



מבקר המדינה

ניהול המידע בקשר לטיפול במפונים

▪ אדר התשפ"ו ▪ פברואר 2026 ▪

ניהול המידע בקשר לטיפול במפונים

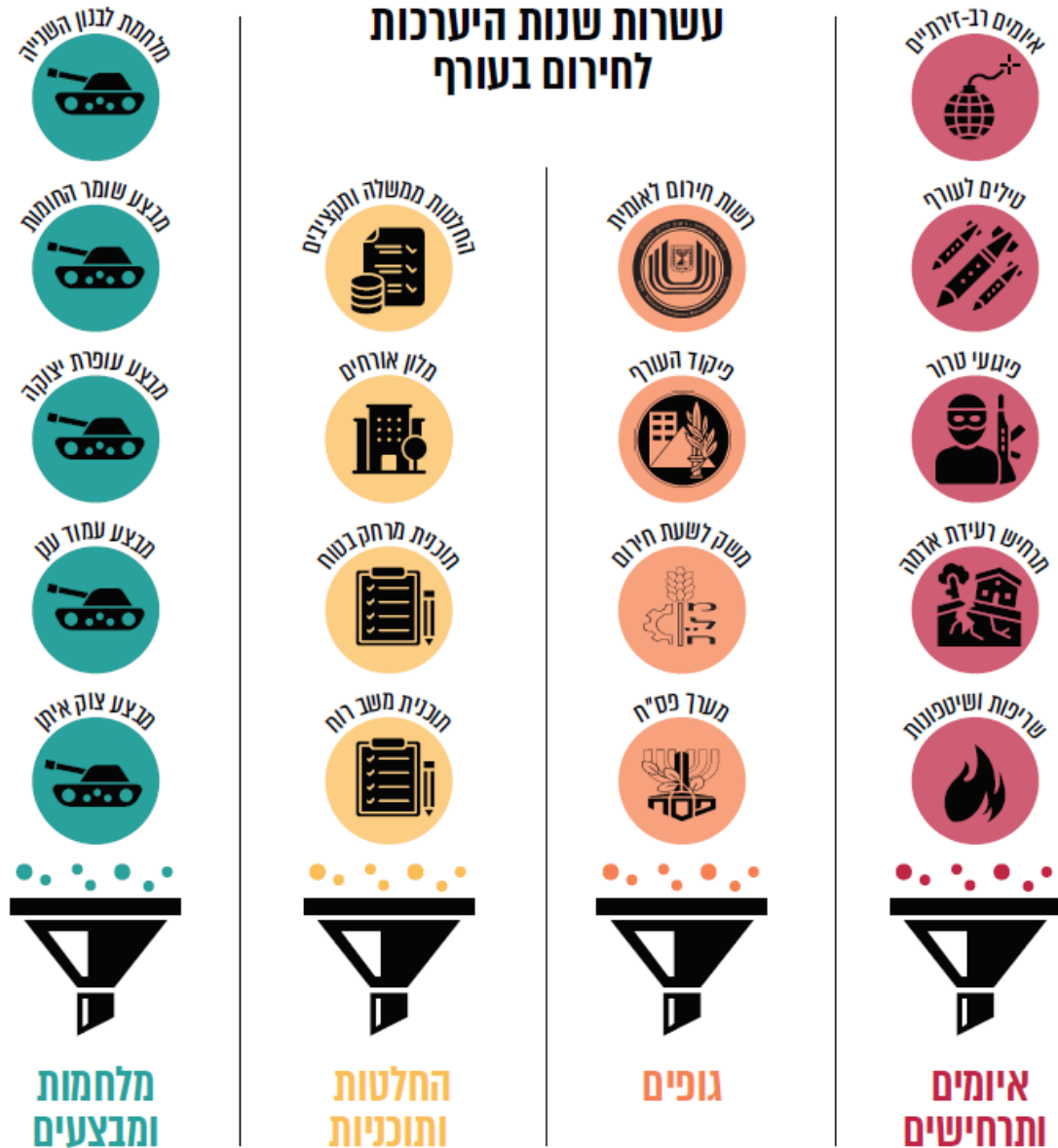
מבוא

מראשית ימיה נתונה מדינת ישראל לאיומים ביטחוניים ממדינות אויב ומארגוני טרור. איומים אלה, המסכנים את העורף האזרחי, התממשו לא אחת, בין היתר במלחמת לבנון השנייה, במבצע עופרת יצוקה, במבצע צוק איתן ובמועד הביקורת - במלחמת חרבות ברזל¹.

על פי איום הייחוסⁱⁱ לעורף האזרחי, במצב של מלחמה רב-זירתית צפוי ירי של עשרות אלפי רקטות וטילים היוצרים פוטנציאל לפגיעה באזרחים בהיקף נרחב. איום ייחוס נוסף הוא של אסון טבע גדול, כגון רעידת אדמה שתוביל להרס של מבני מגורים רבים ופגיעה באלפי אזרחים; בתקופה הנוכחית איום זה רלוונטי מתמיד, בעיקר לנוכח שינויי האקלים המתרחשים בעולם. איומי ייחוס אלה הם בסיס לתרחישי ייחוסⁱⁱⁱ, המציגים התרחשות שעלולה לקרות במקרה של התממשות האיום, ומטרתם העיקרית היא לקבוע תוכנית עבודה לבניין הכוח הלאומי כדי להיערך למצבי חירום שונים ולהגן על העורף האזרחי. תרחישים אלו כוללים הערכה לפינוי אוכלוסייה אזרחית בהיקף של עד מאות אלפי אזרחים. הצורך להיערך לפינוי במקומות שבהם האיום עתיד להתממש או שהתממש לא מכבר, קיבל ביטוי בעשרות השנים האחרונות בהחלטות ממשלה על פינוי אוכלוסייה ובתוכניות שהוכנו לשם כך; כך גם בהקמת גופים ייעודייםⁱ לטיפול בעורף בהתממש תרחישים אלו.

¹ גופים ייעודיים: רשות פס"ח (פינוי, סעד, חללים); פיקוד העורף; רשות חירום לאומית (רח"ל) - ראו פירוט בהמשך הדוח.

תרשים 1: ההיערכות הממשלתית לטיפול בעורף בשעת חירום - איומים, גופים ותוכניות



על פי מידע גלוי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תשתית נורמטיבית לעניין הטיפול בעורף בעיתות חירום

להלן פירוט של הגופים, ההחלטות והתוכניות הנוגעים לטיפול בעורף בעיתות חירום:

מערך מל"ח (משק לשעת חירום): מערך שראשיתו בהחלטת הממשלה משנת 1955 על הקמת ועדה בין-משרדית לכינון המשק לשעת חירום. זאת במטרה להבטיח את המשך אספקת השירותים החיוניים והרציפות התפקודית של המשק בזמן חירום. המערך כפי שהתפתח במהלך השנים כולל ועדת מל"ח עליונה, מטה מל"ח ארצי, רשויות ייעודיות, ועדות מל"ח מחוזיות ועדות מל"ח מקומיות. החלטת ממשלה 1716 משנת 1986² (כפי שתוקנה בהחלטת הממשלה 2007 מ-27.10.16) קובעת כי עם הכרזת הממשלה על מצב חירום בעורף תחל תקופת הפעלת מערך מל"ח אוטומטית, וזאת בתחום השטח שבו הוכרז על מצב מיוחד בעורף, והיא תימשך כל עוד ההכרזה על מצב מיוחד בעורף עומדת בתוקפה.

מערך פס"ח (פינוי, סעד, חללים): הרשות העליונה פינוי, סעד, חללים היא רשות ייעודית במערך מל"ח המנוהלת בידי משרד הפנים אשר הוקמה בשנת 1960 במסגרת החלטת ממשלה 515³. הרשות מורכבת מוועדת הפס"ח העליונה - ועדה בראשות מנכ"ל משרד הפנים, בה חברים נציגי משרדי ממשלה נוספים, ובהם משרד האוצר, משרד הרווחה ומשרד החינוך, וכן נציגי רשות החירום הלאומית, צה"ל - פיקוד העורף, משטרת ישראל, המוסד לביטוח לאומי והמרכז לשלטון מקומי ואזורי וכן מאגף הרשות העליונה לפס"ח במשרד הפנים המשמש כמטה הסדיר של הוועדה העליונה (להלן - אגף פס"ח). אגף פס"ח פועל בשגרה כדי להכין את גופי החירום והרשויות המקומיות לקלוט אוכלוסייה מפונה בשעת חירום ולתת להם מענה בשל אירוע מלחמתי או אירוע חירום אזרחי⁴ ובכך מוביל את משימת קליטת המפונים שהיא משימה לאומית. אגף זה הינו חלק ממינהל שירותי החירום במשרד הפנים⁵.

החלטת הממשלה 515 קובעת כי תפקידה של הרשות לטפל בפינוי וסעד למפונים שנפגעו בשעת חירום, וכי לשם כך עליה להקים לה שלוחות מחוזיות בראשות הממונים על המחוזות במשרד הפנים ושלוחות בכל רשות מקומית. הרשות העליונה על ועדותיה (שלוחותיה) ואגף פס"ח הם מערך פס"ח (להלן - מערך פס"ח).

רשות חירום לאומית (להלן - רח"ל) במשרד הביטחון: ב-19.12.07 החליטה ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי (החלטה מס' 43/ב) להקים את רח"ל אשר תשמש "גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון, ותסייע בידו לממש את אחריות-העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום". ב-23.8.09 החליטה הממשלה (החלטה מס' 706) "לשלב את מטה מל"ח ארצי... לתוך רשות החירום הלאומית (רח"ל)". בכלל זאת נקבע כי "מנהל רשות החירום הלאומית ישמש גם כממלא מקום הקבוע של יושב ראש ועדת מל"ח עליונה".

² החלטת ממשלה 1716, "תכנון המשק החיוני של המדינה לשעת חירום והפעלתו בשעת חירום ובאירועי חירום" (6.7.86).

³ החלטת ממשלה 515, "הקמת רשות עליונה לפינוי, סעד וטיפול בחללים בשעת חירום" (14.8.60).

⁴ מתוך תורת פס"ח - מסמך המשמש ככלי עבור כל גופי החירום משרדי הממשלה והרשויות המקומיות על מנת להיערך נכון לאירועים ולאפשר מתן מענה נכון ואיכותי בעת הצורך.

⁵ מדינת ישראל, משרד הפנים - המינהל לשירותי החירום, הרשות העליונה לפס"ח, **תורת הפס"ח** (2023), עמ' 19, 14.

כבר בשנת 2007, בדוח מבקר המדינה בעניין היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (להלן - דוח מבקר המדינה מ-2007 על היערכות העורף), מתח מבקר המדינה ביקורת על כך שלא קיים הסדר חקיקתי מקיף לטיפול בעורף בחירום, ושהתשתית הנורמטיבית חסרה ביותר⁶. בדוח הביקורת הצביע מבקר המדינה על היעדר הגדרה בהירה של תחומי הסמכות והאחריות של הגופים העוסקים בעורף במצבים שונים, דבר שהקשה על שיתופי פעולה ותיאום מיטבי ביניהם משעה שנדרשו לטפל באוכלוסייה ולתת לה סיוע חיוני⁷. בעקבות דוח מבקר המדינה האמור, הפיץ משרד הביטחון בפברואר 2011 "תזכיר חוק היערכות העורף לשעת חירום, התשע"א-2011". הצעות חוק דומות (רובן פרטיות) הונחו על שולחן הכנסת בשנים שלאחר מכן אך אף אחת מהן לא הבשילה לידי חוק. פינוי אוכלוסייה וקליטתה הם היבט אחד של הטיפול בעורף בעת חירום, אך גם הוא אינו מוסדר בחקיקה באופן מקיף ומלא אלא בעיקר בהחלטות ממשלה ובנהלים.

להלן כמה נקודות ציון בהיערכות הממשלתית הכללית לטיפול בעורף מאז שנת 2012 והגופים המרכזיים הרלוונטיים לדוח זה:

החלטת הממשלה "מלון אורחים": על רקע דוח הביקורת שפרסם מבקר המדינה בשנת 2007, וכפועל יוצא מלקחים שהפיקה ממלחמת לבנון השנייה, החליטה הממשלה בשנת 2012 לקבוע תוכנית פעולה לאומית לחלוקת אחריות לביצוע פינוי המוני מאורגן של אוכלוסייה וקליטתה במצב של סיכון המאיים עליה, או במצב שבו היא נותרת ללא קורת גג. בהחלטה זו נקבע כי יש להיערך לקליטה של עד כ- 300,000 תושבים⁸ (להלן - החלטת הממשלה מלון אורחים).

תוכניות לפינוי וקליטה או לריענון שגובשו החל מהמחצית השנייה של העשור הקודם: תוכנית "מלונית", תוכנית "מרחק בטוח" הלאומית שהחליפה את תוכנית מלונית ותוכנית "משב רוח". שתי הראשונות הן תוכניות לפינוי וקליטת אוכלוסייה במקרה חירום, והשלישית - משב רוח - נועדה במקרה חירום לאפשר לאוכלוסייה להתפנות מביתה לפרק זמן קצר לצורך התרענונות⁹.

אחריות משרד הביטחון באמצעות רח"ל¹⁰: תפקידה של רח"ל בשגרה כגוף מטה ליד שר הביטחון הם, בין היתר, לתכנן, לתאם, להנחות ולבצע בקרה של כלל המשרדים, הגופים הייעודיים והמערכות הלאומיות העוסקים במוכנות והכנת המרחב האזרחי. בהתאם להחלטת הממשלה מלון

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

7 נוסף על הדוח האמור שפרסם מבקר המדינה בשנת 2007, פרסם בשנת 2013 דוח על היבטים בהיערכות העורף לחירום: **דוח שנתי 2013** (2013), "היבטים בהיערכות העורף לחירום", עמ' 181 - 203; בשנת 2016 פרסם דוח בנושא ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות: **דוח ביקורת מיוחד - ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה)** (2016); ובשנת 2020 פרסם דוח ביקורת מעקב: **דוח שנתי 2020**, "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב".

8 החלטת הממשלה 4877 (הגנ/9), "מלון אורחים" - פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים" (7.12.6).

9 על תוכנית מלונית ותוכנית מרחק בטוח ראו בהמשך הדוח.

10 פעולות המוטלות על רח"ל כיום הוטלו במקור ועל פי נוסח החלטת מלון אורחים על המשרד להגנת העורף; עם סגירתו של המשרד להגנת העורף ביוני 2014 הועברו הסמכויות שהוקנו לשר להגנת העורף לידי שר הביטחון. רח"ל, המשמשת גוף מטה מסייע לשר הביטחון במימוש אחריותו לטיפול בעורף, מופקדת על ריכוז הטיפול בנושא זה. אחרי דוח ועדת מזרחי הוקמה רח"ל מחדש ויש חלוקה של תחומי פעולה בינה לפקע"ר. רח"ל קובעת תרחישי ייחוס ועוסקת בנושא במשך לשעת חירום (מל"ח) - תיאום של רציפות תפקודית משקית.

אורחים, משרד הביטחון אמון על ריכוז עבודת המטה הבין-משרדית לצורך מתן מכלול השירותים הנדרשים לאוכלוסייה המפונה¹¹ וביצוע מעקב על ביצוע ההחלטה¹².

אחריות משרד הפנים ומערך פס"ח¹³ : משרד הפנים מנהל את מערך פס"ח שהוקם בהחלטת הממשלה 515, ומתפקידו להפעיל בשעת חירום מערכי קליטה וסעד של המפונים; המשרד גיבש את תורת הפס"ח - מדריך מקצועי למתן מענה בתחומי קליטת אוכלוסייה וטיפול בחללים אזרחיים. על פי תורת הפס"ח ייעודו של מערך פס"ח: הנחיה, תכנון, תיאום ופיקוח בכל הקשור לקליטת אוכלוסייה אזרחית שפינו הגורמים המוסמכים. הרשויות המקומיות הן גוף הביצוע¹⁴ בהיבט של קליטת אוכלוסייה; עליהן להיערך בתקופות רגיעה ולפעול בשעת חירום כדי לקלוט במתקני קליטה תושבים שפוננו על ידי משטרת ישראל, צה"ל או כל גורם מוסמך אחר. הפעולה באמצעות מערך פס"ח נעשית כאמור בשלוש רמות: ארצית, מחוזית ומקומית. רשויות הפס"ח המחוזיות מנחות את הרשויות המקומיות, והן אחראיות להיערכות בעת שגרה ולקליטת מפונים ולטיפול בחללים בשעת חירום. מר רונן פרץ כיהן כמנכ"ל משרד הפנים¹⁵.

תרשים 2: תפקידיה העיקריים של רשות פס"ח



על פי תורת הפס"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

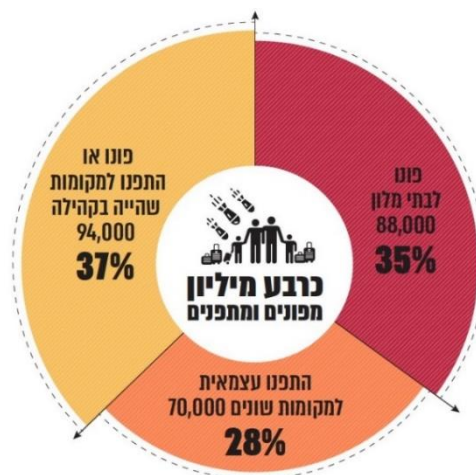
11 סעיף 19 בהחלטה.
 12 סעיף 40 בהחלטה.
 13 הרחבה בנושא אחריות משרד הפנים ורשות הפס"ח ראו בדוח מבקר המדינה העוסק בפינוי אוכלוסייה בעקבות מלחמת חרבות ברזל וקליטתה.
 14 משרד הפנים, **אוגדן מערך הפס"ח לרשויות המקומיות** (2023).
 15 ביולי 2025 סיים את תפקידו כמנכ"ל משרד הפנים.

במהלך השנים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ובהתאם להחלטת הממשלה מלון אורחים איתר משרד הפנים באמצעות מינהל החירום ואגף פס"ח מתקני קליטה מקומיים ברשויות המקומיות, שממוקמים בבתי ספר ובמבני ציבור העומדים בדרישות המיגון של פקע"ר, ופעל יחד עם הרשויות המקומיות כדי שהמתקנים לקליטת המפונים יהיו מוכנים לשעת חירום וכדי שניתן יהיה להעביר אליהם את הציוד הנדרש (שקי שינה, שמיכות ועוד).

עם פרוץ המלחמה הוכרז מצב מיוחד בעורף, והממשלה החליטה^{iv} על פינוי תושבים או אישרה בדיעבד פינוי שבוצע של אוכלוסייה אזרחית המתגוררת בסמוך לגבול עם רצועת עזה ובסמוך לגבול עם לבנון. כעולה מתרשים 3 להלן, על פי אומדנים לתחילת נובמבר 2023, מתחילת המלחמה בפרק זמן של כחודש, כרבע מיליון תושבים עזבו את בתיהם ברשויות מקומיות הסמוכות לגבולות הארץ בדרום ובצפון ועברו להתגורר ברשויות מקומיות אחרות. תושבים אלה מצאו מגורים חליפיים בבתי מלון, בבתי הארחה, בדירות שכורות או במגורים אצל קרובי משפחה ומכרים. הרשויות המקומיות הקולטות (להלן - הרשויות הקולטות) ומשרדי הממשלה השונים נדרשו לספק מענה למערך החיים השלם של מאות אלפי המפונים והמתפנים, בכלל זה שירותים בתחומי הרווחה, החינוך, הבריאות, המיסוי והביטוח הלאומי; חלקם שירותים שסופקו בעת שגרה ונדרשה להם המשכיות, אחרים שירותים שנדרשו עקב צרכים ייעודיים שעלו בנסיבות הייחודיות של המלחמה והפינוי.

להלן בתרשים 3 התפלגות מספרית של אוכלוסיית המפונים והמתפנים במלחמת חרבות ברזל על פי אומדנים של רח"ל, נכון לתחילת נובמבר 2023.

תרשים 3 : התפלגות אוכלוסיית המפונים והמתפנים, 1.11.23



על פי נתונים המבוססים על אומדני רח"ל לתחילת נובמבר 2023 שנמסרו למרכז המחקר והמידע של הכנסת¹⁶, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹⁶ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **תוכניות לפינוי אוכלוסייה - חלק ב': מפרץ מלחמת חרבות ברזל** (נובמבר 2023), עמ' 3. לגבי הנתון בתרשים על 94,000 תושבים שפונות או התפנו למקומות שהייה בקהילה, נרשם במסמך מרכז המחקר והמידע כי לרח"ל "אין פילוח כמה מתוכם פונות על ידי המדינה וכמה התפנו באופן עצמאי".

התושבים שעזבו את בתיהם בעקבות המלחמה נמנים עם שלוש קבוצות: (א) תושבים מיישובים שפנו באופן מאורגן על פי החלטה שהתקבלה או אושרה על ידי הממשלה ונקלטו בבתי מלון ובאכסניות במימון המדינה (להלן - **מפונים בבתי מלון**); (ב) תושבים מיישובים שפנו כאמור ועברו להתגורר בדירות שכורות ביישובים שונים או אצל קרובי משפחה וחברים (להלן - **מפונים בקהילה**)¹⁷ - מפונים בקהילה היו זכאים למענק אכלוס לשם מימון פתרונות הדיור שמצאו; (ג) תושבים שלא התקבלה החלטה על ידי הממשלה או באישורה על פינוי מאורגן של יישובי מגוריהם, והם החליטו בעצמם או בהכוונה של הרשות המקומית להתפנות מהיישובים (שהיו סמוכים גיאוגרפית ליישובים שפנו) כדי למצוא מחסה ביישובים אחרים (להלן - **מתפנים עצמאית**)¹⁸.

אחריות לטיפול בתושבים המתפנים עצמאית: על פי החלטת מלון אורחים הוטל על משרד הביטחון לגבש תפיסה לאומית כוללת לטיפול בתושבים שיתפנו באופן עצמאי¹⁹. על משרדי הממשלה השונים, כל אחד בתחום אחריותו, ובתיאום עם הרשויות המקומיות, הוטל להעניק את השירותים הבסיסיים למתפנים עצמאית, בתיאום עם משרד הביטחון. על הרשויות המקומיות שבתחומן שוהה אוכלוסייה שהתפנתה עצמאית הוטל לספק שירותים מוניציפליים בסיסיים וכן לדווח למשרד הפנים על קליטת האוכלוסייה והיקפה; עוד נקבע כי הממשלה תסייע בתקציבים לרשויות מקומיות, שאליהן הגיעו מתפנים עצמאיים.

מערך הדיגיטל הלאומי: הגוף האמון על קידום מהפכת הדיגיטל במגזר הציבורי הוא מערך הדיגיטל הלאומי (להלן - מערך הדיגיטל). המערך כפוף לשר הכלכלה והתעשייה, והוא משמש כגוף המטה הטכנולוגי של משרדי הממשלה והגופים הציבוריים ופועל לשיפור הממשק והשירות הממשלתי עבור התושבים והעסקים בישראל²⁰. עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל פעל המערך לקדם מערכות תקשוב ייעודיות לסיוע לגופי הממשל ולשיפור השירות לאזרח.

ניהול מידע על אוכלוסייה במצב של פינוי באמצעות מערכת תקשוב

תנאי יסודי לאספקת שירותים לאוכלוסייה של כרבע מיליון איש, מפונים ומתפנים, המבוזרת על פני מאות אתרים, הוא קיומו של מידע מפורט, עדכני וכולל על כל אחד מהמפונים ומהמתפנים ועל צורכיהם הפרטניים בתחומים השונים. מידע כולל זה הוא נדבך מרכזי בגיבוש תמונת המצב הלאומית בתחום האזרחי. מימוש תנאי יסודי זה מחייב קיומה של מערכת תקשוב לתכלול לאומי של מידע, האמורה לאסוף ולאגום מידע, ובזמן אמת עליה לספק תמונת מצב עבור הממשלה, גופי הממשל והרשויות המקומיות.

¹⁷ בתחילת נובמבר 2023 התבססה רח"ל על אומדנים בהיעדר מידע מדויק. על פי אומדנים אלה, כפי שהוצגו בתרשים 3 לא הייתה חלוקה בין תושבים שפנו ועברו להתגורר במקומות דיור בקהילה לבין תושבים שהתפנו עצמאית ועשו זאת, ולפיכך החלק הצהוב בתרשים מציג עירוב של תושבים משתי הקבוצות.

¹⁸ מימון שהיית מפונים בבתי מלון היה כאמור במימון המדינה. לאחר שפרצה המלחמה הממשלה הסדירה הממשלה גם את השהייה של תושבים מפונים בקהילה באמצעות זכאות שלהם לקבל מענק אכלוס שישולם להם על ידי ביטוח לאומי. לעומת זאת תושבים שהם מתפנים עצמאית, מיישובים שלא פנו, לא היו זכאים לסיוע מהמדינה למימון השהייה מחוץ ליישובי מגוריהם.

¹⁹ סעיפים 26 ו-27 להחלטה.

²⁰ www.gov.il/he/departments/national-digital-agency/govil-landing-page

מערכת כזאת אמורה לשמש בסיס לקבלת החלטות לניהול מהלך מורכב זה, הכולל תיאום בין עשרות הגופים הממשלתיים והרשויות המקומיות וויסות משאבים לרשויות מקומיות קולטות ולמתן השירותים בפועל. הפעלה יעילה ומיידית של מערכת תקשוב כאמור בשעת חירום, כפי שנדרשה עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, מצריכה היערכות מוקדמת בעת שגרה.

בניית תשתית תקשובית לניהול מידע על מספר עצום, כאמור, של מפונים ומתפנים, היא תנאי הכרחי להיערכות לטיפול בעורף בשעת חירום בכלל ולמענה לפינוי של אוכלוסייה בהיקף נרחב בפרט. תשתית כזאת מאפשרת לגופים לממש את אחריותם למתן מענה מיטבי.

מבקר המדינה עמד על הצורך בהקמת מערך ממוחשב לניהול קשר עם מפונים בשעת חירום ומעקב אחריהם כבר בדוח מבקר המדינה מ-2007 בעניין היערכות העורף²¹.

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, לרכזו ולנהלו 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 התקשובית שנעשתה לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל בכל הנוגע לאיסוף מידע על מפונים וצורכיהם ולהצגתו בפני גופי ממשל ורשויות מקומיות; כן נבחן המענה התקשובי שניתן לאחר פרוץ המלחמה, משנדרש בפועל לאסוף מידע זה ולהציגו להם. הביקורת נעשתה במשרד הפנים - במינהל החירום (להלן - מינהל החירום) ובאגף פס"ח, במערך הדיגיטל, במשרד הביטחון - ברח"ל, במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם) ובפיקוד העורף (להלן - פקע"ר). בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך, במשרד הבריאות, במשרד התיירות, בביטוח הלאומי וברשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים).

מבקר המדינה, **היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה** (2007), עמ' 539. את המלצתו על הקמת מערך ממוחשב לניהול מעקב וקשר עם המפונים הפנה המבקר בדוח לרשויות המקומיות ולמשרד הפנים.

היערכות תקשובית לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל לקליטה ולניהול של מידע על תושבים מפונים ומתפנים בשעת חירום

איום הייחוס לעורף האזרחי כלל צפי של ירי של אלפי טילים על העורף האזרחי של מדינת ישראל על ידי מדינות וגורמים עוינים. מדובר באיום מרכזי על העורף הישראלי וכפועל יוצא מכך עלה הצורך להיערך לאפשרות של פינוי אוכלוסייה נרחב של עד מאות אלפי תושבים מבתיים.

על פי החלטת הממשלה מלון אורחים משנת 2012 מוטלת כאמור על משרד הביטחון באמצעות רח"ל האחריות לריכוז עבודת המטה הבין-משרדית לצורך מתן מכלול השירותים הנדרשים לאוכלוסייה המפונה ולמעקב אחר ביצוע ההחלטה. החלטת הממשלה מלון אורחים הצביעה על הצורך להיערך לפינוי אוכלוסייה בהיקף של עד כ-300,000 מפונים. ניהול מידע על המפונים בהיקף כה גדול לצורך הטיפול בהם הוא היבט בסיסי, שהיה צורך להידרש אליו במסגרת ההיערכות הממשלתית למצב חירום הדורש פינוי. עוד נקבע בהחלטת מלון אורחים כי יש צורך לתת מענה גם למתפנים עצמאית. על פי ההחלטה, על רח"ל הוטל לגבש תפיסה לאומית כוללת לטיפול במתפנים עצמאית, ועל משרדי הממשלה השונים, כל אחד בתחום אחריותו ובתיאום עם הרשויות המקומיות, הוטל להעניק להם בתיאום עם רח"ל את השירותים הבסיסיים.

תשתית תקשובית לאיסוף, לניהול ולהצגת מידע על תושבים מפונים ומתפנים

מצב חירום הכולל פינוי והתפנות של תושבים מיישובי מגוריהם ליישובים אחרים בארץ מצריך את הרשויות המקומיות ואת משרדי הממשלה לדעת מי הם אותם תושבים, מאפייניהם הדמוגרפיים, מקום הימצאם ואם יש להם צרכים שיש לתת להם מענה מהיר; זאת כדי שניתן יהיה לספק להם מענים כגון מסגרות חינוך לילדים ומענים בתחומי בריאות ורווחה. לצורך איסוף וניהול מידע כאמור, במלחמת חרבות ברזל נדרשו למערכת הממשלתית מנגנונים לאיסוף המידע הן לגבי מפונים שנקלטו במתקני קליטה (שהיו בתי מלון), הן לגבי מפונים שנקלטו בקהילה והן לגבי תושבים שהתפנו עצמאית; עוד נדרשה לה מערכת תקשוב שתהיה ערוכה לקבל מידע ממקורות שונים ולהעביר ממנו פילוחים לגופי הממשל השונים להם דרוש המידע. מערכת כזו נדרשת לאגם את המידע, לעבד אותו ולהציג תמונת מצב ברמה כלל-ארצית, ברמת אזור ויישוב, על תושבים אלה בין היתר, בהתייחס למאפיינים דמוגרפיים ולצרכים - ובזיקה לצורכי כל משרד ממשלתי ורשות מקומית שנדרשים לתת להם מענה; עוד נדרש שבאמצעות המערכת ניתן יהיה להעביר לכל גוף ממשל שנדרש לכך, נוסף למידע כמותי, גם פרטים אישיים של תושבים כדי שיוכל ליצור עמם קשר אם הדבר דרוש כדי לסייע להם וכן כדי שיהיה לו פרופיל עליהם מבחינה דמוגרפית (כגון חתך גילים) כדי שיוכל להיערך לתת להם מענה²².

²² מידע שנצבר במערכת תקשוב כזו יוצר מאגר מידע; לפיכך כדי שגוף ממשל שמפעיל מערכת כזו יוכל לשתף גוף אחר במידע מן המאגר הכולל פרטים אישיים של תושבים עליהם לפעול על פי האמור בתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמידתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986.

כחלק מההיערכות למצב החירום יש לוודא שניתן להתחיל לאסוף את המידע ולהפעיל את המערכת מיד עם תחילת פינוי תושבים, כדי שהמידע יגיע לגופי הממשל בהקדם האפשרי והם יוכלו להיערך לטיפול בתושבים אלה, בכלל זה לקבל החלטות מושכלות על ויסות משאבים בין רשויות מקומיות ובין מתקני קליטה. כך למשל המידע על מספר הילדים המפונים, גילים וצרכים חינוכיים או התפתחותיים נדרש למשרד החינוך ולרשויות הקולטות כדי להפנות את הילדים למסגרות חינוך מתאימות ברשויות המקומיות, או כדי לפתוח מסגרות חינוכיות ליד בתי המלון שבהם שוהים ילדים אלה, ככל שהדבר נדרש; בכל הנוגע למשרד הבריאות, בהקשר זה היה עליו לבחון למשל היכן נדרש לפתוח שירותי טיפת חלב והיכן אפשר להפנות תינוקות לשירותים אלה ברשויות המקומיות. כך נדרש מידע על גילים וצרכים כדי לספק מענים וסיוע גם לאנשים מבוגרים ובהם לקשישים.

ממצאי ביקורת זו העלו כי לגופי הממשל ובראשם לר"ל בהיותה הגוף שנדרש לרכז את עבודת המטה הבין-משרדית על פי החלטת מלון אורחים, לא היו עם פרוץ המלחמה מנגנונים שיאפשרו להם לקבל מידע על המפונים והמתפנים הכולל פרטים דמוגרפים ומידע אישי אחר הדרוש כדי לסייע להם וגם לא מערכת תקשובית לאיגום וניהול המידע עליהם. על כן הם לא היו ערוכים כשהחלה המלחמה וכרבע מיליון תושבים פונו והתפנו מבתיהם, לרכז ולנהל את המידע הרלוונטי על כלל תושבים אלה. לצד זאת הייתה עוד לפני פרוץ המלחמה מערכת תקשוב בשם "תיבת נח" שהוקמה ביוזמת משרד הפנים בשיתוף משרדי הממשלה, לשימוש ולשימוש מערך פס"ח, לצורך ריכוז, ניהול והצגת תמונת מצב לגופי ממשל על אלה מבין המפונים שיגיעו למצוא מחסה במתקני קליטה - מספרם של אלה בשבועות הראשונים למלחמת חרבות ברזל נאמד בכ-70,000. למרות זאת, משרד הפנים לא עשה שימוש במערכת תיבת נח במהלך המלחמה. פירוט על מערכת תיבת נח ועל ניהול המידע על תושבים במתקני הקליטה, ראו להלן.

המידע הרלוונטי על כלל המפונים והמתפנים ואודות פיזורם בין יישובים נדרש לא רק למשרדי ממשלה אלא גם לרשויות המקומיות המפונות לצורך שמירת קשר, סיוע לתושבים המפונים והמתפנים וכן לצורך קבלת תמונת מצב לגבי התושבים שלא עזבו; לרשויות המקומיות הקולטות נדרש מידע על מספר התושבים החדשים שנוספו בעקבות מצב החירום לכל אחת מהן ועל צורכיהם, שכן רשות מקומית כזו צריכה לתגבר ולהגדיל את היקף השירותים שהיא מספקת.

היעדר תשתית תקשובית לאיסוף מידע אודות המפונים והמתפנים, פרטים דמוגרפיים ואישיים אחרים רלוונטיים לגביהם ואודות פיזורם בין יישובים ומתקני קליטה, לרבות מערכת תקשוב שתאגם מידע זה כדי להציג תמונת מצב לגביהם, מעידה על כך שגופי הממשל לא היו ערוכים להתמודד עם ניהול המידע על תושבים שעזבו את יישובי מגוריהם ועברו להתגורר ביישובים אחרים במצב החירום שנוצר עם פרוץ המלחמה; מצב שבו מעל למאה אלף תושבים מפונים נקלטו חלקם בבתי מלון וחלקם בקהילה ונוסף עליהם היו עוד למעלה ממאה אלף תושבים שהתפנו עצמאית.

נמצא כי רק לאחר שפרצה המלחמה - משכרבע מיליון תושבים, מפונים ומתפנים, עזבו את מקום מגוריהם ועברו להתגורר ביישובים אחרים - פעלו גופי הממשל ביוזמת מערך הדיגיטל - משרד רה"ם וגופי ממשל נוספים, ביניהם משרד הפנים, משרד הבריאות, משרד החינוך ומשרד הרווחה, בשיתוף רח"ל ופקע"ר, כדי שתוקם מערכת תקשוב לניהול המידע על כלל המפונים והמתפנים. המערכת שהוקמה פותחה על ידי מערך הדיגיטל - מערכת "יחד" (להלן - מערכת יחד).

רח"ל מסרה בתשובתה מינואר 2026 כי היא אמונה על פיקוח ביצוע החלטת הממשלה ומתוקף כך ראתה במערכת תיבת נח של משרד הפנים כמערכת לאומית לניהול תמונת מצב המפונים באתרי הקליטה (מלון, מרכז הארחה, בית ספר וכו'). המערכת נבנתה לשם כך, תורגלה עם הרשויות המקומיות ונועדה לספק את המידע הנדרש למשרדי הממשלה ולרשויות המקומיות. ההחלטה של משרד הפנים לא לעשות שימוש במערכת כמו כן ההחלטה של משרד רה"ם לבנות תוך כדי מלחמה מערכת חדשה יצרה את הפער ביכולת הבנת תמונת המצב במשך חודשים רבים.

בראייה צופה פני עתיד, משרד מבקר המדינה ממליץ לגופי הממשל המוזכרים בהחלטת הממשלה מלון אורחים²³ ובראשם לרח"ל - הגוף שנדרש לתאם את ביצוע החלטת מלון אורחים - לבחון באופן שוטף את הפתרונות התקשוביים שעומדים לרשות גופי הממשל לאיסוף, ריכוז וניהול מידע בנושא, כדי לוודא את התאמתם לתרחישי הייחוס המתעדכנים מפעם לפעם.

מערכות תקשוב של משרד הפנים לצורך ניהול קליטת מפונים במתקני קליטה

מינהל החירום של משרד הפנים פועל בשגרה כדי להכין את גופי החירום והרשויות המקומיות לקלוט אוכלוסייה מפונה בשעת חירום ולתת להם מענה בשל אירוע מלחמתי או אירוע חירום אזרחי ובכך מוביל את משימת קליטת המפונים שהיא משימה לאומית. אחד מהיבטים הנוגעים לתפקידה של רשות הפס"ח הוא הצגת תמונת מצב על מפונים שנקלטים במתקני קליטה מקומיים וארציים. לצורך כך, ובזיקה להחלטת מלון אורחים, בנוגע להיערכות לקליטת של עד כ-300,000 תושבים במתקני קליטה, הקמתה של מערכת תקשובית שתאפשר ניהול מידע על מספר כה גדול של מפונים היא נדבך קריטי בהיערכותו של משרד הפנים. מערכת תקשובית לניהול המידע על המפונים חיונית כדי לאפשר רישום, שליטה ובקרה בכל הקשור לקליטתם ושהייתם במתקני קליטה. על מערכת כזו לכלול רכיבים של ניתוח נתונים ולוחות מחוונים (dashboard), שיאפשרו הצגת מידע ברמה כלל-ארצית, מחוזית, מקומית ועד לרמה של מתקן קליטה יחיד²⁴. הצגת הנתונים באמצעות מערכת תקשוב לבעלי התפקידים במערך פס"ח ברמות השונות נחוצה עבורם כדי לאפשר להם לקבל החלטות מושכלות על ויסות משאבים בין מתקני קליטה. המידע נדרש למשרד הפנים כדי שיוכל להעבירו למשרדי הממשלה הנדרשים לספק לתושבים המפונים שירותי בריאות, רווחה וחינוך. עוד נדרש משרד הפנים למידע כדי לשפות את הרשויות המקומיות הקולטות על הוצאותיהן בגין שירותים שהן נדרשות לספק לתושבים שעברו להתגורר בתחומיהן. הרשויות המקומיות נדרשות אף הן למידע על התושבים שנוספו להן, כדי שיוכלו לספק להם שירותים ולסייע להם לקבל מענה לצורכיהם, כגון שיבוץ ילדים במסגרת חינוכית מתאימה.

²³ בהחלטת הממשלה מוזכרים גופים שונים ובהם, רח"ל, פקע"ר, משרד הפנים, משרד הבריאות, משרד הרווחה, משרד החינוך, שירות בתי הסוהר, משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר והרשויות המקומיות.

²⁴ מתקן קליטה במימון המדינה יכול להיות למשל חדר בבית מלון, באכסניה או מתקן קליטה בבית ספר.

התשתית התקשובית עד לשנת 2022 - מערכת "זווית מקומית"

הביקורת העלתה כי עד למחצית השנייה של שנת 2022, במסגרת היערכותו לקליטת מפונים במתקנים, הסתמך משרד הפנים על מערכת בשם "זווית מקומית" שעודכנה לאחרונה בשנת 2015; ואולם מערכת זווית מקומית היא מערכת כוללת של משרד הפנים לתחום החירום ולתחום הפס"ח ואינה מערכת ייעודית לניהול קליטת מפונים. היא שימשה את מינהל החירום לצרכים אחרים ולא יכולה הייתה לספק את צורכי המידע החיוניים - הצגת תמונת מצב על פיזור המפונים בין מתקני קליטה ויישובים, ניתוח המידע עליהם ועל צורכיהם הבסיסיים והפקת לוחות מחוונים שיוכלו לשרת את רשויות פס"ח, את משרדי הממשלה ואת הרשויות המקומיות הנדרשות למידע. יתרה מזו, שיטת העבודה שהייתה נהוגה בשימוש במערכת זווית מקומית הייתה ארכאית - רישום בכתב יד לצורך הזנה בשלב מאוחר יותר למערכת - שיטה שאינה מאפשרת ניהול מידע על אלפים, רבבות ומאות של תושבים מפונים.

מן האמור עולה כי מאז שנת 2012, כשהתקבלה החלטת ממשלה מלון אורחים, ועד לשנת 2022 לא הייתה למשרד הפנים מערכת תקשוב המאפשרת לנהל מידע על תושבים מפונים שיגיעו לשהות במתקני קליטה ולהציג תמונת מצב עליהם ופילוחי מידע עבור הגופים שנדרשים לכך.

רק בשנת 2021 החל משרד הפנים, ביוזמת מינהל החירום ואגף פס"ח שפועל בו, להניע מהלך להקמת מערכת תקשוב שתאפשר ניהול המידע על מפונים שייקלטו במתקני קליטה מקומיים וארציים²⁵. המערכת שהוקמה ביוזמת מינהל החירום של משרד הפנים היא מערכת תיבת נח, ואת פיתוחה ביצע ענף אגמים²⁶ של פקע"ר, עבור משרד הפנים ולבקשתו. המערכת הפכה פעילה למן המחצית השנייה של שנת 2022, ומאז החלו מינהל החירום ואגף פס"ח לתרגלה בשיתוף רשויות פס"ח במחוזות וביישובים שונים.

יוצא אפוא שבכל הנוגע למשרד הפנים שמערך פס"ח פועל בתחומו, עד 2022 הוא לא היה ערוך מהבחינה התקשובית לניהול המידע על מפונים במתקני קליטה ולהצגת תמונת המצב עליהם לגופי הממשלה שנדרשים למידע כזה.

פיתוח מערכת תיבת נח עבור משרד הפנים

בשנת 2021 פנה מינהל החירום לפקע"ר כדי שזה יפתח עבור משרד הפנים מערכת תקשוב שתשרת את אגף פס"ח במשרד ואת רשויות פס"ח ברשויות המקומיות ובמחוזות בכל הקשור לניהול המידע על תושבים מפונים שעשויים להגיע במקרה חירום למתקני הקליטה המקומיים והארציים.

²⁵ משרד הפנים, אגף פס"ח, נהלים לחירום המקומית נוהל 24 בניית מערך הקליטה ברשות המקומית (מרץ 2023). הגדרות: **מתקן קליטה מקומי** - מתקן ציבורי בבעלות הרשות המקומית, בעל זמינות גבוהה (כגון בית ספר), ללא תשתית לינה, עומד בהנחיות המיגון של פיקוד העורף ומאפשר קליטת מפונים/חסרי קורת גג כתוצאה מאירוע מלחמתי או אירוע חירום אזורי, למשך כל תקופת החירום. **מתקן קליטה ארצי** - מתקן בבעלות פרטית המוגדר מפעל חיוני, הכולל תשתית לינה וכלכלה, כוח אדם, עומד בהנחיות המיגון של פקע"ר ומאפשר קליטת מפונים/מחוסרי קורת גג בהיקף גדול, כתוצאה מאירוע מלחמתי או אירוע חירום אזורי, למשך כל תקופת החירום. מתקני קליטה ארציים מיועדים גם לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים ולכל צורך אחר שיוגדר ע"י הרשות העליונה לפס"ח.

²⁶ ענף אגמים (אגירה ומיצוי מידע) מתמחה בפיתוח פתרונות טכנולוגיים בפקע"ר.

בשלהי שנת 2022 סיים פקע"ר את פיתוחה של מערכת תיבת נח על פי הדרישות המקצועיות שהגדיר משרד הפנים. המערכת שהוקמה ניתנת להפעלה ושימוש מכל מחשב אזרחי ועל בסיס רשת האינטרנט האזרחית ומשרד הפנים אינו תלוי בפקע"ר כדי לממש את הפעלתה. בשלבי הפיתוח של מערכת תיבת נח, שיתף מינהל החירום בתהליך גיבוש השאלות על צורכי המפונים שעוגנו בטופס הקליטה במערכת, בעלי תפקידים במשרדים: הבריאות, החינוך, הרווחה והביטחון החברתי (להלן - משרד הרווחה)²⁷.

המידע מטופסי הקליטה יוצר בסיס נתונים שנועד לאפשר למינהל החירום של משרד הפנים, לרשויות פס"ח ולמשרדי ממשלה שנוקקים למידע, לקבל תמונת מצב, באמצעות לוחות מחוונים שבמערכת, על התושבים המפונים ששוהים במתקני הקליטה.

יודגש כי מערכת תיבת נח, כפי שפותחה על פי הדרישות שקבע מינהל החירום, יועדה לניהול מידע רק על תושבים מפונים שייקלטו במתקני הקליטה, ולא על תושבים מפונים בקהילה או על מתפנים עצמאית. לפיכך הקמתה של מערכת תיבת נח לפני פרוץ המלחמה יכולה הייתה לספק מענה למשרדי הממשלה ולרשויות בכל הנוגע למידע על המפונים שנקלטו בבתי מלון.

לצד זאת, לא היו לרשות גופי הממשל ובראשם לרח"ל כגוף מרכזי, מנגנונים לאיסוף, ריכוז וניהול המידע גם על מפונים בקהילה וגם על מתפנים עצמאית - בכך הם לא היו ערוכים מבחינה תקשובית.

מן הראוי לציין כי כדי לספק תמונת מצב על כלל המפונים והמתפנים, נדרשת מערכת תקשובית אחת שתאגם ותציג את המידע עליהם, ושבאמצעותה ניתן יהיה להעביר פרטי מידע לגופי ממשל שנדרשים לתת מענה לתושבים אלה.

במכתב מ-31.8.22 ששלח מנהל מינהל החירום של משרד הפנים למנכ"ל המשרד דאז, שהעתיקים ממנו נשלחו ליועץ המשפטי ולבעלי תפקידים בכירים נוספים במשרד וכן לרח"ל ולפקע"ר, הוא שיקף את ייעוד מערכת תיבת נח ואת השימוש שנועדו לעשות בה המשרד ומערך הפס"ח. במכתב הודיע מנהל המינהל על השקת מערכת תיבת נח וציין כי "החלטת ממשלה... 'מלון אורחים' מיולי 2012 מטילה על משרד הפנים את האחריות לקליטת אוכלוסייה מפונה בחירום, באמצעות הרשויות המקומיות"; היקף האוכלוסייה המפונה על פי תרחישי הייחוס "מייצר אתגר משמעותי לביצוע שליטה וניהול (עד כה רישום הנקלטים בוצע ידנית!)"^[28]; "בשנה האחרונה, פיתחנו באמצעות ענף אג"מים בפקוד העורף, מערכת דיגיטלית לקליטת אוכלוסייה מפונה בחירום - 'תיבת נח', במטרה לגשר על אתגר זה". עוד כתב כי מדובר במערכת הניתנת להפעלה מכל מחשב ומכל טלפון נייד; מאפשרת גיבוש יעיל של תמונת המצב הלאומית - הרשויות הקולטות, יכולות קליטה לאומיות, היקפי קליטה ברשויות ועוד; משמשת כלי שליטה וניהול מרכזי לרשויות המקומיות - בדגש על מענה לנקלטים לפי צרכים שונים; וכי המערכת מהווה "בסיס מידע לחישוב התשלומים הנדרשים לביצוע מול הרשויות המקומיות, משרד האוצר ומתקני ההארח הפרטיים בגמר האירוע המשברי"; ומשמשת כלי עזר למשרדי הממשלה השונים לתכנון הסיוע הנדרש לרשויות המקומיות.

²⁷ טופס הקליטה הוא שאלון למילוי פרטים אישיים ודמוגרפיים של התושב המפונה, והוא כולל גם שאלות שמטרתן לברר אם יש לאדם צרכים מסוימים שיש לתת להם מענה מידי, כדוגמת צרכים או רגישויות בתחום המזון, מוגבלות כלשהי, צורך בעובד סוציאלי, צורך במתקן נגיש או צורך בתרופות שהוא נוטל באופן כרוני.

²⁸ רישום נקלטים במהלך תרגולים.

עוד יידע מנהל מינהל החירום את הנהלת המשרד כי "בימים אלו, רשות פס"ח מובילה את תהליך הטמעת המערכת והפיכתה למבצעית ברשויות המקומיות ומשרדי הממשלה השונים" וכי המערכת תשמש "פלטפורמה קבועה לתרגילי קליטה מרמת מתקן הקליטה ועד לרמת תרגילים לאומיים וכמובן במצבי החירום".

מינהל החירום של משרד הפנים קבע הרשאות למשתמשים - במשרד וברשויות פס"ח ושלח להם מסמך הנחיות לשימוש במערכת²⁹.

לאחר השקת המערכת בשלהי שנת 2022 שילב אותה מינהל החירום במסגרת התרגולים לקליטת מפונים שביצעו רשויות פס"ח במחוזות וברשויות המקומיות³⁰. בתרגולים השתתפו רכזי ביטחון, מנהלים ואנשי צוות של בתי ספר, לרבות סגלים של מוסדות חינוך שאמורים להיות מרותקים בשעת חירום למתקני קליטה³¹, ובמסגרת תפקידם להזין לטופס הקליטה במערכת תיבת נח את המידע על כל אחד מהתושבים המפונים שיגיעו לשהות במתקני הקליטה.

פקע"ר מסר למשרד מבקר המדינה כי הקים את מערכת תיבת נח בהתבסס על מערכות מחשוב שהיו כבר קיימות אצלו, וכי ביצוע ההתאמות נעשה על בסיס שעות עבודה של משרתים בצבא, כך שלא נדרשה הקצאת מקורות כספיים להקמתה; עלות התחזוקה השנתית של המערכת היא כ-100,000 ש"ח, ומקור המימון לה הוא תקציב הג"א (התגוננות אזרחית) ארצי שמשרד הפנים מאשר לפקע"ר.

מנהל אגף פס"ח שבמינהל החירום מסר כי משרד הפנים מימן את עלות הכשרת העובדים שנועדו להפעיל את מתקני הקליטה, בכלל זה צוותי החינוך שאמורים היו להשתתף בכך; על פי הנתונים ששלח במאי 2024 למשרד מבקר המדינה הסתכם התקציב שיועד להכשרות סגלי הקליטה לתקופה מפברואר 2019 ועד מרץ 2025 בכ-2.16 מיליון ש"ח; יצוין כי משלהי שנת 2022 כללה ההכשרה גם הדרכה לשימוש במערכת תיבת נח.

להלן בתמונה 1 צילום מתוך תרגול קליטת מפונים שנעשה ביוזמה ובניהול של מינהל החירום במתקן קליטה מקומי באחד מבתי הספר בארץ. בתמונה ניתן לראות כי צוות הקליטה מתרגל מהלך של תשאול מפונים המגיעים למתקן קליטה והזנת הנתונים במערכת.

29 משרד הפנים, מנהל שירותי החירום, מצגת: **מערכת תיבת נח מבצוע והטמעה**. יצוין כי ההרשאות שניתנו למשרדי ממשלה היו לצפייה במידע כמותי שהוצג בלוחות מחוונים.

30 משרד הפנים פרסם באתר המרשתת שלו סרטונים המציגים את מערכת תיבת נח והסברים על השימוש בה לצורך קליטת מפונים במתקנים. להלן בקישור:

www.gov.il/he/Departments/Guides/pessach-professional-content?chapterIndex=2

31 על פי סעיף 17 להחלטת מלון אורחים.

תמונה 1: הפעלת מערכת תיבת נח - תרגול קליטת מפונים בבית ספר



המקור: משרד הפנים, מינהל החירום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במסמך מ-15.12.22, ששלח מינהל החירום לרח"ל ולבעלי התפקידים העוסקים בהיערכות לחירום במשרדי הבריאות, החינוך, הרווחה, המשרד לשוויון חברתי - הוא הודיע להם כי יקבלו הרשאות לצפייה במידע ממערכת תיבת נח.

לוחות מחוונים במערכת תיבת נח

מערכת תיבת נח מאפשרת באמצעות לוחות מחוונים³² הצגה של תמונת מצב לבעלי התפקידים במשרד הפנים, ברח"ל, במשרדי ממשלה וברשויות פס"ח במחוזות וברשויות המקומיות, כמו גם לצוותים המנהלים את מתקני הקליטה. מינהל החירום קבע למי תהיה גישה לכל לוח מחוונים (דשבורד) בהתאם לסמכותו, לתפקידו, אם הוא בעל תפקיד במשרד הפנים וברשויות פס"ח או בעל תפקיד בגוף ממשל אחר. להלן תמונות המציגות שתי דוגמאות של לוחות מחוונים במערכת.

הוגדרו סוגי לוחות מחוונים שונים מערכת, בהם לוח ל: שר הפנים, רשות מקומית, מתקן קליטה, משרד ממשלתי.

תמונה 2 : דוגמה ללוח מחוונים המציג תמונת מצב ברמה ארצית ונועד לצפייה של שר הפנים³³

המקור: משרד הפנים, מינהל החירום. המספרים המוצגים בתמונה הם לצורך אילוסטרציה ואינם מספרים אמיתיים.

תמונה 3 : דוגמה ללוח מחוונים המאפשר צפייה במאפייני תושבים מפונים על פי פרופיל דמוגרפי וצרכים³⁴ (הקליטה)



המקור: משרד הפנים, מינהל החירום. המספרים המוצגים בתמונה הם לצורך אילוסטרציה ואינם מספרים אמיתיים.

בעולה לעיל, לוחות מחוונים למשרדי ממשלה כללו פרטים כמותיים של תושבים מפונים שנקלטים במתקני הקליטה וכן צרכים שלהם, וזאת ללא מידע הכולל פרטים אישיים על כל אחד מהם.

התרגולים לקליטת מפונים, שנעשו בניהול מינהל החירום וכללו את השימוש במערכת תיבת נח, התקיימו הן לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל והן במהלכה. מבחינת התרגול עולה אפוא כי משרד הפנים פעל כדי שבעלי התפקידים בו ובמערך פס"ח יהיו מוכנים לניהול המידע על המפונים במתקני הקליטה; רח"ל ומשרדי הבריאות, החינוך והרווחה הסתמכו על כך שבשעת חירום יקבלו מידע מן המערכת, הנדרש כדי לתת מענה לתושבים מפונים במתקני קליטה.

המידע על מאפייני תושבים מפונים וצרכים שעלו ניתן להצגה ברמה כלל-ארצית, מחוזית, רשותית או ברמת מתקן קליטה.

להלן תרשים המסכם את המידע לגבי הקמת מערכת תיבת נח ותרגול השימוש בה :

תרשים 4 : אבני דרך בהקמת מערכת תיבת נח והשימוש בה לפני פרוץ המלחמה

דצמבר 2022	שלהי 2022 ואילך	שלהי 2022	אוגוסט 2022	2022-2021	2021
					
משרד הפנים	משרד הפנים	משרד הפנים	משרד הפנים	משרד הפנים	משרד הפנים
הודעה לרח"ל ולמשרדי ממשלה על היערכות לפתיחת הרשאות עבורם לצפייה במידע	הנחיות שימוש, הכשרות בעלי התפקידים ותירגול	הרשאות שימוש במערכת	הודעת מינהל החירום להנהלת המשרד על השקת המערכת והתחלת הטמעתה	פיתוח	ייזום והגדרת דרישות

על פי המידע שעלה בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כפי שעלה ומשתקף גם בתרשים, מערכת תיבת נח הוקמה ביוזמת משרד הפנים ונועדה לשימוש של המשרד ולשימוש מערך פס"ח; משרד הפנים קבע למי יינתנו הרשאות שימוש במערכת, הנחיות לשימוש בה ופעל להכשרת בעלי התפקידים שיועדו להפעיל את המערכת; עוד ניהל המשרד את התרגולים לקליטת מפונים שנעשו על ידי רשויות פס"ח ברשויות מקומיות, שבהן שולב השימוש במערכת מאז שלהי 2022.

חובת רישום מאגר מידע על פרטי תושבים מפונים

על פי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות), מאגר מידע של גוף ציבורי (במסגרת זו נכללים בין היתר משרדי ממשלה ומוסדות מדינה) חייב ברישום. תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986, קובעות סדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים. בסעיף 7 (א) לתקנות נקבע כי בקשה לקבל מידע תיערך לפי טופס שנקבע בתוספת לתקנות.

מערכת תיבת נח הוקמה כאמור ביוזמת משרד הפנים ועבורו, וזאת כדי לשמש אותו במקרה חירום לצורך ניהול המידע על מפונים שישוהו במתקני קליטה, וכן כדי לאפשר לו להעביר מידע בנוגע אליהם למשרדי ממשלה שנדרשים לתת להם מענים. הזנת פרטים אישיים של מפונים למערכת תיבת נח משמעה יצירת מאגר מידע עליהם. כדי שמשרד הפנים יהיה רשאי להחזיק במאגר המידע על תושבים מפונים ולעשות בו שימוש היה עליו לרשום על שמו מאגר מידע. טרם רישום מאגר מידע כזה, לא ניתן להזין למערכת תיבת נח את פרטיהם האישיים של מפונים המגיעים למתקני קליטה.

נמצא כי מאז הקמתה של מערכת תיבת נח, ואף שמשד הפנים החל מאז השקתה בשלהי 2022 לתרגל עם מערך פס"ח את השימוש בה כחלק מהיערכות לקליטת מפונים, הוא לא רשם מאגר מידע, שבעת חירום יאפשר לו להזין אליו מידע על תושבים מפונים שיגיעו למתקני קליטה, להחזיק במידע זה ולעשות בו שימוש. משמעות הדבר היא שהיערכותו לניהול מידע על מפונים במתקני חירום לא הושלמה. כתוצאה מכך לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, עם התחלת פינוי תושבים וקליטתם בבתי מלון, לא ניתן היה לעשות שימוש מיידי במערכת, שכן לא נרשם מאגר מידע לצורך כך.

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2024 (להלן תשובת משרד הפנים) צוין בקשר להפעלת המערכת ולרישום מאגר המידע, כדלהלן: "מדובר במערכת של פיקוד העורף אשר הוקמה ומנוהלת על ידו באחריותו של מערך המחשוב שלהם וכחלק ממערכת המחשבונית שלו, כאשר היא מנוהלת על ידם לרבות בכל הנוגע למתן הרשאות שלהם"; "למותר לציין שפיקוד העורף כבעל המערכת, הינו גם האחראי על אבטחת המידע ושמירת הפרטיות של המערכת שהוקמה על ידם. כנגזרת מכך, הינו גם בעל המאגר ובעל היכולת להבטיח אותו ולקיים את הנדרש לגביו על פי כל דין לרבות ככל הנדרש, רישום המאגר בהתאם לחוק הגנת הפרטיות. ויודגש כי מדובר במערכת של פיקוד העורף המנוהלת על ידו ובאחריותו".

לעומת זאת, במסמך ממרץ 2025 ששלח פקע"ר למשרד מבקר המדינה צוין, כי מערכת תיבת נח שפותחה על ידו הוקמה לבקשת משרד הפנים ועל פי הדרישות המקצועיות של מינהל החירום של המשרד. עוד מסר פקע"ר כי נפתחו במערכת 3,744 יוזרים (שמות משתמשים) שנועדו לשימוש עובדי משרד הפנים וצוותי הקליטה ברשויות הפס"ח, על פי הפילוח - לעובדי משרד הפנים ולמחוזות - 136, לצוותים במתקני קליטה - 2,720 ולרשויות מקומיות - 888.

בהתייחס לתשובת משרד הפנים, מציין משרד מבקר המדינה כי מערכת תיבת נח הוקמה ביוזמת משרד הפנים, פותחה על פי דרישותיו, לצורך הפעלתה בזמן חירום על ידי המשרד ומערך פס"ח; בהתאם לכך, משרד הפנים הוא שנתן הרשאות גישה למשתמשים וקבע את מדיניות ההרשאות, הנחה את בעלי התפקידים כיצד להשתמש במערכת וסיפק להם הכשרה לשם כך, ואף שילב את השימוש במערכת בתרגולים שנעשו לקליטת מפונים. משרד הפנים אף לא היה תלוי בפקע"ר לשימוש במערכת, שכן אין מדובר במערכת שנמצאת על תשתית רשת צבאית, אלא במערכת שניתן להפעילה על בסיס רשת אינטרנט אזרחית ומכל מחשב אזרחי, על פי ההרשאות שניתנו על ידי משרד הפנים.

העובדה שפיתוח המערכת לא בוצע על ידי משרד הפנים עצמו והוא נעזר לשם כך בפקע"ר, אינה מאפשרת למשרד הפנים להתנער מאחריותו להבטיח את היכולת להפעילה באופן מיידי בעת חירום ובכלל זאת לדאוג לרישום מאגר המידע שהמערכת נועדה להקימו.

אי רישום מאגר מידע על ידי משרד הפנים עם השקת מערכת תיבת נח, משמעותו שלא הובטחה היכולת להפעילה באופן מיידי ביום פקודה כדי להזין ולאגור בה מידע על תושבים מפונים.

על משרד הפנים לרשום מאגר מידע על שמו כדי שתהיה לו אפשרות לעשות שימוש בעתיד במערכת תיבת נח, על פי הייעוד שקבע לה ובהתאם לתורת הפס"ח. מדובר במערכת שבה השקיע משרד הפנים משאבים כאשר יזם את הקמתה וכדי להכשיר בעלי תפקידים לשימוש בה והיא נועדה מלכתחילה לשרת אותו ואת מערך פס"ח.

משמשרד הפנים לא רשם על שמו מאגר מידע, נדרש משרד הביטחון לאחר פרוץ המלחמה לפעול לבצע את הרישום כדי לאפשר לפקע"ר להזין מידע למערכת תיבת נח. עצם רישום המאגר רק לאחר פרוץ המלחמה עיכב את התחלת הפעלתה.³⁵



מן האמור בפרק זה עולים שלושה ממצאים עיקריים בנוגע להיערכות מהבחינה התקשובית של גופי השלטון לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, בכל הקשור לניהול מידע על תושבים העוזבים את יישובי מגוריהם ליישובים אחרים בצל מצב חירום וממצא נוסף בנוגע לאי הפעלת מערכת עם תחילת המלחמה, להלן:

1. לפני פרוץ המלחמה, לא היו לרשות גופי הממשל ובראשם רח"ל - עליה הוטל בהחלטת הממשלה מלון אורחים להיות גורם מתאם המפקח על ביצוע ההחלטה, מנגנונים שיספקו להם מידע על מפונים בקהילה ועל מתפנים עצמאית. ולא עמדה לרשותם מערכת תקשוב שתאגם את המידע על כלל המפונים והמתפנים. בסיס המידע הוא התשתית שעליה ניתן לבסס קבלת החלטות של משרדי ממשלה לצורך היערכות לתת מענים לתושבים אלה ולווסת את המשאבים בנושא על פי פיזורם וצורכיהם. היעדר תשתית תקשובית כזו, משמעותו היערכות חסרה לריכוז המידע ולניהולו.
2. לצד היעדרה של מערכת תקשובית שתאפשר ניהול המידע על כלל המפונים והמתפנים, נמצא כי לפני פרוץ המלחמה, אם כי רק החל בשנת 2022 - כעשור לאחר קבלת החלטת הממשלה מלון אורחים, הקים משרד הפנים באמצעות פקע"ר את מערכת התקשוב תיבת נח - מערכת שיועדה לשמש את משרד הפנים ואת מערך פס"ח לניהול המידע על אלה מבין המפונים שיגיעו למתקני קליטה. במערכת תוכנן להזין מידע על כל אחד מהתושבים המפונים שיגיע לשהות במתקני קליטה אליהם תפנה המדינה, פיזור המפונים בין מתקני הקליטה על פי מחוז ורשות מקומית, פרטים דמוגרפים וצרכים מסוימים שתושבים אלה מעלים בעת קליטתם במתקן קליטה. באמצעות המערכת תכנן משרד הפנים להעביר פרופיל³⁶ של המפונים במתקני הקליטה, מבחינה דמוגרפית ובהתייחס לצרכים שהעלו, למשרדי ממשלה שנדרשים לתת להם מענה (בריאות, רווחה, חינוך) ברמה כלל ארצית וברמה של מחוז, רשות מקומית ומתקן קליטה יחיד.
3. מינהל החירום של משרד הפנים יזם את הקמת מערכת תיבת נח ופעל להכשיר, להנחות ולתרגל בעלי תפקידים במשרד ובמערך הפס"ח כדי שניתן יהיה להשתמש בה בשעת חירום לצורך ניהול המידע על מפונים שיגיעו למתקני הקליטה. ואולם משרד הפנים לא השלים היערכות זו להפעלת מערכת תיבת נח, שכן לא רשם מאגר מידע שיאפשר לו להחזיק במידע הכולל פרטים אישיים של מפונים. רישום מבעוד מועד של מאגר המידע הנדרש היה מאפשר להזין למערכת תיבת נח מידע על תושבים אלה באופן מיידי.

³⁵ פירוט בעניין זה ראו להלן.

³⁶ פרופיל הכולל למשל חתך גילים על פי מתקן, רשות מקומית, מחוז, מספר המפונים שביקשו שירותי רווחה ועוד.

4. נמצא כי כשפרצה המלחמה ותושבים מיישובים שפוזו באישור הממשלה החלו להיקלט בבתי מלון - אשר אותם הגדירה הממשלה מתקני קליטה, לא הפעיל משרד הפנים את מערכת תיבת נח כדי להזין בה את פרטיהם של המפונים. במצב עניינים זה נקלטו בבתי המלון בתחילת המלחמה עשרות אלפי מפונים מבלי שפרטיהם הוזנו למערכת תקשובית ממלכתית כלשהי. על ניהול המידע על מפונים במתקני קליטה במלחמת חרבות ברזל, יפורט להלן.

ריכוז וניהול המידע על התושבים המפונים והמתפנים לאחר פרוץ המלחמה

רקע

עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל בשבעה באוקטובר 2023, החל צה"ל לפנות תחת אש תושבים מיישובי הדרום שבהם היו פשיטות של מחבלים מארגון הטרור חמאס, ובהמשך פוזו גם תושבים מיישובים בצפון שהותקפו בחזית זו על ידי ארגון הטרור חיזבאללה. לצורך הפינוי הפעילה רח"ל בתיאום עם צה"ל את תוכנית מרחק בטוח הצה"לית (תוכנית לפינוי המוני שגובשה בהמשך להחלטת הממשלה מלון אורחים ואושרה על ידי שר הביטחון בשנת 2021).³⁷ כן הופעלה תוכנית משב רוח שהכינה רח"ל לאחר מבצע שומר החומות, והיא נועדה לפינוי תושבים ממרחב לחימה לתקופה קצרה ומוגדרת לצורך התרעננות.³⁸ פינוי תושבים הופעל על ידי רח"ל ובוצע בפועל על ידי צה"ל באישור הדרג המדיני.³⁹ פינוי תושבים במהלך המלחמה בוצע גם על ידי רשויות מקומיות. במקביל, תושבים רבים מיישובים שחלו עליהם תוכניות הפינוי, התפנו בעצמם, וכן התפנו מבתיהם תושבים מיישובים שלא נכללו בטווח הגיאוגרפי שנקבע לפינוי על ידי הממשלה, וזאת כדי למצוא מחסה מאזורי הלחימה.

החלטת הממשלה מלון אורחים קובעת תוכנית פעולה לחלוקת אחריות לאומית לביצוע פינוי המוני מאורגן של אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום. בהחלטה זו נקבע כי פיזור האוכלוסייה במתקני הקליטה לאחר פינוי מאורגן יתבסס על מתקני הקליטה המקומיים (בתי ספר ומוסדות ציבור); וכי אם לא יהיה די בתשתית זו - בכפוף לתיאום מקדים עם משרד האוצר - תישקל האפשרות להרחיב את הקליטה לפנימיות, לאכסניות ובמקרה הצורך גם לבתי מלון (להלן - מתקני קליטה ארציים). על פי החלטה זו, נדרשת אפוא מגופי הממשל היערכות לקליטת מפונים הן במתקני קליטה בבתי ספר ומוסדות ציבור והן בחדרי אירוח בבתי מלון, באכסניות ובפנימיות.

על פי רח"ל כלקח וכצורך מבצעי שעלה ממבצע צוק איתן ב-2014, נכתבה תוכנית מטכ"לית מרחק בטוח, שהיא התוכנית הצה"לית למוכנות לפינוי אוכלוסייה. במקביל נכתבה על ידי רח"ל, האחראית לריכוז עבודת המטה הבין-משרדית בנושא, תוכנית לאומית מרחק בטוח לפינוי אוכלוסייה ולקליטתה, המשותפת

ב-12 באוקטובר 2023 התקבלה החלטת הממשלה 950, ובה נכתב כי בהמשך להחלטת הממשלה מלון אורחים ובצל האיום הקיים על האוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה ופשיטת גורמים עוינים על יישובי הדרום, ומשלא ניתן לשמור על שלומה של האוכלוסייה או להבטיח אספקת מוצרים ושירותים בסיסיים עבורה בטווח זה אלא באמצעות פינוי המאורגן, הוחלט לרשום את הודעת שר הביטחון כי החל פינוי האוכלוסייה בהתאם לתוכנית צה"ל "מרחק בטוח".

לרח"ל, לצה"ל, למשרד הפנים - פס"ח, למשרדי ממשלה נוספים, לגורמי השלטון המקומי ולגופים "מגיבים ראשונים" (מד"א, משטרת ישראל, כבאות והצלה). התוכנית הופצה בפברואר 2021 לכלל השותפים³⁸.

ממסמכי תוכנית מרחק בטוח הלאומית עלה כי יש להיערך לקליטת מפונים לא רק בבתי ספר ובמוסדות ציבור אלא גם בחדרי אירוח בבתי מלון, באכסניות ובפנימיות, וכי היקף האוכלוסייה שעתידי להיקלט בחדרי אירוח אלה עשוי להגיע לעשרות אלפי מפונים. הצורך בהיערכות לקליטה גם בחדרי אירוח במקומות כגון בתי מלון, מעוגן בנספח של תוכנית מרחק בטוח בחלק הנוגע לפעילות רשות פס"ח - בחלק זה הוצגה שיטת הקליטה של מפונים בתרחיש קליטה מאזור דרום הארץ, ולפיה במהלך השעות והימים הראשונים לאחר הפינוי הם ייקלטו במתקנים ציבוריים המאפשרים תנאי מחיה בסיסיים, ולאחר 96 שעות ועד גמר המערכה ייעשה שיפור בתנאי הקליטה שלהם, והם יועברו לאכסניות ובתי מלון.

רח"ל, עם פרוץ המלחמה, הפעילה בתיאום צה"ל ועם משרדי הממשלה ובהנחיית הדרג המדיני, את תוכניות הפינוי והקליטה. על פי החלטת הממשלה 39950³⁹ והחלטות הממשלה שהתקבלו בעקבותיה, נקבע כי מערך הקליטה יתבסס על חדרי אירוח בבתי מלון, באכסניות ובבתי הארחה (להלן - בתי מלון), ולא על מתקני הקליטה בבתי ספר ובמוסדות ציבור. במכתב ששלח ראש רח"ל בנובמבר 2023 למבקר המדינה הוא פירט את השיקולים להפנות תושבים לבתי מלון, להלן עיקרי הדברים:

1. בעיתוי קבלת ההחלטות בנוגע ליעדי הקליטה היה ברור שניתן לפנות את התושבים לבתי מלון. עיתוי הפינוי - חודשי החורף - איפשר זמינות של חדרי אירוח, ומספר המפונים לבתי המלון איפשר לקלוט אותם שם; חדרי אירוח בבתי מלון הם משאב מוגבל, ולכן לו מספר המפונים⁴⁰ היה עולה על 150,000 תושבים, הפינוי היה מתבצע לבתי ספר ומוסדות ציבור.
2. פינוי תושבים מיישובים שבהם התנהלה לחימה פעילה, לצד פגיעה במרקם החיים ובחוסן התושבים, חייב מענה רך ומכיל שלא היה מתאפשר לו הקליטה הייתה בבתי ספר, על גבי מזרנים שמונחים על הרצפה.
3. עם פרוץ המלחמה הייתה הבנה כי משך המערכה יהיה ארוך, כך שקליטה בבתי ספר הייתה עלולה לפגוע בחזרה אפשרית ללימודים, דבר שחשוב לתפקוד המשק בזמן מלחמה.
4. בתוכנית מרחק בטוח הנוגעת לאזור דרום, נקבע מראש כי תושבים יופנו למתקני איכות (בתי מלון והארחה) שאמורים להתפנות עבורם, על פי התוכנית, תוך 72 שעות.

38 משרד הביטחון, רח"ל, תשובה מ-29.11.23 למבקר המדינה בנושא: מלחמת חרבות ברזל - "סוגיות מרכזיות בטיפול בעורף האזרחי ותמונת מצב מתוך סיורי מבקר המדינה - התייחסות רשות החירות הלאומית" (להלן - תשובת רח"ל מנובמבר 2023 למבקר המדינה).

39 החלטת הממשלה 950, "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה וקליטתה - חרבות ברזל" (12.10.23).

40 מדובר בתושבים מפונים ולא בתושבים שהתפנו עצמאית (מיישובים שלא פונו).

בהמשך להודעת שר הביטחון על תחילתו של הליך הפינוי בשבעה באוקטובר 2023, התקבלה ב-12.10.23 החלטת הממשלה 950, ולפיה מערך מתקני הקליטה יתבסס על פנימיות, אכסניות ובתי מלון, בהתאם להיצע ולנדרש על פי תקנות חובת המכרזים, ובכפוף לתוכנית שתאושר על ידי צוות מקצועי, שבו חברים ראש רח"ל או נציגו והמנהל הכללי של משרד הפנים או נציגו. בהחלטה נקבע כי ההפעלה וניהול של הליך קליטת המפונים ושהייתם במתקני הקליטה ייעשו על ידי רח"ל ובאחריותה, בכלל זה באמצעות הקצאת כוח אדם על ידי הצבא לצורך ניהול קליטת המפונים במתקן ותיאום השירותים הנדרשים להם בזמן שהייתם בו⁴¹. עוד נקבע כי ההתקשרות עם מתקני הקליטה תיעשה על ידי משרד הפנים באופן מידי, בכפוף לדיני המכרזים. בהמשך התקבלו החלטות ממשלה נוספות שנוגעות לפינוי אוכלוסייה ולקליטתה, ובהן החלטה 1006⁴² מיום 29.10.23 שהאריכה את משך תוכניות סיוע המדינה לתושבים מפונים מאזורים מסוימים עד ל-22.11.23, נוסף על תיקונים שנקבעו בה הנוגעים להחלטות קודמות העוסקות בנושא הפינוי. בין היתר נקבע בהחלטה לתקן את סעיף 2 להחלטה 950, כך שייקבע כי "רשות החירום הלאומית (רח"ל) במשרד הביטחון תהיה אחראית על ניהול קליטת המפונים במתקני הקליטה, לרבות באמצעות תיאום הקצאת כוח האדם הנדרש על ידי הצבא. שירותי הממשלה לתושבים שפנו יינתנו על-ידי המשרדים השונים, כל אחד לפי תחומי אחריותו בהתאם להחלטת מלון אורחים".

היקף אוכלוסיית המפונים והמתפנים בשבועות הראשונים למלחמה

על פי רח"ל, בשבועיים הראשונים למלחמה, מ-7.10.23 עד 20.10.23, במסגרת תוכנית הפינוי מרחק בטוח ותוכנית ההתרעננות משב רוח פונו על ידי המדינה כ-120,000 איש⁴³.

מנתונים מאוחרים יותר שמסרה רח"ל (בנובמבר 2023) למרכז המחקר והמידע של הכנסת (כפי שהוצגו בתרשים 3 לעיל), הכוללים גם אומדנים לגבי מספר האנשים שהתפנו מבתיהם באופן עצמאי, עלה כי עד ליום 1.11.23 עזבו את בתיהם בצל המלחמה כ-253,000 איש סך הכול⁴⁴: כ-88,000 איש פונו לבתי מלון; כ-70,000 איש התפנו באופן עצמאי ושוהים במקומות שונים; ו-94,000 איש פונו או התפנו למקומות שהייה

⁴¹ להלן מנוסח החלטת הממשלה 950: "בהמשך להחלטת הממשלה 4877 מיום 6.7.2012 (להלן - 'החלטת מלון אורחים') ולאור האיום הקיים על האוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה, נוכח ירי טילים ופשטות גורמים עוינים אל יישובי הדרום, ומשלא ניתן לשמור על שלומה של האוכלוסייה או להבטיח אספקת מוצרים ושירותים בסיסיים עבודה בטווח זה אלא באמצעות פינוי המאורגן... לרשום את הודעת שר הביטחון כי החל פינוי האוכלוסייה בהתאם לתוכנית צה"ל 'מרחק בטוח'... מערך מתקני הקליטה יתבסס על פנימיות, אכסניות ובתי מלון... הפעלה וניהול קליטת המפונים ושהייתם במתקני הקליטה תיעשה על ידי רח"ל ובאחריותה, לרבות באמצעות הקצאת כוח האדם על ידי הצבא לצורך ניהול קליטת המפונים במתקן ותיאום השירותים הנדרשים להם לאורך שהייתם בו".

⁴² החלטת הממשלה 1006, "הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח של 0 עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה, תושבי העיר אשקלון ותושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת 'חרבות ברזל' ותיקון החלטות ממשלה" (29.10.23).

⁴³ הנתונים שהיו בידי גופי הממשלה על מספר המפונים היו דינמיים ולא דווקא מדויקים. ביולי 2024 פרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים ולפיהם מספר הזכאים לפינוי שהיה העדכני ליוני 2024 היה 143,000 ולעומת זאת במערכת המידע יחד ששימשה את גופי הממשל באותו מועד היו רשומים 130,000 מפונים בלבד. מרכז המחקר והמידע, "נתונים מעודכנים על מפונים מהצפון ומהדרום" (יולי 2024).

⁴⁴ נציגי פקע"ר מסרו למשרד מבקר המדינה כי פקע"ר סיפק לרח"ל את המידע על מספר התושבים שפנו והתפנו; וכי הנתונים על תושבים שפנו ושוהים במסגרות שבקהילה ועל תושבים שהתפנו עצמאית הינם אומדנים שמבוססים על איסוף מידע וניתוחו.

בקהילה (למשל, לבתים של קרובי משפחה או למגורים בשכירות)⁴⁵. מכאן, שעל פי אומדני רח"ל אלה, נוסף על 120,000 איש שפנו על ידי המדינה, התפנו עצמאית עד ל-1.11.23 עוד כ-130,000 איש⁴⁶.

מצב החירום בעורף לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל הביא לכך שכרבע מיליון איש פונו והתפנו מבתיהם ליישובים אחרים. מצב זה חיזק את התובנה שהייתה ידועה עוד שנים קודם לכן, ולפיה בשעת חירום שבה נדרש פינוי המוני של אוכלוסייה, נדרשת לצורך ניהולה של הפעולה הנרחבת והמורכבת של הטיפול בהם ביעדי הקליטה מערכת תקשוב ייעודית; מערכת שתופעל מיד עם תחילתו של הליך הפינוי ותאפשר לספק לכל גוף ממשל, בהתאם לתחומי אחריותו, את המידע הדרוש לו אודות כל תושב מפונה, ובכלל זאת אם יש לו צרכים בתחומים כגון בריאות ורווחה שנדרש לספק לו בהקדם. זאת כדי שגופי הממשל יוכלו לתת מענה מהיר והולם לתושבים אלה.

הימנעותו של משרד הפנים מהפעלת מערכת תיבת נח

במסמך תורת הפס"ח נכתב: קליטת מפונים היא משימה לאומית בהובלתה של רשות פס"ח ושותפים לה גורמים רבים, ובהם משטרת ישראל, פקע"ר, רח"ל, משרדי הממשלה, מחוזות משרד הפנים והרשויות המקומיות⁴⁷. אגף פס"ח משמש גורם מנחה, מתכנן, מתאם ומפקח בענייני מערך קליטת האוכלוסייה המפונה במסגרת ההיערכות למצב חירום⁴⁸. בשעת חירום נדרש מערך פס"ח להפעיל מערכי קליטה וסעד למפונים. בכל הנוגע לניהול המידע על המפונים, נדרש מערך פס"ח להחזיק תמונת מצב עדכנית על קליטתם במתקני הקליטה. על פי תורת הפס"ח ייעשו הרישום, השליטה והניהול של מערך הקליטה של המפונים במתקנים אלה במערכת הקליטה הלאומית תיבת נח, וכהגדרתה - "מערכת לניהול קליטת אוכלוסייה מפונה מרמת מתקן הקליטה ועד הרמה הארצית". המערכת תשמש בסיס לחישוב מספר המפונים שנקלטו ברשות (כולל ספירת ימי השהייה), תוך הבחנה בין מפונים שנקלטו במתקני קליטה מקומיים (בבתי ספר ובמוסדות ציבור) למפונים שנקלטו במתקני קליטה ארציים (כגון בתי מלון). מערכת תיבת נח תשמש להזנת נתונים על מפונים בכל סוג של מתקן קליטה, בין שהמפונה נקלט במתקן קליטה מקומי ובין שבמתקן קליטה ארצי.

ממצאי ביקורת זו העלו כי עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל וגם במהלך המלחמה לא הפעיל משרד הפנים את מערכת תיבת נח כדי להזין אליה את פרטי המפונים שהגיעו לשהות במתקנים שאליהם הפנתה אותם המדינה - בתי מלון; במצב עניינים זה, עשרות אלפי תושבים מפונים נקלטו במהלך השבועות הראשונים בבתי המלון בלא שנרשמו פרטיהם במערכת מידע ממשלתית כלשהי.

45 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **תוכניות לפינוי אוכלוסייה - חלק ב': מפרוץ מלחמת חרבות ברזל** (נובמבר 2023).

46 מספר האנשים שהתפנו מבתיהם באופן עצמאי, דהיינו התפנו מיישובים שלא פונו על ידי המדינה, ושהו מחוץ ליישובי מגוריהם דינמי יותר וקשה למעקב ממספר המפונים על ידי המדינה, שכן אנשים שהחליטו להתפנות על דעת עצמם או בשיתוף עם חברי קהילה מיישוב מגוריהם, לא נדרשו לדווח על כך לגוף ממלכתי וגם לא קיבלו מענק מן המדינה - דבר שבאמצעותו גופי ממשלה יכולים היו לקבל מידע עליהם. חלקם עזבו למשך ימים אחדים את בתיהם, אחרים למשך שבועות, והיו שעזבו לזמן ארוך יותר; אחרים עזבו את בתיהם וחזרו לסירוגין.

47 משרד הפנים, **מבוא לתורת הפס"ח**, סעיף 11.

48 משרד הפנים, **תורת הפס"ח**, פרק א', סעיף 3.

הימנעותו של משרד הפנים מהפעלת מערכת תיבת נח אינה עולה בקנה אחד עם אחריותו של המשרד לניהול קליטת תושבים מפונים במצב חירום, וגם לא עם פעולות ההיערכות לניהול מידע על תושבים מפונים שבהן נקט לפני פרוץ המלחמה בניצוחם של מינהל החירום ואגף פס"ח שלו.

במערכת תיבת נח היו אמורים להיקלט פרטי התושבים המפונים שהגיעו לשהות במתקני הקליטה וכן מידע על צרכים מסוימים שיש אצל חלקם, בהתבסס על שאלון הקליטה במערכת שכלל שאלות דמוגרפיות למפונה וכן אם יש לו צרכים בתחומים מסוימים, כגון צורך בשירותי רווחה. אי-הפעלת המערכת על ידי משרד הפנים הביאה לכך שתושבים הגיעו לבתי המלון ונקלטו בהם מבלי שתושאלו על ידי גורם ממשל על פרטיהם וצורכיהם, ומבלי שהמידע הוזן למערכת תיבת נח. 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. כפועל יוצא, למשרדי ממשלה ולרשויות מקומיות שנדרשו לספק לתושבים אלה מענים - כגון מסגרות חינוך לילדים, שירותי רווחה או מענים הקשורים לצורכי בריאות - לא הייתה עם תחילת הפינוי מערכת ממלכתית שהיו יכולים להסתמך עליה שאכן תזרים אליהם מידע זה. בכך נפגעה יכולתם של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות לתת מענה מיטבי ומהיר לתושבים המפונים ששהו בבתי המלון. במצב עניינים זה, עם פרוץ המלחמה החלו משרדי הממשלה לפעול, כל אחד בנפרד, כדי לאסוף מידע על תושבים מפונים.

על פי תשובות שמסרו משרדי החינוך והבריאות למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, בהיעדר מידע ממערכת תיבת נח החל כל אחד מהם, לאחר תחילת הפינוי, לאסוף בעצמו מידע על המפונים באמצעות שליחת נציגים של המשרד לבתי המלון, ופנייה לפקע"ר וכן לרשויות מקומיות שקלטו מפונים בבקשה לקבל מידע, ככל שאלו הצליחו לאספו. הדבר משקף מציאות לפיה עם תחילת קליטת מפונים בבתי המלון - כל משרד החל לפעול בנפרד כדי לאסוף חלקי מידע על המפונים ממקורות שונים כדי להרכיב תמונה מלאה ככל שניתן; לו הופעלה מערכת תיבת נח על ידי משרד הפנים מיד עם פרוץ המלחמה, יכלה לספק מידע על התושבים המפונים שנקלטו בבתי המלון⁴⁹.

בסיוורים שעשה מבקר המדינה עם נציגי משרדו ברחבי הארץ בשבועות הראשונים לאחר פרוץ המלחמה עלה הנושא של היעדר של מידע רשמי ושלם על תושבים מפונים, שיגיע ממקור ממשלתי ויספק למשרדי הממשלה את הנתונים הנדרשים להם. מבקר המדינה סייר עם נציגי משרדו במרבית יישובי קו העימות בדרום הארץ ובצפונה ופגש תושבים וראשי רשויות, מפונים מיישובי עוטף עזה, מהדרום ומהצפון, שהוהים בבתי המלון באילת, בירושלים, בטבריה, בים המלח, בשפיים, בעמק הירדן ובמעלה החמישה. במכתב מנובמבר 2023 העלה מבקר המדינה בפני רה"ם ליקויים שמצא, ובהם פערים בנושא ניהול המידע על המפונים וצורכיהם: היעדר חדר מצב ממשלתי אזורי לעורף המרכז נתונים באופן מערכתי; נכון לאותה עת לא היה ריכוז נתונים מתכלל (דשבורד) לגבי הטיפול הממשלתי בעורף האזורי; דוגמה בולטת לכך היא פערי המידע ברמת המדינה לגבי הטיפול במפונים, בכל הקשור להיבטים של ריכוז הנתונים, תיעוד של היקף המפונים המצויים באתרי הקליטה השונים ומיפוי של כלל ההיבטים הנוגעים לצורכיהם של המפונים ושמשרדי הממשלה נדרשים לספק. המבקר הוסיף כי ביקר בבתי המלון שבהם שוהים המפונים והעלה כי

כל זאת בכפוף לכך שמשרד הפנים היה משלים את ההיערכות שעשה לפני פרוץ המלחמה על ידי רישום מאגר מידע על שמו שיאפשר לו להחזיק במידע הכולל פרטים אישיים של תושבים מפונים.

לא נמצא גורם ממשלתי שפעל בהם כדי לרכז את המידע על כלל המפונים השוהים בבתי המלון ועל צורכיהם; עוד ציין כי ראשי הרשויות המקומיות שעזרו נפגש קבלו בפניו על פעולות שנעשו למיפוי הצרכים של המפונים, שכן הם נדרשים להמציא נתונים לבקשות חוזרות ונשנות של משרדי הממשלה, כל משרד מפנה בקשה באופן נפרד, והדבר אינו יעיל.

במהלך הביקורת, ראש מינהל החירום במשרד הפנים ומנהל אגף פס"ח (הגורמים המקצועיים) הציגו בפני משרד מבקר המדינה את הפעילות שנעשתה במשרד הפנים בשנים שקדמו לפרוץ מלחמת חרבות ברזל במסגרת היערכות המשרד והכנת רשויות פס"ח לניהול קליטת מפונים במצב חירום ולהפעלת מערכת תיבת נח. לדבריהם, עם פרוץ המלחמה הם היו מוכנים להפעיל את מערך פס"ח ואת מערכת תיבת נח כדי לבצע את הפעולות שאליו נערכו. משהתחוויר לגורמים המקצועיים במינהל החירום של משרד הפנים כי המשרד לא ינהל את קליטת המפונים ולא יפעיל את מערך פס"ח לשם כך, ולאחר שב-12.10.23 התקבלה החלטת הממשלה 950 שהטילה את האחריות לקליטת המפונים ושהייתם במתקני קליטה על רח"ל ובסיוע כוח אדם של צה"ל לכך - פנה מינהל החירום לפקע"ר. זאת כדי שפקע"ר יפעיל בעצמו את מערכת תיבת נח ובאמצעותה יקלוט את פרטי המפונים שהגיעו לשהות בבתי המלון, וכך יוכל לנהל את המידע ולהציג תמונת מצב עליהם. הרחבה בסוגיית אי הפעלת מערך פס"ח על ידי משרד הפנים, ראו בדוח משרד מבקר המדינה בנושא: "הקליטה והטיפול של משרדי הממשלה באוכלוסייה שפונתה במהלך מלחמת חרבות ברזל".

פעולות שנקט משרד הפנים כדי לאפשר לפקע"ר להפעיל את מערכת תיבת נח

השימוש במערכת תיבת נח לפני פרוץ המלחמה וגם לאחר שפרצה נועד להיעשות, כאמור, באמצעות משרד הפנים ומערך פס"ח. המשתמשים שהוגדרו במערכת מבעוד מועד וניתנו להם הרשאות על פי קביעת משרד הפנים לעשות בה שימוש, כל אחד על פי סמכותו, היו עובדי מינהל החירום של משרד הפנים ובעלי התפקידים ברשויות פס"ח במחוזות וברשויות המקומיות. יש לציין כי לפקע"ר לא הוגדרו שמות משתמש במערכת, שכן הוא פיתח אותה עבור משרד הפנים ולא כדי להפעילה בעצמו.

עלה מן הביקורת כי לאחר פרוץ המלחמה, משקיבל פקע"ר בקשה ממינהל החירום של משרד הפנים להפעיל את מערכת תיבת נח, ביקש פקע"ר ממינהל החירום שיגדיר עבורו שמות משתמשים בה כדי שתהיה לו גישה להפעילה; וכן ביקש כי משרד הפנים יכשיר את חוליות השליטה של פקע"ר שפעלו בבתי המלון להפעיל את המערכת. זאת ועוד, משהתברר לרח"ל ולפקע"ר כי משרד הפנים לא רשם מאגר מידע שיאפשר להזין פרטים אישיים של תושבים למערכת זו, פעל משרד הביטחון כדי לרשום את המאגר על שמו, ובכך איפשר לפקע"ר להתחיל לעשות בה שימוש החל ב-16.10.23.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מסר פקע"ר בינואר ובמרץ 2025 (להלן ביחד ולחוד - תשובת פקע"ר) כי ב-11.10.23 פנתה ראשת תחום קליטת אוכלוסייה במינהל החירום לפקע"ר כדי לקבל רשימת החש"לים (חוליות השליטה) בבתי המלון, על מנת לפתוח להן יוזרים (שמות משתמשים) בתיבת נח ולקבוע עבור החיילים תדריך ללימוד המערכת.

פקע"ר הוסיף בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במסגרת תקציב הג"א שמעביר משרד הפנים לפקע"ר סוכם בין פקע"ר למשרד הפנים כי בשנת 2024 תשודרג מערכת תיבת נח בהיקף של 300,000 ש"ח. פקע"ר הוסיף כי בסופו של דבר תקציב זה הוסט לפרויקטים משותפים אחרים, כיוון שלאחר פרוץ המלחמה פותחה על ידי מערך הדיגיטל מערכת יחד ששימשה לניהול המידע על מפונים, ולכן הופסקה אחזקתה של מערכת תיבת נח, למעט תרגול הרשויות המקומיות במערכת ללא שדרוגה. יצוין כי הסיכום שהיה מצביע גם הוא על כך שהמערכת פותחה עבור משרד הפנים ולשימוש.



מן האמור לעיל עולה כי בעת פרוץ המלחמה עמדה לצורך ניהול מערך הקליטה ולתיאום השירותים הנדרשים למפונים שיגיעו למתקני קליטה, מערכת תקשוב, תיבת נח, שנועדה להזנת נתונים לפי כל מתקן קליטה⁵⁰. אולם, משרד הפנים, שאמון על הפעלתה ונערך מבעוד מועד לשם כך, לא הפעיל אותה נוכח עמדתו כי קליטת מפונים בבתי מלון ואכסניות אינה באחריות מערך פס"ח (בעניין האחריות של משרד הפנים בנושא קליטת מפונים ראו בדוח המקביל של משרד מבקר המדינה בנושא "הקליטה והטיפול של משרדי הממשלה באוכלוסייה שפונתה במהלך מלחמת 'חרבות ברזל'"). זאת, אף שלא היה גורם אחר שיעודו היה להפעיל את המערכת או נדרש להיות ערוך לכך. פקע"ר נדרש להפעלת המערכת רק בחלוף כמה ימים מפרוץ המלחמה וגם אז הוא לא יכול היה להפעילה באופן מיידי משלא הייתה לו גישה אליה ומשהיה צורך לרשום מאגר מידע לצורך איסוף והחזקה בנתונים. לאחר שהוסדרו פערים אלה ופקע"ר החל להפעיל את המערכת מ-16.10.23 במשך עשרה ימים, עלה בידו להזין אליה מידע רק על מיעוט מבין המפונים ששהו בבתי המלון, פירוט יובא להלן.

הפעלת מערכת תיבת נח על ידי פיקוד העורף

הפעלת מערכת תיבת נח ובמסגרת זו הזנה אליה של פרטי מפונים ובהם, שם התושב/ת המפונה, מספר תעודת זהות ומספר טלפון יוצרות מאגר מידע דיגיטלי. מאגר זה חייב ברישום אצל רשם מאגרי המידע (נכון למועד הביקורת, אצל מנהל הרשות להגנת הפרטיות) במשרד המשפטים, כנדרש על פי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. חובת רישום מאגר כזה מוטלת בחוק לנוכח הרגישות הפוטנציאלית של המידע וכדי להבטיח כי המידע ינוהל תוך שמירה על חובת סודיות והקפדה על נוהלי אבטחת מידע, וייעשה בו שימוש רק למטרות שלשמן נועד.

כאמור, מערכת זו יועדה לריכוז וניהול מידע רק על חלק מאוכלוסיית המפונים - אלה שיקלטו במתקני הקליטה ולא על מפונים שיחליטו למצוא פתרונות דיור אחרים.

כשבוע לאחר פרוץ המלחמה לאחר שמשד הפנים נמנע מלהפעיל את מערך פס"ח ואת מערכת תיבת נח ולאחר שעשרות אלפי תושבים כבר פונו⁵¹, קיבל לידיו פקע"ר את הפעלת מערכת תיבת נח. ואולם אז התברר לפקע"ר כמו גם לר"ח כי הוא לא יוכל להפעילה באופן מיידי, זאת כיוון שכבסיס להזנה והחזקה במאגר מידע על התושבים המפונים נדרש רשום מאגר מידע ואולם עלה כי משרד הפנים שעבורו הוקמה המערכת לא רשם מאגר מידע לצורך השימוש בה.

ר"ח מסרה כי בנסיבות אלה של מצב חירום ומפאת לחץ הזמנים פנה משרד הביטחון למשרד המשפטים כדי לרשום על שמו בנוהל מקוצר מאגר מידע, כדי שפקע"ר יוכל להתחיל בהקדם את רישום וריכוז המידע במערכת תיבת נח. פקע"ר מסר כי ב-16.10.23 נרשם מאגר המידע והוא החל בשימוש במערכת.

מן האמור לעיל עולה, כי לא זו בלבד שהימנעותו של משרד הפנים מלהפעיל את מערכת תיבת נח יצרה עיכוב ברישום וגיוש המידע על תושבים מפונים שנקלטו בבתי המלון אלא שעיכוב מה נוסף נגרם בשל העובדה שמשרד הפנים לא רשם מאגר מידע שיאפשר להזין למערכת זו את המידע על המפונים ולהחזיק בו - פעולה שמצופה היה שיעשה עוד בשלהי 2022 אז הושקה על ידו המערכת. זאת ועוד, כאשר החל בסופו של דבר פקע"ר להפעיל בעצמו את המערכת, ב-16.10.23 - כשבוע ויותר לאחר התחלת הפינוי, תושבים רבים, בסדר גודל של אלפים ורבבות כבר נקלטו בבתי המלון שאליהם הפנתה אותם המדינה; הם שובצו לחדרים בבתי מלון ללא רישום פרטיהם על ידי גורם ממשלתי וללא תשאול לגבי צורכיהם. כפועל יוצא מכך ומשלא מומשה ההיערכות שנעשתה לפני פרוץ המלחמה על ידי משרד הפנים ומערך פס"ח לרכז ולנהל מידע זה במערכת תיבת נח, לא היה בשימוש מיד כשהחל הפינוי כלי תקשורת שיציג לגופי הממשל תמונת מצב על התושבים המפונים שהגיעו לבתי המלון. בכך נפגעה יכולתם של גופי הממשל לקבל תמונת מצב ומידע על תושבים אלה, כדי שיוכלו להיערך באופן מושכל להקצות ולנתב משאבים כדי לספק להם מענים. להימנעות משרד הפנים מהפעלת מערך פס"ח במלחמה היו השלכות מערכתיות משמעותיות מעבר לסוגיית ניהול המידע. השלכות אלה הוצגו בדוח האמור והמקביל שעסק בהיבטים שונים הנוגעים לקליטת מפונים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכל גוף ממשל שמתכנן להפעיל מערכת שאליה יוזן מידע אישי של תושבים, לרשום על שמו מאגר מידע מיד עם השקת המערכת, כלקח מאי-ביצוע פעולה זו על ידי משרד הפנים בהקשר של מערכת תיבת נח; בעיקר נחוץ רישום המאגר מבעוד מועד כאשר מדובר במערכת שמיועדת לפעול מיד במצב חירום, שכן אי-הסדרת הרישום בתקופת ההיערכות למצב חירום תעכב את הפעלת המערכת בתקופת החירום, והדבר יפגע ביכולת הממשלה להגיב לצורך שהמערכת מיועדת לספק.

⁵¹ פינוי תושבים מגבול רצועת עזה החל להתבצע ביום פרוץ המלחמה, ב-7.10.23. הפינוי נעשה על ידי פקע"ר על פי תוכנית "מרחק בטוח דרום" ליישובים בטוח של 0 - 4 ק"מ מגבול רצועת עזה ובמסגרתו פונו 15,818 תושבים. המקור: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, **תוכניות לפינוי אוכלוסייה - חלק ב': מפרוץ מלחמת חרבות ברזל** (12.11.23). בהמשך אותו החודש פונו עוד רבבות תושבים מגבולות הצפון והדרום של המדינה, חלקם במסגרת תוכנית הפינוי מרחק בטוח, וחלקם במסגרת תוכנית ההתערענות משב רוח (שהופעלה בעיר שדרות למשל). פירוט בנושא ראו במסמך המקור. fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/ac8ae5e4-d97b-ee11-815f-005056aac6c3/2_ac8ae5e4-d97b-ee11-815f-005056aac6c3_11_20278.pdf

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים להסדיר בהקדם רישום מאגר מידע על שמו לגבי מידע שייאסף וינהל על ידיו באמצעות מערכת תיבת נח במקרה של מצב חירום עתידי שיחייב פינוי תושבים; זאת מהטעם שעלול להתממש תרחיש ובו יופנו תושבים מפונים למתקני קליטה מקומיים - בתי ספר ומוסדות ציבור. במתווה קליטה כזו, גם לשיטתו של משרד הפנים, הוא נדרש להיות מעורב בתהליך הקליטה, וכפועל יוצא יש לצפות ממנו להפעיל את מערכת תיבת נח ולנהל את רישום התושבים שיגיעו לשהות במתקני קליטה אלה.

יצוין, כי בתחילת המלחמה, לצד חוסר במידע הכולל פרטים אישיים של התושבים המפונים, צורכיהם ומיקומו של כל אחד מהם, היה לגופי הממשל מידע על מספר התושבים שפנו; המקור למידע הכמותי היו פקע"ר ורח"ל.

רח"ל מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי במסגרת הפינוי לחדרי אירוח בבתי מלון והאחרה נדרש לאסוף מידע על כ-120,000 איש שפנו מבתייהם על ידי המדינה והופנו לכ-250 בתי מלון⁵².

בעיית היעדר המידע הפרטני על תושבים השתקפה בדיון מ-31.10.23 בוועדת הכלכלה של הכנסת⁵³, שבו מסר נציג רח"ל כי עדיין אין לה או לגופי ממשל אחרים נתונים פרטניים על התושבים המפונים: "אנחנו לא יודעים להגיד מי יושב באיזה בית מלון, מה מספר תעודת הזהות שלו, מאיזה יישוב הוא יצא".

גם בסיוור מבקר המדינה וצוותו ביישובים השתקפה בעיית המידע. ממצאי הסיוור העלו כי במהלך החודש הראשון לאחר פרוץ המלחמה הגיעו נציגי משרדי ממשלה, גופים ציבוריים וארגונים שונים לבתי המלון, וביקשו ממפונים למסור להם פרטים ולמלא טפסים לצורך ניהול רשימות מידע עליהם. המפונים הלינו לפני מבקר המדינה וצוותו על גורמים אלה שהגיעו אליהם ללא תיאום ביניהם, כך שבכל פעם מחדש התבקשו למסור מידע אישי ולפרט את צורכיהם.

לאי-הפעלתה של מערכת תיבת נח על ידי משרד הפנים עם תחילת פינוי אוכלוסייה וקליטתה בבתי-מלון, היו אפוא השלכות שליליות בכל הנוגע לתהליך קליטת המפונים וניהול הצרכים שלהם במלחמת חרבות ברזל. זאת כיוון שההליך של איסוף המידע על פרטיהם האישיים, מיקומם, וצורכיהם, רישום המידע וניהולו הוא שלב בסיסי בתהליך הטיפול בקליטתם ובשהייתם במתקני הקליטה. התהליך נועד לאפשר למשרדי הממשלה ולרשויות מקומיות לקבל את המידע שנדרש להם כדי להיערך לספק לתושבים אלה את המענים הנדרשים להם בטווח זמן קצר ככל הניתן. קליטת עשרות אלפי מפונים בחדרי אירוח מבלי לרשום את פרטיהם הביאה לכך שבשבועות הראשונים לאחר פרוץ המלחמה לא הייתה בידי גופי הממשל תמונת מצב לאומית או מקומית על התושבים המפונים שנקלטו בבתי המלון, וכן לא היה בידיהם פרטים דמוגרפים של מפונים ומידע על צורכיהם. כיוון שהמידע הוא בסיס לקבלת החלטות מושכלות, בהיעדרו הייתה משום פגיעה ביכולתם של משרדי הממשלה לקבל החלטות מבוססות כדבעי בכל הנוגע להקצאת משאבים לתושבים מפונים ולוויסותם בין רשויות מקומיות, בתי מלון ותושבים מפונים.

⁵² בין התושבים שפנו על ידי המדינה היו שבחרו שלא להיקלט בבתי מלון אלא למצוא פתרונות דיור אחרים, כגון שכירת דירה. הנתונים לגבי מספר בתי המלון ששימשו לאירוח מפונים הם דינמיים ועודכנו לאורך תקופת המלחמה.

⁵³ ועדת הכלכלה של הכנסת, פרוטוקול מס' 219.

זאת ועוד, אי הפעלת מערכת תיבת נח בתחילת המלחמה, כפי שעלה בביקורת זו וכן השתקף בסיורי מבקר המדינה וצוותו בבתי המלון, הביאה לכך שכל משרד ממשלתי שנדרש למידע נדרש לפעול לבדו כדי לאסוף את הפרטים שחסרים לו; כל משרד (בראות, חינוך ועוד) שלח נציגים משלו לבתי המלון כדי לתשאל את התושבים המפונים ששואים בהם על פרטיהם וצורכיהם; כפועל יוצא מכך תושבים אלה התבקשו לחזור ולהשיב בכל פעם על אותן שאלות, דבר שהכביד עליהם בבירוקרטיה מיותרת ואף שיקף פעילות ממשלתית לא מתואמת.

התקופה המוגבלת שבה הפעיל פיקוד העורף את מערכת תיבת נח

החלטת הממשלה 950 התקבלה כאמור ב-12.10.23 ובה נקבע כי ההפעלה והניהול של הליך קליטת המפונים ושהייתם במתקני הקליטה ייעשו על ידי רח"ל ובאחריותה, בכלל זה באמצעות הקצאת כוח אדם על ידי הצבא לצורך ניהול קליטת המפונים במתקן ותיאום השירותים הנדרשים להם בזמן שהייתם בו.

ב-10.10.23 עוד קודם להחלטת הממשלה הקים פקע"ר מפקדת שליטה ייעודית (להלן - משל"ט ינאי), שעל פי פקע"ר נועדה לסייע לרח"ל לעמוד במשימתה, לסייע לאוכלוסייה המפונה ובין היתר לשקף תמונת מצב על המפונים. פקע"ר מסר כי לצורך כך הקים משל"טים מחוזיים והפעיל חוליות שליטה (להלן - חש"לים) בבתי המלון בהם שהו מפונים.

ב-11.10.23 הוציא פקע"ר מסמך לחש"לים על תחומי האחריות במלונות הקליטה. ב-14.10.23 הוציא פקע"ר פקודה ובה נכתב מהם תפקידי החש"לים - ביניהם נדרש לקלוט באופן מיידי במערכת תיבת נח את פרטי המידע על המפונים ששואים בבתי המלון ולהצליב את הנתונים מול המלון הקולט.

עלה כי 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 ולניהול המידע על תושבים מפונים תהיה מערכת חדשה, מערכת "יחד" - מערכת שבמועד הדיון הייתה עוד בפיתוח, על ידי מערך הדיגיטל. בעקבות הדיון הפסיק פקע"ר את הזנת הנתונים על המפונים בבתי המלון למערכת תיבת נח. על דיונים בין-משרדיים בנושא, ראו להלן.

נמצא כי בעשרה ימים 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 בלבד מתוך כ-70,000⁵⁴ ששהו בפועל באותה העת בבתי מלון.

משרד מבקר המדינה מעיר לרח"ל ולפקע"ר כי איסוף מידע חלקי פגע ביכולת הממשלתית לספק למפונים שירות מיטבי במהלך השבועות הראשונים בהם שהו בבתי המלון, כמו גם ביכולת לקיים בקרה אפקטיבית על יישום פרויקט השהייה של המפונים בבתי המלון. המדובר בפער שהיווה נדבך נוסף

⁵⁴ הנתון על 70,000 תושבים מפונים שנקלטו בבתי המלון מקורו במערך הדיגיטל ובהתבסס על נתונים שהגיעו מבתי המלון מאמצע נובמבר 2023. בתחילת המלחמה לא היו זמניים נתונים אלה ולפיכך רח"ל הציגה נתונים על פי אומדנים, כמוצג בתרשים 3 שלפיו כ-88,000 תושבים מפונים נקלטו בבתי המלון. מכאן ההבדל בין הנתונים בתרשים 3 לגבי תושבים מפונים שנקלטו בבתי המלון לבין הנתונים שהוצגו בקטע זה.

בפגיעה באפקטיביות הפעילות של פקע"ר בבואו לסייע בניהול ותיאום הפעולה מול המפונים בשבועות הראשונים למלחמה בבתי המלון שבהם שהו המפונים.

פקע"ר מסר למשרד מבקר המדינה כי במהלך עשרת הימים שבהם הפעיל את מערכת תיבת נח, ניסו החיילים בחוליות השליטה שפעלו מטעמו בבתי המלון לקבל מן התושבים המפונים שנקלטו שם מידע על פרטיהם וצורכיהם לצורך הזנת המידע במערכת. ואולם, הם נתקלו בקשיים כיוון שהיו תושבים שסירבו לשתף עימם פעולה ולמסור מידע, זאת על רקע תחושות של כעס ואכזבה שהיו להם כלפי הצבא בעקבות אירועי שבעה באוקטובר. רח"ל מסרה כי בהיעדר סמכות לקבלת רשימות שמיות מבתי המלון ובשל חוסר שיתוף פעולה של המפונים, פקע"ר ורח"ל הצליחו לרשום פרטים רק על כ-9,000 מפונים. על פי פקע"ר כחלופה לתשאול התושבים הוא פרסם בבתי המלון כרוזים ובהם קריאה למפונים לסרוק ברקוד שהיה על גבי הכרוזים שאיפשר להם רישום עצמאי של פרטיהם על ידי קישור לטופס הקליטה במערכת תיבת נח. דרך זו איפשרה לפקע"ר בעשרת הימים שבהם הפעיל את המערכת לאסוף מידע חלקי על התושבים המפונים.

לאחר שהפסיק את השימוש במערכת תיבת נח ב-26.10.23, לאחר הדיון הבין-משרדי שינה פקע"ר את נתיב הקישור מהברקוד שהופיע בכרוזים שהציג בבתי המלון, כך שמאותו מועד ואילך הוא כבר לא יפנה את המפונים שסירקו אותו לשאלון הקליטה במערכת תיבת נח אלא יפנה אותם למערכת יחד (מערך הדיגיטל השיק סמוך לאותו מועד אתר של מערכת יחד אליו יכלו תושבים להיכנס ולהקליד למערכת את פרטיהם וצורכיהם). עוד עלה כי פקע"ר העביר את המידע על התושבים המפונים שנצבר עד ל-26.10.23 במערכת תיבת נח למערך הדיגיטל כדי שיוכל, אם יזדקק לכך, להזינו למערכת יחד⁵⁵.

נמצא כי גם מידע חלקי ביותר זה - על כ-9,000 מפונים שהוזן למערכת תיבת נח במהלך עשרה ימים בחודש אוקטובר לא הגיע במהלך אותו חודש למשרדי הממשלה.

בהמשך לפקודה שהוציא באוקטובר 2023 הוציא פקע"ר ב-4.11.23 נוהל לחש"לים. בנוהל כבר לא דובר על מערכת תיבת נח אלא על מערכת יחד - נכתב בו כי על החש"לים לעודד את המפונים לדווח את פרטיהם במערכת יחד. ההתייחסות למערכת יחד בנוהל לעומת האמור לגבי מערכת תיבת נח בפקודה משקף את השינוי שחל בקשר לאיסוף המידע על המפונים ששהו בבתי המלון בעקבות הדיון הבין-משרדי מה-26.10.23 - מהתקופה בה פקע"ר ביצע את איסוף וריכוז המידע וקליטתו במערכת תיבת נח לתקופה שהחלה ב-30.10.23 שבה מערך הדיגיטל החל באמצעות מערכת יחד לבצע את איסוף וריכוז המידע, על כלל המפונים והמתפנים לרבות מפונים ששהו בבתי המלון.

רח"ל מסרה בתשובתה מנובמבר 2024 (להלן - תשובת רח"ל) כי "האחריות על קליטת מפונים במצבי חירום היא של משרד הפנים. לו יש היערכות ואפשרויות שייחודיות לו, להעביר כסף לרשויות מקומיות כדי לשפות אותם בגין קליטת מפונים. למשרד הפנים יש את מערך הפס"ח שנועד בדיוק עבור מצבים אלה... לפני המלחמה משרד הפנים הגה את הצורך בהקמת מערכת ממוחשבת לניהול הקליטה במתקני הקליטה ופקע"ר נבחר לפתח את המערכת, 'תיבת נוח', עבור... המשרד הכשיר ותרגל את בעלי התפקידים במתקני

⁵⁵ מערך הדיגיטל מסר למשרד מבקר המדינה כי בפועל הצליח לאסוף מידע זה בעצמו ולרכזו במערכת יחד ולא נדרש לפיכך למידע שנצבר במערכת תיבת נח כשהפעילה פקע"ר.

הקליטה שברשויות המקומיות לעבוד עם המערכת ותרגול שלה נעשה גם תוך כדי המלחמה⁵⁶; כיוון שמשרד הפנים לא פעל לקליטת המפונים, ו"נוכח השעה והאיום לפנות מפונים מבתי המלון, אלא אם יוסדר מימון כספי (המותנה בהחלטת ממשלה), נקטה רח"ל **בגישה מרחיבה** והתנדבה לנהל את קליטת המפונים. זאת על אף שאין זה מתפקידה ולא בנתה לכך יכולות בשגרה לזמן זה. בתוך כך התכוונה להפעיל את מערכת המידע הלאומית 'תיבת נוח'... אז נוכחה רח"ל לדעת כי משרד הפנים לא עדכן את המערכת כמערכת מידע כנדרש ולכן רח"ל נאלצה, תוך כדי המלחמה, לבצע רישום [מאגר מידע] זה טרם השימוש במערכת. דבר שהביא לעיכוב נוסף בריכוז המידע על המפונים. גם כאן חוסר ההיערכות הנדרשת ממשרד הפנים, גרם לפער עם התרחשויות האירוע. מוכנות לפעולה עם התרחשויות אירוע חירום, מבוססת על היערכות ומוכנות. היות שרח"ל ופקע"ר לא היו אמורים לנהל את קליטת המפונים (תפקידו של משרד הפנים) והם לא נערכו מראש, היה צריך להיערך תוך כדי המלחמה עצמה, דבר שגרם לעיכוב נוסף" [ההדגשה במקור].

עוד מסרה רח"ל כי איסוף המידע הכמותי על המפונים בכל מתקן אירוח נעשה מיד לאחר התפנותם באמצעות חוליות השליטה (חש"לים) של פקע"ר ומשל"ט ינאי וכן באמצעות מרכז שליטה שהוקם ברח"ל; איסוף המידע הפרטני על כל מפונה נעשה במקביל על ידי החש"לים בבתי המלון באמצעות מערכת תיבת נח, אך "בשל העדר סמכות לקבלת רשימות שמיות מבתי המלון בשלב זה ובשל חוסר שיתוף פעולה של המפונים, פיקוד העורף ורח"ל הצליחו לרשום בשבוע הראשון במערכת כ-9,000 מפונים" בלבד; "הסדרת התהליך מול בתי המלון וקבלת הנתונים באופן ישיר... היו מאפשרים יכולת שליטה מלאה בנתונים וקבלת תמונת מצב לאומית תוך ימים בודדים". רח"ל הוסיפה כי אחריות משרד הפנים למענה למפונים כוללת רישום של פרטיהם במערכת מידע; וכי ביצוע פעולה זו מחייב היערכות מראש לרבות אימון כוח אדם בהפעלת המערכת בעוד שחוליות השליטה של פקע"ר לא היו ערוכים מראש לביצוע משימה זו שהייתה מוטלת כאמור על משרד הפנים.

בתשובותיו של פקע"ר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת ולטיוטת דוח הביקורת⁵⁶ (להלן - תשובת פקע"ר) הוא מסר כי במהלך עשרה ימים בלבד בהם עשה שימוש במערכת תיבת נח נאלץ לבצע התאמות במערכת "בלוחות זמנים קצרים" לאפשר רישום של קליטה על פי שמות בתי המלון ולא כפי שהיה קודם לכן על פי שמות מתקני הקליטה מקומיים; הציב כרוזים בבתי המלון שבהם ברקוד (QR) שאיפשר לתושבים מפונים לסרוק באמצעות טלפון נייד ולהיות מקושרים לטופס הקליטה במערכת תיבת נח, כדי שיכולו למלא בעצמם את פרטיהם וצורכיהם במערכת. עוד כתב פקע"ר כי על פי נוסח החלטת הממשלה 950 הוא לא נדרש לאסוף מידע על מפונים והאחריות לקליטתם הוטלה על רח"ל; יחד עם זאת, הוא פעל לסייע לרח"ל בגיבוש תמונת המצב בבתי המלון באמצעות חוליות שליטה (חש"לים) שהציב שם ועל ידי כך שהקים את משל"ט ינאי; מפקדה זו הוציאה תמונת מצב בכל יום לרשויות מקומיות ולמשרדי ממשלה, שכללה נתונים על מספר התושבים המפונים שנקלטו בבתי המלון בכל רשות מקומית וכן מידע על צרכים שעלו אצלם. פקע"ר הדגיש בתשובתו כי 'לא חיכה' להחלטת הממשלה 950 אלא פעל מהיום הראשון לאחר פרוץ המלחמה לסייע למפונים, לרשויות המקומיות ולמשרדי ממשלה בכך שאסף נתונים כמותיים על מפונים ושלח חוליות שליטה לבתי המלון שאיתרו פערים במענים שניתנים למפונים על ידי משרדי ממשלה והעביר את המידע למשרדים.

⁵⁶ בנוסף לפגישות שנעשו במהלך הביקורת מסר פקע"ר למשרד מבקר המדינה בנוגע לביקורת זו שתי התייחסות בכתב, אחת תשובה מינואר 2025 לטיוטת דוח זה והשנייה התייחסות בכתב לפגישה עמו ממרץ 2025.

מן האמור לעיל עולה כי בהיעדר סמכויות או כלים מתאימים להניע את המפונים למסור מידע לחש"לים שהפעיל פקע"ר בבתי המלון ובהיעדר הסדרה של קבלת מידע פרטני אודותיהם מבתי המלון, התקשו רח"ל ופקע"ר לאסוף את הפרטים של המפונים ששהו בבתי המלון.

בתשובה מנובמבר 2025 למשרד מבקר המדינה מסרה רח"ל כי בדיון הבין-משרדי מה-26.10.23 נאמר למנכ"ל משרד רה"ם כי "נדרשת רגולציה וסיוע של משרד התיירות לאכיפת הנושא מול בתי המלון" ואולם הוא הנחה כי מערך הדיגיטל ינהל את תמונת המצב על הקליטה.

בתשובה מדצמבר 2025 למשרד מבקר המדינה מסר פקע"ר כי במשל"ט ינאי אותו הפעיל נכחו נציגי מחוזות פקע"ר אשר הציגו את תמונת המצב מהחש"לים, נציג רח"ל, נציגי משרדי הממשלה וביניהם - נציג משרד רה"ם, נציג משרד הפנים ונציג משרד התיירות. הנציגים השתתפו בהערכות המצב היומיומיות ושמעו את הפערים בתחומים השונים כולל הפער והקושי בעידוד המפונים להירשם למערכות השונות, מה שהשפיע על איסוף המידע אודות המפונים. עוד הוסיף פקע"ר כי למרות שהפערים הוצפו, לא ניתנו על ידי הדרג המדיני סמכויות נוספות לצה"ל וכי "הדרג המדיני מכיר היטב את ההסדרה הדרושה כדי לתת לצבא סמכויות כלפי אזרחים, כפי שבוצע בקורונה. ככל שתתקבל החלטה להטיל את המשימה על צה"ל יש לעשות זאת באופן סדור ובהחלטות ממשלה".



ממצאי ביקורת זו מצביעים על כך שלמרות ההיערכות שנעשתה על ידי משרד הפנים ומערך הפס"ח לפני פרוץ המלחמה לניהול המידע על תושבים ששוהים במתקני קליטה בעקבות מצב חירום של פינוי, הרי שבפועל כאשר אירע מצב חירום נכשלה המערכת הממשלתית בחודש הראשון לפרוץ המלחמה באיסוף רישום וריכוז פרטי וצורכי התושבים המפונים שנקלטו בבתי המלון, אוכלוסייה שמנתה כ-70,000 תושבים. זאת נוכח העובדה כי המערך התפקודי של המערכת הממשלתית שעל פיו נעשתה היערכות לפני פרוץ המלחמה והיה אמור לתת מענה לניהול המידע, מערך פס"ח, לא הופעל על ידי משרד הפנים; לאחר פרוץ המלחמה, משקיבלה עליה רח"ל את ניהול הקליטה, קבעה הממשלה, כי הדבר ייעשה לרבות באמצעות הקצאת כוח האדם על ידי הצבא; רח"ל ופקע"ר חרף היותם גופי חירום, לא נדרשו לפני פרוץ המלחמה להיערך לביצוע משימה זו; פקע"ר נתקל בחוסר שיתוף פעולה מצד מפונים למסור לו פרטים שלהם ולא היו בידיו סמכויות או כלים להניע אותם לכך. עוד לא היו לרח"ל ולפקע"ר כלים שיאפשרו להם לדרוש מבתי המלון להעביר להם רשימות שמיות ובהן פרטי המפונים ששוהים אצלם. יתרה מכך, תוך כדי התמודדות עם קשיים אלה, עשרה ימים בלבד לאחר שהחל פקע"ר באיסוף המידע והזנתו למערכת תיבת נח, הוא הפסיק בכך בעקבות החלטה בדיון בין-משרדי כי תוקם ותופעל מערכת תקשוב חדשה - יחד, והיא זו שתציג את המידע על התושבים המפונים.

כך במהלך החודש הראשון למלחמה, אוקטובר 2023, בזמן שעשרות אלפי תושבים מפונים עזבו את בתיהם, הצליחה המערכת הממשלתית לאסוף פרטים דמוגרפים, רק של כ-9,000 תושבים (כ-13%) מבין כ-70,000 שנקלטו באותה עת בבתי המלון. זאת נוכח אי יישום ההיערכות שנעשתה לפני פרוץ המלחמה, שעל פיה מצופה היה שאיסוף וניהול המידע יעשה באופן מיידי, רציף ובצורה "משומנת" בניהול משרד

הפנים ועל ידי כוח אדם שהוא הכשיר לכך מבעוד מועד. וכן נוכח העובדה שכאשר רח"ל ופקע"ר החלו הם לבצע את מלאכת איסוף המידע לא היו להם כלים שיאפשרו להם להניע את המפונים למסור להם את המידע וגם לא סמכויות לדרוש אותו מבתי המלון.

על גופי הממשל העוסקים בטיפול בעורף במצב חירום להפיק לקחים מהקשיים בהם נתקל פקע"ר באיסוף המידע הפרטני על המפונים בבתי המלון, כאשר לא היו בידי סמכויות או כלים לדרוש את המידע. 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. זאת כדי שבעתיד כאשר גורם ידרש לרכז את המידע עליהם - בין אם יהיה זה משרד הפנים, פקע"ר, מערך הדיגיטל או כל גורם אחר, יהיו בידי הסמכויות והכלים הנדרשים.

הרקע להקמת מערכת מידע חדשה - מערכת יחד

בעיית החוסר במידע על פרטי התושבים המפונים וצורכיהם עלתה אצל משרדי הממשלה כבר בימים הראשונים לאחר התחלת הפינוי, זאת מאחר שכאמור משרד הפנים לא הפעיל את מערכת תיבת נח כדי להזין אליה את המידע על התושבים שפנו. משרדי הממשלה היו זקוקים למידע על תושבים מפונים כדי שיוכלו להיערך לתת מענים ולקבל החלטות על הקצאת משאבים לרשויות מקומיות קולטות ולמתקני שהייה בהם היו ריכוזי תושבים מפונים; מצוקת המידע של המשרדים הגיעה גם לפתחו של מערך הדיגיטל, והוא פעל כדי לתת לה מענה.

פעילות מערך הדיגיטל

מערך הדיגיטל מסר למשרד מבקר המדינה כי כבר בימים הראשונים לפינוי התקבלו במוקד ערב"ה⁵⁷ פניות ממשרדי ממשלה ורשויות מקומיות שביקשו סיוע בקבלת מידע על מפונים ובקידום מענים טכנולוגיים לקידום הקשר עימם והטיפול בהם; בעקבות זאת עמד מערך הדיגיטל על קיומו של צורך דחוף במתן מענה ממשלתי מאוחד לנושא, שייתן הן פתרון מרכזי לצורכי המשרדים והרשויות והן ישמש כלי מרכזי עבור המפונים, שדרכו יוכלו להעביר מידע על מיקומם וצורכיהם. עוד מסר מערך הדיגיטל כי כפועל יוצא הוא פעל בשיתוף עם משרד רה"ם ומשרד הפנים לגיבוש מענה, שבסופו של דבר הביא להקמת מערכת חדשה לניהול המידע על המפונים - מערכת יחד.

ממסמך הייזום של מערכת יחד עלה כי המהלכים לפיתוחה של מערכת חדשה זו החלו כבר ב-9.10.23, יומיים לאחר פרוץ המלחמה והתחלת הפינוי, זאת בטרם החל השימוש במערכת שהייתה כבר קיימת - תיבת נח, ולפני שלובנה בין הנוגעים בדבר, בראשם מערך הדיגיטל, פקע"ר ומשרד רה"ם - היכולת

⁵⁷ מוקד טכנולוגי שהוקם עם פרוץ המלחמה על ידי מערך הדיגיטל בסיוע חברות טכנולוגיה עילית (היי-טק) לסיוע במצב החירום שנוצר במלחמה. מטרת המוקד היא לסיע בקליטת הצרכים של גופים ציבוריים וביצירת חיבור לחברות טכנולוגיה רלוונטיות, שיפתחו בהתנדבות מענים לצרכים אלה.

לשדרג את המערכת הקיימת בהתאם לצרכים שעלו לאחר פרוץ המלחמה ולמצות את השימוש שניתן לעשות בה.

בהתייחס למערכת תיבת נח מסר מערך הדיגיטל כי בתחילת המלחמה התקיים סיור בפקע"ר בנוכחות נציגים של מערך הדיגיטל, ובו הוצגה מערכת תיבת נח לפרטיה. על פי מערך הדיגיטל, מערכת תיבת נח יכולה לתת מענה חלקי בלבד לצורכי המידע שעלו לאחר פרוץ המלחמה; והוסיף כי היא אינה מותאמת לניהול אוכלוסיות מפונות אלא לניהול מתקני פינוי, וכי קיים קושי בשיתוף מידע ממערכת תיבת נח עם משרדי הממשלה השונים. לפיכך סבר מערך הדיגיטל שיש צורך בפיתוח מערכת תקשוב חדשה שתספק את צורכי המידע, הלא היא מערכת יחד שאותה פעל לפתח.

בביקורת עלה כי העמדות המקצועיות באשר למערכת תקשוב מתאימה לניהול המידע על תושבים שעזבו את בתייהם בעקבות המלחמה היו חלוקות. מערך הדיגיטל מצידו מסר למשרד מבקר המדינה כי עם תחילת המלחמה, משהוצגה בפניו מערכת תיבת נח, סבר שיש צורך לפתח מערכת תקשוב חדשה כיוון שמערכת תיבת נח אינה מתאימה לצורכי ניהול המידע שעלו. לעומתו מסר פקע"ר למשרד מבקר המדינה כי לא היה צורך לפתח מערכת תקשוב חדשה והוסיף שהוא יכול היה לפתח עוד את מערכת תיבת נח כך שתוכל לתת מענה לצורכי המידע שעלו לאחר פרוץ המלחמה.

בתשובתו מסר פקע"ר כי מערכת תיבת נח הוקמה במקור לפני פרוץ המלחמה, לפי דרישות אפיון של משרד הפנים, וכדי לשקף מידע על מפונים במתקני קליטה; עם פרוץ המלחמה לא הפעילה משרד הפנים וכמו כן עלו בקשות מצד משרדי ממשלה להוסיף שאלונים למערכת וכן להוסיף ממשקים מהמערכת למשרדי ממשלה; עוד עלה צורך לקבל מידע לא רק על תושבים מפונים שהגיעו לבתי המלון והארחה, אלא גם על תושבים מפונים בקהילה ועל תושבים שהתפנו עצמאית.

דיונים בין-משרדיים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה בנושא מערכות לניהול מידע על מפונים ומתפנים

1. ביום 25.10.23 התקיים דיון של פורום מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד רה"ם. במסמך סיכום הדיון נכתב בין היתר כי מנכ"ל משרד רה"ם ציין בפני הנוכחים שהנחה את מערך הדיגיטל להקים מרכז נתונים שיוזן מכלל משרדי הממשלה, וביקש את שיתוף הפעולה של המשרדים השונים לשם כך.
2. למוחרת, ביום 26.10.23, התקיים דיון בין-משרדי גם הוא בראשות מנכ"ל משרד רה"ם. ממסמך סיכום הדיון עלה כי השתתפו בו נציגי פקע"ר, רח"ל, משרד התיירות, משרד הפנים ומערך הדיגיטל, והוא עסק בנושא מערכות לניהול המידע על מפונים ומתפנים והנגשת המידע למקבלי ההחלטות. עוד נכתב בסיכום הדיון כי הוא התקיים "בעקבות הצרכים הממשלתיים השונים ופערי המידע בנוגע למפונים ולמתפנים", ובמטרה לשפר את המענים הניתנים לאזרחים תוך קידום מדיניות שאל פעם אחת (Ask Once)⁵⁸. בדיון דובר על שתי מערכות מחשוב: מערכת תיבת נח, ששימשה באותה העת

⁵⁸ מדיניות 'שאל פעם אחת' - ב-30.8.16 קיבלה הממשלה החלטה 1933, שעניינה שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור. בהחלטה נקבע לאמץ מדיניות של קבלת מידע מהציבור פעם אחת בלבד לשם שיפור השירות הממשלתי לציבור והפחתת הנטל הבירוקרטי עליו באמצעות שיתוף מידע בין גופי הממשלה. לצורך כך נקבע

באמצעות פקע"ר לניהול המידע על המפונים באתרי הפינוי; ומערכת יחד, שהייתה בשלבי פיתוח במסגרת פרויקט שהובל על ידי מערך הדיגיטל ומשרד רה"ם⁵⁹. ממסמך סיכום הדיון עלה כדלקמן:

א. מערכת תיבת נח נותנת מענה חלקי בלבד לצרכים שעולים, ונעשית עבודה משותפת של משרדי הממשלה בפיתוח מערכת יחד "ככלי משלים המאפשרת אינטגרציה של המידע".

ב. משרדי ממשלה פועלים לגבש שאלות נוספות על אלה שנכללו בטופס הקליטה של מערכת תיבת נח, כדי שיופנו באמצעות טפסים במערכת החדשה, מערכת יחד, לתושבים מפונים ומתפנים במטרה לקבל מידע נרחב יותר על צורכיהם⁶⁰.

ג. משרד התיירות קיבל לידי את התפקיד של תשלום מכספי מדינה לבתי מלון בגין שהות מפונים שם, והעלה את הצורך שלו לעבוד מול בתי המלון לקבלת המידע על תושבים אלה.

ד. הוסכם כי יש צורך להקל את הנטל הבירוקרטי על משפחות המפונים כדי שיראו "ממשלה אחת" ולא יידרשו למלא טפסים רבים.

ה. נציגי פקע"ר ציינו שקיים אתגר מהותי במילוי הטפסים, וכי קיימת בעיית אמון של תושבים שמתבקשים למסור את פרטיהם.

במסמך סיכום הדיון נרשמו משימות להמשך:

א. "משרדי הממשלה ופקע"ר יפעלו עם מערכת יחד לטובת קבלת צרכי המפונים והמתפנים וגיבוש תמונת המצב, תוך שימוש בכלל הנתונים הקיימים וביצוע אינטגרציה במידע במטרה להנגיש ולמצות זכויות ולשפר את המענים הניתנים למתפנים ולמפונים" [ההדגשות לא במקור].

ב. לקבלת המידע על מפונים ששוהים בבתי המלון "משרד התיירות יעבוד מול המלונות ולא מול האזרחים, משרד התיירות יעביר את הנתונים שהוא קיבל למערך הדיגיטל הלאומי - כך שתמונת המידע תכלול את כלל הגורמים האפשריים" [ההדגשות לא במקור]⁶¹.

בין היתר כי משנת 2022 לא יבקש משרד ממשלתי מידע על אודות אדם לשם מתן שירות, אם המידע קיים כבר בידי משרד ממשלתי אחר.

התייחסות נוספת לעניין הנסיבות להקמתה של מערכת יחד - ראו בהמשך הדוח.

במערכת תיבת נח הוטמע, כאמור, טופס קליטה הכולל שאלות לתושבים מפונים בבתי המלון במטרה לקבל מידע על פרטיהם האישיים ועל צרכים שונים, אם קיימים, בתחומים כגון חינוך, בריאות ורווחה. עלה כי עם פיתוח מערכת יחד על ידי מערך הדיגיטל, ביקשו משרדי ממשלה לנצל הזדמנות זו ולהוסיף שאלות שיופנו לתושבים מפונים וכן לתושבים מתפנים כדי ללמוד על צורכיהם בעקבות הפינוי. לשם כך, על פי תיעוד של מסמכים נוספים שבהם עיינו נציגי משרד מבקר המדינה, פעלו המשרדים ליחדיו בעת פיתוח מערכת יחד כדי שיוטמעו בה שאלון או שאלונים שיכללו את המידע הנוסף שביקשו לקבל.

מערך הדיגיטל עסק באותו מועד בפיתוח מערכת יחד כאמור. דהיינו העברת נתונים למערך הדיגיטל משמעה שהם יוזנו למערכת יחד.

59

60

61

ג. "הנתונים הנאספים הן ברמת נתוני המאקרו לשימוש כלל הגורמים הרלוונטיים והן נתוני פרט עבור ניהול המענים למפונים במלונות יועברו לשימוש כלל הגורמים הרלוונטיים בהתאם לכל דין".

ממסמך סיכום הדיון הבין-משרדי מה-26.10.23 עולה כי משרדי הממשלה ופקע"ר התבקשו לפעול בשיתוף פעולה עם "מערכת יחד" דהיינו, עם מערך הדיגיטל (הגוף שמפתח את מערכת יחד ונועד להפעילה); משרד התיירות התבקש להעביר את הנתונים מבתי המלון למערך הדיגיטל - כדי שהוא יזין את הנתונים למערכת יחד. עוד הוסכם בדיון שהמפונים יראו "ממשלה אחת" ולא יידרשו למלא טפסים רבים - משמעות הדבר כפי שניתן לפרש היא שהם יתוואלו על פרטיהם וצורכיהם רק על ידי גורם אחד מטעם המערכת הממשלתית ולא במקביל על ידי גורמים שונים. בנוסף לזאת, בעוד שבמשימות להמשך שנקבעו בדיון הייתה התייחסות לפעילות הממשלתית של מערכת יחד הרי שלא הייתה בהן כל התייחסות לפעילות של מערכת תיבת נח.

רח"ל ופקע"ר מסרו למשרד מבקר המדינה כי כפועל יוצא מסיכום הדיון הפסיק פקע"ר באיסוף המידע הפרטני על התושבים המפונים ששהו בבתי המלון ואת הזנתו למערכת תיבת נח; פקע"ר מסר כי החל לפעול כדי שהמידע שכבר נצבר במערכת תיבת נח וזה שאמור עוד להגיע אליה יועבר למערכת החדשה - יחד.

נציגי רח"ל מסרו למשרד מבקר המדינה כי לולא הפסיק פקע"ר את השימוש במערכת תיבת נח לאיסוף וריכוז המידע הרי שהייתה נוצרת כפילות בתשאול המפונים בבתי המלון והדבר היה מנוגד לעיקרון שנקבע בדיון ולפיו יש להקל את הנטל הבירוקרטי על התושבים ולהציג בפניהם "ממשלה אחת".

פקע"ר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בדיון הבין-משרדי ב-26.10.23 הביעו נציגיו עמדה המסתייגת מפיתוח המערכת החדשה (יחד). על פי עמדה זו, אין מקום להחליף תוך כדי המלחמה את המערכת הקיימת (תיבת נח) במערכת חדשה; זאת בשעה שמערכת תיבת נח יכולה לספק מידע על תושבים מפונים בבתי המלון ושניתן להוסיף לפתח אותה ולהרחיב את תכולתה כדי שתוכל לספק את צרכי המידע הנוספים שעלו.

נמצא כי בפרוטוקול סיכום הדיון שהכין משרד רה"ם לא נמצא ביטוי לעמדה זו של פקע"ר.

בתשובת פקע"ר בעניין ההסתייגות שהביעו נציגיו בדיון בעניין פיתוח המערכת החדשה, הוא מסר כי הענף בפקע"ר שפיתח את מערכת תיבת נח בעל ניסיון רב שנים בגיבוש תמונת מצב בשעת פינוי אוכלוסייה ועסק בכך בתקופת הקורונה כאשר נקלטו חולים ומבודדים לבתי המלון וכן בתקופת קליטת עולים מאוקראינה בראשית מלחמת רוסיה - אוקראינה. ענף זה מומחה בפיתוח פתרונות מבוססי נתונים ובפיתוח מערכות מתמחות. השימוש במערכת תיבת נח, מערכת שכבר קיימת, מתבקש וזאת לנוכח הקשיים הגלומים בפיתוח מערכת חדשה בזמן חירום ובשעת דוחק. נציגי פקע"ר המליצו לפיכך לעשות שימוש במערכת הקיימת (תיבת נח) שבתהליכי התאמה לא גדולים יכולה לספק מענה בסיסי לניהול המידע על תושבים מפונים שנקלטים בבתי המלון ולא לגשת לפתח פתרונות חדשים "שאינם קיימים בפועל".

בתשובתה מסרה רח"ל כי באותו דיון ציין מערך הדיגיטל שיש ביכולתו להפעיל את מערכת יחד באופן מיידי, כולל מערך של 300 מתנדבים שיסייעו בהזנת נתוני המפונים ששוהים בבתי המלון למערכת, ועל כן בעקבות הנחיית מנכ"ל רה"ם ולפיה מערכת יחד תציג את הנתונים, הפסיק, כאמור, פקע"ר לאסוף מידע על המפונים ששוהים בבתי המלון ולהזינו למערכת תיבת נח, כדי למנוע כאמור, כפילות בתשאול המפונים. רח"ל טענה כי הפסקת השימוש במערכת תיבת נח והסיכום בדיון לפיו מערכת יחד, שהייתה עדיין בפיתוח, תציג את תמונת המצב בשעה שמערכת זו הייתה כדברי רח"ל "לא בשלה", פגעה ביכולתה של רח"ל לרכז תמונת מצב בנושא.

מן האמור לעיל עולה כי רח"ל ופקע"ר סברו שמערכת תיבת נח יכולה להמשיך להועיל. פקע"ר ציין כי על פי עמדתו שהוצגה לדבריו על ידי נציגיו בדיון הבין-משרדי מ-26.10.23 לא היה מקום לפתח תוך כדי המלחמה מערכת חדשה (יחד), זאת בשעה שקיימת כבר מערכת (תיבת נח) וכי הוא יכול היה להרחיב את תכולתה על ידי פיתוח נוסף כדי שתוכל לתת מענה גם לצורכי מידע נוספים שעלו. יצוין כי במסמך סיכום הדיון, אותו הכין משרד רה"ם אין תיעוד לעמדה זו של פקע"ר שמסתייגת מפיתוח מערכת יחד וגם אין תיעוד לכך שרח"ל או פקע"ר העלו במהלך הדיון הסתייגות מכך שהשימוש במערכת תיבת נח יופסק כתוצאה ממה שסוכם בו.

לאחר הדיון הבין-משרדי מ-26.10.23 בעקבותיו הפסיק פקע"ר את איסוף המידע על פרטי התושבים המפונים ששהו בבתי המלון ואת הזנתו למערכת תיבת נח, המשיך מערך הדיגיטל את פיתוח מערכת יחד וב-30.10.23 החל מערך הדיגיטל להפעילה תוך קריאה במדיה הדיגיטלית ובתקשורת לתושבים מפונים ומתפנים להיכנס לאתר המרשתת של המערכת ולהזין בה את פרטיהם וצורכיהם. עוד הפעיל מערך הדיגיטל מערך של מתנדבים שהגיעו לבתי מלון שבהם שהו תושבים מפונים כדי לסייע להם בדיווח המידע למערכת יחד.

פקע"ר מסר כי נוסף על הפסקת השימוש במערכת תיבת נח ביצע לאחר הדיון פעולות נוספות שנועדו לשיתוף פעולה עם מערך הדיגיטל כדי לסייע לכך שמידע יגיע למערכת יחד: הסבה של הקישור בברקוד, שהופיע על כרזים שפרסם בבתי המלון וקישור תושבים שסרקו אותו לטופס הקליטה של מערכת תיבת נח, כדי שמכאן ואילך סריקת הברקוד תקשר למערכת יחד ולא למערכת תיבת נח; העביר את המידע שנצבר במערכת תיבת נח על תושבים מפונים ששהו בבתי המלון, אל מערך הדיגיטל כדי שיוכל לעשות בהם שימוש במערכת יחד⁶²; סיפק למערך הדיגיטל סיוע ובין היתר סיפק לו את ה-JSONs⁶³ של מערכת תיבת נח לצורך בניית טפסי השאלונים לתושבים המפונים שהוטמעו במערכת יחד.

משרד רה"ם מסר בתשובה מספטמבר 2024 למשרד מבקר המדינה כי מנכ"ל המשרד לא הנחה לפתח מערכת חדשה, אלא ביקש מהגורמים האמונים על הנושא את תמונת המצב המעודכנת ביותר המתאפשרת מאיסוף הנתונים תוך שיפור תהליכי הסנכרון ביניהם; הוא קיבל את המלצת ראשת מערך הדיגיטל כגורם המומחה בממשלה לטובת פיתוח והאצה של איסוף הנתונים במערכת יחד. בתשובה מנובמבר 2024 של מנכ"ל משרד רה"ם (להלן - תשובת מנכ"ל משרד רה"ם) נכתב כי "סוגיית המתפנים והמפונים הייתה על

62 כאמור, במועד זה היו נתונים על כ-9,000 תושבים מפונים במערכת תיבת נח.

63 JSON - JavaScript Object Notation פורמט נתונים המשמש לאחסון ולהעברת מידע.

שולחן העבודה מיומה הראשון של מלחמת חרבות ברזל. במהלך השבועות הראשונים למלחמה, המשרד ומנכ"ליו פעלו מול הגורמים אשר אמונים על פינוי התושבים - פיקוד העורף, רשות החירום הלאומית, ומשרד הפנים, וביקשו לקבל נתונים, הן על התקדמות הפינוי והקליטה והן על צרכי המפונים והשירותים הניתנים להם, אך ללא הצלחה; "עלה צורך אקוטי בקבלת נתונים מהימנים על אודות מאות אלפי תושבים מפונים, הן בהיבט תמונת המצב הלאומית, והן על מנת שמשרדי הממשלה הרלוונטיים יוכלו לתת לתושבים מענה מיטבי, כל אחד בתחומו. חוסר היכולת של הגורמים האמונים על פינוי וקליטה במצבי חירום לספק את הנתונים הללו פגעה ביכולת משרדי הממשלה לתפקד". לדבריו, כשמשרד רה"ם פנה "לגורמים הרלוונטיים לעניין, נמסרו שלל סיבות, מגוונות ומצטברות, למחסור בנתונים. ביניהן, טענה על אי הפעלתה של מערכת 'תיבת נח' על ידי משרד הפנים, מחסור בכח אדם לקליטת המפונים, חוסר התאמה של מערכת תיבת נח לצרכים שהועלו על ידי משרדי הממשלה... וכן חוסר התאמה למתווה הפינוי שבוצע בפועל. במקביל, החל המשרד לקבל פניות ממשרדי ממשלה אחרים ומהרשויות המקומיות עצמן, על כך שלא קיימים נתונים על אודות המפונים"; "במצב דברים זה, שבו הגורמים האמונים על הנושא לא הצליחו לספק נתונים ברמה הפרטנית, במשך כשלושה שבועות מפרוץ המלחמה, נדרש מנכ"ל המשרד לסוגייה, וזאת על מנת להביא לפתרון בנושא". עוד הוסיף מנכ"ל משרד רה"ם בתשובתו כי "מעולם לא נתן הנחיה פוזיטיבית לעשות שימוש במערכת אחת או אחרת" אלא הנחה אילו עקרונות מקצועיים על המערכת לכלול; וכי "לאור הצרכים והמסקנות שעלו מהדיון מ-26.10.2023, והנחיית המנכ"ל לפעול למתן פתרון לסוגיה בהקדם האפשרי, החל מערך הדיגיטל הלאומי באפיון ופיתוח של מערכת 'יחד'".

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם לא ניתנה בדיון הנחיה מילולית להפסיק להשתמש במערכת תיבת נח הרי זו הייתה המשמעות המעשית שניתן היה להסיק מסיכום הדיון שכן נקבע שמערכת יחד היא שתרכז ותציג את כלל הנתונים בנושא וכי משרדי הממשלה יפעלו עימה ומשרד התיירות יעביר למערך הדיגיטל שאמון עליה את הנתונים מבתי המלון על התושבים המפונים ששוהים שם. לא דובר מה יעשה במערכת תיבת נח ובמצב עניינים זה לפיו מערך הדיגיטל יקבל את כל המידע עבור הצגתו במערכת יחד לא נשאר היבט שבו תהיה תועלת בהמשך הפעלתה של מערכת תיבת נח נהפוך הוא, המשך הפעלתה על ידי פקע"ר ותשאול המפונים במקביל היה גורע כיוון שלא היה מתיישב עם העיקרון של הצגת "ממשלה אחת" כפי התושבים המפונים והקלת הנטל בירוקרטי עליהם. כאמור, כפועל יוצא מדיון זה הפסיק פקע"ר את ריכוז והזנת המידע למערכת תיבת נח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד רה"ם ולנציגי משרדי הממשלה וגופי הממשל שהשתתפו בדיון הבין-משרדי מה-26.10.23 על אי בחינת חלופות כבסיס להחלטה על קידום הפיתוח של המערכת החדשה (יחד) כאשר באותה עת הייתה קיימת וכבר פעלה מערכת תקשוב (תיבת נח) - הליך קבלת החלטות מצופה שיתבסס על עבודת מטה שכוללת בחינת חלופות. קל וחומר מצופה כאשר מדובר בהקמת מערכת חדשה לניהול מידע, ויש לבחון את הכרוך בהקמת המערכת החדשה בהשוואה לאפשרות של פיתוח נוסף של המערכת הקיימת. מהשתלשלות העניינים הנוגעת להקמת מערכת יחד עולה כי החלופה שנבחרה - 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.

משרד מבקר המדינה פנה לפקע"ר כדי לקבל ממנו מידע אם היה באפשרותו לפתח את מערכת תיבת נח כדי שתענה לצרכי המידע החדשים שעלו ומהו סדר הגודל של העלויות שהיו מוטלות בשל כך על המדינה. ממידע זה השווה משרד מבקר המדינה לעלויות בפועל של פיתוח המערכת החדשה (יחד). להלן המידע שעלה:

1. פקע"ר מסר למשרד מבקר המדינה כי לו הייתה מתקבלת החלטה בדיון הבין-משרדי לקדם **פיתוח נוסף של מערכת תיבת נח** במקום ההחלטה לקידום פיתוחה של מערכת חדשה, מערכת יחד, הוא היה יכול להמשיך לפתח את מערכת תיבת נח תוך כדי המשך הפעלתה, ולהוסיף לה תכולות וממשקים באופן שתוכל לספק מענה לצרכים החדשים שעלו לאחר פרוץ המלחמה; **על פי פקע"ר עלויות הפיתוח הנוסף של מערכת תיבת נח היו מגיעות לסדר גודל של מאות אחדות של אלפי שקלים**. פקע"ר מסר כי הסיבה שהוא יכול לספק פיתוח נוסף של מערכת תיבת נח וכי העלויות לצורך כך יהיו נמוכות בסדרי גודל בהשוואה לאלה שנדרשו למערך הדיגיטל נובעת מכך שהפיתוח שנעשה על ידו מבוסס על שעות עבודה של חיילים, כך שהוא אינו נדרש להעסיק עובדים מבחוץ ולשלם להם שכר שהיה מעלה באופן ממשי את העלויות.

2. **על פי נתוני מערך הדיגיטל עד לסוף מאי 2024 הסתכמו העלויות של מערכת יחד בכ-15 מיליון ש"ח**. הוצאות אלה כללו בין היתר תשתיות, פיתוח טפסים, ממשקי העברות מידע, בניית דוחות ו-BI ובניית אתרים ומודולים כדי שיוכלו לסייע למשרדי הממשלה, בתי מלון וגופים נוספים.

מן האמור לעיל עולה כי העלויות שהציג פקע"ר לפיתוח נוסף של מערכת תיבת נח כדי שתספק את צורכי המידע שעלו לאחר פרוץ המלחמה הן נמוכות בסדרי גודל ובאופן משמעותי בהשוואה לעלויות הפיתוח בפועל שהשקיע מערך הדיגיטל, מכספי מדינה, במערכת יחד כדי לתת מענה לצרכים אלה - מאות אחדות של אלפי שקלים בהשוואה לכ-15 מיליון ש"ח.

לו הייתה נעשית לפני או במהלך הדיון הבין-משרדי הצגה של שתי החלופות - המשך פיתוח על ידי פקע"ר של מערכת תיבת נח בהשוואה לפיתוח מערכת חדשה, יחד על ידי מערך הדיגיטל ניתן היה להציג זו מול זו את אומדני עלויות הפיתוח של כל חלופה ובנוסף להציג משתנים נוספים שהיו יכולים להוות בסיס לקבלת החלטה מושכלת בנושא. ואולם כפי שעלה הדבר לא נעשה. היעדר ניתוח והשוואה של שתי החלופות, מצביע על חולשה בבסיס המידע על פי התקבלה ההחלטה בהובלת משרד רה"ם כפי שעוגנה בסיכום הדיון הבין-משרדי.

משרד מבקר המדינה ממליץ לגופי הממשל שהשתתפו בדיונים הבין-משרדיים שעסקו בנושא מערכות תקשוב לניהול המידע על המפונים, ובראשם למשרד רה"ם להקפיד בעתיד על ביצוע עבודת מטה ובחינת חלופות, בעיקר כאשר הצעה לפיתוח מערכת תקשוב חדשה עולה במהלך מצב חירום שבו נדרש לתת פתרון מהיר. יש לשקול חלופות לרבות השוואה ביניהן בהיבטים של לוחות זמנים ועלויות. במיוחד נוכח העבודה שעלולה בפועל של המערכת החדשה, יחד, הגיעה לעשרות מיליוני ש"ח.

לצד הביקורת בנושא זה יש לציין לחיוב את עצם היוזמה שגילה מערך הדיגיטל כאשר יזם את הקמת מערכת יחד בבקשו לתת פתרון למצוקת המידע של משרדי הממשלה ואת הפעולות שעשה לאחר מכן

לצורך פיתוח והפעלת המערכת כדי להציג למשרדים ולרשויות המקומיות תמונות מצב על המפונים והמתפנים.



המידע הוא כלי בסיסי ומהותי בניהול קליטת תושבים מפונים וביכולת של משרדי הממשלה לספק את צורכיהם. גם הרשויות המקומיות, בעיקר אלה שקלטו תושבים מפונים בתחומן, נדרשות לקבל מידע עליהם כדי שיוכלו לסייע להם. עם פרוץ המלחמה ב-7.10.23 ולאורך כל אותו חודש פונו והתפנו מבתיהם כרבע מיליון תושבים.

ממצאי הביקורת העלו כי בשבועות הראשונים לאחר פרוץ המלחמה והתחלת פינוי תושבים לא היה לגופי המדינה מקור שיספק להם מידע פרטני על תושבים שפנו מבתיהם בעקבות מצב החירום ועברו להתגורר בבתי מלון או מצאו פתרונות דיור אחרים ביישובים שאליהם עברו. היעדר המידע פגע ביכולת של משרדי הממשלה להיערך כדי לספק בהקדם מענים לתושבים אלה.

משרד הפנים, אף שנערך לפני פרוץ המלחמה ותרגל את מערך פס"ח כדי לרכז ולנהל במערכת תיבת נח, שהוקמה עבורו וביזמתו, את המידע על תושבים מפונים שיקלטו במתקני קליטה, נמנע מלהפעיל את המערכת ברגע האמת עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הימנעותו של משרד הפנים מלהפעיל את מערכת תיבת נח, אף שהשקיע מיליוני ש"ח בהכשרת בעלי תפקידים שהיו אמורים להפעילה בעת חירום.

אי הפעלת המערכת על ידי משרד הפנים פגעה ביכולת גופי הממשל לרכז תמונות מצב על תושבים מפונים שנקלטו בבתי מלון כדי לספק להם בהקדם את צורכיהם. זאת ועוד, הימנעותו של המשרד הפנים הביאה לכך שהמשאבים והמאמצים שהשקיע יחד עם מערך פס"ח לפני פרוץ המלחמה להפעיל את מערכת תיבת נח, לא נוצלו - ההיערכות לא יצאה מהכוח אל הפועל כאשר פרצה המלחמה והחל פינוי תושבים. כתוצאה מכך מצאו עצמם עם תחילת המלחמה - משרדי ממשלה ובהם בריאות, חינוך ורווחה, וכן רשויות מקומיות, שנזקקו למידע על התושבים המפונים כדי להיערך לתת מענה - ללא תשתית המידע שהייתה אמורה לשרת אותם. במצב עניינים לקוי זה כל משרד וכל רשות נאלצו לאסוף בעצמם את המידע הדרוש להם, דבר שהיה בו להניב לכל אחד מהם מידע חלקי בלבד. תוצאה שלילית נוספת של היעדר ריכוז וניהול המידע באה לידי ביטוי בכך שאלפי תושבים מפונים נקלטו בבתי המלון, בהכוונה ובמימון של המערכת הממשלתית, מבלי שפרטיהם נרשמו על ידה במערכת תקשוב כדי לאפשר לגופי הממשל לא רק לקבל תמונות מצב על תושבים אלה אלא גם לבצע בקרה אפקטיבית ואף בזמן אמת על ההוצאות הממשלה בגין שהות מפונים בבתי המלון.

הימנעותו של משרד הפנים מפעולה בנושא הביאה לכך שהמשימה של ריכוז וניהול המידע על מפונים ששוהים בבתי המלון, באמצעות מערכת תיבת נח הגיעה לפתחו של פקע"ר. עיכובים שנבעו מאי רישום מאגר מידע על ידי משרד הפנים ומהצורך לאפשר לפקע"ר גישה להפעלת המערכת הביאה לכך שהוא החל לאסוף באמצעותה מידע פרטני על תושבים אלה רק באמצע אוקטובר 2023; ואולם הפסיק בכך עשרה ימים בלבד לאחר מכן, במהלכם הצליח לאסוף מידע על כ-13% בלבד מתושבים אלה - המידע היה

רק על כ-9,000 מבין כ-70,000 ששהו באותה עת בבתי המלון; הפסקת השימוש של פקע"ר במערכת תיבת נח נבעה מסיכום דיון בין-משרדי שהיה ב-26.10.23 בו נקבע כי מערכת תקשוב חדשה - יחד, שתופעל על ידי מערך הדיגיטל, היא זו שתרכז את המידע בנושא.

לאחר הדיון השתקף חוסר הבנה שהיה בין הצדדים בו בכל הנוגע להמשך השימוש במערכת תיבת נח - לפי פקע"ר ורח"ל משנקבע כי מערכת יחד תרכז את כל המידע הם נדרשו להפסיק להפעיל את מערכת תיבת נח לעומתם משרד רה"ם מסר למשרד מבקר המדינה כי מנכ"ל לא הורה על הפסקת הפעלת מערכת תיבת נח.

כל אלה יחד משקפים את הכישלון שניכר בחודש הראשון לפרוץ המלחמה, אוקטובר 2023, של המערכת הממשלתית באיסוף המידע על המפונים וגיבוש תמונת מצב עליהם כל זאת למרות שמבקר המדינה לאורך השנים מאז 2007 המליץ בעניין היערכות העורף למצב חירום; ולמרות התרגולים שעשו משרד הפנים ומערך פס"ח מאז שנת 2022 לרכז ולנהל מידע על מפונים במערכת תיבת נח. במצב העניינים הלכוי של ריכוז וניהול המידע בנושא כשהחלה מלחמת חרבות ברזל לא היו למשרדי הממשלה ולרשויות מקומיות שנדרשו לכך פרטים על תושבים מפונים ועל צורכיהם כדי שיוכלו להיערך לספק להם מענה. מצב לקוי ולא רצוי זה בא לידי ביטוי גם באווירת הכאוס שהייתה בבתי המלון בשבועות הראשונים, משנציגים ממשרדים שונים הגיעו, כל משרד ונציגיו בנפרד ובמקביל לאחרים, כדי לתשאל תושבים מפונים על פרטיהם וצורכיהם, דבר שהטיל עומס על התושבים ושיקף כלפיהם פעילות ממשלתית בלתי מתואמת.

על מנת שמערכת יחד או כל מערכת אחרת שתופעל בעתיד תוכל לשמש כלי אפקטיבי לניהול המידע במצב חירום על משרד רה"ם, מערך הדיגיטל וכלל הגופים הממשלתיים שנדרשים לפעול במצב חירום של פינוי תושבים להסדיר סוגיות מרכזיות הנוגעות להפעלת מערכת תקשוב כזו. יש להסדיר את נושא איסוף המידע, הזנתו והעברתו לגופי ממשל, בהתייחס לתרחישים שונים של מצבי חירום שיחייבו פתרונות קליטה שונים של תושבים. כך יש לקבוע איזו מערכת תקשוב תופעל בהתקיים תרחיש שיכלול פינוי של תושבים למתקני קליטה שבבתי ספר ובמוסדות ציבור. שהרי מערכת יחד כפי שהיא מופעלת כיום ניזונה ממידע ממשרד התיירות ומבתי המלון, ולא נקבע לגביה מנגנון לאיסוף מידע על תושבים במקרה שהם יפנו לבתי ספר ולמוסדות ציבור. לעומת זאת במערכת תיבת נח כבר הוגדר ותורגל על ידי משרד הפנים ומערך פס"ח במחוזות וברשויות המקומיות, איסוף מידע על תושבים מפונים מבתי ספר ומוסדות ציבור. לפיכך יש לקבוע איזו מערכת תופעל בתרחיש כזה - מערכת תיבת נח או מערכת יחד. כמו כן יש לקבוע מי יפעיל את מערכת תיבת נח אם יידרש הדבר - משרד הפנים, שעבורו הוקמה,, או פקע"ר שעשה בה שימוש כשפרצה מלחמת חרבות ברזל. אלו הן סוגיות שעדיין לא הוסדרו במועד סיכום הביקורת ויש להסדירן בהקדם, כדי שבמקרה חירום עתידי לא ישובו וימצאו עצמם משרדי הממשלה חסרים מידע שחיוני להם על תושבים מפונים.

נוסף על כך, כדי שניתן יהיה לאסוף ולרכז במערכת התקשובית את מלוא המידע על תושבים שמקבלים במצב של פינוי שירותים מן המדינה מומלץ להסדיר את חובת הדיווח שלהם, על פרטיהם הדמוגרפיים, לגוף שיוסמך מטעם המדינה לאסוף את המידע עליהם. עוד מומלץ להסדיר חובת דיווח לגוף המוסמך

שתחול גם על גופי ממשל שנותנים לתושבים אלה מענקים או שירותים וגם על גופים כמו בתי מלון שמספקים להם שירותים במימון המדינה.

תכולת מערכת יחד והמידע שהועבר באמצעותה לגופי הממשלה

מערכת יחד הוקמה על ידי מערך הדיגיטל על בסיס פלטפורמת CRM המבוססת ענן, בשילוב כלים של המערך, כגון טפסים דיגיטליים ומערכת הזדהות אישית במערכת השירותים הממשלתית ("מערכת ההזדהות הלאומית").

גופי ממשל היו שותפים למהלך של מערך הדיגיטל להקמתה של מערכת יחד - משרד רה"ם, משרד האוצר, משרד הפנים, משרד התיירות, משרד הבריאות, משרד החינוך, הביטוח הלאומי, משרד הרווחה, משרד העלייה והקליטה, שירות התעסוקה, מינהלת תקומה, רח"ל ופקע"ר. נציגיהם השתתפו בדיונים בין-משרדיים ובפגישות של צוותים שפעלו יחדיו לצורך הגדרת הדרישות מהמערכת החדשה. כמו כן המשרדים ביקשו להרחיב את השאלות בנוגע לצרכים של תושבים מעבר לשאלות הספורות שהיו בטופס הקליטה שעוגן במערכת תיבת נח, ולפיכך כל משרד שלח רשימת שאלות שנוגעות לתחום פעילותו, ולאחר תהליך של עיבוד עוגנו השאלות בשאלונים במערכת יחד וכל את מהם יוחד לתחום פעילות מסוים (שאלון צרכים בנושאי בריאות, שאלון בנושאי חינוך ועוד)⁶⁴.

בפיתוח מערכת יחד נקט מערך הדיגיטל גישה אגילית⁶⁵, תוך הרחבה לאורך הזמן של תכולת המערכת, כך שתענה על צרכים חדשים שעולים. בסוף אוקטובר 2023, עם תחילת הפעלתה, נכללו בה בעיקר טופסי דיווח שהתבקשו תושבים למלא ואילו בשבועות ובחודשים שלאחר מכן נוספו בין היתר ממשקים שאיפשרו לה לקבל מידע ממשרד התיירות; מביטוח לאומי; ולהעביר מידע למשרדי ממשלה ולרשויות מקומיות. על פי מערך הדיגיטל הרכיב הראשון שפיתח במערכת היה טופס הדיווח העצמי שנשען על תשתיות קיימות של מערך הדיגיטל (תשתיות שירות הטפסים) ונועד למילוי של פרטים אישיים על ידי התושב המפונה או המתפנה עצמאית. התושב התבקש למלא פרטים גם של בני משפחתו שהתפנו עימו, לציין את מקום שהותם ולאשר את הסכמתו כי מערך הדיגיטל יעביר את הפרטים שמולאו בטופס זה ובשאלוני צרכים, אם מולאו כאלה על ידי התושב, למשרדי הממשלה ולרשויות מקומיות שנדרשים למידע. מערכת יחד החלה לפעול כאמור בסוף אוקטובר 2023, תוך כדי הפעלתה נמשך תהליך הפיתוח והשדרוג שלה. הדבר איפשר למערך

⁶⁴ במערכת יחד הוצגו לתושב שאלון דמוגרפי ושאלונים של משרדים שונים, כגון בריאות, חינוך, עלייה וקליטה. תושב היה יכול על פי צרכיו הייחודיים למלא שאלון של משרד אחד ויותר.

⁶⁵ פיתוח אגילי של מערכת תקשוב הוא פיתוח באופן זריז וגמיש של פתרונות תקשוב. בשיטה זו פיתוח המערכת בשלב הראשון הוא מהיר יחסית, ותוך כדי הפעלתה והמשוב שניתן מהמשתמשים, נעשים התאמות ושדרוגים נוספים של המערכת כדי לתת מענה טוב יותר. בגישה זו בראש סדר העדיפויות עומד הצורך לספק מוקדם ובאופן רציף ככל האפשר מוצר תקשובי בעל ערך ללקוח. במשך הזמן ניתן לצפות לשינויים בדרישות המוצר, אפשר לבצע שיפורים וניתן להרחיב את התכולה.

הדיגיטל להשיקה בתוך זמן קצר ובמקביל להמשיך להרחיב את תכולתה, כך שתוכל לתת מענה לדרישות חדשות שעלו ותנצל אפשרויות לקבל מידע ממקורות נוספים מעבר לאלו שהיו זמינים עבורה בתחילה⁶⁶.

בימים הראשונים של המלחמה נקבעו למערכת יחד כמה יעדים: לשמש כלי לאיסוף מידע על האוכלוסייה המפונה ועל צרכיה; לנתב את המידע למשרדים הרלוונטיים; ולהציג תמונה כוללת על המפונים והמתפנים למקבלי ההחלטות. תחילתו של התהליך, איסוף המידע על תושבים מפונים ומתפנים, נעשה באמצעות קריאה לתושבים אלה להירשם למערכת דרך המרשתת ולדווח בה את צורכיהם. במקביל פעלו מטעם מערך הדיגיטל מתנדבים בבתי המלון שסייעו לתושבים המפונים ששהו שם בהזנת פרטיהם במערכת. בדרך זו קישרה המערכת בין התושבים שנדרשו לקבל מענים לבין גופי הממשל שתפקידם היה לספק לאנשים אלה מענה לצורכיהם, לרבות פיצוי למי שזכאי לו. לאחר זמן מה נוספו למערכת יעדים נוספים, כגון מתן מענה לצרכים תפעוליים של המשרדים; כך לדוגמה המערכת מציגה בסיס נתונים למשרדים על פי נתוני תחשיב לשיפוי מקומות האירוח על ידי משרד האוצר באישור משרד התיירות; המערכת מספקת תשתית מידע התומכת ביכולתו של הביטוח הלאומי לדעת מי מהאנשים שפוננו אינו שוהה בבתי מלון על חשבון המדינה, ולפיכך זכאי לקבל מענק אכלוס.

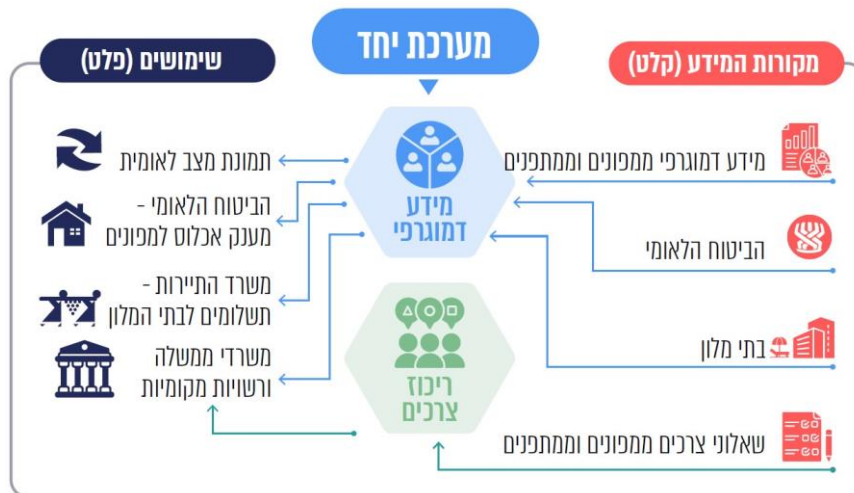
נכון למאי 2024, מערכת יחד סיפקה מידע על אוכלוסיית המפונים והמתפנים ששימש את גופי הממשל, ובהם משרד רה"ם, משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד העלייה והקליטה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הביטוח הלאומי, משרד האוצר, משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, רח"ל, פקע"ר ורשויות מקומיות.

עם תחילת הפעלתה של מערכת יחד בסוף אוקטובר 2023 מקורות המידע היחידים שהיו זמינים לה על תושבים מפונים היו הדיווחים שלהם עצמם. בהמשך הטילה הממשלה על משרד התיירות לבצע את ההתחשבות הכספית מול בתי המלון, ולפיכך משרד התיירות ובתי המלון הפכו להיות מקור מידע למערכת יחד. בשלב מאוחר יותר לאחר שהממשלה הטילה על הביטוח הלאומי לשלם מענק אכלוס לתושבים מפונים שנקלטו בקהילה (שכרו דירות), הפך הביטוח הלאומי למקור מידע של מערכת יחד על תושבים אלה.

מקורות המידע של מערכת יחד

להלן תרשים על מקורות המידע של מערכת יחד והשימושים במידע.

תרשים 5 : מקורות המידע* של מערכת יחד והשימושים במידע



על פי נתוני מערך הדיגיטל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* במערכת יחד נעשה שימוש גם בנתוני רשות האוכלוסין בכדי להצליב ואת המידע שהתקבל מהמקורות השונים ולטייבו.

1. **שאלוני מערכת יחד (שאלון דמוגרפי ושאלוני צרכים):** כשעלתה לאוויר מערכת יחד בסוף אוקטובר 2023 היה בה שאלון דמוגרפי שתושב שפונה או התפנה עצמאית התבקש למלא בו פרטים עליו ועל בני משפחתו שהתפנו עימו (כגון מספרי תעודות זהות, השתייכות לקופת חולים, מגדר, יישוב מקור). נוסף על כך הוסבר לתושב כי אם יש לו צרכים מיידיים שיש לתת להם מענה בתחומים שנוגעים לתחום טיפול של גופי ממשל (כגון צורך במסגרת חינוך לילדיו או צורך בשירותי רווחה) יש באפשרותו למלא שאלונים שהעלו משרדים אחדים למערכת יחד כדי לדווח למשרדים על צרכים אלה. עם הפעלתה של המערכת, נכללו בה, נוסף על השאלון הדמוגרפי, גם שאלוני צרכים של משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד העלייה והקליטה והביטוח הלאומי. בהמשך התווספו שאלונים של שירות התעסוקה ומשרד התקשורת, והוסר השאלון של הביטוח הלאומי (על הסרת השאלון ראו להלן). הפרטים הדמוגרפיים הועברו לכל אחד ממשרדים אלה, והתשובות לשאלוני הצרכים הועברו לכל משרד על פי השאלון שנוגע לו. מידע זה נועד לסייע לכל משרד שנותן שירותים לתושבים מפונים לקבל תמונת מצב על מקומות שהייתם ופרטי צורכיהם, שאליהם יש להעביר משאבי סיוע בתחומי פעילותו. דהיינו, המידע היה יכול לשמש בסיס לקבלת החלטות ברמת משרד בכל הקשור להיקף המשאבים הנדרשים והקצאתם בין יישובים שקלטו תושבים מפונים ומתפנים ובין בתי מלון שבהם נקלטו מפונים.

העברת מידע מהשאלונים לגופי הממשל לרבות מידע הכולל פרטים אישיים: כדי שמערך הדיגיטל יוכל לשתף משרדי ממשלה ורשויות מקומיות במידע שהוזן למערכת יחד, ומקורו בשאלונים שמילאו תושבים מפונים ומתפנים, לרבות פרטיהם אישיים שלהם, כלל מערך הדיגיטל בטופס השאלון הדמוגרפי תיבה לסימון אישור הצהרה של התושב כי הוא מאשר להעביר את הפרטים שמילא לגורמי הרשויות המקומיות הרלוונטיות ולמשרדי הממשלה, לטובת מיצוי זכויות ומתן שירותים.

נוסף על המידע שהעביר למשרדי ממשלה שנדרשים לתת מענה לצורכי תושבים מפונים, איפשר מערך הדיגיטל באמצעות מערכת יחד גם לנציגי גופים נוספים - ובהם למשרד רה"ם, לרח"ל ולפקע"ר - גישה לצפייה במידע. הם יכלו היו לצפות בדוחות ובלוחות מחוונים שבהם מידע אגרגטיבי על אנשים שפנו ואנשים שהתפנו, כולל דוחות יומיים שעברו ישירות לפורום הבין-משרדי שפעל בנושא המידע על מפונים ומתפנים, ובו חברים נציגי משרדי ממשלה וגופי ממשל נוספים.

2. מידע שהיה במערכת תיבת נח והועבר למערכת יחד: לאחר שמערכת יחד החלה לפעול, העביר פקע"ר למערך הדיגיטל את המידע על כ-9,000 תושבים, והוא הוזן למערכת תיבת נח בעשרת הימים שבהם הופעלה על ידי פקע"ר. מערך הדיגיטל מסר למשרד מבקר המדינה כי לאחר הצלבת הנתונים שכבר היו במערכת יחד עם הנתונים שקיבל מפקע"ר התברר לו כי כ-95% מהמידע שהועבר לו כבר קיים במערכת יחד.

3. מידע ממשרד התיירות ומבתי המלון: החלטת הממשלה 975 מ-18.10.23 קבעה כי התשלום לבתי המלון שאליהם הופנו המפונים על ידי מוסדות המדינה יתבצע על ידי משרד התיירות. משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה כי קיבל אחריות לתשלומים מ-2.11.23, ולצורך איסוף מידע שלח לכ-600 מקומות אירוח (בתי מלון)⁶⁷ קובצי אקסל שהיה עליהם למלא (בין היתר הם נדרשו להזין בקבצים פרטים אישיים של מפונים השוהים אצלם, מספרי תעודות זהות, יישוב מקור וזמן הגעה למקום האירוח). בחודשים נובמבר ודצמבר 2023 שילם משרד התיירות למקומות האירוח על פי המידע שנשלח אליו בקובצי האקסל, בשתי פעימות בכל חודש. את קובצי האקסל שלח מאמצע חודש נובמבר 2023 למערך הדיגיטל כדי שיזין את המידע למערכת יחד. תהליך העברת הנתונים מקובצי האקסל למערכת יחד ארך שבועות אחדים. על פי מערך הדיגיטל, הסיבה להתארכות הזמן של קליטת הנתונים מקובצי האקסל למערכת יחד נבעה מכך שבנתונים באקסל נמצאו על ידי מערך הדיגיטל טעויות, כפילויות וחלקי מידע חסרים, כך שנדרשה עבודה משמעותית מצידו לטייבם לפני הקליטה והשימוש בהם במערכת יחד. במקביל הקים מערך הדיגיטל ממשק משתמש לכל אחד מבתי המלון שבהם התארחו מפונים, כך שמקום האירוח יוכל להזין את הנתונים ישירות למערכת יחד ולעדכן עצמאית ובאופן יום-יומי מידע על השוהים אצלו מקרב המפונים, זאת בין היתר במטרה לייתר את העברת המידע בקובצי אקסל. משרד התיירות קיבל גישה לצפייה בנתונים שהגיעו מבתי המלון והופיעו במערכת יחד.

מקומות אירוח כגון בתי מלון, אכסניות ובתי הארחה מוגדרים כאמור בדוח זה - בתי מלון.

4. מידע מהביטוח הלאומי: החלטת הממשלה 988⁶⁸ מ-23.10.23 קבעה כי למפונים יש אפשרות להיקלט באופן עצמאי בכל מסגרת אחרת (כפי שהוגדר לעיל - מפונים בקהילה) שהיא לא בתי המלון; במקרה כזה קבעה הממשלה שיהיו זכאים לקבל מענק אכלוס עצמאי על סך 200 ש"ח למבוגר ו-100 ש"ח לילד, לכל יום לחימה שבו שהה המפונה במסגרת אחרת⁶⁹. בהסכם שבין ממשלת ישראל לבין הביטוח הלאומי נקבע כי הביטוח הלאומי יעביר את כספי המענק למפונים שבחרו לשהות מחוץ לבתי המלון, במסגרות בקהילה. לשם כך פרסם הביטוח הלאומי טופס שבו אדם הזכאי למענק אכלוס ומבקש לקבלו נדרש למלא את פרטיו, לציין את יישוב מגוריו המקורי ולהצהיר שאינו שוהה במלון במימון המדינה.

יצוין כי מערך הדיגיטל הצליב את המידע שהגיע אליו ממקורות שונים עם נתוני רשות האוכלוסין לצורך בדיקה, תיקון וטיוב של הנתונים על הפרטים האישיים של תושבים מפונים ומתפנים. מקורות המידע היו כאמור תושבים שממלאים שאלונים; המידע שמגיע מבתי המלון; ומידע שמגיע מהביטוח הלאומי.

תשלומים מכספי מדינה למימון שהיית המפונים בבתי מלון

על פי נתוני רח"ל, מאז תחילת המלחמה ועד 2.11.23 הסתכמו עלויות מימון אלה בכ-360 מיליון ש"ח (מתקציב משרד האוצר, משרד רה"ם ומשרד הביטחון). מ-2.11.23 שולמו עלויות השהייה של המפונים על ידי משרד התיירות, ועל פי המידע שמסר למשרד מבקר המדינה, עד סוף יולי 2024 הסתכמו עלויות אלה בכ-4.9 מיליארד ש"ח, כך שעד סוף יולי 2024 הסתכמו סך כל עלויות השהייה מכספי המדינה מהמקורות השונים בכ-5.26 מיליארד ש"ח.

עיכובים וחסמים בהעברת מידע למשרדי ממשלה ולרשויות מקומיות

מידע חלקי שהציגה מערכת יחד

בחמשת השבועות הראשונים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל סייר מבקר המדינה עם נציגי משרדו במרבית יישובי קו העימות בדרום ובצפון. הוא פגש תושבים וראשי רשויות, מפונים מיישובי עוטף עזה, מהדרום ומהצפון, השוהים בבתי המלון באילת, בירושלים, בטבריה, בים המלח, בשפיים, בעמק הירדן ובמעלה החמישה. בסיוורים אלו נחשפו המבקר ואנשי משרדו לליקויים בפעילות הממשלה. במכתבו המסכם מנובמבר 2023 העלה מבקר המדינה בפני רה"ם כי מצא, בין היתר, פערים בנושא ניהול המידע על המפונים וצורכיהם. להלן פירוט הממצאים: היעדר חדר מצב ממשלתי אזרחי לעורף, המרכז נתונים באופן מערכתי; נכון לאותה עת לא היה ריכוז נתונים מתכלל (דשבורד) לגבי הטיפול הממשלתי בעורף האזרחי; דוגמה בולטת לכך היא פערי המידע ברמת המדינה לגבי הטיפול במפונים, בכל הקשור להיבטים של ריכוז הנתונים, תיעוד של היקף המפונים המצויים באתרי הקליטה השונים ומיפוי של כלל ההיבטים הנוגעים לצורכיהם של המפונים ושמשרדי הממשלה נדרשים לספק. המבקר הוסיף כי ביקר בבתי המלון שבהם

⁶⁸ החלטת הממשלה 988, "סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח של 0 עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה ותושבי העיר שדרות לאור מלחמת 'חרבות ברזל' ותיקון החלטות ממשלה" (23.10.23).

⁶⁹ ראו בנושא החלטה 1006 מיום 29.10.23 והחלטה 1074 מיום 21.11.23.

שוהים המפונים, והעלה כי לא נמצא גורם ממשלתי שפעל בהם כדי לרכז את המידע על כלל המפונים השוהים בבתי המלון ועל צורכיהם; עוד הוסיף כי ראשי הרשויות המקומיות שעיימם נפגש קבלו בפניו על הפעולות למיפוי הצרכים של המפונים, וצינו שהם נדרשים להמציא נתונים לבקשות חוזרות ונשנות של משרדי הממשלה, כל משרד מפנה בקשה באופן נפרד, והדבר אינו יעיל.

בינואר 2024 החל משרד מבקר המדינה לערוך את הביקורת הנוכחית, הממצאים המוצגים להלן עלו מהביקורת.

משרד החינוך ומשרד הבריאות היו בין המשרדים שנוקדו למידע על תושבים מפונים, כדי שיוכלו לתת מענים לאילו מהם שהיו זקוקים לכך. משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא נדרש למידע מיד עם פרוץ המלחמה כדי לקבל תמונת מצב על כלל הילדים שפנו או התפנו, גילים ומאפיינים וכן מי מהם נקלט במסגרת חינוכית ומי לא, וזאת כדי לתת מענה למי שנוקד לכך. משרד הבריאות מסר כי נדרש למידע כדי לתת מענה לצורכי המפונים בבתי המלון, וכן כדי לעדכן את קופות החולים כבסיס להיערכותן לתת מענה לאוכלוסייה שנוספה ליישובים הקולטים, לרבות אנשים שנקלטו ביישובים ומתגוררים במסגרות אחרות בקהילה.

משרדי הבריאות והחינוך מסרו כי במסגרת ההיערכות טרם פרוץ המלחמה לתרחיש של פינוי בשעת חירום, הם ציפו כי במקרה שאכן יתממש התרחיש, יספק להם משרד הפנים באמצעות מערכת תיבת נח את המידע הנדרש להם על המפונים שנקלטו במתקני הקליטה, והדבר אף הובהר להם על ידי מינהל החירום של משרד הפנים; באמצעות מידע זה סברו כי יוכלו להיערך לתת מענה לצרכים העולים אצלם ולווסת את המשאבים בין היישובים למתקני הקליטה. ואולם לאחר שפרצה המלחמה והחל הפינוי, התברר למשרדים כי משרד הפנים אינו מפעיל את מערכת תיבת נח, ועד לסוף אוקטובר 2023 לא הייתה מערכת תקשוב ממלכתית שיכלה הייתה לספק להם מידע בנושא. בעקבות זאת החל כל אחד מהם לאסוף באופן עצמאי מידע על התושבים שעזבו את בתיהם ועברו להתגורר ביישובים אחרים, זאת על ידי פנייה לפקע"ר ולרשויות מקומיות שונות כדי לקבל מכל גוף את סוג המידע שהיה בידו. עוד מסר כל אחד משני המשרדים, חינוך ובריאות, כי לאחר שפרצה המלחמה שלח נציגים לבתי המלון והם החלו לפעול שם כדי להיות נגישים לתושבים המפונים ששוהים במקומות אירוח אלה, לספק מענה לצרכים שעולים אצלם ולאסוף עליהם מידע.

בתשובתו מנובמבר 2024 למשרד מבקר המדינה כתב משרד החינוך כי נוסף על מקורות המידע שהוזכרו לעיל, אסף מידע גם מבתי הספר, ממטה המשרד וממחוזותיו וכאשר חילק מחשבים אישיים לתלמידים מבין אלה ששהו בבתי מלון, ביקש מהוריהם למסור לו את פרטיהם.

היעדר מקור מידע ממלכתי למשרדי הממשלה על תושבים שעזבו את בתיהם ועברו להתגורר בעקבות מצב החירום ביישובים אחרים והצורך של משרדי הבריאות והחינוך, כמו גם של גופי ממשל נוספים במידע כזה, הוביל לכך שלא הייתה תמונת מצב לגופי הממשל על תושבים אלה. במצב עניינים זה כל משרד השקיע משאבים ופעל בנפרד כדי לאסוף מידע על תושבים אלה, מהלך שהניב לו מידע חלקי בלבד והצביע על פעילות לא יעילה של הרשות המבצעת בשעת חירום שהיה בה כדי לעכב את המענה הממשלתי

למפונים. השלכה שלילית נוספת הייתה עומס על תושבים מפונים ששהו בבתי המלון שבכל פעם מחדש חזרו ונשאלו, כל פעם על ידי גוף או משרד אחר, על פרטיהם וצורכיהם.

העברת המידע אל מערכת יחד מהמקורות השונים

ה ש א ל ו נ י ם : עם תחילת הפעלתה של מערכת יחד היה לה מקור מידע יחיד - השאלונים שהוטמנו בה ואשר תושבים מפונים ומתפנים התבקשו למלא בהם את פרטיהם וצורכיהם.

החולשה במקור מידע זה נובעת מכך שהזנת המידע בשאלונים מבוססת על רצונם הוולונטרי של התושבים, שכן הם אינם מחויבים בכך ולא ניתן לאכוף עליהם לעשות זאת. לפיכך לא היה ניתן לאסוף באמצעות השאלונים מידע שלם ובטוח זמן קצר על תושבים אלה.

מ ש ר ד ה ת י י ר ו ת ו ב ת י ה מ ל ו ן : באמצע נובמבר 2023 לאחר שמשרד התיירות החל לפעול מול בתי המלון כדי להעביר להם תשלומים מכספי מדינה בגין אירוח תושבים מפונים נוצר מקור מידע לפרטים האישיים ולמקום שהייתו של כל אחד מהם. מאותו מועד משרד התיירות ובהמשך בתי המלון עצמם החלו להיות מקור מידע מתעדכן ודינמי למערכת יחד⁷⁰.

ואולם, אף שמקור מידע זה למערכת יחד נוצר כבר באמצע נובמבר 2023, מערך הדיגיטל לא היה יכול להעביר באותה עת את המידע החיוני למשרדי הממשלה כיוון שהעברת המידע הזה, שהינו רגיש וכולל פרטים אישיים של תושבים, דרשה הסדרה על פי כללי הגנת הפרטיות של כל משרד ומשרד מול מערך הדיגיטל, ובאותה עת טרם הייתה עדיין הסדרה כזו. כפי שיוצג להלן, רק בעיכוב של כמה שבועות נוספים קיבלו משרדי ממשלה - רק אלה מביניהם שהסדירו את הדבר - את המידע שעלה ממקור זה באמצעות מערכת יחד.

ה ב י ט ו ח ה ל א ו מ י - מ ק ו ר מ י ד ע ע ל ת ו ש ב י ם מ פ ו נ י ם ב ק ה י ל ה : במהלך נובמבר 2023 הטילה הממשלה על המוסד לביטוח לאומי, בהסכם שנחתם מולו, להיות הגוף שמשלם מענקי אכלוס לתושבים מפונים שלא שהו בבתי המלון אלא מצאו פתרונות דיור אחרים בקהילה (מפונים בקהילה). תושב שהיה זכאי למענק אכלוס היה יכול למלא טופס של הביטוח הלאומי, בקשה לקבלת מענק האכלוס. בטופס נדרש לציין פרטים אישיים, את היישוב שממנו פונו הוא ובני משפחתו, ואת התקופה שעבורה מבוקש המענק. כפועל יוצא מכך הפך הביטוח הלאומי למקור מידע עבור מערכת יחד בכל הנוגע לפרטי תושבים מפונים בקהילה, והוא החל להעביר לה נתונים ב-29.11.23.

⁷⁰ תחילה קיבל משרד התיירות את המידע מבתי המלון והעביר למערך הדיגיטל, ובהמשך איפשר מערך הדיגיטל לכל בית מלון להתחבר ישירות למערכת יחד ומלסור דיווחים מעודכנים על תושבים מפונים ששוהים אצלו.

עולה אפוא שמידע הכולל פרטים אישיים של תושבים מפונים שמצאו פתרונות דיור בקהילה החל להגיע למערכת יחד כחודש לאחר שזו החלה לפעול, ויותר מחודש וחצי לאחר תחילת הפינוי. יתרה מזו, מערך הדיגיטל לא היה יכול בעת שהגיע אליו מידע זה להעבירו מיד למשרדי הממשלה שנזקקו לו, כיוון שהם עדיין לא הסדירו מולו, על פי כללי הגנת הפרטיות, את קבלת המידע הרגיש. ממצאי הביקורת העלו כי רק בינואר 2024 החל להגיע מידע כזה לפחות למשרד ממשלתי אחד, משרד הבריאות (כפי שיוצג בהמשך).

היעדר מקור מידע על תושבים מתפנים עצמאית (מיישובים שלא פונו): המערכת הממשלתית לא סיפקה לתושבים אלה פתרון לינה מחוץ ליישובי מגוריהם וגם לא קבעה להם זכאות לקבל מענק או שיפוי על עלויות הלינה שלהם. כפועל יוצא, לא היה מקור שהם נדרשו לדווח לו על היישובים שאלוהם עברו להתגורר, וגם לא על פרטיהם וצורכיהם, ולכן לא הייתה אפשרות לאסוף על קבוצה זו בכללותה מידע הכולל פרטים אישיים.

מעריך הדיגיטל הציג באמצעות מערכת יחד פרטים של תושבים שהתפנו עצמאית ונענו לקריאתו לדווח את פרטיהם בשאלונים שבמערכת יחד, אך מיעוט מתוכם עשו זאת. לצורך המחשה: על פי מידע שנשלף לבקשת משרד מבקר המדינה ממערכת יחד והיה מעודכן ל-31.1.24, הציגה המערכת באותה נקודת זמן⁷¹ מידע רק על כ-4,860 תושבים מתפנים עצמאית - אלה מסרו בה דיווחים באותה עת, ואילו על פי האומדן של רח"ל ופקע"ר נאמד מספרם של כלל התושבים שהתפנו עצמאית בעשרות אלפים⁷².

מעריך הדיגיטל מסר למשרד מבקר המדינה כי כאשר החל להפעיל את מערכת יחד, הייתה מצוקת מידע והוא החל להשתמש בשיטת איסוף מידע על תושבים מפונים ומתפנים באמצעות שאלונים וזאת עד שיוסדרו שיטות וכלים נוספים לאיסוף המידע. מעריך הדיגיטל העביר למשרדי הממשלה מיד כשהחל בהפעלת המערכת ולאחר מכן באופן עיתי, את המידע שהוזן במערכת יחד ומקורו היה בשאלונים שמילאו תושבים. בהמשך הוסדר מנגנון איסוף מידע על תושבים מפונים ששהו בבתי מלון באמצעות משרד התיירות ובתי המלון, ולאחר מכן הוסדר מנגנון לאיסוף מידע על מפונים בקהילה באמצעות המוסד לביטוח לאומי. לאחר שמנגנונים אלה העבירו מידע למערכת יחד, הסתמך מעריך הדיגיטל עליהם לצורך הצגת תמונת מצב ולצורך העברתו לגופי ממשל שביקשו אותו.

היעדר סמכות לדרוש מתושבים מפונים למסור פרטים אישיים לצורך איסוף וריכוז המידע עליהם: כמו פקע"ר כשהחל להפעיל באמצע אוקטובר 2023 את מערכת תיבת נח וניסה לאסוף ולרכז באמצעותה מידע על תושבים מפונים בבתי המלון, כך גם מעריך הדיגיטל כשהחל להפעיל את מערכת יחד בסוף אותו החודש במטרה לאסוף ולרכז מידע על תושבים מפונים ומתפנים נתקל בחוסר שיתוף פעולה מצד חלק מהם. שניהם נשענו על רצונם הוולונטרי של תושבים אלה למסור את פרטיהם כדי שיוזנו למערכת ממוחשבת ממלכתית מבלי שהיו בידיהם סמכויות או כלים להבטיח שהמפונים ימסרו את המידע. במצב עניינים כזה יש קושי עד כדי חוסר יכולת לאסוף מידע מלא ובזמן קצר על התושבים המפונים.

⁷¹ בהתבסס על שאלונים שמולאו במהלך אותו החודש.

⁷² האומדן על כך שבאותה עת היו עשרות אלפי תושבים מפונים, הוצג במערכת מחשוב אחרת שניהל מעריך הדיגיטל ושירתה את משרדי הממשלה, מערכת אמו"ן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המלצתו לגופי הממשל ובראשם משרד רה"ם ומשרד הביטחון לרבות רח"ל להסדיר את סוגיית איסוף וריכוז המידע - נכונה גם כפועל יוצא מהממצא לפיו מערך הדיגיטל היה תלוי בשבועות הראשונים להפעלת מערכת יחד ברצונם הוולונטרי של תושבים מפונים לדווח בה את פרטיהם ללא קשר לסיוע שניתן להם. הצורך להסדיר את נושא איסוף המידע וריכוזו, נדרש בכל סוג של מתווה קליטה שיכול להיות בעתיד. כפי שעלה, במלחמת חרבות ברזל אי ההסדרה של הנושא, הביאה לכך שבשבועות הראשונים היה מידע על מיעוט מבין המפונים ולא ניתן היה לבצע בקרה אפקטיבית ואף בזמן אמת על הוצאות הממשלה למימון שהיית מפונים בבתי מלון. ראו להלן בפרק בנושא בקרה כספית על תשלומים למקומות אירוח.

הבדלים בנתונים שהציגו שתי מערכות שהפעיל מערך הדיגיטל

מערכת איחוד מידע ונתונים (להלן - מערכת אמו"ן)⁷³ מציגה למשרדי הממשלה מידע כמותי מעודכן הנוגע להיבטים שונים שקשורים למלחמת חרבות ברזל (כגון מספר החטופים, טילים שנורו ליישובים ועוד), נתונים שהיא שואבת מבסיסי מידע שונים; בכל הנוגע לנתונים על תושבים מפונים ומתפנים היא מציגה נתונים כמותיים וניזונה ממידע שאוסף ומנתח פקע"ר. בדוח תמונת מצב שבועית של מערכת אמו"ן מ-25.1.24 נכתב כי מספר התושבים המתפנים עצמאית נאמד באותו מועד בסדר גודל של עשרות אלפים, אך לא נרשם בדוח מספרם המקורב.

מערכת יחד הציגה הן נתונים כמותיים על תושבים מפונים ומתפנים והן נתונים הכוללים פרטים אישיים שלהם⁷⁴.

⁷³ מערכת אמו"ן הוקמה לאחר פרוץ המלחמה, והיא מנוהלת על ידי מערך הדיגיטל לשירות משרדי הממשלה וניזונה ממקורות שונים ובהם פקע"ר.

⁷⁴ מבוסס על נתוני מערך הדיגיטל, על פי מידע שעלה משאלונים שמולאו במערכת יחד עד ל-15.11.23. מערך הדיגיטל מסר כי ב-15.11.23 כבר היו בידי גם נתונים שהחל לקבל מבתי המלון על כ-54,000 איש שפוגו ושהו בהם במימון המדינה; ואולם את המידע שהתקבל מבתי המלון החלה מערכת יחד להעביר למשרדי ממשלה רק מדצמבר 2023, שכן נדרש קודם שכל משרד המבקש את המידע יגיש למערך הדיגיטל בקשה לשיתוף מידע, על פי תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986.

לוח 1: מספר המפונים והמתפנים על פי נתוני מערכת יחד, כפי שהועברו למשרדי הממשלה, אל מול נתוני מערכת אמו"ן, 14 - 15 בנובמבר 2023

תושבים	מספר התושבים שעליהם דווח במערכת יחד*	מספר התושבים שעליהם דווח במערכת אמו"ן**	הפער בין הנתון במערכת אמו"ן לנתון במערכת יחד	היחס בין הנתון במערכת יחד לנתון במערכת אמו"ן
מפונים בבתי מלון ואכסניות	15,000	87,000	72,000	17%
מפונים בקהילה	46,000	40,000	(6,000-)	115%
מתפנים עצמאית	12,300	104,000*	91,700	12%
סה"כ	73,300	231,000	157,700	32%

על פי נתוני מערכת יחד בהשוואה לנתוני מערכת אמו"ן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * הנתונים שדווחו במערכת יחד באותו מועד התבססו רק על שאלונים שמולאו במערכת.
 ** נתוני מערכת אמו"ן על פי דוח תמונת מצב שבועית מעודכן ל-14.11.23. הנתונים על תושבים מפונים ומתפנים התבססו על מידע מפקע"ר. בכל הנוגע לנתונים על תושבים שהם מתפנים עצמאית נרשמה הערת הסתייגות בנוגע לנתוני פקע"ר בקשר לרמת הדיוק והאמינות שלהם, בשל הקושי שהיה לאסוף מידע על מספר האנשים שהתפנו עצמאית, שכן הם לא תומרצו ולא היו מחויבים על ידי גורם ממלכתי כלשהו למסור לו את פרטיהם. פקע"ר אסף את הנתונים עליהם באמצעים שונים, ובהם קריאת מדי מים ביישובים שלא פונו הסמוכים לגבולות המדינה, כדי להסיק אם פלוני התפנה מביתו או נשאר להתגורר בו.

מן הלוח עולה כי עד לאמצע נובמבר 2023, בחלוף יותר מחודש מאז תחילת המלחמה, קיבלו משרדי הממשלה מידע כמותי ופרטני על 15,000 מפונים בלבד מכלל אלה ששהו בבתי מלון ובאכסניות, באמצעות מערכת יחד. ואילו על פי הנתונים שהציגה מערכת אמו"ן, נקלטו עד לאותו מועד בבתי המלון כ-87,000 איש, כלומר פי 6. יצוין כי בפועל, על פי נתונים שהתקבלו בסופו של דבר ממקומות אירוח אלה, מספר התושבים המפונים ששהו בהם היה 70,000 - 80,000, דהיינו מערכת אמו"ן, שהנתונים בה התבססו על הערכות של פקע"ר, לא הציגה נתון מדויק אך הציגה נתון קרוב אליו בהשוואה למערכת יחד, שהציגה נתון שכלל לא ייצג באותה עת את המצב בפועל.

עוד עולה מן הלוח כי עד לאותו מועד הועבר למשרדים באמצעות מערכת יחד מידע על 73,300 איש בהתבסס על שאלונים שמולאו, שהם 32% בלבד מהמספר הכולל של המפונים והמתפנים על פי הנתונים הכמותיים הכלליים שהיו בידי פקע"ר - 231,000 איש. משמעות הדבר היא שמערכת יחד, שהוקמה במטרה לספק לגופי הממשל תמונת מצב על מפונים השוהים בבתי מלון, על מפונים בקהילה ועל אנשים שהתפנו באופן עצמאי - בחלוף חמישה שבועות ממועד התחלת הפינוי, לא יכלה לספק תמונת מצב מלאה אלא מידע חלקי בלבד.

הפער הגדול ביותר בנתונים בין מערכת יחד לבין מערכת אמו"ן הוא בכל הנוגע לאנשים שהתפנו עצמאית: במערכת יחד היו דיווחים על 12,300 איש - מקורם של דיווחים אלה בשאלונים שמילאו באופן וולונטרי אנשים שהתפנו עצמאית; לעומת זאת על פי הערכות פקע"ר שהוצגו במערכת אמו"ן מספר המתפנים עצמאית היה באותו מועד 104,000 איש - פי 8 וחצי ומזה שהוצג במערכת יחד. עוד עלה כי מערך הדיגיטל מצא לנכון לבסס את נתוני מערכת אמו"ן (שגם היא כאמור של מערך הדיגיטל) על נתוני פקע"ר באותו מועד לגבי מספר התושבים המתפנים, ולא להתבסס על הנתונים הכמותיים שהציגה מערכת יחד.

בתשובתו מדצמבר 2024 מסר מערך הדיגיטל למשרד מבקר המדינה ומתשובותיו להתכתבויות שנעשו במהלך הביקורת ולצורך קבלת הבהרות למידע שמסר (להלן - תשובת מערך הדיגיטל) לעלה, כי איסוף המידע באמצעות שאלונים היה שיטה שהתאימה בתחילת הפעלתה של מערכת יחד, כאשר לא היו מקורות אחרים לאיסוף מידע על תושבים מפונים ומתפנים, וכי שיטה זו התחלפה בדרכים יעילות יותר, לאחר שמערכת יחד החלה לקלוט נתונים מבתי המלון ומהביטוח הלאומי. עוד מסר מערך הדיגיטל כי ב-13.11.23 כבר היו במערכת יחד נתונים שהגיעו אליה מבתי המלון וממשרד התיירות על כ-72,000 מפונים ששהו בבתי מלון כולל פרטיהם האישיים. ואולם עלה כי באותו מועד מערך הדיגיטל לא היה יכול להעביר למשרדי ממשלה מידע שהגיע מבתי המלון ומביטוח לאומי, כיוון שעדיין לא הוסדרה בינו לבין כל משרד ממשלתי שנדרש לכך אפשרות לשיתוף מידע הכולל פרטים אישיים, על פי כללי הגנת הפרטיות. הסדרה זו דרשה מכל משרד להגיש בקשה למערך הדיגיטל לשתף עימו מידע ממאגר המידע שבמערכת יחד, והליך זה ארך זמן נוסף⁷⁵.

מנתוני מערך הדיגיטל שנמסרו במהלך הביקורת למשרד מבקר המדינה עלה כי בפועל רק בדצמבר 2023 החלה העברת מידע ממערכת יחד למשרדי ממשלה; כל משרד שהסדיר מול מערך הדיגיטל את ההליך שאיפשר לשתף עימו מידע אישי שהיה במערכת יחד קיבל ממנו מידע הכולל פרטים אישיים על תושבים מפונים ומתפנים שהיה במערכת.

נמצא כי על פי נתוני מערך הדיגיטל, נכון לחודש יוני 2024 מולאו במערכת יחד שאלונים על 127,000 איש. משמעות הדבר היא שגם כשמונה חודשים לאחר פרוץ המלחמה מולאו שאלונים רק על כ-50% ממספרם הכולל של המפונים והמתפנים. הדבר ממחיש את מוגבלותה של שיטת איסוף המידע באמצעות שאלונים והחשיבות של התבססות על מנגנונים טובים יותר לאיסוף מידע.

מועד התחלת העברת המידע ממערכת יחד אל משרדי ממשלה

מנתוני מערך הדיגיטל עלה כי הממשק האוטומטי שאיפשר העברת מידע מבתי המלון למערכת יחד וממנה אל משרדי הממשלה החל לפעול בשבוע של 11.1.24. המערך ציין כי עוד טרם הממשק הממוחשב, כבר בדצמבר 2023, החל לבצע העברות מידע ידניות למשרדים שונים על פי דרישה.

⁷⁵ בשונה מהמידע שמקורותיו היו בתי המלון והביטוח הלאומי את המידע הכולל פרטים אישיים של תושבים, שמקורו היה בשאלונים, היה יכול מערך הדיגיטל להעביר מיידית למשרדי ממשלה כאמור, כיוון שבמילוי השאלון הדמוגרפי התבקש התושב לאשר בטופס שהוא מסכים שהמידע יועבר על ידי מערך הדיגיטל ממערכת יחד למשרדים נוספים.

הביטוח הלאומי מסר למשרד מבקר המדינה כי הביטוח הלאומי החל לקבל ממערכת יחד בתחילת דצמבר 2023 מידע שמצא שהיה ניתן להסתמך עליו מבחינת איכותו (ללא שגיאות) והיקפו, ובו פרטים של תושבים מפונים ששהו בבתי מלון. הצלבת המידע מול הבקשות לקבלת מענק אכלוס איפשרו לביטוח הלאומי לקבוע מי זכאי למענק אכלוס⁷⁶.

רח"ל מסרה למשרד מבקר המדינה כי החלה לקבל מידע ממערכת יחד על המפונים השוהים בבתי המלון בתחילת נובמבר 2023, אולם החלה להסתמך על המידע לצורך הצגת תמונת מצב כמותית רק בתחילת ינואר 2024, כיוון שהעדיפה להתבסס על מידע רשמי ומלא שהגיע מבתי המלון, ולא על מידע שהתקבל מהשאלונים שמילאו חלק מהמפונים.

לעניין העברת מידע למשרד הבריאות, מסר מערך הדיגיטל כי היה ניתן לשתף עם משרד זה מידע שמקורו היה בבתי המלון בסביבות 6.12.23, וכי ב-18.12.23 שלח למשרד הבריאות קובץ נתונים ראשון.

משרד הבריאות מסר למשרד מבקר המדינה כי בכל הנוגע לנתונים שמקורם בבתי המלון, הרי שעד חודש ינואר 2024 קיבל ממערכת יחד נתונים לא מטיובים, וכי רק מחודש ינואר מצא שהוא יכול לעשות שימוש בנתונים שקיבל מהמערכת. עוד מסר משרד הבריאות כי את הנתונים שמקורם בביטוח הלאומי החל לקבל גם כן בחודש ינואר 2024.

משמעות הדבר היא שמידע על תושבים מפונים, שמשרד הבריאות מצא שהוא יכול לעשות בו שימוש, הגיע אליו רק כשלושה חודשים לאחר פרוץ המלחמה והתחלת הפינוי.

משרד החינוך מסר באפריל 2024 למשרד מבקר המדינה כי קיבל ממערכת יחד רק מידע שמקורו בשאלון הדמוגרפי ובשאלון הצרכים של משרד החינוך שהיו במערכת זו ומולאו על ידי תושבים, ולא קיבל את המידע שמקורו במשרד התיירות ובבתי המלון וגם לא את המידע שמקורו בביטוח הלאומי. מתשובה ששלח עלה כי רק "לאחרונה" נודע לאנשי המקצוע במשרד החינוך כי מערכת יחד קלטה נתונים ממשרד התיירות ומהביטוח הלאומי, ובהמשך לכך הם פועלים למילוי טופס לפי סעיף 7 (א) לתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986, כדי להגישו למערך הדיגיטל על פי התהליך הנדרש הנוגע לבקשה לקבל מידע מגוף ציבורי. בתשובה נוספת של משרד החינוך מנובמבר 2024 למשרד מבקר המדינה עלה גם במועד זה היה בידו מידע ממערכת יחד שמקורו בשאלונים בלבד, ועדיין לא מידע שהיה בה שמקורו במשרד התיירות, בתי המלון והביטוח הלאומי.

עולה אם כן כי עד לנובמבר 2024, בחלוף שנה ויותר מתחילת הפינוי, עדיין לא היה בידי משרד החינוך מידע שהגיע למערכת יחד שמקורותיו בבתי המלון ובביטוח הלאומי.

⁷⁶ המידע על תושבים מפונים ששהו בבתי מלון והיו זכאים למענק אכלוס התייחס לתקופה מסוימת של ימים או שבועות ובכל פעם התעדכן מחדש, שכן תושבים שינו את מקומות שהייתם - עברו מדיר בקהילה לשהייה בבתי מלון וההפך - במהלך תקופת הפינוי. לפיכך מפעם לפעם (מדי כמה שבועות או בתדירות גבוהה יותר), קיבל הביטוח הלאומי מידע ממערכת יחד על תושבים מפונים ששוהים בבתי המלון, הצליב את פרטיהם עם הפרטים של תושבים שפנו אליו לקבל מענק אכלוס לאותה תקופה, ומצא מי זכאי כיוון שעונה על התנאים של מפונה בקהילה; את המידע על הזכאים, שלהם שילם הביטוח הלאומי מענק אכלוס, העביר למערכת יחד, ושם עודכן המידע והוצג לגבי תושבים מפונים בקהילה.

מערך הדיגיטל מסר בתשובתו כי הסיבות שיצרו עיכוב בהעברת המידע למשרדים שהגישו אליו בקשה בעניין זה הן "הזמן שנדרש לייצר את התהליך הדיגיטלי להעברת המידע, אבל בעיקר משך הזמן הדרוש להשלמת התהליך הבירוקרטי של אישורים בוועדות להעברות מידע" - מערך הדיגיטל התייחס לתהליך סדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים, על פי תקנות הגנת הפרטיות. על פי מערך הדיגיטל, "תהליך אישור העברת מידע בין משרדים הוא תהליך מורכב, ארוך, מסורבל ומייגע". מערך הדיגיטל מסר כי פעל לזירוז התהליך בוועדות להעברות מידע, "ועדיין מדובר בתהליך רב-שלבי ומורכב מאוד שהוביל לעיכובים בהעברות המידע". מערך הדיגיטל הוסיף כי במסגרת צוות בין-משרדי הבוחן את יעול העברות המידע בממשלה⁷⁷, נכללות המלצות הנוגעות להעברות מידע בהליך מקוצר בשעת חירום, כחלק מלקחי חרבות ברזל.

מן האמור לעיל עלה כי אף ששיא התפוסה של תושבים שפנו לבתי המלון הגיע ליותר מ-70,000 מפונים כחודש לאחר תחילת המלחמה - באמצע נובמבר 2023 - והנתונים עליהם שמקורם בדיווחי משרד התיירות ובתי המלון, החלו להגיע באותו מועד למערך הדיגיטל והוזנו למערכת יחד, לא היה ניתן להעבירם מיד למשרדי הממשלה, אלא לאחר שכל אחד מהם יסדיר תהליך לקבלת מידע זה מול מערך הדיגיטל, כפי שנדרש בסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים על פי תקנות הגנת הפרטיות. תהליך זה ארך זמן וכפי שמסר משרד הבריאות, רק בינואר 2024 החל לקבל נתונים ממערכת יחד שהיה יכול לעשות בהם שימוש. למשרד החינוך גם בנובמבר 2024, כשנה לאחר תחילת הפינוי, עדיין לא היו נתונים ממערכת יחד על מפונים אלא המידע החלקי מאד שמקורו בשאלונים - דבר שיש בו כדי לפגוע בשירות לתושב.

מצב חירום - ובעיקר מלחמה שבה מידע על תושבים מפונים נדרש באופן מיידי למשרדי ממשלה - דורש קיצור הליכים בירוקרטיים שנוגעים להעברת מידע ביניהם. במסגרת החלטת הממשלה 213, "האצת הדיגיטציה במגזר הציבורי וצמצום בירוקרטיה בשירותים ציבוריים" (24.02.23) הוחלט על הקמת צוות בין-משרדי לבחינה של ההסדר הראוי להעברת מידע בין גופים ציבוריים לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א - 1981. באוקטובר 2024 התקבלה החלטת הממשלה 2273 בנושא יעול המגזר הציבורי⁷⁸, החלטה שעוסקת גם בעניין העברת המידע ובעבודת הצוות הבין-משרדי. באוגוסט 2025 הגיש הצוות דוח ובו המלצות לשר המשפטים בנוגע להעברת מידע אישי בין גופים ציבוריים⁷⁹; בדוח צוינו פעולות שכבר נעשו במהלך מלחמת חרבות ברזל כדי להקל על העברת המידע בין הגופים⁸⁰.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד המשפטים שנציגתו עמדה בראש הצוות ולגופים שנציגיהם מונו להיות חברים בצוות זה - משרד רה"ם, משרד האוצר, הרשות להגנת הפרטיות, מערך הסייבר הלאומי ומערך הדיגיטל הלאומי, להמשיך לפעול ובנמרצות כדי לקדם ולבסס הליכים מקוצרים להעברת מידע בין גופי ציבור בשעת חירום.

⁷⁷ במסגרת החלטת הממשלה 213, "האצת הדיגיטציה במגזר הציבורי וצמצום בירוקרטיה בשירותים ציבוריים" (24.02.23) הוחלט על הקמת צוות בין-משרדי לבחינה של ההסדר הראוי להעברת מידע בין גופים ציבוריים לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א - 1981.

www.gov.il/BlobFolder/reports/new_30_01_25/he/30-01.pdf

⁷⁸ החלטת הממשלה 2273, "יעול המגזר הציבורי: האצת שירות הדיגיטל לאזרח ויצירת תשתיות דיגיטליות וכלי מדיניות תומכים ותיקון החלטות ממשלה" (31.10.24).

⁷⁹ https://www.gov.il/BlobFolder/reports/report_21_09_25/he/bio-office-team-report.pdf

⁸⁰ שם, עמ' 53.

המידע על תושבים מפונים שמקורו בביטוח הלאומי

הביטוח הלאומי הופקד על תשלום מענק אכלוס לתושבים מפונים שמצאו פתרונות דיור בקהילה ולא שהו בבתי מלון במימון המדינה. לצורך קבלת המענק נדרשו תושבים אלה להגיש לביטוח הלאומי בקשה על גבי טופס שבו התבקשו למלא את פרטיהם. כדי שהביטוח הלאומי יוכל לזהות מי מבין התושבים המפונים זכאי למענק אכלוס היה עליו לקבל קודם לכן מידע ממערכת יחד המבוסס על דיווחי בתי המלון, ובו פרטי התושבים המפונים ששוהים במימון המדינה אצלם - תושבים אלה מטבע הדברים לא היו זכאים לקבל גם מענק אכלוס; רק תושבים מפונים שלא ניצלו את אפשרות השהות בבתי המלון היו זכאים למענק.

פרטים על מקום שהייתם של המפונים בקהילה

תושב שפונה וביקש לקבל מהביטוח הלאומי מענק אכלוס נדרש למלא טופס בקשה ולציין את התקופה שעבורה הוא מבקש את המענק. כפועל יוצא, הנתונים על תושבים שקיבלו מענק אכלוס מצטברים במנות מתקופה לתקופה. מערך הדיגיטל מסר כי על פי הנתונים שהעביר הביטוח הלאומי למערכת יחד, עד לתחילת ינואר 2023 הוענקו מענקי אכלוס על פי בקשות של כ-181,000 איש בגין התפנות לקהילה, ובמהלך תקופה זו היו אנשים שהגישו כמה בקשות - כל פעם עבור פרק זמן אחר באותה תקופה⁸¹.

נמצא כי הביטוח הלאומי לא כלל בטופס הבקשה של קבלת מענק אכלוס סעיף שבו נדרש התושב המפונה לציין באיזה יישוב הוא ומשפחתו שוהים, ולכן המידע שהעביר הביטוח הלאומי למערכת יחד על תושבים מפונים בקהילה חסר נתון חשוב זה. נתון זה 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, כגון מסגרת חינוכית לילדים ביישוב מסוים שבו נקלטו, או לדעת באילו יישובים ושכונות יש לפעול כדי לתגבר מענים בתחומי בריאות או רווחה.

יצוין כי בסיכום דיון של הפורום הבין-משרדי מתאריך 27.11.23 נקבע כי יש לבקש מהביטוח הלאומי להוסיף בטופס ההצהרה של אדם המבקש לקבל מענק אכלוס, גם שאלה על היישוב שבו האדם שוהה באותה עת.

הביטוח הלאומי מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2024 כי הייתה פנייה של רח"ל לביטוח הלאומי בבקשה להוסיף לטופס ההצהרה שאלה על היישוב שבו שוהה האדם. אולם הביטוח הלאומי לא פעל לעדכון הטופס; נכון לאפריל 2024, לכל הפחות, עדיין הוצג הטופס במרשתת באתר הביטוח הלאומי בלי שנכללה בו שאלה זו.

⁸¹ תשלום מענק אכלוס למפונה מחושב על פי תקופת שהייה בקהילה. אם למשל אדם שהה בבית מלון במימון המדינה ולאחר תקופה שכר דירה והפך להיות מפונה בקהילה, הוא ימלא טופס ויבקש תשלום עבור התקופה שבה שכר דירה. אם הוא חוזר לבית מלון במימון המדינה לפרק זמן נוסף, הוא כבר אינו זכאי למענק אכלוס עבור התקופה שבה הוא שוהה בבית המלון. אם כן, אנשים שונים פנו לקבל מענקי אכלוס בתקופות שונות ולפרקי זמן שונים, ולכן יש אנשים שקיבלו כמה פעמים מענקי אכלוס, עבור פרקי זמן שונים.

בשל הימנעותו של הביטוח הלאומי מבקשת המידע לגבי היישוב שבו שהה האדם שפנה אליו בבקשה לקבל מענק אכלוס, הנתונים שהעביר למערכת יחד היו חלקיים וחסרים, והם לא כללו את היישוב אליו עבר כל מפונה בקהילה.

בתשובה מנובמבר 2024 של הביטוח הלאומי למשרד מבקר המדינה נכתב כי הוא פועל בהתאם להסכם שנחתם מכוח סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי, בדבר מתן מענק אכלוס עצמאי לתושבים שהתפנו מבתייהם או יצאו מבתייהם להתרעננות במסגרת מלחמת חרבות ברזל; בהסכם מפורטים פרטי המידע שעל המפונה למלא בטופס ההצהרה לצורך תשלום המענק, אך לא מופיע בטופס המידע על הכתובת שאליה התפנה; על פי חוות דעת של הלשכה המשפטית בביטוח הלאומי, כדי להוסיף כתובת שהייה יש להכניס תיקון בהסכם המקורי. עוד נכתב כי בהתייעצות עם הלשכה המשפטית סוכם שבשלב זה ועד לתיקון ההסכם "המבוטח יהיה רשאי (אך לא חייב) להצהיר בטופס הבקשה על מקום הפינוי/שהייה. השינוי יבוצע במהלך הימים הקרובים".

על הביטוח הלאומי לעדכן בהקדם את טופס הבקשה מענק אכלוס, כך שיכלול שאלה על היישוב שבו שוהה האדם המפונה; מידע זה נחוץ לגופי הממשל ולרשויות הקולטות כדי שיוכלו לדעת היכן שוהה תושב כזה ולספק לו מענים; מספר המפונים בקהילה על פי נתוני מערך הדיגיטל בהתבסס על מערכת יחד, נכון לסוף מאי 2024, היה כ-100,000 נפש. המלצה זו שניתנה בתקופת ביצוע הביקורת נכונה גם במבט צופה פני עתיד למקרה שיידרש שוב פינוי של תושבים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר, בהיותו בא כוח הממשלה, שבהסכם מול הביטוח הלאומי לעניין תשלום מענק אכלוס למפונים השוהים בקהילה, יעגן בגוף ההסכם גם את הדרישה שמקבל מענק האכלוס יציין בטופס הבקשה את מקום שהייתו וכל פרט אחר שיהיה דרוש לצורך השלמת המידע הנחוץ לגופי הממשל על המפונים.

פרטי הילדים מבין התושבים המפונים בקהילה

מעריך הדיגיטל מסר למשרד מבקר המדינה כי במידע שקיבל מהביטוח הלאומי על תושבים מפונים שקבלו מענק אכלוס אומנם היה ניתן למצוא את מספר המבוגרים ומספר הילדים ששולם בגינם מענק אכלוס, ואולם הביטוח הלאומי העביר לו רק את פרטיהם האישיים של מבוגרים בני 18 ומעלה, ולא העביר מידע פרטני של הילדים. לפיכך היו חסרים במערכת יחד פרטים של מספרי תעודות הזהות של הילדים וגילם - מידע שנדרש למשרדי ממשלה לצורך מתן מענה לילדים אלה ביישובים שבהם נקלטו בתחומים כגון בריאות וחינוך.

עולה אפוא כי מידע הכולל פרטים אישיים של הילדים שפנו ושוהים בקהילה, שהוא חיוני עבור משרדי ממשלה כדי לספק מענים לצרכים שלהם, כגון מסגרות חינוך, לא הועבר מהביטוח הלאומי למעריך הדיגיטל כדי שיוזן למערכת יחד.

מעריך הדיגיטל מסר כי פנה פעמים אחדות לביטוח הלאומי כדי לבקש את המידע החסר; כמו כן העלה את הצורך במידע החסר מהביטוח הלאומי בפגישה שבה השתתף שר התיירות ונכחו בה נציגי אגף יחידת

המחשוב בביטוח הלאומי; עוד ציין כי העלה את הצורך בקבלת המידע החסר מהביטוח הלאומי בפני גופי הממשל שהיו שותפים עימו בפורום שעסק בנושא מערכות לניהול המידע על המפונים, ואולם ניסיונותיו לקבל את המידע החסר מהביטוח הלאומי לא צלחו.

הביטוח הלאומי מסר בתשובתו כי לא התקבלה אצלו פנייה כזו, וכי ככל שיש דרישה למידע זה, יש להעבירה בצורה מפורטת כדי שיהיה ניתן לבחון שהמידע קיים ברשותו, וכי בהסכם הוגדר כי התשלום עבור ילדים מתחת לגיל 18 יועבר למי שמקבל את קצבת הילדים.

על פי מערך הדיגיטל כדי להשלים בכל זאת את פרטי המידע שהיו חסרים לו על הילדים שפנו ושהו בקהילה, ביצע פעולות של ניתוח נתונים שהיו בקובצי מידע שקיבל מהביטוח הלאומי והצלבתם עם נתונים בקובץ מידע ממרשם האוכלוסין; פעולות אלה שביצע מערך הדיגיטל להשלמה של פרטי המידע החלו בסוף מרץ 2024 והסתיימו בסוף אפריל אותה שנה.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולותיו של מערך הדיגיטל להשלמת פרטי המידע שלא קיבל מהביטוח הלאומי - מספרי תעודות הזהות והגילים של ילדים שפנו ושהו עם משפחותיהם במסגרות דיור בקהילה - כדי להציג מידע נדרש זה במערכת יחד.

עם זאת, מן האמור לעיל עולה כי רק בסוף אפריל 2024, כחצי שנה לאחר פרוץ המלחמה, היה במערכת יחד מידע כמותי ופרטני על כלל התושבים שפנו ושהו בקהילה, לרבות על ילדים שנמנו עם קבוצה זו (בהתבסס על מקבלי מענק אכלוס). ואולם גם במועד זה, כשמונה חודשים לאחר תחילתו של הליך הפינוי, המידע נותר חלקי בלבד - לא היה ידוע היישוב שבו שהה כל מפונה בקהילה, כפי שפורט לעיל, וזאת אף שגם המידע על מיקום המפונים נחוץ הן למשרדי הממשלה הנותנים שירותים למפונים ביישובים השונים - כגון משרד הבריאות באמצעות קופות החולים - והן לרשויות הקולטות הנדרשות לספק להם שירותים עירוניים.

בתקופת ביצוע הביקורת ניתנו המלצות שנכונות גם במבט צופה פני עתיד למקרה שיבוצע שוב פינוי של תושבים, להלן:

על הביטוח הלאומי לפעול להעביר למערכת יחד את המידע על פרטי ילדים שפנו ושילם עבורם מענק אכלוס, ולא להסתפק בהעברת המידע על מבוגרים בלבד.

על רח"ל, בהיותה גורם מתכלל, לעמוד על כך שהביטוח הלאומי יעדכן את טופס הבקשה לקבל מענק אכלוס כך שניתן יהיה באמצעותו לקבל גם את שם היישוב אליו עבר להתגורר כל תושב מפונה שמצא פתרון דיור בקהילה.

מועד העברת מידע לרשויות המפונות והקולטות

רשויות מקומיות ביישובים שפנו על ידי המדינה ביקשו לדעת באילו יישובים נקלטו התושבים שלהן כדי להמשיך להיות בקשר עימם ולסייע להם במידת הצורך. נוסף על כך, לרשויות מקומיות שנקלטו אצלן תושבים שפנו או שהתפנו עצמאית נדרש מידע עליהם הן בשל תוספת האוכלוסייה לרשות המקומית שקלטה תושבים אלה; כיוון שהדבר דרש מרשות מקומית קולטת לתגבר שירותים עירוניים ולספק מענים לתושבים שעברו להתגורר בתחומה. כך למשל לרשות המקומית הקולטת נדרש מידע על הילדים שמשפחותיהם עברו להתגורר בתחומה, וזאת כדי לסייע, יחד עם עובדי משרד החינוך, לשיבוצם במסגרות שמתאימות להם על פי גילם וצורכיהם.

כדי שגוף ציבורי יוכל להעביר לגוף ציבורי אחר מידע שיש בידו, הכולל פרטים אישיים של אנשים, יש צורך לפעול כאמור על פי תקנות הגנת הפרטיות בנוגע לסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים. התקנות דורשות שהגוף שמבקש את המידע יגיש בקשה שתיבחן ותאושר. מערך הדיגיטל לא היה יכול להעביר מיד לכל רשות מקומית שנוקדה לכך מידע ממערכת יחד, הכולל פרטים אישיים על תושבים מפונים ומתפנים, אלא לאחר שאותה רשות מקומית הסדירה מולו את הבקשה לשיתוף מידע רגיש זה.

עלה כי בנובמבר 2023 מערך הדיגיטל החל לספק לרשויות המפונות והקולטות שפנו אליו בבקשה לקבל מידע ממערכת יחד, הרשאת משתמש למערכת, וזו איפשרה להן לצפות רק בנתונים על מספרם של התושבים שפנו ושהתפנו. לא ניתנה להן באותו מועד גם אפשרות לצפות במידע הכולל פרטים אישיים של תושבים אלה, שכן הן עדיין לא הסדירו מול מערך הדיגיטל בקשות לשיתוף במידע זה.

מערך הדיגיטל מסר למשרד מבקר המדינה כי רק בינואר 2024, החל להעביר לרשויות מקומיות מידע שהיה במערכת יחד הכולל פרטים אישיים של תושבים, שכן עד שלא הוסדרה בין הצדדים האפשרות לשתף מידע רגיש זה עם רשויות מקומיות שביקשו אותו, כנדרש על פי חוק הגנת הפרטיות, לא יכול היה מערך הדיגיטל להעבירו להן. המידע הועבר ל-53 רשויות שכל אחת מהן הסדירה עד לאותו מועד מול מערך הדיגיטל את הבקשה לשיתוף מידע⁸². יצוין כי באפריל 2024 הגיעו למשרד מבקר המדינה דיווחים מרשויות מקומיות שעדיין לא קיבלו את המידע האמור. הרחבה בנושא ביקורת על טיפול הרשויות המקומיות במפונים, ראו בדוח מבקר המדינה בנושא פינוי וקליטת אוכלוסייה בעקבות מלחמת חרבות ברזל בפרק העוסק בקליטת מפונים.

אף שמידע על תושבים מפונים נדרש באופן חיוני ובהקדם לרשויות מקומיות שפנו וכן לאלה שקלטו תושבים מפונים, עלה מביקורת זו כי רק בינואר 2024, כשלושה חודשים לאחר פרוץ המלחמה החלו רשויות מקומיות לקבל מידע ממשי שניתן להתבסס עליו ממערכת יחד. זאת ועוד, מידע זה הועבר רק לרשויות מקומיות שהסדירו מול מערך הדיגיטל, כנדרש על פי חוק הגנת הפרטיות, את האפשרות

⁸² המידע ממערכת יחד, הכולל פרטים אישיים של תושבים, הועבר ממערך הדיגיטל למשרד הרווחה וממנו באמצעות מערכת ממוחשבת של משרד זה לרשויות המקומיות. על פי מערך הדיגיטל, העברת המידע באמצעות משרד הרווחה ולא ישירות נעשתה כיוון שלמשרד זה היו במערכת הממוחשבת אמצעי אבטחה שאיפשרו את העברת המידע לרשויות המקומיות.

שישתף עימם מידע הכולל פרטים אישיים של תושבים מפונים. באפריל 2024 - כחצי שנה לאחר התחלת הפינוי - עדיין היו רשויות מקומיות שדיווחו שאין בידיהן המידע הנדרש שמקורו במערכת יחד.

בקרה כספית על תשלומים למקומות אירוח

במהלך הביקורת מסר משרד התיירות למשרד מבקר המדינה כי לאחר שהמשרד קיבל לידיו בתחילת נובמבר, על פי החלטת הממשלה, את ביצוע התשלומים לבתי המלון הכין המשרד קובץ אקסל עבור כ-600 בתי מלון (בתי מלון לרבות אכסניות ובתי הארחה) שבהם על פי המידע שהו תושבים מפונים. על בעלי בתי המלון היה לדווח בקובץ אקסל על התושבים המפונים ששוכנים אצלם ולציין את פרטיהם האישיים: שמות, מספרי תעודות זהות, פרטי ילדים, היישוב שממנו התפנו והמועד שבו הגיעו למקום האירוח. על פי משרד התיירות, הוא החל לקבל תשובות מבתי מלון במהלך חודש נובמבר 2023 ובחודשים נובמבר ודצמבר שילם להם על פי המידע שעליו דיווחו בקובצי האקסל. משרד התיירות מסר כי בחודשים אלה לא נעשתה בקרה בזמן אמת על התשלומים. עם זאת הוסיף המשרד כי הכסף הועבר כמקדמה לכל בית מלון והובהר כי הוא נועד רק למימון שהות של תושבים שפנו על פי החלטת הממשלה.

עוד מסר משרד התיירות כי החל מאמצע חודש נובמבר 2023 שלח למערך הדיגיטל את קובצי האקסל שנשלחו אליו מבתי המלון. תהליך העברת הנתונים מקובצי האקסל למערכת יחד נמשך כמה שבועות, כולל טיוב נתונים שנעשה מול בתי המלון ומול מערכת יחד. במקביל החלו בתי המלון גם לדווח ישירות למערכת יחד על אודות המפונים ששוכנים בהם; במערכת יחד הוגדרו בקורות לבדיקה כי מי שנקלטו ונמצאים בבתי המלון במימון המדינה, אכן עונים להגדרות שנקבעו בהחלטות הממשלה. בבדיקות שנעשו מינואר 2024 גם לתקופה קודמת ממועד קבלת האחריות של משרד התיירות, נבדקו הנתונים, ולמעט מקרים חריגים שנמצאו, עלה כי תושב שלא ענה להגדרות שנקבעו בהחלטות הממשלה, משרד התיירות לא העביר תשלום בגינו לבתי המלון.

מיליארדי ש"ח ששילמה המדינה למימון עלויות שהותם של המפונים בבתי המלון - 5.26 מיליארד עד לסוף יולי 2024 - ממחיש את חשיבות הצורך שהיה בקיומה של מערכת ממוחשבת לניהול מידע עוד לפני פרוץ המלחמה ואת חשיבות יכולת השימוש בה מיד עם התחלת הפינוי, כדי לספק לגופי הממשל מידע על תושבים מפונים, פרטיהם האישיים והיכן הם שוהים, ולאפשר בקרה אפקטיבית ואף בזמן אמת על תשלומים למימון שהותם בבתי המלון. ואולם כפי שעלה, עם פרוץ המלחמה לא פעלה מערכת תקשוב כזו ולפיכך בחודשים הראשונים לאחר פרוץ המלחמה לא היה בידי גופי הממשל המידע הנדרש בנוגע לפרטי התושבים שנקלטו בבתי המלון כדי שיוכלו להצליב מידע זה עם נתונים שהחלו להתקבל מבתי המלון. משכך, על ההוצאות הכספיות בהיקפים של מיליארדי ש"ח שהיו לממשלה בתקופה זו למימון שהות תושבים מפונים בבתי המלון, לא היו כלים לעשות בקרה אפקטיבית ואף בזמן אמת.



עם פרוץ המלחמה, משהחל הליך פינוי האוכלוסייה, נדרש שיהיה לממשלה ומשרדיה השונים ולרשויות המפונות והקולטות, מידע מלא ומעודכן על המפונים והמתפנים, כדי לקבל החלטות שיסייעו להם לתת מענה לתושבים שעזבו את בתיהם ועברו להתגורר ביישובים אחרים. עוד היה נחוץ המידע כדי לאפשר לגופי הממשל לבצע בקרה אפקטיבית ואף בזמן אמת על מיליארדי ש"ח שהוציאה המדינה מקופתה למימון שהיית תושבים מפונים בבתי מלון. אף על פי כן לא הייתה במערכת הממשלתית מערכת ממוחשבת שפעלה עם תחילת מצב החירום ויכלה להציג לגופים שנדרשו לכך את המידע הנדרש להם הן על תושבים מפונים והן על תושבים שהתפנו עצמאית מיישובים שלא פונו. כפועל יוצא, בשבועות ובחודשים הראשונים מפרוץ המלחמה, שבמהלכם כרבע מיליון תושבים עזבו את בתיהם, לממשלה לא הייתה תמונת מצב לאומית כוללת עליהם, כזאת שתשמש בסיס לגופי הממשל לקבלת החלטות מושכלות על הקצאת משאבים וויסותם, ותאפשר לדעת מהם הצרכים של תושבים אלה ומיקומיהם החדשים, כך שיהיה ניתן לתת להם מענה ברשויות המקומיות שבהם נקלטו.

בשל חוסר המידע בשבועות הראשונים לאחר פרוץ המלחמה, כל משרד ממשלתי שנדרש לספק מענה לתושבים המפונים, נאלץ לפעול בכוחות עצמו ולפנות למקורות שונים כדי לאסוף מכל אחד חלקי מידע שיאפשרו לו לגבש ולו תמונת מצב חלקית בנושא.

מצוקת המידע קיבלה ביטוי ראשוני לאחר שהתברר למשרדי ממשלה שמשרד הפנים לא מפעיל את מערכת תיבת נח כפי שציפו ממנו, כדי להעביר להם באמצעותה מידע על תושבים מפונים שנקלטו במתקני קליטה שבמימון המדינה - בתי מלון במלחמת חרבות ברזל. בהמשך, על רקע מצב שבו נוסף על תושבים מפונים שהגיעו לשהות בבתי מלון היו גם עשרות אלפי תושבים מפונים שמצאו פתרונות דיור אחרים בקהילה, ועוד יותר מ-100,000 תושבים שהתפנו בעצמם בעקבות המלחמה מיישובים שלא פונו ועברו להתגורר ביישובים אחרים - עלה כי נדרש לאסוף מידע גם על שתי קבוצות אלה. ואולם לא היה פתרון לוגיסטי ותקשובי בנמצא שיאפשר עם תחילת המלחמה לאסוף את המידע, לעדכנו מפעם ולפעם, כל שכן להציגו לגופי הממשל.

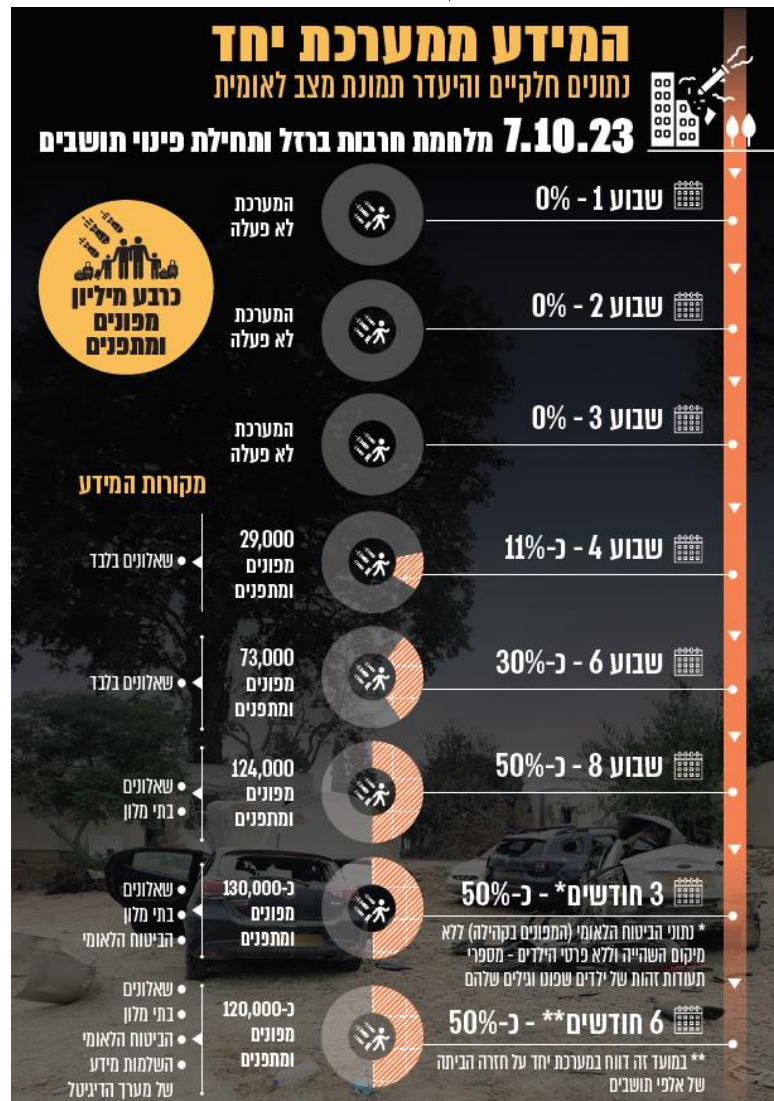
מערכת יחד, שהוקמה על ידי מערך הדיגיטל לאחר פרוץ המלחמה ותוך כדי מצב החירום, יועדה לתת מענה למצוקת המידע של גופי הממשל בנוגע לתושבים המפונים והמתפנים. המערכת החלה לפעול בסוף חודש אוקטובר 2023, ובמועד זה הגיע אליה מידע משאלונים שמולאו רק על ידי מיעוט מתושבים אלה שכן עצם מילוי השאלון היה וולונטרי וללא קשר לסיוע שניתן להם. במצב עניינים זה המידע שהגיע מהשאלונים למערכת באותו מועד היה רק על כ-11% (כ-29,000 איש) מבין כלל התושבים המפונים והמתפנים, שמספרם נאמד אז בכרבע מיליון. בשבועות לאחר מכן נצבר מידע משאלונים שמילאו תושבים מפונים ומתפנים נוספים. עם זאת רק בנובמבר 2023, כאשר החל להגיע מידע ממשרד התיירות ומבתי המלון על התושבים המפונים השוהים שם, נוצר מקור מידע שאיפשר למערכת יחד להציג מידע על כל מי שנמנה עם קבוצה זו. בהמשך, ורק לאחר שהביטוח הלאומי שהופקד על תשלום מענק אכלוס לתושבים מפונים בקהילה החל להעביר מידע למערכת יחד על תושבים אלה, נוצר לה מקור מידע על כלל התושבים הנמנים עם קבוצה זו. ואולם חלף עוד פרק זמן של שבועות ועד כמה חודשים עד שמערך הדיגיטל היה יכול להעביר את המידע, שמקורותיו בבתי המלון ובביטוח הלאומי, למשרדי ממשלה ולרשויות מקומיות שנזקקו לו. זאת כיוון שהיה מדובר במידע רגיש הכולל פרטיים אישיים של תושבים, ולשם העברתו נדרשו כל משרד ורשות להסדיר מול מערך הדיגיטל את שיתוף המידע, הליך שארך גם הוא זמן.

בינואר 2024, שלושה חודשים לאחר שפוננו והתפנו כרבע מיליון תושבים ויותר מיישובי הדרום והצפון, כבר היה במערכת יחד מידע רשמי וכוללני על תושבים מפונים שמספרם היה כ-130,000 והם השתייכו לשתי קבוצות - תושבים שנקלטו בבתי המלון ותושבים שקיבלו מענק אכלוס ונקלטו בקהילה. ואולם על תושבים שהתפנו עצמאית, שמספרם היה כ-100,000 או יותר וגם עליהם נדרש מידע למשרדים ולרשויות, לא היה מקור מידע ממשי.

לגבי המידע שהיה במערכת יחד על תושבים מפונים, יש לסייג כי המידע על מפונים בקהילה היה חסר - הביטוח הלאומי לא העביר למערכת יחד פרטים אישיים של ילדים מקבוצה זו, ונוסף על כך המידע לא כלל את שם היישוב אליו שבו עברו להתגורר כל תושב ומשפחתו. באפריל 2024 הצליח מערך הדיגיטל להשלים בעצמו את פרטי המידע שהיו חסרים לו על ילדים מפונים, ועדיין חסר שם היישוב אליו התפנה כל תושב.

להלן בתרשים 6 תמונת המצב הלאומית שהייתה במערכת יחד משהתחלה לפעול בסוף אוקטובר 2023 ועד אפריל 2024.

תרשים 6: מידע על מספר המפונים והמתפנים על פני ציר הזמן - תמונת המצב הלאומית כפי שהוצגה במערכת יחד, אוקטובר 2023 - אפריל 2024⁸³



על פי נתוני מערך הדיגיטל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תמונת המצב הכמותית על תושבים מפונים ומתפנים שהוצגה במערכת יחד בנקודות זמן שונות, כדוגמת זו המוצגת בתרשים, הועברה על ידי מערך הדיגיטל למשרדי ממשלה ולרשויות מקומיות בסמוך למועד שבו המידע הוזן למערכת. עם זאת, מידע הכולל פרטים אישיים של תושבים אלה שהוזן למערכת לא היה ניתן להעביר באופן מיידי לכל גוף ממשל, אלא רק לאחר שיסדיר מול מערך הדיגיטל בקשה שישתף עימו מידע זה, בהתאם לכללים שמעוגנים בתקנות הגנת הפרטיות בכל הנוגע לסדרי העברת מידע בין גופי ממשל.

על אף פעולות שביצע מערך הדיגיטל באופן נמרץ עם פרוץ המלחמה להקמת מערכת יחד, ואף שהמשיך לפתחה במהלך המלחמה כדי שתציג מידע מפורט ומתעדכן על כלל התושבים המפונים והמתפנים בנקודות הזמן השונות, לא היה ניתן בפועל להציג במערכת מידע על כל התושבים האלה. זאת בעיקר בגלל היעדר מקור מידע על תושבים מתפנים עצמאית. כפועל יוצא, גם באפריל 2024, כחצי שנה לאחר פרוץ המלחמה ועזיבה של כרבע מיליון תושבים את בתיהם, לא היה ניתן להציג במערכת יחד תמונת מצב על כלל התושבים המפונים והמתפנים אלא על כמחציתם בלבד.

היבטים במערכת יחד

מעורבות הביטוח הלאומי ורשות המיסים בפרויקט של מערכת יחד

בדיון מתאריך 25.10.23 שהתקיים בראשות מנכ"ל משרד רה"ם ובו השתתפו מנכ"לי משרדי ממשלה או נציגיהם, מסרה רח"ל כי עד לאותו מועד פונו לבתי מלון כ-125,000 תושבים והוקמו כמה מינהלות המטפלות בנושא של פינוי התושבים וקליטתם. מסיכום הדיון עלה כי מנכ"ל משרד רה"ם הנחה את מערך הדיגיטל להקים מרכז נתונים על המפונים (מערכת יחד) וביקש את שיתוף הפעולה של המשרדים השונים לצורך כך.

בדיון למוחרת קבע מנכ"ל משרד רה"ם כי משרדי הממשלה ופקע"ר יפעלו באמצעות מערכת יחד לקבלת צורכי המפונים והמתפנים וגיבוש תמונת המצב, תוך שימוש בכלל הנתונים הקיימים וביצוע אינטגרציה במידע; זאת במטרה להנגיש את המידע, למצות זכויות ולשפר את המענים הניתנים למתפנים ולמפונים.

מעורבות רשות המיסים

בביקורת עלה כי רשות המיסים, בכלל זה מס רכוש, אשר שילמה לאזרחים שנפגעו מהמלחמה פיצויים בסך עשרות מיליארדי ש"ח בגין נזקים עקיפים וישירים, לא השתתפה בפרויקט איסוף מידע על צורכי מפונים באמצעות מערכת יחד ולא צירפה שאלון מטעמה שיאפשר למפונים ולמתפנים להעלות את צורכיהם בסמוך לפינויים. זאת על אף העובדה כי מפונים רבים נזקקו לשירותיה של רשות המיסים, ועל אף הנחיית מנכ"ל משרד רה"ם לכלל משרדי הממשלה לפעול לאיסוף הנתונים על אודות צורכי המפונים באמצעות מערכת יחד. במצב הדברים האמור, מפונים שנזקקו לשירותים מרשות המיסים ונכנסו לקישור למערכת כדי למלא פרטים, לא יכלו למצוא את הקישור לשירותי רשות המיסים.

בתשובותיה של רשות המיסים למשרד מבקר המדינה, ממרץ ומנובמבר 2024, עלה כי ביקשה להכניס שאלון למערכת יחד וכן קישורים למערכות המחשוב שלה, ואולם הדבר לא התממש. רשות המיסים מסרה כי היא מפעילה מערכת הזדהות נפרדת ממערכת ההזדהות הלאומית שמפעיל מערך הדיגיטל, וכי בשנה האחרונה נעשו מאמצים לשלב בין שתי מערכות ההזדהות. במהלך הדיונים הטכניים התגלעה מחלוקת

משפטית אשר טרם נפתרה, הנוגעת להעברת פרטי ההתקשרות של האזרח ממערך הדיגיטל אל רשות המיסים. המשמעות היא שבמצב הנוכחי, ההתממשקות למערכת יחד תדרוש מהאזרח לבצע שני תהליכי זיהוי - דבר שיכביד על האזרח ויפגע בחוויית השירות שהוא מקבל מהממשלה. בתשובתה מנובמבר 2024 עדכנה רשות המיסים את משרד מבקר המדינה כי הגיעה להסכמה עם מערך הדיגיטל והוחלט על מתווה שיאפשר מעבר ישיר של התושב ממערכת יחד למערכת רשות המיסים. בדצמבר 2024 בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מערך הדיגיטל כי מחודש נובמבר 2024 רשות המיסים "למערכת ההזדהות הלאומית בסביבת הטסט".

על רשות המיסים ומערך הדיגיטל להמשיך בפעולותיהם כדי לחבר בהקדם את רשות המיסים למערכת ההזדהות הלאומית, כך שהרשות תוכל להשתתף בפרויקטים ממשלתיים, בעיקר במקרי חירום כמו השירות לגופי הממשל ולאזרחים שסיפקה מערכת יחד.

מעורבות הביטוח הלאומי

הביטוח הלאומי כפי שצוין השתתף בפרויקט יחד בהיבט של העברת מידע למערך הדיגיטל על תושבים מפונים בקהילה שקיבלו ממנו מענק אכלוס. בכל הנוגע לשאלונים לתושבים המפונים והמתפנים, עלה כי הביטוח הלאומי הכין שאלון צרכים בנושא שהוטמע במערכת יחד עם תחילת הפעלתה. בשאלון נכללו שאלות בנושא של עובדים זרים: אם האדם המפונה העונה על השאלון או אחד מבני משפחתו נעזר בעובד זר; אם העובד הזר נמצא לצידו; וכן נכללה השאלה אם האדם פנה לקבלת שירות מהביטוח הלאומי וטרם קיבל מענה. נמצא עם זאת כי כשבועיים לאחר שהחלה לפעול מערכת יחד, ביקש הביטוח הלאומי ממערך הדיגיטל להסיר את השאלון שלו מהמערכת, ואכן הוא הוסר לבקשתו.

הביטוח הלאומי מסר למשרד מבקר המדינה כי מצא שאינו נזקק למערכת יחד כדי לקבל מידע בנושאים אלו, כיוון שהמערכות הממוחשבות שלו יכלו אף הן לספק לו את המידע. עוד מסר הביטוח הלאומי כי מאז לא התקיים כל קשר בעניין השאלון בין הביטוח הלאומי למערכת יחד.

הביקורת העלתה כי לפני שהוסר שאלון הצרכים של הביטוח הלאומי, הספיקו להשיב עליו 14,795 איש⁸⁴. במהלך הביקורת מסר הביטוח הלאומי כי לא ידע שהשאלון שלו "עלה לאוויר".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מערך הדיגיטל כי אפיון השאלון של הביטוח הלאומי והכללתו במערכת יחד נעשה בשיתוף פעולה עם נציגי הביטוח הלאומי והועלה לאוויר בתיאום איתם. עם זאת, הביטוח הלאומי לא משך את המידע שהועבר אליו מטפסים שמולאו על ידי המפונים, ו"לאחר שהבנו זאת - הורדנו את הטופס שלהם מהמערכת". הביטוח הלאומי כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בדיעבד התברר לו שהמידע שביקש לקבל מן התשובות לשאלון שהכין לשימוש במערכת יחד, קיים כבר במערכות הביטוח הלאומי, ולכן אינו נזקק לשאלון.

⁸⁴ אדם יכול למלא פרטים גם על בני משפחתו, ולפיכך המספר מצוין למעשה את מספר האנשים שמולאו עליהם פרטים ולא את מספר השאלונים שמולאו עבור הביטוח הלאומי.

משהוקמה מערכת יחד, שסיפקה בין היתר שירות לתושבים המפונים והמתפנים כדי שיוכלו לדווח לה את פרטיהם וצורכיהם, מן הראוי היה שכל גופי הממשל שנדרשים לתת להם מענקים, לרבות הביטוח הלאומי, ישתפו עימה פעולה בהכנסת שאלוני צרכים ובשימוש במידע שעולה מהם.

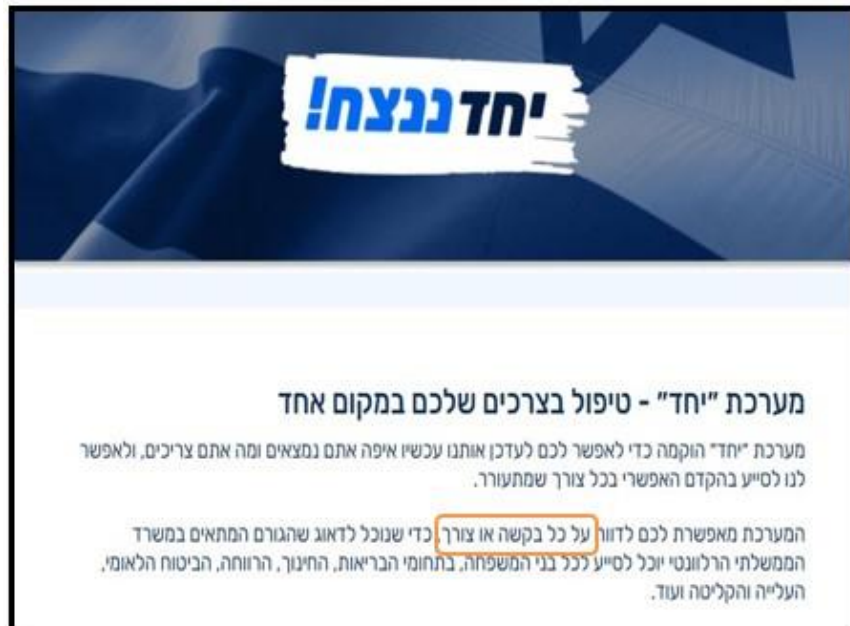
הצגה לציבור של מערכת יחד כמוקד פנייה לקבלת מענה פרטני

כשלושה שבועות לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, ומשהושלם פיתוחה של מערכת יחד, הציב מערך הדיגיטל עמדות שירות בבתי המלון לשם סיוע למפונים למלא את שאלוני המערכת. לנציגי המערך הוסבר כי המפונים כבר מילאו שאלונים ופרטים ומופו על ידי לא מעט ארגונים (ממשלתיים ובעיקר ארגונים לא-ממשלתיים), וכי עליהם לשקף למפונה כי "אנו יודעים שהם כבר מילאו פרטים, אבל במקרה שלנו מדובר על מערכת ממשלתית - המידע שייאסף באמצעותה ישמש ויופץ למשרדי הממשלה הרלוונטיים. בעזרת המערכת יוכלו לקבל מענה לצרכיהם הפרטניים במגוון תחומים: בריאות, רווחה, חינוך וביטוח לאומי".

גם בפרסומי המערך באתר הממשלתי במרשתת צוין כי "באמצעות מילוי שאלון דיגיטלי, יהיה אפשר לזהות את הצרכים ולהעביר סיוע קריטי, תמיכה ושירותים ממשלתיים למוקדי האוכלוסייה העדכניים. המידע שיתקבל מהמערכת יאפשר למערכות הציבוריות להיערך למתן מענה מיטבי הן בטווח המיידי, עד תום המלחמה, והן בטווח הבינוני והארוך, בתקופת השיקום".

עוד נרשם באתר, לצד הקישור למערכת יחד, כי היא מאפשרת טיפול בצרכים של המפונים ב"מקום אחד" וכי המפונים יכולים באמצעותה לדווח על **כל** בקשה או צורך, כך שהגורם המתאים במשרד הממשלתי הרלוונטי יוכל לסייע לכל בני המשפחה בעניינים הנוגעים למשרדי הבריאות, החינוך, הרווחה, הביטוח הלאומי, העלייה והקליטה.

תמונה 4: מודעת פרסום של מערכת יחד, 2023 - 2024



על פי אתר השירותים הממשלתי www.gov.il/he/service/yachad, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא שלא כל גופי הממשלה צירפו שאלוני צרכים למערכת יחד, וגם אלה מביניהם שעשו זאת, לא התייחסו בשאלונים לכלל הזכויות והשירותים שהאדם המפונה זכאי לקבל מכל אחד מהם.

כך, למשל, בשאלון הצרכים של משרד הבריאות במערכת יחד נשאל התושב המפונה אם הוא נזקק למכשיר עזר רפואי שנופק לו על ידי משרד הבריאות, או אם דרושה לו עזרה יום-יומית בביצוע פעולות בסיסיות כמו רחצה. לעומת זאת הוא לא נשאל אם הוא זקוק לעזרה ראשונה בטיפול שניניים, אף שמשרד הבריאות פרסם כי תושבים מפונים מהדרום זכאים לקבל את השירות במרפאות ברחבי הארץ. דוגמה נוספת, משרד הרווחה פרסם לציבור כי בצל מצב החירום יסייע לאנשים חירשים וכבדי שמיעה שאין ברשותם טלפון חכם, לרכוש טלפון חכם בסיסי, כדי שיוכלו לקבל התרעות בזמן אמת באמצעות אפליקציית פקע"ר. בשאלון שהכניס המשרד למערכת יחד לא נכללה שאלה אם האדם הוא חירש או כבד שמיעה ואם נדרש לו טלפון חכם.

בפגישות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם משרד הבריאות ועם משרד החינוך הם ציינו כי השאלון לא נועד למצות זכויות, אלא לספק להם מידע על צרכים שיש לספק להם מענה מידי; ומלכתחילה לא הייתה כל כוונה להעריך באמצעות שאלון את כלל הצרכים של המפונים. לצד זה יכול האדם המפונה, כמו גם אנשים אחרים שנפגעו בעקבות המלחמה, לפנות למשרד הממשלתי כדי למצות זכויות שמגיעות לו, שלא דרך מערכת יחד.

בתשובה מנובמבר 2024 למשרד מבקר המדינה כתב משרד הרווחה כי במקביל לשימוש בערוץ של מערכת יחד, פעל באמצעות כלים נוספים כדי להנגיש מידע ולסייע במיצוי זכויות לזכאים תוך מתן דגש לאוכלוסיית החרשים וכבדי השמיעה שאליהם פנה בערוצים שונים, לרבות ביצוע פעילות יזומה לאיתור זכאים. משרד הבריאות כתב בתשובה מאותו חודש כי השאלות הפרטניות בשאלון היו עבור שירותים שהמשרד נותן, והיתר היה מידע כללי על צורך רפואי במטרה להעביר לקופות החולים שנותנות טיפול.

פרסומי מערך הדיגיטל בדבר האפשרות לפנות באמצעות המערכת "בכל בקשה" ולהעלות כל צורך הנדרש מול גופי הממשל השונים, כך שפנייה זו תנותב לטיפול על ידי הגורם הממשלתי הרלוונטי - אינה עולה בקנה אחד עם העובדה כי חלק מגופי ממשל המספקים שירותים מרכזיים למפונים, כדוגמת הביטוח הלאומי ורשות המיסים, לא השתלבו בפרויקט איסוף המידע באמצעות מערכת יחד. כמו כן נמצא כי גם משרדים שהכניסו שאלונים למערכת לא התייחסו בשאלונים לכל הזכויות והשירותים שהאדם המפונה יכול לקבל מכל אחד מהם, אלא לצרכים מיידיים בלבד שיש למלא, ובמקביל לשימוש במערכת יחד פעלו המשרדים בכלים נוספים כדי להנגיש מידע וזכויות לציבור.

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. משרד מבקר המדינה ממליץ 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.

שקיפות המידע לציבור

המידע הקיים במערכת יחד מציג נתונים על מפונים השוהים במסגרות שונות - בבתי מלון או בקהילה, על אנשים שהתפנו באופן עצמאי ועל אנשים ששבו לבתיהם. המידע כולל נתונים אישיים של תושבים וכן מידע כמותי המציג תמונת מצב ברמה כוללת. המידע הפרטני או הכולל משמש גופי ממשל ומוסדות מדינה שקיבלו הרשאות לצפות בכולו או בחלקו, בהתבסס על כללים ופרוצדורות הנובעים מהחקיקה בתחום הגנת הפרטיות.

לצד המידע האישי, מערכת יחד כוללת גם מידע כמותי-כללי על האוכלוסייה שפונתה או התפנתה באופן עצמאי. מדובר בפרטי מידע הנוגעים למספר האנשים שעזבו את בתיהם וחתך גילים שלהם, יש להם ערך ציבורי ואין בהם כדי לפגוע בפרטיותו של אדם כלשהו; ואולם נמצא כי נתונים כלליים אלה לא התפרסמו לציבור. עוד נמצא כי גם הנתונים הכמותיים הכלליים על המפונים שהציגה מערכת אמו"ן, אף היא של מערך הדיגיטל, לא התפרסמו לציבור, והם נועדו לשרת את גופי המדינה בלבד.

כדי לשפר את אמון 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 להגישו לציבור.

הנגשה שפתית של השאלונים במערכת יחד

הטפסים במערכת יחד שנועדו למילוי פרטים אישיים וצרכים מוצגים בשפה העברית, וחלקם תורגמו גם לשפות אחרות. להלן, על פי תשובת מערך הדיגיטל מסוף מרץ 2024 למשרד מבקר המדינה, מידת ההנגשה של הטפסים במערכת יחד לשפות השונות:

לוח 2: ההנגשה השפתית של שאלוני מערכת יחד, מרץ 2024

רוסית	ערבית	אנגלית	סוג הטופס
☒	☒	☒	עדכון פרטים
☒	☒	☒	חזרה הביתה
☒	☒	☒	בריאות
☒	☒	☒	רווחה
☒	☒	☒	תעסוקה
☒	☒	☒	חינוך
☒	☒	☒	קליטה
☒	☒	☒	תקשורת

על פי נתוני מערך הדיגיטל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי ההנגשה השפתית של שאלוני מערכת יחד הייתה חלקית כדלהלן: שאלון עדכון פרטים שבו נדרש המפונה לציין את פרטיו הדמוגרפיים והיכן הוא שוהה, לא תורגם לרוסית; שאלון שבו נדרש המפונה לציין "חזרה הביתה" אם אומנם החליט לחזור למקום מגוריו המקורי, הוצג רק בעברית וכלל לא תורגם לשפות אחרות; עוד עלה כי מערך הדיגיטל לא הציג במערכת יחד את השאלון של שירות התעסוקה בתרגום לרוסית; ויתרה מכך גם לא הציג את השאלון של משרד העלייה והקליטה בתרגום לרוסית, אף שהוא פונה לעולים חדשים ולעולים ותיקים, בהם כאלה שעלו ממדינות חבר העמים. נוסף על כך, בטופס נשאל התושב אם הוא זקוק לתרגום של הנחיות הממשלה לשפתו המדוברת - מכאן שדוברי

רוסית, שאינם שולטים בעברית וזקוקים לתרגום וסיוע ובהבנת הנחיות הממשלה, יתקשו או שלא יצליחו כלל לקרוא אותה או להשיב עליה, וכפועל יוצא גם לא יוכלו לבקש את התרגום שנדרש להם.

בתשובה מנובמבר 2024 למשרד מבקר המדינה מסר שירות התעסוקה כי שירותי עריכת התוכן והתרגום של השאלון שלו בוצעו על ידי מערך הדיגיטל, וכי ככל שמערך הדיגיטל יחליט לתרגם את השאלון לשפות נוספות, שירות התעסוקה ישתף עימו פעולה, בהתאם למגבלות תקציביות. משרד הקליטה והעלייה מסר בתשובתו מנובמבר 2024 למשרד מבקר המדינה כי הוא עצמו ביצע תרגום של השאלון שלו לרוסית, וכי בתחילת חודש נובמבר 2023 שלח את התרגום למערך הדיגיטל. מערך הדיגיטל התבקש להשיב למשרד מבקר המדינה בנושא, ובתשובתו ציין כי לאחר בדיקה עם צוות הפיתוח של מערכת יחד מצא שאכן התקבל אצלו תרגום לרוסית ממשרד העלייה והקליטה של שאלון הצרכים, ומערך הדיגיטל החל להטמיע את התרגום במערכת, ומצא כמה פרטים שיש להשלים, או כדבריו, "נראה שהיו שם כמה חסרים ושאלות פתוחות וכאן התהליך נעצר".

נמצא כי למרות הצורך להציג במערכת יחד את שאלון הצרכים של משרד העלייה והקליטה בתרגום לרוסית, כדי שגם עולים חדשים דוברי רוסית יוכלו למלאו, הוא הוצג על ידי מערך הדיגיטל ללא תרגום לרוסית.

יש לציין לזכות משרד העלייה והקליטה כי הוא פעל בעצמו כדי לתרגם את השאלון לרוסית והעביר את המסמך המתורגם עוד בנובמבר 2023 למערך הדיגיטל, ואולם מערך הדיגיטל לא השלים את התהליך שנדרש עד להצגת המסמך המתורגם במערכת. אי-ההנגשה על ידי מערך הדיגיטל של השאלון לשפה הרוסית היה בה כדי לפגוע ביכולתם של עולים דוברי השפה הרוסית, שפוננו או התפנו מבתיים ואינם שולטים בשפה העברית, באנגלית או בערבית - לקרוא את השאלון ולמלאו. מה גם שבשאלון עצמו היה עליהם לציין, בין היתר, אם הם זקוקים לתרגום לרוסית של הנחיות הממשלה וברי שמי שלא היה יכול לקרוא את השאלון בעברית, גם לא היה יכול לבקש את התרגום לרוסית, כל שכן למלא סעיפים אחרים בשאלון.

על מערך הדיגיטל לפעול לכך שכל השאלונים במערכת יחד יוצגו לציבור המפונים והמתפנים גם באנגלית, ערבית ורוסית - שכן במצבי חירום הנגשה שפתית משופרת חיונית לסיוע לתושב שנזקק לכך ואינו שולט בשפה העברית.

סיכום

במלחמת חרבות ברזל פונו באישור הממשלה והתפנו בהחלטה עצמאית מיישובים שלא פונו, בסך הכול כרבע מיליון איש. תושבים אלה - נשים וגברים, ילדים וקשישים, עברו להתגורר ביישובים שונים בפיזור 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" אליה נקלעו - דהיינו לא רק מענים של 'מחסה ללילה' אלא את השירותים שהם נזקקים להם, ביניהם מסגרות חינוך לילדים, שירותי בריאות ושירותי רווחה.

מערכת מידע ממוחשבת היא תנאי יסודי לניהול מידע על אוכלוסייה נרחבת. לניהול המידע והצגת תמונת מצב על מאות אלפי תושבים שפוננו או התפנו מבתיים בעקבות המלחמה נדרשה מערכת כזו שתהיה מגובה במנגנונים לאיסוף מידע על כלל תושבים אלה - בין אם הם מפונים שנקלטו בבתי מלון או מצאו פתרון דיור בקהילה ובין אם הם תושבים מיישובים שלא חלו עליהן החלטות הפינוי שאישרה הממשלה אך התפנו מהם כדי למצוא מחסה מפני הסכנה הביטחונית. עוד יש צורך בממשקים להעברת מידע מהמערכת הממוחשבת אל כל משרד או רשות מקומית שנוקמים לו, כדי שיוכל כל אחד מהם להיערך לספק בתחום טיפול וברמת אחריותו את המענים לתושבים. 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:

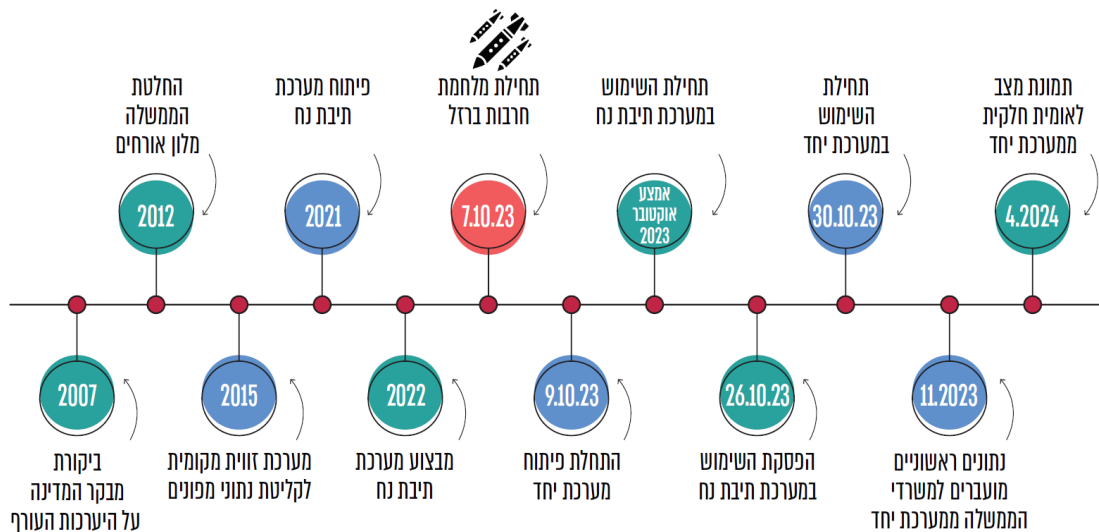
1. לפני פרוץ המלחמה לא עמדו לרשות גופי הממשל מנגנונים לאיסוף מידע על כלל תושבים אלה ומערכת מידע שתאגם את המידע, תשמש לניהול, להצגת תמונת מצב על תושבים אלה ולהעברת פילוחי מידע בנוגע אליהם לגופי ממשל.
2. מערכת המידע שהייתה קיימת עם פרוץ המלחמה - מערכת תיבת נח, הוקמה לבקשתו של משרד הפנים ויועדה לשימוש שלו ושל מערך פס"ח רק לצורך ניהול המידע על מפונים שיגיעו למתקני הקליטה - ולא על מפונים בקהילה או על מתפנים עצמאית. יתרה מזו, מערכת תיבת נח הושקה רק ב-2022 כעשור לאחר החלטת הממשלה מלון אורחים; ומעבר לכך, משרד הפנים שנערך לפני פרוץ המלחמה לעשות שימוש במערכת תיבת נח לא הפעילה עם פרוץ המלחמה.
3. משרד הפנים גרס כי במתווה של קליטת מפונים בבתי מלון, אין לו אחריות לניהול קליטתם וגם לא יכולת לתרום לכך. בכך נמנע מגופי הממשלה גם חלק המידע שניתן היה לקבל בעזרת משרד הפנים באמצעות מערכת תיבת נח.
4. פקע"ר שהחל באמצע אוקטובר 2023, לאחר שמשרד הפנים אפשר לו גישה למערכת תיבת נח, לאסוף ולהזין הוא את המידע אליה, הפסיק בכך עשרה ימים בלבד לאחר מכן בעקבות החלטה של מנכ"ל רה"ם לפיה יושלם פיתוח מערכת חדשה (יחד) על ידי מערך הדיגיטל והיא תשמש לריכוז והצגת המידע על כלל המפונים והמתפנים. לפקע"ר לא היו סמכויות לדרוש את המידע מן המפונים וגם לא לקבל מידע עליהם מבתי המלון, כפועל יוצא מכך הוא לא הצליח להשלים את המשימה שהוצבה לפתחו - ריכוז המידע על כלל המפונים בבתי המלון ובתקופה שהפעיל את מערכת תיבת נח הצליח לאסוף מידע רק על כ-9,000 תושבים מפונים מבין כ-70,000 ששהו באותה עת בבתי המלון, במימון המדינה (13%).

כל אלה יחדיו גרמו לכשל של המערך הממשלתי, בחודש הראשון למלחמה - אוקטובר 2023, לרכז ולאסוף פרטים הנוגעים לכלל המפונים והמתפנים ואפילו על הקבוצה המצומצמת מביניהם - מפונים שנקלטו בבתי המלון - לא היה מידע פרטני.

5. לצד זה, ההחלטה על השלמת פיתוח המערכת החדשה (יחד) והתפקיד שיועד לה לא התבססו על בחינה כנדרש של חלופה לכך - פיתוח משלים של מערכת תיבת נח - דבר שיכול היה לחסוך עלויות כספיות משמעותיות לאוצר המדינה.

6. בחודשים שלאחר מכן התברר כי למרות הציפיות שתלו גופי הממשל במערכת 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 שלא נבעו מפגם טכנולוגי במערכת אלא מסיבות אחרות שפורטו בדוח. למעשה, גם בחלוף חצי שנה מאז פרוץ המלחמה היה במערכת יחד מידע עדכני רק על כמחצית מהמפונים והמתפנים.

תרשים 7: אבני דרך בפעילות הממשלתית לניהול המידע על תושבים מפונים ומתפנים, 2007 - 2024



על פי נתוני רשות פס"ח, מערך הדיגיטל ומידע גלוי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים זה מסכם את אבני הדרך בפעולות הממשלה ב-17 השנים האחרונות בנוגע להיערכות לניהול מידע על מפונים בשעת חירום, מאז הערת מבקר המדינה בשנת 2007 כאשר מתח ביקורת על היערכות העורף במלחמת לבנון השנייה ועד לאפריל 2024 - חצי שנה לאחר פרוץ המלחמה כאשר כרבע מיליון תושבים פונו והתפנו מבתיהם.

ממצאי דוח זה משקפים את ההיערכות והטיפול הממשלתי הלקויים בניהול המידע על מפונים ומתפנים בשעת חירום אשר גרמו למצב כאוטי שבו בשבועות הראשונים למלחמה לא היה מידע חיוני לגורמי הממשלה, לרשויות המקומיות ולמקבלי ההחלטות על כמות המפונים והמתפנים, פרטיהם, מקום

שהייתם וצורכיהם. גם לאחר חודשים רבים מפרוץ המלחמה עדיין המידע היה חלקי בלבד ולא שיקף את המצב לאשורו. הממצאים מדגישים את חשיבות קיומה מבעוד מועד של מערכת מידע ממשלתית לניהול מידע על תושבים מפונים ומתפנים במצב חירום, ואת חשיבות הפעלתה מיד עם תחילת מצב החירום.

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 ומהדוחות המקבילים בנושא הטיפול בתושבים מפונים, כדי שבמקרה חירום עתידי הכולל פינוי, תפעל מערכת תקשוב ממשלתית באופן מידי, בצורה עקבית, רציפה ויעילה כדי לאסוף, לרכז ולנהל את המידע על תושבים מפונים; זאת ללא תלות במתווה הקליטה שיוחלט עליו ולצורך גיבוש מהיר של תמונת המצב על תושבים אלה שהיא בסיס שנדרש כדי שניתן יהיה לספק להם מענים. עוד נדרש כי המערכת שתופעל תאגם גם את המידע על תושבים שמתפנים עצמאית במצב חירום. נוסף על כך יש צורך ללבן ולפתור את סוגיית הפער בין סמכויות רח"ל כגוף מרכז, שנדרש לפקח על ביצוע ההיערכות של גופי הממשל לשעת חירום בה יידרש פינוי תושבים, לבין היעדר סמכות לאכוף עליהם פעולה ברגע האמת.

סוגיה נוספת שעל גופי הממשל שמופקדים על היערכות לפינוי וקליטת מפונים ללבן ביניהם בשיתוף ובהובלת משרד רה"ם הוא עניין הסדרת כלים וסמכויות לקבל מידע הכולל פרטים אישיים של תושבים מפונים במצב חירום. במלחמת חרבות ברזל בלטה ההשלכה השלילית של היעדר הסדרת נושא זה - פקע"ר החל לרכז נתונים הכוללים פרטים אישיים של מפונים ששהו בבתי מלון למערכת תיבת נח אך נתקל בקושי לאסוף את המידע כיוון שדיווח המידע הכולל פרטים אישיים של מפונים למערכת תיבת נח היה תלוי ברצונם הטוב של תושבים אלה וחלקם לא שיתפו פעולה בכך; התלות בדיווח וולונטרי של מפונים לצד חובת הסודיות שחלה על בתי המלון, לא איפשרו לפקע"ר בסמכויות ובכלים שעמדו לרשותו בתקופה הקצרה בה הפעיל את מערכת תיבת נח לאסוף באמצעותה מידע על התושבים המפונים ששהו בבתי המלון באישור הממשלה ובמימון המדינה, אלא רק על מיעוט קטן מביניהם. מערך הדיגיטל כשהחל להפעיל את מערכת יחד גם הוא היה תלוי ברצונם הטוב של תושבים למלא שאלונים וגם הוא כמו פקע"ר נתקל בחוסר שיתוף פעולה ולפיכך באמצעות כלי זה לא הצליח לאסוף מידע אלא רק על חלק קטן מביניהם. רק בהמשך כשהוסדרה העברת מידע מבתי מלון למשרד התיירות וממנו למערך הדיגיטל, יכול היה מערך הדיגיטל לקבל מידע שלם על תושבים אלה. המידע החלקי שהיה על מפונים בשבועות הראשונים למלחמת חרבות ברזל, לא איפשר ביצוע בקרה אפקטיבית ובזמן אמת על הוצאות הממשלה למימון שהייתם של מפונים בבתי המלון. הצורך להסדיר את הסמכות לקבל את המידע על מפונים במצב חירום נחוץ גם כדי לאפשר לממשלה לבצע בקרה כספית אפקטיבית ואף בזמן אמת על הוצאותיה לטיפול בהם. כפי שעלה מביקורת זו, רק בהיבט של מימון שהות של מפונים בבתי מלון, היו הוצאות הממשלה בהיקף של מיליארדי ש"ח.

עוד על גופי הממשל אלה לפעול כדי לקבוע איזו מערכת תקשוב תופעל בהתקיים תרחיש שיכלול פינוי של תושבים למתקני קליטה שבבתי ספר ובמוסדות ציבור. שהרי מערכת יחד כפי שהיא מופעלת כיום ניזונה ממידע ממשרד התיירות ומבתי המלון, ולא נקבע לגביה מנגנון לאיסוף מידע על תושבים במקרה שהם יפנו לבתי ספר ולמוסדות ציבור. לעומת זאת במערכת תיבת נח כבר הוגדר ותורגל על ידי משרד הפנים ומערך פס"ח במחוזות וברשויות המקומיות, איסוף מידע על תושבים מפונים מבתי ספר ומוסדות

ציבור. עליהם לקבוע איזו מערכת תופעל בתרחיש כזה - האם מערכת תיבת נח או מערכת יחד? אם יקבע כי יש להפעיל את מערכת תיבת נח יש לקבוע איזה גוף יידרש להפעילה - לכאורה על משרד הפנים להפעילה שכן היא הוקמה עבורו, יחד עם זאת פקע"ר עשה בה שימוש מסוים כשפרצה מלחמת חרבות ברזל ולעומת זאת מערך הדיגיטל קיבל בסופו של דבר את התפקיד של איסוף, ריכוז וניהול המידע. סוגיות אלה לא הוסדרו עד למועד סיכום הביקורת ויש להסדירן בהקדם, כדי שבמקרה חירום עתידי לא ישובו וימצאו עצמם משרדי הממשלה חסרים מידע חיוני ונדרש לצורך טיפול בתושבים מפונים.

משרד מבקר המדינה מדגיש את הצורך של משרד רה"ם כגוף מוביל ושל כל גופי הממשל שנדרשים להיערך למצב חירום שיחייב קליטת תושבים שיפוננו מבתייהם - בראשם משרד הביטחון לרבות רח"ל, משרד הפנים ומערך הדיגיטל כגוף מוביל בתחום הטכנולוגי, לפעול בהקדם לתיקון הליקויים שהעלו ממצאי הביקורת ולצמצום הפערים שנמצאו, כדי שהמערכת הממשלתית תהיה ערוכה באופן מיטבי לכל מצב חירום עתידי שידרוש פינוי תושבים; כך שכלל מקבלי ההחלטות במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות אשר אמונים על מתן מענים לצורכי המפונים והמתפנים יקבלו מידע אמין ושלם ובזמן אמת על תושבים אלה ועל צורכיהם.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

מלחמת חרבות ברזל - בשבעה באוקטובר 2023 נחרדה המדינה ממתקפת פתע רצחנית ורחבת היקף של ארגוני טרור בעזה ובראשם ארגון חמאס. המתקפה כוונה נגד יעדים אזרחיים וצבאיים ביישובי עוטף עזה ובדרום. המתקפה כללה פשיטה של אלפי מחבלים לשטחי היישובים ולוותה בירי של אלפי רקטות ופצצות לעברם. בפשיטה ביצעו המחבלים טבח המוני; הם הרגו, פצעו, אנסו וחטפו תושבים וחיללים. בצל המתקפה הכריז שר הביטחון באותו יום על מצב מיוחד בעורף, בכל שטח המדינה. בימים ובשבועות שלאחר מכן החלטות של הממשלה ושל ועדת החוץ והביטחון של הכנסת אישרו והאריכו את תוקפה של ההכרזה (ראו החלטות ממשלה בנושא, החלטת הממשלה 941 מיום 8.10.23 "הארכת תוקפה של הכרזת שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף"; החלטת הממשלה 968 מיום 18.10.23, "הארכת ההכרזה על מצב מיוחד בעורף"). במקביל לחזית הלחימה הדרומית החלו ב-8 באוקטובר תקיפות על יישובי הצפון בידי ארגוני טרור ובראשם חזבאללה.

i

איום ייחוס - איום הנגזר ממכלול האיומים האסטרטגיים הנכללים בהערכת המודיעין, כחלק מהערכת המצב בתחום הביטחון הלאומי (מילון מונחי צה"ל); החלטה ניהולית המגדירה את האיומים המרכזיים במרחב האזרחי ומשמשת בסיס לתכנון ולבנייה של ההיערכות והמענה ברמה הלאומית (על פי מילון רח"ל למונחי חירום במרחב האזרחי).

ii

תרחישי ייחוס להגנת העורף הם בסמכות רח"ל. תרחיש ייחוס הוא תיאור סיפורי של ההתפתחות האפשרית של איום או סיכון, הכולל את משך הזמן והמענה הנדרש. מטרתו העיקרית היא לקבוע תוכנית עבודה לבניין הכוח הלאומי (מתוך מילון רח"ל למונחי חירום במרחב האזרחי).

iii

מהחלטות ממשלה שהתקבלו מאז פרוץ המלחמה - החלטת הממשלה 950 מ-12.10.23 על פינוי ישובים בטווח 0 - 4 ק"מ מגדר רצועת עזה, כותרת ההחלטה: תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה וקליטתה - "חרבות ברזל"; החלטה 975 מ-18.10.23 על פינוי ישובים בטווח 0 - 5 ק"מ מגבול הצפון; החלטה 978 מ-19.10.23 על סיוע המדינה לתושבי העיר אשקלון באמצעות מתן זכאות לשירותי לינה והארחא במתקני אירוח שאושרו לכך, של תושבים שמתגוררים במבנים מחוסרי מיגון דירתי או קומתי (בהיקף של עד 24,000 תושבים) וכן קשישים ומחוסרי עורף משפחתי יציב (בהיקף של עד 3,000 תושבים) למשך 15 ימים; החלטה 988 מיום 23.10.23 על סיוע לתושבי הדרום המצויים בטווח של 0 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה ותושבי העיר שדרות על ידי מענה של לינה ושירותי הארחא במסגרת תוכנית התרענון "משב רוח" (על התוכנית ראו להלן); החלטה 1006 מיום 29.10.23 האריכה את משך התוכנית עד ל-22.11.23, נוסף על תיקונים שנקבעו בה הנוגעים להחלטות קודמות העוסקות בנושא הפינוי; החלטה 1074 מ-21.11.23 בנושא הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח של 0 - 7 ק"מ מגבול רצועת עזה, לקשישים ומחוסרי עורף משפחתי מתושבי העיר אשקלון ולתושבי יישובי הצפון בטווח של 0 - 5 ק"מ מגבול לבנון ותיקון החלטות ממשלה שקדמו לה.

iv

תוכנית "מרחק בטוח" - תוכנית זו הוכנה על בסיס התשתית הנורמטיבית שקבעה החלטת הממשלה מלון אורחים לגבי חלוקת האחריות הלאומית בין הגופים השונים במדינה לביצוע פינוי המוני מאורגן של אוכלוסייה וקליטתה. התוכנית אושרה על ידי שר הביטחון באוגוסט 2021. לתוכנית היבט צה"לי שנכתב כלקח וכצורך מבצע לאחר מבצע צוק איתן בשנת 2014, והוא מגדיר את היישובים לפינוי במקרה הצורך בזירה הדרומית ובזירה הצפונית. במקביל להיבט הצה"לי נכתבה על ידי רח"ל, האחראית לריכוז עבודת המטה הבין-משרדית בנושא, תוכנית "מרחק בטוח" בהיבט הלאומי והיא משותפת לגופים הבאים: רח"ל, צה"ל, משרד הפנים, משרד ממשלה, שלטון מקומי, וגופים נוספים המשתתפים בפעולות של פינוי אוכלוסייה במקרה חירום כגון מד"א. בתוכנית הוצגו תחומי האחריות של גופי הממשל השונים. על פי התוכנית, משרד הביטחון באמצעות רח"ל הוא הגורם שעליו מוטל לגבש תוכנית אב לאומית, המסדירה את תחומי האחריות ומשימות הגופים השותפים. משרד הביטחון אחראי למעקב אחר ביצוע החלטות הדרג המדיני. פקע"ר יעשה את הפינוי וההעברה למתקני הקליטה של המפונים, והוא יהיה גם אחראי לשלוט בנתונים על קליטת המפונים. על משרד הפנים באמצעות רשות פסי"ח מוטלת אחריות כוללת באמצעות הרשויות המקומיות לאתר מתקני קליטה ארציים ומקומיים, להיערך לקליטת המפונים במתקני הקליטה ולפקח על הקליטה והשהייה שלהם במתקנים. עוד מוטלת עליו האחריות להציג לכלל משרדי הממשלה והשותפים לתוכנית תמונת מצב על מפונים שנקלטו במתקני הקליטה.

v

תוכנית "משב רוח" - תוכנית שהכינה רח"ל לאחר מבצע שומר החומות. התוכנית הופעלה במלחמת חרבות ברזל, ובמסגרתה פונו תושבי שדרות ותושבים ביישובים באזור הסמוך לעזה, הנמצאים במרחק של 4 - 7 ק"מ מהגבול. התוכנית נועדה לריענון אוכלוסייה ממרחב לחימה לתקופה מוגבלת ומוגדרת מראש בבית הארחה על ידי הרשויות המקומיות ובמיון המדינה.

vi