



מבקר המדינה

ניהול המידע בקשר לטיפול במפונים

▪ אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026 ▪

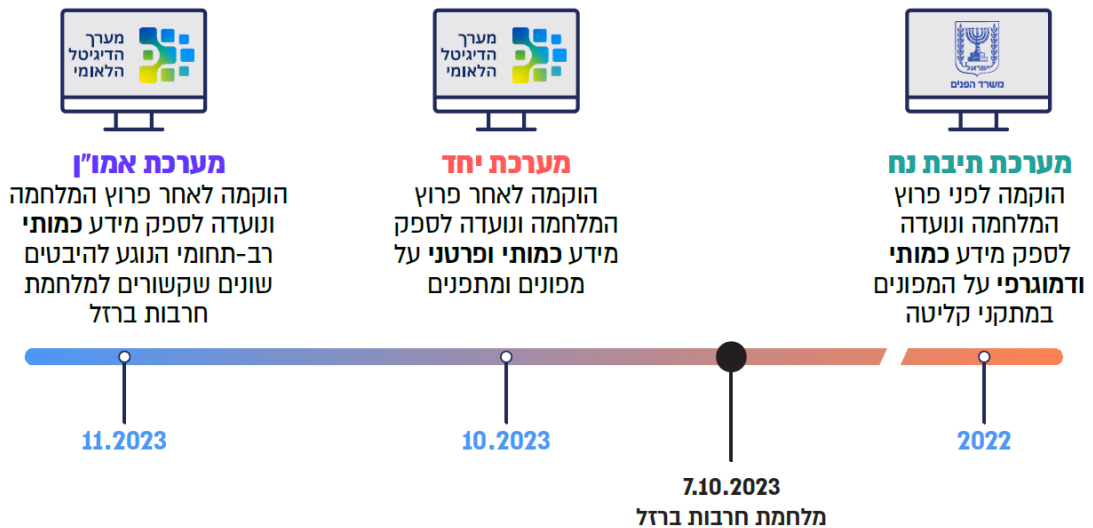
ניהול המידע בקשר לטיפול במפונים

תקציר

רקע

מראשית ימיה נתונה מדינת ישראל לאיומים ביטחוניים ממדינות אויב ומארגוני טרור. איומים ביטחוניים או אסונות טבע שעומדים להתממש או מתממשים מעלים צורך לפנות אוכלוסייה מאזורי הסיכון. במלחמת חרבות ברזל פונו או התפנו מבתיים כרבע מיליון תושבים ונוצר צורך ממשי ומשמעותי לספק שירותים לאוכלוסייה זו - מאות אלפי אנשים, מפונים (תושבי יישובים שהממשלה אישרה לפנות) ומתפנים (תושבי יישובים שלא פונו שהחליטו להתפנות כדי להתרחק מאזורי הסכנה). כדי לנהל את המידע על אוכלוסייה המפוזרת על פני מאות רבות של אתרים, נדרש מידע מפורט, עדכני וכולל אודות אותם תושבים - מי הם, באילו מקומות הם שוהים ומהם צורכיהם. לצורך כך נדרשת מערכת תקשוב לתכלול לאומי של מידע על המפונים והמתפנים, אליה יוזן המידע הרלוונטי עליהם והיא תספק בזמן אמת תמונת מצב לאומית כוללת ומידע מפורט על פי מאפיינים, לגופי ממשל ולרשויות המקומיות. מערכת תקשובית כזו אמורה לשמש בסיס לצורך קבלת החלטות בעת ניהול מהלך מורכב של קליטת המפונים וטיפול בצורכיהם ביישובים שונים, תיאום בין הגופים הממשלתיים והרשויות המקומיות, ויסות משאבים ועדכון דינמי של המידע על כל אדם שפונה על ידי המדינה או התפנה עצמאית ויש לתת לו מענה. הפעלה יעילה ומיידית בשעת חירום של מערכת תקשוב כזאת, כפי שנדרש היה עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, מצריכה היערכות מוקדמת בעת שגרה והפעלה מיטבית בזמן אמת.

סקירת מערכות התקשוב שהוקמו לפני פרוץ המלחמה ולאחריה בכל הנוגע למידע על המפונים



נחוני מפתח

כבר בשנת 2007

התריע מבקר המדינה דאז על הצורך בהקמת מערך ממוחשב לניהול מעקב וקשר עם מפונים בשעת חירום (בדוח על היערכות הממשלה לטיפול בעורף במלחמת לבנון השנייה¹)

כרבע מיליון תושבים

פונו על ידי המדינה או התפנו בהחלטה עצמאית מיישובי מגוריהם, על פי אומדני רשות החירום הלאומית (רח"ל) לתחילת נובמבר 2023²

5.26 מיליארד ש"ח

היו סך כל התשלומים מקופת המדינה למימון שהיית מפונים בבתי-מלון החל מפרוץ המלחמה ועד סוף יולי 2024

15 מיליון ש"ח

סך כל עלויות ההקמה והפיתוח של מערכת התקשוב לניהול המידע על המפונים והמתפנים (מערכת "יחד") בתקופה אוקטובר 2023 - מאי 2024

0

מידע דמוגרפי היה לממשלה על המפונים או המתפנים וצרכיהם הפרטניים בשלושת השבועות הראשונים לאחר פרוץ המלחמה. פעולת הממשלה נשענה בשבועות אלו על אומדנים כלליים

רק על 50%

מהמפונים והמתפנים היו פרטים מעודכנים במערכת יחד בתום שלושה חודשים כמו גם בתום שישה חודשים מפרוץ המלחמה³

רק על 13%

מכלל המפונים ששהו בבתי מלון במימון המדינה, הוזנו הפרטים הדמוגרפיים למערכת המידע תיבת נח (9,000 מתוך כ-70,000) הזנת הפרטים נעשתה במהלך תקופה קצרה שלאחר פרוץ המלחמה שבה הפעיל פיקוד העורף (פקע"ר) את המערכת

כ-500%

היה הפער בין הנתון המספרי על המפונים ששהו בבתי מלון, באמצע נובמבר 2023, על פי מערכת אמו"ן של מערך הדיגיטל הלאומי בהשוואה לנתון המקביל לאותה עת שהיה במערכת יחד של מערך הדיגיטל - 87,000 איש על פי מערכת אמו"ן לעומת 15,000 איש בלבד על פי מערכת יחד⁴

1 מבקר המדינה, **היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה** (2007).

2 הנתונים על מספר התושבים המפונים והמתפנים היו דינמיים ועודכנו במהלך תקופת המלחמה.

3 זאת כיוון שלא היה מקור למידע על מתפנים עצמאית אלא הערכות בלבד כמו גם דיווחים שמסרו רק חלק מהם למערכת יחד ובאופן שלא התעדכן לאורך זמן; כפי שיפורט בדוח.

4 מקור הנתונים הכמותי לאותו מועד אודות מפונים ששהו בבתי מלון עבור מערכת אמו"ן היה אומדנים של פיקוד העורף; ואילו מקור הנתונים עבור מערכת יחד באותו מועד היו שאלונים שמילאו מפונים שמסרו דיווחים במערכת. כפי שעולה היה פער בין הנתונים שהציגו שני מקורות המידע.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד מאי 2024 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על ההיערכות לניהול המידע על המפונים לפני פרוץ המלחמה וניהול המידע במהלכה. בכלל זה נבחנה היכולת לאסוף את המידע, לרכז ולנהל באמצעות מערכת תקשוב ייעודית, ולנתבו לגופי הממשל השונים הנדרשים לספק שירותים למפונים ולמתפנים, כל אחד על פי תחומי אחריותו. הבדיקה כוונה לשתי תקופות זמן - לפני מלחמת חרבות ברזל ובמהלכה. נבדקה ההיערכות התקשורתית שנעשתה לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל בכל הנוגע לאיסוף מידע על מפונים וצורכיהם ולהצגתו בפני גופי ממשל ורשויות מקומיות; כן נבחן המענה התקשורתי שניתן לאחר פרוץ המלחמה, משנדרש בפועל לאסוף מידע זה ולהציגו להם. הביקורת נעשתה במשרד הפנים - במינהל החירום ובאגף פס"ח, במערך הדיגיטל הלאומי, במשרד הביטחון - ברח"ל, במשרד ראש הממשלה (רה"ם) ובפקע"ר. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך, במשרד הבריאות, במשרד התיירות, במוסד לביטוח לאומי, וברשות המיסים בישראל.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



תשתית לאיסוף, ניהול והצגה של מידע על כלל המפונים והמתפנים - לגופי החירום ובראשם לרח"ל, בהיותה הגוף שנדרש לרכז את עבודת המטה הבין-משרדית לפינוי וקליטה של אוכלוסייה במצב חירום על פי החלטת מלון אורחים, לא היו עם פרוץ המלחמה מנגנונים לאיסוף מידע הכולל פרטים דמוגרפיים ומידע אישי אחר על כלל המפונים והמתפנים וגם לא מערכת תקשורתית לריכוז, איגום וניהול של המידע עליהם. ועל כן עם פרוץ המלחמה הם לא היו ערוכים לרכז ולנהל את המידע על כרבע מיליון התושבים שפוננו והתפנו מבתיהם במלחמה, זאת כדי שהמידע יעמוד לשירות משרדי ממשלה ורשויות מקומיות שנדרשו לתת מענה לתושבים אלה. יצוין כי לפני פרוץ המלחמה הייתה מערכת תקשוב, תיבת נח, שהוקמה ביוזמת משרד הפנים לשימוש שלו יחד עם מערך פס"ח, לצורך ריכוז, ניהול והצגת תמונת מצב לגופי הממשל על אלה מבין המפונים שיגיעו למצוא מחסה במתקני קליטה - מספרם של אלה היה בשבועות הראשונים למלחמת חרבות ברזל כ-70,000, ואולם בפועל מערכת זו לא שימשה הלכה למעשה את גופי החירום (בעניין זה ראו להלן).





פיתוח מערכת תיבת נח טרם המלחמה לניהול המידע על מפונים במתקני קליטה - החלטת ממשלה "מלון אורחים" משנת 2012 קבעה שיש להיערך למצב חירום שיכלול פינוי תושבים למתקני קליטה, ולאפשר קליטה של עד כ-300,000 תושבים במתקנים מקומיים - בבתי ספר, מוסדות ציבור ובמתקנים ארציים (חדרי אירוח בבתי מלון), עם עדיפות ראשונה לקליטה במתקנים מקומיים. בביקורת נמצא כי רק בשנת 2022, כעשור לאחר קבלת החלטת הממשלה מלון אורחים, הקים משרד הפנים באמצעות פקע"ר שפיתח אותה עבורו, את מערכת התקשוב תיבת נח שיועדה לניהול המידע על מפונים שיגיעו למתקני קליטה. במערכת תוכנן להזין מידע על כל אחד מהתושבים המפונים שיגיע לשהות במתקני הקליטה שאליהם תפנה המדינה, פיזור המפונים בין מתקני הקליטה על פי מחוז ורשות מקומית, פרטים דמוגרפיים וצרכים שתושבים אלה מעלים בעת קליטתם במתקן קליטה.



אי-הפעלת מערכת תיבת נח על ידי משרד הפנים לאחר פרוץ המלחמה - בביקורת עלה כי עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל משרד הפנים לא הפעיל את מערכת תיבת נח ולא הזין אליה את פרטי המפונים שהגיעו לשהות במתקנים שאליהם הפנתה אותם המדינה - בתי מלון; זאת אף כי משרד הפנים, היה אמון על הפעלתה ונערך מבעוד מועד לשם כך. כמו כן לא היה גורם אחר שיעודד היה להפעיל את המערכת או נדרש להיות ערוך לכך. במצב עניינים זה, עשרות אלפי תושבים מפונים נקלטו במהלך השבועות הראשונים בבתי המלון בלא שנרשמו פרטיהם במערכת מידע ממשלתית כלשהי. כתוצאה מכך משרדי ממשלה וגופי ממשל נוספים שנדרשו למידע לא היו יכולים לקבל פרטים על תושבים אלה ותמונת מצב על פיזורם בין בתי המלון השונים ביישובים שבהם נקלטו. בכך נפגעה יכולתם לתת מענה מיטבי ומהיר לתושבים המפונים ששהו בבתי המלון.



תשאול מפונים בבתי המלון על פרטיהם וצורכיהם על ידי שורה של משרדי ממשלה שונים במקביל - בהיעדר מידע ממערכת תיבת נח נאלץ כל משרד ממשלתי שנוקק לתת מענה לתושבים המפונים שנקלטו בבתי המלון לפעול בשבועות ובחודשים הראשונים של המלחמה בכוחות עצמו על מנת לאסוף ולרכז חלקי מידע רלוונטי עליהם ממקורות שונים, ביניהם - מרשויות מקומיות ומפיקוד העורף. עוד נמצא כי כל משרד ממשלתי שנדרש למידע, שלח נציגים מטעמו לבתי המלון לשם תשאול תושבים מפונים ששהו שם על פרטיהם וצורכיהם. הדבר יצר כפילויות בפעילות המשרדים בבתי המלון, הטיל עומס על המפונים ששהו שם בבירוקרטיה מיותרת ושיקף פעילות ממשלתית בלתי מתואמת.



הפעלת מערכת תיבת נח על ידי פקע"ר - ב-12.10.23 (החלטה 950) הטילה הממשלה על רח"ל, לרבות בהקצאת כוח אדם של צה"ל, את האחריות לניהול קליטת המפונים בבתי המלון. בביקורת נמצא כי פקע"ר קיבל לידיו את השימוש במערכת תיבת נח.

- **אי-רישום מאגר מידע על ידי משרד הפנים -** כשקיבל לידיו פקע"ר לאחר פרוץ המלחמה את הפעלת המערכת התברר לו שמשרד הפנים, שהיה אמור להפעילה בעצמו על פי התכנון המקורי, לא רשם מאגר מידע שיאפשר צבירה במערכת של מידע הכולל פרטים אישיים של תושבים מפונים. אי-רישום המאגר מבעוד מועד גרם לעיכוב נוסף באיסוף וריכוז של המידע על תושבים אלה. כל זאת כאשר

עשרות אלפי מפונים כבר נקלטו בבתי המלון בלי שפרטיהם נרשמו במערכת מידע ממלכתית כלשהי. ב-16.10.23 לאחר שמשרד הביטחון פנה למשרד המשפטים ורשם על שמו מאגר מידע, החל פקע"ר בפעולות להזנה במערכת של פרטי מפונים.

- איסוף פרטים למערכת תיבת נח רק על מיעוט המפונים ששהו בבתי המלון - פקע"ר הפעיל את מערכת תיבת נח עשרה ימים בלבד - מ-16.10.23 עד אשר הוחלט ב-26.10.23, בדיון בין-משרדי שבראשו עמד מנכ"ל משרד רה"ם, כי מערכת התקשוב שתשמש להצגה וניהול המידע על תושבים מפונים תהיה מערכת חדשה, מערכת יחד - מערכת שבמועד הדיון הייתה עוד בפיתוח, על ידי מערך הדיגיטל.

במהלך עשרת הימים שבהם הפעיל פקע"ר את מערכת תיבת נח הוא הצליח לאסוף ולהזין בה מידע חלקי בלבד - רק על כ-9,000 (כ-13%) תושבים מפונים מתוך כ-70,000 ששהו בפועל באותה העת בבתי מלון. נמצא, כי בהיעדר סמכויות או כלים מתאימים להניע את המפונים למסור מידע לחוליות השליטה (חש"לים) שהפעיל פקע"ר בבתי המלון ובהיעדר הסדרה של קבלת מידע פרטני על אודותיהם מבתי המלון, התקשו רח"ל ופקע"ר לאסוף את הפרטים של המפונים ששהו בבתי המלון.

- המידע המועט שהוזן למערכת תיבת נח לא הגיע למשרדי הממשלה - נמצא כי גם המידע הפרטני שהיה על כ-9,000 מפונים בלבד והוזן למערכת תיבת נח במהלך עשרה ימים בחודש אוקטובר שבהם הופעלה המערכת על ידי פקע"ר, לא הגיע במהלך אותו חודש למשרדי ממשלה שנזקקו לו.

איסוף המידע החלקי והעובדה שגם הוא לא הגיע למשרדי הממשלה פגע ביכולת לספק למפונים שירות מיטבי במהלך השבועות הראשונים שבהם שהו בבתי המלון, כמו גם ביכולת לקיים בקרה אפקטיבית על יישום פרויקט השהייה של המפונים בבתי המלון. המדובר בפער שהיווה נדבך נוסף בפגיעה באפקטיביות הפעילות של פקע"ר בבואו לסייע בניהול ותיאום הפעולה מול המפונים בשבועות הראשונים למלחמה בבתי המלון שבהם שהו המפונים.

קידום פיתוחה של מערכת תקשוב חדשה (מערכת יחד) במהלך המלחמה - עשרה ימים לאחר שפקע"ר החל להשתמש במערכת תיבת נח, נקבע בדיון בין-משרדי שהתקיים בהובלת מנכ"ל משרד רה"ם כי מערך הדיגיטל יחל בקידום פיתוחה של מערכת מידע חדשה, מערכת יחד, שבה ירוכז וינהל המידע על כלל המפונים והמתפנים. מהשתלשלות העניינים עולה כי הבחירה במענה של הקמת מערכת חדשה (יחד), לא נבחנה בהשוואה לחלופה אחרת - המשך פיתוח של המערכת שהייתה כבר קיימת אז - תיבת נח. לא נעשתה למשל השוואה של אומדן העלויות של פיתוח המערכת החדשה בהשוואה להמשך פיתוח של המערכת הקיימת.

שאלונים למפונים במערכת יחד - מערכת יחד החלה לפעול בסוף אוקטובר 2023, כשלושה שבועות לאחר פרוץ המלחמה והשקתה לוותה בקמפיין שקרא לציבור המפונים והמתפנים להיכנס לאתר מערך הדיגיטל במרשתת ולדווח בשאלונים שבמערכת על פרטיהם וצורכיהם כדי שמשרדי ממשלה יוכלו לתת

להם מענים. בעת שהחל להפעילה לא היו למערך הדיגיטל, כמו שלא היו לרח"ל ולפקע"ר כשניסו לרכז את המידע למערכת תיבת נח, סמכויות או כלים שיאפשרו לו לדרוש את המידע מהמפונים כדי שניתן יהיה לרכז אותו במהירות במערכת. על כן מערך הדיגיטל נסמך על רצונם הטוב של המפונים למסור דיווחים במערכת. כפועל יוצא מכך, הגיע למערכת יחד מידע על חלק קטן מביניהם - עד אמצע נובמבר 2023, כשבועיים לאחר שמערכת יחד החלה לפעול התקבלו בה דיווחים רק של כ-15,000 תושבים מבין כ-70,000 ששהו בבתי המלון באותה עת.

עיצוב ניכר בהעברת המידע ממערכת יחד למשרדי ממשלה - נמצא כי אף ששיא התפוסה בבתי המלון, מעל 70,000 מפונים, היה כחודש לאחר תחילת המלחמה, הנתונים מבתי המלון על אודות מפונים אלו הועברו למערכת יחד יותר מחודש לאחר תחילת המלחמה. עוד נמצא כי העברת מידע על מפונים שמקורותיו במשרד התיירות (בתי המלון) ובמוסד לביטוח לאומי, באמצעות מערכת יחד, למשרדי הממשלה התעכב בין שבועות למספר חודשים נוספים; זאת כיוון שכל משרד שנזקק למידע נדרש להסדיר מול מערך הדיגיטל אפשרות לקבלו, על פי כללי הגנת הפרטיות. משרד הבריאות מסר למשרד מבקר המדינה כי רק בינואר 2024 החל לקבל נתונים ממערכת יחד שהיה יכול לעשות בהם שימוש. משרד החינוך לא היה ער לכך שלמערכת יחד הגיעו נוסף על נתונים משאלונים גם נתונים מבתי המלון ומהמוסד לביטוח לאומי, ועל כן הוא לא הסדיר באותם שבועות מול מערך הדיגיטל אפשרות לקבל מידע זה ממנו - גם בנובמבר 2024, כשנה לאחר תחילת הפינוי, לא היה למשרד החינוך מידע ממערכת יחד על המפונים למעט המידע החלקי מאד שמקורו בשאלונים - דבר שיש בו כדי לפגוע בשירות לתושב.

היעדר מידע לצורך ביצוע בקרה כספית אפקטיבית על התשלומים לבתי המלון - הוצאות המדינה למימון עלויות שהותם של המפונים בבתי המלון ובבתי הארחה הגיעו לכ-5.26 מיליארד ש"ח עד לסוף יולי 2024. כדי שניתן יהיה לבצע בקרה אפקטיבית ואף בזמן אמת על התשלומים לבתי המלון נדרש היה שהמידע על המפונים יגיע מגורם ממשלתי למערכת תקשוב ממשלתית ויוצלב עם המידע המתקבל מבתי המלון. ואולם בביקורת עלה כי מידע על המפונים הגיע רק מבתי המלון ולא מגוף ממשלתי שאסף את המידע מהמפונים עצמם. יצוין כי גם המידע שהגיע מבתי המלון וכלל את פרטי המפונים ששוהים אצלם הגיע בעיכוב, רק לאחר שמשרד התיירות הופקד על העברת התשלומים אליהם. בכך נמנעה היכולת לבצע בקרה אפקטיבית ואף בזמן אמת על תשלומי הממשלה לבתי המלון.

מידע על מפונים ששהו במסגרות שונות בקהילה - עשרות אלפי מפונים שלא נקלטו בבתי מלון ובבתי הארחה במימון המדינה (מתקנים במימון המדינה), אלא העדיפו למצוא פתרונות אחרים בקהילה, כגון, שכירת דירה, היו זכאים לקבל מענק אכלוס מהמוסד לביטוח לאומי; נמצא כי המוסד לביטוח לאומי לא כלל בטופס הבקשה של קבלת מענק אכלוס סעיף שבו נדרש התושב המפונה לציין באיזה יישוב הוא ומשפחתו שוהים, ולכן המידע שהעביר המוסד לביטוח לאומי למערכת יחד על תושבים מפונים בקהילה חסר נתון מרכזי ויסודי. הכללת נתון זה בטופס הבקשה היה מאפשר למשרדי הממשלה לדעת היכן נמצאים תושבים ומשפחותיהם שעברו להתגורר ביישובים שונים, כך שיוכלו יחד עם הרשויות המקומיות שקלטו אותם להיערך להסדרת מענים עבורם. נוסף על כך, למרות שהיה למוסד לביטוח

לאומי מידע הכולל פרטים אישיים הן על מבוגרים והן על ילדים, מקרב המפונים בקהילה, הוא לא העביר למערכת יחד את המידע הפרטני על הילדים אלא רק על המבוגרים. כתוצאה מכל אלה, המידע שמסר המוסד לביטוח לאומי למערכת יחד היה חלקי וחסר.

העברת המידע הפרטני על המפונים ממערכת יחד לרשויות מקומיות - בביקורת עלה כי העברת המידע הפרטני על המפונים ממערכת יחד לרשויות המקומיות על ידי מערך הדיגיטל החלה לאחר יותר משלושה חודשים מפרוץ המלחמה. העיכוב נבע מכך שרק בינואר 2024 לאחר שחלק מהרשויות המקומיות הסדירו הליך של קבלת מידע פרטני ממערכת יחד, על פי חוק הגנת הפרטיות, יכול היה מערך הדיגיטל להעביר להם את המידע. אי החזקה של רשויות מקומיות קולטות במידע פרטני חיוני זה בחודשים הראשונים של המלחמה פגע ביכולתן להעניק שירותים למפונים שהגיעו אליהן ובהם שירותי חינוך ורווחה.



פעילות מערך הדיגיטל לריכוז וניהול המידע על מפונים ומתפנים - יש לראות בחיוב את היוזמה וההירתמות של מערך הדיגיטל עם תחילת המלחמה למאמץ לאיסוף, ריכוז וניהול המידע על המפונים והמתפנים. יוזמה שבאה לידי ביטוי בהצעתו לפתח את מערכת יחד ופעולותיו לפתחה ולנהלה כדי שתספק למשרדי ממשלה ולרשויות מקומיות תמונת מצב ומידע פרטני על אוכלוסייה זו.

השלמה של פרטים על תושבים מפונים בקהילה על ידי מערך הדיגיטל - עוד יש לראות בחיוב, את פעולותיו של מערך הדיגיטל להשלמת פרטי המידע שלא נכללו במידע שמסר לו המוסד לביטוח לאומי על תושבים מפונים בקהילה - מספרי תעודות זהות וגילים של הילדים מקרב תושבים אלה - וזאת כדי לספק מידע חיוני זה למשרדי הממשלה.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ לגופי הממשל המזכירים בהחלטת הממשלה מלון אורחים, כגופים האחראים לקליטה של מפונים ומתפנים ובראשם לרח"ל - הגוף שנדרש לתאם את ביצוע החלטת מלון אורחים - לבחון באופן שוטף את הפתרונות התקשוביים הקיימים, כדי שיהיה ניתן להמשיך לפתחם על פי הצורך, בזיקה לתרחישי הייחוס המתעדכנים מפעם לפעם.



על כל גוף ממשל, לרבות משרד הפנים, שמתכנן להפעיל מערכת תקשובית שאליה יוזן מידע אישי של תושבים, בעיקר כזו שמיועדת לפעול בשעת חירום, לרשום על שמו מיד עם השקת המערכת מאגר מידע שיאפשר לו להחזיק ולעשות שימוש במידע; זאת כלקח מאי רישום מאגר מידע על ידי משרד הפנים לאחר שהשיק את מערכת תיבת נח, דבר שהביא לעיכוב בהפעלתה כשפרצה המלחמה והחל פינוי תושבים.



כדי שבעתיד תוכל המדינה באמצעות גורם מטעמה, בין שיהיה זה משרד הפנים, פקע"ר, מערך הדיגיטל, או גורם אחר, לאסוף ולרכז מידע על מפונים במצב חירום, על משרד רה"ם כמשרד מוביל ועל גופי הממשל שאחראים על הטיפול בעורף במצבי חירום, ובראשם רח"ל, להסדיר את נושא קבלת הסמכויות והכלים לאסוף מידע על תושבים מפונים. הדבר נדרש כדי שאותו גורם שיידרש לאסוף ולרכז את המידע על תושבים אלה יוכל להשלים את המשימה בהצלחה ובזמן קצר ולא יהיה תלוי לשם כך בשיתוף פעולה וולונטרי מצד התושבים המפונים כדי שהם ימסרו לו את המידע. בעניין זה יש להסדיר את חובת הדיווח של התושבים המפונים, על פרטיהם הדמוגרפיים, לגוף שיוסמך מטעם המדינה לאסוף את המידע עליהם. עוד יש להסדיר חובת דיווח לגוף המוסמך שתחול גם על גופי ממשל שנותנים לתושבים אלה מענקים או שירותים וכן על גופים כמו בתי מלון שמספקים להם שירותים במימון המדינה.



מצב חירום - ובעיקר מלחמה שבה מידע על תושבים מפונים נדרש באופן מיידי למשרדי ממשלה - דורש קיצור הליכים בירוקרטיים שנוגעים להעברת מידע ביניהם. מומלץ למשרד המשפטים, שעמד בראש צוות בין-משרדי לבחינה של ההסדר הראוי להעברת מידע בין גופים ציבוריים לפי חוק הגנת הפרטיות, ולגופים שנציגיהם מונו להיות חברים בו - משרד רה"ם, משרד המשפטים, משרד האוצר, הרשות להגנת הפרטיות, מערך הסייבר הלאומי ומערך הדיגיטל הלאומי, להמשיך לפעול ובנמצאות כדי לקדם ולבסס הליכים מקוצרים להעברת מידע בשעת חירום בין גופי ציבור, לרבות רשויות מקומיות.



בראייה צופה פני עתיד, מומלץ למשרד רה"ם, למשרד הפנים ולמערך הדיגיטל שהשתתפו בדיון בין-משרדי שבו נקבעה הקמתה של מערכת תקשוב חדשה (מערכת יחד) על ידי מערך הדיגיטל, לפעול כנדרש טרם קבלת החלטה על הקמת מערכת מידע חדשה לניהול מידע על מפונים - כבסיס להחלטה כזו יש לבצע הליך השוואה בין חלופות: חלופת ההקמה של המערכת החדשה למול החלופה של המשך שימוש תוך פיתוח נוסף של המערכת הקיימת. בתהליך ניתוח זה יש לשקף את



כל הגורמים שעסקו בפיתוח המערכת שקיימת ולנתח את מכלול ההיבטים שיאפשרו לבסס קבלת החלטה מושכלת, לרבות לוחות זמנים וזמניות של המערכת, עלויות, איכות המענה הסופי, המענה בתקופת הביניים ועוד. עוד מומלץ כי פעולות לפיתוח או שדרוג של מערכת מידע כזו יעשו בתקופות הפוגה לצורך היערכות מבעוד מועד לשעת חירום.

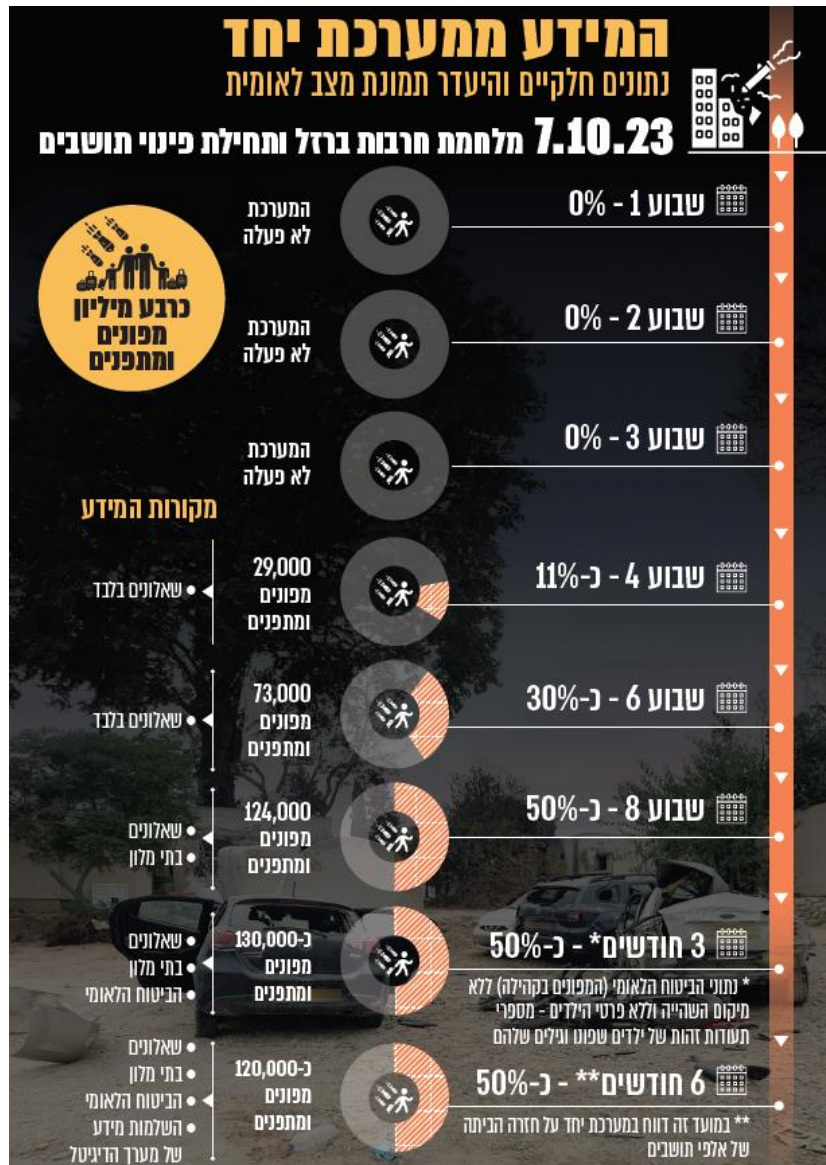
על המוסד לביטוח לאומי לעדכן את הטופס לבקשת מענק אכלוס, כך שיכלול שאלה על היישוב שבו שוהה האדם הפונה, וזאת כדי לספק לגופי הממשל ולרשויות קולטות מידע על מקום שהייתם של המפונים בקהילה. כמו כן על המוסד לביטוח לאומי לפעול להעביר למערכת יחד את המידע על פרטי ילדים שפנו וששילם עבורם מענק אכלוס ולא להסתפק בהעברת המידע על מבוגרים בלבד. על רח"ל, בהיותה גורם מתכלל, לעמוד על כך שהמוסד לביטוח לאומי יעדכן את הטופס כנדרש. מומלץ למשרד האוצר, בהיותו בא כוח הממשלה, שבהסכם מול המוסד לביטוח לאומי לעניין תשלום מענק אכלוס למפונים, יעגן בגוף ההסכם גם את הדרישה כי מקבל מענק האכלוס יציין בטופס הבקשה את מקום שהייתו וכל פרט אחר שיהיה דרוש לצורך השלמת המידע הנחוץ לגופי הממשל על המפונים. על כל הגופים הללו לפעול כדי לעגן באופן משפטי האפשרות לאסוף מהמפונים את כל המידע הנדרש לטיפול בהם. שיתוף המידע בין הגופים הציבוריים בנוגע לפרטים אישיים של מפונים יש לבצע בהתאם למידע שנדרש לכל גוף ובכפוף לכללי הגנת הפרטיות.

על משרד רה"ם כמשרד מוביל ועל רח"ל בשיתוף כל גופי הממשל שנדרשים לפעול במצב חירום שכולל פינוי וקליטה של תושבים - להפיק לקחים מהממצאים שעלו מדוח זה, כדי שבמקרה חירום עתידי הכולל פינוי, תפעל מערכת מידע ממשלתית, באופן מידי, בצורה עקבית, רציפה ויעילה כדי לאסוף, לאגם, לנהל ולהציג את המידע על תושבים מפונים ומתפנים; זאת ללא תלות במתווה הקליטה שיוחלט עליו. שכן המידע הוא הבסיס עבור משרדי הממשלה והרשויות המקומיות כדי שיוכלו להיערך ולספק מענים לתושבים אלה.

על מערך הדיגיטל ויתר הגורמים העוסקים בניהול מידע על מפונים לבחון הקמת מערכת אחודה אשר תקלוט את פרטי המפונים, אך תשמש גם כלי למיצוי זכויות וקבלת שירות מגופי הממשל. עד להקמת מערכת כזאת, על מערך הדיגיטל להקפיד הקפדה יתרה על דיוק המצג לאזרח, בייחוד במקרים רגישים של טיפול באוכלוסיית מפונים במצבי מלחמה או אסון. מומלץ למערך הדיגיטל לעדכן את הניסוח המציג את מערכת יחד לציבור, כך שישקף נאמנה את מה שיש באפשרותה לספק וגם את מה שלא. בעניין זה ראוי לכתוב בפרסום כי דיווח פרטים למערכת יחד, בשלב זה, אינו משמש תחליף למילוי טפסים של גופים שונים בכל הקשור למיצוי זכויות ולקבלת שירות או מענק הקשורים לפינוי ולפגיעות בעטייה של המלחמה.

כדי לשפר את אופן הציבור בגופי הממשל, מן הראוי לפרסם בפומבי מידע המבוסס על נתונים שבמערכת יחד או במערכת אמו"ן, הנוגעים להיקף המפונים והמתפנים ולמאפיינים כלליים של האוכלוסייה שעזבה את ביתה בעקבות המלחמה, כל עוד אין מדובר במידע אישי או כזה שיש מניעה לפרסמו. על מערך הדיגיטל לבחון בשיתוף עם גופי הממשל הרלוונטיים את המידע שאפשר לפרסם וכיצד יש להנגישו לציבור.

מידע על מספר המפונים והמתפנים על פני ציר הזמן - תמונת המצב
הלאומית כפי שהוצגה במערכת יחד, אוקטובר 2023 - אפריל 2024



על פי נתוני מערך הדיגיטל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

במלחמת חרבות ברזל פונו באישור הממשלה והתפנו בהחלטה עצמאית מיישובים שלא פונו, בסך הכול כרבע מיליון איש. המדובר במפונים שנקלטו בבתי מלון או מצאו פתרון דיור בקהילה וכן תושבים שהתפנו מיישובים שלא חלו עליהן החלטות הפינוי. כלל תושבים אלה - נשים וגברים, ילדים וקשישים, עברו להתגורר ביישובים שונים בפזיזות בין מאות בתי מלון ואכסניות, בדירות שכורות או אצל קרובי משפחה ומכרים. כבר בתחילת המלחמה היה ברור כי מדובר במצב חירום חסר תקדים בעוצמתו ובהיקפו וכי תקופת השהייה של תושבים אלה מחוץ ליישובי מגוריהם המקוריים תתארך זמן רב ויש לתת להם מענים שתואמים ל"שגרה החדשה" שאליה נקלעו - דהיינו לא רק מענים של "מחסה ללילה" אלא את השירותים שהם נזקקים להם, ביניהם מסגרות חינוך לילדים, שירותי בריאות ושירותי רווחה. הסדרים ומנגנונים לאיסוף המידע הרלוונטי בקשר לכרבע מיליון איש, ריכוז, ניהול והעברתם לגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות, כל זאת באמצעות מערכת מידע ממוחשבת הם תנאי יסודי למתן המענה הממשלתי בנושא. המידע במערכת כזו נדרש גם כבסיס לביצוע בקרה אפקטיבית ואף בזמן אמת על הוצאות הממשלה למענקים או לשיפוי תושבים בגין הפינוי.

ממצאי דוח זה העלו פערים וליקויים מהותיים של המערכת הממשלתית בנוגע לריכוז וניהול המידע על תושבים מפונים ומתפנים: (א) לפני פרוץ המלחמה לא עמדה לרשות גופי הממשל תשתית תקשורת לריכוז, ניהול והצגת תמונת מצב על התושבים שפונו והתפנו. (ב) מערכת המידע שהייתה קיימת עם פרוץ המלחמה - מערכת תיבת נח, הוקמה לבקשתו של משרד הפנים, רק בשנת 2022 - כעשור לאחר שהתקבלה החלטת ממשלה שחייבה זאת. (ג) המערכת יועדה לשימוש של משרד הפנים במטרה לרכז ולנהל מידע על מפונים שיגיעו למתקני הקליטה ואולם כשפרצה המלחמה והחלה קליטת מפונים בבתי המלון לא הפעיל משרד הפנים את המערכת. בכך נמנע מגופי הממשלה גם חלק המידע שניתן היה לקבל בעזרת משרד הפנים באמצעות מערכת תיבת נח. (ד) פקע"ר, שהחל באמצע אוקטובר 2023 להפעיל בעצמו את מערכת תיבת נח נתקל בקשיים באיסוף המידע הפרטני על התושבים המפונים בבתי המלון ולא נחל הצלחה בביצוע משימה זו כיוון שלא היו לו סמכויות או כלים לקבל את המידע מהתושבים או מבתי המלון. (ה) פקע"ר ניסה לאסוף את המידע במשך עשרה ימים בלבד והפסיק לאחר שהוחלט בדיון בין-משרדי על קידום הפיתוח של מערכת תקשוב חדשה (מערכת יחד) שתופעל על ידי מערך הדיגיטל ותשמש לאיגום וניהול המידע על כלל המפונים והמתפנים. כל אלה יחדיו - החסמים ביישום ההיערכות המוקדמת בנושא והמעבר לאיתור ויישום מענה חלופי תוך כדי המלחמה - גרמו לכשל של המערך הממשלתי, בחודש הראשון למלחמה - אוקטובר 2023, שמנע איסוף וניהול פרטים דמוגרפיים וצרכים שנוגעים לרוב רובם של המפונים והמתפנים.

בחודשים לאחר מכן התברר כי למרות הציפיות שתלו גופי הממשל במערכת החדשה - יחד - שתספק להם בהקדם מידע פרטני ותמונת מצב על כלל המפונים והמתפנים, חלפו שבועות וחודשים יקרים עד שקיבל כל אחד מהם מידע משמעותי שיכול היה להתבסס עליו - זאת עקב קשיים וחסמים שונים שפורטו בדוח.

בסופו של יום, בחלוף כחצי שנה מאז פרוץ המלחמה נאסף מידע עדכני (במערכת יחד) רק על כמחצית מהמפונים והמתפנים.