי.

ההכשרה של היועצים הקהילתיים היא ייעוץ ארגוני או עבודה סוציאלית קהילתית.

60

התקן גדל מ-16.4 ל-28 עו"ס.

61

קשר עם מחלקות הרווחה ברשויות הקולטות

א ש ק ל ו ן : מחלקת הרווחה בעיריית אשקלון קיימה קשר עם מחלקות הרווחה ברשויות הקולטות. עם זאת, נמצא כי הקשר נעשה בעל פה, ללא תיעוד מסודר, ולא הוסדר פרוטוקול של העברת מידע ביניהן, כך שלא הועבר אליה תיעוד על שירותי הרווחה שקיבלו תושביה המפונים ברשויות הקולטות.

ש ד ר ו ת : עיריית שדרות מסרה בינואר ובאפריל 2024 כי מחלקת הרווחה עמדה בקשר שוטף עם מחלקות הרווחה ברשויות הקולטות, נערכו פגישות ונקבעו סדרי עבודה, לרבות חלוקת העבודה ביניהן, ונקבע איש קשר מטעם המחלקה לעבודה מול הרשויות הקולטות. הרשויות הקולטות דיווחו למחלקת הרווחה בשדרות על מקרים שהצריכו התייחסות או התערבות שלה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה עיריית שדרות כי מתחילת הפינוי היא חברה למחלקות הרווחה ברשויות הקולטות, נערך תיאום מלא בין צוותי העבודה, וכל מידע וחומר הרלוונטיים לתושבי שדרות הועבר גם לידי מחלקות הרווחה של הרשויות הקולטות.

ה מ ו ע צ ה ה א ז ו ר י ת א ש כ ו ל : נציגי המועצה האזורית אשכול ציינו בינואר 2024 כי התקיימו שולחנות עגולים עם הרשויות הקולטות לפתרון בעיות, וכי היה שיתוף מידע של מחלקות המועצה עם מחלקות מקבילות ברשויות מפונות אחרות. כמו כן, התקיימו ממשקים עם המחלקות הרלוונטיות ברשויות הקולטות בנושאי חינוך ורווחה בסיוע בכוח אדם, בהעמדת תשתיות ובשילוב מפונים בשירותים שסיפקו הרשויות הקולטות, וכן פגישות בנושא הסדרת מגורי ביניים.

ה מ ו ע צ ה ה א ז ו ר י ת ח ו פ א ש ק ל ו ן : מנהלת מחלקת הרווחה מסרה באפריל 2024 כי קיימה באופן שוטף מפגשי זום ושיחות טלפון עם הגורמים הרלוונטיים ברשויות הקולטות, והקשר עימן היה רציף. עם כניסת העו"סים של המועצה לאתרי המפונים הם קיימו עבודה משותפת עם העו"סים של הרשויות הקולטות עד לסיום חלקם של האחרונים. כמו כן, במידת הצורך העבירה מחלקת הרווחה של המועצה למקביליה ברשויות הקולטות מידע על מפונים שהיו מטופלי רווחה.

הועלה כי מחלקות הרווחה ברשויות שנבדקו מהדרום יצרו יחד קשרים וממשקים יעילים להעברת מידע עם המחלקות המקבילות ברשויות הקולטות, באמצעות פגישות פיזיות, שיחות טלפון ומפגשי זום.



ברשויות המקומיות שפנו מדרום הארץ - העיריות אשקלון ושדרות והמועצות האזוריות אשכול וחוף אשקלון - חל גידול במספר המטופלים שנזקקו לשירותי רווחה מקרב המפונים בתחומי הרווחה שנבדקו.

המפונים מאשקלון קיבלו שירותי רווחה בעיקר מהרשויות הקולטות וממתנדבים, ולעירייה אין נתונים לגבי המענים שקיבלו. עיריית שדרות והמועצות האזוריות אשכול וחוף 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 נזקקים 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. מהמתואר לעיל עולה כי הרשויות עשו מאמצים ניכרים להתמודד עם מתן שירותי רווחה, ופעלו כל אחת באופן שונה ללא יד מכוונת.

תנאי מרכזי למתן שירותי רווחה מקצועיים ובהיקף שיספק את הצרכים של תושבים נזקקים הוא מערך עובדים סוציאליים, לרבות כוח עזר משלים, בהיקף תקני מלא, בייחוד בשעת החירום, שבה גדלו צורכי התושבים במידה ניכרת. לנוכח מצב הדברים, אישר משרד הרווחה לרשויות תוספת תקנים להתמודדות עם אתגרי המלחמה. עם זאת, מהאמור לעיל עולה כי הרשויות המפונות בדרום נתקלו בקשיים באיוש המשרות שאושרו להן במהלך המלחמה: 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.

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 הישובים 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 משרד הרווחה, אשר הקצה תוספת ניכרת של תקני כוח אדם למחלקות הרווחה בעיריית שדרות ובמועצות האזורית אשכול וחוף אשקלון, לבדוק את הסיבות לאיוש בהיקף נמוך (למשל עד לכדי איוש של 7 תקנים מתוך 31 - 23% - במועצה האזורית אשכול); ואם ימצא לנכון, לבחון אפשרות של מתן תמריצים לעובדים כדי להבטיח מענה מלא והולם לתושבים בשעת חירום. כך ימוצו תוספות התקנים שהוא הקצה.

בתשובתנו למשרד מבקר המדינה ציין משרד הרווחה כי בנוגע למועצה האזורית חוף אשקלון, הקושי בגיוס כוח אדם נפתר בהדרגה, עד כדי גיוס מלא של כל התקנים שהוא הקצה למועצה.

מתן שירותי רווחה על ידי רשויות מפונות מצפון הארץ

להלן נתונים על מפונים שטופלו על ידי שירותי הרווחה ברשויות המקומיות המפונות מצפון הארץ :

לוח 6 : מתן שירותי רווחה בתחומים נבחרים למפונים*, מתחילת המלחמה עד 1.12.23

הרשות המקומית	מספר המטופלים בנושא שימוש בסמים/התמכרויות		מספר המטופלים בנושא אלימות (מסוגים שונים)		מספר המטופלים בנושא שוטטות ובטלה		מספר המטופלים מקרב אנשים עם מוגבלות וצרכים מיוחדים		מספר המטופלים מקרב האזרחים הוותיקים הזקוקים לסיוע מיוחד		אחר - מקרים חדשים
	לפני המלחמה	מקרים חדשים מקרב המפונים	לפני המלחמה	מקרים חדשים מקרב המפונים	לפני המלחמה	מקרים חדשים מקרב המפונים	לפני המלחמה	מקרים חדשים מקרב המפונים	לפני המלחמה	מקרים חדשים מקרב המפונים	
קריית שמונה	68	1	52	-	-	-	-	-	250	44	220
מטולה	1	-	2	-	-	-	22	-	-	55	47
שלומי	25	5	10	16	0	0	219	12	238	21	96
הגליל העליון	23	2	24	-	-	-	255	9	1,093	60	519
מבואות החרמון	9	2	13	8	0	0	102	5	440	127	10
מטה אשר	19	4	16	14	6	2	76	20	178	35	
מעלה יוסף	2	5	3	2	0	0	11	0	11	4	-
מרום הגליל	2	2	3	7	2	8	7	4	15	16	17

על פי נתוני הרשויות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* חמישה תחומים מבין התחומים שבהם ניתנים שירותי רווחה ברשות המקומית ; בין שהשירות ניתן על ידי הרשות המפונה, הרשות הקולטת או משרד הרווחה.

מהלוח עולה כי חלה עלייה במספר המקרים החדשים בקרב המפונים בנושא שימוש בסמים במועצה המקומית שלומי ובמועצות האזוריות הגליל העליון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל. בנושא אלימות חלה עלייה במספר המקרים החדשים במועצה המקומית שלומי ובמועצות האזוריות מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל.

להלן פרטים על אופן מתן שירותי הרווחה על ידי הרשויות המקומיות מצפון הארץ :

עיריית קריית שמונה

העירייה מסרה בפברואר 2024 כי לפני אוקטובר 2023 היה תקן העו"סים במחלקת הרווחה 36 משרות. במהלך המלחמה התפטרו שישה עו"סים (עקב עומס העבודה ותנאי השכר), ומשרד הרווחה סייע בקליטה של ארבעה עו"סים חדשים. מחלקת הרווחה טיפלה בעת שגרה בכ-3,500 מטופלים (כ-1,360 תיקים).

מתחילת המלחמה ועד יוני 2024 נפתחו במחלקת הרווחה 265 תיקים חדשים, בעיקר על רקע מצבי סיכון. העירייה מסרה כי בפועל הועסקו במחלקת הרווחה בחודש דצמבר 2023 עו"סים ב-26 משרות, בינואר ובפברואר 2024 - ב-24 משרות, ובמרץ 2024 - ב-22 משרות, לעומת התקן שעמד באותו מועד על 36 משרות.

עוד היא מסרה כי נכון לפברואר 2024 היו כמה משרות לא מאוישות במחלקת הרווחה, ובהן עו"ס התמכרויות, עו"ס יתד⁶², עו"ס לתוכניות טיפול⁶³, חמישה-שישה עו"סי משפחה, ראש צוות ועו"ס נוער.

ב-15.10.23, עוד לפני ההחלטה על פינוי העיר, פינו משרדי הבריאות והרווחה מטופלים בהתאם לסעיף 31 להחלטת הממשלה "מלון אורחים" מיולי 2012⁶⁴: משרד הרווחה פינה כ-230 אזרחים ותיקים תשושים או עצמאים וללא עורך משפחתי, על פי רשימות שניתנו לו ממחלקת הרווחה בעירייה, לכמה בתי אבות ודויר מוגן, בין היתר בטבריה ובירושלים; משרד הבריאות פינה כ-200 חולים עם צרכים מיוחדים⁶⁵, והפינוי נעשה ישירות מול אוכלוסייה זו. עם זאת, העירייה טיפלה בפינוי של כ-100 תושבים עם צרכים מיוחדים שלא אותרו על ידי משרד הבריאות, כדי ש"לא ייפלו בין הכיסאות".

העו"סים של העירייה עמדו בקשר עם מנהלי בתי האבות והדויר המוגן ברשויות הקולטות, כדי לסייע בפתרון בעיות שדרשו את התערבותם.

שירותי הרווחה במהלך המלחמה ניתנו במינהלות אזוריות שהוקמו בסוף אוקטובר 2023, לנוכח הפיזור של תושבי העיר והעו"סים המפונים, כדלהלן: 9 עו"סים במינהלת אזור טבריה, 3 עו"סים במינהלת אזור רמת השרון, 2 עו"סים במינהלת אזור תל אביב, 2 עו"סים בקריית שמונה, 2 עו"סים במינהלת אזור חיפה, עו"ס אחד במינהלת אזור אילת, עו"ס אחד במינהלת אזור כרמיאל ו-4 עו"סים בשאר האזורים באופן רוחבי.

מתחילת המלחמה ועד פברואר 2024 התקבלו במוקד העירוני 1,384 פניות שהועברו למחלקת הרווחה, המשקפות עליה של כ-50% לעומת הפניות בעת שגרה, בנושאים שלהלן: ילדים ונוער בסיכון, אלימות

62 מטפל בצעירים וצעירות במצבי סיכון ומסייע לבני 18 - 25 בתחומי השכלה, תעסוקה, דיור וכו'.

63 תפקידו לגבש תוכניות טיפול לילדים ונוער בסיכון.

64 החלטת הממשלה הטילה על משרד הרווחה, באמצעות מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, למפות אוכלוסייה עם צרכים מיוחדים המתגוררת בקהילה, ולגבש תוכניות לקליטה של אוכלוסייה זו. הסעיף האמור הטייל על משרד הבריאות להכין תוכנית לפינוי חולים המרותקים לביתם.

65 דוגמת חולים מונשמים, חולים הזקוקים למחוללי חמצן, מרותקים לכיסא גלגלים, תשושי נפש, סוכרתיים, חולים עם בעיות לב ועם בעיות ראייה, חולים גריאטריים ועוד.

במשפחה, בקשות לסיוע רגשי ונפשי, ניתוק מהקהילה ומעברים רבים ממסגרת למסגרת, אנשים עם מוגבלות, שימוש בסמים ואלכוהול, פגיעות מיניות בקרב נוער והחרפה של מצב האזרחים הוותיקים.

הטיפול במפונים נעשה בתיאום עם מחלקות הרווחה של הרשויות הקולטות, ובהתאם לכללי ויתור על סודיות. העירייה מסרה כי בשל מצוקת כוח אדם היא לעיתים הפנתה את הטיפול בחלק מהמטופלים בנושאי התמכרויות ואלימות מסוגים שונים לרשות הקולטת.

עלה כי העירייה לא ביקשה ממשרד הבריאות רשימה של החולים שהוא פינה ב-15.10.23 ואת מתקני הפינוי שבהם שהו, ונכון לפברואר 2024 היה בעירייה מידע על מקומם של 46 חולים בלבד, מתוך 200 החולים שפוננו.

על פי מחלקת הרווחה, האתגרים העיקריים של שירותי הרווחה נכון ליוני 2024 היו: בקרב בני הנוער והילדים - שוטטות, נשירה סמויה מבית הספר, מצבי אלימות, מצבי סיכון; אזרחים ותיקים בודדים ואנשים סיעודיים שנשארו בקריית שמונה; תושבים המתמודדים עם קשיים כלכליים רבים (שכבת הביניים הצטרפה למעגל הקושי הכלכלי); ופיזור רב של מפונים ברחבי הארץ שיצר מצב של היעדר עוגנים ומענים קהילתיים בערים הקולטות, בדידות, קושי בהשתייכות וחוסר ודאות בקרב אוכלוסיות קצה. אלו שהתקשו בעת שגרה התקשו בהסתגלות למציאות ולמענים הקיימים, והדבר בא לידי ביטוי בירידה בתפקוד ובעלייה במצבי סיכון - בריאות הנפש, מוגבלויות והתמכרויות.

בתשובתה הדגישה עיריית קריית שמונה כי המחסור בעו"סים, לצד העובדה כי רוב עו"סיות מחלקת הרווחה פונו מביתהן עם האוכלוסייה הכללית והתמודדו בעצמן עם קשיים שנבעו מהפינוי ומהמלחמה, הקשו עליה לתת שירותים מוסדרים לתושביה; ועמדה על הקושי הגדול בגיוס עו"סים למתן מענים לאוכלוסייה המפונה ברשויות הקולטות ולאחר שובם של המפונים חזרה לבתיהם. עוד היא הדגישה בתשובתה כי יש צורך דחוף במתן תמריצים אשר יוכלו לסייע בהבאת עו"סים לצפון הארץ, שכן במצב הנוכחי, שבו מאויש רק שליש מתקינת כוח האדם במחלקת הרווחה, אי אפשר לספק מענים לאוכלוסייה הנזקקת להם.

המועצה המקומית מטולה

מנהלת מחלקת הרווחה של המועצה שכינה בתפקיד עד פרוץ המלחמה עזבה את תפקידה, ומנהלת חדשה מונתה רק ב-1.3.24. במהלך כחמישה חודשים, בהיעדר עובדים במחלקה, נעזרה המועצה בעו"סים ממחלקות שונות לצורך טיפול במקרים דחופים. החל במרץ 2024 מועסקות במחלקת הרווחה מנהלת המחלקה ועו"סית נוספת, והמועצה ניסתה לגייס עובדים נוספים.

תושבי מטולה פונו ב-16.10.23 בהתאם לצורכי האוכלוסייה הכללית, עם התייחסות לאנשים עם מוגבלות ומצבים בריאותיים.

המועצה המקומית מטולה מסרה במרץ 2024 כי עד שאויש תפקיד מנהלת מחלקת הרווחה (מרץ 2024) לא הייתה גישה לנתוני מחלקת הרווחה, ולא הייתה אפשרות להעביר פרטי מטופלים לרשויות קולטות לצורך הגשת סיוע בעת הצורך.

עוד היא מסרה כי היא שמרה על קשר שוטף עם המפונים, לרבות מפונים מטופלי הרווחה, והיה ברשותה מידע לגבי כל התושבים המפונים ומקום שהייתם. עיקר המענים שנתנה בתקופת המלחמה היו סיוע כלכלי, מיצוי זכויות ומענה טיפולי על פי צרכים.

המועצה המקומית שלומי

תקן מחלקת הרווחה של המועצה המקומית שלומי בעת שגרה הוא 17 משרות. במרץ 2024 תפקדו במחלקה עשר עו"סיות, והן פוזרו בין המלונות שבהם שהו מפונה. המחלקה סיפקה למפונים שירותי רווחה באמצעות העו"סיות שלה ובאמצעות צוות העו"סים של הרשויות הקולטות. המענים ניתנו בתיאום ובשיתוף פעולה בין כלל גורמי הרווחה ובהתאם לצרכים שעלו מהשטח, ועו"סיות מטעם הרשויות הקולטות (בעיקר טבריה, חיפה וירושלים) סייעו לעובדי המועצה, בין היתר בטיפול במשפחות נזקקות.

המועצה פתחה שלושה מוקדים טלפוניים למתן מענה לאוכלוסייה בנושא רווחה לפי חלוקה למרחבים, ועד סוף מאי 2024 פנו למוקדים אלו יותר מ-1,000 תושבים בנושאים שונים, ובהם סיוע כלכלי, הרכב חדרים במלונות, סכסוכים בתוך המשפחה ועוד.

לאחר תחילת המלחמה נפתחו במחלקת הרווחה של המועצה המקומית שלומי יותר מ-150 תיקים חדשים, בעיקר בנושאי אלימות במשפחה, התמכרויות וצורך במענים רגשיים (טיפוליים ואבחוניים). עובדי הרווחה במועצה עסקו במשימות שוטפות, לרבות טיפול מול בתי המשפט בהיבטים הקשורים לילדים ונוער בסיכון ולמטופלים עם צרכים מיוחדים, ונוסף על כך העניקו שירותים קהילתיים במלונות.

המועצה המקומית שלומי ציינה כי פינוי האוכלוסייה הביא להחמרה נוספת במצבן התפקודי של משפחות הרווחה, ונדרש לתת להן מענים אינטנסיביים יותר ולהשתמש במשאבים רבים יותר.

המועצה האזורית הגליל העליון

למועצה האזורית הגליל העליון מאושרות בתקן 20 משרות עו"ס, ובהתאם לכך היא העסיקה עו"סים. מחלקת הרווחה מטפלת בשגרה ב-1,684 תיקים (כ-3,201 מטופלים), ובידיה רשימה מעודכנת של 450 תושבים הזקוקים לצרכים בריאותיים סיעודיים בשעת חירום. שירותי הרווחה בתקופת המלחמה ניתנו הן ממשרדי המועצה והן במקומות שבהם שהו מפונה.

בתקופת המלחמה אישר משרד הרווחה למועצה האזורית הגליל העליון שתי משרות עו"ס נוספות, אולם היא איישה רק אחת מהן. בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 היא ציינה כי במועד סיום הביקורת עדיין יש קושי בגיוס של עו"ס.

המועצה מסרה בפברואר 2024 כי תושבי המועצה המטופלים במחלקת הרווחה התפנו עם כלל הקהילות המפונות למלונות שהוזמנו תוך כדי הליך הפינוי. המועצה ניסתה להתאים חדרים נגישים לאוכלוסייה עם מוגבלות פיזית קלה, כמו אזרחים ותיקים סיעודיים אשר עברו עם המטפלים שלהם, דבר שלעיתים דרש

המתנה של כמה ימים. 15 מטופלים שנזקקו למענים סיעודיים כוללניים קיבלו אפשרות להשמה במסגרות של משרד הבריאות, ושני מטופלים הושמו במלונות מונגשים של משרד הרווחה בירושלים. ארבעה מטופלים סיעודיים שהיו מטופלים על ידי מטפלת או קרובי משפחה בחרו שלא להתפנות למרות הסיכון.

עוד מסרה המועצה כי חלק מהאזרחים הוותיקים שנזקקו לסיוע ותושבים עם צרכים מיוחדים התפנו לקרובי המשפחה באזור המרכז, וחלקם התפנו למלונות עם תושבי הקיבוצים שבהם הם מתגוררים; צוותים מהקיבוצים הללו נמצאו עימם בקשר וטיפלו בצורכיהם, והמועצה סייעה במידת הצורך.

עוד ציינה המועצה כי מכיוון שכל היישובים בתחומה הם קיבוצים, היא פעלה בניהול דו-רובדי: הקשר היום-יומי עם מטופלי הרווחה היה באחריות מנהלות הרווחה בקיבוצים, שהן הגורם המתווך בין צורכי הקהילה למועצה בתחומי הבריאות, הגריאטריה והרווחה גם בעת שגרה; והעו"סיות היישוביות שמרו על קשר עם אוכלוסיית הרווחה והמשיכו ללוות את תושבי היישוב המפונה על ידי תקשורת טלפונית, ביקורים ועזרה מהרשות הקולטת.

כאשר עלה צורך של אוכלוסיית הרווחה, כמו הפניה למסגרות שיקומיות או למועדוני יום, יצרו העו"סים של המועצה קשר עם מחלקות הרווחה ברשויות הקולטות והסדירו את ההשמה מולן - המועצה מימנה את חלקה בעלות ההשמה, אך התיאום למסגרות נעשה בשילוב כוחות עם הרשות הקולטת.

למועצה האזורית הגליל העליון לא היה מידע מלא על מטופלי רווחה שהתפנו על דעת עצמם כבר ב-8.10.23 מיישובים שלא פונו בהחלטת המדינה, ובהמשך חלקם פנו למחלקת הרווחה במועצה בבקשה למימון הפינוי.

מתחילת 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.

המועצה האזורית מבואות החרמון

תקן מחלקת הרווחה במועצה האזורית **מבואות החרמון** הוא 12 משרות, 8.5 משרות מתוכן אוישו בעת שגרה. אחרי פרוץ המלחמה אישר משרד הרווחה למועצה הוספה של 3.5 משרות, והמועצה הצליחה לאייש אותן. שירותי הרווחה בתקופת המלחמה ניתנו הן ממשרדי המועצה והן במקומות שאליהם פונו תושביה. מחלקת הרווחה של המועצה מטפלת בשגרה ב-715 תיקים (1,754 מטופלים) מששת היישובים שפנו.

בכל מלון שאליו התפנו תושבי המועצה הוצבה עו"ס מחלקת הרווחה שהשתלבה בצוות החירום שהקימה המועצה בכל מלון, והיא עמדה בקשר עם קהילת המפונים. נוסף על כך, כל עו"סית יישובית הייתה אחראית על הקשר עם מקבלי השירות שלה.

המועצה סייעה לנזקקים המפונים במתן תווי קנייה, ברכישת מוצרים לשיפור ולשימור של איכות החיים וביגוד ובנסיעות לטיפולים רפואיים.

בתשובתה בפברואר 2025 עדכנה המועצה האזורית מבואות החרמון כי נכון למועד סיום הביקורת נפתחו במחלקת הרווחה 61 תיקים בעיקר על רקע מצבי סיכון; וכן נפתחו 118 תיקים חדשים, בעיקר עקב אלימות במשפחה, התמכרויות וצורך במענים רגשיים.

הרשויות הקולטות עזרו בעיקר בעזרה חומרית, באמצעות עמותה פרטית, ברכישת מכונות כביסה ומייבשים למלונות ומימון סדנאות שונות.

המועצה האזורית מטה אשר

המועצה האזורית **מטה אשר** מסרה כי היא זו שסיפקה את עיקר שירותי הרווחה לתושביה המפונים. חלק מהרשויות הקולטות פעלו בשיתוף פעולה עימה, וכן היא קיבלה סיוע ומענה ממשרד הרווחה ומארגוני החברה האזרחית. המענים הפרטניים ניתנו על ידיה, והמענים הקהילתיים ניתנו על ידי רשויות קולטות.

עוד ציינה המועצה כי עו"סים מטעמה הוצבו במלונות שבהם שהו מפוניה, ואלו עמדו בקשר שוטף עם המשפחות המפונות.

מענים נוספים ניתנו על ידי רכז פסיכו-סוציאלי שפעל מטעם מרכז החוסן, השפ"ח במועצה ומערכת החינוך הבלתי פורמלי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 2025 ציינה המועצה האזורית **מטה אשר** כי עם חזרת מפוניה לבתיהם, היא פעלה למיפוי הצרכים ולהתמודדות עם האתגרים שהתעוררו בעקבות הפינוי ולבניית סל שירותים מותאם להם.

המועצה האזורית מעלה יוסף

מחלקת הרווחה במועצה האזורית **מעלה יוסף** מטפלת ב-650 תיקים; במחלקה עשר עו"סיות, ארבע מהן פונו מהיישובים שבהם הן מתגוררות. חלקן נמצאו במלונות, והאחרות עבדו מבניין המועצה.

העו"סיות של המועצה האזורית מעלה יוסף ביקרו באופן שוטף במלונות בטבריה, בנתניה ובתל אביב-יפו. במהלך המלחמה נוצרו מקרי רווחה חדשים, וחל גידול בתיקי הרווחה המטופלים במחלקה, בשל היעדר מסגרות חינוך לילדים, עסקים שנסגרו ומטפלים זרים שעזבו את הארץ.

במסגרת פעילות מחלקת הרווחה נפתחו במלונות מועדוניות לילדים, בעזרת משרדי הרווחה והחינוך, אשר מומנו מתקציב הרווחה ומתרומות שהתקבלו מארגוני המתנדבים (בעיקר ארגון אזרחי מרכזי, אשר עזר גם בגיוס מדריך מוגנות לאחד המלונות). נוסף על כך, היה שיתוף פעולה בין מחלקת הרווחה של המועצה ובין מחלקות הרווחה ברשויות הקולטות, ובהן העיריות **טבריה ותל אביב-יפו** והמועצה המקומית **זיכרון יעקב**.

המועצה האזורית מרום הגליל

המועצה האזורית מרום הגליל ציינה כי הייתה מגמת עלייה במספר תיקי הרווחה שנפתחו, בעיקר בתחומים של פגיעה ביכולת הכלכלית ואלימות במשפחה.

עוד ציינה המועצה כי צוות עו"סים ממחלקת הרווחה של המועצה ביקר בכל המלונות שאליהם פונו תושבי המועצה באופן יום-יומי וסייע לתושבים באופן פרטני. נוסף על כך, קיבלה המועצה סיוע ממוסד הרווחה, מהרשות הקולטת (עיריית טבריה), מעמותות המטפלות בבני נוער וממרכזי החוסן.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 ציינה המועצה האזורית מרום הגליל כי עובדי מחלקת הרווחה שלה טיפלו גם במפונים שנזקקו לסיוע אך לא היו מעוניינים בפתיחת תיק במחלקה, ולכן היקף הסיוע שניתן היה רחב יותר מהמדווח. עוד היא ציינה כי המענים שסיפקה כללו, בין היתר, איתור קשיים ומיפוי צרכי המפונים, ואלו ניתנו בשיתוף פעולה עם נציגי היישובים המפונים, נציגי הרשות הקולטת (עיריית טבריה), נציגי משרדי הממשלה ונציגי מרכז חוסן. מענה לאזרחים ותיקים ולאנשים עם צרכים מיוחדים ניתן בסיוע תקן ייעודי של תומך קהילתי, במימון ארגון מגזר שלישי ובשיתוף משרד הרווחה.

ברשויות המקומיות שפנו מצפון הארץ - עיריית קריית שמונה, המועצות המקומיות מטולה ושלומי והמועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל - חל גידול במספר מטופלי הרווחה מאז פרוץ המלחמה. עם התמשכות הפינוי וחוסר הוודאות שנלווה אליו, עלה חשש כי מספרם של אלו הנזקקים לסיוע יעלה.

משרד הרווחה סייע לרשויות המפונות מהצפון, בין היתר, על ידי הוספת תקנים ותגבור כוח האדם בתחום הרווחה. עם זאת, עיריית קריית שמונה והמועצה האזורית הגליל העליון התקשו לאיץ את התקנים הנוספים.

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 לפניית יזומות של המפונים עצמם. בהיעדר יד מכוונת פעלה כל רשות בהתאם ליכולתה ולהבנתה.

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.

כדי להתמודד עם התמשכות מצב הפינוי של תושבי הצפון והמעבר של רבים לדיוור בקהילה, היה על משרד הרווחה לפעול בתיאום עם הרשויות המפונות למיפוי צרכי המפונים, לאיתורם של אלו שנזקקים לסיוע - הן בשל המצב המתמשך והן בעקבות התמשכות הפינוי והתרחבות מצב המלחמה ואיום הטילים גם למקומות הקליטה - ולהכין תוכניות ומנגנונים למתן מענה קהילתי ופרטני כאחד.



מלחמת חרבות ברזל העצימה את האתגרים שבפניהם ניצבת מערכת הרווחה, והמציאות שנוצרה מחייבת לתת מענים מותאמים הן לנפגעים הישירים והן לנפגעים העקיפים של המלחמה, ובתוך כך להתמקד באוכלוסיות המפונים, באוכלוסיות שנפגעו במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובמשפחות החטופים, הנפגעים וההרוגים. חשוב להביא בחשבון את ההידרדרות האפשרית במצב המפונים, ובעיקר אלו שגם בעת שגרה באים מקרב האוכלוסיות החלשות.

על משרדי הממשלה והרשויות המקומיות לפתח מענים שיביאו בחשבון צרכים שהיו קיימים בעת שגרה והחרפו, וצרכים חדשים שנוספו עקב מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, המלחמה והפינוי המתמשך⁶⁶.

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.

תנאי בסיסי לתפקודם של שירותי הרווחה ברשויות המפונות והקולטות כאחד הוא הקצאה מספקת של תקנים ואיושם. על משרד הרווחה למצוא דרכים ותמריצים שיבטיחו איוש מלא של המשרות, שימור ההון האנושי ופיתוח כלים מקצועיים להתמודדות עם מצוקת המפונים. ההתגייסות המהירה והרחבה של אזרחים והיקפי ההתנדבות המרשימים בעת המלחמה מצביעים אומנם על חוסן אזרחי, אך אינם תחליף למענה מקצועי ארוך טווח שעל המדינה לספק.

הטיפול בנוער בסיכון

בני הנוער המפונים היו בתקופת הפינוי, וחלקם גם לאחריה, עקורים מביתם; חלקם חוו שבר עצום, הכולל אובדן אמון והתמודדות עם טראומה, חרדה ודיכאון; חלקם הסתגרו בחדר המלון שבו שהו ומיאנו לצאת, וכך הבדידות והדיכאון התגברו; וחלקם אף פיתחו התנהגויות מסוכנות דוגמת צריכה מוגברת של אלכוהול, שימוש בסמים ומעורבות באירועי אלימות; כל זאת לצד השחיקה הניכרת בסמכות ההורית והמגורים המשותפים של כלל בני המשפחה בחדר אחד במלון לאורך זמן, אשר החרפו את המשבר. זאת ועוד, מפרוץ המלחמה יש צורך אקוטי במענים בפן הלימודי, בדגש על בני נוער אשר אמורים היו לגשת לבחינות הבגרות⁶⁷.

⁶⁶ ראו למשל אוריה תשבי, "היום שאחרי המלחמה" - בריאות הנפש ורווחה נפשית בישראל, "רווחה בעקבות המלחמה", עמ' 35 - 37.

⁶⁷ המכון למשפט ופילנתרופיה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב, "מלחמת חרבות ברזל - תמונת מצב - חושבים חינוך" (16.11.23).

בדוח סיכום של עמותת עלם⁶⁸ מינואר 2024 עלה כי בני הנוער המפונים התמודדו עם מגוון רחב של גורמי סיכון שעלולים היו לגרום להם למצוקה: חלק מהנערים סבלו מטרומות ישירות, בהיותם עדים לאלימות, למוות או לחטיפה של קרובים אליהם, אובדן הבית ומעבר לחיי עקורים; חלקם סבלו מטרומה עקיפה עקב התמודדות עם תופעות הקשורות למצב המלחמה - נפילת טילים, תכנים קשים בתקשורת וברשת, היעדר ודאות ומצוקה כלכלית; חלקם התקשו לנוכח מצב העקירה ותנאי הדיור ותלישותם ממעגלי הזהות שלהם, חיו בצפיפות וללא פרטיות ויציבות; ערעור התא המשפחתי - פגיעה בסמכות ההורים, קושי הורי להתמודד עם המציאות הקשה ולהכיל את מצוקת הילדים, קושי להציב גבולות ולשמש דוגמה לחוסן ואמונה; היעדר מסגרת או שינוי המסגרות - רבים סירבו להצטרף למסגרות חדשות בשל אובדן משמעות או תחושת חוסר מסוגלות, העבירו את זמנם בשוטטות והקצינו התנהגויות סיכון; וכן נחשפו לזהויות ולתרבויות חדשות המחדדות את הפערים ומשמשות קרקע פורייה לתופעות של אלימות, שנאה, גזענות ועוד. נתונים שפורסמו כשנה לאחר פרוץ המלחמה העלו תמונת מצב עגומה בנוגע למצבם של בני הנוער - אחד מכל שלושה בני נוער דיווח על מצוקה נפשית, דוגמת תחושת בדידות, דיכאון וחרדה; חלה עלייה בהיקף השימוש בסמים - אחד מכל ארבעה בני נוער דיווח על שימוש בסמים; וחלה עלייה ניכרת בהיקף השימוש באלכוהול - אחד מכל שני בני נוער דיווח על שתיית אלכוהול⁶⁹.

בפגישות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה בחודשים אוקטובר ונובמבר 2023 עם מפונים במלונות שבהם הם שהו, דיווחו המפונים על מחסור במענים, במסגרות ובכוח אדם לטיפול בנוער בסיכון.

מענה לבני נוער ולנוער בסיכון ברשויות הקולטות

עיריית אילת דיווחה באפריל 2024 כי 35 בני נוער מעוטף עזה שולבו במית"ר⁷⁰, וכדי למנוע שוטטות היא הקימה, בשיתוף משרד החינוך וגורמים נוספים, אוהל "מתחם בטוח" על חוף הים עבור בני נוער מפונים, שכלל פעילויות הפגה, חיזוק החוסן הרגשי וסיוע באיתור ילדים שלא פקדו את מסגרות החינוך⁷¹. במינהלת משרד החינוך בעיר אילת הועסק עובד שהיה אחראי לאתר בני נוער מפונים בסיכון ולשלבם במסגרות החינוך. עוד דיווחה העירייה כי בסוף ינואר 2024 הוקמה סניף הורים המכוונת לנוער מקריית שמונה, וכי העירייה פעלה לסייע לבני נוער עם הפרעות אכילה ולבני נוער שעברו פגיעה מינית (בין שפגיעתם אירעה קודם לפרוץ המלחמה ובין לאחריה), בתיאום עם מחלקות הרווחה ברשויות המפונות.

עיריית הרצליה דיווחה בינואר 2024 על בעיית השוטטות של בני הנוער המפונים, ומסרה כי בשבועות

68 עלם - העמותה לנוער במצבי סיכון, **בני הנוער בצל מלחמת "חרבות ברזל"** (ינואר 2024).

69 עלם - העמותה לנוער במצבי סיכון, **תסתכלו להם בעיניים - בני הנוער בישראל - שנה בצל מלחמת "חרבות ברזל"** (דצמבר 2024). עוד ראו מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2025), "טיפול המחלקות לשירותים חברתיים בבני נוער בסיכון".

70 מרכז יום טיפולי רב-תחומי (מית"ר) - מסגרת יום המיועדת לבני נוער בני 12 - 18 המצויים בקצה רצף הסיכון והסכנה בקהילה, אשר חלקם מנותקים ממסגרות פורמליות וחלקם משולבים במסגרות החינוך בקהילה, אך שרויים בנשירה סמויה ובמגמת הידרדרות העלויות להביא למצבי סיכון, עבירה, תחושת תסכול וייאוש. המרכז נותן מענה טיפולי, חינוכי, חברתי ותעסוקתי, באמצעות בניית תוכניות קצרות טווח וארוכות טווח, בשיתוף פעולה עם הנער, המשפחה והקהילה. עוד על מית"ר ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2020**, "הטיפול בנוער בסיכון גבוה", עמ' 1391 - 1395.

71 האוהל היה מיועד לבני נוער בגילאי 13 - 18, ופעל כל יום במשך כחודשיים במתחם הטיילת בעיר. שעות פעילות המתחם 19:00 - 24:00, וצוות העובדים נשאר במתחם גם לאחר שעות הפעילות עד השעה 03:00.

הראשונים למלחמה נערכו כל ערב סיורים של עו"סים בחופי הים שבעיר לאיתור בני נוער משוטטים ולטיפול בהם.

עיריית חיפה מסרה ביולי 2024 כי הטיפול בנוער בסיכון היה על פי מתווה פעולה שפרסם משרד הרווחה לאיתור, לתיווך ולליווי עבור בני נוער וצעירים מפונים השהים במלונות⁷². במסגרת התוכנית סייר בלילות צוות קבוע - מדריכי נוער ועו"ס - לצורך זיהוי ואיתור של בני נוער ויצירת קשר ראשוני בלתי אמצעי בסביבה שהם שהו בה. כאשר עלה צורך בשירותים נוספים הועבר הטיפול לרשות המפונה. עוד מסרה העירייה כי ערכה ישיבות שבועיות בנושא בהשתתפות הגורמים העוסקים בתחום הנוער, בין היתר עם הצוות המטפל במסגרת התוכנית האמורה ונציגי הרשות המפונה.

עיריית טבריה מסרה בינואר 2024 כי משרדי החינוך והרווחה נתנו כמה מענים לנוער בסיכון, כגון הפעלת קציני ביקור סדיר של משרד החינוך ועמותות המקיימות פעילות חברתית לנוער בסיכון. עוד ציינה העירייה כי לאחר מיפוי האוכלוסייה בכלל המלונות והיכרות עימה, נבנתה תוכנית בשיתוף צוות מחלקת הרווחה ובפיקוח משרד הרווחה, והוחלט על הפעלת מתחמי נוער בשלושה מרכזים עיקריים בסיוע צוותי עו"סים ומדריכים, ומתן מענים רגשיים, טיפוליים ומניעתיים לבני הנוער. תוכנית זו הופעלה במימון משרד הרווחה באמצעות עמותה פרטית לטיפול בנוער, ולוותה מקצועית על ידי ראש צוות נוער וצעירים מטעם מחלקת הרווחה בעירייה.

עיריית ירושלים מסרה בחודשים ינואר, מאי ויוני 2024 כי ניתן מענה לבני הנוער במלונות - כ-1,300 נערים ונערות מפונים בני 13 - 18 - בדגש על מניעה⁷³. עוד היא ציינה כי 35 מעובדי החטיבה לקידום נוער במינהל החינוך פעלו ב-13 מלונות עם יותר מ-300 בני נוער מפונים בשעות הערב והלילה, שבהן לא היה במלון צוות מלווה מלא, ושמרו על קשר רציף עם נציגי המפונים במלונות, לצורך הבנת הצרכים בקרב בני הנוער. הפעילות התמקדה בקשר עם נוער שנמצא בסיכון לניתוק ולנשירה, מאחר שלרבים מההורים המפונים לא הייתה פניות לטפל בילדיהם. הירתמותם של עובדי החטיבה סייעה במידה ניכרת להפחתת פעילות לא נורמטיבית ולהפחתת המצוקות הרגשיות של בני הנוער המפונים במלונות. עוד פתחה העירייה מרכזים למענה חינוכי ולימודי לנוער (בכיתות ז'-י"ב) שלא ביקר באופן סדיר במסגרות החינוך, וכן קורסים ייעודיים לבני נוער כדי למנוע שוטטות.

עיריית נתניה מסרה כי פעלה לאתר בני נוער משוטטים באמצעות ניידת של עמותה פרטית לטיפול בנוער, שעברה בין המלונות ברחבי העיר שבהם שהו מפונים, וצוותי חינוך מטעמה עמדו בקשר עם מנהלים ומחנכים בבתי הספר ברשויות המפונות כדי לתת מענה משותף ומתואם לבני הנוער. עוד היא ציינה כי סיפקה פעילויות במסגרת מועדוני הנוער בעיר, ואף הקימה מועדון לנוער באחד המלונות שבהם שהו המפונים שפעל שלושה ימים בשבוע; עמותה פרטית לטיפול בנוער קיימה פעילויות לבני נוער פעמיים בשבוע בשלושה מלונות שבהם שהו מפונים בעיר, וחלק מהמענים ניתנו גם בעזרת הצוות המקצועי של השפ"ח.

משרד הרווחה והביטחון החברתי, "אני פה" - חרבות ברזל" (16.10.23).

72

לגבי הנתונים בתחום שוטטות ובטלה הדגישה עיריית ירושלים כי "הנתון מבוסס על מיפוי והערכה ולא על ניהול טיפול בפניות פרטניות".

73

עיריית **רמת גן** מסרה ביוני 2024 כי נדרשה לטפל במקרים ספורים של בעיות שהתגלעו בקרב בני נוער מפונים, וכי אי אפשר להגדיר זאת כתופעה כוללת.

עיריית **תל אביב-יפו** הקימה פורום ייעודי הכולל את נותני השירותים בתחום הנוער לצורך איתור בני נוער מפונים המשוטטים ברחבי העיר ואספקת מענים ייעודיים עבורם, בין היתר באמצעות פעילויות צוות

"אכפת בלילה"⁷⁴. פעילות זו הורחבה לשישה ימים בשבוע והתמקדה ביצירת קשר עם הנוער השוהה במלונות ובהפעלת מתחם ייעודי - מרחב חברתי - שהפך להיות הבית של בני הנוער בכל ערב עד שעות הלילה, ובמסגרתו קיבלו מענה מאות בני נוער מפונים. לדברי נציגי העירייה, הטיפול בבני נוער אלו התנהל בשיתוף פעולה עם העו"סים של הרשויות המפונות, ובעיקר העיריות **קריית שמונה** ו**שדרות**⁷⁵.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הרחיבה עיריית **תל אביב-יפו** כי נוסף על איתור נוער משוטט, התקיימו פעילויות רבות בתוך המלונות שבהם שהו מפונים, לצורך מיפוי היקף בני הנוער, יצירת קשר עימם והבאתם למרחב החברתי שצוין לעיל; וכי במועד סיום הביקורת הפורום הייעודי שהקימה בתחילת המלחמה עודנו פועל, ועוסק, בין היתר, במיפוי צורכיהם של בני הנוער, בפיתוח מענים ופעילויות הפגה והעשרה, בסיוע בגישור על פערים לימודיים ובליווי וטיפול רגשי לבני נוער בני 12 - 18. לדברי העירייה, המענים שקיבלו ומקבלים בני הנוער המפונים הביאו, בין היתר, לעלייה ניכרת בנוכחותם במסגרות החינוך, בדגש על בני 16-18.

המועצה המקומית **זיכרון יעקב** מסרה ביוני 2024 כי ניתן שירות לנוער מקרב המפונים על ידי מדריכי נוער המאיישים נידת של עמותה פרטית לטיפול בנוער.

החל בנובמבר 2023 אותרו במועצה האזורית **חוף הכרמל** כ-40 בני נוער שפנו מאחד מיישובי המועצה האזורית **חוף אשקלון** באמצעות נידת של עמותה פרטית לטיפול בנוער, וניתן להם מענה במסגרת מרכז טיפולים שהוקם באחד המלונות, שפעל שלוש פעמים בשבוע. עוד ציינה המועצה האזורית **חוף הכרמל** כי כל מקרה של בוגר או ילד עם צרכים מיוחדים טופל במשותף על ידי הרשויות המפונה והקולטת, וניתן פתרון אישי לכל אחד.

במועצה האזורית **מטה יהודה** התקבלו דיווחים על כמה אירועי אלימות, צריכת מריחואנה ושתיית אלכוהול בעיקר בקרב בני נוער, ואלו טופלו במקום על ידי גורמי מקצוע של המועצה, שפעלו מטעם התוכנית למניעת אלימות ולמאבק בסמים ובאלכוהול⁷⁶ ומטעם "360 - התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון". המועצה דיווחה כי הפעילה תוכניות סיוע שונות: מדריכי המוגנות מטעם הרשות פעלו במלונות

⁷⁴ מערך עירוני המופעל על ידי מינהל החינוך של עיריית תל אביב-יפו באזורי התקהלות ושוטטות שבהם מתאספים בני נוער בשעות הערב והלילה. המערך כולל צוות של עו"סים, מדריכים ומדריכות, אשר יוצרים תהליכי היכרות וקשר עם בני הנוער, לטובת התערבות חד-פעמית, סיוע במשבר או התערבות מתמשכת, פרטנית וקבוצתית. להרחבה ראו www.tel-aviv.gov.il/Residents/Education/Pages/Ichpat.aspx.

⁷⁵ בינואר 2024 הועבר תכלול הפורום לידי משרד הרווחה/פיקוח מחוזי.

⁷⁶ מטעם הרשות הלאומית לביטחון קהילתי במשרד לביטחון לאומי ובתקצובה. להרחבה על פעולות הרשות הלאומית לביטחון קהילתי ראו "אודות הרשות הלאומית לביטחון קהילתי", **אתר המשרד לביטחון לאומי**, 25.6.24. www.gov.il/he/pages/community-security-authority.

שבהם שהו מפונים, ניידת של עמותה פרטית לטיפול בנוער פעלה באופן רציף באחד המלונות מהשבוע הראשון לקליטת המפונים, הוקמה סיירת הורים במלון נוסף, והועברו סדנאות מוגנות מינית והגנה עצמית לנערות.

המועצה האזורית **עמק הירדן** מסרה בינואר 2024 כי בתחילת הדרך היו מקרים של אלימות, שימוש בסמים וחוסר מעש בקרב בני נוער מפונים, ואלו שולבו בפעילויות נוער.

המועצה האזורית **תמר** דיווחה בינואר ובמרץ 2024 כי טיפול בבני נוער נעשה במרחב הציבורי על ידי משרד הרווחה, וכי היא פעלה בשיתוף פעולה עם משרדי החינוך והרווחה, החברה למתנ"סים ומשטרת ישראל כדי לקדם פעולות לאיתור נוער בסיכון, לזהות גורמי סיכון קיימים בקרב בני הנוער ולספק להם טיפול הולם.

מעדויות הרשויות הקולטות עלה כי מצבם של חלק מבני הנוער המפונים חמור: עיריית **נתניה** ציינה בדצמבר 2023 כי מצבם של בני הנוער המפונים היה בכי רע, הם לא הגיעו למסגרות החינוך ונזקקו למענה פרטני ואינטנסיבי. השינוי במקום המגורים והמעבר לעיר הגדולה הולידו מגוון תופעות: חלקם מצאו עבודה, נוצרה תופעה נרחבת של שוטטות בערבים, ורבים מהם הפסיקו ללמוד. על פי נציגי עיריית **תל אביב-יפו** מינואר 2024, רבים מבני הנוער המפונים ששהו ברחבי הרשות פקדו את מסגרות הלימוד באופן חלקי, בעיקר בתיכון, נוסף על הפיתויים הקיימים ברחבי העיר ויתר הקשיים המאפיינים את גיל הנעורים, וכך הגיעו חלקם לכדי שוטטות ולצריכת סמים ואלכוהול. עיריית **ירושלים** מסרה בינואר 2024 כי עובדיה טיפלו בסוגיות של התפרצות רגשית, הסתגרות בחדרים, יציאה למרכזי בילוי לא בטוחים, התחברות לחבורות רחוב במרכז העיר, שימוש באלכוהול ובסמים, קשיי תקשורת עם הורים ואחים קטנים, ויציאה מהמלון למגורים נפרדים בעיר או בחדרים אחרים במלון.

בפגישה עם מנהל מלון בתל אביב-יפו נמסר לצוות הביקורת בפברואר 2024 כי "בתיכון כמעט אף אחד לא הולך לבית הספר. עד היום אין פיקוח על כך. יש הסעות מיוחדות לבית הספר. ההסעות ברובן ריקות וכך גם הכיתות. זו בעיה ידועה ומדוברת. לא מדובר על בתי ספר של תושבי תל אביב שהילדים נטמעו בהם, אלא במסגרות ייחודיות לילדי מפונים. עיריית תל אביב מטמיעה ומקבלת ילדים לבתי הספר שלה, אך אלה ילדים שנטמעו בקהילה ולא אורחי המלון. בלילות יש קושי בהתנהלות מול הנוער - 100 ילדים שמגיעים עם חברים ממלונות אחרים. הייתה מסגרת של העירייה בכיכר אתרים, אך היא לא כל כך עבדה. [עמותה פרטית לטיפול בנוער] באו לשבת עם הילדים במלון וזה עזר, אנחנו עזרנו ועשינו חדר עם פינות ישיבה עם פופים וטלוויזיה. זו חברה שאין לה ממש מענה".

מהתיאור לעיל עולה כי 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 הנוער 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 מעלה חשש כי לא כולם קיבלו מענה. עוד

עולה חשש לדחיקתם של בני הנוער, החווים טראומה וחוסר יציבות בחייהם, לשולי החברה ולעבר התנהגויות סיכון.

במצב הקשה שנוצר 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 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.

המועצה האזורית מרום הגליל ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מערך השפ"ח ומטפלים רגשיים הפועלים מטעמה בתוכניות שונות⁷⁷ נתנו באופן קבוע מענים טיפוליים, רגשיים ומשפחתיים למפונים, בתיאום עם עו"סים מטעמה. נוסף על כך, שיתוף פעולה של המועצה עם מדריכי נוער בסיכון מטעם עמותה פרטית, איפשר לתת מענה נוסף לבני נוער מפונים במשך ארבעה ערבים בשבוע.

טיפול בנוער בסיכון שפונה משדרות לאילת

להלן דוגמה לטיפול משותף בבני נוער בסיכון שפנו משדרות לאילת:

במהלך המלחמה ובזמן פינוי התושבים משדרות אבחנה העירייה כי יש בעיה מהותית בכל הקשור לנוער בסיכון באתרי הקליטה ובייחוד בעיר אילת, שבה שהו במהלך המלחמה אלפי בני נוער שפנו מביתם מרשויות מקומיות שונות.

בעקבות המלחמה היה גידול ניכר במספר בני הנוער בסיכון לאחר מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר: פחות מ-40% מבני הנוער משדרות שפנו לאילת הגיעו ללימודים פנים אל פנים באופן קבוע במסגרות חינוך שהוקמו, ו-20% - 30% מבני הנוער לא צרכו שום מענה מסודר ומפוקח. חלק מהנערים ניצלו את התפרקות הסמכות ההורית ואפיסת הכוחות של הוריהם, ומצאו באילת מרחב פורה לפריצת גבולות ולאיימוץ התנהגויות סיכון. נערים ששהו במלונות הסתובבו באזורים מפוקפקים, צרכו סמים ואלכוהול, והיו מעורבים לעיתים בפעילות בעלת אופי פלילי. חלק מבני הנוער אף היו שותפים למעשים של פגיעה מינית, נפגעו מינית, היו מעורבים בזנות, סבלו מדיכאון, פיתחו הפרעות אכילה ופיתחו מחשבות אובדניות או ביצעו בפועל אקטים של פגיעה עצמית. גורמים עברייניים בגירים ניצלו את המצב והיו מעורבים באופן פעיל בסחר בסמים ואספקת אלכוהול לקטינים, בעידוד זנות באופנים שונים, בסיטואציות פליליות בתחום המיני ועוד.

על פי עיריית שדרות במרץ 2024, מספר התלמידים שטופלו על ידי קציני ביקור סדיר (קב"סים) גדל פי שלושה בעקבות המלחמה, וכי רק באילת היו כ-700 בני נוער משדרות מכיתה ז' עד י"ב שרבים מהם לא הגיעו למסגרות חינוך ולעירייה לא היה מידע על מצבם. טרם המלחמה היו בני נוער אלו מגיעים למסגרות החינוך בצורה סדירה, ובשל הפינוי והטראומה מהמלחמה הם הגיעו למצב של "סיכון מצבי".

⁷⁷ דוגמת התוכנית "360° - התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון".

בנובמבר 2023 הכינה עיריית **שדרות** מתווה להקמת מסגרות לנוער בסיכון שאינו צורך מענים במרכזי הקליטה, כדי ליצור מסגרת אורגנית רשותית לטיפול בבני נוער בסיכון משדרות שפוננו לאילת בטווח הזמן המיידי. נוסף על כך, פעלה העירייה בכמה דרכים לטיפול בנוער בסיכון במרחבי הפינוי: מדצמבר 2023 עד מרץ 2024 פעל באילת "פרויקט סולטנה"⁷⁸, שהוא זרוע ביצוע של קב"סות עיריית שדרות, ומטרתו הייתה לאתר בני נוער בסיכון וכאלה שנשרו ממסגרות החינוך ולעזור להם לחזור למסלול נורמטיבי של עשייה ולימודים באמצעות פעילויות⁷⁹, שנועדו ליצור קשר אישי משמעותי בין בני הנוער למדריכים; כל זאת כדי לתת להם תחושת מסוגלות, משמעות ושייכות. את רוב הפעילויות העבירו מתנדבים, תקציב הפרויקט גויס מתרומות, ועלותו העיקרית הייתה העסקת המדריכים ואחזקת מבנה הפרויקט באילת.

נוסף על כך, יזמה עיריית **שדרות** פעילויות ספורט⁸⁰ לנוער באילת בשיתוף תנועות הנוער וארגוני הנוער שפועלים בשדרות; והקימה סירת הורים משדרות שפעלה במלונות ובאתרי הבילוי בערים הקולטות, שהחלה לפעול באילת בסוף אוקטובר, ולאחר מכן הועתקה פעילותה לשאר מוקדי הפינוי של תושבים משדרות, ובכלל זה **אזור ים המלח, ירושלים, נתניה ותל אביב-יפו**. במלונות ובמסגרות החינוך התקיימו 15 סדנאות בנושא מוגנות מינית ומניעת אלימות, וסדנאות להשבת הסמכות ההורית, למניעת שימוש בחומרים ממכרים ולהגנה עצמית.

לבני הנוער המפונים באילת ניתנו מענים על ידי גורמים נוספים⁸¹, ובהם תנועות הנוער, ארגוני החברה האזרחית ועמותות למיניהן. כאמור, עיריית **אילת** הקימה בתחילת נובמבר 2023 אוהל נוער בטיילת של העיר, שכלל, בין היתר, פעילות חינוכית חווייתית ורגשית, מערכי תוכן הרגעה והסברה ואיתור ראשוני של צורכי טיפול. את המרחב איישו עובדי נוער מקצועיים, עו"סים, מתנדבי שנת שירות וסטודנטים⁸².

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 הוא ציין כי תלמידי **שדרות** שאותרו בסיכון ושהו באילת טופלו במסגרת תוכנית "יחד". צוות התוכנית הוקם מחדש בעיר **שדרות** עם חזרת המפונים לעיר במרץ 2024, והמשיך לתת מענים גם במסגרת הבית ספרית לתלמידים שאותרו בסיכון, ולתלמידים עם בעיות ביקור סדיר ותלמידאות נמוכה עד סוף שנת 2024.

הטראומה שספגו והפינוי הממושך הביאו רבים מבני הנוער בשדרות למצבי נשירה וסיכון, כך שרק באילת הוערך מספר התלמידים שהגיעו ללימודים באופן קבוע בפחות מ-40%. מהמתואר לעיל עולה כי חלק ניכר מהפעולות שביצעה עיריית שדרות נעשו בעזרת גורמים אזרחיים התנדבותיים. יצוינו 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.

78 יצוין כי נכון לאוגוסט 2024 פרויקט סולטנה פעל בעיר שדרות.

79 דוגמת פעילות ימית, בישול, צילום, אומנות ועוד.

80 כגון קבוצות אופניים, קבוצות כדורגל ופעילות ספורט ימי.

81 לרבות קורסי הדרכה, קורסי אימון, ביקורים באטרקציות בעיר, טיולים ופעילות במסגרות החינוך.

82 "בצל המלחמה אילת מקימה מתחם לנוער", אתר עיריית אילת, 2.11.23 <https://www.eilat.muni.il/bצל-המלחמה-אילת-מקימה-מתחם-לנוער/>.

על הגורמים המוסמכים - משרדי החינוך והרווחה ועיריית שדרות - לפעול למיפוי מצבם של בני הנוער ששבו לבתיהם, ולמתן מענים המשכיים שיבטיחו את חזרתם למסגרות מפקחות וימנעו מצבי סיכון.



משרד החינוך ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בנוגע למענה הרגשי-פסיכולוגי הוא פעל בתקופת הפינוי להסדרת ליווי רגשי על ידי יועצים חינוכיים, תגבור משאבי הייעוץ וגיוס כ-120 יועצות חינוכיות; הפעלת מודל התערבות פסיכולוגית לתלמידים מפונים⁸³; הדרכה, הכשרה וליווי של אנשי מקצוע; הטמעת תוכניות חינוכיות בנושא חוסן וחיזוק ומוימוניות רגשיות חברתיות; הדרכה, ליווי ותמיכה להורים במרכזי מפונים ובמסגרות השפ"ח ברחבי הארץ; והרחבת מוקד הסיוע הרגשי לתלמידים, הוריהם וצוותי חינוך. עוד הוא ציין כי פיתח מודל לנוער במצבי סיכון, הפעיל מרכזי למידה בשעות אחר הצהריים, הקים סיירות רחוב לאיתור תלמידים שאינם פוקדים את מסגרות החינוך, והציב אנשי מקצוע מטעמו במלונות המפונים לצורך מתן מענה לבני נוער בסיכון. כמו כן, הוא נתן תקציב תוספתי לרשויות הקולטות שהיה בהן ריכוז גבוה של בני נוער, לטובת פעילויות מיטיבות המונעות התנהגויות סיכון בשעות אחר הצהריים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה פירט משרד החינוך את המענים שסיפק לבני הנוער בפן הלימודי, בדגש על התלמידים שאמורים היו לגשת לבחינות הבגרות⁸⁴; ציין את ההקלות שנתן במבחני הבגרות לתלמידים מהיישובים המפונים בצפון הארץ ובדרומה, ואת המנגנון שהקים לצורך טיפול בבקשות חריגות מצד בתי הספר. עוד הוא הקים חמ"ל אגפי בעיר אילת, אשר שימש מעין יחידת קב"סות מקומית לטיפול בבעיות נוכחות של תלמידים והשבתם לספסל הלימודים, ארגן סיירות לילה במוקדי נוער מרכזיים בערים טבריה וירושלים, ושיתף פעולה עם ארגוני המגזר השלישי הרלוונטיים לתחום איתור בני נוער בסיכון וטיפול בהם.

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.

שירותי פנאי ופעילויות הפגה לטובת המפונים

במאמר בנושא פעילות הפנאי מ-2020 צוין כי "מחקרים שבחנו פנאי כפעילות הפגתית במצבי חרום מתמשכים, הראו כי לפנאי תפקיד חיוני בבלימת תוצאות המשבר. פעילות פנאי מאפשרת תעסוקה משמעותית, ויש ביכולתה לתרום היבטים נוספים המעלים את תחושת המסוגלות של האדם. ביניהם, יכולת התמדה, ארגון זמן יעיל, אוריינטציה ל'כאן ועכשיו', שגרה מובנית, תחושת משמעות ועוד". נוסף על כך, "הספרות המחקרית מציינת 5 תמות מרכזיות בהתייחסות לפנאי כמקדם חוסן נפשי, צמיחה פוסט-טראומטית והעצמה בעת 'שגרת חרום'", ואלו הן: (1) "באיום משברי מתמשך ישנה שחיקה של המשאבים

⁸³ בשיתוף נציגי משרדי ממשלה שונים ובתכלולו של נציג הרווחה.

⁸⁴ דוגמת תוכנית לב"ם שבמסגרתה גובשו 1,130 קבוצות למידה קטנות ב-220 מסגרות חינוך, שיועדו לתגבור של כ-12,000 תלמידים לקראת הבגרות; ותוכנית "מחצית שלישית" שאיפשרה למידה מרוכזת לכ-3,000 תלמידים לקראת בחינות בגרות חיצוניות בחלק ממקצועות הלימוד.

הקוגניטיביים, הרגשיים וההתנהגותיים אשר נותנים מענה בהתמודדות. באמצעות ההשתתפות בפעילות הפנאי האדם מתפנה... לווסת את הרגשות השליליים הנובעים מהאיום המתמשך. זוהי הזדמנות לשחרור רגשי בדרך לגיטימית והתפנות מהמצוקה"; (2) "בעת ההשתתפות בפנאי האדם מחזיר את השליטה בעצמי - מעצם הבחירה - האם אני משתתף או לא ובמה. אנשים שמשתתפים בפעילויות פנאי משמעותיות בזמן איום בטחוני מתמשך מדווחים על תפיסה עצמית של שורד ולא של קורבן"; (3) פעילות הפגתית מאפשרת בריחה ו"התמודדות שתופסת מקום, במקום העיסוק במצוקה, באיום ובמשבר"; (4) "לאחר השתתפות מהנה בפעילויות פנאי ישנה ירידה בהורמוני הדחק... ירידה בלחץ הדם ושחרור אנדורפינים להעלאת תחושת שביעות הרצון מהחיים ומצב הרוח. בנוסף, ישנה ירידה בהורמוני סטרס. מצב זה יוצר מצב רגשי ופיסילוגי המאפשר נקודת מבט אחרת בצורה אופטימית יותר"; (5) פעילות הפגתית מאפשרת לאדם להיות חלק מקבוצה, ואילו "בדידות מובילה להשפעה שלילית על הבריאות, ומחזקת תחושות של סבל וחוסר אונים - מקבלי השרות הם בסיכון נמוך יותר לחוות בדידות"⁸⁵.

ביצוע פעילויות הפגה על ידי הרשויות הקולטות

נוהל פס"ח 24 מציין את המחויבות לספק תוכניות הפגה לילדים ולתושבים ותיקים כחלק מהמענים לפרט המצויים באחריות הרשות. כמו כן הנוהל מציין כי פעילויות פנאי ייערכו בהתאם ליכולת הרשות ובסיוע ארגוני מתנדבים.

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 - התקיימו פעילויות הפגה למפונים. הרשויות המקומיות דיווחו כי נעזרו במתנ"ס העירוני, בתנועות הנוער ובארגוני החברה האזרחית, כמפורט בלוח להלן:

לוח 7: פעילויות ההפגה העיקריות מטעם הרשויות המקומיות הקולטות שנבדקו

פעילות ספורט	חוגים והעשרה	הופעות ואירועים	פעילויות לבני נוער	פעילויות לאזרחים ותיקים	כניסה מסובסדת למקומות בילוי ותרבות	פעילויות להורים וילדים	מפגשי שיתוף ציבור
✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
		✓		✓			
	✓		✓		✓		
	✓			✓			

⁸⁵ ענבל בועז ויעל וינשטיין, "תרומתה וחשיבותה של פעילות פנאי משמעותית בשגרה ובחירום", אתר קבוצת שכול טוב, <https://allgood.org.il/leisure/3134> 26.9.24

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
מתן שירותי רווחה למפונים

פעילות ספורט	חוגים והעשרה	הופעות ואירועים	פעילויות לבני נוער	פעילויות לאזרחים ותיקים	כניסה מסובסדת למקומות בילוי ותרבות	פעילויות להורים וילדים	מפגשי שיתוף ציבור
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
✓	✓	✓			✓		
	✓	✓	✓				
	✓			✓			✓
✓	✓	✓					
	✓			✓			
	✓			✓			
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	✓			✓			
✓	✓	✓	✓	✓			
✓	✓			✓			

על פי דיווחי הרשויות הקולטות למשרד מבקר המדינה.

* דוגמת מועדון ותיקים בקיבוץ החותרים, פעילויות הקתדרה במרכז מיר"ב, מועדוני מופ"ת ומרכזי יום.

** פעילות חנוכה לנוער.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2025 ציינה החברה למתנ"סים כי קיימה, בשיתוף גורמים נוספים, יותר מ-7,000 פעילויות תרבות והפגה למפונים ברחבי הארץ בתקציב של כ-24 מיליון ש"ח, שרובו התקבל ממשרד התרבות והספורט וכן ממשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי. בין היתר, היא הקימה מתחמי נוער, מוזיקה וספורט; ארגנה והוציאה לפועל קייטנות בחנוכה ובפסח וכן בחופשת הקיץ; הנגישה חוגים במוקדי הפינוי וערכה טקסים קהילתיים ייחודיים.

מכל האמור עולה כי כלל הרשויות הקולטות פעלו לספק מעני הפגה ופנאי כחלק ממעטפת השירותים שנתנו למפונים באשר הם. בדומה לשירותי הרווחה, גם כאן לא הסתפקו הרשויות במשאבים הקיימים אצלן בשגרה, אלא פעלו בדרכים יצירתיות ומגוונות לגיוס גורמים שונים - בעיקר על בסיס התנדבותי - לצורך אספקת מענים אלו לכלל המפונים ובהתאמה לגילם.

מבקר המדינה מציין לשבח את הרשויות המקומיות 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 להיענות לצורכיהם באופן מיידי ולספק להם שירותים ותמיכה.

ביצוע פעילויות הפגה על ידי הרשויות המפונות מדרום הארץ

נמצא כי חלק מהרשויות המקומיות המפונות מדרום הארץ - עיריית שדרות והמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון** - קיימו פעילויות של הפגה לתושביהן המפונים. הרשויות דיווחו כי נעזרו ברשתות המתנ"סים, במתנדבים ובארגוני החברה האזרחית, כמפורט בלוח להלן:

לוח 8: פעילויות ההפגה העיקריות מטעם הרשויות המקומיות המפונות מדרום הארץ

פעילות	חוגים והעשרה	הופעות ואירועים	פעילויות לבני נוער	פעילויות לאזרחים ותיקים	טיולים	טיפול רגשי
שדרות*	✓			✓	✓	
אשכול	✓		✓	✓	✓	✓
חוף אשקלון	✓	✓	✓	✓	✓	✓

על פי דיווחי הרשויות הקולטות למשרד מבקר המדינה.

* פעילויות ההפגה במלונות כללו יציאה לטיולים ופעילויות ספורט, תרבות, אומנות והעשרה (דוגמת שירה, ריקוד, ציור, סריגה, קרמיקה, יוגה, הרצאות במגוון תחומים ולימוד אנגלית). נוסף על כך, הפעילה העירייה רכב עם פעילויות הפגה ניידות שעבר בין מלונות המפונים. חלק מהפעילויות ניתנו בשיתוף החברה למתנ"סים.

המועצה האזורית **חוף אשקלון** ציינה בתשובתה בפברואר 2025 כי במשאבים שהיו בידה, היא התקשתה לספק פעילות הפגה ל-14 יישובי המועצה שאינם מוגדרים יישובי "עוטף עזה".

המועצה האזורית **אשכול** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מיפתה את מפוניה, וחברה מעני הפגה בין המלונות כדי להבטיח שמפונייה יקבלו את המענים שנוקדו להם.

עיריית אופקים

עיריית אופקים לא ארגנה מטעמה פעילויות תרבות במלונות שבהם שהו תושבי העיר שהוצאו להפגה.

עם זאת, במסגרת הוצאת חלק מתושבי העיר **אופקים** להפגה במלונות התקיימו פעילויות תרבות⁸⁶ לתושבי העיר שהתארחו באחד המלונות, ביוזמת גוף התנדבותי שמימן את ההשות במלון.

עיריית אשקלון

בביקורת עלה כי עיריית אשקלון לא יזמה ולא ארגנה פעילויות תרבות, חברה והעשרה למפונים מאשקלון ששהו במלונות ברשויות הקולטות.

העירייה מסרה לצוות הביקורת בינואר 2024 כי במלונות שבהם שהו מפונים מאשקלון, היו אירועים שארגנו גופים שונים שהמפונים מאשקלון יכלו להשתתף בהם.

משרד מבקר המדינה מציין כי אחד התפקידים שהטילה עיריית אשקלון על מרכז השליטה שהקימה למתן מענים לצורכי מפונים ומתפנים מאשקלון ששהו במלונות ברחבי הארץ, היה לספק פעילויות הפגה במרחבי המלונות שבהם שוהים מפונים מהעיר, אולם כאמור לעיל העירייה לא סיפקה שירות זה.

בביקור נציגי משרד מבקר המדינה שנערך במלון באזור השרון שבו שהו מפונים מאשקלון ומשדרות ב-23.10.23, הם מסרו שהתקיימו במלון פעילויות הפגה שארגנו עמותות ומתנדבים. בביקור שנערך במלון בהרצלייה שבו שהו מפונים מאשקלון ב-5.11.23, הם מסרו שיש במלון פעילויות הפגה שארגנו המלון ועיריית הרצלייה.

לנוכח החשיבות של פעילויות הפגה בהתמודדות עם מצבי דחק וטראומה, מומלץ לעיריות אופקים ואשקלון לגבש מתווה לקיום פעולות מסוג זה בעיתות חירום.

ביצוע פעילויות הפגה על ידי הרשויות המפונות מצפון הארץ

נמצא כי הרשויות המפונות מצפון הארץ - עיריית קריית שמונה, המועצות המקומיות מטולה ושלומי והמועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל - קיימו פעילויות הפגה לתושביהן המפונים. הרשויות דיווחו כי נעזרו ברשתות המתנ"סים, במתנדבים ובארגוני החברה האזרחית, כמפורט בלוח להלן:

לוח 9: פעילויות ההפגה העיקריות מטעם הרשויות המקומיות המפונות מצפון הארץ

קריית שמונה	פעילות ספורט	חוגים והעשרה	הופעות ואירועים	פעילויות לבני נוער	פעילויות לאזרחים ותיקים	טיפול רגשי
✓	✓	✓	✓	✓	✓	
מטולה		✓			✓	
שלומי		✓		✓	✓	
הגליל העליון	✓	✓	✓	✓	✓	
מבואות החרמון	✓	✓	✓	✓	✓	✓
מטה אשר*	✓	✓	✓	✓	✓	✓
מעלה יוסף		✓	✓		✓	
מרום הגליל**		✓	✓	✓	✓	

על פי דיווחי הרשויות הקולטות למשרד מבקר המדינה.

* בתשובתה למשרד מבקר המדינה עדכנה המועצה האזורית **מטה אשר** כי התקיימו מגוון פעילויות לאזרחים ותיקים מפונים, ובהן הרצאות וטיולים; וכן התקיימו קבוצות הפגה לבני נוער מפונים.

** בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה המועצה האזורית **מרום הגליל** כי המרכז הקהילתי, בשיתוף גורמים נוספים, סיפק מענים של פעילויות בלתי פורמליות במלונות ומחוצה להם, מהגיל הרך ועד הגיל השלישי, באופן יום-יומי; ואף הוקמה ספרייה זמנית באחד מהמלונות.

עם זאת, בביקור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה במלון בחיפה שבו שהו מפונים מקריית שמונה ב-31.10.23, דווח כי במלון לא היו פעילויות הפגה לילדים ולא ניתן מענה לאזרחים ותיקים ולאנשים עם צרכים מיוחדים. מאחר שתושבי קריית שמונה היו פזורים בין כ-270 מלונות, דאגה העירייה לפעילויות הפגה במלונות שבהם היו ריכוזים גבוהים של תושבים מפונים מתחומה. לכן בחלק מהמלונות, ובייחוד באלה שלא היה בהם ריכוז גבוה של תושבים מפונים מקריית שמונה, לא התקיימו פעילות תרבות ופנאי מטעם העירייה.

תרשים 4: פעילויות הפגה עיקריות מטעם הרשויות המקומיות המפונות מצפון הארץ שנבדקו



על פי נתוני הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



לפעילות הפגה בשעת חירום יש ערך גדול, והיא מסייעת לתושבים להתמודד עם מצבי דחק וטראומה הכרוכים בפינוי. מהממצאים עולה כי 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.

מומלץ כי משרד האוצר, בשיתוף עם משרד הפנים, יקצה תקציב מבעוד מועד לנושא מעני הפגה ופנאי.

אגף התקציבים במשרד האוצר, בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2025, ציין כי משרד הרווחה פעל באופן נרחב ומיידי במלונות ותוקצב בהתאם עבור פעולות הפגה אלו.

חרף ביצוען של פעילויות הפגה על ידי הרשויות הקולטות, הרשויות המפונות (למעט אופקים ואשקלון) ומשרד הרווחה, היו מלונות שבהם לא התקיימה כל פעילות הפגה בשל העדר תיאום והפיזור הגדול של המפונים. הדבר מחזק את החשש כי חלק מהמפונים "נפלו בין הכיסאות" ולא קיבלו סיוע ותמיכה הנדרשים במצב החירום והמצוקה שבה היו. כך, 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.

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

סיכום

השלכותיה של מלחמה וטראומה קולקטיבית על בריאותם הנפשית ועל רווחתם של ילדים, בני נוער ובוגרים מושפעות מכמה גורמים, שחלקם מצויים בתחום סמכותו של השלטון - המקומי והמרכזי - דוגמת נוכחות של רשתות תומכות ונגישות של שירותי בריאות ובריאות הנפש. תמיכה מהירה והוליסטית, הכוללת מגוון שירותי רווחה ומעני בריאות הנפש, היא קריטית בסיוע לילדים ולהוריהם להתמודד עם הטראומה, להפחית את השפעותיה ולעודד התאוששות וחוסן⁸⁷.

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 דיוור 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 נזקקים 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, 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 - הצליחו לפעול בדרכים שונות ומגוונות לאיתור צורכי הרווחה של המפונים שהן קלטו ולספק להם סיוע נפשי ומענה טיפולי באמצעות מחלקות הרווחה והשפ"ח 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. 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

⁸⁷ שולמית פינצ'ובר ואחרים, מצבם הרגשי של ילדים, ילדות והורים בזמן מלחמה - סקר אורך: שבוע 5 ושבוע 13 למלחמה (2024).

מפונים בקהילה ומתפנים עצמאית שלא שהו במלונות, וכן מפונים ששהו במלונות מבודדים וברשויות קטנות.

מידע על המפונים בכלל, ועל מפונים שטופלו על ידי מחלקות הרווחה טרם המלחמה בפרט, הוא הכרחי לרשויות הקולטות לצורך מיפוי צורכי הרווחה שלהם ואספקת המענה הנדרש להם. הביקורת העלתה כי תחום זה לקה בחסר בכל הנוגע לשלטון המרכזי. אף שנוהלי משרדי הרווחה והפנים מכירים בצורך של הרשויות הקולטות לקבל את פרטי מטופלי הרווחה מהרשויות המפונות, הם לא הסדירו את המנגנון שיאפשר את העברת המידע. בהתאם לכך, חלק מהרשויות - העיריות אילת, הרצליה, חיפה, טבריה, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות חוף הכרמל, עמק הירדן ותמר - לא קיבלו מהרשויות המפונות את פרטיהם של המפונים שהסתייעו בעת שגרה בשירותי מחלקות הרווחה שלהן. לפיכך ומכיוון שעקב נסיבות הפינוי נוצר צורך בקבלת שירותי רווחה גם אצל מפונים שלא היו מוכרים קודם לכן למחלקות הרווחה, כל רשות קולטת נדרשה להקים, ללא כל הכנה מוקדמת, מערך למיפוי המפונים הנזקקים לסיוע, וכל אחת עשתה זאת באופן שונה בהתאם ליכולתה ולהבנתה.

ברשויות מקומיות שפנו מדרום הארץ - העיריות אשקלון ושדרות והמועצה האזורית אשכול; ובחלק מהרשויות שפנו מצפון הארץ - עיריית קריית שמונה, המועצות המקומיות מטולה ושלומי והמועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל - חל גידול במטופלי הרווחה מאז פרוץ המלחמה בתחומים שנבדקו - מטופלים מקרב אנשים עם מוגבלות וצרכים מיוחדים ומקרב אזרחים ותיקים הזקוקים לסיוע מיוחד, ומטופלים בתחומים של התמכרויות, שוטטות ובטלה ואלומות (מסוגים שונים). עם התמשכות הפינוי וחוסר הוודאות שנלווה אליו, עלה חשש שמספרם של אלו הזקוקים לסיוע עלה. עוד עלה חשש בנוגע למצבם של בני הנוער, שחווים טראומה ונתונים לערעור היציבות בחייהם, ורבים מהם עלולים להידרדר למצבי סיכון.

המפונים מאשקלון קיבלו שירותי רווחה בעיקר מהרשויות הקולטות וממתנדבים, ולעירייה אין נתונים לגבי המענים שקיבלו. עיריית שדרות והמועצות האזוריות אשכול וחוף 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. עיריית שדרות והמועצה האזורית חוף אשקלון שלחו צוותי רווחה למלונות המפונים ופתחו, בשיתוף משרד הרווחה, מסגרות רווחה כגון מועדוני אזרחים ותיקים, מועדוניות לילדים, מסגרות משלימות לאנשים עם צרכים מיוחדים וקבוצות טיפוליות.

כל הרשויות המפונות מצפון הארץ שנבדקו פעלו למתן שירותי רווחה לתושביהן המפונים, בסיוע משרד הרווחה, הרשויות הקולטות וארגונים התנדבותיים. בימים הראשונים לפינוי הופנה 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 לפניית יזומות של תושבים. עם זאת, חלק מהרשויות המפונות התקשו לתת מענה לתושבים בשל פיזורם הרב; כך לדוגמה עיריית קריית שמונה שתושביה פוזרו בין מספר רב של רשויות קולטות ובמרחק גיאוגרפי רב.

משרד הרווחה סייע לרשויות המפונות, בין היתר על ידי הוספת תקנים ותגבור כוח אדם בתחום הרווחה. עם זאת, העיריות קריית שמונה ושדרות והמועצות האזוריות אשכול, הגליל העליון וחוף אשקלון התקשו לאייש את התקנים הנוספים. קושי זה ניכר ביתר שאת בקרב רשויות הצפון בצל התמשכות הלחימה בצפון.

על משרד הרווחה, בשיתוף הרשויות המקומיות שטרם עשו כן, למפות את צורכי הרווחה 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.

על משרד הרווחה, בשיתוף משרד הפנים, להגדיר פעולות שיאפשרו בשעת חירום העברת מידע נדרש על אוכלוסייה מפונה לרשות הקולטת, לצורך אספקת שירותי רווחה לכל האנשים הזקוקים לכך; ולהסדיר 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.

מומלץ כי משרד הרווחה - בשיתוף הרשויות המקומיות - יגבש בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות מנגנון שיאפשר לרשויות קולטות לקבל נתונים רלוונטיים על אודות המפונים באמצעות כספת נצורה; וכי יכין, בשיתוף מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, תוכנית קליטה בשעת חירום, שתאפשר הפעלה מיידיית של מערך מיפוי לאוכלוסייה נזקקת בשעת חירום.

בצד פעילותן הראויה לציון של הרשויות הקולטות, מומלץ שגם בשעת חירום הן יתעדו את תוצאות האיתור שעשו לגבי אוכלוסייה הנזקקת לסיוע מיוחד, כדי לאפשר למטופלים טיפול רציף. יש חשיבות יתרה לכך, מאחר שסביר להניח כי לפחות חלק מהמפונים עשויים להזדקק לטיפול בעקבות הטראומה שעברו ולא היו מוכרים קודם לכן לגורמים המטפלים במקומות מגוריהם.

מגפת הקורונה הדגישה את מרכזיותו של השלטון המקומי בשעת חירום, וגם בתקופה קשה זו הרשויות הקולטות הן שעמדו בחזית המפגש עם המפונים שנקלטו בתחומיהן, ופעלו לסייע להם ולתמוך בהם; לצד החברה האזרחית שסייעה רבות למפונים ולכל מי שנזקק לסיוע מאז פרוץ המלחמה. ממצאי הביקורת ממחישים כי על השלטון המקומי והמרכזי - בדגש על משרדי הרווחה והבריאות⁸⁸ - 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

⁸⁸ 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".

הרווחה יגבש, בשיתוף הרשויות המפונות שטרם עשו זאת, תוכנית פעולה מקיפה ומתכללת ליישום מיידית, לשיקום בני הנוער בסיכון והמועדים לסיכון ולמניעת הידרדרותם, ובכלל זה הקצאת תקציב ומעקב אחר יישום תוכניות אלו.

