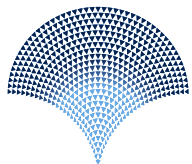




# אוגדן מיוחד

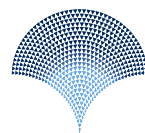
—  
"המוניטור" – מהדורת מלחמה



**CECI**

Citizens' Empowerment Center in Israel  
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח  
ממשל שטובד. בשבילנו.



## אודות המרכז להעצמת האזרח CECI

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה העוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

# אוגדן מיוחד

## "המוניטור" – מהדורת מלחמה

### המרכז להעצמת האזרח

אוקטובר 2023 – אפריל 2024

תחקיר: חני שניידר, אביטל שטרן, שהם וקסלר,  
תמר גולדנברג, רם כהן, מיכל בן משה ועידו פיק  
הנחייה ועריכה: מיכל בן משה

## תוכן העניינים

3	הקדמה
5	פיצוי עסקים קטנים ובינוניים בלחימה
13	פינוי אוכלוסייה אזרחית מקווי עימות בזמן מערכות צבאיות
23	תפקוד שירותי הרווחה בשבועות הראשונים של מלחמת "חרבות ברזל"
35	מערכת החינוך במלחמה
47	מערכת הבריאות המלחמה
65	משבר החקלאות בישראל
81	בינוי ושיכון
97	השלטון המקומי
111	הטיפול הממשלתי באוכלוסיות מיוחדות במלחמה
129	האתגרים הייחודיים לנשים במלחמה והמענה הממשלתי עבורם

## הקדמה

בימי שגרה, מיזם "המוניטור" בוחן את יכולת הביצוע הממשלתית ופועל לחיזוקה, באמצעות ניתוח ותחקור של החלטות ממשלה ממגוון תחומי החיים. דו"חות המוניטור סוקרים את סטטוס הביצוע של הסעיפים השונים ומנתחים מה היו החסמים והמאפשרים ליישום ההחלטה על פי מתודולוגיה ייחודית שפותחה במרכז להעצמת האזרח.

ב6.10.2023, בתזמון מקרי ומצמרר, התפרסם דו"ח מוניטור שעסק ביישום החלטת ממשלה מספר 566 לחיזוק החוסן האזרחי בישובי עוטף עזה. הביצוע החלקי בלבד של אותה החלטה אסטרטגית, בא לידי ביטוי במוכנות האזרחית, הרווחתית והקהילתית להתמודדות עם אירועי המלחמה הקשים וחסרי התקדים שהחלו בבוקר שבת ה7.10.2023.

בשבועות הראשונים למלחמה, בחרנו במרכז להעצמת האזרח להשהות את פרסום דו"חות המוניטור השגרתיים ולפתח פורמט ייחודי על מנת לסקור בזמן אמת את התמודדות הגופים הממשלתיים עם צרכי החירום בעורף. כל דו"ח מיוחד שכזה כלל סקירה של המענה הממשלתי לסוגיה העומדת בבסיס הדו"ח במצבי חירום קודמים כמו מלחמות או מגפת הקורונה, תמונת מצב של המענה הממשלתי במלחמת חרבות ברזל וכן פרק המלצות עבור מקבלי ההחלטות, שבחלקן מבוססות על לקחי עבר שכבר עלו באופן מובהק בדו"חות מבקר המדינה ומסמכים שונים.

אוגדן זה מכיל תשעה דו"חות, אשר סוקרים סוגיות רוחב כגון בריאות, רווחה, חינוך, פינוי אזרחים, סיוע לעסקים ועוד, אשר הופצו בעת פרסומם לכלל משרדי הממשלה הרלוונטיים, לוועדות הכנסת וכן לציבור הרחב באמצעות **מדור "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח בשיתוף "גלובס"**.

מלחמת חרבות ברזל ותפקוד הממשלה במהלכה עוד יחקרו רבות ואנו מקווים שדו"חות אלה יסייעו ויהוו תשתית להעמקה והרחבה עתידית.

מיכל בן משה סטרומזה  
מנהלת המוניטור

עידו פיק  
מנכ"ל המרכז להעצמת האזרח





## דו"ח מוניטור מיוחד

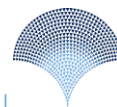
---

מלחמת חרבות ברזל  
פיצוי עסקים קטנים ובינוניים בלחימה

---

19.10.2023

תחקיר: מיכל בן משה, עידו פיק וראינה פראירה  
עריכה: עידו פיק ומיכל בן משה  
המרכז להעצמת האזרח



## פיצוי עסקים קטנים ובינוניים בלחימה – תוכן העניינים

7	רקע וסקירה
7	– שומר החומות
7	– מלחמת לבנון השנייה
8	– מבצע צוק איתן
8	– מבצע עופרת יצוקה
8	– מגפת הקורונה
9	אוקטובר 2023 – ומה עכשיו?
11	המלצות



## רקע וסקירה

עסקים קטנים ובינוניים מהווים כ-55% מהתוצר העסקי של מדינת ישראל.<sup>1</sup> גם בימים כתיקונם, בעלי העסקים נתקלים בבירוקרטיה רבה, קשיי מימון וכד'. קל וחומר כי בימי לחימה ייספגו פגיעה משמעותית.

חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961 ותקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזקי מלחמה ונזק עקיף), תשל"ג-1973 מבססים את זכותם של עסקים לתבוע חלק מהנזקים שנגרמו להם מאירועי לחימה. לכן חשובה ההבחנה בין נזק ישיר, שהוא הנזק שנגרם ישירות מפגיעה ברכוש כמו בית, מפעל, רכב וכו', בו ניתן להגיש תביעה לפיצוי באתר רשות המיסים, לבין נזק עקיף שהוא נזק של אובדן שכר או הכנסות. על פניו, החוק אינו מעניק באופן קטגורי פיצוי לעובדים עצמאים או לבעלי עסקים בגין אובדן הכנסות עקיף (מלבד יישובי ספר על פי הגדרות ותנאי "המסלול האדום").<sup>2</sup> אולם במערכות ישראל השונות, יצאו הוראות ביצוע של רשות המיסים שאפשרו לבעלי עסקים שנגרם להם נזק עקיף, להגיש תביעה לפיצויים. כמו כן, ניתנו תנאים מועדפים לעסקים קטנים ובינוניים באזורים בהם נקבע מצב מיוחד בעורף בכל הנוגע להלוואות בערבות מדינה, ייעוץ עסקי ועוד.

בדו"ח זה נסקור את כלי המדיניות המרכזיים בהם עשתה שימוש מדינת ישראל עד היום במהלך מבצע עופרת יצוקה, שומר חומות, צוק איתן, מלחמת לבנון השנייה ומגפת הקורונה. כמו כן, נציג את הצעדים בהם כבר נקטה המדינה לסיוע לעסקים קטנים ובינוניים כעת, עוד במהלך מלחמת "חרבות ברזל" ונביא המלצות מתוך התובנות של אירועי עבר, על צעדים נדרשים לסיוע לעסקים.

## שומר החומות

המבצע הצבאי ברצועת עזה החל ב־10 במאי והסתיים ב־21 במאי 2021. ב־3 ביוני 2021, פורסמו תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים נזק מלחמה ונזק עקיף, הוראת שעה). על פי תקנות אלה, התאפשר לבעלי עסקים שנמצאים בשווח של עד 40 ק"מ מרצועת עזה להגיש תביעה לקבלת פיצוי על פי שלושה מסלולים: פיצוי עבור אובדן הרווחים בהתבסס על הירידה במחזור העסקאות בתקופת המבצע בהשוואה לתקופה המקבילה בשנה הקודמת, פיצוי בשל אובדן שכר עבודה ששולם לעובדים המתגוררים באזור של עד 80 ק"מ מהרצועה וכן מסלול חקלאות, במסגרתו ניתן מענה ייעודי המסתמך על מספר העובדים בשטח החקלאי והקרבה של השטח לרצועה.

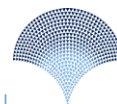
כמו כן, נקבע כי תחת תנאים מסוימים בנוסף לסעד הקבוע בחוק בנוגע לפיצוי עבור נזק ישיר, עסק שניזוק לו ציוד כתוצאה מאירועי האלימות בערים המעורבות יוכל לקבל פחת מואץ בשיעור של 100% ממחיר ציוד שרכש במקום הציוד שנפגע.<sup>3</sup>

## מלחמת לבנון השנייה

בעקבות המלחמה בין ישראל לחיזבאללה ביולי-אוגוסט 2006 התקבל תיקון לתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף) (הוראת שעה), התשס"ו-2006.<sup>4</sup>

מלחמה זו הייתה למעשה האירוע הראשון בו מדינת ישראל שילמה פיצויים בהיקפים משמעותיים מקרן מס רכוש, כאשר הגדרתו של חלק ניכר מהצפון כאזור שנפגע באופן קשה מהמלחמה, העניק לתושבים גם פיצויים עקיפים באשר לאובדן ימי עבודה ואובדן הכנסה.

1. על פי נתוני הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה והתעשייה לשנת 2021  
2. <https://www.gov.il/he/service/compensation-for-red-track-damages-for-indirect-damage>  
3. מסלולי הפיצוי לעסקים בעקבות שומר החומות באתר משרד הכלכלה  
4. [https://www.nevo.co.il/Law\\_word/law06/tak-6503.pdf](https://www.nevo.co.il/Law_word/law06/tak-6503.pdf)



## מבצע צוק איתן

מבצע צוק איתן התנהל בין יולי לאוגוסט 2014, ונמשך 50 ימים. ב־24.7.2014, עוד במהלך הלחימה, קיבלה ממשלת ישראל את החלטה מספר 1897 – "צעדים לחיזוק העורף כתוצאה מהצרכים הנובעים ממבצע צוק איתן". באשר לעסקים קטנים ובינוניים עלו בהחלטה שלושה נדבכים מרכזיים: הראשון, אשראי לעסקים – משרד האוצר העמיד ערבויות מדינה בסך 100 מיליון ש"ח לטובת הלוואות לעסקים בישובים לגביהם הוכרו "מצב מיוחד בעורף". בכדי לייעל את מתן הלוואות, הוחלט כי יקוצר זמן בדיקת בקשות הלוואה ל־9 ימי עסקים בלבד, תבוטל אגרת הבדיקה וכן יערכו ימים מרוכזים ביישובי האזור לקליטת בקשות לאשראי. הנדבך השני – הקדמת תשלומי מדינה לספקים מהישובים לגביהם הוכרו מצב מיוחד בעורף. הנדבך השלישי בהחלטת הממשלה נגע לדחיית תשלומי מע"מ ומס הכנסה של בעלי עסקים באזור. החלטות 2026 ו־333 העניקו פיצוי לעסקים בתחום התיירות כמעט בכל הארץ שהכנסתם נפגעה בעקבות המצב המיוחד בעורף, הוגדלה ערבות המדינה בקרן בערבות מדינה לעסקים קטנים ובינוניים ל־85% עבור עסקי שירותי התיירות וכן כללה צעדים נוספים לחיזוק ישיר ועקיף של תעשייה זו. כמו כן, בעקבות המערכה, התקבלו שתי החלטות ממשלה נוספות (2025, 2017), שעניינן נקיטת צעדים לחיזוק הקהילה, החברה והכלכלה ביישובי הדרום ועוטף עזה, וכללו בין השאר צעדים שאמורים היו לסייע גם לעסקים קטנים ובינוניים ברמה ההוליסטית ארוכת הטווח.

## מבצע עופרת יצוקה

זמן לא רב לאחר כניסתה של הפסקת האש לתוקף בינואר 2009, קיבלה הממשלה את החלטה מספר 4460 שכללה פעולות נדרשות על מנת להחזיר את תושבי הדרום לשגרה בהקדם. בין השאר כללה התוכנית שני מהלכים מרכזיים של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה לחיזוק עסקים קטנים ובינוניים. הראשון – סבסוד חונכות עסקית כך שעסקים בשווי 40 ק"מ מרצועת עזה יכולים לקבל סבסוד מוגדל של 90% מעלות העסקת יועץ, לרבות הכנת תוכנית עסקית. כמו כן, הוקם מסלול ייחודי לעסקים בעוטף עזה, במסגרת הקרן הלוואות לעסקים קטנים.

## מגפת הקורונה

על אף שמדובר במגפה ולא במערכה צבאית, ניתן לראות השפעה כלכלית דומה במידת מה, בייחוד בגזרת העסקים הקטנים והבינוניים. כלי המדיניות המרכזי בו נקטה המדינה היה מענקים במסגרת תוכנית רשת ביטחון כלכלית<sup>5</sup>. המדינה העניקה לעצמאיים ועסקים קטנים ובינוניים, מענקים בהיקף של אלפי ש"ח בחודש, בכפוף לעמידה בתנאים שונים. המענקים ניתנו בשלושה מסלולים – מענק לפגיעה בהכנסות, מענק השתתפות בהוצאות קבועות ומענק סוציאלי לעצמאיים ולשכירים בעלי שליטה. כמו כן, ניתנו מענקים למסרת שימור עובדים והחזרתם והוקמה קרן הלוואות מיוחדת בערבות מדינה. תוכנית המענקים התקבלה באמצעות החלטת ממשלה 5015 מיום ה־24.4.2020 – "מענק סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות בשל ההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה"<sup>6</sup>.

שנה	אירוע	אופן הפיצוי
2006	מלחמת לבנון השנייה	לראשונה תשלום משמעותי מקרן מס רכוש, ע"י מתן זכאות לאזורים נרחבים
2008	עופרת יצוקה	סבסוד חונכות עסקית והקמת מסלול ייחודי לעוטף עזה בקרן הלוואות לעסקים קטנים
2014	צוק איתן	מתן אשראי לעסקים, הקדמת תשלומי המדינה לספקים ודחיית תשלומי מיסים
2020	מגפת הקורונה	מענקים כספיים חודשיים והקמת קרן הלוואות מיוחדת בערבות מדינה
2021	שומר החומות	פיצוי בשל אובדן רווחים ושכר עבודה ופיצוי בשל נזקי אירועי האלימות בערים המעורבות

5. תוכנית רשת ביטחון כלכלית באתר רשות המיסים בישראל

6. [https://www.gov.il/he/departments/policies/dec5015\\_2020](https://www.gov.il/he/departments/policies/dec5015_2020)

## אוקטובר 2023 – ומה עכשיו?

מלחמת “חרבות ברזל” הובילה לקיפאון משקי כבר למעלה מעשרה ימים. הנחיות פיקוד העורף, החרדה האופפת את הרחוב, התגייסותם של אזרחי ישראל לניצחון המערכה גורם לעסקים קטנים ובינוניים רבים להיקלע למשבר מימוני ותפעולי. ימי הלחימה משפיעים רבות על כלל המשק הישראלי. על כן, התכנית הכלכלית המתגבשת כיום אמורה להזרים חמצן לפעילות העסקית ולשמור על המשכיות הפעילות המשקית.

יישובי קו העימות, כאמור, מפוצים דרך מנגנון הפיצוי הקבוע בחוק מבוסס על פעילות קרן הפיצויים של רשות המיסים. הקיפאון בימי הלחימה משפיע באופן דרסטי על המשק הישראלי ונדרשת תגובה מהירה של ממשלת ישראל. נכון לנקודת הזמן הנוכחית, בעלי העסקים מצויים בערפל ונדרש לפרסם את תכנית הסיוע בהקדם, בכדי להזרים חמצן לפעילות העסקית ולשמור על המשכיות הפעילות המשקית.

**מלבד דחיית מועד הגשה ותשלום של דוח תקופתי ספטמבר 2023 והקפאת הליכי גבייה, שרם סוכם מתווה לתמיכה כלכלית ברמה הלאומית.**

**לפי הדיונים השונים בוועדות הכנסת התכנית המתגבשת לסיוע כלכלי לעסקים קטנים ובינוניים עתידה להתבסס על העקרונות הבאים:**

1. **“מענק המשכיות עסקית”:** מגנון המענק יבוסס על מגנון המענקים בקורונה, ישפה עסקים בהתאם לפגיעה במחזור ההכנסות. נדרש להעביר את המתווה בהליך חקיקה בכנסת.
2. **קרן הלוואות בערבות המדינה** בהיקף של 4 מיליארד שקל עם מסלולים ייעודיים לתקופת המלחמה.
3. **דחיית תשלומים לרשויות:** דחיית תשלומים למדינה ביטוח לאומי לעצמאים בכל הארץ בהיקף 500 מיליון שקל; ודחיית תשלומי מע“מ אוטומטית לעסקים בעלי מחזור הכנסה של עד 50 מיליון שקל.
4. **תהליכים נוספים:** תהליכים של התאמת בטוחות שיאפשרו לעסקים לשחרר מזומנים, הקלות באופן הגשת הדוחות הכספיים, הקדמת תשלומי המדינה לספקים בהיקפים של מיליארדי שקלים.
5. **תעסוקה:** מתן מענה לעובדים שיוצאו לחופשות ממקום העבודה בשל המלחמה.

לצד המתווה המתגבש מפרוטוקול דיון בוועדת כלכלה בתאריך 17.10.2023 בדבר סיוע לעסקים קטנים ובינוניים, אפשר ללמוד רבות על המתח המצוי בין משרד הכלכלה למשרד האוצר. במסגרת הדיון הציג שר הכלכלה את הצעת משרדו בעניין הסיוע לעסקים קטנים ובינוניים, זוהי הצעה שכמובן דורשת את תמיכתו והובלתו של משרד האוצר. נציין, כי בדיון הורגש הנתק הקיים בין שני המשרדים. נתק שלדאבוננו עתיד להשפיע על יעילות פעילות משרדי הממשלה.

**עמדת משרד הכלכלה, לפי מצגת שהוצגה ע”י שר הכלכלה ניר ברקת, דיון ועדת כלכלה, 17.10.23:**

האתגרים המרכזיים:

1. סיוע ארצי משמעותי לעסקים להגדלת השרידות במשק
2. מניעת מחסור+מניעת סחר בלתי הוגן
3. ניהול פערי ההיצע והביקוש בתעסוקה
4. שיקום והתאמות למלחמה
5. האצת החזרה לשגרה – החימוש לוחמים לשעבר להגנה בקהילה

**לפי שר הכלכלה, על התכנית להתבסס על עקרונות הודאות הפשטות והמהירות:**

1. סיוע ארצי משמעותי לעסקים להגדלת השרידות במשק;
2. **השוואת מחזורים:** המודל הוא להשוואת מחזורים + מקדמות – לדוגמא עסק שירד המחזור שלו ב-50% יקבל שיפוי בעבור הירידה מהמדינה.

3. **קרן הלוואות בערבות המדינה:** שימוש בקרן הלוואות בערבות המדינה בהיקף של 4 מיליארד שקל עם מסלולים ייעודיים לתקופת המלחמה. מנגנון זה עבד כראוי

4. **דחיית תשלומים של עסקים למדינה:** דחיית כל התשלומים עד סוף דצמבר בשלב ראשון מול רשויות השלטון השונות. זהו מאפשר לעסקים הקלה תזרימית בניהול העסק.

## 2. מניעת מחסור

1. חלופות למטוסים ואוניות שנמנעים להיכנס לישראל: ירידה משמעותית בהיקפי המטען. תקופת ההיערכות עומדת על בין שלושה חודשים לשישה חודשים.

2. הגדלת מלאים והבטחת רציפות אספקה: שר הכלכלה הנחה את הגדלת מלאי החירום ביכולת אגירה של פי שניים מהשגרה. היערכות לתרחיש של מחסור במשק ולכן על המדינה לוודא שהמגזר העסקי מגדיל את התפוקה ואוגר מלאי.

3. סיוע למגזר העסקי לחזרה לתפוקה מלאה:

היצע העובדים: התאמה בין היצע לביקוש, הוקם חמ"ל לאומי לתעסוקה ולאזן בין הביקוש לעובדים להיצע. אם נדרשת הכשרה מפעלית, משרד הכלכלה ישתתף במימון בנושא.

## 3. ניהול וסנכרון פערי היצע-ביקוש לעובדים

### 3. ניהול וסנכרון פערי היצע-ביקוש לעובדים

#### הקמת חמ"ל לאומי לתעסוקה

	צד ההיצע:	צד הביקוש:
<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>נציג רחיל</p> <p>משרד העבודה חבר</p> <p>התאחדות התעשיינים חבר</p> <p>יתר הארגונים ימנעו POC שיעבוד על פי הנחיות החמ"ל הלאומי</p> </div> <div style="text-align: center;"> </div> <div style="text-align: center;"> <p>משרד הכלכלה - י"ר</p> <p>שיאות המגזר העסקי חבר</p> <p>שירות התעסוקה חבר</p> </div> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ משרד העבודה</li> <li>✓ שירות התעסוקה</li> <li>✓ מנהלת הגמלאות</li> <li>✓ ארגוני תעסוקת צעירים</li> <li>✓ תעסוקת חרדים</li> <li>✓ משרד הכלכלה</li> <li>✓ התאחדות הסטודנטים</li> <li>✓ מכוניות וש"ש</li> <li>✓ נוער</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ מנהלת מעסיקים</li> <li>✓ התאחדות התעשיינים</li> <li>✓ משרד החקלאות</li> <li>✓ משרד התחבורה</li> <li>✓ משרד האנרגיה</li> <li>✓ משרד בינוי ושיכון</li> <li>✓ איגוד לשכות המסחר</li> </ul>

\* מצגת שהוצגה ע"י שר הכלכלה, וועדת הכלכלה, 17.10.2023

## 4. שיקום והתאמות למלחמה

- מענקים לשיקום ושדרוג אזורי תעשייה: אזור התעשייה אשקלון צריך מערך היקפי של מצלמות ולשדרג את האזור. עסקים רבים יצטרכו לעשות התאמות למצב לחימה.
- מענקי התאמות מלחמה לעסקים ולתעשייה
- ייעוץ לעסקים בשיקום והתמודדות עם דרישות המלחמה
- השתתפות בהכשרות עובדים באחריות המעסיקים.

## המלצות

### בעת גיבוש המתווה, ניתן ללמוד רבות מפעולות העבר של ממשלת ישראל בדבר סיוע לעסקים קטנים ובינוניים במצבי חירום, להלן מקבץ המלצות המבוססות על מסקנות העבר:

1. **מתן ודאות ומהירות במתן המענקים:** ככל שיובאו החלטות והוראות השעה הנדרשות לאישור הממשלה עוד לפני תום הלחימה, כך תינתן וודאות לבעלי העסקים.
2. **מסלול השכר:** מאות אלפי עובדים נשארו בעשרת הימים האחרונים ורבים צפויים להישאר בבתייהם כתוצאה מהמלחמה. בכדי למנוע את המתח המובנה בין המעסיק למועסק, יש לפעול על פי עקרונות המודל שחל בקורונה בכל הקשור לדמי אבטלה לעובדים שהוצאו לחל"ת או לחלופין מודל ברור בעל קריטריונים ברורים.
3. **תיאום בין משרדי הממשלה:** בדיון בעניין סיוע לעסקים קטנים ובינוניים שהתקיים בוועדת הכלכלה בתאריך ה-17.10.2023, ניתן היה להבחין בנתק בין משרד האוצר למשרד הכלכלה בגיבוש המתווה. תיאום מלא בין משרד הכלכלה למשרד האוצר נדרש בשגרה ובוודאי בחירום. קיימים כלים ועבודות עומק המתבצעות במשרד הכלכלה שניתן להעצים במסגרת תיאום הפעולות המשרדים.
4. **הנגשת המידע לאזרחי ישראל ולבעלי העסקים:** בעלי העסקים – עולם הוודאות.
5. **קביעת קריטריונים לקבלת מענקי הסיוע:** לפי דו"ח מבקר המדינה בשנת 2020, קריטריונים לקבלת המענקים לתמיכה בעסקים יצרו מספר עיוותים, שפגעו באפשרות של כמה קבוצות עצמאים ועסקים לקבל את המענקים שנקבעו.
6. **מענה מענקים דיפרנציאליים:** במשבר הקורונה, עצמאיים זכו למענקי קיום בדומה לחל"ת שקיבלו השכירים. לאחר המשבר וחלוקת המענקים. עצמאים שהכנסתם ירדה בזמן המגפה בפחות מ-25% נדרשו להחזיר את המענק במלואו גם אם הכנסתם עמדה על אחוז אחד פחות מתנאי הסף. בהתאם לכך יש לפעול למניעת מקרה זה בשנית, ולייצר קריטריונים דיפרנציאליים לחלוקת המענקים.
7. **משך הטיפול במערכת פניות לציבור:** לפי דו"ח מבקר המדינה בשנת 2020 על תפקוד רשות המיסים בקורונה, אזרחים שניסו לפנות לרשות המיסים לבירורים הקשורים במשבר הקורונה ומענקים לעסקים קטנים, נאלצו להמתין למענה שלפניו לעתים למעלה משעתיים, ו-62% מהפונים התייאשו. אמנם, בשנת 2022 פרסם המבקר, המלצה נוספת, כי רשות המיסים תבחן את הסיבות לעיכובים שנוצרו בחלק מהמשרדים ותוודא שכל משרדי השומה עומדים ביעד שקבעה כדי למנוע הצטברות של פניות רבות שלא ניתן מענה עליהן בתוך 48 שעות. בעת חירום, אנו עדים לקפיצה דרמטית במספר הבקשות והיערכות מותאמת תסייע בקיצור משך הטיפול במערכת פניות הציבור.
8. **תמיכה ייחודית בחקלאות:** נוכח הפגיעה הרבה בתעשיית החקלאות הן בעוֹשף עזה והן בגבול הצפון, נדרש לגבש מענה ייחודי ומותאם לנזקים ישירים ועקיפים בתחום החקלאות עוד היום, בדגש על אזורי הספר בדרום ובצפון שנפגעו פגיעה יתרה. כפי שצויין בדו"ח במהלך שומר חומות, גובש מענה ייעודי לתחום זה.





## דו"ח מוניטור מיוחד

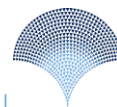
---

מלחמת חרבות ברזל  
פינוי אוכלוסייה אזרחית מקווי עימות  
בזמן מערכות צבאיות

---

30.10.2023

כתיבה: רם כהן, אביטל שטרן, מיכל בן משה  
עריכה: מיכל בן משה  
המרכז להעצמת האזרח



## פינוי אוכלוסייה אזרחית מקווי עימות בזמן מערכות צבאיות – תוכן העניינים

15	הקדמה ורקע
15	– מלחמת לבנון השנייה ודו"חות מבקר המדינה בעקבותיה
17	– מבצע "צוק איתן" – 2014
18	– פינוי אוכלוסייה במסגרת מבצע "שומר החומות" – 2021
19	מצב נתון (אוקטובר 2023)
21	המלצות



## הקדמה ורקע

במערכה הנוכחית, כמו גם במערכות קודמות, נאלצה המדינה לפנות אוכלוסייה אזרחית מקווי עימות. נכון ל-22.10.23 ניתנה ההנחייה לפנות כ־13 אלף אזרחים מישוביי הדרום והצפון. מדובר בתושבים של 97 ישובים והעלות הכוללת של הפינוי מוערכת לעת עתה בכ־600 מיליון שקלים.

פינוי האוכלוסייה מיישובים שלמים כרוכה בעלויות רבות ותלויה בתפקוד של מערך לוגיסטי שלם שמטרתו היא קליטה נוחה ככל האפשר של האזרחים מאזורי הלחימה, לעיתים לאחר שהלחימה כבר נתנה את אותותיה והשאירה נזק ברכוש ובנפש.

כבר בשנות ה־60 הוקמה רשות פס"ח (פינוי, סעד וחללים) בעקבות החלטת ממשלה 515 אשר אמורה לפעול לפינוי וסיוע לאזרחים במצבי חירום ומלחמה ברמה הארצית, המחוזית וברשויות המקומיות. כיום הרשות עדיין פועלת ברמה הארצית והמחוזית תחת משרד הפנים ומהווה גורם מנחה, מתאם ומפקח על מערך קליטת האוכלוסייה המפונה (כמו גם טיפול בחללים אזרחיים בשעת חירום).<sup>1</sup>

סוגיית פינוי אוכלוסייה אזרחית בעת לחימה, קיבלה התייחסות רחבה בדו"ח שכתב מבקר המדינה על ההתנהלות במלחמת לבנון השנייה, שהתרחשה בשנת 2006. וכך, בדצמבר 2007, בעקבות לקחי המלחמה הוקמה רח"ל – רשות החירום הלאומית שנועדה לשמש כגורם מתאם ומתכלל של הארגונים המטפלים בעורף בשעת חירום. בשנת 2012 אוחדה רח"ל עם המשרד להגנת העורף אולם עם סגירת המשרד בשנת 2014 שבה לפעול כרשות במשרד הביטחון.<sup>2</sup>

כמו כן, בשנים 2016 ו־2020 התפרסמו דו"חות עדכניים של מבקר המדינה אשר חשפו כי עדיין קיימים פערים משמעותיים במוכנות המדינה לפינוי אוכלוסייה אזרחית במצבי מלחמה וחירום.

## מלחמת לבנון השנייה ודו"חות מבקר המדינה בעקבותיה

מלחמת לבנון השנייה התנהלה בין ישראל לחיזבאללה בקיץ 2006 בלבנון ובצפון ישראל. המלחמה נפתחה בשם מבצע שכר הולם עקב חטיפתם של שני חיילי צה"ל אלדד רגב ואהוד גולדווטר. המלחמה נמשכה 34 ימים, מ־12 ביולי עד הפסקת האש ב־14 באוגוסט. המלחמה השפיעה עמוקות גם על העורף הישראלי, שחווה הפגזה ארטילרית כבדה של מאות רקטות מידי יום.

במהלך מלחמת לבנון השנייה לא הופעלו תוכניות לפינוי תושבים משום שחלק מהמתקנים שלפי התוכנית נעדו לקליטת מתפנים נמצאו גם הם באזורים מופגזים, או שהם נתפסו כבר עצמאית על ידי התושבים. בנוסף לכך, הממשלה לא דנה כלל בסוגיה של פינוי אוכלוסייה במהלך המלחמה.

למרות זאת, במהלך המלחמה הייתה עזיבה המונית יזומה של תושבי הצפון או על ידי סיוע של הרשויות המקומיות אשר נעזרו במוסדות וולונטריים, עמותות ותרומות.<sup>3</sup>

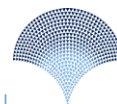
**עיריית קריית שמונה:** העיר מנתה אז כ־22,000 תושבים, על פי נתוני העירייה, 75% מהתושבים עזבו את העיר בזמן המלחמה. למרות שבעירייה קיים נוהל מוקד תיאום פינוי ומפונים, היא לא הייתה ערוכה לכך בזמן המלחמה, לכן עמותות וארגונים שונים סייעו בפינוי.

**עיריית צפת:** העיר מנתה אז 30,000 תושבים, לפי נתוני העירייה בסוף המלחמה נותרו בעיר כ־7,000 תושבים. 3,000 תושבים פונו על ידי העירייה והחברה למרכזים קהילתיים לפרק זמן ארוך, וכ־10,000 תושבים פונו לפרק זמן קצר של יום עד שלושה.

1. <https://www.gov.il/he/Departments/Guides/rule-pessach>

2. <https://www.mod.gov.il/Departments/Pages/rahel.aspx>

3. [https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_334/693940e7-d06b-4ddf-9772-020b2354ea7f/part18.pdf](https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_334/693940e7-d06b-4ddf-9772-020b2354ea7f/part18.pdf)



**המועצה המקומית שלומי:** המועצה מנתה אז כ־6,000 תושבים ולפי הערכת המועצה כמחציתם פונו במהלך המלחמה, גם כאן, ארגונים ותורמים פרטיים סייעו בפינוי.

**המועצה המקומית חצור הגלילית:** המועצה מנתה אז כ־5,300 תושבים, לפי נתוני המועצה כ־3,000 תושבים פונו לפרק זמן קצר על ידה.

**המועצה המקומית חורפיש:** המועצה מנתה כ־5,400 תושבים אז, וכ־1,500 תושבים פונו לבית מלון על ידי המועצה. כבר אז ראו כיצד התארגנויות אזרחיות ומקומיות מפצות על היעדרה של הממשלה עבור חלק מהתושבים, כאשר 71 רשויות מקומיות ממרכז הארץ ומדרומה אימצו 68 רשויות מקומיות מאזורי הצפון. אף גוף לא הנחה את העיריות כיצד לפעול והן סיועו כפי שראו לנכון, כך למשל:

**עיריית תל אביב:** אפשרה לתושבי הצפון לבקר בפארקים, בבריכות ובחופי העיר ללא תשלום, סייעה באירוח משפחות ומימנה עבור משפחות מקריית שמונה 60 חדרי אירוח בכמה בתי מלון בעיר למשך 4 ימים. על פי העירייה עלות פעולות האירוח הסתכמה בכ־1.3 מיליון ש"ח (200,000 ש"ח מתקציבה השוטף והיתר מומן על ידי קרן תל אביב).

**עיריית הרצליה:** הרצליה אירחה את תושבי עכו, קבוצות נוער מטבריה ומיסוד המעלה. הילדים שפוננו התקבלנו בקייטנות העירוניות. הוסב בית ספר לאכסניה עבור 100 תושבים מעכו. סיכום הוצאות האירוח הסתכמו בכ־345,000 ש"ח.

**עיריית רמת השרון:** העירייה אפשרה לתושבי הצפון לבקר בכלל מתקניה הקהילתיים ללא תשלום ופעלה לתיאום אירוח משפחות בבתיים של תושבי העיר. עלות הוצאות האירוח הגיע ל־100,000 ש"ח.

ב־18.7.2007, כשנה לאחר סיום הלחימה, פרסם מבקר המדינה דו"ח הסוקר את נושא **פינוי האוכלוסייה בעת מלחמת לבנון השנייה**. זהו הדו"ח המפורט ביותר שנכתב על הנושא. כמו כן, על מנת להבין מהו המצב הנתון כעת ומה היה המצב בשנים האחרונות טרם פרוץ העימות הנוכחי, נעזרנו בעדכון משנת 2020 של דו"ח שפורסם לראשונה בשלהי 2016 – **ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה)** שעוסק בצורה יסודית גם בעניין פינוי האוכלוסייה ומהווה את ההתייחסות העדכנית ביותר של מבקר המדינה למצב המוכנות של המדינה בתחום זה.

## עיקרי המלצות דו"ח מבקר המדינה אודות פינוי אוכלוסייה בעת מלחמה

- הכנת תוכנית המספקת פתרונות פינוי מידיים לאוכלוסייה הנמצאת באזורי סיכון במצבי חירום, שתוכל לספק מקומות קליטה ככל שידרשו:** בשעה שמוכרז "מצב מיוחד בעורף". הכרזה זו מקנה סמכויות מיוחדות לרשויות השלטון וזכויות נוספות לאזרחים, בעניין פינוי אוכלוסייה, ייקבעו בה הגופים האחראים לפינוי, חלוקת אחריות ותיאום בין הגופים הממלכתיים לבין הרשויות המקומיות.
- שלטון מקומי:** ראוי שבמסגרת היערכותן של **הרשויות המקומיות** לפינוי אוכלוסייה בעת חירום הן יכינו בשיתוף עם משרד הפנים נוהל פינוי המגדיר את תפקידו של כל גורם בתהליך הפינוי, דרך ביצוע הפינוי על ידי הרשות המקומית, לרבות תיעוד סוגי האוכלוסיות המיועדות לפינוי, והכנת מערך ממוחשב לניהול מעקב וקשר עם המתפנים.
- תיאום בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי:** ככל שמדובר בפינוי תושבים באזורי סיכון, בעיקר בזמנים בהן לא מופעלות תוכניות הפינוי הממלכתיות, נודעת חשיבות רבה לשיתוף הפעולה בין הרשויות המקומיות לבין הגופים התורמים וההתנדבותיים. התיאום בין גורמים אלה, עשוי להגביר את היעילות והאפקטיביות של פעולות בתחום זה, ולהבטיח הקצאת משאבים למקומות הנזקקים לכך. ראוי כי הרשויות המקומיות יגבשו נוהל עבודה עם הגופים ההתנדבותיים.
- שילוב גופים קיימים נוספים הפועלים במרחב המקומי בפינוי האוכלוסייה במצבי חירום (כגון החברה למתנ"סים).**

## עיקרי המלצות מבקר המדינה מהדו"ח המעודכן משנת 2020 בנושא פינוי אוכלוסייה בחירום:

5. **בדיקת היערכות הרשויות המקומיות:** על רח"ל להשלים את עבודת המטה לבדיקת היערכות הרשויות המקומיות כדי להבטיח הספקת תנאי מחיה בסיסיים לאוכלוסייה המפונה בעיתות חירום.
6. **"סל פינוי":** על משרד האוצר, בשיתוף משרד הפנים, לבחון מנגנון עיתי לעדכון התעריף לשיפוי לרשויות המקומיות. הגם שנושא ההסעדה הוסדר בנוהל, ראוי שרח"ל תעדכן את תוכנית "מלון אורחים" כך שתכלול במפורש את הצורך בשיפוי לרשויות המקומיות עבור ההסעדה כחלק מסל השירותים שהן מחויבות לתת למפונים. בהתאם לכך, יש לקבוע גורם מתכלל שיהיה אחראי לפינוי אוכלוסיות מיוחדות – פינוי המחייב היערכות ייחודית וציוד מתאים.
7. **תשלום מקדמות:** משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים יבחן מול משרד האוצר את הצורך בתשלום מקדמות לרשויות מקומיות שיקלטו אוכלוסייה מפונה ובעדכון תוכנית "מלון אורחים" בהתאם.
8. **מנגנון העברת הכספים לאוכלוסייה המפונה:** על משרד האוצר להסדיר בהקדם האפשרי את המנגנון להעברת הכספים לאוכלוסייה המפונה כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, שכן כספים אלה יהיו נחוצים כחלק מההתארגנות והשהייה במקום הקליטה. כמו כן על משרד האוצר לבחון מנגנון לעדכון התעריף שנקבע.
9. **פינוי עצמאי:** על רח"ל לפעול בהקדם לגיבוש תפיסה לאומית לטיפול בתושבים שיתפנו מבתיהם באופן עצמאי, ולתרגם תפיסה זו לתוכנית פעולה. חוסר היערכות לטיפול באוכלוסייה זו משמעותו פגיעה אפשרית במתן שירותים, אפילו בסיסיים, לתושבים שעזבו את בתיהם ואת קהילותיהם בעקבות מלחמה או אירוע חירום אחר.
10. **תוכנית "מלונית":** בהתייחסו לפינוי אוכלוסיות מיישובי עוטף עזה ממליץ המבקר לרח"ל להאיץ ולסיים את גיבוש תוכנית "מלונית" המעודכנת כדי לאפשר פינוי יעיל של תושבים מאזור סכנה. במסגרת גיבוש התוכנית יש לאמוד את עלויותיה ולהביאה לאישור הממשלה כדי לאפשר את ישימותה.
11. **גיבוש תוכנית פינוי וקליטה של תושבי הצפון מבעוד מועד:** על רח"ל, בשיתוף צה"ל, רשות פס"ח ומשרדי הממשלה הרלוונטיים, להשלים בהקדם את גיבושה של תוכנית שלמה לפינוי ולקליטה של תושבי הצפון, בכפוף לצרכים המבצעיים וליכולות המימוש של קליטת האוכלוסייה. בד בבד יש לתת את הדעת לפינוי אוכלוסיות מיוחדות הזקוקות לסיוע. על התוכנית להיות מגובה בהיערכות תקציבית ותפעולית מצד כמה משרדי ממשלה, ויש לעגנה בהחלטת ממשלה, בדומה לתוכנית "מלון אורחים". המבקר הדגיש כי יש לסיים את התכנון לפינוי שדרות וקריית שמונה מבעוד מועד ולא להמתין לשעת הצורך כדי שהביצוע, אם יידרש, יהיה מיטבי.

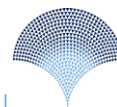
## מבצע "צוק איתן" – 2014

מבצע "צוק איתן" חל ב־7.7.14 ונמשך 50 יום. במהלך המבצע נורו לעבר ישראל כ־3,800 טילים ורקטות, מתוכם כ־3,300 לעבר אזורים מיושבים. ב־2012 שנתיים לפני המבצע, קבעה הממשלה בהחלטה מס' 4877 את תוכנית "מלון אורחים" לפינוי מאורגן של התושבים החיים באזורי סיכון ולקליטתם במקומות מוסדרים מראש. גם לאחר מבצע "צוק איתן" תוכנית זו עדיין אינה מיושמת במלואה משום שמשרדים בממשלה וצה"ל לא השלימו את חלקם בתוכנית. במהלך המבצע תושבים רבים מעוטף עזה התפנו מבתיהם באופן עצמאי או על ידי עזרה של המועצות המקומיות ללא תיאום עם כוחות הביטחון.<sup>4</sup>

כחודש וחצי מתחילת הלחימה הממשלה החליטה לממן פינוי ישובים שהם במרחק של עד 7 ק"מ בלבד מגבול הרצועה בתקציב של יותר מ־10 מיליון ש"ח. בפועל, רח"ל – רשות חירום לאומית, החליטה לתת תחילה עדיפות לישובים במרחק 4 ק"מ מהרצועה ולשכנם באכסניות של אגודת אכסניות הנוער בישראל ורק לאחר מכן לדאוג לתושבים שנמצאים במרחק של בין 4-7 ק"מ.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2016-Oref-100.pdf>

<sup>5</sup> <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3639114,00.html>



שלוש שנים מאז מבצע "צוק איתן" בעקבות ביקורות רבות על התנהלות הרשות בזמן המבצע, רח"ל הקימה תכנית לפינוי אוכלוסייה אשר מציגה אילו ישובים מתפנים מול אילו ישובים יקלטו את התושבים בסדר גודל של עד 300,000 מפונים.<sup>6</sup>

### פינוי אוכלוסייה במסגרת מבצע "שומר החומות" – 2021

מבצע "שומר חומות" החל ב־10.5.2023 ביום ירושלים ונמשך 11 יום. במהלך המבצע שוגרו רקטות מרצועת עזה אל עבר העורף הישראלי בהיקף של פי 4 ליום לעומת מבצע "צוק איתן" וממלחמת לבנון השנייה. גם הפעם על פי דיווחים שונים בתקשורת, יותר ממחצית התושבים ביישובי העוטף התפנו עצמאית מישובם או על ידי הנהגות היישובים. גם במבצע זה לא הופעלה תוכנית לפינוי הישובים וגם הפעם הממשלה לא דנה בנושא כלל.<sup>7</sup>

הסיוע העיקרי שקיבלו חלק מתושבי העוטף היו שוברים לאירוח באכסניות לכמה ימים ממשרד הביטחון (כאפשרות ל"אזורור"). אך, כאשר השוברים מוצו חלקם התבקשו להתפנות מהאכסניות ונותרו ללא סיוע, על אף שהלחימה עוד התמשכה. בסיום המבצע הרשויות המקומיות בדרום דרשו מרח"ל להקים תכנית חדשה לפינוי התושבים. כחלק מהפקת הלקחים לאחר המבצע משרד הביטחון קבע כי האחריות על פינוי התושבים תהיה על הרשויות המקומיות והעיר שדרות. כאשר כל רשות תקבל תוספת תקציבית מיוחדת עבור ביצוע הפינוי.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4985621,00.html>

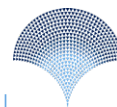
<sup>7</sup> <https://www.inss.org.il/he/publication/guardian-of-the-walls-israeli-public/>

<sup>8</sup> <https://www.ynet.co.il/news/article/byk2helro>

## מצב נתון (אוקטובר 2023)

החלטות ממשלה שהתקבלו עד ה־24.10.2023 באשר לפינוי אוכלוסייה אזרחית במסגרת מלחמת חרבות ברזל:

תאריך פרסום	מספר	החלטת הממשלה	תיאור
12.10.2023	950	תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה וקליטתה – "חרבות ברזל"	פינוי אוכלוסייה המצויה במרחק 0-7 ק"מ מרצועת עזה בהתאם לתוכנית "מרחק בטוח" של פיקוד העורף ומענקים לתושבים מהישובים שהוגדרו והתפנו עצמאית.
15.10.2023	959	ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) – תיקון החלטת ממשלה	פורום המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד רה"מ יהווה הזרוע הביצועית של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה באשר לריכוז הטיפול באוכלוסייה האזרחית המפונה
18.10.2023	975	תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (0-5 ק"מ מהגבול) וקליטתה – מלחמת 'חרבות הברזל'	פינוי אוכלוסייה המצויה במרחק 0-5 ק"מ מגבול לבנון בהתאם לתוכנית "מרחק בטוח צפון" של פיקוד העורף ולפי תבחינים הקשורים במרחק.
19.10.2023	978	סיוע המדינה לתושבי העיר אשקלון לאור מלחמת 'חרבות הברזל'	מענה של לינה ושירותי הארחה לתושבים מחוסרי מיגון, קשישים וחסרי עורף משפחתי,
19.10.2023	980	הקמת מנהלת לשיקום ולפיתוח חבל 'התקומה' ואוכלוסייתו	להקים מנהלת ייעודית, שתישא באחריות ובכלל הסמכויות הנדרשות לצורך ניהול וביצוע פעולות לשיקום ולחיזוק חבל 'התקומה' ואוכלוסייתו באופן מהיר, בטוח ומיטבי בטווח המידי, הבינוני והארוך. חבל התקומה הוגדר לישובים עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה.
22.10.2023	987	הקצאת תקציבים למנהלת "תקומה" ולסיוע חירום ליישובי עוטף עזה, סיוע לערים אופקים ואשקלון, לרשויות קולטות אוכלוסייה מפונה	הקצאת 100 מיליון ש"ח באופן מיידי ו־900 מיליון ש"ח נוספים באופן הדרגתי עבור סיוע לאוכלוסיות המפונות ושיקום הישובים. כמו כן – להורות למשרד הפנים להקצות סך של 34 מיליון ש"ח לרשויות המקומיות שקלטו מפונים שפוננו בהתאם להחלטות הגורמים המוסמכים או מי שהתפנו עצמאית, בהיקפים משמעותיים, בהתאם לתבחינים שיוגדרו על ידי משרד האוצר ומשרד הפנים.



חשוב להבחין בין שתי קבוצות עיקריות שפוננו עד כה – יישובי עוטף עזה המתגוררים עד 4 ק"מ מגבול הרצועה ותושבי הצפון המתגוררים עד 2 ק"מ מגבול לבנון, הזוכים למענה ומעטפת מלאה. לתושבים המתגוררים עד 4-7 ק"מ מגבול הרצועה או 2-5 ק"מ מגבול לבנון, הפעיל משרד הביטחון את תכנית "משב רוח" המוגדרת כ"התרעננות" ועל כן עלולה להוות פתרון קצר מועד בלבד.

כמו כן, על פי משרד האוצר צפוי פיצוי לתושבים מהאזורים המוגדרים אשר התפנו עצמאית שרם הודעת הפינוי – 200 ש"ח ליום למבוגר ועוד 100 ש"ח ליום לילד.

יש לציין כי תוכניות הסיוע מוגבלות כרגע ל-14 או 15 ימים מיום קבלת ההחלטה ובמידה והאיום על העורף ימשך מעבר לכך תצטרך המדינה לעדכן את ההחלטות, מה שבהכרח יידרוש גם הפניית תקציבים נוספים.

הממשלה שרם יזמה פתרון לתושבי רשויות הנמצאות מעבר לקו 7 הק"מ בדרום ו-5 הק"מ בצפון שהתפנו באופן עצמאי בשל חשש לביטחונם. בין הישובים הללו ניתן למצוא את נתיבות, אופקים ומושבים במועצות האזוריות אשכול, שער הנגב וחוף אשקלון, כולם סופגים מטחי טילים באופן אינטנסיבי וחלקם סבלו מחדירות אבדות בנפש וברכוש. בעקבות מחאת תושבים וראשי הרשויות, יזמה הממשלה בימים האחרונים פתרונות ייחודיים עבור אשקלון, מושב מבקיעים ואופקים, אולם יידרש פתרון ובקרום גם ליישובים נוספים.

מינהלת השיקום שהשכילה הממשלה להקים עדיין צועדת את צעדיה הראשונים וכיום הטיפול בפועל בפינוי האוכלוסייה מתחלק בין פיקוד העורף, משרד הפנים, רח"ל, הרשויות המקומיות עצמן, משרד התיירות ועוד.

מסתמן כי המלצת דו"ח מבקר המדינה לרח"ל בשנת 2020 בנוגע להשלמת עבודת המטה להיערכות הרשויות המקומיות – לא יושמה במלואה. בפועל, מרבית הממשק עם הרשויות המקומיות באשר לפינוי האוכלוסייה מתנהל דווקא דרך פיקוד העורף, כאשר ניתן לראות באופן עקבי איך בשנים האחרונות צנח תקציבה וצומצמו סמכויותיה של רח"ל.<sup>9</sup>

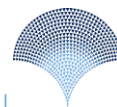
## המלצות

### שווח קצר

- 1. הרחבת התמיכה למפוני הדרום והצפון גם עבור יישובים הנמצאים 7-20 ק"מ מהגבול**  
כאמור, לעת עתה לא הגדירה הממשלה כל סיוע למפוני היישובים המצויים יותר מ־7 ק"מ מהגבול, על אף שלא מעט יישובים כאלה נפגעו בנפש וברכוש וכרגע לא ניתן להם כל מענה ממשלתי.
- 2. הסדרת הפיצוי בדיעבד לתושבים שהתפנו עצמאית**
- 3. שמירה על שלמות הקהילות המפונות**  
יש לדאוג שהפטרונות קצרי וארוכי הטווח שמעמידה המדינה, יביאו בחשבון את כוחה של הקהילה בהתמודדות עם הטרואמה וחילוץ החוסן האישי, החברתי והלאומי. כיום לא כל הקהילות מצויות באותם מתקני פינוי. מאלה שכן, עולות עדויות רבות על חשיבות השהייה המשותפת. על רשויות המדינה לוודא כי נושא זה מהווה שיקול מרכזי בכל התוכניות הנוגעות למפונים.
- 4. סמכויות ועצמאות המינהלת לשיקום ופיתוח "חבל התקומה" ואוכלוסייתו**  
על מנת לאפשר טיפול מיטבי לאוכלוסיות המפונות, בדגש על אלה הצפויות להיות מפונות לפרק זמן ניכר, יש לוודא כי למינהלת חבל התקומה שהוקמה בהחלטת ממשלה 980 אכן יש את הסמכויות, הגישה (Access) והמשאבים הנדרשים על מנת לבצע את תפקידה.
- 5. השלמת המענה הממשלתי למפונים – חינוך, בריאות ורווחה**  
יש לוודא כי המפונים, גם ביישובים שלא נכללו בתוכניות החירום אך לא יכולים לחזור כרגע לביתם, מקבלים מענה הוליסטי בתחומים השונים בכדי להתחיל ולנהל שגרה כלשהי במציאות החדשה. הנחיות כלליות של השרים הממונים אינן מספיקות במציאות המורכבת ויש לשפר את הסנכרון בין עבודת המטה לשטח בכדי לאשר שהמדיניות אכן יוצאת לפועל כהלכה ולהבין את כלל צרכי המפונים. לדוגמא, בהחלטות הממשלה לפינוי תושבי הדרום והצפון הסמוכים לגבולות הוזכר כי על משרד החינוך לגבש מענה עבור קליטת התלמידים המפונים ואף יצאה הנחייה של שר החינוך בנושא, אולם בפועל נראה כי הנושא טרם הוסדר בשטח. כך יש לפעול גם באשר להסדרת מערך תמיכה נפשי, שכיום נשען בעיקר על יוזמות אזרחיות. הסדרת הנושא תחת כנפי הממשלה תאפשר רצף טיפולי ארוך טווח.

### שווח ארוך

- 1. חיזוק ובנייה מחודשת של רשות החירום הלאומית (רח"ל)**  
על פי הצלבת הנתונים והביקורות שערך המרכז להעצמת האזרח מסתמן כי הרבה מן הבעיות נובעות מהחלשת רח"ל בשנים האחרונות בצורה עקבית וריקונה מסמכויות ומתקציבים. הכאוס השורר בימים האחרונים קשור גם בעובדה שבמקום שיהיה גוף מרכזי המתכלל את דרכי הפעולה בעת משבר ישנם מספר גופים שונים וביניהם פיקוד העורף, רח"ל, גופים אזרחיים, השלטון המקומי ומשרדים ממשלתיים המנסים לתת מענה בנפרד לאותן הבעיות. המלצות מבקר המדינה בנוגע לרח"ל אמנם יושמו על הנייר אך ניכר כי בפועל רח"ל היא גוף חלש וחסר יכולת לבצע ולנהל את המערכה. לכן, המלצת המרכז להעצמת האזרח היא להחזיר לרח"ל סמכויות ותקציבים ולהכין אותה למצב החירום הבא כגוף המנהל והמתכלל את המערכה, כשהוא נעזר בגופים כמו פיקוד העורף ועומד בקשר ישיר עם הרשויות המקומיות ויוזמות אזרחיות.



## 2. מוכנות לחירום במשרד האוצר

בהמשך להמלצות מבקר המדינה בעבר ולאחר הגרים הייחודיים שהביאה עימה מלחמת "חרבות ברזל", על משרד האוצר להכין מראש תקציב לשעת חירום שישען על תקציבים שיקוצצו או יועברו ישירות לטובת פיצוי, שיקום ופינוי אוכלוסיות בעת עימות. על משרד האוצר להכין מראש רשימה או מקור של תקציבים שבעת הצורך יוסטו לטובת מצב החירום באופן מיידי וללא צורך בעבודת מטה ארוכת מועד.

## 3. אסטרטגיית פינוי עתידית

עדכון התוכנית האסטרטגית של רח"ל לפינוי אוכלוסייה אזרחית בהתאם להיקפים והנסיבות שהביאה עימה מלחמת חרבות ברזל.





## **דו"ח מוניטור מיוחד**

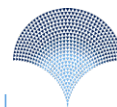
---

מלחמת חרבות ברזל  
**תפקוד שירותי הרווחה בשבועות הראשונים  
של מלחמת "חרבות ברזל"**

---

06.11.2023

תחקיר ועריכה: חני ברדה שניידר



## תפקוד שירותי הרווחה בשבועות הראשונים של מלחמת "חרבות ברזל" – תוכן העניינים

25	הקדמה ורקע
25	– סקירה
25	– מלחמת לבנון השנייה (2006)
26	– מבצע עופרת יצוקה (2009)
27	– שריפות הכרמל – 2010
28	– דו"ח מבקר המדינה בנושא ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף – 2015
29	– במאי 2021 הוגדרה במשרד הרווחה "תורת הפעלה לאירועי חירום ומשבר"
30	המצב הנתון – מלחמת חרבות ברזל
33	איך פועל במלחמה משרד "מיובש"?
34	המלצות המרכז להעצמת האזרח

## הקדמה ורקע

מלחמת “חרבות ברזל” שפרצה ב־7/10/2023 הביאה לקצה את התרחישים להם נערכו משרדי הממשלה בכל הנוגע לטיפול בעורף בעת חירום: מעל לאלף הרוגים, מאות חטופים ועשרות יישובים שפונו מיושביהם בשל פגיעה או חשש מהתרחבות המערכה. משרד הרווחה, אשר עוסק בשוטף בטיפול באוכלוסיות הנמצאות ישירות תחת אחריותו (במסגרות חוץ ביתיות), או באוכלוסיות המטופלת באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, לוקח חלק משמעותי בטיפול באוכלוסייה המשוועת לעזרה בשל הפגיעה המיידית של המלחמה.

לאורך השנים ולאור השינויים שחלו במעורבות העורף במבצעים ובמלחמות, התפתחה במשרד הרווחה תורת הפעלה לעתות חירום ומשבר. אולם סדורה ככל שתהיה התכנית, המערכה הנוכחית תפסה את המשרד, אשר סובל בשוטף ממחסור בתקנים ובתקצוב, מתוח עד הקצה בניסיון לתת את המענים הנדרשים לנפגעי המלחמה באמצעות המחלקות ברשויות המקומיות, עובדי המטה והמתנדבים.

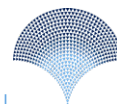
## סקירה

### מלחמת לבנון השנייה (2006)

במהלך מלחמת לבנון השנייה נדרש משרד הרווחה לקבל על עצמו תחומי אחריות שלחלקם הוא לא היה ערוך, וחלקם האחר לא היה בתחום פעילותו ומדיניותו. התברר כי במצבי חירום, על המשרד לקבל אחריות לקבוצות אוכלוסיה רבות ומגוונות יותר מאשר בתקופת שגרה.<sup>1</sup> המלחמה הבליטה גם במספר כשלים מערכתיים, אשר נבעו מהזנחת תפקידי המובהקים של המשרד. בחודשים ספטמבר 2006–מרס 2007 בדק מבקר המדינה את היערכות המשרד לעתות חירום ואת תפקודו במהלך המלחמה וגיבש המלצות להמשך. בדוח קבע המבקר כי “משרד הרווחה מופקד על התוויית המדיניות של שירותי הרווחה ועל קביעת יעדיהם. במסגרת היערכות לשעת חירום על המשרד להיערך מבעוד מועד, ובכלל זה לקבוע את הפעילות החיונית בעתות חירום; להכין נהלים מתאימים, להשמיעם ולתרגלם; למנות בעלי תפקידים שיהיו אחראים לנושא; לקבוע מדיניות, בתיאום עם פיקוד העורף, בנוגע למיגון המסגרות שבאחריותו ולפינוי בעת הצורך ולפעול להוצאת מדיניותו אל הפועל בעת חירום; ליצור תיאום עם הגופים שהוא צפוי לשתף עמם פעולה בעת חירום; להנחות ולהדריך את המחלקות לש”ח כיצד לפעול בעת חירום, לוודא שהן אכן נערכו ולסייע להן על פי הצורך המתעורר בעת חירום במימון, בייעוץ ובתגבור של עובדים סוציאליים”<sup>2</sup>.

בעתות חירום אמון משרד הרווחה על רווחתו של הציבור הכללי, בנוסף לאוכלוסיה המטופלת באופן שוטף על-ידי באופן ישיר, או דרך מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. הדרך המיטבית להיערך לכך בזמן שגרה, היא באמצעות שיפור החוסן הקהילתי של הרשויות המקומיות. באוגוסט 2000 החל השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה לבצע פרויקט לשיפור החוסן הקהילתי של יישובי קו העימות בצפון במטרה לצמצם את פגיעותה של האוכלוסייה ולשפר את חוסנה, לכידותה, כושר עמידתה ויכולתה להתמודד ביעילות עם איומים, משברים ואסונות על ידי שיפור מוכנות הרשות המקומית, הנהגתה ותושביה. בשנת 2001 החל הפרויקט לפעול ב־16 רשויות מקומיות בקו העימות. במסגרת הפרויקט בוצעו פעילויות שונות לבעלי תפקידים ברשות המקומית לגיבוש ולתרגול נהלי התמודדות במצבי משבר; הרצאות וסדנאות למתנדבים ולפעילים קהילתיים; והקמת “צוותי חירום יישוביים”. בשנת 2003 הופסק תקצוב הפרויקט עקב קיצוצים בתקציב ובמהלך שלוש השנים שקדמו למלחמה הופסקה הפעלתו כליל בחלק מ־16 הרשויות המקומיות שנכללו בפרויקט, ובאחרות היא נמשכה במתכונת מצומצמת.

1. שירותי הרווחה במלחמת לבנון השנייה – לקחים והמלצות עיקריות: <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/molsa-research-and-evaluation-social-services-during-lebanon-second-war-march-2007-mitve>  
2. היערכות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לעתות חירום ותפקודו בעת המלחמה: [https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_334/c1899d35-bd80-4b2f-a175-e20044492d74/part11\\_doc.docx](https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_334/c1899d35-bd80-4b2f-a175-e20044492d74/part11_doc.docx)



## תקצוב פעולות הרווחה בעת חירום

היערכות לחירום מחייבת התייחסות להיבטים תקציביים ומדו"ח המבקר עולה כי משרד הרווחה לא נערך מבחינה תקציבית לאפשרות של אירוע חירום. על כן, לדוגמה, עם תחילת המלחמה נדרש תקציבן המשרד להכין מודל תשלום למסגרות הקולטות, ובמהלכה נדרשה הנהלת המשרד לקבוע אמות מידה להקצאת סיוע מיוחד לרשויות מקומיות בצפון עבור צרכים מיוחדים לאוכלוסיות חלשות.

לסיכום, המליץ המבקר שמשרד הרווחה ישתלב באופן רשמי ומלא במערך מל"ח (משק לשעת חירום) ויקים במסגרתו רשות ייעודית לשירותי רווחה בחירום, כדי לשפר את היערכותו ואת התיאום הבין-משרדי בעת חירום. כמו-כן קבע המבקר כי על המשרד לקבוע נוהלי היערכות לשעת חירום עבור המסגרות בקהילה ולפקח על ההיערכות והמוכנות של כל המסגרות שבתחום אחריותו. על משרד הרווחה לפעול להבטחת מוכנותן של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (לש"ח) לשעת חירום: עליו לקבוע תכניות הדרכה ברשויות המקומיות ולפקח על מוכנותן; להגדיר את מדיניותו בנושא הסיוע שעליו להגיש למחלקות לש"ח בעתות חירום ולקבוע תכניות פעולה המבוססות על המדיניות שתיקבע. כמו-כן, על משרד הרווחה לחדש ולהרחיב את הפעילות לחיזוק החוסן הקהילתי ברשויות המקומיות, ובפרט ברשויות מקומיות המצויות באזורי עימות.

## מבצע עופרת יצוקה (2009)

לאחר מלחמת לבנון השנייה, פיתח משרד הרווחה את תפיסת החירום המשרדית הכוללת את שלושת מעגלי ההתייחסות של המשרד, לצד חיזוק החוסן המוסדי, היישובי והשכונתי המהווים תשתית לפעילות בשעת משבר.

מעגלי ההתייחסות של המשרד בזמן חירום:

- האוכלוסייה שנמצאת בטיפול ישיר של המשרד בסידור חוץ ביתי (נוער בסיכון, בעלי מוגבלויות).
  - אוכלוסייה המטופלת על-ידי המשרד באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.
- האוכלוסייה השלישית בה נעסוק בסקירה זו, היא האוכלוסייה הנזקקת לשירותים חברתיים כתוצאה ממצב משברי כדוגמת מלחמת "חרבות ברזל" במהלכה נאלצו משפחות לעזוב את מקום מושבן בעקבות הרס בתיהן או נאלצו לנטוש את מקום מגוריהן בשל המצב הביטחוני. מדובר באוכלוסייה שאינה נזקקת לשירותי המשרד בשגרה אולם בזמני משבר משרד הרווחה נדרש להכיל את מצוקותיהן, תוך פיתוח יכולת התמודדות עם המשבר הזמני וחיזוק תחושת הביטחון.

פחות משלוש שנים לסיומה של מלחמת לבנון, ב-27 בדצמבר 2008, עמדה תפיסת החירום של המשרד במבחן, שכן במהלך המבצע הפכו יישובי עוטף עזה וסביבתם ליישובי חזית ומערך שירותי הרווחה עמד במבחן. מסיכום הפעילות שהגיש משרד הרווחה לרשויות המקומיות בתום המבצע עלה כי המשרד עמד באתגרי המלחמה בהתאם להגדרות שנקבעו בעת שגרה.<sup>3</sup>

- המשרד הפעיל שמונה חדרי מצב:

- שלושה חדרי מצב במחוזות שעמדו בקשר ישיר עם המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות וסייעו בכל הנדרש
- ארבעה חדרי מצב של אגפים ייעודיים שטיפלו באוכלוסיות ממעגלים 1 ו-2
- חדר מצב מנכ"ל שתכלל את כלל העבודה והפיץ חוזרי מנכ"ל שנגזרו ממצב העורף ומצרכים שעלו מהשטח.
- שר הרווחה (בזמנו ח"כ יצחק הרצוג), והנהלת המשרד סיירו בכל היישובים.
- תגבור עובדי המחלקות לשירותים חברתיים והפעלת ותוכניות ייחודיות כגון תוגנית "עד 120", שטיפלה באוכלוסיות הקשישים ביישובים, העברת חבילות מיגון אישיות לעובדים, הפעלת תכניות הפוגה ליישוביות חד יומיות ("חיבוקי").

3. סיוע למחלקות לשירותים חברתיים באזור עימות דרום: מבצע עופרת יצוקה: <https://www.molsa.gov.il/communityinfo/emergencypreparation/documents/4e56873c350c4a81bd2bdda1e1174cddbferetyezuka.pdf>

- הפעלת מוקד 118 בכוח מתוגבר.
- סיוע בהפעלת מרכזי חוסן ומרכזי דחק.
- קביעת תכניות ליום שאחרי, לטווח הקצר.
- תיעוד והפקת לקחים.

מהדיווחים שעלו מהשטח לאחר המבצע, התברר כי רמת המוכנות לשעת חירום של המשרד השתפרה משמעותית. תהליכי הפקת הלקחים האינטנסיביים שנערכו בעקבות מלחמת לבנון השנייה ועקרונות הפעולה שנגזרו מהם (הבהרת גבולות האחריות, חיזוק השדרה הניהולית ושדרת המפקחים, פיתוח עבודה מקיפה עם ארגונים משיקים וחיזוק החוסן החברתי קהילתי).<sup>4</sup> נקודה חשובה שעלתה מהסיכום מציינת כי לשם הבטחת יישום העקרונות שהתווה המשרד, הקפידו בכיריו, כולל השר, המנכ”ל, הנהלת המשרד, מנהלי האגפים ומנהלי המחוזות, על ביקורים תכופים בשטח שמטרתם לנסוך בעובדים תחושת אחריות חזקה מצד השלטון המרכזי, שהגביר משמעותית את תחושת המחויבות והסולידריות של העובדים בשטח.

## שריפות הכרמל – 2010

בעקבות השריפות שפרצו ביערות הכרמל, הקצה שר הרווחה בזמנו (חה”כ יצחק הרצוג), על העברה מיידית של תקציב על סך 150,000 ש”ח לשלוש רשויות: מ.א. חוף הכרמל, עיריית טירת הכרמל ומ.מ. עוספיה. תוספת התקציב נועדה לסיוע לאוכלוסיות היעד ולאוכלוסיות המוגדרות נזקקות זמנית (המעגל השלישי) עבור הצטיידות בסיסית הכוללת מזון, הלבשה והנעלה, תרופות ואביזרים לנכים בערך מקסימלי של 20 נקודות זיכוי ליחידה משפחתית.<sup>5</sup>

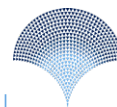
בנוסף, משרד הרווחה פתח חדר מצב לריכוז הצרכים של המפונים, גייס עובדים סוציאליים ממחוזות אחרים על-מנת לסייע למחלקות הרווחה ברשויות שנפגעו ובזיהוי החללים במכון לרפואה משפטית. כמו-כן הקים **משרד הרווחה מוקדי תמיכה לנפגעי השריפה בכרמל** בישובים כרם מהר”ל, טירת הכרמל ועוספיה למתן תמיכה נפשית לנפגעי האסון, ייעוץ והדרכה להתמודדות עם הנזקים ועם חרדה ותופעות פוסט טראומה.<sup>6</sup>

אולם, מדו”ח **מבקר המדינה** שריפת בכרמל עולה כי הרשויות התרשלו בטיפול הכולל במפונים ולא סיפקו להם שירותי רווחה מתאימים. חלק מהמועצות המקומיות לא היו ערוכות לקליטת מפונים, לא פתחו מרכזי פינוי ולא היו בשליטה על הפניית תושבים למקומות חלופיים. לא בכל מחלקות הרווחה נמצאו נהלי חירום לפינוי תושבים, או הגדרה ברורה של גורם אחראי לקבלת החלטות בדבר פינוי וקליטה. בחלק מהרשויות לא היה קיים מידע אודות אוכלוסיות בעלי צרכים מיוחדים ותושבים הזקוקים לסיוע בעת חירום ומחסור באנשי מקצוע בצוותים הטיפוליים במרכזי הקליטה. בהמלצות הדו”ח נקבע כי על הרשויות המקומיות בשיתוף עם הגורמים הממונים בממשלה להיערך להקמה והפעלה של מרכזים לפינוי אוכלוסיה, שיפול ומתן שירותי רווחה למפונים, העברת מידע לציבור ושיתוף פעולה בין הרשויות.

4. שירותי הרווחה מדיניות במבצע “עופרת יצוקה”, לקחים והמלצות עיקריות: <https://molsa.gov.il/About/OfficePolicy/Documents/REPORTOFERETYEZUKA012011.pdf>

5. חוזר מנכ”ל מיוחד – אסון השריפה בכרמל: [https://www.gov.il/BlobFolder/policy/molsa-executive-circulars-22/he/Documents\\_hozer-mankaL\\_ceo-22.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/policy/molsa-executive-circulars-22/he/Documents_hozer-mankaL_ceo-22.pdf)

6. משרד הרווחה הקים מוקדי תמיכה לנפגעי השריפה בכרמל: <https://www.themarker.com/misc/2010-12-13/ty-article/0000017f-ec54-ddba-a37f-ee7e49bb0000>



## דו"ח מבקר המדינה בנושא ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף – 2015

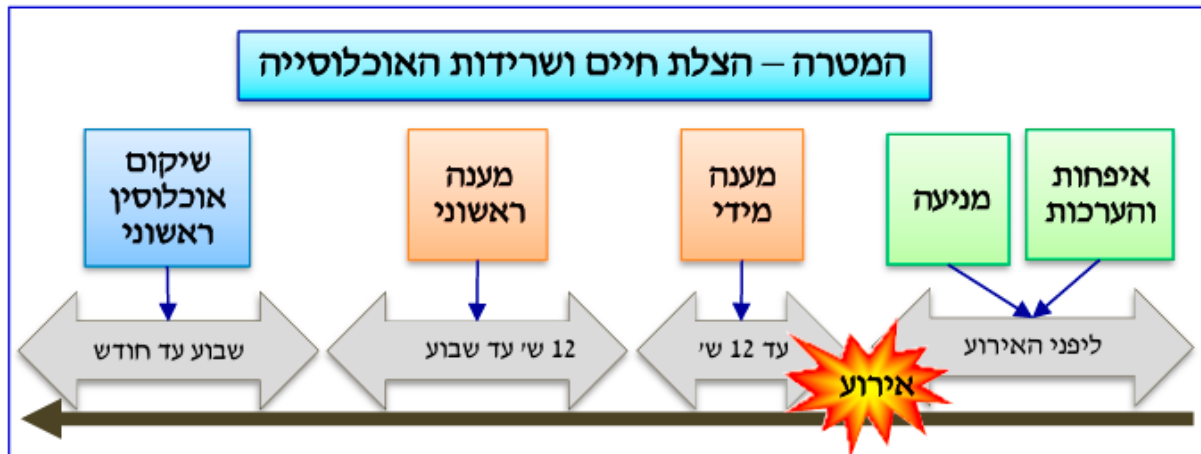
ב־12.12.13 פקדה את ישראל סופת שלגים חריגה, בעקבותיה הורה מבקר המדינה לערוך ביקורת מקיפה בעניין ההיערכות הלאומית לטיפול בעורף באירועי חירום. אירוע סערת השלגים שימש בביקורת "מקרה בוחן", שבו האוכלוסייה בישראל נזקקה לסיוע בתחומים רבים וגופים רבים נחלצו לעזרתה, ואשר ממנו ניתן ללמוד על בעיות הארגון וההסדרה המערכתיים של הטיפול הלאומי בעורף בעתות חירום.

התמודדות עם אירועי חירום משמעותיים ורחבי היקף בעורף האזרחי מחייבת היערכות מערכתית ובין־ארגונית של גופים רבים המשתתפים במאמץ הכולל לטיפול בו ואיגום ומיצוי מיטביים של משאבים לאומיים. בפועל, אין גורם אחד שנקבע מראש כמי שנושא באחריות ובסמכויות לכך בכלל אירועי החירום. גם למשרד הביטחון, שהוא הגוף המכין באמצעות רח"ל את העורף לחירום, כלומר מכין את המאמץ האזרחי, אין סמכויות לניהולו של מאמץ זה בעת שמתרחש אירוע חירום. במהלך סופת השלגים מ־2013 הטיל ראש הממשלה את האחריות לניהול האירוע, כולל המאמץ האזרחי, על המשרד לביטחון הפנים, שאין לו סמכויות בנוגע לכך והוא אינו עוסק בהכנת מאמץ זה, והדבר הקשה על הטיפול בעורף באירוע.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי ראוי שיהיה ברור וידוע מראש מי הגוף האחראי לניהול המאמץ האזרחי באירוע חירום, וכי הדבר לא יהיה תלוי בהחלטת ממשלה בעת התרחשות האירוע, דוגמת ההחלטה הנדרשת להפעלת מערך מל"ח. מן הראוי, שהמלצת השרים להסדרה, בנוגע לכלל אירועי החירום, תעוגן בתשתית נורמטיבית ברורה, וזאת כדי להבטיח טיפול מיטבי בעורף בחירום וכדי למנוע חוסר יעילות וחשש לבזבז משאבים. שהרי בהיעדר הסדרה ראויה עלולים נושאים חשובים "ליפול בין הכסאות", ועקב כך לא יזכה העורף לסיוע מיטבי, או לחלופין, ייתכן שיוגש סיוע שיהיה גדול מהנדרש, ואפילו משמעותית, לאותו גוף נזקק.

## במאי 2021 הוגדרה במשרד הרווחה "תורת ההפעלה לאירועי חירום ומשבר"

במאי 2021 הוגדרה במשרד הרווחה "תורת ההפעלה לאירועי חירום ומשבר". הדירקטיבה הבהירה שמשרד הרווחה הוא הסמכות המקצועית הרגולטורית והמתכללת של כל גורמי השיפול באוכלוסיית הרווחה במדינת ישראל ושהמטרה של המשרד בחירום היא שמירה על חיי אוכלוסיית היעד ושמירה על רציפות תפקודית של מערכת הרווחה בישראל.



הוגדרו גם חמשת יעדי המשרד בחירום. לפי ההוראה, משרד הרווחה יערך בשגרה לאספקת שירותי הרווחה במצבי משבר וחירום לאוכלוסיית היעד של המשרד; יכין את כלל מערכות הרווחה ברמה הלאומית לחירום; יפעל מול המסגרות החוץ ביתיות שבאחריותו; יפעל להמשיך לספק לאוכלוסיית היעד של המשרד את שירותי הרווחה הנדרשים על פי חוק; יפעל כחלק מהמאמץ הלאומי, כדי לסייע בטיפול באוכלוסייה הנקלעת למשבר.

בהוראה נקבעו גם המשימות המשרדיות בחירום, ביניהן: סיוע לרשויות המקומיות בפעילות קליטת המפונים כחלק מהמסגרת הלאומית של תהליך קליטת מפונים ומתפנים במרכזי הקליטה; סיוע למשרד הבריאות ולרשויות המקומיות בהפעלת מרכזי תמיכה נפשיים (מת"נ) המיועדים לנפגעי חרדה; מתן סיוע לשירותי הרווחה ברשויות המקומיות – בין השאר באמצעות מתן תגבור רשותי להפעלת המחלקות, סיוע בהפעלת "מרכז סיוע למשפחות" והפעלת מערך צח" (צוות חירום יישובי).

7. תורת הפעלה לאירועי חירום ומשבר: <https://inri.orc.org.il/media/52aibyn/%D7%AA%D7%95%D7%A8%D7%AA-%D7%94%D7%A4%D7%A2%D7%9C%D7%94-%D7%9E-%D7%94%D7%A8%D7%95%D7%95%D7%97%D7%94-%D7%9C%D7%90%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%A2%D7%99-%D7%97%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%9D-%D7%95%D7%9E%D7%A9%D7%91%D7%A8-2021.pdf>

## המצב הנתון – מלחמת חרבות ברזל

פעולות משרד הרווחה במלחמת "חרבות ברזל"	
תיאור	פעולה
עובדים סוציאליים מלווים משפחות במרכז לאיתור נעדרים ומבצעים שיחות למשפחות במטרה להעניק סיוע רגשי, מיפוי צרכים וקישורים לגורמים רלוונטיים	ליווי סוציאלי של משפחות נעדרים וחללים
מוקד 118 (מידע וסיוע באמצעות מענה טלפוני) הופעל לאורך כל שעות היממה כדי לתת מענה ותמיכה ב-5 שפות	תגבור מוקד 118
צוותי עובדים סוציאליים נפרשו ב-240 מלונות בכל רחבי הארץ אליהם פונו תושבים והם מנהלים את הטיפול באוכלוסייה	הפעלת מערך ארצי לליווי המפונים
76 אלף שעות נוספות הועברו על ידי המשרד אל המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לטובת העובדים הסוציאליים	הוספת שעות עבודה לעובדים סוציאליים
הוקצו 80 תקנים חדשים של עובדים סוציאליים ליישובי העוטף ויתוספו כ-40 תקנים לשיקום הקהילות שספגו פגיעה קשה במלחמה	הקצאת תקנים חדשים

לאור העובדה שמשרד הרווחה עובד בשוטף עם הרשויות המקומיות ובהמשך לגיבוש תפיסת החירום המשרדית, הצליח המשרד לתת מענה מהיר לטבח שהתחולל בעוטף עזה ב־07/10/2023, באופן יחסי למשרדי ממשלה אחרים. במטה המשרד התגייסו לצרכי השטח באמצעות תקציבים, כוח אדם וסיוע פיזי. ההבנה הבסיסית היא שהשלטון המקומי עובד והמטה פותח את החסמים ככל הניתן.

- החל מיום א', ה־8/10 ליוו עובדים סוציאליים משפחות במרכז לאיתור נעדרים שהוקם בקרית שדה התעופה, לצד משטרת ישראל ופיקוד העורף. במקביל, הקים המשרד מוקד מיוחד שביצע שיחות למשפחות הנעדרים במטרה להעניק סיוע רגשי, מיפוי צרכים וקישורים לגורמים רלוונטיים. בנוסף, צוות של המשרד פעל במחנה שורה (זיהוי גופות). כמו־כך, מאות עובדי המשרד פוזרו ברחבי הארץ כדי להקים מערך של סיוע, ליווי וטיפול במלוניות המפונים, ובשורה של אתרים נוספים.

- ⊗ ליווי סוציאלי של משפחות נעדרים וחללים במרכז המשפחות בלהב 433, בשיתוף המשטרה ופיקוד העורף.
- ⊗ מוקד 105 בשיתוף משטרת ישראל - מענה לבני משפחה שמסרו עדות וביקשו סיוע.
- ⊗ מוקד מהל"ב - חמ"ל משפחות - ליווי סוציאלי למשפחות החטופים, הנרצחים והנעדרים.
- ⊗ מרכז שורה - ליווי המשפחות לאחר הליך הזיהוי.
- ⊗ צוותי 'בשורה מרה' - עוסי"ם של המשרד ביחד עם פיקוד העורף ונציגי הישובים פועלים בנוהל סדור של מסירת בשורה מרה למשפחות החללים.
- ⊗ משרד הרווחה נערך להעניק ליווי ותמיכה לחטופים ששבו לישראל.

## ליווי משפחות נפגעים, נעדרים חטופים ושבים

\*מתוך מצגת שהוצגה לארגוניים חברתיים בפגישה שנערכה עם מנכ"ל משרד הרווחה בתאריך ה־29/10/2023.



- מוקד 118 תוגבר בעובדים סוציאליים לצורך מתן מענה רגשי ומיצוי זכויות 24/7 ובימים הראשונים עובדים סוציאליים של משרד הרווחה הצטרפו למוקד 105 של המשטרה, מוקד אשר בימים כתיקונם פועל למיגור בריונות ברשת ולאחר ולאחר בוקר שבת ה-7/10/23 הפך למוקד נוסף לפניות של משפחות חטופים ונעדרים. בנוסף, נפתח המרכז הישראלי להתנדבות על-מנת לסייע לציבור שמבקש להתנדב בייעול הקצאת המשאבים באופן אפקטיבי.

**118 - מוקד משרד הרווחה הפועל לאורך כל שעות היממה**  
 תוגבר בעובדים סוציאליים ומוקדנים בכדי לתת מענה ותמיכה ב-5 שפות.  
 עד כה התקבלו למעלה מ-9000 פניות.

**מוקד ההתנדבות 8103\***  
 ניהול מוקד עבור מתנדבים והצבתם למשימות לפי הצרכים בשטח.

**הסברה מידע וסיוע לכלל האוכלוסייה**

- צוותי עובדות ועובדים סוציאליים של משרד הרווחה והביטחון החברתי נפרשו ב-240 מלונות אליהם פונו 90,000 אזרחים תושבי עוטף עזה, שדרות, אשקלון, צפון ישראל וכו' (נכון ל-30/10/23) ברחבי הארץ והם מנהלים את הטיפול באוכלוסייה החל מפעילות הפוגה ושיחה ועד לזימון רופאים, ריכוז התרומות והמתנדבים, ומתן שירותים ממשלתיים להם זקוקים המפונים. באזורים מסוימים נערך גיוס מהיר של עובדים, בהתאם לדרישה העולה מהרשויות המקומיות בשטח – לדוגמה התשתית המקומית של מחלקות הרווחה באזורים המלחמתיים דלה בשוטף, מאז פרוץ המלחמה מעבה מטה המשרד את מערך העובדים הסוציאליים במקום למען המפונים.

**הפעלת מערך ארצי ליווי המפונים ב-240 מלונות ואתרים ברחבי הארץ.**

**כ-500 עובדים סוציאליים מסייעים למפונים במנוון רחב של תחומים.**

**כ-90,000 מפונים מקבלים סיוע סוציאלי, מידע, מיצוי זכויות וקישור עם גורמי טיפול.**

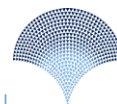
**הפעלת שירותי רווחה במלונות:**

- אזרחים ותיקים - מרכזי יום, ליווי רפואי ופעילות חברתית.
- "פרויקט חופים" - פעילות פנאי והפנה לנוער במלונות, זיהוי סימני מצוקה, מתן תמיכה רגשית ופעילות חברתית.
- מועדוניות צהריים לילדים ונוער
- שירותים לאנשים עם מוגבלות - תעסוקה, ליווי ופנאי

**מערך סיוע ותמיכה למפונים במלונות**

- ב-26/10/2023 פרסם המשרד כי הוא גיבש חבילת סיוע ראשונית של 60 מיליון שקלים לחיזוק השירותים החברתיים בזמן המלחמה הכוללת:

- 76 אלף שעות נוספות הועברו על ידי המשרד אל המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לטובת העובדים הסוציאליים אשר פועלים סביב השעון בסיוע לאוכלוסייה – במלונות ברחבי הארץ, בביצוע בשורות מרות ובפעילות במחלקות לשירותים חברתיים.
- המשרד הקצה 80 תקנים חדשים של עובדים סוציאליים ליישובי העוטף במימון מלא של המשרד, וכן הודיע כי בקרוב יחזק את יישובי הדרום בכ-40 תקנים של עובדים סוציאליים קהילתיים לצורך שיקום הקהילות שספגו פגיעה קשה במלחמה.



3. בעקבות העתקת אוכלוסייה של מאות אלפי אזרחים מיישובי העוטף וקו העימות לבתי מלון ברחבי הארץ, המשרד פועל להעתקת שירותים הניתנים לאוכלוסייה בקהילות אלו לתוך בתי המלון.

**חבילת סיוע  
לרשויות המקומיות  
60 מיליון ש"ח**

- ⊗ 1000 תקני כוח אדם במימון מלא של המשרד ליישובי העוטף.
- ⊗ תוספת של 76,000 שעות נוספות לעובדים הסוציאליים.
- ⊗ תקציב גמיש למחלקות לשירותים חברתיים לסיוע חומרי מהיר לפגועי המלחמה.

## איך פועל במלחמה משרד "מיובש"?

### פעילות זו של המשרד מתקיימת על־אף המורכבויות והקשיים בתוכם מתנהל משרד הרווחה גם בשוטף:

למרות הפעולות החיוביות של משרד הרווחה, הפעילות שלו נפגעת בגלל שורה של גורמים. ראש וראשון הוא המחסור בכוח אדם. לפי נתונים של ארגון מנהלי שירותי הרווחה ברשויות המקומיות, עולה כי חסרים 1500 עובדים סוציאליים בלשכות השונות ברחבי הארץ. ב־84% מהלשכות חסר לפחות עובד אחד בעוד ב־38% מהמחלקות פועלות במחסור של יותר מ־20% מכוח העבודה שלהן. שירותי הרווחה שנמצאים גם כך בתת־תקינה, לא מצליחים לאייש את התקנים הקיימים ברשויות, מכיוון שמדובר בעבודה מורכבת מאוד מבחינה רגשית ולא מתגמלת מבחינה כספית. אז מה עכשיו? גויסו "מילואים" של עובדים סוציאליים שיצאו לגמלאות והסתמכו על מערך מתנדבים.

למחסור בעובדים סוציאליים בעתות שגרה מצטרפת שכבה נוספת של ריבוי אוכלוסיות בטיפול – במצב חירום משרד הרווחה נדרש להמשיך לטפל באוכלוסיות היעד שלו בנוסף למענה מידי לאוכלוסיות הנפגעות. טיפול זה נעשה מבלי שתהיה תקינה ייעודית לחירום – מנהלי רווחה בשטח נמתחים עד לקצה גבול היכולת, כאשר הם מנסים לטפל בחירום בנפגעים בקרב האוכלוסייה הכללית הנזקקת לתמיכה נפשית לצד עזרה טיפולית ואופרטיבית שוטפת באוכלוסיית המשרד, כגון מיגון מבנים, פעילות פנאי ועוד. הדבר הופך מורכב יותר ברשויות שקלטו כמות עצומה של מפונים, כדוגמת נתניה, אילת, ים המלח, הרצליה וכו'.

בעיה נוספת העולה מהשטח בימים אלו, היא יכולת העברת מידע ונתונים בתוך הכאוס שנוצר בשטח. בגלל קשיי שיתוף מידע, ארגוני חברה אזרחית וספקים חיצוניים של שירותים מתקשים לקבל מיפוי של אוכלוסיות הזקוקות לטיפול או שירות. כך יוצא שאוכלוסיות ששגרת הטיפול קריטית עבורם, לא זוכים לקבל מענה בתקופה מטלטלת ומהצד השני, ארגונים ששרידותם לאורך זמן תלויה בתשלום עבור טיפולים, עשויים למצוא את עצמם בקושי כלכלי עתידי.

כמו כן ישנה גם כפילות שירותים ובזבוז משאבים – בגלל העדר שיתוף פעולה בין־משרדי משרדים שונים מציעים שירות דומים – מה שמייצר בלבול עבור האזרחים ובזבוז משאבים בתקופה בה כל שקל נחשב. כדוגמה ניתן לראות את המספר הרב של המוקדים השונים למתן סיוע שנפתחו – כך למשל, הקים משרד החינוך מרכז סיוע פסיכולוגי, הדומה לזה של משרד הבריאות.<sup>8</sup> בנוסף, משרד החינוך הקים מנהלת נפרדת למשפחות המפונים ב־11 באוקטובר. ארבעה ימים לאחר מכן מנהלת סיוע נפרדת הוקמה לנפגעי המלחמה בקבינט הכלכלי־חברתי.<sup>9</sup> במשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי פועל מוקד סיוע לאזרחים ותיקים<sup>10</sup> וחמ"ל עם עמותת לב אחד מאזורי העימות ב־12 באוקטובר והמשרד לשוויון חברתי הקים מוקד סיוע עבור החברה הערבית,<sup>11</sup> זאת למרות שמרכז הסיוע של משרד הרווחה (118) נותן מענה בערבית, רוסית, אמהרית ואנגלית.

8. הוקמה מינהלת לתמיכה רגשית וסיוע לנפגעים: [https://www.gov.il/he/departments/news/shefi\\_081023](https://www.gov.il/he/departments/news/shefi_081023)

9. הקמת מנהלת לשיקום ולפיתוח חבל 'התקומה' ואוכלוסייתו: <https://www.gov.il/he/departments/policies/dec980-2023>

10. מוקד הסיוע של משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי: [https://www.gov.il/he/departments/news/iron\\_swords\\_operation\\_aid\\_121023\\_news](https://www.gov.il/he/departments/news/iron_swords_operation_aid_121023_news)

11. המשרד לשוויון חברתי השיק מוקד חירום לתמיכה ומידע לחברה הערבית: [https://www.gov.il/he/departments/news/arabs\\_emergency\\_aid\\_news](https://www.gov.il/he/departments/news/arabs_emergency_aid_news)

## אז מה עושים? להלן המלצות המרכז להעצמת האזרח:

משרד הרווחה היה בין המשרדים הממשלתיים הראשונים שהצליחו להתעשת ולהתארגן במתן סיוע חירומי וזאת בזכות למידת כשלי המערכות הקודמות והערכות מראש לשעת חירום. במסגרת עבודתו לאורך השנים נקבע במשרד אופן הפעולה בשעת חירום, מונו בעלי תפקידים, נקבעה מדיניות, נכתבו נהלים והם הופצו כראוי כלפי משה, כל זה לא היה מתאפשר ללא השדרה הניהולית ואנשי המקצוע. בפרוץ המלחמה, על אף המחסור הרב בעובדים סוציאליים, עובדי מחלקות הרווחה ברשויות השונות ועובדי המטה נקראו לדגל והתייצבו. בנוסף, ליישום העקרונות שהתווה המשרד התאפשרה גם בזכות ביקורים של צמרת המשרד בשטח, ביקורים שסיפקו רוח גבית מצד השלטון המרכזי, אשר הגבירו את תחושת המחויבות והסולידריות ולכן, המלצת המרכז להעצמת האזרח ביום שאחרי היא בראש ובראשונה לחזק את המגזר הציבורי ומקצועיותו. תהליך שיתוק וריקון המגזר הציבורי בשנים האחרונות, הוא חלק מהסיבה לדשדוש משרדי הממשלה בעת הטיפול בעורף בזמן חירום.

- **חיזוק המגזר הציבורי ומקצועיותו** – תהליך שיתוק וריקון המגזר הציבורי בשנים האחרונות, הוא חלק מהסיבה לדשדוש משרדי הממשלה בעת הטיפול בעורף בזמן חירום. לעומת זאת, בתפקוד משרד הרווחה במלחמה בלטה לחיוב השדרה המקצועית של המשרד – וכמובן, העובדות והעובדים הסוציאליים שמלבד התפקיד הקרדינלי בעת לחימה, עובדים לילות כימים למען חיזוק העורף הישראלי. חרף המחסור הרב בכוח אדם, עובדים סוציאליים עצמאיים, פנסיונרים, עובדי מחלקות הרווחה ברשויות השונות ועובדי המטה נקראו לדגל והתייצבו. בנוסף, יישום העקרונות שהתווה המשרד התאפשר גם בזכות ביקורים של צמרת המשרד בשטח שסיפקו רוח גבית מצד השלטון המרכזי.

- **תוספת תקנים קבועים למחלקות הרווחה הקורסות ברשויות המקומיות** – מלבד המחסור בשגרה כפי שתואר בדו"ח מודל ההתנדבות וה"מילואים" של עו"סים בגמלאות היווה פלסטר ראשוני ראוי, אולם לאורך זמן יש לאייש את מצבות כוח האדם של מחלקות הרווחה במלואן, בדגש על הרשויות הקולטות, אך לא רק. הטיפול במפונים מיישובי העוטף צפוי להימשך עוד זמן רב, טיפול שמצטרף לאוכלוסיות המטופלות על-ידי מחלקות הרווחה, הכורעות גם כך תחת הנטל. לפי הצעתו של איגוד העובדות והעובדים הסוציאליים, יש להוסיף 5,000 תקנים לעובדים ועובדות סוציאליים אשר יוצבו בכלל חלקי הארץ ברשויות המקומיות. המרכז להעצמת האזרח, מצטרף להמלצה זו.

- **פתרון משפטי לחסם העברת המידע** – על-מנת לייעל את שירותי הרווחה הניתנים בתנאים מורכבים בשטח על-ידי עמותות וארגונים חיצוניים, יש למצוא דרך למפות את צרכי האוכלוסייה ולחלוק אותה כלפי חוץ, כדי שהאוכלוסייה המפונה שסבלה ועודנה סובלת מארועי המלחמה, תזכה לקבל את הסיוע לו היא משוועת. קידום הפתרון צריך לעשות באמצעות לשכות היוע"משים במשרדים הרלוונטיים.

- **הסדרת התנדבות** – מיומה הראשון של המלחמה, רבים מהעובדים הסוציאליים התנדבו לסייע לנפגעים וניצולי הטבח, והם ממשיכים לעשות כך במהלך כל השבועות הראשונים של המערכה. מלבד הצורך המהותי להסדרת התגמול עבור אנשי המקצוע המתנדבים, עם חלוף הזמן, החמצן הכלכלי של המתנדבים ייפסק ויקשה על יכולתם להמשיך לסייע, וכתוצאה מכך אנו עתידים לראות ירידה ביכולתם לספק סיוע רצוף ואיכותי למשפוליהם. לפיכך, ישנה חשיבות רבה לכך שמשרד הרווחה ומשרד האוצר יפעלו להסדיר את התגמול המגיע למתנדבים, כדי להבטיח את המשך עבודתם החיונית והמשמעותית.

- **קביעת גוף מתכלל** – לא ניתן להפריז בחשיבותו של מינוי גוף אחראי לניהול המאמץ הממשלתי בשעת חירום. שיתוף פעולה בין-משרדי הוא אחד מהחסמים המשמעותיים בשוטף ועל אחת כמה וכמה בעת חירום. המינוי צריך להיעשות בעת שגרה ולהיות מעוגן בתשתית נורמטיבית ולא בעת חירום. על הנייר, משרד ראש הממשלה והמנכ"ל העומד בראשו מוגדרים כ"גוף מטה מוביל בתחומים החברתיים-כלכליים, מרכז את תכנון המדיניות ועבודת המטה ברמה הלאומית, מוביל את הרפורמות הנדרשות בשירות הציבורי ומקדם פרויקטים בעלי משמעות לאומית לתקופות זמן מוגדרות." והוא זה שאמור לנהל באופן רחבי את המאמץ הממשלתי בזמן חירום, כדי להבטיח טיפול מיטבי בעורף וכדי למנוע חוסר יעילות ובזבוז משאבים.



## דו"ח מוניטור מיוחד

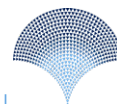
---

מלחמת חרבות ברזל  
מערכת החינוך במלחמה

---

11.2023

תחקיר: תמי גולדנברג ואביטל שטרן  
עריכה: מיכל בן משה



## מערכת החינוך במלחמה – תוכן העניינים

37	<b>הקדמה</b>
37	– מלחמת לבנון השנייה
38	– מבצע צוק איתן
38	– מגפת הקורונה
40	– תרגול לחירום
41	<b>סקירת המצב הנוכחי</b>
41	– רצף הלימודים בעורף
43	– תמיכה נפשית לתלמידים
43	– שיפול מערכת החינוך בילדי הקהילות המפונות
44	– הגיל הרך
44	– העסקת צוותי חינוך
45	<b>המלצות</b>

## הקדמה

מדינת ישראל נמצאת בעיצומה של מלחמת 'חרבות ברזל', אשר פרצה כתוצאה מהטבח שהתחולל בשביעי באוקטובר ביישובי עוטף עזה. מערכת החינוך, האמונה על שניים וחצי מיליון תלמידים נאלצת להתמודד עם השלכות המלחמה השונות תוך כדי תנועה, החל מטיפול בנפגעי המערכת עצמה כמו תלמידים שאיבדו קרובים וחברים או תלמידים רבים שפוננו מבתם ועד לניהול שגרת לימודים בכלל הארץ לצד המלחמה.

עתות חירום ובפרט מלחמה מייצרות חוסר וודאות עבור המערכות השלטוניות השונות. משרד החינוך מתמודד עם המתח המובנה של שמירה על ביטחון התלמידים ולצד זאת הצורך לאפשר ודאות ושגרה עבור תלמידי ישראל והוריהם. תפקוד מערכת החינוך בתקופת המלחמה קריטי בייחוד לאור התחזיות שהמערכת תהיה ארוכה ומשרד האוצר ופיקוד העורף חוזרים על הצורך בחזרה לשגרה. קיים קשר הדוק בין פעילות מערכת החינוך להחזרת המשק וכלכלת ישראל לתפקוד. בדו"ח זה, נסקרו מקורות שונים, ביניהם דו"חות מבקר המדינה בנוגע לתפקוד מערכת החינוך במלחמת לבנון השנייה, מבצע צוק איתן ומגיפת הקורונה, יחד עם בניית תמונת מצב עדכנית מהנעשה בשטח במשרד החינוך ובמערכת החינוך.

## מלחמת לבנון השנייה

בזמן מלחמת לבנון השנייה התפנו ילדים ובני נוער רבים, גם ללא משפחותיהם, מעבר לקווי העימות. מחקרים שנעשו לאחר מכן ציינו כי הפינוי אומנם הקל על החרדה אך המרחק והתלישות משגרת היומיום דווקא הגבירו את החרדה של הילדים.<sup>1</sup> מחקרים<sup>2</sup> הצביעו על עלייה בחרדה כאשר הילדים נותקו מהוריהם אפילו לזמן קצר, שכן החרדה לשלומם ולשאר בני הבית הקשתה עליהם להתרכז.<sup>3</sup> מלחמת לבנון השנייה פרצה בזמן חופשת הקיץ ולכן מערכת החינוך איננה נבחנה בהתמודדות עם 'שגרת מלחמה'.

"הקו הפתוח לתלמידים": מיומה הראשון של המערכה, מערכת החינוך הפעילה "הקו הפתוח" ששימש כקו סיוע לתלמידים במצבי לחץ וחירום. מתוך התמודדות עם המצב החירום, הקו התארגן לעבודה מקצועית, כך שהוא סייע לתלמידים באופן פרטני על בסיס הפניות שהגיעו אליו, וכמו כן בעבודה מערכתית במטה ומחוצה לו. הקו הפתוח המשיך לספק את שירותי הייעוץ השגרתיים שלו, אך במקביל התמודד עם עומס גבוה של פניות בנושאי לחץ וחירום, שהיו בהגברה משמעותית בהשוואה לתקופות קודמות.<sup>4</sup>

הפניות למערך הייעוץ הגיעו בכמות גבוהה יותר מאוד בהשוואה לשנה הקודמת, ובמיוחד בנושאים הקשורים ללחץ וחירום. ככל שנמשך המצב החירום, הפניות ירדו, אך עלו שוב לאחר הכרזת הפסקת האש. העבודה המערכתית של הקו הפתוח הייתה אינטנסיבית במיוחד באותה תקופה, והקשר שבינו ליחידות המטה והנהלת המשרד היה עמוק ותכוף. הפונים לקו הפתוח העידו על תרומתו המקצועית בהתמודדותם עם המצב, והגיעו תגובות חיוביות מהם על התמיכה שקיבלו.

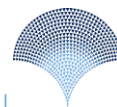
תכנית התמודדות עם השלכות המלחמה: האתגר המרכזי שניצב בפני מערכת החינוך לקראת פתיחת שנת הלימודים הוא השלכות המלחמה מלחמת לבנון השנייה על התלמידים והמורים הן ברמה הרגשית והן ברמה ההתנהגותית. במסגרת ההתמודדות עם המציאות הזו, המערכת, בהנחיית שפ"י (השירות הפסיכולוגי החינוכי) הכינה תכנית להתמודדות עם השלכות המלחמה לתלמידים ולמורים. המורים הונחו כיצד להנחות שיחות קבוצתיות, בהן התלמידים הוזמנו לשתף

1. שי חן-גל, בית ספר בעת מלחמה: היערכות ודרכי התמודדות, (תל אביב: מאה – המחלקה לפיתוח פדגוגי טכנולוגי, 2007), 39.

2. שם, שם.

3. משרד מבקר המדינה, היערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה), 9 בספטמבר 2015, 48. <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/1165-1.aspx>

4. משרד החינוך, הסמנכ"ל הבכיר למנהל, סיכום עבודת "הקו הפתוח לתלמידים": <https://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/660BCCE6-2F50-4722-AEA2-949434AEC000/59945/%D7%93%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA%D7%9E%D7%9C%D7%97%D7%9E%D7%AA%D7%9C%D7%91%D7%A0%D7%95%D7%9F%D7%94%D7%A9%D7%A0%D7%99%D7%941.doc>



בחווייתיהם, להביע את רגשותיהם ולהתמודד עם הפחדים. סל הכלים המקצועי שפותח עבור המורים והמורות, כלל גם הדרכה על דרכים להתמודד עם תגובות טראומטיות, איך לזהות סימפטומים של טראומה בתלמידים וכיצד להגיב באופן מתאים. בנוסף, מסגרות החינוך השונות מופו ע"י הצוות החינוכי במטרה להקנות תמיכה מקצועית לאזורים בהם השלכות המלחמה ניכרות. המערכת החינוכית הציעה גם מסגרת למעקב אחר התלמידים, כדי לוודא שהם מקבלים את התמיכה הנדרשת באופן מיטבי.

בדומה למצב הנוכחי, גם במלחמת לבנון חלק ניכר מהפעילות בתחום החינוך והסיוע לילדים ובני נוער הובל ע"י ארגוני חברה אזרחית ומתנדבים, לרבות הפעלת מחנות קיץ מיוחדים לילדים שהתפנו באמצעות תנועות נוער והתארגנויות אזרחיות שונות ברשויות שקלטו (בהתנדבות) את תושבי הצפון.

## מבצע צוק איתן

מבצע צוק איתן התרחש אף הוא במהלך חופשת הקיץ בשנת 2014, ולכן לא התקיימה ממילא פעילות חינוכית כלל בבית הספר ובאוניברסיטאות. גם שנת הלימודים לאחר מבצע צוק איתן נפתחה בתהליך התמודדות של הצוות החינוכי עם השלכות המלחמה.

בשל הקרבה של המבצע לפתיחת שנת הלימודים, סקר משרד מבקר המדינה את מיגון מוסדות החינוך בעוטף עזה. לפי דוח זה, לא כל מוסדות החינוך והגנים מקו הגדר ועד 15 ק"מ ממוגנים, על אף, פסיקת בג"ץ והחלטות ממשלה בדבר מיגון כל מוסדות החינוך והגנים בעוטף עזה ועד 15 ק"מ מהגבול. נציין, כי על פי נתוני משרד החינוך נכון לאוקטובר 2023, 20% ממוסדות החינוך אינם ממוגנים.

בהמשך להפקת הלקחים מהמלחמה, דו"ח מבקר המדינה בשנת 2016, התייחס למיגון מסגרות חינוך לגיל הרך: במהלך השנים, הגנים הפרטיים לגיל הרך נדרשו לספק מיגון לפי הנחיות פקע"ר. עם זאת, פקע"ר החליט לספק פטור מחובת מרחב מוגן לגנים בהם לומדים עד 25 ילדים. בספטמבר 2014, נשלח מכתב מפקע"ר המצביע על הקשיים הנובעים מהיעדר מיגון בגני ילדים, והרשויות המקומיות נדרשו לסגור את הגנים בזמן חירום. משרד מבקר המדינה הצביע על ההשלכות בסגירת הגנים בזמני חירום, שיכולה להביא להיעדרות ההורים ממקומות העבודה שלהם ופגיעה במשק. במרץ 2016, נמסר מרח"ל כי נוהל בינמשרדי גובש בנושא הפעלת שמרטיפיות לילדי עובדים חיוניים, אך הנוהל אינו מספק מענה לכלל ציבור העובדים ודרוש מבנה ממוגן להפעלתו.<sup>5</sup>

## מגפת הקורונה

מגפת הקורונה פרצה לחיינו בתחילת שנת 2020, ומעט לאחר תחילת השנה האזרחית נכנסה המדינה למצב חירום. עשרות עובדים יצאו לחל"ת או עבדו מהבית בשל הסגרים, ומערכת החינוך עברה להוראה מרחוק במשך כשנה, ולעיתים יותר, בהתאם למצב התחלואה. למרות שמגיפת הקורונה לא הייתה מלחמה, הפגיעה הרחבה בתפקוד העורף, הופכת אותה למקרה בוחן רלוונטי במיוחד לימים אלה.

מחקרים שהתבצעו בארץ ובעולם, חשפו כי השלכות אירועי חירום מתמשך כדוגמת מגפת הקורונה על מערכת החינוך ועל התלמידים הן משמעותיות, הן כתוצאה מחוסר השגרה, שינוי אורח החיים, בדידות ועוד. בעקבות בדיקת יכולות התלמידים בשנת 2021, דווח על פגיעה חמורה שספגו בכישורי הקריאה והחשבון שלהם בשל הלימודים הלא סדירים.<sup>6</sup>

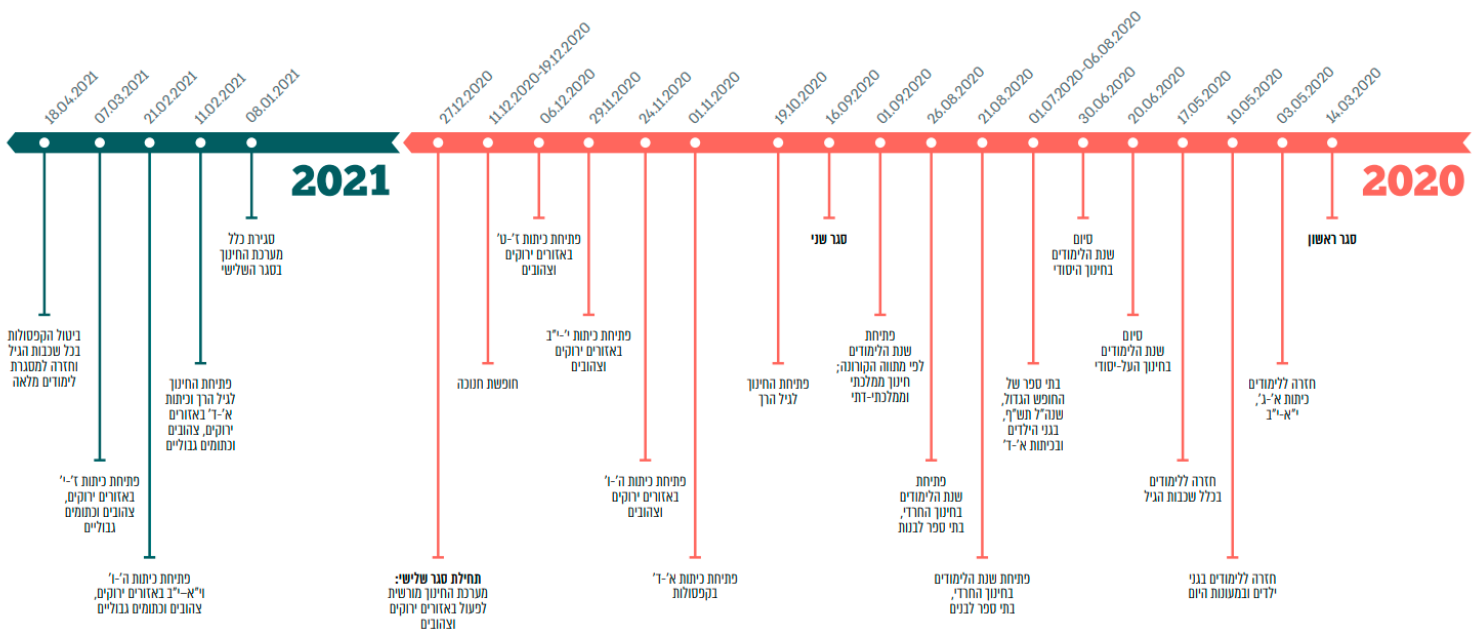
משרד מבקר המדינה הקדיש מספר דוחות להתנהלות משרד החינוך בתקופת הסגרים הראשוניים בתחילת 2020, וגם לתנהלות משרד החינוך בהמשך המגפה לאחר שהסגרים שוחררו או הוקלו. בדוחות השונים יש ביקורת חריפה על

5. משרד מבקר המדינה, ההיערכות להגנת העורף מפני איום שילים ורקשות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה), 2016.  
[https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_555/4d7674d8-b12e-424c-a047-6b94c1583d97/004-oref.pdf](https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_555/4d7674d8-b12e-424c-a047-6b94c1583d97/004-oref.pdf)

6. Giorgio Di Pietro, "The Impact of Covid-19 on Student Achievement: Evidence from a Recent Meta-Analysis", Educational Research Review 39 (2023). <https://doi.org/10.1016/j.edurev.2023.100530>.



משרד החינוך כי לא הצליח להתאים את עצמו למגפה, ולא סיפק לתלמידים סיוע לימודי הולם.<sup>7</sup> משרד החינוך כשל בהפקת לקחים תוך כדי ולאחר המגפה על מנת שיוכל להתייעל ולהשתפר.<sup>8</sup>



המודל ששימש את מערכת החינוך בישראל במסגרת לקטיעת שרשראות הדבקה למנוע את התפשטות המגפה ולצד זאת לאפשר שגרת לימודים, הוא מודל הרמזור. מודל הרמזור הוא מערכת המיועדת להערכת הסיכון והתגובה לתפרצות מחלות, ובמקרה זה, לתפרצות הקורונה. המודל מסווג את הסיכון לפי צבעים, בדומה לרמזור, כאשר כל צבע מייצג רמת סיכון שונה ומצריך תגובה מתאימה.

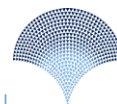
במסגרת התמודדות עם מגפת הקורונה, נסגרו מוסדות החינוך בשלושה מועדים עיקריים: במרץ 2020, בספטמבר 2021 ובינואר 2021. יש לציין כי במהלך הסגר השני והשלישי המשיכו מסגרות החינוך המיוחד ומסגרות לנוער בסיכון בפעילותם, לעומת הסגר הראשון בו הופסקו גם הן. לאחר כל סגר, החלה החזרה הדרגתית של מערכת החינוך לפעילות, בהתאם למודל הרמזור ובתלות ברמת התחלואה הקיימת.

תקצוב: במהלך ההתמודדות עם מגפת הקורונה, לפי העריך משרד החינוך, התקציב הנדרש לשנת הלימודים תשפ"א (2020/21) היה 4.2 מיליארד ש"ח, המחולקים לפיצול כיתות, תשתית ללמידה מרחוק, מיגון והיגיינה, ותמיכה באוכלוסיות מיוחדות. לפי משרד האוצר, התקציב שהוקצה בפועל למשרד החינוך היה 2.48 מיליארד ש"ח בלבד, שיועדו לצרכים שונים כגון צהרונים, פיצול כיתות, תקשוב ובניית כיתות. לפי החשב הכללי, הביצוע הכולל של התכנית עמד על 64% עד למאי 2021.

למידה מרחוק: במהלך התקופה בין מרץ 2020 למאי 2021, הוחלט להעביר את ההוראה במערכת החינוך בישראל למסגרת של למידה מרחוק, בעיקר באמצעות פלטפורמות מקוונות. המטרה הייתה לשמור על רצף הלימודים ולהפחית את ההשפעה השלילית של הסגרים על התלמידים, ובמקביל לספק תמיכה רגשית. עם זאת, עלו חששות לגבי הגברת הפערים החינוכיים בישראל בשל התמודדות קשה עם הלמידה המרחוקה, בעיקר בקרב קבוצות אוכלוסייה מוחלשות. אחד האתגרים המרכזיים הוא המחסור באמצעי קצה וחיבור לאינטרנט בבתי. לפי ניתוח של אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, המבוסס על נתוני סקר הוצאות משק הבית של הלמ"ס לשנת 2018, כ-20% מהתלמידים בישראל אינם מגוררים בבית עם מחשב, ול-27% אין חיבור לאינטרנט.

7. משרד מבקר המדינה, תשתיות מחשוב ללמידה מרחוק ומרחבי למידה חלופיים בתקופת משבר הקורונה – ממצאי הביניים לדוח שיפורסם בשנת 2021, 26 באוקטובר, 2023, עמ' 3. <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/3856-7.aspx>

8. ש.ם. 9.



בעקבות זאת, בשנת הלימודים תשפ"א, תקצב משרד החינוך 3,937 בתי ספר במסגרת תוכנית התקשוב שכללה תקצוב להצטיידות טכנולוגית או שדרוג ציוד קיים הנדרש ללמידה מרחוק, כגון מחשבים ניידים לתלמידים וצוותי חינוך.

גם דו"ח מבקר המדינה מתקופת הקורונה משקף כי 25% מילדי ישראל אין חיבור זמין לאינטרנט,<sup>9</sup> וכי 135,000 מהם אין מחשב או טאבלט אישי.<sup>10</sup> הוא אף מציין כי למרות טענת משרד החינוך כי חולקו מעל 150,000 מחשבים, בתי ספר שענו כי המחשבים לא הגיעו אליהם.<sup>11</sup> עוד מציין משרד מבקר המדינה, כי על לפי משרד החינוך כי 22% מהתלמידים לא נכנסו לשיעורי הזום שלהם במהלך המגפה,<sup>12</sup> וכי למרות החששות, משרד החינוך לא אסף נתונים על כמות הנושרים מהמסגרות הלימודיות בתקופת הקורונה.

### המלצות דו"ח מבקר המדינה, הוראה ולמידה מרחוק בתקופת הקורונה, 2021:<sup>13</sup>

ביזור סמכויות לרשויות המקומיות: הגברת הסמכויות של הרשויות המקומיות ומנהלי בתי הספר. המלצות אלו מתייחסות לכך שהרשויות המקומיות ומנהלי המוסדות החינוכיים בעלי היכרות עמוקה עם המציאות המקומית והם מסוגלים לקבל החלטות מושכלות בהתאם לצרכים הספציפיים של התלמידים והוריהם.

היערכות ללמידה מרחוק בחירום: הוצע לבחון מתכונת רב-שנתית לגיבוש תרגילי חירום. המבקר המליץ לסגל תוכנית למידה מרחוק בחירום במצבים ביטחוניים קצרים ונקודתיים, אך גם למצבי חירום מתמשכים ונרחבים. על כן, הוצא למשרד לשלב בתהליך בניית התוכניות אנשי מקצוע מקצועיים רלוונטיים, למפות אמצעי הקצה החסרים ולפעול להשלמתם. כמו כן, המליץ המבקר למשרד החינוך לבצע מיפוי שנתי של אמצעי הקצה העומדים לרשות תלמידים באזורים שונים בארץ על מנת לאתר מראש פערים ולהיערך אליהם.

הנחיות משרד החינוך במהלך מצבי חירום: גיבוש מתכונת להפצת נהלים בשעת חירום – לפעול לצמצום מספר חוזרי המנכ"ל, למקד אותם ולקבוע את העיתוי הראוי להפצת ההנחיות.

מעקב אחר נתונים ולמידה סינכרונית: מומלץ לרכז את נתוני הנוכחות של התלמידים בלמידה הסינכרונית, לנתח את שיטת הלמידה הסינכרונית מרחוק ולהתאימה למאפייני התלמידים. המשרד צריך לקבוע את השיטה היעילה ביותר לאיסוף הנתונים ולנתחם. המשרד אותו מומלץ לבחון אפשרות לגיבוש מתכונת מומלצת ללמידה סינכרונית מרחוק בהתאם לגילי התלמידים.

בממשלה ה-36 שרת החינוך יפעת שאשא ביטון, הובילה השני מהלכים משמעותיים שיוחסו ללקחי הקורונה והמלצות מבקר המדינה: העברת כחצי מיליארד ש"ח לשיקום נזקי הקורונה עם דגש על הנזקים הרגשיים והחברתיים לתלמידים וכן התחלת יישום רפורמת עצמאות המנהלים.

## תרגול לחירום

רק בחודש יולי האחרון קיים משרד החינוך תרגיל חירום בשיתוף רשות החירום הלאומית (רח"ל) במשרד הביטחון. במרכז התרגיל עמד תרחיש של מלחמה רב זירתית ושל רעידת אדמה. התרגול כלל בין היתר: קלישת אוכלוסייה מפונה במתקני קליטה, אספקת שירותי חינוך, למידה מרחוק וחינוך מיוחד, למידה במרחבי למידה חלופיים, מענה לנפגעים רבים בכל מעגלי הפגיעות ועוד. שר החינוך יואב קיש הצהיר כי הוא סמוך ובטוח כי משרד החינוך יעמוד בכל אתגר שיגיע לפתחו ומנכ"ל משרד החינוך אסף צלאל (שהתפטר בסוף אותו חודש על רקע הרפורמה המשפטית) הצהיר כי במסגרת התרגיל שהתקיים התבצעה הכנה למערכת כולה להתנהלות הנכונה ולהתמודדות מיטבית עם מצבי החירום השונים.<sup>14</sup>

9. משרד מבקר המדינה, תשתיות מחשוב ללמידה מרחוק ומרחבי למידה חלופיים בתקופת משבר הקורונה – ממצאי הביניים לדוח שיפורסם בשנת 2021, 26 באוקטובר, 2023, עמ' 3. <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/3856-7.aspx>

10. משרד מבקר המדינה, הוראה ולמידה, עמ' 31.

11. שם.

12. משרד מבקר המדינה, הוראה ולמידה, עמ' 4.

13. <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/7318-13.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

14. <https://www.makorrishon.co.il/news/641433/>

## סקירת המצב הנוכחי

ציר זמן – עיקרי פעילות מערכת החינוך במלחמת חרבות ברזל (אינפוגרפיקה)

תאריך	מהלך
7.10.2023	בעקבות ההכרזה על “מצב מיוחד בעורף – סגירת כלל מוסדות החינוך.
8.10.2023	הקמת מנהלת לתמיכה רגשית וסיוע לנפגעים ברשות דלית שטאובר, מנכ”לית המשרד לשעבר
15.10.2023	בתי הספר חוזרים לפעילות, ברובה היברידי, על פי מודל הרמזור בהנחיית פיקוד העורף, אולם ההחלטה בפועל האם לקיים לימודים פיזיים בידי הרשויות המקומיות.
16.10.2023	משרד החינוך הכריז כי החל בחלוקת אלפי מחשבים ניידים לתלמידים ולתלמידות מפוני מלחמה השוהים במתקני הקליטה והאירוח ברחבי הארץ.
18.10.2023	הוכרז על חזרה הדרגתית לפעילות הפגתית מצומצמת בגני הילדים (3-6) גם באזורים “צהובים” בכפוף להימצאות מרחב מוגן, תוך מתן אוטונומיה לרשויות המקומיות בקבלת ההחלטה הסופית.
22.10.2023	שר החינוך מצהיר על הקמת בתי ספר זמניים חדשים לתלמידים המפונים באילת, בים המלח ובערבה בהשקעה של 30 מלש”ח – שיוכלו לקנות פתרון עבור 1,200 תלמידים (מתוך כ-25 אלף תלמידים). כמו כן מכריז על הקמת מינהלת ייחודית לעיר אילת ברשות גילה נגר (לשעבר משנה למנכ”ל משרד החינוך).
30.10.2023	הכרזה על דחיית בחינות הבגרות למרץ 2024 ושורה של הקלות לנבחנים
1.11.2023	פרסום קול קורא לאנשי חינוך, לרבות גמלאים ואנשי חינוך בשבתון עבור מרכזי החינוך למפונים באילת וים המלח.

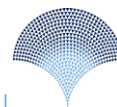
## רצף הלימודים בעורף

ב-7 לאוקטובר הכריז משרד הביטחון על ‘מצב מיוחד בעורף’ ובכך למעשה ניתנה גם הוראה לסגירת מוסדות החינוך. ב-16 לאוקטובר, הנחתה הממשלה כי ניתן לקיים לימודים פיזיים במוסדות החינוך בהתאם לאזורי התגוננות ולהנחיות פיקוד העורף, תוך מתן שיקול דעת למנהלים באשר לאופן הפעלת כל מוסד חינוך, בשיתוף ובתיאום עם הרשויות המקומיות ומחוזות משרד החינוך. בכדי להבדיל בין האזורים השונים וההנחיות עבורם, נעשה שימוש במודל “הרמזור” המוכר לציבור מתקופת הקורונה.

במסגרת “הרמזור”, החזרה ללימודים פרונטליים נקבעת על פי קרבה לקווי העימות והיא משתנה לעיתים תכופות.<sup>15</sup> עוד בתקופת הקורונה קבע מבקר המדינה כי משרד החינוך הוציא הודעות רבות שסותרות אחת את השנייה ויוצרות בלבול במערכת החינוך.<sup>16</sup> גם כעת, לטענת חלק מהרשויות המקומיות, משרד החינוך מגלגל לפתחן את האחריות לקיום לימודים פרונטליים אך לא מתחשבים בסכנות השמונות בהתקהלות גם באזורים שהוגדרו “צהובים” ובחרדה הרבה

15. תמר טרבלסי חדד וליאור אל-חי, “מודל רמזור, בינתיים בעיקר בזום: כך יחזרו מהיום ללימודים, וזו רשימת היישובים”, ווינט, 15 באוקטובר, 2023. <https://www.ynet.co.il/news/article/by11dtu0011t>

16. משרד מבקר המדינה, הוראה ולמידה מרחוק בתקופת הקורונה, 31 באוגוסט, 2021, עמ’ 35. <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2021/COVID-19/2021-COVID-19-305-Remote-Learning.pdf>



בציבור כולו.<sup>17</sup> בימים הראשונים לחזרה ללמידה, נרשמו גם תגובות חריפות של חלק מצוותי ההוראה להפקדתם על שלומם של ילדים רבים במציאות הפכפכה.<sup>18</sup>

נכון ל-29 באוקטובר 2023, על פי משרד החינוך חזרו ללמידה פיזית 75% ממסגרות החינוך באזורים ירוקים וצהובים. עוד על פי הנתונים שפורסמו ע"י משרד החינוך במחוזות ירושלים והצפון למעלה מ-90% מהמוסדות חזרו ללמידה פיזית, במחוזות תל אביב והמרכז בין 75% ל-85% ובמחוז דרום כ-36%. במחוזות חיפה והמרכז יש ירידה בשיעור המסגרות הפתוחות בהשוואה בין ה-24 ל-29 באוקטובר 2023.

חשוב מאוד לציין כי הנתונים שפרסם משרד החינוך עד כה לא מתייחסים למסגרת והיקף נוכחות התלמידים בבתי הספר. בתי ספר רבים חזרו ללמידה בקפסולות מכיוון שברובם חסרים מקלטים שיכולים להכיל את כל התלמידים וכן בשל זמינות כוח האדם. לאור זאת, משרד החינוך מעודד למידה מקוונת בימים בהם התלמידים לא מגיעים למסגרת. למרות היוזמה החשובה, יש לזכור כי זוהי שיפה בים של מחסור בכלי למידה מקוונים. משרד החינוך מחלק מחשבים ניידים לתלמידים שנאלצו לעזוב את בתיהם בעוֹשף עזה בלבד עד כה,<sup>19</sup> אך המחסור במחשבים ובתשתיות קיים בקרב תלמידים רבים נוספים ברחבי הארץ שלא חזרו ללמידה פרונטלית מלאה.

בפועל, אין מדיניות אחידה של חזרה ללימודים, וקיים פער גדול בין בתי הספר, גם בין כאלה שנמצאים באותו איזור או רשות מקומית. כך, בתי ספר מסוימים באזור המרכז למשל חזרו ללימודים מלאים, ואילו אחרים לומדים לסירוגין או בשעות מוגבלות. מלבד זאת, עולה כי החזרה החלקית ללימודים בשעות נבחרות או במקצועות נבחרים לא מתבססים בהכרח על ידע מקצועי ונחיצות המקצוע, אלא על פניות של עובדי ההוראה או שיקולים משתנים של מנהלי בתי הספר.

גם אופן ההפעלה של הלימודים המקוונים משתנה מאוד בין מסגרות ותלוי בהנהלה וברשות המקומית. בחלק מהמסגרות, המפגשים המקוונים לא מתקיימים בהכרח על ידי המורים הקבועים של התלמידים, אלא מהווים פעילות הפגתית בהנחיית מתנדבים או מתן הנחיות בקצרה למטלות עבודה עצמית. נשמעות טענות רבות מההורים על כך שהלמידה המקוונת והעבודה העצמאית על משלות, אינה רלוונטית לגילאים צעירים, בוודאי שלא באופן עצמאי.

ב-30 באוקטובר משרד החינוך הודיע על הקלות בבחינות הבגרות בשל המלחמה. תוכנית זו כוללת דחיית בחינות החורף לחודש מרץ, ובחינות הקיץ יחלו במאי. החומר הנדרש לבחינות יתקצר והתלמידים ללא יוצא מן הכלל יקבלו תוספת זמן. תלמידים שפוננו מבתיהם בהחלטת ממשלה, כולל תושבי אשקלון, קריית שמונה, מטולה, ראש הנקרה ושלומי, יקבלו הקלות נוספות. תלמידים מיישובים בהם התרחשה לחימה פעילה, כמו אשכול, שער הנגב, חוף אשקלון, שדרות, אופקים ונתיבות, יקבלו גם הם הקלות נוספות וכך גם לגבי תלמידים שקרובים ממשפחתם נרצחו או נחטפו. בנוסף, הכריז המשרד על מגמת חיסכון בשל המלחמה הכוללת הקפאת מימון פעילויות העשרה למחוננים והקפאת ההשתלמויות למורים.<sup>20</sup>

כמו כן, משרד החינוך הצהיר כי תוכנית גפ"ן, שמאפשרת לבתי הספר ולרשויות גמישות בהקצאת משאבים חינוכיים, תתאים עצמה לצרכים החדשים והדחופים של המערכת. המשרד התחייב כי בהמשך יונגש במערכת הגפ"ן תת סל ייעודי גפ"ן בחירום, שניתן יהיה לצרוך וקבע למנהלי בתי הספר סף של 70% מהתקציב המלא של גפ"ן. סל זה יכלול: מאגר מומחים לטיפול במצבי טראומה ואובדן מתוך מאגרי המשרד, רכישת משחקים, עזרים להפגת מתח, שירותים פסיכולוגיים באמצעות המשרד, הרשות או המוסד וליווי מנהלים באמצעות יועצים ארגוניים שיסייעו להתמקד בבניית רציפות תפקודית במוסד החינוכי, תמיכה בקהילה ותכנון תכנית העבודה בהתאם למציאות החדשה.<sup>21</sup>

17. מיכל מרנץ, "משרד החינוך מאפשר חזרה ללימודים בגוש דן ובשפלה, אך הרשויות המקומיות לא ממהרות לחזור", דבר, 7 אוקטובר 2023, <https://www.davar1.co.il/456765/>

18. ליאור דטל, "החלל ממחר: חזרה הדרגתית ללימודים בגני הילדים בחלק מהמדינה", דה מרקר, 17 באוקטובר 2023, <https://www.themarker.com/news/education/2023-10-17/ty-article/0000018b-3dd0-d2b8-a7db-fdff07c10000>.

19. ש.ס.

20. [https://www.haaretz.co.il/news/education/2023-10-30/ty-article/0000018b-817c-d72d-adab-9dff45d0000?utm\\_source=App\\_Share&utm\\_medium=Android\\_Native&utm\\_campaign=Share](https://www.haaretz.co.il/news/education/2023-10-30/ty-article/0000018b-817c-d72d-adab-9dff45d0000?utm_source=App_Share&utm_medium=Android_Native&utm_campaign=Share)

21. [file:///C:/Users/user/Downloads/%D7%92%D7%A4%D7%9F%20%D7%91%D7%97%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%9D%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/%D7%92%D7%A4%D7%9F%20%D7%91%D7%97%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%9D%20(1).pdf)

## תמיכה נפשית לתלמידים

ב־25 לאוקטובר התקיים דיון ועדת החינוך, התרבות והספורט בנושא טיפול משרד החינוך בתלמידים שנפגעו במלחמת חרבות ברזל. מטעם משרד החינוך התייצבה דלית שטאובר, מנכ”לית משרד החינוך לשעבר שמונתה כעת לנהל את מערך הסיוע לתלמידים המפונים בהתנדבות. בדיון נמסר כי משרד החינוך יחד עם שפ”י (שירות פסיכולוגי ייעוצי) פתחו קו חירום הפועל 24/7 עבור התלמידים, 300 עובדות מומחיות למצבי טראומה התנדבו לעבוד בקו.

מעבר לכך, הפסיכולוגים החינוכיים בשטח נותנים מענה לתלמידים, אולם במסגרת דו”ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שהוצג בדיונים בוועדת חינוך באשר למלחמה, עולה כי קיים מחסור חמור בפסיכולוגים חינוכיים במערכת וחסרונם מורגש במיוחד כעת. ישנו יחס של פסיכולוג אחד לכל 1,000 תלמידים בחינוך הרגיל, לכל 500 תלמידים בגנים וכיתה א’, ולכל 300 תלמידים בחינוך המיוחד. בנוסף, קיים תת־איוש של כ־30% מהפסיכולוגים במערכת. עוד לפי שפ”י, כ־3,600 פסיכולוגים בלבד מועסקים במערכת, רבים מתוכם במשרות חלקיות, וזאת בשל תמריצי השכר הנמוכים. לטענת משרד החינוך, הוצע לפסיכולוגים פרטיים לעבוד עבור משרד החינוך לאור המצב במשכורת של השירות הציבורי והם סרבו. כרגע, המשרד איפשר לפסיכולוגים הקיימים לעבוד עם התלמידים המפונים בשעות נוספות.

ממכתב שהוציא יו”ר ועדת החינוך בכנסת בתאריך ה־24.10, עולה כי משרד החינוך מתמודד כעת עם מצב בו 34 תלמידים נהרגו מתחילת המלחמה, 30 תלמידים חטופים ו־15 תלמידים פצועים. מהמשרד נמסר כי על אף שיש ניסיון בטיפול במשפחות הרוגים ופצועים, אין למערכת החינוך ניסיון בטיפול במשפחות חטופים, התהליך עוד מתגבש ומתקיים איגום משאבים עם החברה האזרחית.

עוד מהנתונים שעלו בוועדת החינוך: 4,600 ילדים ממועצה אזורית אשכול מפונים ומפוזרים ברחבי המדינה, רובם נפגעי חרדה ואינם מצליחים להשתלב בחינוך הרגיל. באשר לטיפול וסיוע נפשי בגיל הרך – כרגע לא קיים תקציב בכלל.<sup>22</sup>

## טיפול מערכת החינוך בילדי הקהילות המפונות

משרד החינוך הקים מנהלת מפונים שבראשה עומדת ד”ר קרן רז נצר.<sup>23</sup> עד ה־24 באוקטובר, שובצו 187 מנהלי מרכזים חינוכיים במרכזי הפינוי והמשרד החל להפעיל בהם תכנית חינוכית. בנוסף, פורסם נוהל המאפשר להורים לרשום תלמידים מפונים למסגרות חינוך ברשויות הקולטות באופן עצמאי. משרד החינוך הקים גם מינהלת נפגעים, האחראית לסיוע ולתמיכה בתלמידים ובעובדי הוראה במעגל הראשון של הנפגעים מן המלחמה. על פי דיווח המינהלת לוועדת החינוך של הכנסת, היא מטפלת בכ־800 תלמידים ועובדי הוראה.<sup>24</sup>

ב־23 באוקטובר שר החינוך הודיע על הקמת מנהלת חדשה לעיר אילת, עבור התלמידים שפוננו או התפנו מבתיהם, בראשות גילה נגר. בנוסף לכך, השר הודיע על הקמת שלושה בתי ספר חדשים באילת, בים המלח ובערבה התיכונה, לאור כך, שרבים מהתלמידים התפנו אליהם. כמו כן, משרד החינוך פרסם נוהל לכלל הרשויות המקומיות, בעבור הורים שהתפנו עצמאית ויכולו לשבץ את ילדיהם במוסדות החינוך ברשות בה הם נמצאים וכן דאג לספק כ־10,000 מחשבים ניידים לחלק מהתלמידים המפונים.<sup>25</sup> באשר לגיל הרך, בדיון וועדת החינוך בכנסת בתאריך ה־24.10 מרכז השלטון המקומי הכריז כי מפונים יוכלו להשתלב בגני הילדים ללא תשלום<sup>26</sup> וב־6.11 הודיע שר החינוך כי המדינה תממן באופן מלא מסגרות לפעושות עד גיל 3 שפוננו מבתיהם.<sup>27</sup>

בפועל, בשבועות הראשונים לפינוי, קהילות מפונות חזקות שמנהלות מסגרות משלהן בשגרה, החלו להפעיל באופן עצמאי מסגרות במלונות, בעיקר עבור הגיל הרך וגילאי היסודי, אלה זכו לתמיכת השלטון המקומי בחלק מהמקרים

<https://main.knesset.gov.il/activity/committees/education/pages/committeedecisions.aspx?itemid=2210671> .22

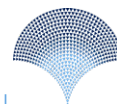
<https://main.knesset.gov.il/activity/committees/education/pages/committeedecisions.aspx?itemid=2210671> .23

[chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25\\_cs\\_bg\\_3468102.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_cs_bg_3468102.pdf) .24

<https://www.gov.il/he/departments/news/schools-for-evacuated> .25

<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Education/Pages/CommitteeDecisions.aspx?ItemID=2210671> .26

<https://nws.report/education/91571/> .27



וכן מתנדבים וארגוני חברה אזרחית. קושי גדול יותר בהפעלה עצמאית של המסגרות נרשם בקהילות שמפוזרות בין מוקדי פינוי שונים. מרבית תלמידי הקהילות הללו החלו לשוב חזרה לאיזושהי מסגרת רק לאחרונה, במרבית המקרים לשעות בודדות ביום הכוללות בעיקר פעילות חוסן והפוגה ע"י מתנדבים, מורות חיילות וצוותי חינוך בפנסיה מהרשות המארחת.

## הגיל הרך

ב-18 לאוקטובר החלה חזרה מדורגת ללמידה בגני הילדים ברחבי הארץ, על פי מודל הרמזור, תוך מתן אוטונומיה בקבלת ההחלטות לרשויות המקומיות. מכיוון שלא בכל גני הילדים ברשויות קיים מרחב מוגן, במסגרות רבות החזרה הייתה חלקית בלבד, תוך מציאת פתרונות יצירתיים כגון פעילות של כמה גנים באותו מתקן בסבבים קצרים של בין שעתיים לשלוש מדי יום או חלוקת המתקן לכמה גנים על פני השבוע.

כמו כן, לאחר ביקורת של הצוותים החינוכיים בגנים ובשל מחסור בכוח אדם, הנחה משרד החינוך כי הרשויות המקומיות רשאיות לקצר את ימי הפעילות בחצי שעה ולקבוע שהגננות לא יעבדו בימי שישי. יותר מ-80 רשויות בחרו במודל זה.<sup>28</sup>

במעונות היום לגילאי 0-3 החזרה הייתה מורכבת יותר ולמעשה לא נוהלה על ידי גורם ממשלתי כלשהו, בדומה לתקופת הקורונה. יחס המדינה בהקשר זה למעונות הפרטיים הוא כעסק פרטי לכל דבר ולא כמסגרת חינוכית חיונית ולכן הן בעלות הגנים והן ההורים מוצאים את עצמם במלכוד. בעוד הפעושות נמצאים במשך שבועות ארוכים בבית וההורים מנועים מלעבוד, גנים רבים הודיעו כי אין באפשרותם להחזיר את התשלום להורים בשל הוצאות קבועות והחשש מקריסה כלכלית.<sup>29</sup> לא קיים מתווה אחיד בנושא והאפשרות למתן החזר כספי תלויה בחוזה האישי של כל הורה מול הגן ובהחלטה שקיבלו בעליו. בנוסף, רבים מגני הגיל הרך מצאו עצמם ללא ממ"ד/ מקלט שיאפשר את קליטת כלל הפעושות, כתוצאה מכך, היקפי הפעילות של הגנים ירדו משמעותית.

ב-3 לנובמבר פורסם כי שר האוצר, שר העבודה ושר החינוך סיכמו על מתווה סיוע למעונות היום והמשפחתונים לגיל לידה עד 3 המסובסדים על ידי הממשלה, כדי שהתשלומים לא יושתו על ההורים בגין חוסר פעילות. זאת לאחר אזהרה של ויצ"ו ונעמ"ת (שני המפעילים המרכזיים) כי ללא סיוע המעונות יקרסו. במעונות אלו מטופלים כרבע מהילדים בגיל לידה עד שלוש. מעונות היום הפרטיים, בהם מטופלים כמחצית מהילדים בגילים אלו, נכללים במסגרת תכנית הסיוע לעסקים קטנים ובינוניים, אך כדי לשרוד יזדקקו ככל הנראה לתכנית ייעודית להם.<sup>30</sup>

## העסקת צוותי חינוך

ב-29 באוקטובר פורסם כי משרד החינוך הודיע על קיצוץ בשכר עובדי הוראה שלא הגיעו לבתי הספר או שניסו ללמד מחו"ל, המשרד דורש מכל מנהל להעביר דיווחי נוכחות יומיים על נוכחות מורים מאז תחילת המלחמה כולל סיבת היעדרות כדי להחליט האם לקזז שכר גם במקרים נוספים.<sup>31</sup>

באשר להעסקת צוותי הוראה עבור מוקדי המפונים, על פי פרסומים, נשקלו במשרד החינוך מגוון פתרונות, בין השאר צווי ריתוק על פי חוק שירות עבודה בשעת חירום.

אולם בפועל לעת עתה משרד החינוך פרסם הנחיות לאפשרויות תשלום עבור מורים שיעבדו שעות נוספות וכן הפיץ קול קורא לגיוס גמלאים, מורים בחל"ת או בשנת שבתון ויועצים חינוכיים. התשלום יהיה בהתאם לתעריף שעות מילוי מקום.<sup>32</sup> כמו כן, צה"ל מסייע בהפניית מורות חיילות למוקדי המפונים.

<https://www.haaretz.co.il/news/education/2023-10-27/ty-article/.premium/0000018b-7024-d572-ab9b-70f5c5f10000> .28

<https://www.israelhayom.co.il/news/education/article/14777569> .29

<https://www.davar1.co.il/461416/> .30

<https://www.themarker.com/news/education/2023-10-29/ty-article/0000018b-7b05-d4a8-a3cf-ffad8da40000> .31

[https://x.com/kann\\_news/status/1718602987512242217?s=08](https://x.com/kann_news/status/1718602987512242217?s=08) .32

## המלצות

1. המשך מינוי אנשי מקצוע מנוסים להובלת משימות מורכבות בחירום – שר החינוך יואב קיש, השכיל למנות מיד עם תחילת הלחימה את דלית שטאובר, מנכ"לית המשרד היוצאת מהממשלה ה־36 למובילת מנהלת הסיוע לנפגעים. כמו כן מי ששימשה כמשנה למנכ"ל בעבר מונתה גם היא לתפקיד חירום מיוחד. מדובר בצעד חכם שממקסם את יכולת הביצוע הממשלתית, שכן על מנת לתפקד בחירום בעילות נדרשת היכרות טובה עם המנגנון והעשייה הממשלתית. מומלץ בחום שצעדים דומים יבחנו גם במשרדי ממשלה נוספים.
2. בשל חוסר הוודאות למשך זמן המלחמה, מומלץ כי משרד החינוך יעדכן את תוכנית הלימודים כך שתתאים לצרכים והיכולות של כל מסגרת חינוכית, בין אם מדובר בצמצום או שינוי תחומי הלימוד, קביעת סידרי עדיפויות ללמידת תכנים מסוימים, זאת תוך התייחסות למתכונת הלימודים, פיזית או מקוונת.
3. פרסום נתונים מפורט יותר על ידי משרד החינוך שמשקף את המציאות כהווייתה – מהודעת משרד החינוך שפורסמה ביום ה־23 ללחימה, נראה שתמונת המצב חיובית הרבה יותר מכפי שהיא במציאות. בעוד המשרד טוען כי רוב מוחלט מבתי הספר בארץ חזרו ללמידה פיזית (מעל 75%), בפועל תלמידים רבים לומדים בביה"ס רק חלק מימי השבוע – מה שמפיע בהכרח על זמינות הוריהם. שיקוף נתוני אמת מפורטים יכולים לסייע בסנכרון עם הערכת המצב של פעילות המשק ושוק העבודה.
4. תלמידים מפונים – על משרד החינוך לגבש כבר כעת, לאור זאת שבתי הספר הייעודיים עוד בתהליך הקמה, פתרונות לסיוע פרטני עבור כלל התלמידים שפוננו והתפנו על מנת לצמצם את הפערים הלימודיים המשמעותיים שנגרמו. כמו כן מומלץ לבצע מעקב סדור אחרי השתלבותם של חלק מהתלמידים במערכות חינוך במועצות הקולטות ולסייע תקציבית למסגרות הרלוונטיות בכדי לתת את המענה המיטבי, תוך מציאת פתרונות לתלמידים שלא השתלבו במערכות הקיימות.
5. פיתוח תוכנית ייעודית למסגרות פרטיות לחינוך לגיל הרך בשיתוף משרד הכלכלה ופרסום הנחיות להתנהלות. כמו כן, בשווח הארוך, ובהתאם להצהרת רה"מ כי המדינה תישא באחריות גם לגילאי לידה עד שלוש, יש לבחון באילו אזורים לחייב את המסגרות לפעול במתקן עם מרחב מוגן וכיצד תתבצע הנחיית המעונות הללו בעת חירום.
6. חיזוק מערך הפסיכולוגיים החינוכיים: בהתאם למערכה המתמשכת והשלכותיה על תלמידי ישראל, על משרד החינוך לפעול באופן מיידי לאיוש התקינה החסרה, תוך פתרון סוגיית מודל השכר.
7. השלמת ציוד נדרש ללמידה מקוונת עבור תלמידים בכלל הארץ ובייחוד באזורים בהם נרשם עוד בתקופת הקורונה כי קיימים פערים.
8. בשווח הארוך – יש לחתור לטיפול מהיר ככל האפשר בפערי המיגון במוסדות החינוך בכלל הארץ ובגבולות המדינה בפרט. גם מוסדות חינוך בהם קיים מיגון אינם מותאמים במלואם למספר התלמידים בכל מוסד ועל כן לא מתבצעת למידה רציפה, אלא בקופסולות. המלצה זו חוזרת על עצמה בדו"חות מבקר המדינה ממלחמת לבנון השנייה.
9. תקצוב הפעילות – למשרד החינוך עומדות ועוד יעמדו משימות משמעותיות, חלקן דחופות, ונדרשים מקורות תקציביים ברורים על מנת ליישמן. בכדי למנוע עיכובים ביישום שיגרמו מתקיעות ב"צנרת הממשלתית" יש לייצר בהירות בהקדם האפשרי אודות מקורות התקצוב.
10. שימוש בגפ"ן בחירום: מתן אפשרות למימוש כלל התקציב שהוגדר בתחילת השנה לשימוש במערכת גפ"ן, זאת בכדי לאפשר למנהלי בתי הספר להתמודד באופן איכותי באתגרים השונים.







## דו"ח מוניטור מיוחד

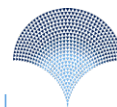
---

מלחמת חרבות ברזל  
מערכת הבריאות המלחמה

---

11.2023

תחקיר: עידו פיק, אביטל שטרן ומיכל בן משה  
עריכה: מיכל בן משה



## מערכת הבריאות המלחמה – תוכן העניינים

48	תוכן העניינים
49	הקדמה
50	סקירה: אירועי עבר וביקורת המדינה בנושא היערכות מערכת הבריאות לחירום
50	– מלחמת לבנון השנייה
52	– מגפת הקורונה
54	תמונת מצב – מערכת הבריאות במלחמה הנוכחית
54	– ציר זמן
55	– האתגר בוויסות הפצועים לבתי החולים ורפואת חירום
56	– בריאות הנפש
85	– משרות ודרכי פעולה – אגף בריאות הנפש חרבות ברזל (מתוך דיון שנערך בכנסת ישראל בוועדה לזכויות הילד בתאריך ה־23.10.2023)
58	– מיגון מוסדות בריאות
59	– כוח אדם רפואי
60	– פעילות אלקטיבית
60	– רפואה מונעת
61	– תמיכות והתקשרויות
61	– רפואה בקהילה
61	– נגישות לתרופות
62	– היערכות תקציבית
64	המלצות

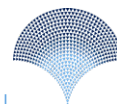
## הקדמה

מערכת הבריאות הישראלית ממלאת תפקיד קריטי במצבי חירום. כאשר מתרחש משבר בריאותי כמו מלחמה, התפרצות מגפה, אירוע רב נפגעים ועוד, היא נדרשת לתפקד ביעילות ובמהירות, תוך ניהול משאבים חכם ושמירה על איכות הטיפול. יכולתה של המערכת להתמודד עם אתגרים בלתי צפויים, כגון חולים רבים במקביל, מחסור בציוד ובכוח אדם, ועומס על מערכות הטיפול הנמרץ, היא מדד לעמידותה ואיכותה.

מערכת הבריאות הישראלית, עד למגפת הקורונה, התמודדה עם אירועי חירום רבים אשר רובם קשורים למערכות ביטחוניות. מגפת הקורונה חייבה את משרד הבריאות להשתנות בקצב מהיר. המצב הבלתי צפוי, העולם המשתנה, והאתגרים הבריאותיים החדשים חייבו גישה חדשנית ומתקדמת. “הקפיצה האבולוציונית” ביכולתה של המערכת לנהל אירועי חירום התרחשה במהלך המגפה, כאשר היא הוכיחה את יכולתן של קופות החולים לנהל את הקהילות המקומיות וחייבה את משרד הבריאות להתמודד עם מציאות של חוסר וודאות, רצופה בשינויים חדים ולא צפויים בצרכים הרפואיים ובמצב הבריאותי הכללי.

הטבח הנורא בשביעי באקושובר וכנגזרת לו “מלחמת חרבות ברזל” מציבים בפני משרד הבריאות אתגרים בסדר גודל לאומי, החל מטיפול בנפגעי המלחמה, היערכות ללחימה ממושכת וטיפול בנפגעי נפש רבים שיש לעסוף ולספק להם מענה איכותי. כפי שמנכ”ל משרד הבריאות הגדיר, “המלחמה היא אירוע בריאות נפש לאומי”<sup>1</sup>.

בדו”ח זה נסקור את לקחי מלחמת לבנון השנייה, דו”חות מבקר בנושאי מערכות הרפואה בעת חירום ומסקנות מבקר המדינה לגבי התנהלות המדינה במגפת הקורונה. כמו כן, נביא את תמונת המצב הנוכחית והמלצות עבור ממשלת ישראל להמשך.



## סקירה: אירועי עבר וביקורת המדינה בנושא היערכות מערכת הבריאות לחירום

### מלחמת לבנון השנייה

מלחמת לבנון השנייה, פרצה בקיץ בשנת 2006, והמשיכה לאורך 34 ימים. מלבד המערכה הצבאית שהתקיימה בשטח לבנון, העורף הישראלי, סבל ממשחי רקטות כבדים. המלחמה דרשה ממערך הבריאות – הכולל את משרד הבריאות, בתי החולים, קופות החולים, ומד"א – לפעול במתכונת חירום כדי לספק שירותים רפואיים חיוניים. המערך נאלץ להתמודד עם פגיעות בתשתיות, פינוי פצועים, ותמיכה רפואית באוכלוסיות נפגעות, תוך כדי עמידה בצרכים הרגילים של האוכלוסייה.

בין חודשי ספטמבר 2006 למרץ 2007, ערך משרד מבקר המדינה בדיקה בנושא היערכות מערכת הבריאות הישראלית למתן שירותי בריאות בקהילה במצבי חירום. הבדיקה חשפה ליקויים בתפקוד המערכת בשעת חירום, במיוחד בנושאים כגון הסדרת הסמכויות ותיאום בין משרד הבריאות לפיקוד העורף, אופן הפעלת מרפאות בקהילה, מיגון מוסדות בריאות, מתן שירותי רפואה לשוהים במקלטים וטיפול באוכלוסיות ייחודיות.<sup>2</sup>

אחד הליקויים המרכזיים שהתגלו היה חוסר בהירות בנוגע לחלוקת הסמכויות השונות באשר לתפקוד מערכת הבריאות במצבי חירום. נמצא כי במהלך המלחמה לא התקיים סנכרון בין משרד הבריאות לפיקוד העורף, דבר שגרם לקשיים בהכונה ובהפעלת מוסדות הבריאות, במיוחד בקופות החולים. ליקוי זה חשף את הצורך בהבהרת הסמכויות ובשיפור התיאום בין הגופים השונים.

בנוסף, בכל הנוגע להסדרת תפקודם של גופי מערכת הבריאות, החוק בישראל מחייב את קופות החולים לספק שירותי בריאות לכל מי שרשום אליהם וזכאי על פי החוק, וכן לספק שירות בשעת חירום. אך בדו"ח מבקר המדינה נמצא כי קיימת אי בהירות בנוגע לסמכויות וחובות של קופות החולים בזמן חירום. אחת ממסקנות דו"ח המבקר הייתה כי יש לבצע הסדרת חקיקה כדי להבטיח שהאוכלוסייה תקבל את הטיפול הרפואי הנדרש במצבי חירום ובמקביל לאפשר לקופות החולים משאבים לספק זאת.

במהלך המלחמה, מערכת הבריאות נתקלה באתגרים משמעותיים בקשר למיגון מוסדות בריאות. מתקני הבריאות כמו בתי חולים, תחנות מד"א, מרפאות ובתי מרקחת נפגעו ממשחי הטילים על העורף הישראלי. לפי בדיקת מבקר המדינה, לא התבצעה הכנה מספקת למיגון מוסדות אלה שרם המלחמה, ולא תוכננה תכנית למקרים בהם המוסד הרפואי נפגע, דבר המעלה את הצורך בשיפור התכנון וההכנה למצבי חירום. מיגון מוסדות הבריאות, עלה כלקח משמעותי שלצערנו מלווה אותנו בעיצומה של מלחמת חרבות ברזל.

במהלך המלחמה, שימור שגרת הרפואה היה אתגר מרכזי. לפי נתוני קופת חולים מכבי, חלה ירידה של כ-40% בביקוש לשירותי הרפואה. במחוז חיפה והגליל המערבי של קופת חולים כללית, השירותים הרפואיים הראשוניים הופעלו במתכונת מצומצמת, ושירותי הרפואה היועצת הופעלו באופן חלקי והורחבו לאורך המלחמה. במחוז הצפון, נרשם ירידה של כ-30% בביקוש לשירותי רפואה ראשוניים, והפעילות הרפואית היועצת ירדה בכ-90%.

בנוגע לזמינות כוח האדם הרפואי, דו"ח משנת 2002 הדגיש את הצורך לנתח מראש את כוח האדם הרפואי הזמין למתן מענה רפואי בקהילה, במיוחד במצבי חירום. במצבי חירום, כוח האדם הרפואי מצטמצם כתוצאה משירות מילואים, טיפול בילדים וכו'. לדוג', במהלך מלחמת המפרץ הראשונה, ההתייצבות של צוותי הבריאות הייתה בשיעור של כ-40%-45% בלבד, מה שמעיד על אתגר משמעותי בהתמודדות עם מצבי חירום. במהלך מלחמת לבנון השנייה, היה חוסר בנתונים אודות כוח האדם הרפואי הזמין, דבר שהביא לאתגרים בהתמודדות ומציאת פתרונות למחסור. הרשות העליונה לאשפוז והאגף לשע"ח לא ביצעו ניתוח מספרי של כוח האדם הרפואי הזמין, למרות שהתבקשו לעשות זאת. היה צורך לתת הערכה לכוח האדם הרפואי הזמין במרפאות הקהילה ובין רופאים עצמאיים, במיוחד כאשר רבים מהם עובדים גם בבתי החולים.

2. [https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/special/special\\_2010-2006/2007-LebanonWar2/2007-LebanonWar2-503-Kehila.pdf](https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/special/special_2010-2006/2007-LebanonWar2/2007-LebanonWar2-503-Kehila.pdf)

בעת לחימה ובפרט במלחמת לבנון השנייה שאופיינה בשהייה ממושכת במרחבים הממוגנים, הצורך באספקת תרופות לאוכלוסייה הוא קריטי. נמצא כי הייתה בעיית נגישות לתרופות ובחלוקת תרופות במהלך המלחמה, בנוסף, האוכלוסייה נדרשה לשלם מחיר מלא עבור התרופות, זאת למרות הקיפאון המשקי והנטל הכלכלי. בעוד מרפאות נסגרו, בתי המרקחת נותרו פתוחים אך לא נמסר מידע זמין לציבור לגבי שעות הפתיחה שלהם. דיווחי פיקוד העורף מראים כי כ-36% מהפניות של אנשים השוהים במקלטים היו בנושא אספקת תרופות.

המבקר מצא כי עלה צורך בהעברת מידע רפואי חיוני בין קופות החולים על מנת לספק מענה רפואי מידי לאזרחים. קופות החולים חיפשו דרכים להעברת מידע רפואי חיוני לרופאים שמטפלים בחולים מקופות אחרות או ממרפאות שונות, תוך שמירה על פרטיות המטופלים. כמו כן, נתקלו בקשיים משמעותיים במרפאות האחודות בקו העימות הצפוני, כאשר לא הייתה אפשרות לקבל מידע רפואי מתיקי החולים של אנשים מבוטחים בקופה אחרת. קיימת חשיבות גבוהה להתאים התאמה בין מערכות המידע של הקופות השונות, ולכן נמצא צורך במערכת מידע מאוחדת או בגישה משולבת שתאפשר גישה מהירה ויעילה למידע חיוני.

בהתייחס למורכבות השיפול בעת לחימה באזרחים ותיקים שאינם עצמאיים, מרותקי הבית וחולים כרוניים, התברר כי לשכות הבריאות המחוזיות בחיפה ובצפון לא גיבשו תכנית פעולה בעניין השיפול באוכלוסיות אלה בעת מצב חירום.

בנושא מיגון תחנות “טיפת חלב”, התברר כי רוב התחנות לא היו ממוגנות לפני המלחמה. עם זאת, במהלך המלחמה נפתחו 13 תחנות ממוגנות במחוז חיפה, מהוות כ-31% מכלל התחנות, ו-83 תחנות במחוז הצפון, כ-70% מהתחנות. פתיחת התחנות הממוגנות הייתה צעד חיוני להבטחת רווחתם של הורים וילדים בגיל הרך בתקופת מלחמה וחירום.

היערכות לשהייה ממושכת במקלטים דרשה תיאום ותכנון מורכבים מצד כל הרשויות הרלוונטיות – משרד הבריאות, פיקוד העורף וקופות החולים. חשיבות התכנון היא בהבטחת שירותי רפואה איכותיים ומתאימים לאוכלוסייה השוהה במקלטים לאורך זמן, כולל גישה לתרופות, שיפול רפואי ותמיכה נפשית. המטרה היא לשמור על בריאות ורווחתם של אזרחים, גם במצבים של חירום ממושך.

### **ביקורת מבקר המדינה על רקע המצוקה התקציבית בתחום הבינוי והתשתית (2012):**

ביקורת מבקר המדינה משנת 2012 על רקע המצוקה התקציבית בתחום הבינוי והתשתית התמקדה בעיקר בנושאי מיגון ובטיחות בבתי החולים בישראל. הביקורת חשפה כי רוב בתי החולים הממשלתיים בישראל אינם עומדים בדרישות התקנות האזרחית בנוגע להגנה מפני פגיעות רקטות וטילים, מה שמעיד על חוסר הכנה ומיגון לא מספיק במצבי חירום.

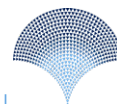
הדו"ח מציין דוגמאות קונקרטיות של מרכזים רפואיים שסבלו מחוסר מיגון. לדוגמה, המרכז הרפואי לבריאות הנפש בעכו סבל מפגיעה ישירה במהלך מלחמת לבנון השנייה, והמרכז הרפואי באשקלון פעל במהלך מבצע “עמוד ענן” כאשר רוב היחידות בו לא היו מוגנות. גם במרכז הגריאטרי בבאר יעקב נמצאו מתקנים שאינם מוגנים כלל.

על אף שקיימת תכנית להשלמת ההגנה הנדרשת לבתי החולים, הדו"ח מדגיש את העדר מקורות תקציביים מספקים ליישומה.

### **דו"ח מבקר המדינה 2014: היערכות שירותי הבריאות לעתות חירום – ממצאי מעקב:**

במהלך ינואר-אוקטובר 2013, שב משרד מבקר המדינה ובדק את היערכות מערכת הבריאות לחירום, במיוחד בקהילה. הביקורת התמקדה בחסרים בחקיקה וניהול, והדגישה את חוסר הסינכרון במערכת הסמכויות בישראל. נקודת מוצאה של הביקורת הייתה המצוקה התקציבית והחוסר במיגון מתאים של מוסדות רפואיים ומרפאות קהילתיות.

מבחינת חקיקה וניהול, כפי שהודגש על ידי משרד מבקר המדינה, קיים חוסר סינכרון במערכת הסמכויות בישראל עד כה, הדו"ח שנכתב לאחר שבע שנים מתום מלחמת לבנון השנייה קבע כי לא נחקק חוק מקיף המגדיר בבירור את האחריות והסמכויות הכוללות של הגופים המעורבים במענה לחירום בעורף. בדו"ח דרש המבקר להסדיר את הסמכות החוקית של הרשות העליונה לאשפוז בכדי שתוכל להנחות את קופות החולים וגופי מערכת הבריאות כיצד להיערך



מבחינת חירום. קיים צורך בגוף מנהלי ומקבל החלטות שיכול לספק הנחיות ברורות ולקבל החלטות מהירות שיובילו לטיפול המתאים במטופלים.

החוק המקיף צריך גם להתמודד עם נושאים כמו מימון ומשאבים, תקנות להכנת מוסדות רפואיים לקראת מצב חירום, הכשרת צוותים, וקביעת מדיניות להתמודדות עם סיטואציות פתאומיות ומורכבות.

המבקר, מציין את הצורך בהסדרה, בחקיקה, את הכנתן של קופות החולים לעתות חירום ואת היקף השירותים הרפואיים שיינתנו בחירום לאוכלוסייה. בנוסף, קבע המבקר כי יש להבטיח רמת שירות ראויה לאוכלוסייה. נכון לכתיבת הדו"ח בשנת 2013, לא עברה חקיקה בנושא.

בעיה החוזרת בכל דו"ח בנושא, היא חוסר במיגון המתאים של מוסדות הרפואה ומרפאות הקהילה. המצב הקיים מעיד על פערים משמעותיים בין התכניות לשדרוג המיגון לבין מה שמתבצע בפועל. בנוסף, הכנות חדרי המצב (חמ"לים) ומערכות התקשורת דורשות שיפור משמעותי על מנת להבטיח תפקוד אמין ובטוח בעת חירום.

במענה לאתגרים אלו, מדובר בצורך בשיפור התיאום בין משרדי הממשלה השונים ובין קופות החולים, עם דגש על חיזוק המיגון והתשתיות התומכות. השיפור יכול להגיע דרך קביעת מדיניות ברורה, הקצאת משאבים נדרשים ובניית תוכניות פעולה מקיפות שמבטיחות את המענה הרפואי בשעת חירום.

בבדיקה נמצא כי לא קיימת הבנה ותפיסה מספקת אודות התנהגויות האוכלוסייה במצבי חירום. צוין המחסור ביכולת לגיבוש תמונת ותחזית על מספר הפונים לשירותי רפואה ביתית, בדיקת מכונים ומעבדות בשעת חירום, זאת כדי לגבש אומדניים איכותיים להיערך לחירום בצורה מיטבית. פעולה שיכולה לשפר באופן משמעותי את הכנות המערך לפעול במצבי עומס. בנוסף, קופות החולים ומשרד הבריאות לא תיאמו מראש מלאי תרופות חיוניות לשימוש במצבי חירום, דבר שיכול היה להשפיע על המשך טיפול רפואי ללא הפסקה במצבי חירום.

מהדו"ח הוצף הנושא טיפול בנפגעי החרדה, כאשר לא הוגדרו קריטריונים ברורים להקמת תחנות טיפול לנפגעי חרדה, ולא התקיימו הכשרות מספקות לצוותים שעשויים להיתקל בצורך לסייע במצבים אלו. במלחמת ברזל, אנו עדים למצוקה ולצורך במערך חוסן נפשי רחב היקף.

## מגפת הקורונה

### דו"ח מבקר המדינה בנושא היבטים של רפואה שוטפת בקורונה:

ברקע התפרצותו הפתאומית של נגיף הקורונה במרץ 2020, שר הבריאות הכריז על מחלת הקורונה כנגיף מדבק ומסוכן. במענה למצב החירום הבריאותי הזה, נקבע כי יש לשמור על זמינות ואיכות השירותים הרפואיים החיוניים, גם כאשר מתמשכות תקופות חירום כמו זו של המגפה, וזאת באמצעות קופות החולים בקהילה.

ההכרזה כללה קריאה לציבור להמשיך ולצרוך את השירותים הרפואיים הניתנים, על מנת לאפשר מעקב רציף אחר מחלות קיימות ולהבטיח טיפול מונע, כולל קבלת חיטונים חיוניים וביצוע בדיקות תקופתיות לאיתור מוקדם של מחלות. דגש זה משקף את ההבנה שהמשך הטיפול הרפואי הוא קריטי לשמירה על בריאות הציבור, גם בזמן שבו משאבי הבריאות מופנים למאבק במגפה.

המגפה גרמה לשינויים יסודיים במודלים של טיפול רפואי, כאשר רפואה מרחוק ואשפוז ביתי הפכו לאופציות טיפול ראשיות ומועדפות במקרים רבים. טיפולים אלו מאפשרים למטופלים לקבל טיפול איכותי מבלי להסתכן בחשיפה לנגיף במרכזים רפואיים עמוסים.

לבסוף, משבר הקורונה הוביל לעלייה משמעותית בפניות למערך בריאות הנפש, שכבר לפני כן התמודדה עם אתגרים רבים. המצוקה הנפשית שהתעצמה בעקבות המגפה דרשה תשומת לב מיוחדת, כאשר רבים חווים לראשונה סימפטומים של חרדה ודיכאון, או חווים החמרה במצבם הנפשי. הצורך להתמודד עם השלכות אלו הוביל לקריאה להגברת המודעות והתמיכה בתחום בריאות הנפש, כחלק בלתי נפרד מהמאבק בהשפעות המגפה.

לפי דו"ח מבקר המדינה, אחוז הלוקים בדיכאון עלה ב־20%-30% מפרוץ המגיפה.<sup>3</sup> ניתן רק לשער כי אחוזי הדיכאון והחרדה בזמן המלחמה כעת משקפים שיעור דומה אם לא גבוה יותר. דוח מבקר המדינה מתח ביקורת על המחסור במענים מתאימים לבריאות הנפש באוכלוסייה בתקופת המגיפה.<sup>4</sup> גם שנים קודם לכן, דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנוגע למצבם הנפשי של ילדי הקהילות שפוננו מגוש קטיף ב-2005 מתח ביקורת על חוסר המענה למצוקות הנפשיות איתן התמודדו.<sup>5</sup>

נציין, כי מגפת הקורונה הובילה לבניית מערך חירום לשווח ארוך במשרד הבריאות, מערך המבוסס על ביזור סמכויות לשלטון המקומי, תפקוד מכריע של קופות החולים והזרמת תקציבים למערכת הבריאות שהורעבה במשך שנים. בחודשים נובמבר 2020-פברואר 2021 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בכל הנוגע להיבטים הנוגעים בפעילות הרפואה השוטפת במשבר הקורונה:

בעיצומה של ההתפרצות הגלובלית של נגיף הקורונה, מערכת הבריאות הישראלית נתגלתה כמתוחה עד לקצה יכולתה, כאשר כמעט לא נותרו מיטות אשפוז פנויות. בכדי להתמודד עם המצוקה הפתאומית, הורה משרד הבריאות לבתי החולים להיערך לקראת גל חדש של חולים, דבר שדרש הסבת מיטות וצמצום פעילויות רפואיות שאינן דחופות. בתי החולים נאלצו לקבל החלטות קשות, כאשר מחלקות פנימיות נסגרו ופעילות אלקטיבית, כגון ניתוחים מתוזמנים, נדחתה או הצטמצמה. עד תום השנה, נרשמה צמיחה משמעותית של 2,474 מיטות, כחלק מהמענה המתמיד והמתפתח של מערכת הבריאות לאתגר המשבר הבריאותי הלאומי.

בשנת 2020, ישראל חוותה תמותה עודפת. השוואה למוצע השנים 2010-2019 העלתה כי התמותה במדינה הייתה גבוהה יותר מאשר במדינות אחרות כמו בריטניה, שוודיה, גרמניה וצ'כיה. עד אמצע יוני 2021, כ־6,400 איש בישראל מתו מקורונה. יש לציין כי בתחילת השנה התמותה הייתה נמוכה יחסית, אך מאפריל 2020 חלה עלייה, ובספטמבר ואוקטובר השיעורים זינקו בהתאמה ל־22% ו־26% לעומת השנה הקודמת.

מיטות טיפול נמרץ וכוח אדם מיומן הם מרכיבים קריטיים בטיפול בחולי קורונה. ישראל נתקלה במחסור בכוח אדם רפואי מיומן בטיפול נמרץ ובהנשמה, וכן בכוח אדם סיעודי לטיפול במצבים מורכבים. שיעור מיטות הטיפול הנמרץ בישראל עומד על כ־3% מכלל מיטות האשפוז, נתון שהוא נמוך בהשוואה למוצע באירופה העומד על 5% ועל 10% בארצות הברית. המבקר המליץ על זיהוי צווארי הבקבוק במערכת הפוגעים ביכולת להעניק טיפול רפואי לגיבוש תכנית מסודרת ולתגבור כוח האדם הרפואי.

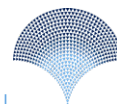
בנוסף, חלה ירידה בפעילות רפואה מונעת, ירידה בהגעת הציבור לבדיקות רפואיות, כאשר לדוגמה נרשמה ירידה של כ־17% בבדיקות קולונוסקופיה לעומת השנה הקודמת. מבקר המדינה המליץ לרכז מאמץ בהסברה לציבור וחיובות המשך הטיפולים הרפואיים.

בעקבות הדיווחים של עלייה בחרדה ודיכאון במהלך מגפת הקורונה (שיעור של כ־20% עד ל־30% עלייה משוערת ברמות הדיכאון והחרדה בקרב האוכלוסייה) נדרשה מערכת הבריאות לחזק את שירותי בריאות הנפש. על אף העלייה המשוערת, לפי נתוני קופות החולים עלתה עלייה קלה של כ־3% במספר המטופלים ועלייה של כ־2% במספר הטיפולים לעומת השנה הקודמת. נתון המשקף את הנתק הקיים בין האזרח לבין הכלים השונים של מערך בריאות הנפש. הומלץ ע"י המבקר כי משרד הבריאות ינחה את קופות החולים לאסוף נתונים באופן סדיר על אודות העלייה בדרישה לטיפולים אלו ולדווח למשרד לצורך גיבוש פתרונות בשעת הצורך. בנוסף, משרד הבריאות לא קבע זמני המתנה סטנדרטיים עבור שירותי בריאות הנפש ולא קבע יעדים לשיפור זמני ההמתנה. זמני המתנה סבירים הם קריטיים, במיוחד לאור העלייה במצוקות הנפשיות בעקבות המגיפה.

3. משרד מבקר המדינה, הבטים בפעילות הרפואה, עמ' 4.

4. שם, עמ' 5.

5. מרכז המחקר והמידע, הטיפול הממשלתי בילדי המפונים מגוש קטיף – מסמך מעקב, 22 ביוני, 2009.



## תמונת מצב – מערכת הבריאות במלחמה הנוכחית

### ציר זמן

תאריך	מהלך
7.10	בתי החולים בדרום הארץ פועלים במתכונת חירום וקולטים פצועים רבים, <sup>6</sup> חידוש מרשמים לחולים כרוניים ללא המרשם. <sup>7</sup>
8.10	פרסום הוראת שעה לקליטת עובדים ומתנדבים למערכת הבריאות, <sup>8</sup> גיוס תרומות דם נרחב. <sup>9</sup>
12.10	גיוס סטודנטים בשכר לסייעוד, לרפואה, למקצועות הבריאות ועוד כדי לתגבר ולסייע לבתי החולים. <sup>10</sup>
15.10	חידוש הפעילות האלקטיבית בבתי חולים בצפון ובמרכז הארץ, <sup>11</sup> פתיחת הסדרי הבחירה עבור תושבי הדרום שמקום מגוריהם 0-7 ק"מ מגבול עזה – באופן מלא לכלל השירותים. <sup>12</sup>
17.10	מרפאת מגן במרכז הרפואי לבריאות הנפש מעלה כרמל תעניק מענה נפשי לעקורים מישובי עוטף עזה ומשתתפי מסיבת נובה. <sup>13</sup>
18.10	יפתחו הסדרי הבחירה עבור תושבי הצפון שמקום מגוריהם 0-2 ק"מ מגבול קו העימות בצפון – באופן מלא לכלל השירותים. <sup>14</sup>
19.10	פתיחת מרכז חוסן ארצי המספק מענה טיפולי בחינם (במימון הביטוח הלאומי) לנפגעי חרדה על רקע המלחמה באמצעות אנשי מקצוע מורשים בעלי מומחיות בתחום טיפול ממוקד טראומה. <sup>15</sup>
23.10	משרד הבריאות מפרסם מתווה לגיוס מטפלים בתחום בריאות הנפש בתשלום, כדי להרחיב את המענה הנפשי לאוכלוסייה בעקבות המלחמה. <sup>16</sup>
25.10	פרסום נוהל טיפול בחטופים שחזרו מהשבי. טיפולם, יהיה במתחם נפרד מיתר המטופלים. למתחם יכנסו משפחות החטופים, גורמי הרפואה המטפלים בהם וגורמי ביטחון בלבד. <sup>17</sup>
1.11	נפתח מוקד ייעודי עבור תושבים שנעקרו, שפוננו או שהתפנו מבתיהם דרכו יזכו לסייע ומענה רפואי במקום שהותם הזמני, ולמשך כל תקופת השהייה. <sup>18</sup>
1.11	עריכת תרגיל אר"ן (אירוע רב נפגעים) בבית חולים יוספטל באילת לתרגול הערכות ותיאום בין הגופים השונים למתן טיפול מיטבי לפצועים – בתרגיל שותפים משרד הבריאות, מד"א, משטרה, פיקוד עורף, עיריית אילת וצוותי רפואה מהקהילה וממרכז הארץ. <sup>19</sup>

<https://www.gov.il/he/departments/news/07102023-01> .6

<https://www.gov.il/he/departments/news/07102023-15> .7

<https://www.gov.il/he/departments/news/08102023-05> .8

<https://www.gov.il/he/departments/news/08102023-07> .9

<https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/tenders-nursing> .10

<https://www.gov.il/he/departments/news/14102023-05> .11

<https://www.gov.il/he/departments/news/15102023-04> .12

<https://www.gov.il/he/departments/news/17102023-04> .13

<https://www.gov.il/he/departments/news/18102023-02> .14

<https://www.gov.il/he/departments/news/19102023-02> .15

<https://www.gov.il/he/departments/news/23102023-03> .16

<https://www.gov.il/he/departments/news/25102023-02> .17

<https://www.gov.il/he/departments/news/01112023-01> .18

<https://www.gov.il/he/departments/news/01112023-02> .19



תאריך	מהלך
12.11	יו"ר המועצה הלאומית לטראומה, פרופ' מאיר אורן התפטר מתפקידו לאחר שמשרד הבריאות סרב לקבל את הביקורת המקצועית של המועצה אודות ויסות הפצועים בין בתי החולים. <sup>20</sup>
19.11	היערכות לקליטת סטודנטים שלומדים רפואה בחו"ל וגויסו לשירות מילואים בישראל. על פי ההערכות, ישנם כ-200 סטודנטים לרפואה מחו"ל שגויסו וצפויים להיעדר לתקופה ארוכה ובשל כך שנת הלימודים שלהם עלולה להיפסל. <sup>21</sup>
21.11	שישה בתי חולים מתכוננים לקלוט עשרות חטופים שישוחררו במסגרת עסקת חילופי השבויים. בית החולים שניידר יקלוט את הילדים, ואילו שיבא, וולפסון, איכילוב, שמיר וסורוקה יקלטו את הבוגרים. <sup>22</sup>

בתי החולים, קופות החולים, רופאים ורופאות, אחים ואחיות, פסיכולוגים, אנשי מקצועות הבריאות, צוותי הסיוע, צוותי מד"א, אנשי זק"א וכן מתנדבים רבים, פועלים מתוך שליחות ועושים עבודת קודש בימים קשים אלה. מה־7 באוקטובר מערכת הבריאות פועלת במצב החירום תחת עומסים כבדים ולחצים רבים לטפל מסביב לשעון בפצועים, במאושפזים, בעשרות אלפי המפונים מבתיהם וקבלתם במקום שהותם, כמו גם בהמשך מתן טיפולים הרגילים בשגרה, מתן סיוע נפשי, המשך פעילות אלקטיבית, המשך פעילות בתי חולים, קופות חולים, פגיות וטיפות חלב כאשר חלקן נמצאות תחת סכנת אש ועוד.

על בסיס מצגת שהוצגה ע"י מנכ"ל משרד הבריאות, משה בר-סימנטוב, בתאריך ה-08.11.2023, במסגרת יוזמת אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה: "שיח רב מגזרי עם ארגוני החברה האזרחית", נכון ל-08.11.2023 – 7,262 פצועים הגיעו לבתי החולים מאז תחילת המלחמה. בבתי החולים מאושפזים כעת 342 פצועים, מתוכם 51 במצב קשה ו-152 במחלקות שיקום.

בימים אלה, המאמצים המרכזיים של מערכת הבריאות הם טיפול בפצועים והערכות להמשך המלחמה, מתן מענה לעקורים ומפונים, מתן מענה בתחום בריאות הנפש והיערכות לשגרת חירום.

## האתגר בוויסות הפצועים לבתי החולים ורפואת חירום

המועצה הלאומית לטראומה הגוף המקצועי המייעץ למשרד הבריאות בנושא טיפול בנפגעי אירועי טרור, פירסמה סיכום על הטיפול בנפגעים ובו צויין כי היתה בעיה בוויסות השניוני (תהליך העברת פצועים לבתי חולים פחות עמוסים) של הנפגעים כך שיצא שבית החולים סורוקה טיפל ביותר מ-600 נפגעים וברזילי טיפל ביותר מ-400 פצועים. בין הליקויים שהתגלו היו פצועים שהועברו לבתי חולים אחרים לעיתים ללא תיעוד רפואי או תוצאות בדיקות, דבר שגרר עיכוב ובדיקות חוזרות. מקרים שפצועים עם שבר פתוח חיכו למעלה משבע שעות עד שטיפלו בהם. גם מערכת המידע אד"ם, שיכולה לתת מידע להיכן פונו נפגעים ולעזור באיתורם לא פעלה באופן מלא. המועצה הלאומית לטראומה המליצה לפתח תוכנית ונוהל ברורים להעברת פצועים בין בתי חולים. בנוסף המליצה להקים גורם "מנהיגותי" שינהל את נושא הוויסות השניוני והראשוני, שצריך לבחון מחדש את נושא פינוי הפצועים מאילת לבתי החולים במרכז, לרענן את ההנחיות בנושא הנחת חוסם עורקים ולהימנע מהעברת צוותי רפואה בחירום מבית חולים אחד למשנהו.<sup>23</sup>

משרד הבריאות סרב לקבל את הביקורת המקצועית של המועצה הלאומית לטראומה בטענה שמי שלא נכח בחמ"ל המשרד ולא שוחח עם מנהלי בתי החולים לא יעיר ביקורת. לאור התבטאויות משרד הבריאות יו"ר המועצה הלאומית

<sup>20</sup> <https://www.israelhayom.co.il/health/article/14812908>

<sup>21</sup> <https://www.gov.il/he/departments/news/17112023-02>

<sup>22</sup> <https://www.ynet.co.il/health/article/ryeb24qna>

<sup>23</sup> <https://www.israelhayom.co.il/health/article/14786329>

לשראומה, פרופ' מאיר אורן, התפטר מתפקידו בשענה כי מדובר בהבעת חוסר אמון בדרג המקצועי הכי בכיר בתחום השראומה והרפואה הדחופה.<sup>24</sup>

מלבד זאת, נוכחנו שלבתי חולים חסר ציוד בסיסי, ובית החולים אסותא אשדוד אף פנה בבקשה רשמית לתרומות.<sup>25</sup> גם גופי החירום שאינם ממשלתיים מגייסים תרומות על מנת להתמודד עם המצב החירום, וביניהם זק"א ואיחוד הצלה, שמבקשים תרומות לציוד מיגון. על אף פניות ישירות אלה של בתי החולים וגופי החירום וההצלה לתרומות, לטענת משרד הבריאות אין מחסור כלל בתרופות ובציוד.<sup>26</sup>



**חייבים אתכם עכשיו**  
מתנדבי צוק"א מחרפים את נפשם בשם חייבים את העזרה שלכם עכשיו!

מיגון דחוף למתנדבים  
שפועלים תחת אש

ציוד בסיס לזיהוי קרבנות  
ושימור כבוד המת

לתרומה <

כדי לטפל בחולים ופצועים גם בזמן מלחמה  
מתנדבי איחוד הצלה חייבים ערכת חירום טקטית

## בריאות הנפש

האתגרים שעומדים כבר היום ועוד יעמדו בהמשך בפני מערכת בריאות הנפש בישראל, הם כמעט חסרי תקדים. היום המלחמה מוגדרת כאירוע בריאות נפש לאומי. עשרות אלפים היו בחשיפה ישירה לאירועים קיצוניים, ביניהם תושבי שדרות, נתיבות, עוטף עזה ומשתתפי מסיבת נובה. נוצר ערעור של קהילות שלמות ושל מעגלי התמיכה המיידיים באותן קהילות. הפינוי המסיבי של אוכלוסיות מסביבת החיים השגרתית שלהן, חשיפה של אלפי מטפלים ונותני שירות וטיפול אחרים הנוזקים לסיוע בעקבות האירועים כמו השוטרים, אנשי צוק"א, מד"א, חיילים ועוד וכמובן השפעת המלחמה על כלל אוכלוסיית ישראל – כל אלה עומדים ויעמדו לפתחה של מערכת בריאות הנפש בשנים הקרובות.

מלוא הצרכים מתבררים רק תוך כדי תנועה, עם חזרתם של חלק מהחשופים ותוך כדי התרחשות הלחימה על כל השלכותיה. על זאת יש להוסיף רבים שהתמודדו עם אתגרים נפשיים מורכבים עוד קודם לכן, חלק מהם סובלים מהחרפה של מצבם בעקבות המלחמה וכן את המחסור בתקציבים ותקנים ממנו סבלה מערכת בריאות הנפש שרם המלחמה.

על פי דו"ח של מרכז אדווה ממאי 2023,<sup>27</sup> מערכת בריאות הנפש בישראל סובלת מפער עצום בין הצרכים לשירותים הקיימים, עוד לפני שמביאים בחשבון את הצרכים הרבים שעולים בעקבות המלחמה. בתקצוב הממשלתי של שירותי בריאות הנפש (טיפול בקהילה, אשפוז ושיקום) המדינה אינה "מדביקה" את העליה החדה בצורך ובביקוש. על כן, המצב של מתמודדי הנפש בישראל – בהכללה – הולך ומחמיר. העליה בתקציבי שירותי בריאות הנפש בתקציב המדינה לשנים 2023-2024 היא מינורית, ובתחום השיקום למשל, מדביקה בקושי את הגידול במספר הנוזקים והזכאים לשירות.

<sup>24</sup> <https://www.israelhayom.co.il/health/article/14812908>

<sup>25</sup> ליאת רון, "מערך הרפואה בקריסה: מבתי החולים ועד לרופאים הצבאיים בשטח", וואלה, 9 באוקטובר, 2023,

<https://finance.walla.co.il/item/3614521>

<sup>26</sup> משרד הבריאות, משרד הבריאות מקבל אלפי פניות לתרום ציוד רפואי מהארץ ומחו"ל למערכת הבריאות, 18 באוקטובר, 2023,

<https://www.gov.il/he/departments/news/18102023-04>

<sup>27</sup> <https://adva.org/wp-content/uploads/2023/05/Adva-MentalHealth-Budget2023-2024.pdf>

דו"ח מבקר המדינה מ־2020 בעקבות העברת האחריות לבריאות הנפש לקופות החולים, גילה שחסרות 400 משרות של פסיכותרפיסטים בקופות החולים ו־280 משרות של פסיכיאטרים בבתי החולים הכלליים ובתי החולים לבריאות הנפש אינן מאוישות.

על פי פורום הארגונים למען פסיכולוגיה ציבורית,<sup>28</sup> מעבר למחסור בתקנים בשירותי בריאות הנפש הציבוריים, קיימת בעיה קשה של מודל השכר, ההעסקה ואף ההתמחויות במערכת הציבורית, שמביאה לזליגה הולכת ומתעצמת של אנשי ונשות מקצוע לשוק הפרטי שהולך ומגדיל את הפער.

המחשה לעלייה התלולה בצרכי האוכלוסייה מאז השבעה באוקטובר ניתן למצוא בפרסום של משרד הבריאות מה־10.10.23 המצביע על עלייה 300% במספר הפניות למרכזי החוסן השונים בדרום, שהסתכמו ב־4,000 פניות סך הכל.<sup>29</sup>

לאחר שבימי המלחמה הראשונים מטפלות ומטפלים רבים בתחום בריאות הנפש התנדבו לסייע במגוון גזרות, פרסם משרד הבריאות ב־23.10.23 מתווה לגיוס מטפלים למרכזים הרפואיים לבריאות הנפש, קופות החולים ומרכזי החוסן. באתר המשרד יש טופסי מועמדות אולם ללא פירוט אודות השכר והתנאים.

כמו כן גייס משרד הבריאות כ־50 עובדות סוציאליות מתנדבות, שישהו במתקן זיהוי החללים כדי לתמוך במשפחות. גורמים מקצועיים מתחום בריאות הנפש ביקרו את מערך המענה הנפשי וקראו לתגבר את מרכזי החוסן בכוח אדם נוסף, כולל עובדים קבועים. הם גם מתנגדים להחלטה של מנכ"ל משרד הבריאות לתת מענה למערכת בהכשרה מהירה של כוח אדם בלתי מקצועי למתן מענה נפשי.<sup>30</sup>

על אף המחסור החמור בכוח אדם, ראוי לציון כי משרד הבריאות פתח במבצע משולב יחד עם קופות החולים להעניק שלוש פגישות חינוכיות של סיוע נפשי לכל אזרח שיהיה מעוניין בכך,<sup>31</sup> ופרסם במדיה סרטונים של אנשי מקצוע המספקים כלים להתמודדות נפשית עם אירועי התקופה.<sup>32</sup> המשרד גם תגבר את טיפות החלב כדי להתמודד עם המצב הקשה של ההורים ולסייע בהתמודדות.<sup>33</sup> ניתן לשער בביטחון כי לפחות לחלק מהמטופלים שיפנו לקבלת סיוע נפשי שלוש פגישות טיפוליות או התמיכה שניתן לקבל במרכזי החוסן יהיו רק קצה הקרחון בשיקום חייהם ועל המערכת להיערך לכך.

חשוב לציון כי משרד הבריאות נתן אישור לבתי החולים והקופות לתת כל שירות דרוש ולגבות את השיפוי מאוחר יותר. מהלך שקטי חשוב במיוחד שככל הנראה בלעדיו השירות אותו מספקות קופות החולים הגרעוניות מלכתחילה היה נפגע אנושות.

עוד כחלק מתכנית בריאות הנפש מתכוננים במשרד הבריאות לקדם הקמת מרכז חוסן על אזורי, להרחיב את התמיכה בעמותות המפעילות מוקדי מצוקה טלפוניים ואינטרנטיים, להמשיך לדאוג לאיזו צוותים נפשיים רב מקצועיים במלונות המפונים, ולבצע התאמות לנוהל חרדה בשיתוף עם ביטוח לאומי.

גם מנהלי בתי החולים הפסיכיאטריים בישראל התריעו בפני משרד הבריאות על הצורך בתוכנית חירום לבריאות הנפש בעקבות המלחמה. לדבריהם, המלחמה גרמה לעלייה משמעותית במספר האזרחים הזקוקים לעזרה פסיכולוגית ופסיכיאטרית. ההערכה היא לעוד מאות אלפי מטופלים נוספים שיצטרפו מענה. מנהלי בתי החולים דורשים מהממשלה להקצות תקציבים מידיים להכשרת כוח אדם, בניית תוכנית לעלייה באשפוזים וטיפולים, ויצירת תקנים חדשים למתמחים ולחדרי המיון הפסיכיאטריים. הענף היה במשבר כבר לפני פרוץ המלחמה, אך כעת המשבר חריף.<sup>34</sup>

28. התערבות טיפולית – איך להציל את מערך הפסיכולוגיה הציבורית בישראל

29. משרד הבריאות, משרד הבריאות מעדכן כי בימים האחרונים הגיעו כ־4,000 פניות למרכזי החוסן, 10 באוקטובר, 2023,

<https://www.gov.il/he/departments/news/10102023-06>

30. <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001459773>

31. משרד הבריאות, החל ממחר (יום א', 08.10.2023) קופות החולים יתנו מענה טיפולי נוסף לתמיכה רגשית של שלוש שיחות טיפוליות

על ידי אנשי המקצוע, 8 באוקטובר, 2023, <https://www.gov.il/he/departments/news/07102023-11>

32. <https://www.gov.il/he/Departments/Guides/containing-anxiety?chapterIndex=2>

33. <https://www.gov.il/he/departments/news/09102023-04>

34. <https://www.kan.org.il/content/kan-news/local/616900/>

## מטרות ודרכי פעולה – אגף בריאות הנפש חרבות ברזל (מתוך דיון שנערך בכנסת ישראל בוועדה לזכויות הילד בתאריך ה־23.10.2023)

לחיים בריאים יותר

משרד  
הבריאות

### אגף בריאות הנפש - חרבות ברזל

**מטרה: מתן מענה מהיר וגמיש לצרכים אקוטיים משתנים, לצד התווית שגרת חירום**

1. פעילות האגף בשגרה: אשפוז, מרפאות, שיקום, התמכרויות, פסיכיאטריה משפטית
2. פינוי מחלקות לא ממוגנות של בית חולים "מזור" והוסטלים בטווח האיום הבטחוני
3. קווי עזרה ראשונה נפשית באמצעות קופות החולים ועמותות (ער"ן במספר שפות)
4. אתרי דחק לטיפול בנפגעי חרדה בבתי החולים
5. שירות 3 שיחות טלפונית באמצעות צוותי ברה"ן בקופות החולים
6. מרכזי חוסן- הרחבת תקצוב ופעילות של 14 מרכזי חוסן קיימים והקמת מרכז חוסן ארצי
7. צוותי עבודה סוציאלית לליווי משפחות בזיהוי יקיריהם, בבסיס שורה
8. פעילות משותפת במוקד נמ"ל לליווי משפחות נעדרים וחטופים והרוגים
9. מוקד reaching out לנפגעי התופת והמעגל הראשון
10. מענה בריאות הנפש באוכלוסייה מפונה ומתכננה עצמאית השוהה במלונות
11. מיפוי וסטנדרטיזציה של ארגוני התנדבות ומטפלים מתנדבים
12. פרסום סרטונים וראיונות במדיה בתחום עזרה ראשונה נפשית והתמודדות עם חרדה ומתח

### מיגון מוסדות בריאות

בתי החולים בישראל נמצאים במצב רגיש במיוחד בעת מלחמה או עימותים צבאיים. הם מהווים מטרות אסטרטגיות עבור האויב, שכן פגיעות בהם עלולות לפגוע קשות ביכולת המדינה לתת מענה רפואי לאזרחים הפצועים. לכן, מיגון בתי החולים הוא חיוני על מנת להגן על החולים, הצוות הרפואי והתשתיות הקריטיות שלהם. עם זאת, בתי חולים רבים בישראל, ובמיוחד בפריפריה, סובלים מפערים גדולים במיגון מפני טילים ורקטות.<sup>35</sup>

במסגרת מלחמת חרבות ברזל, סופלו בבתי החולים בישראל כ־7,269 פצועים נכון ל־8.11.23. בתי החולים נערכו למלחמה בהתאם להנחיות משרד הבריאות ופיקוד העורף, ועושים כל שביכולתם כדי להמשיך לתפקד לפעמים גם ללא מיגון תחת ירי רקטות מרצועת עזה ומלבנון. בתי החולים בדרום הארץ, ובמיוחד ברזילי וסורוקה, ספגו את עיקר הפגיעות וקיבלו את מרבית הפצועים מתחילת המלחמה. בבית החולים ברזילי קיים בית חולים תת קרקעי גדול שמרבית הפעילות הועברה אליו אך קיימות עדיין תשתיות לא ממוגנות כמו בנק הדם, בית המרקחת, פגיות ועוד. בסורוקה ובקפלן חלק מהמחלקות עדיין אינן ממוגנות, לכן מתבצעת לרוב רק פעילות דחופה. בעיקר בסורוקה בית החולים הגדול ביותר בדרום נמצא חשוף לפגיעה בתשתיות בית החולים כמו חשמל ומים, יותר מ־200 מיטות אשפוז לא ממוגנות ועוד.<sup>36</sup>

גם בתי החולים במרכז הארץ איכילוב, שיבא, וולפסון, ומשמיר (אסף הרופא) פועלים במתכונת חירום. בחלקם קיים בית חולים תת קרקעי ובשאר כמו באיכילוב שימשו את החניונים התת קרקעיים כמערכת חירום והעבירו לשם חלק מהמחלקות. כעת הם עובדים במתכונת רגילה, אך ערוכים למקרה של החרפת המצב.<sup>37</sup> בנוגע לבתי החולים בצפון הארץ, המרכז הרפואי גליל גם הוא סופג ירי רב בצפון אך נמצא ערוך למצבי חירום. בית החולים כולל בית חולים תת־קרקעי ממוגן מהראשונים בארץ, שנחנך כבר במלחמת לבנון השנייה. המבנה כולל מנהרות תת־קרקעיות המיועדות למעבר אמבולנסים, חדרי ניתוח ומחלקות אשפוז. הפעילות האלקטיבית של בית החולים נמשכת באופן חלקי לאחר

<https://www.themarker.com/news/health/2023-10-22/ty-article-magazine/0000018b-5316-dc3c-a5df-dfbeb57f0000> .35

<https://www.themarker.com/news/health/2023-10-22/ty-article-magazine/0000018b-5316-dc3c-a5df-dfbeb57f0000> .36

<https://www.mako.co.il/health-magazine/articles/Article-fb22ef6ba465b81026.htm> .37

שירדה גם היא למתחם הממוגן. במרכז הרפואי צפון (פוריה) ורמב"ם קיימים אזורים ממוגנים כמו מרתפים ואזורים תת קרקעיים אשר ערוכים לפעול בשעת הצורך.<sup>38</sup>

לעומת זאת, בית החולים הלל יפה, מדווח על פערים גדולים במיגון, אשר מועלים ללא מענה לאורך השנים מול משרד הבריאות ופיקוד העורף. פערים אלו נובעים מהיעדר תקציב. הפגייה של בית החולים ממוגנת, וכך גם חדרי המיון של ילדים, נשים וילדות וחדרי ניתוח בודדים. בית החולים עמל על הכשרת אזורים נוספים למיגון. חדר המיון של בית החולים אינו ממוגן לחלוטין, והוא עובר למתכונת תת-קרקעית, לאזור קטן מאד שלא מאפשר תפקוד מיטבי. בית החולים החל בשלב ראשון של בניין ממוגן למיון, חדרי ניתוח ומחלקות אשפוז הצפויים להיפתח בשנת 2024. כך גם במרכז הרפואי מאיר, אין בית חולים תת-קרקעי, אלא רק מחלקות מסוימות תת-קרקעיות שימשו בשעת חירום.<sup>39</sup>

בירושלים בתי החולים הדסה עין כרם והדסה הר הצופים הקימו מתחמי ענק תת-קרקעיים, המכילים 108 מיטות בהדסה עין כרם ו-130 מיטות בהדסה הר הצופים. מתחמים אלו מאפשרים לבית החולים להעניק טיפול רפואי מלא לנפגעים, גם במקרה של החרפה במצב הביטחוני. בנוסף, העבירו בתי החולים מחלקות הנמצאות במתחמים ללא מיגון אל מתחמים שבהם קיים מרחב מוגן. בהדסה הר הצופים החלה קליטתם של הפצועים המתחילים בשיקום, במחלקת השיקום היחידה הפועלת בכל אזור ירושלים וסביבותיה. בתי החולים בישראל הוכיחו את יכולתם להתמודד עם אירועי חירום, גם במלחמה. עם זאת, עדיין יש צורך בהמשך מאמץ למיגון בתי החולים, במיוחד בדרום הארץ.<sup>40</sup>

גם בדיון שנערך בתאריך 23.10.2023 בוועדה לביקורת המדינה בנושא היבטים בפעילות הרפואה השוטפת עולה כי קיימת סכנה של פגיעה בתשתיות (מים, חשמל) של בתי החולים הנמצאים בטווח אש מהגבולות. למשל בית החולים זיו בצפת פועל בצמצום רק בקומות שנמצאות בתת קרקע או במרחבים מוגנים ובכך מצמצמת פעילות בית החולים ונתנת עדיפות לרוב רק למקרים דחופים שקשורים למלחמה.

גם בשגרה ישראל נמצאת במחסור של מיטות אשפוז בבתי החולים ועוד אחת כמה וכמה בעת מצב חירום. לא רק בתי החולים סובלים ממחסור במיטות, גם בתי החולים הפסיכיאטריים סובלים מכך וגם מחוסר מיגון. במרכז הגריאטרי-שיקומי פלימן מבין הגדולים בצפון, רק מחצית מהמרכז הרפואי ממוגן. גם במרכז לבריאות הנפש שערי מנשה קיימים פתרונות מיגון חלקיים בלבד. לטענת משרד הבריאות הבעיה לכך היא התקציב שניתן למשרד הבריאות שאינו מאפשר מיגון מלא של בתי החולים. המשרד טוען כי הוא פועל להשיג תקציב נוסף ולאחרונה אושרו עשרות מיליוני שקלים לתוכניות מיגון מידי בתי חולים המתבססים על תקציבי המשרד, וחלק מהכספים מגיעים מתרומות של גופים פרטיים.<sup>41</sup>

## כוח אדם רפואי

מזה שנים, מדינת ישראל מתמודדת עם מחסור בכוח אדם במקצועות הבריאות. תכנון כוח האדם במקצועות הבריאות במערכת הבריאות הישראלית הוא נדבך מרכזי המשמש להבטחת יעילות ואיכות בשירותי הבריאות. החשיבות של תכנון כוח האדם ניכרת במגוון רב של צורכים, והיא משתלבת בתחום הניהול והתפעול של מערכת הבריאות. כאשר, תכנון של כוח אדם רפואי, חשיבותו של היצע של כוח אדם רפואי מבטיח גמישות ויכולת להגיב במהירות לאתגרים כמו מצבי חירום, אסונות טבע ומגפות. מחסור בכוח אדם רפואי מתבטא ברופאים, כוח עזר רפואי, מטפלים בבריאות הנפש ומטפלים סיעודיים פסיכולוגיים ועוד.

בחודש מאי האחרון התפרסם דו"ח של ה-OECD שהתריע על המחסור החמור בכוח אדם רפואי, הנתונים משקפים תמונת מצב מדאיגה של 3.3 רופאים לכל 1,000 איש בישראל, בעוד שבממוצע ה-OECD המספר עומד על 3.7 רופאים. נוסף לכך, בהקשר של שיעור האחיות, ישראל ממוקמת בתחתית הדירוג ב-OECD עם רק 5 אחיות לכל 1,000 נפש, בניגוד לממוצע ה-OECD הגבוה של 9.3.<sup>42</sup>

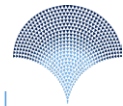
<https://www.mako.co.il/health-magazine/articles/Article-fb22ef6ba465b81026.htm> .38

<https://www.mako.co.il/health-magazine/articles/Article-fb22ef6ba465b81026.htm> .39

<https://www.mako.co.il/health-magazine/articles/Article-fb22ef6ba465b81026.htm> .40

<https://www.themarket.com/news/health/2023-10-22/ty-article-magazine/0000018b-5316-dc3c-a5df-dfbeb57f0000> .41

<https://www.oecd.org/health/OECD-report-on-medical-education-and-training-in-Israel.pdf> .42



ממדי האסון של הטבח בשביעי באוקטובר הובילו לעומס כבד בבתי החולים כתוצאה מהיקף הנפגעים במלחמה מצב זה מחייב, דרש את מהמערכת לפעול במהירות. על רקע המחסור החריף בכוח אדם בתחום הרפואה, גיבש משרד הבריאות בשיתוף משרד האוצר קול קורא לסטודנטים במקצועות הבריאות להשתלבות במערכת הבריאות בנוסף, הוארכו המשמרות של האחיות בבתי החולים משלוש משמרות ביום של 8 שעות לשתי משמרות של 12 שעות.

בית חולים סורוקה בתנאי חירום יכול לטפל בכ־100 פצועים, ב־7 באוקטובר היה צורך לטפל בכ־700 פצועים. גם על קופות החולים קיים עומס רב ולחץ, יש היום עשרות אלפי עקורים מבתיים שמקבלים כעת טיפול ושירות ברשויות אליהן פונו. ראש חטיבת הרפואה בקופת חולים לאומית הצהיר על חוסרים בשיקום בפיזיותרפיסטים, רוקחים, מטפלים בבריאות הנפש ופסיכולגים. ישנה בריחה של כוח אדם רפואי מהמגזר הציבורי לפרטי, בגלל רגולציה, פערים גדולים בשכר, חוסר מוביליות במערכת הבריאות ובגלל תנאי העבודה.

בבית החולים בני ציון לדוגמא, פתחו את המיון והאשפוז הממוגנים, כדי להגביר את יכולותיו לתת טיפול בשות. עם זאת, בית החולים עדיין צריך לשמור על הפעילות האלקטיבית, גם עבור תושבים מהעוטפים השונים. זה הוא בית החולים היחיד בצפון שיש לו מחלקת שיקום שמתמחה בצעירים ועל כן חשיבותו הרבה לתפקד בשעות בחירום.

נציין, כי מלחמת חרבות ברזל הינה מערכה מתמשכת במסגרתה, צוותי רפואה גויסו לשירות מילואים או לחלופין בני זוגם, היקפי ההשפעה על הצוותי הרפואיים מחייבים את המערכת למצוא פתרונות מיידים לעניין ואחת כמה וכמה, לתכנן והסדיר את היצע כוח האדם הרפואי.

## פעילות אלקטיבית

מהודעות דוברות של משרד הבריאות, הפעילות האלקטיבית חזרה לשגרה במספר בתי חולים בארץ,<sup>43</sup> אך לא ניתן להעריך נכון להיום כמה טיפולים אלקטיביים התבטלו בשל המצב הביטחוני ומה נעשה כדי לבצע אותם במהירות כך שמצבם של המטופלים הממתנינים להם לא יחמיר. על פי דוח מבקר המדינה משנת 2021 בנוגע למגפת הקורונה, המשך שגרת הטיפול גם במהלך חירום חשוב ביותר, טיפולים אלקטיביים שנדחו לתקופה ארוכה בשל המגפה יכולים להחמיר ולהפוך למצבי חירום בפני עצמם,<sup>44</sup>

מדיון שנערך בוועדת הכנסת בתאריך 16.10.23 בין ראש ועדת פנים וסביבה לבין נציג משרד הבריאות עולה כי חולי סרטן שמקבלים טיפולי דיאליזה וחולים אחרים הנדרשים לטיפול רפואי מקיף בשגרה בקשר עם נציגים ממשרד הבריאות, וכי משרד הבריאות עושה כל שביכולתו לסייע להם לקבל את הטיפול המגיע להם.<sup>45</sup>

עולה שאלה בדבר האפקטיביות של דרך פעולה זו. מדוח מבקר המדינה בנוגע להתנהלות המדינה עם משבר המפונים מגוש קטיף, עולה כי ראוי שלכל אחד מהמפונים יהיה איש קשר מתחום הרווחה שיתכלל את הפניות הרבות שנאלצים המפונים לרכז בעצמם, במקום נציגים מכל אחד מהמשרדים השונים. נקודה העולה באופן ססימטי בדו"חות המרכז להעצמת האזרח.

## רפואה מונעת

יש צורך להשקיע יותר בבריאות הציבור, ובפרט בנושאים של ביטחון תזונתי וחוסן קהילתי. בתקופת הקורונה הייתה ירידה בשיעורי ההתחסנות, דבר שהוביל לעלייה בתחלואה. הזנחה רבת שנים של מערכות טיפות החלב היא הגורם

43. משרד הבריאות, החל ממחר תחודש הפעילות האלקטיבית בבתי החולים בצפון ובמרכז הארץ, 14 באוקטובר, 2023,

<https://www.gov.il/he/departments/news/14102023-05>

44. משרד מבקר המדינה, הבטים בפעילות הרפואה השוטפת במהלך מגפת הקורונה, 31 באוגוסט, 2021, עמ' 35,

<https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2021/COVID-19/2021-COVID-19-303-Ongoing-Medicine.pdf>

45. הקלטת וועדת פנים וסביבה, החל מדקה 03:13:00.

העיקרי לירידה זו. למרות העבודה המעולה והרבה שהמערכת עושה כדי לשמור על שגרת טיפולים במצב חירום יש להשקיע יותר בבריאות הציבור, ולהפוך אותה לפרואקטיבית יותר, כזו שמגיעה לשטח ומעניקה שירותים מונעים.<sup>46</sup> במהלך המלחמה הנוכחית, משרד הבריאות הצליח לפתוח את מרבית תחנות טיפות החלב ברחבי הארץ. עם זאת, עדיין קיימים פערים במיגון התחנות ובכוח האדם, בשל גיוסים, מצב החינוך והמצב הביטחוני. למרות האתגרים, המשרד עושה מאמץ מרבי לספק שירותי רפואה מונעת לאזרחים גם בעתות חירום.<sup>47</sup>

## תמיכות והתקשרויות

משרד הבריאות משתדל להתחשב בכלל הגורמים והשותפים העובדים עימו ולכן משנה את נוהל התמיכות וההתקשרויות שלו בהתאם למצב. כך למשל, גופים שהיקף הפעילות שלהם ירד בתקופת הלחימה המשרד מקדם מתווה לפיו יינתן שיפוי ותשלום לפי ממוצע של 3 חודשים אחורה, וזאת בתנאי שהעובדים נשארים במערכת (ללא פיטורין או חל"ת). לגבי גופים שהגבירו פעילויות ונוספו להם עלויות עקב הלחימה תבחן אפשרות למתווה למענק שיפוי מיוחד לתקופת המלחמה. קיים סיוע נוסף כמו קיצור הליכי רכש, קידום מיזמים משותפים במיוחד בתחום התמיכה הנפשית והטיפול הנפשי. בנוסף, לרוב הממשלה משלמת את תשלומיה לפי 45 ימים, אך בימי המלחמה הממשלה פועלת ומשלמת לפי אפס ימים, כלומר, לאחר אישור התשלום הוא מועבר אוטומטית.

## רפואה בקהילה

סוגייה ייחודית למלחמת חרבות ברזל הינה סוגיית שירותי רפואה בקהילה של 140 אלף עקורים שפוננו מבתיים בשל המצב הביטחוני<sup>48</sup> ואינם רשומים במרפאות המתאימות של קופות החולים במקומות אליהם הגיעו. מדיון בועדת הכנסת שנערך בתאריך 16.10.23 בין ראש ועדת הפנים והגנת הסביבה, יעקב אשר, לבין נציג משרד הבריאות מסתמן שהמפונים זוכים לבריאות בקהילה בכל מקום אליו הם יגיעו.<sup>49</sup> הצהרה זו מגובה גם בפרסומים מתוך אתר משרד הבריאות.<sup>50</sup> דבר נוסף שנעשה לדברי נציג משרד הבריאות, פרופסור מיכאל גדלוביץ', הוא תגבור מערך הרפואה בערים אליהן פונו מפונים כגון אילת, לשם הגיעו כ-60,000 מפונים.<sup>51</sup>

חלק מהגופים במדינה מסתכלים בעיקר על אוכלוסיות שהן מפונות ביוזמת המדינה. מבחינת מערכת הבריאות מסתכלים על כולם, גם אם הם התפנו בכוחות עצמם. במרבית מרכזי האוכלוסייה יש למערכת הבריאות נציגים בשטח של לשכות בריאות שהתפקיד שלהם הוא לעשות מיפוי ראשוני של כל צורכי האוכלוסייה, לעשות את החיבורים, אם זה לקופות חולים, אם זה לגורמי רווחה, בריאות הנפש, רשויות מקומיות, ולתת מענים דחופים.<sup>52</sup>

## נגישות לתרופות

נדמה שמשרד הבריאות הפיק את הלקחים הנדרשים מאז מגפת הקורונה והוא פועל בדרכים שונות כדי להקל על החולים לקבל את התרופות שלהם ואת השירותים המגיעים להם. כך, הודיע משרד הבריאות כי כל מי שחולה במחלה כרונית

<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/StateControl/Pages/CommitteeProtocols.aspx?ItemID=2210655> .46

<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/StateControl/Pages/CommitteeProtocols.aspx?ItemID=2210655> .47

ynet, "כחצי מיליון ישראלים נעקרו מבתיים מתחילת המלחמה", 17 באוקטובר, 2023, .48

<https://www.ynet.co.il/news/article/rk00mpd011t>

הקלטת וועדת פנים וסביבה, 16 באוקטובר, 2023, החל מדקה 03:13:00, .49

<https://main.knesset.gov.il/activity/committees/internalaffairs/pages/committeetarchive.aspx?topicid=26355>

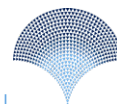
משרד הבריאות, מטופלים שפוננו מביתם במצב החירום ונאלצו להתפנות ללא תכשירים או שאיבדו אותם במהלך הפינוי יוכלו לפנות לבתי מרקחת ולבקש את התרופה ללא מרשם מהרוקח, 9 באוקטובר, 2023, .50

<https://www.gov.il/he/departments/news/09102023-05>

שלי חרותי-סובר, "עד כה העירייה נשאה בנטל וזה בסדר. מעכשיו המדינה צריכה לסייע", דה מרקר, 18 באוקטובר, 2023, .51

<https://www.themarker.com/allnews/2023-10-18/ty-article/0000018b-418f-d242-abef-53af868e0000>

<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/StateControl/Pages/CommitteeProtocols.aspx?ItemID=2210655> .52



יכול להגיע לבית המרקחת הקרוב לביתו לקבל את התרופה שלו גם בלי מרשם רופא.<sup>53</sup> מצב כזה מסייע לאוכלוסיות שאינן יודעות להפיק מרשמים דרך האפליקציה או האתר, וחוסך משמעותית את הדרך שאותם חולים צריכים לעשות כדי להגיע לרופא. דוגמא נוספת לגמישות משרד הבריאות היא הקמת טיפות חלב טלפוניות והארכת שעות הקבלה שלהן,<sup>54</sup> והארכה אוטומטית של מרשמים לקנאביס רפואי.<sup>55</sup>

## היערכות תקציבית

על פי מסמכים שהוצגו בוועדת הבריאות, העלות החודשית של המלחמה למערכת הבריאות עומדת על כ־200 מיליון שקלים. קופת חולים כללית, אשר אחראית על רוב המבוטחים בדרום הארץ, נושאת ברוב העול, כ־170 אלף שקל. ההוצאות העיקריות של מערכת הבריאות הן בטיפול בפצועים ומפונים, בשיפור התשתיות ובמיגון בתי החולים. עוד לפני כן, קופות החולים נמצאות בגירעונות כבדים, והמלחמה צפויה להחריף אותם. לפי נתוני משרד הבריאות בשנת 2022 הגירעון של ארבעת קופות החולים עמד על כ־3.2 מיליארד שקל. מנתוני הרבעון הראשון של שנת 2023 עולה כי הגירעון צפוי להחריף לכ־3 מיליארד שקל בשנת 2023, זאת אף לפני קבלת התמיכות מהמדינה. יו"ר ועדת הבריאות קרא למשרד הבריאות להעביר מקדמות לקופות החולים, כדי לעזור להן להתמודד עם ההוצאות החריגות. ח"כ יוני משריקי קרא גם להציג מתווה סגור לצמצום גירעונות הקופות, כדי לוודא שהמענה לכלל המבוטחים לא יפגע.<sup>56</sup>

אך מעבר לתת התקצוב החמור שקופות החולים סובלות ממנו, קיימת הזנחה ממושכת של תושבי הדרום על ידי הממשלה במספר נושאים, ביניהם תחום הבריאות. ניתן לראות פערים משמעותיים וחמורים בבריאות בין אזור הדרום למרכז בישראל. לפי דו"ח "אי שוויון בבריאות והתמודדות עמו" של משרד הבריאות תחולת העוני בדרום היא השנייה הגבוהה בישראל, לאחר ירושלים. תמותת תינוקות בדרום היא הגבוהה ביותר בישראל, כאשר בקרב האוכלוסייה הערבית היא כמעט פי שניים מהמוצע הארצי. מספר הרופאים לנפש בדרום הוא הנמוך ביותר בישראל, במיוחד ברפואת ילדים ורפואה שניונית. תושבי הדרום נאלצים להמתין זמן רב יותר לקבלת תור לרופא יועצת מאשר תושבי המרכז. שיעור הרופאים בדרום שהם בעלי השכלה רפואית לא מוכרת על ידי משרד הבריאות גבוה משמעותית מהמוצע הארצי. מספר האחים והאחיות לנפש בדרום הוא הנמוך ביותר בישראל ומספר מיטות האשפוז לנפש בדרום הוא הנמוך ביותר בישראל. הפערים הללו פוגעים קשות בבריאותם של תושבי הדרום, ומגבילים את יכולתם לשפר את חייהם. הממשלה חייבת לפעול לצמצום הפערים הללו.<sup>57</sup> הממשלה היא זו שאחראית על תקצוב מערכת הבריאות, וגם על המדיניות שמובילה להפעלתה. על מנת לשפר את מצב מערכת הבריאות בדרום, יש צורך בשינוי סדר העדיפויות של הממשלה. הממשלה צריכה להקצות משאבים משמעותיים יותר למערכת הבריאות, ובפרט למערכת הבריאות בדרום. כמו כן, הממשלה צריכה לשנות את המדיניות שלה כך שתתמקד בצרכים הבסיסיים של האוכלוסייה, ובכלל זה בצרכים הבריאותיים.<sup>58</sup>

בנוסף לאחר כחודש וחצי מתחילת המלחמה המדינה תקצה כ־200 מיליון שקל לפתרונות מיגון מיידים לבתי חולים ברחבי הארץ. התקציב הזה מצטרף ל־75 מיליון שקל שהועברו מתחילת המלחמה, ויכול להבטיח מיגון של כ־3,000 מיטות אשפוז. ההחלטה על הקצאת התקציב מגיעה לאחר שנים שבהן המדינה הוזילה את תקציבי המיגון לבתי חולים, בעיקר בפריפריה. כאשר המצב הקשה ביותר של חוסר מיגון קיים דווקא בבתי החולים שבחזית הדרומית, כמו סורוקה

53. משרד הבריאות, מטופלים שידרשו לחידוש מרשם לתרופות כרוניות ולא יהיה בידם מרשם בשל המצב, יוכלו לגשת לבתי מרקחת פרטיים ולבקש את התרופה ללא מרשם מהרוקחת. בהתאם לנהלי משרד הבריאות, 10 באוקטובר, 2023.

<https://www.gov.il/he/departments/news/10102023-01>

54. משרד הבריאות, תגבור פעילות המוקד הטלפוני של טיפת חלב, 12 באוקטובר, 2023,

<https://www.gov.il/he/departments/news/12102023-04>

55. משרד הבריאות, משרד הבריאות מעדכן הנחיות עבור מטופלים בקנאביס רפואי שרישיונם יפוג בקרוב, 9 באוקטובר, 2023,

<https://www.gov.il/he/departments/news/09102023-03>

56. <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001461271>

57. [https://www.calcalist.co.il/local\\_news/article/sytxyh11zp](https://www.calcalist.co.il/local_news/article/sytxyh11zp)

58. [https://www.calcalist.co.il/local\\_news/article/sytxyh11zp](https://www.calcalist.co.il/local_news/article/sytxyh11zp)



וברזילי. בסורוקה, כמחצית מחדרי הניתוח ויותר מ־200 מיטות אשפוז פועלים ללא כל פתרון מיגון. בברזילי, אין מיגון לארבע קומות אשפוז ולתשתיות קריטיות רבות, לרבות בנק הדם.<sup>59</sup>

התקציב החדש יוקצה למיגון פתרונות מיגון מיידים, זמניים, כמו בטונדות, עמודי T ומיגוניות. כמו כן, יוקצו כספים למיגון קבוע. מתוך התקציב, כ־22.3 מיליון שקל יוקצו למיגון בית החולים החרדי מעייני הישועה בבני ברק; כ־30 מיליון שקל יוקצו למיגון חדרי הניתוח בסורוקה; 22 מיליון שקל יוקצו למיגון בית חולים חירום בבילינסון; וכן יוקצו כספים למיגון בתי חולים נוספים. חשוב לציין כי סוגיית המיגון בבתי חולים בישראל היא בעיה קיימת מזה שנים, והיא עלתה לסדר היום הציבורי בעקבות סבבי לחימה ומתיחות ביטחונית חוזרים ונשנים. בשנים שחלפו מאז, הושקעו עשרות מיליוני שקלים בפתרונות מיגון, אך רובם מומנו על ידי תרומות שקיבצו בתי החולים עצמם. ההערכות הן כי תוכנית מיגון כוללת לבתי החולים מצפון ועד דרום הארץ תעלה כ־4.5 מיליארד שקל.<sup>60</sup>

גם לאחר המלחמה, משרד הבריאות יצטרך להשקיע סכומי עתק כדי לשפל בהשלכותיה. התוכנית של משרד הבריאות שמה דגש על שלושה תחומים: שיקום הפצועים, תגבור מערך בריאות הנפש והאצת מיגון בתי החולים. התקציבים הנוספים הנדרשים לטיפול בכל הנושאים האלה עשויים להגיע עד 10 מיליארד שקלים לפחות. הטיפול המוגבר במסגרות הקיימות הוא רק חלק מהסיפור, קיים צורך להקים תשתיות חדשות לשיקום פצועים שחלקן כבר נבנות בבית החולים פוריה ובהדסה הר הצופים. משרד הבריאות פועל להוספת מאות מיטות שיקום באופן מידי. משרד הבריאות שם דגש על חיזוק תחום השיקום בקהילה. התקציבים לא אמורים להגיע במלואם ממשרד הבריאות, יש צורך בסינכרון בין משרד הבריאות, משרד הביטחון, משרד הרווחה וביטוח לאומי.<sup>61</sup>

לסיכום, נראה כי משרד הבריאות מנסה לתפקד כמיטב יכולתו למרות הפער התקציבי החמור, הן בנוגע לרפואת חירום, הן בנוגע לרפואה בקהילה והן בנוגע לבריאות הנפש. עם זאת, יש מחסור בשטח בציוד רפואי לבתי החולים ולארגוני החירום השונים ובעיקר מחסור בכוח אדם רפואי. ראוי כי המדינה תעביר באופן מידי את כל התקציב הדרוש כדי לתגבר את בתי החולים ואת הצרכים השונים של המפונים ושל האזרחים בעורף. בנוסף, אסור שהתפקוד של מערכת הבריאות יהיה זה שיביא לחוסר תקצוב בהמשך, מתוך טענה כי משרד הבריאות התמודד עם מצב החירום גם עם אנמיה תקציבית. חוסר התקצוב פגע בפעולת בתי החולים וקופות החולים באופן קריטי שאותו ניתן יהיה להעריך רק לאחר תום הלחימה.

<https://www.themarker.com/news/health/2023-11-12/ty-article/0000018b-c513-df10-adeb-d7b720ea0000> .59

<https://www.themarker.com/news/health/2023-11-12/ty-article/0000018b-c513-df10-adeb-d7b720ea0000> .60

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001462353> .61

## המלצות

1. תקצוב דחוף של קופות החולים במסגרת תקציב 2024 על מנת לכסות על גרעונותיהן ובניית תוכנית כלכלית ארוכת שווה להתנהלותן.
2. הקמת "קבינט שיקום פסיכו-סוציאלי" שיתכלל את המענה הסוציאלי, הנפשי והחברתי לנפגעים הישירים ולכלל האוכלוסיה. הקבינט יוכיח את המחויבות הפוליטית לשיקום, ינהל את התהליכים השונים במשרד הבריאות ובמשרדים נוספים, את שיתופי הפעולה עם החברה האזרחית וכן יפעל להסרת חסמים מערכתיים ולהפניית התקציבים הנדרשים באופן תוספתי.
3. מיגון בתי החולים, בדגש על בתי החולים בקווי העימות, כפי שהורה מבקר המדינה עוד אחרי מלחמת לבנון השנייה, על מנת לאפשר את רציפות פעילותם גם בעת מלחמה, הן בפעולות טראומה וחירום והן בשמירה על רצף הפעולות האלקטיביות.
4. תגבור משמעותי של מערך בריאות הנפש הציבורי – תקנים ותקצוב שיאפשרו לגייס בתנאים מתאימים פסיכולוגים ופסיכיאטרים לשירות הציבורי, בניית תוכנית שיקום לנפגעי הטבח, לחיילים שישבו משדה הקרב וכן לאזרחים נוספים רבים שמושפעים ויושפעו מהמאורעות. כמו כן, יש לייעל את האופן בו מתנהלת הממשלה בתחום זה כיום ולתכלל את שיתוף הפעולה בין כלל המשרדים הנוגעים לתחום (בריאות, חינוך, רווחה ועוד), בהתאם להמלצות פורום הארגונים למען הפסיכולוגיה הציבורית.
5. עדכון תוכנית החירום הלאומית לבריאות הנפש בקרב ילדים ובני נוער<sup>62</sup> שגיבש הצוות הבין משרדי (חינוך, בריאות ורווחה) בעקבות משבר בריאות הנפש בקורונה ואימוצה בהחלטת ממשלה. התוכנית המקורית, שגובשה אך לא אושרה עמדה על סך של 5 מיליארד ש"ח במשך 5 שנים.
6. הסדרת נוהל לפינוי וטיפול שניוני של פצועים בין בתי החולים, לרבות הסדרת גורם מתכלל.
7. שיפור הנגישות לשירותי בריאות בקהילה, במיוחד עבור אוכלוסיות מוחלשות, כגון מפונים ואנשים המתמודדים עם מצוקה נפשית. יש להסיר חסמים בירוקרטיים ולאפשר לאוכלוסיות אלו לקבל את השירותים הדרושים להם בקלות וביעילות.
8. לטווח הארוך – יש להגדיל את ההשקעה בבריאות הציבור, ובייחוד בתחומים של ביטחון תזונתי וחוסן קהילתי. בריאות הציבור משמעותית לחוסן הישראלי ולאופן בו מתמודדת מערכת הבריאות עם מצבי חירום.

62. להלן עיקרי התוכנית שהוצגו בישיבה של הוועדה המיוחדת לזכויות הילד בכנסת מיום 20.3.23.



## דו"ח מוניטור מיוחד

---

מלחמת חרבות ברזל  
משבר החקלאות בישראל

---

דצמבר 2023

תחקיר: אביטל שטרן וחני שניידר  
עריכה: מיכל בן משה

## משבר החקלאות בישראל – תוכן העניינים

67	הקדמה ורקע
68	אתגרים בענף החקלאות שרם המלחמה
68	– מיהו חקלאי? הקושי בהתוויית מדיניות סדורה
68	– היעדר תוכנית אסטרטגית לביטחון המזון ולחירום
68	– עלויות יצור ורגולציה
69	– כוח עבודה
69	– פשיעה חקלאית
69	– מחסור בקרקעות
70	סקירת מערכות עבר
70	– שומר החומות (2021)
70	– מבצע עלות השחר 2022
71	– מבצע מגן וחץ 2023
72	סקירת המצב הנוכחי
72	– ציר זמן
73	– תמונת מצב
73	– ביטחון המזון
74	– יבוא – מכסות ומכס
74	– מחסור בכוח אדם
74	– עובדים זרים
75	– מתנדבים
76	– גיוס עובדים
76	– מיגון
77	– פיצויים
77	– מיזמים נוספים והירתמות אזרחי המדינה והמגזר העסקי
79	המלצות

## הקדמה ורקע

"התפקיד של משרד החקלאות הוא לשמור על הרציפות התפקודית לאורך שרשרת האספקה וכפועל יוצא על ביטחון המזון. התפקיד הזה מקבל משמעות עצומה כאשר אנחנו מדברים על מצב מלחמה". מנכ"ל משרד החקלאות, אורן לביא.<sup>1</sup> בשבעה באוקטובר חקלאי עוטף עזה, אזור הידוע כ"אסם התבואה" של ישראל, ספגו פגיעה קשה – ירי רקטי שהוביל לשריפות, השחתה וביזה של כלים חקלאיים ע"י מחבלי חמאס, שנקים שחצו את שדותיהם ומעל הכל – עובדי חקלאות רבים שנשבחו או נחטפו.

בחודשיים שחלפו מאז, נראה ענף החקלאות כולו סובל ממחסור חריף בעובדים מקצועיים וחוסר יכולת לעבד חלקות החשופות לירי רקטי או כאלה בצפון ובדרום שהפכו לשטחים צבאיים סגורים. אלה מובילים להפסד כלכלי עצום עבור חקלאים רבים וחשש לפגיעה בביטחון המזון של מדינת ישראל. אתגרי המלחמה מצטרפים לאתגרים רבים שעמדו לחקלאות הישראלית עוד לפני כן, כמו הפגיעה החקלאית המאמירה, עלויות ייצור גבוהות, מחסור בעובדים מקצועיים ועוד. אז מדוע חשוב מתמיד להילחם על החקלאות הישראלית בשעתה הקשה?

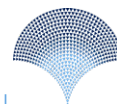
ענף החקלאות הוא נכס אסטרטגי למדינת ישראל, ראשית – מבחינת תרומתו לביטחון המזון: ייצור מקומי בהיקף רחב ומגוון מסייע להבטיח אספקה יציבה של מזון טרי לאזרחי המדינה ללא תלות ביבוא, גם בשעת משבר. על פי נתוני משרד החקלאות מעל 90% מהפירות והירקות הנצרכים בישראל גדלים במדינה.<sup>2</sup> מעבר לכך, החקלאות הישראלית מחזיקה בשטחים פתוחים רבים, אשר מהווים בית גידול למגוון רחב של בעלי חיים וצמחים, החשובים לשמירה על איכות הסביבה והטבע.<sup>3</sup> הענף תורם למאבק במדבור בישראל<sup>4</sup> וגם תורם לשימור משאבי טבע באמצעות ניצול תוצרי לוואי ומי קולחין (שדות עוטף עזה לדוגמה מקבלים חלק ניכר מההשקיה שלהם ממי השפדן המטוהרים). החקלאות היא עוגן חשוב להתיישבות באזורי ספר, ומספקת מקומות עבודה וביטחון כלכלי לתושבי האזורים הללו ולפריפריה וכן מספקת תעסוקה ישירה ועקיפה לכ-300,000 עובדים. החקלאות תורמת להשבחת ערכי נדל"ן ע"י יצירת ריאות ירוקות המקיפות את הערים ומהווה פלטפורמה לתעשייה של עיבוד ומיכון חקלאי, יוזמות עסקיות וכמובן – טכנולוגיה. בישראל יש כ-160 חברות בתחום האגרו-טכנולוגיה, שסך ערך ייצורן עומד על כ-12 מיליארד ש"ח. לרוב המגזר החקלאי בישראל הוא מהראשונים בעולם להשמיע טכנולוגיות חדשניות.

1. <https://www.ice.co.il/positions/news/article/986896>

2. [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/270ba95d-f71d-eb11-811a-00155d0af32a/2\\_270ba95d-f71d-eb11-811a-00155d0af32a\\_11\\_16452.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/270ba95d-f71d-eb11-811a-00155d0af32a/2_270ba95d-f71d-eb11-811a-00155d0af32a_11_16452.pdf)

3. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/isr\\_agri/he/agriculturesector\\_economicsituationpicture2021.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/isr_agri/he/agriculturesector_economicsituationpicture2021.pdf)

4. [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/a33d3831-4476-ee11-815f-005056aac6c3/2\\_a33d3831-4476-ee11-815f-005056aac6c3\\_11\\_20272.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/a33d3831-4476-ee11-815f-005056aac6c3/2_a33d3831-4476-ee11-815f-005056aac6c3_11_20272.pdf)



## אתגרים בענף החקלאות שרם המלחמה

### מיהו חקלאי? הקושי בהתוויית מדיניות סדורה

על אף שמדינת ישראל נוסדה על חקלאות, מעולם לא עוגן בחקיקה ראשית מהי חקלאות, מיהו חקלאי, מה זכויותיו, מהי אחריותו.<sup>5</sup> היעדר החקיקה מעיד על אי לקיחת אחריות מצד המדינה ומייצר קושי בהתוויית מדיניות מקיפה, כך שזו נקבעת כתלאי על תלאי באופן ארעי ולא תמיד כחלק מאסטרטגיה סדורה.

### היעדר תוכנית אסטרטגית לביטחון המזון ולחירום

80% מהמזון בישראל מגיע מיבוא והאוכלוסייה בארץ צפויה להכפיל את עצמה עד 2050. קיימים מחסני מזון אך הם כוללים מגוון מצומצם מאוד של מוצרי מזון, שצפויים להספיק לשבועות בודדים בלבד.<sup>6</sup> למדינת ישראל אין בתחום זה תכנית חירום לאומית, למרות שביטחון המזון אמור להבטיח אספקת מזון נגיש לכל תושבי ישראל בשגרה ובייחוד בזמן משבר, בין אם מדובר על שינויי אקלים, אסונות טבע, גידול האוכלוסייה או אירועים ביטחוניים במדינה. התכנית צריכה לכלול שמירה על ייצור חקלאי מקומי, הכנת מלאי ומחסני מזון ויבוא מושכל בהתאם לצרכי השוק.

ב-2014 הוקם האגף לניהול משברים במשרד החקלאות במטרה לתכלל את השיפול בכל אירוע המאיים על המשך הרציפות התפקודית של משרד החקלאות והמגזר החקלאי.<sup>7</sup>

על פי מסמכי משרד החקלאות, בשגרה האגף דואג למוכנות המפעלים החיוניים בשרשרת האספקה, מסייע למשקי בעלי-חיים, מבצע ביקורות במפעלים ובמועצות האזוריות ומעקב אחר מלאי החירום, מקדם תכניות תמיכה לרכישת ציוד לחירום וכד'. בזמן חירום, ייעוד האגף לשמור על רציפות הפעילות החקלאית ועל אספקת המזון הטרי לאוכלוסייה תוך מתן סיוע לחקלאים ולמחוזות המשרד הנזקקים לעזרה, וייצוג משרד החקלאות בוועדות מ"ח (משק לשעת חירום).<sup>8</sup> כמו כן לשעת המשרד הוקמה מערכת ממוחשבת לניהול מידע ואירועים בחירום.<sup>9</sup>

שני מסמכי המדיניות האחרונים שהופצו ע"י משרד החקלאות בהקשר זה, הם מ-2015 ו-2017. מאז, לא התפרסמה תוכנית סדורה להפעלת ענף החקלאות בחירום ולא ברור מה תפקידו של האגף לניהול משברים בעת הנוכחית.

### עלויות ייצור ורגולציה

ענף החקלאות סובל בשנים האחרונות מרווחיות נמוכה בשל כך שעלויות הייצור עלו בשיעור גבוה יותר מהמחירים של התוצרת החקלאית. כמו כן, פריון העבודה בענף החקלאות בישראל נמוך יחסית למדינות המפותחות, ומשקל היצוא קטן יחסית, הרגולציה בענף החקלאות גבוהה, בעיקר בענפי החלב והביצים, מה שמוביל למחירים גבוהים ולמגבלות על פיתוח הענפים. גם פערי תיווך בשיווק פירות וירקות שריים וריכוזיות בתחום השיווק והסיוענות מקשים על החקלאים לקבל תמורה הוגנת על תוצרתם.<sup>10</sup>

בישראל קיימות תמיכות בענפי חקלאות מסוגים שונים. בחלק מענפי החקלאות, כגון חלב וביצים, קיים תכנון מרכזי ומכסות ייצור. על פי ה-OECD, הכלים בהם נעשה שימוש בישראל כגון מכסים, מכסות ייצור או הבטחת מחיר ליצרן, גורמות לעיוות בשוק ועשויות להביא למחירים גבוהים יותר לצרכן והיצע נמוך של תוצרת. לעומת זאת, תמיכות המועברות ישירות לחקלאים כמו מענקים, ללא קשר לכמות או סוג המוצר שהם מייצרים יכולות להותיר את השוק

5. [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/3c342831-984a-e711-80d5-00155d0a6d26/2\\_3c342831-984a-e711-80d5-00155d0a6d26\\_11\\_7545.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/3c342831-984a-e711-80d5-00155d0a6d26/2_3c342831-984a-e711-80d5-00155d0a6d26_11_7545.pdf)

6. <https://yfpp.org.il/article/69>

7. [https://www.gov.il/he/departments/units/crisis\\_management\\_and\\_praperation\\_for\\_emergencies](https://www.gov.il/he/departments/units/crisis_management_and_praperation_for_emergencies)

8. [https://www.gov.il/he/departments/units/crisis\\_management\\_and\\_praperation\\_for\\_emergencies](https://www.gov.il/he/departments/units/crisis_management_and_praperation_for_emergencies)

9. תפיסת משרד החקלאות – תפיסת הפעלה

10. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, חקלאות – הזדמנויות ואתגרים

ניטרלי. כמו כן, בישראל קיימת חובה על חקלאים להשתייך למועצות ייצור. המועצות הן גופים המייצגים את החקלאים בענפים שונים ומקדמים את ענייניהן. החקלאים משלמים היטל למועצות, אשר משמש למימון פעילויות משותפות לטובת הענף.<sup>11</sup>

## כוח עבודה

בישראל, כ־74,000 עובדים עסקו בחקלאות בשנת 2021. הקבוצה הגדולה ביותר הייתה של עובדים זרים, המהווים כ־23% מכלל העובדים החקלאיים. עובדים זרים הגיעו לישראל לראשונה בשנת 1993, בעיקר מתאילנד. מספרם מוגבל במכסות, ונע בין 21,000 ל־26,000 בשנה. מספרם של עצמאים בחקלאות הצטמצם בשנים האחרונות, מ־32% בשנת 1993 ל־15% בשנת 2021. במקביל, גדל מספרם של שכירים בחקלאות, מ־68% ל־85%. מאז כניסתם של כ־20,000 עובדים פלסטינים, גדלה הכנסתם של המשקים החקלאיים בשל עלות המעביד הנמוכה יותר עבורם.<sup>12</sup>

ככלל, שיעור העובדים הישראלים בענף החקלאות הולך ופוחת<sup>13</sup> ובעשור האחרון חלה ירידה במספר החקלאים העצמאים, ובמקביל עלה הגיל הממוצע של החקלאים.

## פשיעה חקלאית

תופעת הפשיעה החקלאית ברחבי הארץ פוגעת בחקלאים ובביטחונם האישי.<sup>14</sup> על פי סקר הפשיעה החקלאית של ארגון השומר החדש לשנת 2022, 80% מהחקלאים נפגעו מפשיעה חקלאית בשנה האחרונה, כאשר ממוצע הנזק השנתי למשק חקלאי מסתכם ב־81,027 ש.ש. עוד נמצא כי סוג הפשיעה הנפוץ ביותר הוא גניבות קטנות ומזדמנות (67%), ולאחריו ונדלזים (46%) ואת עיקר הנזק הכספי גורמים הצתות וסחיטת דמי חסות.<sup>15</sup>

## מחסור בקרקעות

אם האתגרים הקודמים לא הספיקו יש גם להביא בחשבון את שטחה המצומצם של מדינת ישראל, לעומת קצב גידול האוכלוסייה שקופץ כל שנה. בנוסף על כך, בעשורים האחרונים המדינה מפשירה קרקעות חקלאיות לטובת בנייה על מנת להתמודד עם המחסור בדירור. בשנת 2018 לדוגמא, המדינה השיבה לידיה 11,300 דונם של קרקע חקלאית, המאפשרים בנייה של 53 דירות. החקלאים שקרקעותיהם נלקחו קיבלו פיצוי בסך של 497 מיליון שקלים, אולם נאלצו לעזוב את המשק שלהם, לעיתים לאחר שנים רבות של עבודה ולחפש תעסוקה חדשה, שקשה יותר למצוא, בעיקר באזורים הכפריים.<sup>16</sup>

11. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/9bee5621-2404-e811-80de-00155d0a0235/2\\_9bee5621-2404-e811-80de-00155d0a0235\\_11\\_10644.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/9bee5621-2404-e811-80de-00155d0a0235/2_9bee5621-2404-e811-80de-00155d0a0235_11_10644.pdf)

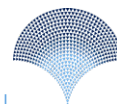
12. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/isr\\_agri/he/agriculturesector\\_economicsituationpicture2021.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/isr_agri/he/agriculturesector_economicsituationpicture2021.pdf)

13. [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/270ba95d-f71d-eb11-811a-00155d0af32a/2\\_270ba95d-f71d-eb11-811a-00155d0af32a\\_11\\_18286.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/270ba95d-f71d-eb11-811a-00155d0af32a/2_270ba95d-f71d-eb11-811a-00155d0af32a_11_18286.pdf)

14. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/9bee5621-2404-e811-80de-00155d0a0235/2\\_9bee5621-2404-e811-80de-00155d0a0235\\_11\\_10644.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/9bee5621-2404-e811-80de-00155d0a0235/2_9bee5621-2404-e811-80de-00155d0a0235_11_10644.pdf)

15. [https://www.hashomer.org.il/wp-content/uploads/2023/03/hashomer\\_pshiaa\\_chaklaut\\_choveret\\_2023\\_new\\_a4.pdf](https://www.hashomer.org.il/wp-content/uploads/2023/03/hashomer_pshiaa_chaklaut_choveret_2023_new_a4.pdf)

16. [https://www.calcalist.co.il/real\\_estate/articles/0,7340,L-3732297,00.html](https://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3732297,00.html)



## סקירת מערכות עבר

### שומר החומות (2021)

מבצע "שומר חומות" החל ב־10.5.2021 ביום ירושלים ונמשך 11 ימים. במהלך המבצע שוגרו רקטות מרצועת עזה אל עבר העורף הישראלי בהיקף של פי 4 ליום לעומת מבצע "צוק איתן" וממלחמת לבנון השנייה.<sup>17</sup> בדומה למשק העבודה כולו, ענף החקלאות נפגע בזמן מתקפת רקטות אל עבר ישראל, אם בנזק ישיר לשטחים חקלאיים מהירי הרקטי ואם בחוסר יכולתם של החקלאים לעבד את השטחים בשל חוסר מיגון.

ועדת הכספים של הכנסת אישרה ביוני 2021 תוכנית סיוע לחקלאים בעקבות מבצע "שומר חומות". התוכנית כללה שני מסלולים, הראשון "מסלול ירוק" – גורס כי המעסיק בענף החקלאות יקבל סכום השווה למקדם ההשתתפות, כפול מספר העובדים הרשומים אצלו, וזאת בין אם הם הגיעו לעבודה ובין אם לאו. סכומי התשלום לחקלאים הזכאים הוגדלו במאות שקלים בגין כל עובד. השני הוא "המסלול האדום", לפיו במקרים שבהם שיעור הנזק אינו ברור, הפיצוי יוכרע באמצעות דיון מקצועי בהשתתפות נציגי מס רכוש, נציגי החקלאים, נציג משרד החקלאות המחוזי ונציגי ראשי המועצות האזוריות.<sup>18</sup>

בנוסף, משרד החקלאות הציב כ־100 מיגוניות חדשות באזור עוטף עזה בשווח של עד 7 ק"מ מהגבול, בעיקר באזורים בהן קיימים ריכוזי עובדים בשטחים כמו ברפתות, חממות, בתי אריזה ומיון. תקציב המיגוניות החדשות היה בהיקף של 4.5 מיליון ש"ח מתוך תקציב ייעודי למיגון החקלאים בדרום. מ־2007, משרד החקלאות הציב מעל ל־500 מיגוניות וצינורות מגן בדרום.<sup>19</sup>

לאור ההבנה כי בימים של סבבי לחימה באזור עוטף עזה והדרום, עבודת החקלאים נפגעת קשות, משרד החקלאות הקים צוות כוונות המקיים הערכות מצב בנוגע למלאי החקלאי ובישחון המזון ובטיפול מענה מיידי בכל מקרה של מחסור במוצר מסוים.<sup>20</sup>

### מבצע עלות השחר 2022

המבצע החל ב־5.8.22 ונמשך שלושה ימים, במהלך זה"ל תקף ברצועת עזה, ומנגד נורו אלפי רקטות מהרצועה לעבר ישראל. הממשלה אישרה תוכנית פיצויים לבעלי עסקים שנפגעו מהמבצע. במסגרת התוכנית, בעלי עסקים שעסקם נמצא בשווח של עד 40 ק"מ מרצועת עזה, זכאים לפיצוי בגובה 460 ש"ח ליום עבודה מלא עבור כל עובד שנעדרו מהעבודה בשל המבצע. חקלאים שיש להם גידולים בשווח של עד 7 ק"מ מרצועת עזה ביישובים שמפורטים בנספח א' בהוראות הביצוע, זכאים לפיצוי במסלול האדום כפי שהוגדר לאחר מבצע שומר החומות.<sup>21</sup>

גובה הפיצוי לחקלאים במסלול האדום נקבע בהתאם לאזור בו נמצאים השטחים החקלאיים: אם הגידולים נמצאים ביישובים שהכניסה אליהם נאסרה בשל המצב הביטחוני – גובה הפיצוי היה 2,760 ש"ח כפול מספר העובדים של אותו חקלאי המועסקים באותם שטחים. אם הגידולים נמצאים ביישובים שהכניסה אליהם לא נאסרה – גובה הפיצוי היה 1,380 ש"ח כפול מספר העובדים של אותו חקלאי המועסקים באותם שטחים.<sup>22</sup>

<https://www.inss.org.il/he/publication/guardian-of-the-walls-israeli-public/> .17

<https://br7news.co.il/he/news/news-1623220865> .18

<https://www.gov.il/he/Departments/news/miguniot2021> .19

[https://www.gov.il/he/Departments/General/service\\_moked](https://www.gov.il/he/Departments/General/service_moked) .20

עוד באתר קול זכות .21

עוד באתר קול זכות .22



## מבצע מגן וחץ 2023

מבצע מגן וחץ התרחש בין ה־9.5.23 ל־14.5.23 ובמסגרתו שיגרו מחבלים מהג'יהאד האסלאמי 102 רקטות לעבר ישראל. מטחים אלו גרמו לפציעתו הקשה של עובד זר בשדרות ושל עוד כ־6 אנשים. ישראל נמנעה מלהגיב על הירי מהרצועה במשך שבוע, עד שב־9 במאי החלה במבצע צבאי.<sup>23</sup>

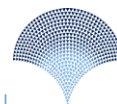
בעקבות מבצע "מגן וחץ", חקלאים בעוטף עזה קיבלו פיצוי במסגרת "המסלול הירוק", ניתן לחקלאים המעבדים שטחים במרחק של עד 20 ק"מ מגבול רצועת עזה. היקף הפיצוי היה תלוי במרחק בין השטח החקלאי לגבול. חקלאים בשטחים הסמוכים ביותר לרצועה, במרחק של 0 עד 7 ק"מ, קיבלו פיצוי בסך 4,400 ש"ח עבור כל עובד שמועסק במשק שלהם.<sup>24</sup> חקלאים בשטחים מרוחקים יותר, במרחק של 7 עד 20 ק"מ, קיבלו פיצוי בסך 2,000 ש"ח עבור כל עובד. חקלאים בטווח של עד 7 ק"מ יכלו לבחור גם לתבוע פיצוי במסלול הרגיל, "המסלול האדום". מסלול זה העניק פיצוי בהתאם לנזק שנגרם בפועל, אך הוא דרש הוכחת נזק ברמה הפרטנית. חקלאים בטווח של בין 20 ל־40 ק"מ, קיבלו גם הם פיצוי במסלול הרגיל. היקף הפיצוי לחקלאים בעוטף עזה בעקבות המבצע הוערך בכ־25 מיליון ש"ח.<sup>25</sup>

ב־23.11.23 ועדת הכספים של הכנסת החליטה לעצור את הפעימה השלישית של תוכנית הפיצויים לחקלאים בעקבות מבצע "מגן וחץ" – כפי שיפורט בהמשך בפרק מיפוי תמונת המצב הנוכחית.

<sup>23</sup> <https://www.inn.co.il/news/600814>

<sup>24</sup> עוד באתר קול זכות

<sup>25</sup> <https://www.israel.agrisupportonline.com/news/csv/csvread.pl?show=8435&mytemplate=tp2>



## סקירת המצב הנוכחי

### ציר זמן

תאריך	מהלך
11.10	משרד החקלאות וצה"ל מתחילים לחלץ את הסחורה שנקטפה לפני המלחמה בדרום "במסדרון לוגיסטי בשוח" אל רשתות השיווק בארץ. <sup>26</sup>
	פרסום נוהל תמיכה לעמותות מתנדבים למימון עלויות לוגיסטיות הכרוכות בהבאת מתנדבים לעבודה חקלאית, ביניהן: הסעות, לינה ומזון למתנדבים.
	משרד החקלאות ביקש להעלות את המכסה לייבוא של חלב וביצים, אולם חזר בו בהמשך.
12.10	המשרד אישר הצבת כ־90 מיגוניות חדשות במשקים חקלאיים ביישובי עוטף עזה, בתקציב בסך של 3.8 מליון ש"ח. <sup>27</sup>
15.10	משרד החקלאות פונה לחקלאים במסרה להפעיל מבנים חקלאיים ריקים לשתילה של ירקות שתוכננו להישתל בשטחי העוטף, בדגש על עגבניות. <sup>28</sup>
	אישור מענקי התמדה על סך 2,000 ש"ח בחודש עבור עובדים חקלאים חדשים וותיקים, הן ישראלים והן זרים, שיתגייסו כעת. גם לחברה אזרחית העוסקת בגיוס מתנדבים לחקלאות המשרד מעניק תמיכה כלכלית. <sup>29</sup>
19.10	הארכה אוטומטית של ויזות שהייה עבור עובדים זרים אשר נשארו בארץ ויוענקו תמריצים בסך 2,000 ש"ח עבור כל עובד זר שנשאר לעבוד בעוטף. <sup>30</sup>
27.10	הגדלת מכסת הבאת העובדים הזרים ל־9,000 עובדים. <sup>31</sup>
29.10	אישורו מקדמות לפיצוי על נזק עקיף לחקלאים שישוכם מוגדר כישוב ספר, במרחק של עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה. <sup>32</sup>
1.11	משרד החקלאות משיק קמפיין ציבורי לקניית תוצרת חקלאית ישראלית. <sup>33</sup>
5.11	החלטת ממשלה 1020 – אישור כניסה של עד 5,000 אזרחים זרים מחו"ל עבור עבודה בענף החקלאות. <sup>34</sup>
	משרד החקלאות מקצה כ־20 מליון ש"ח לשיקום החממות ובתי הצמיחה שנפגעו ולשם שינוי ייעודם של מבנים חקלאיים אחרים לגידול ירקות. <sup>35</sup>
	משרד החקלאות מכריז כי הקים פלטפורמה דיגיטלית לחיבור בין מתנדבים לחקלאים ובין חקלאים לבין חברות שינוע. <sup>36</sup>
7.11	מתווה הפיצויים הייעודי לחקלאות מאושר בוועדת הכלכלה והכספים. <sup>37</sup> (ממתין לאישור במליאת הכנסת)
9.11	השקת קמפיין גיוס עובדים לחקלאות, לטובת הבטחת הייצור החקלאי ואספקת תוצרת חקלאית שרייה לאוכלוסייה, כולל מענקים בגובה 3,000-8,000 ש"ח. <sup>38</sup>

[https://www.gov.il/he/Departments/news/iron\\_swirds\\_food\\_security](https://www.gov.il/he/Departments/news/iron_swirds_food_security) .26

<https://www.gov.il/he/departments/news/ironswordsupdates> .27

[https://www.gov.il/he/departments/news/iron\\_swirdsagriculturalbuildings](https://www.gov.il/he/departments/news/iron_swirdsagriculturalbuildings) .28

[https://www.gov.il/he/departments/news/iron\\_swords\\_situation\\_assessment\\_updates211023](https://www.gov.il/he/departments/news/iron_swords_situation_assessment_updates211023) .29

[https://www.gov.il/he/departments/news/operation\\_iron\\_swords](https://www.gov.il/he/departments/news/operation_iron_swords) .30

[https://www.gov.il/he/departments/news/manpower\\_crisis\\_in\\_agriculture](https://www.gov.il/he/departments/news/manpower_crisis_in_agriculture) .31

[https://www.gov.il/he/departments/news/advances\\_for\\_compensation\\_for\\_damage\\_indirect\\_damage](https://www.gov.il/he/departments/news/advances_for_compensation_for_damage_indirect_damage) .32

[https://www.gov.il/he/departments/news/identify\\_an\\_sraeli\\_agricultural\\_production](https://www.gov.il/he/departments/news/identify_an_sraeli_agricultural_production) .33

<https://www.gov.il/he/departments/policies/dec1020-2023> .34

[https://www.gov.il/he/Departments/news/ironswords\\_20milliongreenhouses](https://www.gov.il/he/Departments/news/ironswords_20milliongreenhouses) .35

<https://www.gov.il/he/departments/news/ironswordstrucknet> .36

<https://www.gov.il/he/departments/news/ironswordsagreement> .37

[https://www.gov.il/he/departments/news/workers\\_needed\\_for\\_various\\_agricultural](https://www.gov.il/he/departments/news/workers_needed_for_various_agricultural) .38

## תמונת מצב

אירועי הטרור הנוראים בשבעה באוקטובר גרמו גם לפגיעה משמעותית בענף החקלאות בישראל. לא מעט עובדי חקלאות בעוטף עזה נפצעו או נהרגו במתקפת הטרור, אלפי חקלאים עזבו את המשקים שלהם ונאלצו להתפנות, חלקם גויסו לשירות מילואים. משקים רבים נהרסו, נשרפו ונבזזו. היתר נותרו ללא עובדים בעקבות נטישתם של אלפי עובדים זרים את הארץ והפסקת כניסת של עובדים פלסטינים לארץ. בעקבות כך, חלק מהתוצרת החקלאית נזרקה, המחסור בירקות הגיע לשוק וכך גם עליית המחירים, ולחקלאים נגרם נזק כלכלי כבד מאוד. לאור זאת שמרבית גידולי השדה מיישובי הצפון ועוטף עזה, בימים האחרונים ניתן כבר להרגיש את המחסור בפירות וירקות מסוימים ברשתות השיווק.

למרות הכלים שהפעילה הממשלה עד כה לתמיכה בחקלאים והתמודדות עם מצב החירום, משרד החקלאות מעריך כי צפויה ירידה בייצור המקומי של ירקות בחורף ביחס לשנים רגילות והחקלאים בשטח זועקים לסיוע. החקלאים בעוטף נאלצים לקטוף את הגידולים הקיימים ולשתול חדשים עם מעט מתנדבים (שאינם בעלי הכשרה מקצועית ולכן עבודתם אישית יותר), חוסר הוודאות הביטחונית והיעדר הגנה משילים. גם בזמן שגרה, אין בתוצרת המקומית די כדי לענות על הביקוש בירקות, ולכן יש צורך ביבוא של כ-10% מכלל הצריכה. עם זאת, גם היבוא מטורקיה ומירדן, שמספקים את רוב הירקות המיובאים לישראל, מוטל כעת בספק. שר החקלאות אבי דיכטר הזהיר כי יעדי היבוא הללו יכולים להפוך לבלתי רלוונטיים בעקבות המלחמה.<sup>39</sup>

## ביטחון המזון

אחד התפקידים החשובים של משרד החקלאות הוא לדאוג לביטחון המזון בישראל, ובכך לוודא שהאזרחים מקבלים גישה לפירות וירקות טריים, אספקת מזון יבש, מזון מן החי ועוד. בשל השלטלה הרבה שענף החקלאות עובר בימים אלה, קמו קולות רבים הדואגים לביטחון המזון של המדינה ולא בכדי. בימים הראשונים של המלחמה לא היה ניתן לשנע סחורה רבה של פירות וירקות אשר נקטפה טרם המלחמה. משרד החקלאות בשיתוף עם צה"ל דאג להוציא את הסחורה שנקטפה לפני המלחמה בדרום "במסדרון לוגיסטי בטוח" אל רשתות השיווק בארץ.<sup>40</sup> בנוסף, משרד החקלאות וארגון "לקט ישראל" רכשו את הפירות שהיו מיועדים ליצוא לעזה והעבירו אותם לעמותות בדרום, ששחי כינוס של צה"ל ובתי חולים, באמצעות תיקצוב מיזם משותף על סך 500 אלף ש"ח.<sup>41</sup>

אף על פי כן, הנזק שכבר נגרם היה רב ונפגעה אספקת עגבניות, קישואים, מלפפונים ועוד.<sup>42</sup> משרד החקלאות מחפש מקורות יבוא חדשים, אך אלה מוגבלים מראש בשל הצורך בתוצרת שרייה, כלומר כזו המגיעה מיעדים קרובים יחסית. היבואנים מנסים בכל זאת להמשיך לייבא ירקות מטורקיה, אך הם יאלצו למצוא חלופות אם היחסים בין המדינות ייכנסו למשבר.<sup>43</sup> בכדי להתמודד עם המחסור, משרד החקלאות הציג תמריץ עבור העתקת שטחים חקלאיים של גידולים חיוניים לאזורים מאוימים פחות מעוטף עזה וגבול הצפון. הוקצו כ-20 מיליון ש"ח לשיקום החממות ובתי צמיחה שנפגעו ולשם שינוי ייעודם של מבנים חקלאיים אחרים לגידול ירקות. הוכרז כי חקלאים שיסבו את חממותיהם לגידול עגבניות, מלפפונים, קישואים ועוד עוד יהיו זכאים למענקים בגובה 75% מהשקעתם. בנוסף, הם יהיו זכאים להחזר של 75% מסכום שיקום המבנה החקלאי.<sup>44</sup> לכך הוקצב כ-135 מיליון ש"ח.<sup>45</sup> משרד החקלאות הציג תמיכה גם למגדלים שלהם שטחים העשויים להתאים לגידול גזר ותפוח אדמה. עלות הסבת שטח לגידול תפוחי אדמה וגזר עומדת בממוצע על כ-950 ש"ח לדונם. המשרד מקצה כ-7 מיליון ש"ח לטובת ההסבה.<sup>46</sup>

<https://www.calcalist.co.il/shopping/article/rjtd007yama> .39

[https://www.gov.il/he/Departments/news/iron\\_swirds\\_food\\_security](https://www.gov.il/he/Departments/news/iron_swirds_food_security) .40

<https://www.gov.il/he/departments/news/ironswordsupdates> .41

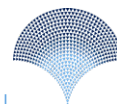
[https://www.gov.il/he/departments/news/iron\\_swirdsagriculturalbuildings](https://www.gov.il/he/departments/news/iron_swirdsagriculturalbuildings) .42

<https://www.calcalist.co.il/shopping/article/rjtd007yama> .43

[https://www.gov.il/he/Departments/news/ironswords\\_20milliongreenhouses](https://www.gov.il/he/Departments/news/ironswords_20milliongreenhouses) .44

<https://www.calcalist.co.il/shopping/article/rjtd007yama> .45

[https://www.gov.il/he/departments/news/potatos\\_carrots\\_transfer](https://www.gov.il/he/departments/news/potatos_carrots_transfer) .46



לא רק הירקות נפגעו, אחד המפגעים החמורים ביותר בחקלאות הוא פגיעה בשטחי גידול חיטה, המיועדים לייצור מזון לבעלי חיים. כ־60,000 דונם של חיטה בטווח 0-4 ק"מ מהגבול אינם ניתנים לזריעה עקב המלחמה. כדי להתמודד עם המשבר, משרד החקלאות הכריז שיקצה כ־9 מיליון ש"ח לזריעה ולקציר חיטה לצורכי תחמיץ ושחת בכל חלקי הארץ. מגדלים שיסבו שטחים קיימים בכל הארץ לגידול חיטה, יקבלו עד 150 ש"ח על כל דונם. כמו כן, חקלאי העוטף ששטחי הגידול שלהם נמצאים תחת סגר צבאי, אך יקבלו אישור לזרוע ולקצור מהגורמים הרלוונטיים, יהיו זכאים גם הם לתמיכה. בימים האחרונים, בהנחיית משרד החקלאות, החלו חקלאים לזרוע את החיטה והשעורה בשטחים חלופיים בלב הנגב בהיקף דומה לשיעורם בשטח העוטף, כ־60,000 דונמים סה"כ.<sup>47</sup>

אלמנט נוסף שעלול לפגוע בביטחון המזון בישראל נוגע לקושי בשינוע תוצרת חקלאית בשל מחסור במשאיות ובנהגים, שרבים מהם גויסו למילואים. משרד החקלאות ניסה לסייע בכך ע"י פיתוח פלטפורמה דיגיטלית לחיבור בין חקלאים וחברות שינוע.<sup>48</sup>

## יבוא – מכסות ומכס

בתחילת המלחמה משרד החקלאות המליץ לפתוח מכסה ליבוא של עד 10 מיליון ליטר חלב ניגר לחודש (33% מצריכת החלב בישראל) למשך של 3 חודשים במכסה פטורה ממכס.<sup>49</sup> ובענף הביצים, לפתוח מכסה פטורה ממכס לייבוא 50 מיליון ביצים.<sup>50</sup> החקלאים הישראלים זעמו על כך ושענו כי יבוא "פרוע" ללא מכסים מסכן את ביטחון המזון של ישראל. עוד דרשו חקלאים להגביל את היבוא ולהגביל את כוחן של רשתות השיווק אשר שולטות בשוק המזון בישראל, ויכולות לקבוע את המחירים ללא התחשבות בצרכי החקלאים.<sup>51</sup>

נראה כי משרד החקלאות נסוג מבקשתו לפתוח את מכסות היבוא לעת עתה, בין השאר לאור זאת שבדיקה בשטח העלתה כי בפועל ענף החלב למשל כלל לא הגיע למחסור. בוועדת הכלכלה המשרד דרש לקצר את תוקף היבוא ולקדם תקנות המאפשרות למועצת החלב לקבוע למחלבות את הייצור שלהן.<sup>52</sup>

פעימה שלישית של הורדת מכסים על יבוא תוצרת חקלאית שרייה הייתה אמורה להיכנס לתוקף בינואר 2024 ובוטלה לאחר הפעלת לחץ של ארגוני החקלאים.

בנוסף, משרד החקלאות פנה אל משרד האוצר בבקשה להעביר לענף תמיכה בגובה של 270 מיליון ש"ח שהחקלאים לא קיבלו עוד מ־2021.<sup>53</sup>

## מחסור בכוח אדם

"משבר כוח האדם בחקלאות – הגדול ביותר מאז קום המדינה", מנכ"ל משרד החקלאות, אורן לביא.<sup>54</sup>

## עובדים זרים

לפי נתוני משרד החקלאות, בימי שגרה עבדו בענף החקלאות 29,900 עובדים זרים שרובם מתאילנד. מתחילת הלחימה עזבו כ־10,000 עובדים חזרה לארצם וזאת לצד כ־20,000 עובדים פלסטינים הנמצאים תחת סגר ולא מורשים להיכנס

<https://www.gov.il/he/departments/news/9millionsowingharvestingfodder> .47

<https://www.gov.il/he/departments/news/ironswordstrucknet> .48

[https://www.gov.il/he/Departments/news/iron\\_swirds\\_food\\_security](https://www.gov.il/he/Departments/news/iron_swirds_food_security) .49

[https://www.gov.il/he/Departments/news/iron\\_swirds\\_food\\_security](https://www.gov.il/he/Departments/news/iron_swirds_food_security) .50

<https://www.davar1.co.il/461297/> .51

[https://www.gov.il/he/departments/news/economic\\_comittee\\_milkimport](https://www.gov.il/he/departments/news/economic_comittee_milkimport) .52

<https://finance.walla.co.il/item/3619655> .53

[https://www.gov.il/he/departments/news/economics\\_comitee\\_meeting](https://www.gov.il/he/departments/news/economics_comitee_meeting) .54

לישראל ועדיין הענף לוקה בחוסר של כח אדם עוד מלפני המלחמה, כאשר המכסה לעובדים בחקלאות עומדת על 39 אלף עובדים זרים. כלומר, החקלאות הישראלית נמצאת כעת במחסור של לפחות 30,000 עובדים.

למרות ששר הכלכלה הצהיר כי יכניס עשרות אלפי עובדים זרים לישראל, קיים קושי בהבאתם והתהליך רק מתארך,<sup>55</sup> כרגע התקבלה החלטת ממשלה המותירה את כניסתם של 5,000 עובדים זרים לענף החקלאות.<sup>56</sup> בהמשך המשרד טען כי דרש להגדיל את מכסת העובדים הזרים ל-12,000, אך לאחר משא ומתן עם מנכ”ל רשות האוכלוסין וההגירה הוסכם על הגדלה של 9,000 עובדים,<sup>57</sup> אולם נכון לתאריך 12.12.2023 לא הובאה החלטה עדכנית בנושא אל הממשלה. בנוסף, משרד החקלאות בשיתוף רשות האוכלוסין וההגירה האריכו אחרת שהייה לעובדים זרים, השוהים כבר 5 שנים בישראל, לשנים שיטית ושביעית ויעניקו תמריצים בסך 2,000 ש”ח עבור כל עובד זר שנשאר לעבוד בעוטף.

הקבינט המדיני-כלכלי לא הצביע בנושא הכנסת עובדים פלסטיניים מיו”ש לעבודה בחקלאות ובענף הבניה, בשל חוסר תמימות דעים בין חבריו. העובדים עדיין לא מורשים להיכנס לארץ ובינתיים החקלאים משלמים את המחיר. הממשלה אמנם עושה מאמצים להביא עובדים זרים במקום, אך הכמויות עדיין לא מספיקות ולטענת החקלאים העובדים הפלסטיניים חיוניים מאוד לענף החקלאות, הן בשל רמתם המקצועית והתפוקה שהם מספקים והן בשל השכר הנמוך יחסית שמקבלים, שמגדיל את שיעור הרווח של המשק החקלאי. בעיה נוספת היא שיכון העובדים הזרים. עובדים פלסטיניים מגיעים בהסעה בבוקר וחוזרים אחר כך לבתיהם, לעומת זאת, יש צורך להלין עובדים זרים ולדאוג להם. החקלאים, בוודאי אלה שבעוטף, לא יעמדו בנטל של להלין כ-50 עובדים זרים ומצד הממשלה, לא דובר כיצד הם יתקבלו בארץ ומי ידאג להם.<sup>58</sup>

## מתנדבים

בתחילת המלחמה, משרד החקלאות פרסם הודעות לעיתונות על הפעולות שהוא מתכוון לנקוט כדי לתמוך בחקלאים, לרבות גיוס עובדים ישראלים חדשים ומתנדבים, אולם ללא פירוט מה הם צעדי המדיניות הקונקרטיים שינקטו לשם כך.<sup>59</sup> הפעולות הללו לא הועילו מספיק כדי לסייע לחקלאים. דווקא המתנדבים, שהגיעו במאות רבות, הצליחו לאזן מעט את המצב. חלק מהמתנדבים הגיעו לאחר התארגנות של העמותה “אחים לנשק” ועמותות נוספות. ביקורת ציבורית נרחבת נשמעה כאשר נודע כי משרד החקלאות החליט לרכז את האחריות על ניהול המתנדבים בידי ארגון “השומר החדש”. ההחלטה עוררה מחלוקת וחשש בנוגע לשיקולים פוליטיים ולא ענייניים בקבלת ההחלטה. גורמים בצבא אמרו כי משרד החקלאות הורה להם לעבוד רק מול אנשי השומר החדש והם הביעו חשש כי ההחלטה תחריף את משבר האמון שנוצר בין תושבי העוטף לצבא. חקלאים רבים זעמו על ההחלטה וחששו כי היא תגרום לעיכובים בסיוע ואובדן יכולת.<sup>60</sup> לאחר הביקורות בנושא משרד החקלאות הכחיש את הדברים והסביר כי באמצעות ההתקשרות עם ארגון השומר החדש ניתנת תמיכה למגוון קבוצות חברה אזרחית המרכזות מתנדבים לחקלאות<sup>61</sup> וכי התמיכה כוללת הסעות, מזון ולינה למתנדבים באמצעות כ-20 עמותות.<sup>62</sup>

בעקבות המקרה, משרד החקלאות הקים חמ”ל תקשורת הכולל לא פחות מחמישה מעובדי המשרד כדי לנטר ולהתמודד עם הביקורת על התנהלותו.<sup>63</sup>

<https://www.calcalist.co.il/shopping/article/rjtd007yma> .55

<https://www.ice.co.il/finance/news/article/986431> .56

[https://www.gov.il/he/departments/news/manpower\\_crisis\\_in\\_agriculture](https://www.gov.il/he/departments/news/manpower_crisis_in_agriculture) .57

<https://www.ynet.co.il/economy/article/rjt2hsbip> .58

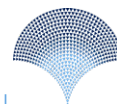
<https://www.themarket.com/allnews/2023-10-27/ty-article/0000018b-71d9-dec3-a59f-f5fb2ff10000> .59

<https://www.haaretz.co.il/news/politics/2023-10-26/ty-article/0000018b-6b45-d14c-adfb-efdd93500000> .60

<https://www.themarket.com/allnews/2023-10-27/ty-article/0000018b-71d9-dec3-a59f-f5fb2ff10000> .61

<https://www.gov.il/he/departments/news/ironswordsvolunteers> .62

<https://www.themarket.com/allnews/2023-10-27/ty-article/0000018b-7153-d07a-afcf-77db5a460000> .63



ב־5.11.23 משרד החקלאות השיק פלטפורמה דיגיטלית לחיבור בין חקלאים לארגוני מתנדבים בחקלאות. הפלטפורמה נועדה לעודד, לקצר ולייעל את התהליכים של גיוס מתנדבים לחקלאות.<sup>64</sup> בעקבות כך, משרד החקלאות החל לגייס מתנדבים כדי לעזור לחקלאים ביניהם תלמידי תיכון שיתרמו בליקוט ברשתות השיווק, לצורך אספקה מהירה למדפים בשיתוף עם הרשויות המקומיות.<sup>65</sup> שיתוף נוסף עם אגף החינוך של צה"ל, בו מטווחים בין חיילים לא קרביים, אשר לא נמצאים במשימות ביטחון שוטף לבין החקלאים. החיילים יכולים לסייע לאורך זמן וכך יוכלו להתמקצע בעבודה הנדרשת. מידי יום מגיעים כ־500 חיילים לעבוד בחקלאות באזורי המרכז ודרום הארץ.<sup>66</sup>

במשרד החקלאות טוענים כי הם ממשיכים לפעול להרחבת מערך המתנדבים, בשיתוף פעולה עם משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות, שיכלול בין היתר, את מערך השירות הלאומי, בני ישיבות, אולפנות ומכינות קדם צבאיות שיעבדו בעבודה חקלאית לפרקי זמן ממושכים. על פי נתוני מועצת המכינות, בישראל נכון לשנת 2023 ישנן כ־60 מכינות קדם צבאיות, בהן כ־4,500 צעירים לקראת גיוס. מכאן, הירתמות המכינות הקדם צבאיות היא בעלת פוטנציאל מסוים, על אף שלא מדובר בכוח אדם מקצועי.<sup>67</sup>

## גיוס עובדים

החקלאות זקוקה בדחיפות לעובדים, אז משרד החקלאות יצא גם בקמפיין לגייס עובדים ישראלים באמצעות מענקים למי שסייעו לחקלאים, בעלות של כ־2 מיליון שקל. המשרד מעניק מענקי התמדה על סך 2,000 ש"ח בחודש עבור עובדי חקלאות חדשים וותיקים, הן ישראלים והן זרים, שיתגייסו כעת.<sup>68</sup> המענקים ניתנים לעובדים חדשים בענף, בסך של 3,000 ש"ח לחודש, עבור כל חודש עבודה עד שלושה חודשים. עובדים שימשיכו לעבוד בחקלאות יזכו גם למענק מוגדל של 4,000 ש"ח לחודש השלישי. עובדים שיעבדו ביישובים שפוננו יזכו למענק של 200% מהסכומים הנ"ל.<sup>69</sup> המשרד עדיין נמצא בתהליכי גיבוש רשימות החקלאים שמחפשים עובדים, עד כה פנו למשרד כ־500 חקלאים שמחפשים בסך הכול כ־3,000 עובדים לפי משרד החקלאות. היעד של הקמפיין כיוון להשיג 5,000 עובדים חדשים לחקלאות. כ־23 אלף ישראלים הביעו נכונות לעבוד בחקלאות, אולם נשמעו טענות מצד חקלאים כי הקמפיין עלה לפני שהמשרד פנה לחקלאים עצמם להבין את הצורך.<sup>70</sup>

## מיגון

מאז ה־7 באוקטובר החקלאים בארץ, בייחוד באזורי הספר, מנסים להתאושש ולחזור לעבוד. המשקים שכן מצליחים לחזור לעבוד בעזרת מתנדבים או עובדים זרים, חשופים כל יום כמעט לסכנה מפגיעה של ירי רקטות אל עבר ישראל מגבולות הצפון והדרום וכך גם נפגעת יכולת התנועה בעבודה. על פי משרד החקלאות, מ־2007 ועד השנה הוצבו כ־600 מיגוניות בשטחים חקלאיים, אולם ניכר שזה לא מספיק. כחלק מהמאמצים לשמירה על רציפות תפקודית וביטחון המזון, מתחילת המלחמה המשרד אישר הצבת כ־90 מיגוניות נוספות במשקים חקלאיים ביישובי עוטף עזה, בתקציב בסך של 3.8 מיליון ש"ח. המיגוניות הוצבו בשטחים חקלאיים ובאזורים בהם קיימים ריכוזי עובדים דוגמת: רפתות, חממות, בתי אריזה ומכוני מיון ביישובי עוטף עזה, בדגש על יישובים סמוכי גדר בטווח של עד 7 ק"מ מהגבול.<sup>71</sup> כמו כן הוצבו 227 מיגוניות באזורי הדרום והצפון מתוך כ־530 מיגוניות חדשות סך הכל שהוזמנו על יד המשרד.<sup>72</sup> לשענת משרד החקלאות העיכוב בהצבת כלל המיגוניות שהוזמנו נובע מהיצרנים והמשרד פועל מול יצרני המיגוניות כדי לקדם את

[https://www.gov.il/he/departments/news/ironswords\\_volunteerplatformmm](https://www.gov.il/he/departments/news/ironswords_volunteerplatformmm) .64

[https://www.gov.il/he/Departments/news/iron\\_swirds\\_food\\_security](https://www.gov.il/he/Departments/news/iron_swirds_food_security) .65

[https://www.gov.il/he/departments/news/soldiersagri\\_jornswords](https://www.gov.il/he/departments/news/soldiersagri_jornswords) .66

[https://www.gov.il/he/departments/news/pre\\_military\\_training\\_courses\\_will\\_help\\_farmers](https://www.gov.il/he/departments/news/pre_military_training_courses_will_help_farmers) .67

[https://www.gov.il/he/departments/news/iron\\_swords\\_situation\\_assessment\\_updates211023](https://www.gov.il/he/departments/news/iron_swords_situation_assessment_updates211023) .68

[https://www.gov.il/he/departments/news/workers\\_needed\\_for\\_various\\_agricultural](https://www.gov.il/he/departments/news/workers_needed_for_various_agricultural) .69

<https://www.themarket.com/allnews/2023-11-15/ty-article/0000018b-d33a-d168-a3ef-d7fabd0f0000> .70

<https://www.gov.il/he/departments/news/ironswordsupdates> .71

[https://www.gov.il/he/departments/news/mobile\\_shelters](https://www.gov.il/he/departments/news/mobile_shelters) .72

תהליך הייצור.<sup>73</sup> מנכ"ל החקלאות, אורן לביא, דאג להזכיר מספר פעמים כי האחריות על המיגון ברמה הארצית היא של פיקוד העורף, אך מכיוון שהמשרד קיבל פניות בנושא מחקלאים ולטובת שמירה על רציפות תפקודית וביטחון המזון, החליט להסיט תקציבים לייצור מיגוניות.<sup>74</sup>

## פיצויים

ערב מלחמת חרבות ברזל, המדינה טרם סיימה לפצות את חקלאי העוטף על הנזק שנגרם להם בעקבות מבצע "מגן וחץ". ב-23.10.23 ועדת הכספים של הכנסת החליטה לעצור את הפעימה השלישית של תוכנית הפיצויים לחקלאים שעמדה על סך 242 מיליון שקלים "בשל צרכי המלחמה הנוכחית", על אף שבשני המקרים מדובר על אותם מוטבים – חקלאי העוטף.

בתאריך 29.10.23, הוגדר כי חקלאים שישוכם מוגדר כישוב ספר, במרחק של עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה יזכו לקבל מקדמות לפיצוי על נזק עקיף שנגרם לחקלאות בשל המלחמה.<sup>75</sup>

משרד החקלאות, משרד האוצר וועדות הכלכלה והכספים של הכנסת גיבשו מתווה פיצויים ייעודיים לחקלאים השונה משל שאר העסקים בעקבות מלחמת "חרבות ברזל". משרד החקלאות הבהיר כי המתווה הייעודי לחקלאים נועד להתחשב בעובדה שהחקלאות שונה מענפים אחרים במשק מכיוון שמבוססת על עונתיות ופריסת ההוצאות השוטפות היא לאורך השנה.

המתווה כולל ארבעה מסלולים, בהתאם למרחק של המשק מהגבול ועושה שימוש בכלים דומים לאלה שראינו במערכות קודמות כגון מסלול "ירוק" ו"אדום". בטווח של 0-9 ק"מ בצפון ו-0-7 ק"מ בדרום, מסלול אדום, שמשמעותו פיצוי מלא על אובדן הרווח. בטווח של 7-20 ק"מ, חקלאי יוכל לבחור בין מסלול אדום, שמשמעותו פיצוי מלא על אובדן הרווח, לבין מסלול ירוק נורמטיבי מהיר, ללא הוכחת נזק לפי נוסחה קבועה מראש, ועד לגובה מקסימלי של 3 מיליון ₪ לנזק לחודש. בטווח של 20-40 ק"מ, מסלול ירוק נורמטיבי, ללא הוכחת נזק. ומעל טווח 40 ק"מ, מתווה מיוחד בו מחושב ההפרש בין המחזור עתה לעומת ממוצע המחזור של 4 חודשים אחורה. הפיצוי יהיה בגובה 47% מההפרש. המשרד טוען כי המתווה יעוגן בחקיקה, אולם נכון ליום ה-12.12.2023 הנושא עוד לא עלה לאישור הכנסת.<sup>76</sup> גם הפיצויים טרם הועברו לחקלאים, אלא רק המקדמות שאישרו לחקלאים הנמצאים בישובים במרחק של עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה בלבד.<sup>77</sup> בנוסף, המשרד קרא בפומבי לרשתות השיווק להעדיף תוצרת חקלאית ישראלית מקומית על פני תוצרת מיובאת, אולם לא ברור איזו השפעה הייתה לקריאה זו לאור זאת שלא לוותה במערך תמריצים או מדיניות קונקרטיים.<sup>78</sup>

## מיזמים נוספים והירתמות אזרחי המדינה והמגזר העסקי

למרות המשבר הגדול שפקד את ענף החקלאות הישראלי, ההירתמות הגדולה של אזרחי המדינה לטובת החקלאים מעוררת הערכה ותקווה, בין אם בהתנדבות בשדות או המחויבות לרכישת תוצרת ישראלית ברשתות השיווק או באמצעות יוזמות רבות של רכישה ישירה ממשקים חקלאיים והפקת שווקי איכרים.

גם גופים במגזר העסקי נרתמו לעזרת החקלאים, למשל תנובה הקימה קרן בסך כ-15 מיליון ש"ח לתמיכה ברפתות בעוטף שנפגעו בעקבות המלחמה. התאחדות התעשיינים מפעילה חדר מצב פועל לסיוע לחקלאות ופרסמה רשימה של ספקי ציוד לשעת חירום.<sup>79</sup> בנק לאומי, קשת ולקט ישראל הקימו פרויקט בשם "מלגת קטיף לאומי". הפרויקט

[https://www.gov.il/he/departments/news/90\\_additional\\_shields\\_in\\_agricultural\\_areas\\_north\\_south](https://www.gov.il/he/departments/news/90_additional_shields_in_agricultural_areas_north_south) .73

<https://www.calcalist.co.il/investing/article/hj9p1gomp> .74

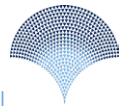
[https://www.gov.il/he/departments/news/advances\\_for\\_compensation\\_for\\_damage\\_indirect\\_damage](https://www.gov.il/he/departments/news/advances_for_compensation_for_damage_indirect_damage) .75

<https://www.gov.il/he/departments/news/ironswordsagreement> .76

<https://news.walla.co.il/item/3627887> .77

[https://www.gov.il/he/departments/news/prefer\\_israeli\\_produce](https://www.gov.il/he/departments/news/prefer_israeli_produce) .78

[https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/a33d3831-4476-ee11-815f-005056aac6c3/2\\_a33d3831-4476-ee11-815f-005056aac6c3\\_11\\_20272.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/a33d3831-4476-ee11-815f-005056aac6c3/2_a33d3831-4476-ee11-815f-005056aac6c3_11_20272.pdf) .79



נועד לסייע לחקלאים שנפגעו מהמלחמה בעזה, ולהעניק הזדמנות לסטודנטים לתרום לקהילה ולקבל מלגה ללימודים. במסגרת הפרויקט, סטודנטים שיתנדבו לסייע לחקלאים במשך חודש שלם, יקבלו מלגה לשנת לימודים בסך עשרת אלפים שקלים מבנק לאומי. לקט ישראל, ארגון הצלת המזון הלאומי, יחבר את הנרשמים לחקלאים הזקוקים לעזרה.<sup>80</sup>



## המלצות

### טווח קצר:

1. הזרמה מיידית וללא דיחוי של הפיצויים שהובטחו לחקלאים שנפגעו, לרבות הפעימה השלישית של הפיצויים בעקבות מבצע “מגן וחץ” שהוקפאה בתחילת המלחמה הנוכחית.
2. כוח עבודה – במידה והממשלה תחליט שלא לאפשר לעובדים פלסטינים להיכנס לשטחי ישראל על מנת לעבוד בחקלאות, יש לקדם באופן מיידי הסכמי מסגרת או תמריצים לעובדים זרים. יש להגדיל אף יותר, גם אם באופן זמני, את המכסות לעובדים זרים ולהפחית את אגרות התשלום עבור הבאתם.
3. הרחבה משמעותית של מנגנון הסיוע למתנדבים מהחקלאות בהסעות, מזון ואבטחה במידת הצורך והידוק שיתוף הפעולה עם החברה האזרחית. המנגנון שהעמיד המשרד כיום מספיק באופן חלקי בלבד.

### טווח בינוני-ארוך:

1. הסדרה בחקיקה של תחום החקלאות – על מנת שיהיה ניתן להבנות מדיניות יש לקדם חקיקה שתבטיח את מעמדה של החקלאות כמשק בעל חשיבות לאומית, להגדיר מיהו חקלאי וכד’.
2. בניית תוכנית אסטרטגית לביטחון המזון – חקלאות אינה מיידית, נדרש תכנון לטווח ארוך. יש לקדם תכנית לאומית רב שנתית להגדלת כושר הייצור החקלאי ועתודות המזון לשעת חירום.
3. תמריצים וטיוב רגולציה – יש לבחון שינוי בתמריצים הכלכליים בענף החקלאות בהתאם להמלצות ה-OECD לישראל משנת 2020: לצמצם תמיכות עקיפות כמו מכסות ולעבור לתמיכות ישירות של מענקים, להפחית את העומס הרגולטורי על החקלאים ובכך לעודד תחרות וייצור יעיל יותר ולשפר את השקיפות והתחרויות בענף, בדגש על הזירה הסיטונאית והקמעונאית ותוך הקפדה על שקיפות מחירים, ארץ מקור ותנאי ייצור.
4. מחקר ופיתוח – על המדינה להגדיל את השקעתה ולעודד מחקר ופיתוח חקלאי על מנת להישאר בחזית הטכנולוגיות החקלאיות החדשות ולהתמודד עם אתגרים עתידיים, כגון שינויי האקלים או מצבי חירום.
5. יצירת עתודות הון אנושי לחקלאות – השקעה בחינוך חקלאי, תמריצים לחקלאים צעירים.





## דו"ח מוניטור מיוחד

---

מלחמת חרבות ברזל  
בינוי ושיכון

---

דצמבר 2023

תחקיר: שהם וקסלר  
עריכה: מיכל בן משה

## בינוי ושיכון – תוכן העניינים

83	הקדמה
84	סקירת מערכות עבר
84	– מלחמת לבנון השנייה – 2006
84	– השריפה בכרמל – 2010
84	– מבצעים צבאיים נוספים
85	סקירת המצב הנוכחי
85	– ציר זמן – נקודות מרכזיות מפעילות הממשלה בתחום הבינוי והשיכון במלחמת חרבות ברזל
86	תמונת מצב
86	– שיקום העוטף ומנהלת תקומה
87	– דיור ציבורי
90	– בתי גיל הזהב (מקבצי דיור)
91	– ענף הבנייה
95	המלצות
95	– שיקום העוטף ומנהלת תקומה
95	– דיור ציבורי
95	– ענף הבנייה

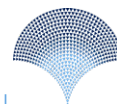
## הקדמה

לתחום הבינוי והשיכון תפקיד חשוב ביצירת רציפות תפקודית של המשק, החיונית במיוחד בימי מלחמה. על התחום אמון באופן ישיר משרד הבינוי והשיכון אך אינו הגורם הבלעדי. סוגיות של בינוי נמצאות גם תחת אחריותם של משרד האוצר, משרד הפנים, ואף משרד התחבורה.

דו”ח זה מבקש לסקור את תחומי העניין החשובים ביותר תחת סוגיית הבינוי והשיכון בתקופת המלחמה. בהמשך תוצג תמונת המצב העוקבת אחר פעולות הממשלה, בדגש על משרד הבינוי והשיכון, בתחומי: שיקום עוטף עזה ומנהלת תקומה, הדיור הציבורי וענף הבנייה.

למרות שישראל היא מדינה רווית מלחמות ועתות צרה, מערכה זו שונה מקודמותיה, בעיקר בשל ההשפעה העמוקה על העורף ומשך הזמן בו המשק נמצא במצב חירום. ניתן לראות השפעות של המערכה על ענף הבנייה שהיקף פעילותו נפגע בצורה משמעותית, את הצורך בשיקום חבל ארץ באופן רחב היקף ועוד. אלו השפעות שלא התקיימו בהיקף שכזה במערכות הלחימה הקודמות, או אף מצבי חירום אזרחיים קודמים – כמו מגפת הקורונה.

על-כן חשיבות הדו”ח המונח לפנינו, להעלות את הפערים שענף זה מתמודד עימם, לציין מסקנות מאירועי עבר והמלצות שכבר עלו בדו”חות מבקר מדינה וכד’, ולהציע המלצות אופרטיביות לטווח הזמן הקצר והארוך לטובת שיפול מיטבי בבעיות שעלו לאור המלחמה.



## סקירת מערכות עבר

בחינה של מערכות צבאיות קודמות מעלה רק פערים קלים או התמודדות קצרת מועד עם אתגרים בתחום הבינוי והשיכון.

### מלחמת לבנון השנייה – 2006

הדו"ח המיוחד של מבקר המדינה על 'היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה', מחודש יולי 2007, כלל לא מגדיר את משרד הבינוי והשיכון כגורם מבוקר.<sup>1</sup> העדר היותו גורם שכזה בדוח המבקר מעיד אלף מונים על הקושי והאתגר של תחום הבינוי והשיכון המפוזר בין משרדים שונים, לעיתים עם כפל סמכויות והיעדר זיקה בין סמכות ואחריות, דבר העלול לפגוע באמון הציבור בעבודת הממשלה.<sup>2</sup>

### השריפה בכרמל – 2010

מקרה נוסף שניתן לציין הוא השריפה בכרמל, האסון שילב בתוכו גם היבטים של פינוי אזרחי בזמן מידי והן הליכי שיקום של הישובים. כמובן שמספר האזרחים שפוננו עקב השריפה והיקף המבנים שהיה צריך לשקם היו מצומצמים הרבה יותר בהיקפם מהמצב הנוכחי. בעת השריפה בכרמל, הליך הפינוי האזרחי והשיקום התבצעו באמצעות הרשויות המקומיות ורח"ל (רשות החירום הלאומית), מס רכוש, ומינהל החירום במשרד הפנים.<sup>3</sup> יש לציין שבניגוד למצב הנוכחי, בו הוקמה מנהלת לטובת ניהול השיקום, לאחר השריפה בכרמל הליך השיקום נוהל באמצעות ועדת היגוי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה כגורם מתכלל.<sup>4</sup>

### מבצעים צבאיים נוספים

מבצעים צבאיים שהתרחשו בעשור האחרון לא הביאו להשפעות והשלכות ארוכות טווח על תחום הבינוי והשיכון כפי שאנו רואים אותם היום. כך אף אחד מהמבצעים הצבאיים: עמוד ענן (2012), צוק איתן (2014) או שומר חומות (2021) לא היו בעלי השפעה כה עמוקה על ענף הבנייה. כך עולה מ'סקר הערכת המגמות בעסקים' שנערך במהלך המלחמה ומצביע על מחסור בעובדים בענף לעומת 'צוק איתן' ו'שומר חומות'. כך למשל, בעבודות הרטובות (שלד, טיח, ריצוף וכו') המחסור בעובדים היה ברמה של 24% במבצע 'שומר חומות', 26% במבצע 'צוק איתן' זאת לעומת 24% מחסור בשגרה. נתון דומה עולה בשקלול המחסור בכלל העובדים המקצועיים, במבצע 'שומר חומות' המחסור עמד על 17%, ב'צוק איתן' על 17% גם כן, והממוצע בשגרה עמד על 18%. זאת לעומת המלחמה הנוכחית בה המחסור בעובדים בעבודות הרטובות עומד על 32% והממוצע המשוקלל עומד על 22%. נתונים אלו מצביעים על הפגיעה החריפה במלחמה הנוכחית שלא הייתה קיימת במבצעים קודמים.<sup>5</sup>

מסקירה קצרה זו של מערכות ואירועי עבר אנו מוצאים שתי נקודות חשובות לציון. האחת, התחום מגוון בפעילותו, הוא מטפל בסוגיות של בנייה, דבר שמצריך הישענות על משרדי ממשלה ויחידות סמך נוספות, כמו משרד הפנים – רשות האוכלוסין, או מנהל התכנון. כמו כן, גם מטפל בסוגיות של שיכון, כמו למשל דיור ציבורי, דבר שמחייב שיח מתמיד עם רשויות מקומיות וגורמי רווחה שונים. נקודה שנייה, תחום השיכון ובינוי, ומשרד הבינוי והשיכון בפרט, מתמודד במלחמה זו עם מצבור קשיים שלא התמודד עימן קודם לכן, הן בהיבטי בשיקום, הן בהיבטי הדיור הציבורי, והן בהיבט ענף הבנייה והרציפות שלו.

1. מבקר המדינה, היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, יולי 2007, **קישור**.
2. ערן ויגודה-גדות ושלמה מזרחי, ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית 2023, יולי 2023. אוניברסיטת חיפה.
3. מבקר המדינה, היערכות הרשויות המקומיות לשריפות, תפקודן במהלך גל השריפות בנובמבר 2016, פיצוי הניזוקים והעלויות למשק, **קישור**.
4. מכתב ניתוח, תמיר אגמון (מרכז המחקר והמידע של הכנסת) אל יו"ר ועדת הכספים, ח"כ משה גפני. 6.12.2010. **קישור**.
5. לירן קוסמן, "השפעת מלחמת חרבות ברזל על ענף הבנייה – מעודכן", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18.12.2023, עמ' 5, **קישור**.

## סקירת המצב הנוכחי

### ציר זמן – נקודות מרכזיות מפעילות הממשלה בתחום הבינוי והשיכון במלחמת חרבות ברזל

תאריך	מהלך
07.10	פרוץ המלחמה מביאה להמשך הסגר ביו"ש – אין כניסת עובדים לענף הבנייה.
07.10	פרסום מסמך מדיניות התגוננות אוכלוסייה – פיקוד העורף. <sup>6</sup>
08.10	רשויות מקומיות סוגרות אתרי בנייה.
09.10	פינוי בית גיל הזהב באופקים.
09.10	פינוי בית גיל הזהב בנתיבות
10.10	הפעלת תכנית 'משב רוח' לפינוי העיר שדרות. <sup>7</sup>
15.10	העברת תקציב של 50 מיליון לטובת שיפוץ מקלטים בצפון. <sup>8</sup>
16.10	מכתב עמית גריידי (רשם הקבלנים בפועל) לציבור הקבלנים על פעילות באתרי בנייה. <sup>9</sup>
17.10	שר הבינוי והשיכון פונה אל שר הפנים בבקשה להנחות את הרשויות המקומיות לפתוח את אתרי הבנייה. <sup>10</sup>
19.10	החלטת הממשלה על הקמת מנהלת תקומה, לרבות הקמת צוות לתחום הבינוי והשיכון
20.10	הפעלת תכנית 'משב רוח' לפינוי קריית שמונה.
21.10	פעילות אתרי בנייה בחלק מהערים חוזרת
23.10	מוגשת עתירה לבית המשפט נגד החלטת העיריות לא לאשר פתיחת אתרי בנייה.
23.10	הקצבת סכום של 1.2 מיליון ₪ עבור שיפוץ מקלטים שבהם רוב הדירות שייכות למערך הדיור הציבורי.
25.10	מינהל הסיוע בדיור אישר שורה של הקלות לשעת חירום. <sup>11</sup>
27.10	אישור החלטת הממשלה למטרת הגדלת מכסות עובדים זרים בענף הבנייה. <sup>12</sup>
31.10	בית המשפט אישר את ההסכמות בין העיריות לעותרים בנוגע לפתיחה ואבטחה של אתרי בנייה
08.11	נחתם הסכם הפיצויים לענף הבנייה. <sup>13</sup>
12.11	החלטת ממשלה שמאפשרת הבאת עובדים זרים לישראל שלא במסגרת הסכם בילטראלי. <sup>14</sup>
15.11	הסכם בילטראלי להבאת עובדים זרים עם הודו הונח על שולחן הכנסת
16.11	אישור החלטת ממשלה המוסיפה את יישובי העוטף לתכנית עדיפות לאומית לעניין מתן הטבות בתחום הבינוי והשיכון. <sup>15</sup>
26.11	אישור הפסור משכ"ד למפונים מהדיור הציבורי בתקופת המלחמה ולמשפחות קרבה ראשונה לחטופים. <sup>16</sup>
06.12	בית המשפט מבטל את ההסכמות בין העיריות לבין העותרים בגין סגירת אתרי הבנייה, וקבע שההסכמות אינן חוקיות.
10.12	החלטת ממשלה לאישור מתווה התוכנית האסטרטגית לשיקום 'חבל התקומה'. <sup>17</sup>
21.12	החלטת ממשלה המאשרת את ההסכם עם הודו בדבר קידום העסקת עובדים הודים בענפים ספציפיים בשוק העבודה הישראלי. <sup>18</sup>

6. קישור; קישור;

7. קישור.

8. קישור.

9. קישור.

10. קישור.

11. קישור.

12. קישור.

13. קישור; קישור.

14. החלטת ממשלה 1056 של הממשלה ה-37, 12.11.2023, קישור.

15. החלטת ממשלה 1069 של הממשלה ה-37, 16.11.2023, קישור.

16. קישור.

17. <https://www.gov.il/he/departments/policies/dec1127-2023>

18. <https://www.gov.il/he/departments/policies/dec1157-2023>

## תמונת מצב

### שיקום העוטף ומנהלת תקומה

פרויקט שיקום עוטף עזה – חבל התקומה – נדמה כמשימה כמעט חסרת תקדים במדינת ישראל. לטובת יישומו הוקמה מנהלת מיוחדת שתפקידה להוציא לפועל ולקדם את השיקום בהיבטי דיור, קהילה ותעסוקה. המנהלת הוקמה בהחלטת ממשלה ב־19 באוקטובר,<sup>19</sup> וב־10 לדצמבר אושר בהחלטת ממשלה מתווה לתוכנית אסטרטגית רב־שנתית המגדיר קווים כלליים לפעילות המנהלת.<sup>20</sup> הפרק ל'קידום בינוי, דיור ותשתיות' משלב בתוכו מספר משרדי ממשלה בראשם משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר ומשרד הפנים.

לטובת קידום פרק הבינוי, וכן לטיפול מיטבי במשפחות העקורים מהעוטף, ניתן ללמוד ולהסיק מסקנות משלושה דו"חות קודמים שעסקו בסוגיות דומות. הדו"ח הראשון, דו"ח מבקר המדינה על פעילות מנהלת סל"ע שטיפלה במפונים בתוכנית ההתנתקות.<sup>21</sup> הדוח השני הוא דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפול הרשויות המוסמכות במפונים בתוכנית ההתנתקות.<sup>22</sup> הדוח השלישי הוא דוח ביקורת של מבקר המדינה מפברואר 2023 בנושא הטיפול במפונים מנקודות יישוב ישראליות בעשור האחרון (מגרון, עמונה, עפרה, נתיב האבות).<sup>23</sup>

שלושתם מטפלים בסוגיות דומות ומעלים פערים דומים בניהול הממשלתי שמהם ניתן לגזור המלצות חשובות לאופן עבודת מנהלת תקומה ויחסי הגומלין בינה לבין שאר המערכות הממשלתיות. על־אף השוני בין הטיפול במפוני תכנית ההתנתקות – טיפול שהיה בו חלק של עבודה מקדימה, לעומת טיפול בעקורי המלחמה – טיפול שלא הייתה לו הכנה מראש, ישנן כמה תובנות שניתן לגזור בהיבטי דיור ובינוי.<sup>24</sup> דו"ח המבקר על מינהלת סל"ע מצא כשלים רבים גם בהיבטי הטיפול בדיור ארעי – מיד לאחר הפינוי, וגם בדיור הזמני – הדיור עד למעבר לדיור קבע ובקשר מול הרשויות הקולטות. עלה בדוח כי תחום התכנון ובנייה עיכב בצורה משמעותית את התהליכים לשיקום.<sup>25</sup> בדיוני הכנסת השונים, הן בוועדה לביקורת המדינה, והן בוועדת הפנים, נאמר כי ישנו רצון להקים ועדה מחוזית מיוחדת במינהל התכנון על־מנת לספק מענה של 'מסלול ירוק' לבעיות הרגולטוריות השונות, בנוסף לתיקוני חקיקה שישרו את הפעילות למול המסגרת החוקתית הקיימת.<sup>26</sup>

ועדת החקירה הממלכתית מצאה כשלים רבים בבניית מבני הקבע של המפונים, הקשורים, בין היתר, לבעיות משפטיות ובירוקרטיות שמנעו טיפול מהיר ויעיל. אחת מהמלצותיה הייתה להקים 'ועדת חסמים' בראשות מנכ"ל משרד רה"מ שתתכנס בקביעות ובתדירות גבוהה ובתוכה ישבו כלל המשרדים הרלוונטיים וילובנו החסמים.<sup>27</sup>

בדו"ח המבקר על הטיפול במפונים מפברואר 2023 נכתב כי על הגורם האמון על הטיפול לדווח לממשלה על התקדמות הפעולות לטובת המפונים, הפערים והחסמים בנושא.<sup>28</sup> כלומר עולה מדו"חות רבים על הצורך להקפיד להשאיר את הנושא מטופל גם על־ידי הדרג הפוליטי ולא רק על־ידי גורמי הממשלה המקצועיים.

19. החלטת ממשלה 980 של הממשלה ה־37 מיום 19.10.2023, **קישור**.
20. החלטת ממשלה 1127 של הממשלה ה־37 מיום 10.12.2023, **קישור**.
21. מבקר המדינה, 'דוח ביקורת על ההתנתקות: סוגיות בפעילותה של מינהלת סל"ע, היערכות הרשויות המקומיות וקליטת המפונים', דוח מיוחד 2006, **קישור**.
22. דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון, דוח סופי 06.06.2010.
23. מבקר המדינה, 'דוח ביקורת בין־תחומית: פינוי נקודות יישוב ישראליות באזור יהודה ושומרון וטיפול במפונים', פברואר 2023, **קישור**.
24. במקרה של תכנית ההתנתקות הרי שגם ביום הפינוי התברר למינהלת סל"ע שישנה כמות משמעותית של משפחות הנדרשות לדיור ארעי שלא הוכן לא מבעוד מועד. דוח המבקר על מינהלת סל"ע, עמודים 26–27.
25. ראו גם: דיון בוועדה לביקורת המדינה 22.11.2023.
26. **קישור; קישור; קישור; קישור**.
27. דוח הוועדה, עמוד 213.
28. מבקר המדינה, 'דוח ביקורת בין־תחומית: פינוי נקודות יישוב ישראליות באזור יהודה ושומרון וטיפול במפונים', פברואר 2023, **קישור**.



כמו כן, ועדת החקירה המליצה לפעול ליצירת תקציב גמיש למנהלת, והמליצה למנות פרויקטור (ממונה) בכל קהילה – המלצה שבוצעה בהקמת מנהלת תקומה בה מונה רכזי תקומה בישובים.<sup>29</sup>

אחת הבעיות המשמעותיות שעלו בדו"ח ועדת החקירה, היא שלמנהלת לא היו הסמכויות הנדרשות לעמוד במגוון תחומי האחריות שחשו תחתיהם – דבר שיש להקפיד עליו בחקיקת חוק מנהלת תקומה ובאופן גיבוש ההיררכיה הממשלתית איתו היא תעבוד.<sup>30</sup> הדו"ח ביקר את זאת שלא ניצלו את הידע המקצועי של החטיבה להתיישבות בהליך השיקום.<sup>31</sup> דבר שיש ליישם גם בפעילותה של מנהלת תקומה, ולבחון כיצד משתמשים בידע של כלל הגורמים המקצועיים, במשאבים החומריים והאנושיים שלהם וביכולות הארגוניות שלהם, במקום לבנות חדשות מאפס.

## דיור ציבורי

דיור ציבורי הוא רכיב במדיניות הדיור של המדינה המספק פתרון דיור לבתי־אב שידם אינה משגת לצרוך דיור בשוק הפרטי.<sup>32</sup> משרד הבינוי והשיכון אחראי לניהולם של 65 אלף נכסים בהם מתגוררים אזרחים הזכאים לסיוע בדיור. ישנם שני סוגי נכסים:<sup>33</sup>

1. יחידות דיור ציבורי – המהווים כ־75% מהנכסים המנוהלים על־ידי המשרד (באמצעות חברות משכנות) הם יחידות דיור לטובת דיור ציבורי.
2. בתי גיל הזהב (מקבץ דיור) – המיועדים לזכאים קשישים בעיקר, ומהווים 13 אלף יחידות דיור.

ברבות השנים החליפה המדינה את מדיניות הדיור הציבורי למדיניות של סיוע בשכר דירה לזכאים, ואכן בחינה של תקציב המשרד מעלה כי סעיף זה הוא הגבוה ביותר בהיקפו, על־אף שהוא מוסיף להיות נמוך בהשוואה למדינות אחרות החברות בארגון המדינות המפותחות (OECD).<sup>34</sup> שינוי מדיניות זה לא רק שנגס בפלח התקציב של הדיור הציבורי, ובתשומת הלב הארגונית, אלא גם הוביל לירידה בפועל של מלאי הדירות הקיים, שהולך ופוחת עם השנים, והמאמצים הממשלתיים להגדילו העלו חרס מסיבות שונות שעולות לדיון במסמכים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.<sup>35</sup> חוסר זה מתחדד לאור נתוני 'פורום הדיור הציבורי' שמציין כי ישנם עשרות אלפי ממתנינים לדיור ציבורי:<sup>36</sup>

- 4,332 זכאים על רקע סוציאקונומי הממתנינים לדירה
- 1,024 זכאים הממתנינים להחלפת דירה
- 23,151 זכאי משרד הקליטה מהם 17,987 קשישים

29. ראש מנהלת תקומה, משה אדרי, עדכן בדיון הוועדה לביקורת המדינה, 22.11.2023, כי מתוך למידה מהקורונה מינו רכזי תקומה בישובים המהווים אנשי השטח והקשר עם הישובים.

30. דוח הוועדה, עמוד 155, עמוד 178.

31. דוח הוועדה, עמוד 469.

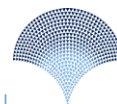
32. ההתייחסות כאן תשים דגש לשכירות בדיור הציבורי ולא בסיוע בשכר דירה.

33. משרד הבינוי והשיכון, דו"ח הדיור הציבורי לשנת 2022, עמ' 6, קישור; ההתייחסות כאן היא רק לדירות באחריות משרד הבינוי והשיכון ולא באחריות משרד העלייה והקליטה. ישנם 73 מקבצי דיור שבהם מתגוררים 12900 איש באחריות משרד העלייה והקליטה. מבקר המדינה, דוח שנתי 2019: "משרד הבינוי והשיכון – אסדרה בנושא בתי דיור ציבורי לקשישים". 2019, עמ' 601, קישור.

34. ירון הופמן־דיון ואיתי קונר־אטיאס, "ניתוח הצעת התקציב 2023-2024 // #2 – בינוי ושיכון", מרכז אדווה, 2023, עמ' 7-10. קישור.

35. מתן שחק, "מגמות במלאי הדיור הציבורי ומצבן של תכניות הממשלה להגדלתו", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 02.08.2021, עמ' 2-5. קישור.

36. קישור.



מתוך נתוני הכנסת, עולה כי אלו הישובים עם למעלה מאלף יחידות דיור בדיור הציבורי:<sup>37</sup>

שם יישוב	דירות דיור ציבורי
באר שבע	4,571
דימונה	2,606
ירושלים	2,475
תל אביב יפו	2,272
נוף הגליל	1,948
אשקלון	1,934
אשדוד	1,806
חיפה	1,513
קריית גת	1,511
עפולה	1,361
אופקים	1,136
קריית שמונה	1,113
נתניה	1,093
מגדל העמק	1,072
שבריה	1,050
עכו	1,003

לאור כך שמרבית הדירות בדיור הציבורי נבנו עוד קודם לתיקון התקנות המחייבות בניית ממ"ד בדירות חדשות (תקנות התגוננות אזרחית 1990), עולה כי מרבית הדירות אינן ממוגנות, ובחינה מצאה כי 92% מהדירות של הדיור הציבורי ללא ממ"ד.<sup>38</sup> בכל הנוגע לרכש דירות חדשות ישנה מדיניות משרדית של העדפת דירות חדשות הכוללות ממ"ד, אולם מחקרים מצאו כי רכש דירות חדשות אינה גבוהה,<sup>39</sup> ומחקר של 'מרכז אדוה' ציין כי לא ידועה תכנית ממשלתית לבניית ממ"דים בדירות הדיור הציבורי, אף לא אלו החשופות לטווח האש באופן נרחב.<sup>40</sup>

מבט אל מלאי הדירות בדיור הציבורי בישובים במרחק עד 40 ק"מ מרצועת עזה יצביע על מלאי הדירות הרב בו יש פער מיגוני לצד קירבה לקו האש:<sup>41</sup>

שם יישוב	דירות דיור ציבורי	מרחק מעזה
באר שבע	4,571	36.5
אשקלון	1,934	11.35
אשדוד	1,806	26.1
קריית גת	1,511	20.16

37. הנתונים נכונים לשנת 2020. אליה אליהו, "נתונים על זכאים לדיור ציבורי ולסיוע בשכר דירה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 03.10.2021, עמ' 11-15. **קישור**.

38. ירון הופמן-דישון ומקס גרובמן, "מיגון בתנאי שוק", מרכז אדוה, נובמבר 2023, עמ' 31-43. **קישור**; על פערי מיגון בעיר אשקלון ראו: נורית יכימוביץ-כהן, "פערי מיגון מפני ירי טילים ורקטות בעיר אשקלון – נתונים והחלטות ממשלה עיקריות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15.10.2023, עמ' 14-15. **קישור**.

39. מתן שחק, "מגמות במלאי הדיור הציבורי ומצבן של תכניות הממשלה להגדלתו", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 02.08.2021, עמ' 2-5. **קישור**.

40. ירון הופמן-דישון ומקס גרובמן, "מיגון בתנאי שוק", מרכז אדוה, נובמבר 2023, עמ' 31-43. **קישור**.

41. הנתונים נכונים לשנת 2020, רשומים רק ישוים עם עשר דירות לפחות. אליה אליהו, "נתונים על זכאים לדיור ציבורי ולסיוע בשכר דירה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 03.10.2021, עמ' 11-15. **קישור**; חישוב המרחק בוצע מול מסמכי פיקוד העורף על-ידי המרכז להעצמת האזרח.

שם יישוב	דירות דיור ציבורי	מרחק מעזה
אופקים	1,136	22.31
שדרות	786	2.79
נתיבות	545	10.65
קריית מלאכי	371	27.04
יבנה	250	38.77
צוחר	20	8.29
גדרה	18	35.85
בני עי"ש	14	32.81
אבשלום	13	6.11

מתוך הנתונים עולה כי דירות רבות נמצאות מתחת לקו 40 הק"מ ובמהלך המלחמה הנוכחית פונו רבות מהדירות, ואף מהערים עצמם כמו העיר שדרות שפונתה על רוב רובה של תושביה. גם בחינה של אזור הצפון מצביעה כי חלק מהישובים בהם ישנן דירות של הדיור הציבורי פונו בהחלטת ממשלה,<sup>42</sup> בניהם ק"ש (1113 יח"ד), שלומי (214 יח"ד), משולה (5 יח"ד), אביבים (2 יח"ד), דוב"ב וגרונות הגליל (יחידה אחת בכל ישוב).<sup>43</sup>

מתוקף היות אוכלוסיית הדיור הציבורי אוכלוסייה חלשה, מצבה מחריף בעת מלחמה. העדר מיגון במרבית הדירות וקרבתן אל קו האש לא מתיר לתושבים להישאר שם, ומאלץ אותם לעקור מביתם, אולם בהעדר סיוע ממשלתי, ידם אינה משגת. נוסף על כך, ההכנסה הנמוכה של המשפחה מעבודה מצביעה על עבודה 'נייחת' והעדר יכולת להעתיק אותה ליעד אחר או להעדר ממנה למשך זמן. בעיה נוספת עולה מתוך החלטת הממשלה להעביר ישובים מביתם לתקופת המלחמה כאשר אין התייחסות ספציפית למעבר של דיירי הדיור הציבורי, והפינוי מתבצע בהתאם לתוכניות הסטנדרטיות של המדינה.<sup>44</sup>

בהעדר תכנית חירום לעניין, הבנת תמונת המצב, יצירת מיפוי לפערים, ושיח מתמיד עם השטח, מתבצע בזמן אמת ולא נעשות בדיקות מקדימות (בשגרה) על-מנת לבחון את ההתמודדות המשרדית עם האירועים. מתוך כך, עולות בעיות רבות שדורשות מענה. כך למשל, רק לאחר שפורסם כי ממשיכים לגבות את כספי שכר הדירה מדיירי הדיור הציבורי שפונו מבתיהם בעקבות המלחמה, והדבר זכה להד תקשורת,<sup>45</sup> הודיע המשרד כי דמי השכירו לא יגבו בתקופה זו.<sup>46</sup> יש לציין לחיוב את הקשב של המשרד למצוקות שעולות מהשטח, אך עם זאת להצביע על פגם בשיטת עבודה שלא הכניסה את היבטים אלו לתכניות חירום משרדיות. כמו כן, יש לציין שקיימות שאלות ביחס לאיזו קבוצות זכאות ההטבה חלה ומאיזה תאריך. כמו כן, רצוי לאשר תכניות אלו מראש גם לפינניים נוספים שעשויים להתרחש ככל והמלחמה תתרחב. יש לבחון יצירת נוהל חרום משותף עם משרד האוצר לגבי תרחישים עתידיים נוספים אפשריים כמו למשל רעידת אדמה שתצריך פינוי – כל אלו במסגרת תכניות העבודה בחירום של המשרד.

סוגיה נוספת שעולה היא כיצד יש לשפות את הדיירים שכבר שילמו. מדיון בכנסת עולה כי השיפוי יתבצע למול טפסים ולא באופן אוטומטי (כפי שמתבצע בחברת חשמל למשל).<sup>47</sup> בהקשר זה יש לציין את דו"ח תלונות הציבור מהגל הראשון

42. החלטת ממשלה 975 של הממשלה ה-37, 18.10.2023, **קישור**.

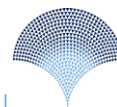
43. הנתונים נכונים לשנת 2020. אליה אליהו, "נתונים על זכאים לדיור ציבורי ולסיוע בשכר דירה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 03.10.2021, עמ' 11-15. **קישור**; ראו גם מאגר הדירות של משרד הבינוי, יש לציין שהמאגר מתעדכן באופן שוטף, **קישור**.

44. נורית יכימוביץ-כהן, "תוכניות לפינוי אוכלוסייה – חלק א': טרום מלחמת חרבות ברזל", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22.10.2023, **קישור**.

45. חדשות הכנסת, 4.12.2023, **קישור**.

46. הודעת דוברות משרד הבינוי והשיכון, **קישור**.

47. דיון בוועדה המיוחדת לחיזוק ופיתוח הנגב והגליל, 4.12.2023, "דיור ציבורי וסיוע בשכר דירה לזכאים בנגב ובגליל בזמן המלחמה – מדיניות הממשלה, חסמים ופערים בשטח". **קישור**.



של הקורונה ובו עלה פער משמעותי בהתמודדות אוכלוסייה זו מול בירוקרטיה ממשלתית ומול החברות המשכנות, ולכן יש לפעול לשיפוי אוטומטי כפי שמתבצע בגופים ממשלתיים אחרים.<sup>48</sup>

המשרד האריך את התוקף לזכאים בדיור ציבורי למי שתוקפו פג מהראשון לאוקטובר ועד השלושים בנובמבר. בנוסף המשרד פרסם תזכיר חוק לפיו יהיה להקל בתנאי הזכאות של דייר ממשיך, למי שהוא בן משפחה של חסוף או בן משפחה של מי שנרצח לאור המלחמה.<sup>49</sup>

סוגיה נוספת שעולה בעת מלחמה היא הנוק שעשוי להיגרם לדירות הדיור הציבורי. המשרד תיאם עם חברת ענבל (חברת הביטוח הממשלתית) נוהל אישור תיקונים מקוצר על מנת שחברות ניהול הדיור הציבורי יכנסו לעבודה במהירות האפשרית.<sup>50</sup> מבחינה שבוצעה באשכול רשויות נגב מערבי, והועברה לכנסת, עולה כי ככלל העניין מתנהל בין החברות המשכנות לבין רשות המיסים. בכך הדיירים אינם צד בתהליך ונותרים בחוסר ידיעה. כמו כן, במקרים בהם הדירה נמצאה לא ראויה למגורים, הפיזיו שיקבלו הדיירים יהיה בגובה שכר הדירה בדיור הציבורי (200-600 ₪), סכום שאינו מספק עבור שכירת דירה חלופית.<sup>51</sup> פערים אלו משמעותיים, ועל המשרד להקצות תקציב עבור מתן דירה חלופית בדיור הציבורי עבור אלו שדירתם נמצא לא ראויה למגורים, או לחלופין להקצות סכום כסף השווה לממוצע שכר הדירה באזור עבור דירה חלופית.

### בתי גיל הזהב (מקבצי דיור)

לצד דירות הדיור הציבורי משרד הבינוי והשיכון מפעיל באמצעות חברות משכנות כ־13 אלף יחידות דיור ב־125 בתי גיל הזהב (מקבצי דיור) המיועדות לקשישים עצמאיים תמורת תשלום מזערי,<sup>52</sup> ובהם משתכנים כ־13500 קשישים.<sup>53</sup>

מלאי כולל בתי גיל הזהב:<sup>54</sup>

שנה	מספר דיירים
2022	12,954
2021	12,511
2020	12,041
2019	11,860
2018	11,860

48. מבקר המדינה, בירור תלונות בגל הראשון של משבר הקורונה, 08.09.2020, עמ' 5-74. **קישור**.

49. הודעת דוברות משרד הבינוי והשיכון, **קישור**.

50. על קשיי התחזוקה השוטפת במבני חברת עמידר ראו דוח מבקר המדינה: מבקר המדינה, דוח שנתי 2022, "תחזוקת דירות עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ", מאי 2022, **קישור**.

51. גונן הראל, אשכול רשויות נגב מערבי, מסמך לועדה המיוחדת לפיתוח הנגב והגליל, 29.11.2023, **קישור**.

52. 9% מהכנסות הדייר מקצבת ביטוח לאומי או 330 ₪ – הנמוך מבניהם. בנוסחת החישוב לא נלקחת בחשבון הכנסות מקצבת נכות או סיעוד. משרד הבינוי והשיכון, דו"ח הדיור הציבורי לשנת 2022, עמ' 22, **קישור**.

53. אליה אליהו, "נתונים על זכאים לדיור ציבורי ולסיוע בשכר דירה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 03.10.2021, עמ' 4. **קישור**; 90 אחוז מהדיירים בבתי אלו הם עולים ממדינות חבר העמים לשעבר.

מבקר המדינה, דוח שנתי 2019: "משרד הבינוי והשיכון – אסדרה בנושא בתי דיור ציבורי לקשישים". 2019, עמ' 601, **קישור**.

54. משרד הבינוי והשיכון, דו"ח הדיור הציבורי לשנת 2022, עמ' 18, **קישור**.

פילוח של בתי גיל הזהב מתחת ל-40 הק"מ מעזה יצביע על כך שישנם שבע ערים בטווח זה שבהם יש מבנים של בתי גיל הזהב.<sup>55</sup>

שם היישוב	מספר מבנים	מספר יח"ד מקבצי דיור	מרחק מעזה
באר שבע	9	934	36.5
אשדוד	7	790	26.1
אשקלון	4	511	11.35
קריית גת	2	264	20.16
אופקים	2	197	22.31
נתיבות	2	150	10.65
יבנה	2	114	38.77

מדו"חות קודמים של מבקר המדינה עלה כי עוד לפני המלחמה התקיימו קשיים בתפעול שוטף של המבנים, פער במיפוי צרכים של האוכלוסייה ובחלקם חוסר שירותי עבודה סוציאלית, אלמנטים שהם קריטיים במיוחד בעת חירום.<sup>56</sup> עם תחילת המלחמה משרד הבינוי והשיכון ביסס קשר יומי עם מנהלי הבתים, מהלך חשוב וחיוני להבנת המצב בשטח והעלאת פערים. כמו כן, ניתנה הוראה לפינוי של מקבצי הדיור באופקים ונתיבות למלונות בים המלח, והמשרד שם דגש על חלוקות מזון, אספקת תרופות וביצוע בדיקות רפואיות. כמו כן, נפתחו המקלטים בבתי גיל הזהב בצפון ובוצעה הערכות מהירה לשהייה ממושכת ובחינה של הערכות לפינוי באזור הצפון.<sup>57</sup> על-אף פעולות מהירות אלו, הן צריכות להיות חלק מתוך תכנית ההערכות לחירום של המשרד. עניין זה עלה בדיון שנערך בכנסת בנוגע להערכות המשרד לפינוי בצפון אם תחל מלחמה רבת היקף, ונמצא כי אין הערכות נדרשת למציאת פתרונות דיור חלופיים לאור התפוסה המלאה של בתי המלון. כמו כן, יש לציין שהיערכות שכזו אינה רק ברמת טיפול במקום בו ישוכנו המפונים, אלא באספקת כלל הציוד והצרכים הנלווים עבורם, דבר המצריך תכנית עבודה מקיפה ומשמעותית ונדרשת להתבצע מבעוד מועד ואף להיות מסונכרנת עם תכניות העבודה בחירום של משרד הרווחה.<sup>58</sup>

## ענף הבנייה

בשנים האחרונות ענף הבנייה והתשתיות עבר מספר שלטלות. בתקופת הקורונה הענף הוחרג מהסגרים והוגדר ענף חיוני למשק מה שסיפק לו יציבות ואף תנופה. סגירת השמיים לא השפיעה על הענף ועובדיו פעלו באמצעות קפסולות וכך יצרו רציפות. גם הסגרים עצמם תרמו לקידום הענף כיוון שהם הובילו להעלמות מוחלטת של הפקקים וצמצמו את עלויות השינוע הפנים-ארציות. כראיה למצב הטוב של הענף בתקופה זו, הקבלנים גם לא זכו לפיצוי מהמדינה.<sup>59</sup> אירוע משמעותי נוסף הוא מלחמת רוסיה-אוקראינה שפרצה בפברואר 2022. שתי המדינות בעלות תעשייה המספקת מוצרים לענף פגעו בהיצע, לצד האמברגו על רוסיה שפגע ביכולת הרכש מולה, ובכך תרמו לעליית מחירים של המוצרים.<sup>60</sup> כמו כן, כן השינוי במחירי האנרגיה ועליית הריבית בעקבותיו היו ברות השפעה לענף, שחווה גם שינוי מקומי לאור התנדודיות של השקל מול הדולר (או סל המטבעות) בשנה האחרונה.

מתוך תמונת מצב היסטורית זו מגיע הענף אל המלחמה הנוכחית, שהביאה לפגיעה קשה בכוח העבודה בענף ולהשפעות הצפויות להיות ארוכות טווח.

55. הנתונים נכונים לשנת 2020. אליה אליהו, "נתונים על זכאים לדיור ציבורי ולסיוע בשכר דירה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 03.10.2021, עמ' 11-15. **קישור**; חישוב המרחק בוצע מול מסמכי פיקוד העורף על-ידי המרכז להעצמת האזרח.

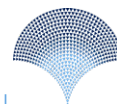
56. מבקר המדינה, דוח שנתי 2019: "משרד הבינוי והשיכון – אסדרה בנושא בתי דיור ציבורי לקשישים". 2019. **קישור**.

57. משרד הבינוי והשיכון – מלחמת 'חרבות ברזל', עדכון ביצוע פעולות, 22.10.2023. **קישור**.

58. דיון בוועדת העלייה הקליטה ותפוצות, 23.10.2023, **קישור**.

59. הודעת דוברות, משרד הבינוי והשיכון, **קישור**; סקירת השפעת הקורונה על ענף הבנייה ושוק הדיור בישראל, אגף ניתוח כלכלי – משרד הבינוי והשיכון, 20.10.2020, **קישור**; דה-מרקר, **קישור**.

60. **קישור**.



עוד קודם לפרוץ המלחמה היה מחסור בעובדים בענף, בעיקר בעבודות הרטובות (שלד, טיח, ריצוף וכו'), התוצאה היא שכר גבוה במיוחד עבור עובדים זרים.<sup>61</sup> ענף הבנייה מונה כ־320 אלף עובדים לפי בערך ההתפלגות הבאה:<sup>62</sup>

1. 100 אלף פלסטינים: מתוכם 15 אלף מעזה והשאר מיהודה ושומרון.
2. 20 אלף עובדים זרים (מולדובה, אוקראינה, רומניה, בולגריה וסין).
3. 100 אלף עובדים ערבים־ישראלים.
4. 100 אלף ישראלים.

עם פרוץ המלחמה הוארך הסגר על יהודה ושומרון (המתרחש מדי שנה בתקופות חגי תשרי) ונמנעה כניסת עובדים זרים־פלסטינים לישראל. בארץ נותרו כמה אלפי עובדים לא חוקיים (שב"חים) שהוצאו לעזה וליו"ש. כמו כן, גם 4000 עובדי בנייה זרים שאינם פלסטינים יצאו מהמדינה מאז פרוץ המלחמה.<sup>63</sup> עובדים אלו שחלקם מעובדי הענף הוא כשליש מהווים 80% ממבצעי העבודות הרטובות.<sup>64</sup> התוצאה היא שענף הבנייה נמצא בשיתוק והוא פועל בהיקף עבודה של 25% בלבד, וזה באזורים בהם אתרי בנייה בכלל פועלים.<sup>65</sup> וזו בתקופה מאתגרת בה הנטל על הענף גדל באופן משמעותי. מעבר לצורך לבנות דירות ותשתיות, הענף נדרש לפעילות במסגרת מיגון הצפון, שיקום העוטף (מנהלת תקומה) וסיוע לצבא בעת לחימה – כל אלו תוך הפחתה משמעותית של מספר העובדים וצמצום בכלי העבודה.

לפיכך, מצבת העובדים של הקבלנים אינה מאפשרת להם להתקדם בעבודה, לאור כך שהעבודות שהעובדים הזרים (פלסטינים וזרים אחרים כאחד) הם קריטיים ועומדים בצומת דרכים חשובה בהליכי הבנייה. לפיכך, נדרשו הקבלנים לעבוד עם מצבת כוח האדם החלקית, ובתוכה מאה אלף עובדים ערבים־ישראלים, אולם גם כאן נערמו קשיים על הענף.<sup>66</sup>

כבר בתחילת המלחמה הורו מספר רשויות ברחבי הארץ, בעיקר בערים הגדולות במרכז, על סגירת אתרי בנייה, העמדת פקח בכניסה אליהם והטלת סנקציות על קבלנים שיחרגו מהוראה זו. להוראה זו משמעות כלכלית נרחבת על קבלנים והיא גררה מאבקים משפטיים.<sup>67</sup> משרד הבינוי והשיכון התערב לטובת הקבלנים ויחד עם משרד הפנים פעל מול הרשויות. יש לציין שהוראת הסגירה של האתרים לא הייתה למטרת בטיחותם האישית של העובדים במקום – אלו נדרשים לפעול בהתאם להוראות פיקוד העורף לאתרי בנייה. אלא מתוך חשש שהעובדים במקום יבצעו פעולות פח"ע. משרד הבינוי הבהיר שהוראות אלו אינן מתוקף דין ולכן אין להן תוקף חוקי, דבר שגם עולה מתוך פסקי הדין בנושא.<sup>68</sup>

מצוקת העובדים נדמת כאירוע המרכזי שעיימו מתמודד ענף הבנייה. למעשה אתרי בנייה רבים לא יכולים להיפתח כלל לאור מחסור בעובדים, וישנו ויסות של עובדים לפרויקטים שונים של אותו הקבלן על מנת לאפשר לו להתקדם בבנייה של חלק מהפרויקטים. לפיכך, התוצאה היא עיכוב משמעותי בגמר פרויקט, ואף יצירתם של 'פילים לבנים' ברחבי הערים.<sup>69</sup> כמו כן, יש להיבט זה השפעה כבדת משקל על היציבות הכלכלית של הבנקים, החשופים למשבר בענף, כפי שצינו בסוכנות הדירוג מוד"ס. דבר זה עשוי להיות זרז עבור המפקח על הבנקים או גורמים בבנק ישראל להפעיל לחץ על הממשלה להביא לפתרון את משבר העובדים בענף הבנייה.<sup>70</sup>

עד כה, הממשלה ניסתה להתמודד עם המשבר בשתי דרכים. האחת, פיצויים לקבלני הבנייה. בתחילה המדינה סירבה להכניס את הקבלנים למודל הפיצויים, אולם לאחר מאבקים בנושא ודיונים בועדת הכספים של הכנסת, הוכנסו הקבלנים

61. Ynet, **קישור**; משרד הבינוי והשיכון, "צורכי כוח האדם בענף הבנייה בהתאם לשוק הדיור בישראל", נובמבר 2020, **קישור**.  
62. סיכום פעילות רשות האוכלוסין וההגירה לשנת 2022, רשות האוכלוסין וההגירה 28.5.2023, **קישור**.  
63. דה־מרקר, **קישור**.  
64. התאחדות הקבלנים בוני הארץ, ענף הבנייה והתשתיות – סקירת התפתחויות לשנת 2021 ותחילת שנת 2022, יולי 2022, **קישור**.  
65. דה־מרקר, **קישור**; אתרי בנייה בשווח 40 הק"מ כלל לא פועלים לאור העדר יכולת עמידה בהוראות פיקוד העורף. כמו כן ראוי לציין שיטנו שוני בין פרויקטים שונים של בנייה או תשתיות.  
66. דיון ועדת הכספים, 31.10.2023, **קישור**.  
67. דה־מרקר, **קישור**; Ynet, **קישור**; Ynet, **קישור**.  
68. מכתב מעמית גריידי – משרד הבינוי והשיכון – אל הקבלנים, **קישור**.  
69. דיון ועדת הכספים, 31.10.2023, **קישור**.  
70. גלובס, **קישור**.

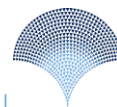
אל מודל הפיצויים. לפי המתווה קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (הרשומים בפנקס) יזכו לפיצוי בשל הפסדים שנגרמו להם לאור הלחימה אך גם מודל זה בעייתי ואינו מספק לאור קשיי מוסר התשלומים בענף.<sup>71</sup> על מנת להתמודד עם מצוקת אשראי ותזרימים הוקם מסלול 'חרבות ברזל' במסגרת 'הלוואות בערבות מדינה' שמתאים גם לחברות אלו.<sup>72</sup> גם ברשות מקרקעי ישראל (רמ"י) הודיעו על שורת צעדים והקלות רגולטוריות ובירוקרטיות בניהן דחיית תשלום שוברים, מתן הארכות להשלמת הסכמי בנייה, הארכת תוקף שומות, דחיית מועדי סגירת מכרזי-קרקע וכן בחינת אפשרות לפריסת תשלומים.<sup>73</sup> הפתרון השני שחתר אליו משרד הבינוי והממשלה הוא הבאה מיידית של עובדים זרים שיחליפו את הידיים החסרות.

בטרם יפורטו מהלכי הממשלה, נסביר על אופן העסקת עובדים זרים בענף הבנייה.<sup>74</sup> העסקת עובדים זרים בענף (שאינם פלסטינים)<sup>75</sup> מתבצעת ממדינות בהם יש לישראל הסכמים בילטרליים עמם בנושא העסקת עובדים, זאת במטרה לשמור על זכויותיהם,<sup>76</sup> הגוף האמון על עניין זה בישראל הוא רשות האוכלוסין – האגף להסכמים בילטרליים. לאחר חתימת ההסכם, רק תאגיד בניין רשום יכול להעסיק עובדים (הוא למעשה המעסיק של העובד על-פי דין) והוא יכול להעסיק רק עד 1000 עובדים. כיום רשומים 49 תאגידים כאלה ברשות האוכלוסין וההגירה.<sup>77</sup> אלו עובדים רק אצל קבלן שרשום בפנקס הקבלנים (רשם הקבלנים) במשרד הבינוי והשיכון בו רשומים כ־14 אלף קבלנים במגוון רחב של סיווגי תחום.<sup>78</sup> כניסה ושהייה של עובדים זרים בענף הבנייה, מתוך רשות האוכלוסין האגף להסכמים בילטרליים:<sup>79</sup>

2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
32	41	127	262	361	353	521	בולגריה
5,077	5,757	5,408	5,060	3,751	1,856	951	מולדובה
38	57	88	112	197	124		רומניה
4,749	4,884	4,626	387				סין
1,038	464	116					אוקראינה
10,934	11,203	10,365	5,821	4,309	2,333	1,472	סה"כ

ב־27 באוקטובר 2023 החליטה הממשלה על הגדלת מכסת העובדים הזרים בענף מ־30 אלף ל־50 אלף עובדים, והגדלת המכסה המותרת ליבוא עובדים לכל חברות הביצוע הרשומות ל־1600. כמו כן הוחלט על הארכת שהותם של עובדים שאשרתם עתידה לפוג, עידוד של בינוי בשיטות מתועשות שיפחית את הצורך בעובדים והאצת החתימה על הסכמים בילטרליים נוספים.<sup>80</sup> עד היום המשרד פעל מול מולדובה ומול הודו, למרות שהדבר התקדם בעצלתיים, ההסכם עם הודו הונח על שולחן הכנסת באמצע נובמבר.<sup>81</sup> מאז תחילת המלחמה הקפיאה ממשלת סין את ההסכם עימה דבר שלא מאפשר הבאת עובדים נוספים.<sup>82</sup> עד כה פעילות משרד הבינוי בנושא אינו מספק והוא משקף גם עבודת מטה רעועה

71. חוק מוסר תשלומים לספקים, תשע"ז-2017.  
 72. משרד האוצר – החשב הכללי, פתיחת מסלולי הלוואות מיוחדים במסגרת הקרן להלוואות בערבות מדינה, 05.11.2023, **קישור**.  
 73. רשות מקרקעי ישראל, הודעת דוברות, 18.10.2023, **קישור**.  
 74. מכתב התייחסות של רשות האוכלוסין וההגירה אל הוועדה המיוחדת לעובדים זרים, 27.02.2023, **קישור**.  
 75. על דרכי העסקת ערביי יהודה ושומרון ראו: **קישור**.  
 76. רשות האוכלוסין וההגירה, "מהגרי עבודה בישראל: מאפייני הגעתם לישראל, תנאי עבודתם וחייהם – בדיקת השפעת ההסכמים הביילטרליים 2019-2020", אוגוסט 2021, **קישור**.  
 77. החלטת ממשלה 4059 מיום 26.07.2018; גדעון זעירא ונטע משה, "סוגיות בהעסקה של זרים בישראל", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11.06.2015, **קישור**; מינהל עובדים זרים, תנאי ההיתר להעסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם, נוהל 9.4.0001, 15.12.2021, **קישור**; רשימת תאגידים רשומים, **קישור**.  
 78. פנקס הקבלנים, **קישור**.  
 79. רשות האוכלוסין וההגירה, "הקו הטלפוני לעובדים זרים במסגרת ההסכמים הביילטרליים – נתוני 2020", **קישור**.  
 80. החלטת ממשלה 1002 מיום 27.10.2023, **קישור**.  
 81. בעיתון דה־מרקר דווח כי ההסכם עם הודו מתעכב לאור כך שהוא לא תורגם, **קישור**; ב־15 לנובמבר הונח ההסכם על שולחן הכנסת, **קישור**.  
 82. דה־מרקר, **קישור**.



בהכנה לחירום. פרויקט נוסף של המשרד, בעל פוטנציאל להניב פירות, כולל הכשרה ומענקים לעובדים ישראלים לעבודות הרטובות בענף הבנייה.<sup>83</sup>

בהמשך לפעילות המשרד הממשלה אישרה הבאה של עשרת אלפים עובדים זרים עד סוף השנה, הגדלת המכסה של העובדים הזרים והארכת אשורות שהייה.<sup>84</sup> ב-12 לנובמבר החליטה הממשלה לאשר הבאת 10,000 עובדים שלא במסגרת הסכמים בילטרליים לפי החלטת רשות האוכלוסין ובאמצעות תאגידי הבנייה.<sup>85</sup> אולם עובדים אלה כרגע רק בשלב הגיוס. ההערכה שעד סוף חודש דצמבר יסיימו את גיוס המכסה, ואז נותר הליך של רישום מיון וקליטה, שלרוב לוקח לרשויות בישראל זמן רב. כמו כן, גם קבלת האישורים בארץ המוצא מהקונסוליות הינו הליך בירוקרטי שלוקח זמן, ויש לבחון את קיצורו. עד כה הצליחו לגייס חמשת אלפים עובדים מהודו, שלושת אלפי מאוזבקיסטן ואלפיים מסרי לנקה. מה שמצביע על הצלחה בגיוס מחוץ להסכמים בילטרליים, אך לבד מהגיוס יש לציין כי קליטת עובד הינו תהליך רב שלבים ואינו פועל במהירות הנדרשת.<sup>86</sup> יש לציין כי בחינה של משרד הבינוי והשיכון מצאה כי הגדלת מספר העובדים הזרים במקצועות הללו לא תביא לפגיעה בהיקף המועסקים הישראלים אלא תביא להגדלת מספר המועסקים הישראלים במקצועות אחרים בענף הבנייה.<sup>87</sup>

ניכר כי עד כה מאמצי הממשלה להפיח חיים מחודשים בענף שנפגע באופן משמעותי מהמלחמה, לא צלחו. לא נמצא פתרון למחסור בידיים עובדות, ולא נראה כי המזור נמצא באילו מהפתרונות שהוצעו או שפעלו לממשם. אחת הבעיות המשמעותיות בענף הוא העדר גורם מתכלל בעל סמכות ואחריות. למעשה משרד הבינוי והשיכון הוא אינו הגורם הרגולטורי לכמות העובדים אלא רק לסוגיית הכשרות המקצועית. ומכאן גם אינו יכול להיות הכתובת הבלעדית לפתרון המצוקה שחונה באופן מובהק תחת משרדו. החלוקה בסמכויות בין משרד הפנים (על אגפיו ורשויותיו) למול משרד הבינוי והשיכון, מותירה את הקבלנים ללא 'אבא ואמא' בתחום. על-כן יש לרכז מאמצים למען כניסתם של כ-200 אלף עובדים זרים החסרים כיום.<sup>88</sup> לעת הזו, ניתן לבחון מינוי פרויקטור ממשלתי לענף הבנייה בדגש על סוגיית העובדים.<sup>89</sup> הממונה יגבש הצעת מחליטים שתובא לאישור הממשלה בשם משרד הבינוי והאוצר. אפשרות אחת היא לבחון ביטול שיטת המכסות של רשות האוכלוסין, ולצמצם את פעילות תאגידי הבנייה המאושרים, ואף לבחון בעתיד לבטלם, לאור הצלחה או כישלון של מודל גיוס ללא מכסות ובהעסקה ישירה.<sup>90</sup> במקרה שכזה, רשות האוכלוסין תהיה אמונה על ריכוז מידע על העובדים למען עמידה בתנאי החוק והשהייה בארץ ושמירה על זכויותיהם לפי האמנות הבינלאומיות. משרד הבינוי יהיה אמון על טיב האיכות המקצועית של העובדים המגויסים ועל עמידתם ברמה המקצועית לפי נוהל העסקה הקיים היום.

83. גלובס, קישור.

84. הודעת דוברות משרד הבינוי והשיכון, 12.11.2023, קישור; הודעת דוברות משרד הבינוי והשיכון, 29.10.2023, קישור.

85. החלטת ממשלה 1056 מיום 12.11.2023, קישור.

86. כלכליסט, קישור.

87. משרד הבינוי והשיכון, "צורכי כוח האדם בענף הבנייה בהתאם לשוק הדיור בישראל", נובמבר 2020, קישור.

88. עובדים זרים יכולים להיות פלסטינים וזרים אחרים. יש לבזר את הסיכונים ולאפשר גיוס ממדינות ומקומות רבים ובכך למנוע הישענות על מקור מדינתי יחיד (כמו במקרה הסיני) או חשיפה גבוהה לתנודות ביטחוניות (כמו במקרה ערביי יהודה ושומרון).

89. עלותם של עובדים מהווה גם נתח מרכזי מעלויות הבנייה ולכן גם חלק ארי ממחיר הדירה לצרכן.

90. בדיון בוועדת הכספים נאמר על-ידי מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון כי ישנה התנגדות גורפת לכך בכל משרדי הממשלה המעורבים. דיון ועדת הכספים, 31.10.2023, קישור.



## המלצות

### שיקום העוטף ומנהלת תקומה

1. בתוכנית החומש המפורטת שעתידה להיות מובאת לאישור הממשלה, יש להקפיד על יעדים מוגדרים ומדידים פיזיים רחב ככל הפשר של התשומות וכלי העבודה הפנים-ממשלתיים.
2. הקמת ועדה להסרת חסמים או ועדת שרים לעניין ולרכז את הפעילות אצל גורם ממשלתי שיהיה אמון על הנושא.
3. יש להמשיך את העבודה בזיקה לצרכים של הישובים והקהילות תוך עבודה מול רכזים יישובים ופרויקטורים נקודתיים לכל ישוב שיעלו את הצרכים והדרישות למול המינהלת.
4. יש להשתמש בידע ובמשאבים האנושיים והמקצועיים של הגופים הקיימים ולרכז תשתית ידע בנושא.

### דיוור ציבורי

1. יש להמשיך ולעמוד בקשר ישיר עם הגורמים בשטח ולספק במידת הצורך את כלל המענים הנדרשים למפוני הדיוור הציבורי מהדרום והצפון. עם הימשכות הפינוי, יש לוודא כי המדינה לוקחת חזרה את האחריות המלאה גם על המענים שסופקו עד כה במסגרת אזרחית התנדבותית (כדוגמת תרופות, ציוד, שיח עם גורמי שיפול וכד').
2. עבור דיירי הדיוור הציבורי שפוננו מביתם – יש לפעול לשיפוי אוטומטי של שכ"ד המשולם כפי שמתבצע בגופים ממשלתיים אחרים (חברת חשמל למשל) ולהפעיל תוכנית סיוע במיצוי זכויותיהם.
3. יש לבחון יצירת נוהל חירום משותף עם משרד האוצר לגבי תרחישים עתידיים נוספים אפשריים שיש בכוחם לגרום לפינוי מיידי של מקבצי דיוור, דיירי דיוור ציבורי או מקבלי סיוע בשכ"ד. כמו למשל: רעידת אדמה, ולשלב את יישום הנוהל בתכנית העבודה של המשרד. על תוכנית זו להיות הוליסטית בכך שתתייחס לכל היבטי המחייבה של הדיירים המהווים אוכלוסיה מוחלשת.

### ענף הבנייה

1. קידום הבאת עובדים זרים נוספים ופעולה נמרצת לקיצור משמעותי של ההליכים הבירוקרטיים, אם באמצעות הסרת חסמים ואם באמצעות תגבור כוח האדם האמון על כך (בדומה למודל בו פעלה רשות האוכלוסין על מנת לפתור את משבר הדרכונים מוקדם יותר השנה).
2. מינוי גורם מתכלל בעל סמכויות ואחריות מלאה על ענף הבנייה, שכיום מפוזרות בין מספר משרדים, מה שמקשה על גיבוש מדיניות בשגרה ועל אחת כמה וכמה בחירום. כפתרון זמני, ניתן לשקול מינוי "פרויקטור" לענף הבנייה, אולם על מנת שיעבוד בצורה אפקטיבית יש לרכז תחתיו את כלל הסמכויות הנדרשות.
3. בחינת התנאים בהם ניתן להשיג את הסכמת כל גורמי הממשל הרלוונטיים לגיוס פרטי של עובדים זרים על-ידי חברות הבנייה, והקלה בתנאי הרישיון שלהם לעבודה במקצועות הבנייה "הרשומים", תוך ביסוס מנגנון לשמירה על זכויותיהם. בכך הבאת העובדים באופן שתלוי בהסכמים בילטרליים או בתלות מול עובדים פלסטינים – תתייתר.





## דו"ח מוניטור מיוחד

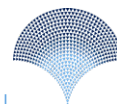
### מלחמת חרבות ברזל השלטון המקומי

ינואר 2024

תחקיר: אביטל שטרן  
עריכה: מיכל בן משה

דו"ח זה מוקדש לאופיר ליבשטיין ז"ל, ראש מועצת שער הנגב שנהרג בשבעה באוקטובר כשיצא להגן על תושבי האזור. ב־6.10.23 התפרסם במדור "המוניטור" דו"ח שבחן את יישום התוכנית לחיזוק החוסן האזרחי בעוטף עזה. אופיר ליבשטיין התראיין לטור מספר ימים לפני כן ובין השאר אמר את הדברים הבאים:

"באופן כללי המסקנה מהניסיון המצטבר שלנו היא שהממשלה צריכה לתת לנו חכות ולא דגים. ארבעת מישורי הפעולה שהזכרתי – תמריצים כלכליים, דאגה לרווחה, פיתוח כלכלי ופיתוח תשתיות – הם כלים שמאפשרים לנו להמשיך במגמה חיובית של צמיחה בת קיימא ארוכת טווח".



## השלטון המקומי – תוכן העניינים

99	הקדמה
100	רקע ומערכות עבר – השלטון המקומי בחירום
100	– מלחמת לבנון השנייה (2006)
101	– מבצע צוק איתן (2014)
101	– טיפול בנפגעי חרדה
101	– טיפול בחללים אזרחיים
102	– מגפת הקורונה (2020)
103	פעולות מרכזיות של הממשלה באשר לשלטון המקומי
104	תמונת מצב
104	– מוכנות לחירום ברשויות המקומיות
105	– שמירה על שגרת חינוך ומתן מענה לתלמידים מפונים מתארחים
105	– הטיפול בתושבים מפונים ומתפנים
106	– מועד הבחירות לשלטון המקומי
108	סיכום
109	המלצות

## הקדמה

עוד במהלך מגיפת הקורונה, הפך השלטון המקומי לגורם משמעותי מתמיד בחייהם של אזרחי ישראל. התברר כי בעת חירום, דווקא הרשויות המקומיות הן אלה שתופסות חלק גדול ומשמעותי בדאגה לאזרחים ובסיפוק המענים המיידיים למצב, לעיתים אפילו במקום הממשלה. הרשויות נמצאות בקשר ישיר ותמידי עם האזרחים, הן מבינות את הצרכים שלהם, ולרוב הראשונות שפונים אליהן לעזרה. בשנים האחרונות, נתפסו הרשויות כמוכנות חלקית בלבד למצבי חירום וגם במלחמה הנוכחית התגלו פערים, אולם בעוד לשלטון המרכזי לקח לא מעט זמן להתארגן ולהגיב לאירועי השבעה באוקטובר, רשויות רבות פעלו מהר, לעיתים בשרישוריות בהן אין להן סמכות רשמית. ראשי רשויות בדרום, כמו גם מרכז השלטון המקומי, הבינו כי על מנת לספק את המענה המיידית הדרוש לתושביהן עליהן לפעול באופנים שלא פעלו בהם בעבר, לרבות – גיוס מתנדבים ותרומות, הרחבת פעילות כיתות הכוננות, פינוי תושבים גם באופן עצמאי וקבלת החלטות בשטח שלא תמיד תאמו את מדיניות הממשלה כגון פתיחת מסגרות חינוך ואתרי בנייה.

במסגרת דו"ח זה, נעסוק תחילה בניתוח מעמיק של תפקוד הרשויות המקומיות במלחמות קודמות בישראל, כולל ליקויים ובעיות שהועלו על ידי מבקר המדינה. ניתוח זה מספק רקע חשוב להבנת ההתפתחויות והשינויים שחלו לאורך השנים בניהול מצבי חירום ולתיפקודן כעת. כמו כן, הדו"ח יציג תמונת מצב של פעילות הרשויות המקומיות במהלך מלחמת חרבות ברזל, בדגש על הממשק עם השלטון המרכזי. בסיום הדו"ח, נציג המלצות לממשלה אשר יתמקדו בשיפור תהליכי התכנון, ההכנה והתגובה למצבי חירום עתידיים וכן צעדים נוספים הנדרשים כבר כעת, תוך שיקוף הלקחים שנלמדו בשלושת החודשים הראשונים למלחמה וממערכות עבר.

## רקע ומערכות עבר – השלטון המקומי בחירום

היערכות הרשויות המקומיות לשעת חירום נבנתה לאורך השנים ועוגנה בחוקים (דיני הרשויות המקומיות), בהחלטות ממשלה, בנוהלי משק לשעת חירום (מל"ח) ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים.<sup>1</sup> היערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום כוללת מכלול של מערכים הכוללים אספקת שירותים חיוניים כמו חלוקת מזון, טיפול באוכלוסייה נזקקת, העברת מידע לציבור, הסברה ודוברות, מתן שירותים חיוניים בתחום ההנדסה והתשתיות כמו מים, ביוב ובינוי, פינוי אוכלוסייה והפעלת מערכת החינוך בהתאם למדיניות הממשלה.<sup>2</sup>

לצורך כך, הרשות נדרשת להקים מרכזי הפעלה, מוקדי מידע, וחפ"ק (חבורת פיקוד קדמית). נדרשת גם היערכות מבחינת כוח אדם בהקמת מערך מתנדבים ובסיוע בכוח אדם צבאי, בפן הלוגיסטי בהיערכות של אמצעים וכלי רכב ונדרש גם תיאום עם גופי החירום הממלכתיים כמו פיקוד העורף, משטרת ישראל, האגף לשירותי חירום במשרד הפנים, מל"ח שבמשרד הביטחון ועוד. מחקרים שנערכו לאחר מלחמת לבנון השנייה הראו כי מידת היערכות של הרשויות המקומיות לעתות חירום השפיעה על מידת התפקוד של העורף במהלך המלחמה. רשויות שהיו מוכנות טוב יותר הצליחו לספק את שירותיהן לתושבים בצורה טובה יותר.<sup>3</sup>

### מלחמת לבנון השנייה (2006)<sup>4</sup>

מלחמת לבנון החלה ב-12 ביולי 2006 ונמשכה 34 יום, עד הפסקת האש ב-14 באוגוסט 2006. המלחמה חשפה למעלה ממיליון תושבים בעשרות יישובים ליורי מתמשך של רקטות, גרמה לנזק רב בנפש וברכוש. מאות בתים נהרסו ומאות אלפי אזרחים נאלצו לעזוב את בתיהם.

לפי דו"ח מבקר המדינה מ-2007 בשל כשלים שהיו בשנים לפני המלחמה בתהליך היערכותן לעתות חירום, הרשויות המקומיות כמעט לא היו מוכנות להתמודד עם מצב זה. המבקר ציין כי הליקויים שנמצאו אינם רק באחריותן הבלעדית של הרשויות אלא נוגעים גם לגופים הממלכתיים הקשורים אליהן בעבודתם כמו משרד הפנים לדוגמה.

הדו"ח מצא כי לרשויות המקומיות היו תיקי אב ונוהל כללי של מל"ח לעת חירום – מסמכים אשר קבעו תשתיות ארגוניות ותפקודיות שעל הרשויות המקומיות להקים כדי לתפקד כראוי במצבי חירום. אך הפעולות להכנת המסמכים הללו לא כללו תכנית להשמעתם ויישומם, ולא נקבע מי אחראי על כך. כתוצאה מכך, הרשויות המקומיות לא מילאו את חובתן הבסיסית לקבוע נהלים פנימיים לפעילותן במצבי חירום בהתאם למערך התפקודי שנקבע במסמכים. כך בתחום כוח האדם למשל, לא בוצעו תדריכים ותרגילים לריתוק עובדים, לא נוצר מערך התנדבות מקיף ויעיל, ולא היה תיאום בין צה"ל לרשויות המקומיות.

עוד נמצא כי לא הוקם מכלול טיפול באוכלוסייה, לא נקבעו נהלים לטיפול באוכלוסייה נזקקת ולא הוקמו צוותי התערבות רב-מקצועיים. גם בהיערכות לאספקה וחלוקת מצרכי מזון כשלו הרשויות המקומיות להיערך כראוי ובמקומן גופים וולונטריים לקחו את האחריות בהבאת המזון ליישובים בצפון. בנוסף, לא הוקמו מאגרי מידע לציבור שרם המלחמה, אלא רק במהלכה דבר שפגע ביכולתן לספק את השירותים האלה בצורה מיטבית, כמו רשויות מקומיות שפרסמו מידע בשפה העברית בלבד, אף שמקצת תושביהן הם דוברי ערבית, רוסית ואמהרית.

על אף המחסור בכוח אדם שהיה ברשויות מקומיות רבות, לא פנו כמה מהן כלל לגורמים המוסמכים בבקשה להוציא צווי קריאה לעובדיהן, ואחרות פנו רק לקראת סוף המלחמה.

מיגון ומקלוט – על אף שהאחריות להתקנת המקלטים הציבוריים ולתחזוקתם מוטלת על הרשויות המקומיות, רובן לא ערכו סקר מקיף למיפוי פערי המיגון והמקלוט באזוריהן, ולא הכינו תכנית חלוקה של התושבים למקלטים

1. [#https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/334.aspx](https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/334.aspx)  
 2. [#https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/334.aspx](https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/334.aspx)  
 3. [#https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/334.aspx](https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/334.aspx)  
 4. [#https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/334.aspx](https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/334.aspx)

ציבוריים לפי נתוני המחסור. לא תוקנו גם ליקויים שהתגלו בהם עד פרוץ המלחמה, כך למשל בקריית שמונה המערכת האוטומטית של פתיחת המקלטים הציבוריים חוותה תקלות רבות עוד טרם המלחמה ולכן לא תרמה בעת החירום. במקלטים הציבוריים עצמם לא היה ציוד חירום בכמות הדרושה לשהייה, או שהציוד היה מיושן ולא תקין. עוד ציין המבקר כי במגזר הלא-יהודי, למעלה מ-150,000 תושבים חיים ללא מקלוט ומיגון מכיוון שמשרד האוצר ומשרד הפנים, פיקוד העורף והרשויות המקומיות לא הקצו תקציבים לשם כך.

מרבית הרשויות המקומיות סובלות גם בעתות שגרה ממחסור חמור בכוח אדם בתחום השירות הפסיכולוגי חינוכי (שפ"ח), ולכך הייתה חשיבות מכרעת בעת המלחמה. כוח האדם של הרשויות המקומיות בתחום השפ"ח, חסר מלכתחילה, לא פעל במלואו, והדבר השפיע על יכולתן של הרשויות המקומיות לתת את המענה הדרוש בתחום זה.

פינוי תושבים – במהלך המלחמה לא הופעלו תוכניות לפינוי תושבים, בעיקר משום שהממשלה לא דנה כלל בסוגיה של פינוי אוכלוסייה במהלך המלחמה. למרות זאת, במהלך המלחמה הייתה עזיבה המונית יזומה של תושבים בצפון הארץ, בין אם באופן עצמאי ובין אם בעזרת הרשויות המקומיות. הרשויות המקומיות בצפון פעלו לפינוי תושבים תוך שיתוף פעולה עם עמותות, ארגונים ותרומות פרטיות.

בנוסף לפינוי תושבים על ידי הרשויות המקומיות, התקיימו גם אירוח והסעדה של מתפנים על ידי רשויות מקומיות במרכז הארץ, כדוגמת עיריית תל אביב שאפשרה לתושבי הצפון לבקר בפארקים, בבריכות ובחופי העיר ללא תשלום, מימנה אירוח מלא עבור משפחות מקריית שמונה. ההמלצות העיקריות של מבקר המדינה לאור התנהלות הרשויות המקומיות במלחמת לבנון השנייה הן שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות לגופים מתנדבים, העלאת המודעות של הרשויות המקומיות לנושא מוכנות לעתות חירום וביצוע סקר מקיף ומפורט של פערי המקלוט במדינת ישראל.

## מבצע צוק איתן (2014)<sup>5</sup>

במהלך מבצע צוק איתן נורו אלפי רקטות אל עבר ישראל וגרמו להרס רב של רכוש ונפגעי חרדה רבים, ביניהם ילדים.

## טיפול בנפגעי חרדה

דו"ח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2014 העלה כי היו מספר ליקויים בהפעלת מערכות הטיפול בנפגעי חרדה, בין השאר בתחומים המצויים תחת אחריותן של הרשויות המקומיות. לדוגמה, מרכזי חוסן התקשו לפעול במהלך המבצע עקב מחסור בכוח אדם מקצועי מתאים, נמצאו ליקויים בהפעלת מת"נים ברשויות המקומיות, שוב בשל מחסור בכוח אדם מקצועי מתאים. בחלק מהרשויות המקומיות לא היה תקציב שאפשר לספק את המענים השונים לכל התלמידים שאותרו כנפגעי חרדה ונזקקו להמשך טיפול.

המלצות המבקר התמקדו בהגדלת מספר המטפלים במרכזי החוסן וברשויות המקומיות כדי להבטיח מענה טיפולי זמין ומקצועי לנפגעי חרדה וכן חיזוק שיתוף הפעולה והעברת המידע בין הגורמים השונים העוסקים בטיפול בנפגעי חרדה כגון משרד הבריאות, הרשויות המקומיות, פיקוד העורף ור"ל.

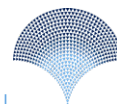
## טיפול בחללים אזרחיים

בשנת 2016, פרסם מבקר המדינה דו"ח נוסף בעקבות מבצע צוק איתן אשר סוקר את נושא הטיפול בחללים אזרחיים והיערכות הגורמים הרלוונטיים לכך.<sup>6</sup>

גם כאן נראה שהיו ליקויים רבים בהיערכות של הגורמים השונים, לרבות משרד הפנים והרשויות המקומיות. מהדו"ח עלה כי אין גורם מתכלל האחראי על הטיפול בחללים בחירום, וכי קיים חוסר תיאום ושיתוף פעולה בין הגורמים

<sup>5</sup> <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/Shilton2015/2015-Shilton-103-Harada.docx>

<sup>6</sup> <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2017-67b-607-Herum.pdf#search=%D7%9E%D7%A9%D7%A8%D7%93%20%D7%94%D7%A4%D7%A0%D7%99%D7%9D%20%D7%91%D7%97%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%9D>



השונים המעורבים בנושא. עוד מצא המבקר כי רשות פס"ח (פינוי, סעד, חללים) האמונה על נושא זה במשרד הפנים, אינה מצוידת בהתאם לצרכים, וכי אין לה תקציב ייעודי לטיפול בחללים. בנוסף, נמצא כי יש פערים באיוש התקנים ובכשירות היחידות האחראיות לאיסוף חללים ונתוני זיהוי, להעברת חללים, לזיהוי ולקבורה ולא בוצעו תרגילים מספקים לבחינת היערכות הגורמים השונים לטיפול בחללים בחירום.

גם בנושא זיהוי חללים בחירום חלו ליקויים משום שהוועדה להסדרת הטיפול בחללים מאירועי חירום, וזיהויים, המליצה להכשיר כ-100 רופאים מתחומי התמחות שונים לסייע במשימת זיהוי החללים. בהתאם להמלצה, משרד הכלכלה והתעשייה איתר 57 רופאים כלליים למשימה זו. אולם, המרכז הלאומי לרפואה משפטית לא הכשיר אף לא אחד מהם לזיהוי חללים.

המלצות מבקר המדינה התמקדו בהסדרת תפקידי הגורמים המעורבים בטיפול בחללים בחירום וחלוקת עבודה ברורה ביניהם, הקצאת משאבים למשימה זו וכן קיום אימונים ותרגולים של המערכת כולה.

### מגפת הקורונה (2020)<sup>7</sup>

ב-11 במרץ 2020 הכריז ארגון הבריאות העולמי על מחלת הקורונה כמגפה כלל-עולמית. הרשויות המקומיות היו בעלות תפקיד חשוב מאין כמותו עבור אזרחי ישראל בתקופה חסרת ודאות זו. הן נדרשו לשמש עוגן עבור התושבים ועבור הקהילה, ובתוך כך לפעול להמשך אספקת השירותים הדרושים לתושבים ולצמצום נזקים, במידת האפשר.

עם זאת, על פי ניתוח של נתוני משרד הפנים ושל סקר שביעות רצון של התושבים, נמצא כי הרשויות המקומיות לא הצליחו לעמוד בכל הדרישות שהוטלו עליהן, בעיקר בשל חוסר היערכות מוקדם למשבר מסוג שכזה. ניתוח של נתוני משרד הפנים העלה כי רק 31% מרשויות המקומיות הכירו את חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2008, הקובע כי הן נדרשות להכין נוהל הפעלה על פי "נוהל הערכות הרשות המקומית לפנדמיה של שפעת".

קשיים נוספים שעמדו בפני הרשויות המקומיות נבעו מהמשק עם השלטון המרכזי, שבמקרה זה כלל ריבוי הנחיות וחוסר בהירות שלהן. יישום ההנחיות נתקל בקשיים גם עקב כך שמאגרי המידע לצורך איתור אוכלוסיות הזקוקות לסיוע בהם נדרשו להשתמש, לא היו זמינים באופן מיידי או לא מעודכנים.

פער נוסף מול השלטון המרכזי ניכר בתחום החינוך. באפריל 2020, פרסם משרד החינוך מתווה לחזרה הדרגתית ללימודים לקבוצות קבועות (קפסולות), אולם בכ-50% מהמקרים (בגנים ועד כיתות ג' ובכיתות י"א-י"ב) קבעו ראשי הרשויות המקומיות את מועדי השיבה ללימודים במועדים מאוחרים מאלו שנקבעו בצו, בשל קשיים של הרשויות בהיערכות לפתיחת מוסדות החינוך בהתאם להנחיות.

איוש כלל המשרות בחירום נפגע גם הוא, בדגש על עובדי הרווחה גם לאחר שהמשלה אישרה את החרגתם מההגבלות על העובדים במשק. ברשויות שלא איפשרו עבודה מרחוק, דווקא עו"סים ופסיכולוגים חינוכיים נאלצו לצאת לחל"ת בתקופה בה הצורך בהם היה משמעותי מתמיד.

אולם, על אף הקשיים הרבים שחשפו את חולשתה של המערכת המוניציפלית במספר גזרות, ניכר הידוק של הקשר בין הרשויות לקהלותיהן ולא בכדי. רשויות רבות גילו חשיבה יצירתית ויכולת אלתור, אם באשר למערכי המתנדבים הרחבים שגויסו על מנת לסייע בחלוקת מזון, תרופות וכד', אם ביצירת פעילויות תרבות ופנאי מותאמות למגבלות שהוטלו או יצירת שיתופי פעולה עם העסקים המקומיים על מנת לתמוך בהם.



## פעולות מרכזיות של הממשלה באשר לשלטון המקומי

תאריך	מהלך
12.10.23	הכרזה על תכנית לאומית לפינוי תושבים מגבול רצועת עזה <sup>8</sup>
	הקמת עמדות ניידות של רשות האוכלוסין וההגירה ביישובי המפונים לצורך הנפקת תעודות זהות ודרכונים חדשים <sup>9</sup>
15.10.23	דחיית הבחירות המקומיות ל-30.1.24 <sup>10</sup>
18.10.23	הכרזה על תכנית לאומית לפינוי תושבים מגבול הצפון (עד 5 ק"מ מהגבול)
19.10.23	הקצאת סיוע ייחודי לעיר אשקלון <sup>11</sup>
	הקמת מנהלת 'התקומה' לשיקום יישובי עוטף עזה <sup>12</sup>
8.11.23	פסור מארנונה מה-7.10 לתושבי יישובים מפונים <sup>13</sup>
27.11.23	סיוע לרשויות המקומיות בהעברת תקציבים מיוחדים בשל המצב הביטחוני <sup>14</sup>
10.12.23	תמיכה ברשויות המקומיות לצורך התקנת שירותי רשת ותקשורת אלחוטית עבור מקלטים ציבוריים (עד 40 ק"מ מהגבול בצפון ובדרום באיו"ש) <sup>15</sup>
31.12.23	דחייה נוספת של הבחירות לרשויות המקומיות ל-27.2.24 <sup>16</sup>
	הכרזה על הקמת תאגידי אנרגיה מקיימת ברשויות המקומיות <sup>17</sup>

<https://www.gov.il/he/departments/policies/dec950-2023> .8

<https://www.gov.il/he/departments/news/news111023> .9

<https://www.gov.il/he/departments/policies/dec962-2023> .10

<https://www.gov.il/he/departments/policies/dec978-2023> .11

<https://www.gov.il/he/departments/policies/dec980-2023> .12

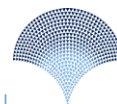
<https://www.gov.il/he/departments/policies/dec1051-2023> .13

<https://www.gov.il/he/departments/policies/dec1086-2023> .14

<https://www.gov.il/he/departments/policies/dec1123-2023> .15

<https://www.gov.il/he/departments/news/news-31-12-2023> .16

<https://www.gov.il/he/departments/news/news-31-12-23-1> .17



## תמונת מצב

### מוכנות לחירום ברשויות המקומיות

עם פרוץ המלחמה התברר כי במרבית הרשויות לא היה קיים מידע מלא באשר לתקינות המרחבים המוגנים שבתחומן. התברר כי מדובר בבעיה חמורה אף יותר כשמדובר על מסגרות החינוך, בדגש על גני הילדים. משרד החינוך אינו מחייב את הרשויות המקומיות לבנות מרחבים מוגנים בגני ילדים, ולכן ישנן רשויות שמתפקות במיגון פחות איכותי או שהצליחו למגן רק חלק מגני הילדים ברשות. בצה"ל הדגישו כי האחריות על מיגון היא של הרשות המקומית, בפיקוח ותקצוב משרד החינוך. אולם על פי משרד החינוך אין לו אפשרות לממן זאת מתקציבו הקיים ונדרשת התגייסות משרד האוצר. הרשויות עצמן התגייסו למשימה, אולם בנקודה זו נחשפו הפערים בין יכולת הניהול והתקציב של הרשויות השונות.<sup>18</sup>

בתל אביב לדוגמה לא היה מרחב מוגן תיקני ב־120 מתוך 575 גני ילדים. אך, העירייה לא נותרה אדישה למצב – מעבר להשקעת מאמץ עילאי בפתרונות ביניים למבנים עבור גנים ללא מרחב מוגן, תקצבה עיריית ת"א ב־50 מיליון ש"ח תוכניות חדשות למבני גני ילדים בעיר עם תוספת מרחבים מוגנים. גם עיריית חולון פעלה תוך כדי המלחמה למקלות גנים ובתי ספר והשקיעה כ־16 מיליון ש"ח מתקציבה. ברמת גן וגבעתיים למשל, הוזמנו ממ"דים ניידים אולם לא נמצאו פתרונות ביניים שאפשרו לילדי הגן ובית הספר שבוע לימודים מלא עד הגעתם המיוחלת של אותם ממ"דים. את הפער הגדול ביותר ניתן לראות ברשויות החלשות יותר, כצפוי, אלה הנסמכות על תקצוב ממשלתי גם בשגרה, כגון עיריית בני ברק, שהודיעה שלא תוכל למגן 100 מתוך 2000 כיתות בהן חסר ממ"ד ללא תמיכה ממשלתית.<sup>19</sup>

בדצמבר הכריזה ועדת התמיכות במשרד התקשורת שתעניק תמיכה כספית ל־65 רשויות מקומיות כדי לחזק את תשתיות התקשורת במקלטים הציבוריים שבתחומן, עד 90% מעלות המיזם. בין הרשויות שזכו בתמיכה נמנות אופקים, נתיבות, עומר, מבואות חרמון, מ"א גולן, קריית שמונה, טבריה, כרמיאל, שלומי, חורפיש, אשקלון, שער הנגב, שדרות ועוד.<sup>20</sup>

סוגיית היערכות נוספת נוגעת לתחזוק המקלטים הקיימים ברשויות, שחלקם לא היה במצב שמיש המאפשר שהייה לטווח ארוך. כמו בזירות רבות במלחמה הנוכחית, גם כאן ניכרה התגייסות משמעותית של החברה האזרחית, כדוגמת מיזם "עיר מקלט" שהכשיר מאות מקלטים בעשרות רשויות בצפון באמצעות מתנדבים ובסנכרון מול השלטון המקומי<sup>21</sup> וכן משאבים שניתנו ממשרד הבינוי והשיכון בעיקר באשר למקלטים בדיר הציבורי. בחלק מהרשויות, כגון ירושלים וחיפה, סייעה גם העירייה באופן ישיר לתושבים בפריצת מקלטים נעולים, הכשרתם וכד', בדגש על אוכלוסיית האזרחים הוותיקים.

זירה נוספת בה הרשויות נתפסו לא מוכנות דיה לשעת חירום, נוגעת לאבטחת הסייבר על התשתיות הממוחשבות שלהן. מאז פרוץ המלחמה, הרשויות מהוות יעד להתקפות סייבר תכופות. ברקע המלחמה, ניסיונות אלה גברו ביתר שאת. במסגרת פעילות של מרכז השלטון המקומי יחד עם מערך הסייבר הלאומי מתבצעת במהלך המלחמה ביתר שאת ריכוז תמונת מצב של הגנות הסייבר ברשויות, סנכרון הידע והמידע בנושאי סייבר בין הרשויות השונות והובלת פתרון ל"היום שאחרי". זאת בנוסף להשקעה בסך 20 מיליון ₪ שמרכז השלטון המקומי ביצע כדי לסבסד את מערכות הגנת הסייבר לרשויות.<sup>22</sup>

דווקא המוקדים העירוניים (106) התגלו במלוא תפארתם כממשק חיוני וזמין עבור התושבים. לא רק שאלה שמרו על רציפות תפקודית במרבית הרשויות, אלא גם היוו תשתית לפעילות ענפה כגון ניהול מתנדבים, טיפול בפניות מפונים וסיוע, כאשר הגדילה לעשות עיריית ירושלים למשל שפתחה שלוחה ייעודית במוקד שלה עבור סיוע נפשי לתושבים.

<https://www.calcalist.co.il/real-estate/article/r1tijwrr6> .18

<https://www.calcalist.co.il/real-estate/article/r1tijwrr6> .19

[/https://hm-news.co.il/434298](https://hm-news.co.il/434298) .20

<https://www.israelhayom.co.il/news/local/article/14697098> .21

<https://www.pc.co.il/featured/400486> .22

ברשויות רבות דאגו לתגבר את המוקד בעובדים ומתנדבים נוספים ובזאת גם סייע פיקוח העורף. בנוסף, רשויות רבות הקימו חמ"לים עירוניים לניהול המשבר המקיים הערכות מצב תכופות ומגבש פתרונות.

מעבר לכל זאת, מלחמת חרבות ברזל הציפה ביתר שאת תחומים החיוניים לחירום שלא טופלו במלואם עד היום כדוגמת ביטחון אנרגטי ובראשו אספקה שוטפת של חשמל. בסוף דצמבר, משרד הפנים ומשרד האנרגיה והתשתיות הכריזו על הקמת תאגידי אנרגיה ברשויות המקומיות. הרעיון שאותם תאגידים יסייעו לייצר באופן יעיל מתקני אנרגיה מקיימת בשטח הרשויות, כך שבצוק העיתים יכולו לשמור על רציפות תפקודית.<sup>23</sup>

## שמירה על שגרת חינוך ומתן מענה לתלמידים מפונים מתארחים

בכל הנוגע לשמירה על שגרת לימודים, לאחר שבקורונה ניכר פער בין צווי הממשלה ליכולת של הרשויות ליישם, במלחמה הנוכחית ניתנה עצמאות גדולה יותר לרשויות באשר לקבלת החלטות. גם אם רשות סווגה על ידי פיקוח העורף כ"רוקה", משמע יכולה לתפעל את מערכת החינוך במלואה, יכולה לבחור שלא לעשות זאת על פי שיקוליה ומצבה מבחינת מיגון, כוח אדם זמין וכד'. ניכר כי העצמאות והסמכות שניתנה לרשויות, תרמה לבהירות רבה יותר בקרב הציבור באשר למתרחש, בניגוד לבלבול וההנחיות הסותרות שניתנו בתקופת הקורונה.

אתגר נוסף שעמד לרשויות בתחום החינוך, עסק בקליטת התלמידים המפונים. בשבועות הראשונים למלחמה, משרד החינוך תקצב רק תלמידים שפוננו מהישובים סמוכי הגדר בדרום ובצפון. נוצר מצב בו הרשויות הקולטות מתמודדות עם מתן מענה רגשי ופעילות חינוכית והפגתית לתלמידים רבים שהגיעו כמפונים, תוך שימוש בתקציביהן ומשאביהן ללא תמיכה ממשלתית. רק לאחר שרשויות שקלטו מספר רב של מפונים כמו ת"א ואילת הקימו קול צעקה, הודיע משרד החינוך כי יממן את הפעילות החינוכית של כלל המפונים.<sup>24</sup>

## הטיפול בתושבים מפונים ומתפנים

כחודש לאחר המלחמה שלח מבקר המדינה מכתב לראש הממשלה שהצביע על עיכובים משמעותיים בהעברת תקציבי חירום מהממשלה אל הרשויות המקומיות הנתונות בקו החזית של העימות. על פי הנתונים שהוצגו, המענה התקציבי לצרכים הדחופים בשטח התקדם באיטיות רבה, וחלקו אף טרם סופק כלל. נכון לאותה נקודה, רק מספר מצומצם של משרדי ממשלה העבירו חלק מתקציבי החירום שאושרו ל-54 הרשויות המקומיות שבקו העימות. סך התקציב שהועבר עמד לאחר חודש על 57 מיליון ש"ח בלבד, כאשר כל רשות מקומית קיבלה בממוצע כ-1.05 מיליון ש"ח בלבד – זאת בניגוד להצהרות על העברת תקציבי חירום בהיקף של מיליארד ש"ח, כך לטענת המבקר.<sup>25</sup>

הממשלה אכן התעכבה בהרחבת הסיוע לתושבי הדרום והצפון, ורק לאחר חודש החליטה להגדיל את המרחק המזכה בסיוע מ-4 ק"מ ל-7 ק"מ מעזה, ומ-3 ק"מ ל-5 ק"מ מלבנון. למרות שעיריית אשקלון לא נכללת במרחק זה, בשל הירי הרקטי המתמשך לעברה הוחלט לסייע לה ולעזור עד ל-24,000 בתי אב אשר הם מחוסרי מיגון. בפועל, ראו בעירייה שהתהליך מתעכב ומעט מאוד משפחות השתמשו בסיוע מהמדינה, לכן העירייה פעלה עצמאית והקימה חמ"ל רווחה לסייע למתפנים לקבל מענק אכלוס.<sup>26</sup>

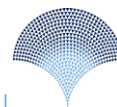
הרשויות המקומיות נאלצו לשאת באחריות משמעותית לטיפול במפונים – קבלת פניות התושבים, שיבוצם במלונות ואכסניות, ארגון ההסעות והמענה היומיומי לצרכים. בהיעדר המשאבים הנדרשים בחלק מהרשויות, כפי שקרה בקריית שמונה – המוקד העירוני קרס, השיבוץ למלונות והסיוע הכלכלי התעכבו, כל זאת בהיעדר גורם ממשלתי מתכלל לנושא.

<https://www.gov.il/he/departments/news/news-31-12-23-1> .23

<https://www.themarker.com/news/education/2023-10-24/ty-article/.premium/0000018b-61a2-d8e2-a1eb-e3b69fe80000> .24

<https://www.themarker.com/news/2023-11-13/ty-article/0000018b-c98c-d315-a5ff-dd8e9b920000> .25

[https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/ac8ae5e4-d97b-ee11-815f-005056aac6c3/2\\_ac8ae5e4-d97b-ee11-815f-005056aac6c3\\_11\\_20278.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/ac8ae5e4-d97b-ee11-815f-005056aac6c3/2_ac8ae5e4-d97b-ee11-815f-005056aac6c3_11_20278.pdf) .26



גם הרשויות הקולטות התמודדו עם משימות לאומיות חשובות עוד לפני שתקציב ממשלתי משמעותי נכנס לתמונה ונשאו בעלויות כבדות של קליטת מפונים, שהממשלה לא מימנה במלואן או עיכבה את מימונם. במקרה של מועצה אזרית אשכול, לה 32 ישובים מפונים, תקציב ממשלתי הגיע רק כחודש לאחר תחילת המלחמה והפינוי וזה הספיק רק בקושי לספק את השירותים למפונים. כמו כן, רשויות רבות היו צריכות להתמודד עם מפונים "לא רשמיים" מיישובים שלא נכללו בהחלטות הממשלה הרשמיות לפינוי ולתקצב את הטיפול והתמיכה בהן.

כאשר פעילותה של מנהלת התקומה נכנסה לתלם בחודש נובמבר 23, נרשם שיפור בהזרמת התקציב לרשויות בעוטרף עזה. המנהלת העבירה מענקים של מאות אלפי שקלים במספר פעימות ישירות אל הרשויות המקומיות, מה שאפשר להן להמשיך ולספק שירותים ומענה עבור התושבים המפונים. יש לציין כי מענה דומה למפונים בצפון סרם גובש.<sup>27</sup>

לאור כל זאת, נוצר מצב חריג בו ראשי רשויות נאלצו לפנות לציבור ולגייס תרומות לטובת הקמת כיתות כוננות, תגבור אבטחה במוסדות חינוך ובמרחבים העירוניים וכן טיפול בתושביהן המפונים. בחודש הראשון למלחמה, יו"ר מרכז השלטון המקומי פנה למפעל הפיס בבקשה להקצאת משאבים, ראש מועצת שדות נגב פתח בקמפיין מימון המונים עבור צרכים שהמדינה לא עונה עליהם וראשי רשויות מהמגזר הערבי נאלצו להיאבק על תקציבים שהובטחו ל-46 רשויות עוד ביולי 2003 בסך של 200 מיליון ש"ח. תקציבים אלה, שהוקפאו על ידי שר האוצר סרם המלחמה, עברו רק לאחר ששר הפנים הודיע שיעביר את התמיכה לרשויות גם ללא אישור האוצר כפי שהובטח להן.<sup>28</sup>

כמו כן, משרד הפנים הכריז על פטור מארנונה למגורים למפונים, אך הפטור חלקי בלבד ואינו כולל עסקים או יישובים שנפגעו אך לא פונו.<sup>29</sup>

## מועד הבחירות לשלטון המקומי

ב-15.10.23 משרד הפנים באישור הממשלה הודיע לראשונה על דחיית הבחירות הרשויות המקומיות שהיה אמור להיות ב-31.1. כעבור מספר ימים הוחלט לדחות את הבחירות בשלושה חודשים ל-30.1.2024. תוך הנחה שב-14 רשויות מקומיות בהן פונו תושבים מכ-100 יישובים ככל הנראה לא תקיימו כלל הבחירות לרשויות המקומיות ומועד חדש יקבע עבורן רק לאחר שתושביהן ישובו חזרה.<sup>30</sup>

מועמדים לבחירות אשר משרתים במילואים ביקשו לדחות שוב את הבחירות ואף עתרו על כך לבג"ץ בטענה כי הבחירות לא תהיינה שוויוניות ושקיום הבחירות למרות משרתי המילואים נותן תמריץ לאילו שלא משרתים.<sup>31</sup> מנגד 100 ראשי רשויות מקומיות בישראל קראו לשר הפנים משה ארבל לקיים את הבחירות לרשויות המקומיות במועד שנקבע.<sup>32</sup> גם ראשי ערים רבים התנגדו לדחייה נוספת של הבחירות בטענה שזה יגרום נזק לפעילות השגרתית של הרשויות המקומיות ויפגום ביכולתן להתמודד עם תוצאות המלחמה האחרונה.

כמו כן, באמצע חודש דצמבר הוגשו שתי עתירות לבג"צ – אחת בשם של ארבעה משרתי מילואים המתמודדים לראשות רשויות ואחת בשם רשימה המתמודדת בבחירות בירושלים וטענה שקיום הבחירות במועד שנקבע עלולה לגרום להטיית בחירות ויתרון לאוכלוסיות שאינן משרתות.<sup>33</sup>

אולם באותה נקודה, שר הפנים טען כי ההחלטה לדחות בחירות צריכה להיות בקונצנזוס רחב וכי המועד יישאר על כנו.<sup>34</sup>

<https://govextra.gov.il/tkuma/tkuma/home/tkuma-updates> .27

<https://www.themarker.com/news/politics/2023-11-02/ty-article/0000018b-8f17-d728-a9ab-dfd735a60000> .28

<https://www.ynet.co.il/economy/article/z2glxuj7a> .29

<https://www.themarker.com/news/2023-12-04/ty-article/0000018c-3665-dc03-a9ec-3e7f88290000> .30

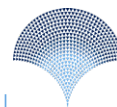
<https://www.ice.co.il/local-news/news/article/995286> .31

<https://www.ynet.co.il/news/article/b1dqxkkw6> .32

<https://www.israelhayom.co.il/news/geopolitics/article/14973848> .33

<https://www.ynet.co.il/news/article/hjba2leda> .34

ב־31.12.2023, לאחר שהנתונים שהוצגו על ידי צה"ל הראו כי 688 מועמדים המתמודדים ב־144 רשויות לא יוכלו להשתחרר משירות מילואים, הסיר שר הפנים את התנגדותו והממשלה אישרה פה אחד את דחיית הבחירות ל־27.2.2024. יש לציין כי מועד הבחירות בארבע עשר הרשויות המפונות – יקבע רק עם חזרת התושבים לביתם.



## סיכום

סוגיית מוכנותן של הרשויות המקומיות לחירום חזרה שוב ושוב בדו"חות מבקר המדינה ועלתה לדיון ציבורי סביב מערכות צבאיות קודמות ומגיפת הקורונה. על אף שמרבית הפערים היו ידועים ומדוברים, רשויות רבות לא הגיעו מוכנות למצב החירום החריג שהביאה עימה מלחמת חרבות ברזל, אם בשל היעדר תקצוב ממשלתי, עיכוב ביישום מדיניות קודמת ותיקון ליקויים או חולשה קיימת במנגנון הרשויות ומכאן אנמיה ניהולית. עם זאת, רשויות רבות גילו מחויבות גדולה לתושביהן ופעלו ללא לאות לספק להם את הנדרש, לעיתים קרובות בקצב מהיר הרבה יותר מזה הממשלתי.

ואכן, על אף היעדר המוכנות, על פי סקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה שנערך כחודשיים מתחילת המלחמה, 40% מהציבור, מכלל המגזרים, סבורים שהרשויות המקומיות מתפקדות טוב ויעיל יותר מהממשלה, לעומת 8% בלבד הסבורים שהממשלה מתפקדת טוב יותר. עוד עלה בסקר כי רוב ברור של הציבור, 60%, תומך בביזור סמכויות לרשויות המקומיות בסיום המלחמה.<sup>35</sup>

אולי את אחד הגורמים לכך ניתן למצוא במשמעות של העלייה החדה בכמות ובנושאי הפניות למוקדים העירוניים ברחבי הארץ במלחמה. נתוני המוקד מספקים לרשות תמונה מציאותית מאוד של הצרכים והפערים בשטח וזהו אחד מהכוחות המשמעותיים ביותר העומדים לשלטון המקומי. הקרבה וההיכרות עם צרכי התושבים בכל נקודת זמן, מאפשרים לרשות המקומית לספק פתרונות אד הוק וגם לקבל תמונה רחבה יותר עבור גיבוש אסטרטגיה ומדיניות מדויקים יותר. עצם השימוש התכוף והמגוון יותר של התושבים במוקד העירוני, מדגים לא רק את מצב החירום הקיצוני שכפתה המלחמה אלא אולי גם דרגת אמון גבוהה של האזרחים במערכת המוניציפלית.

מהתרעות חוזרות ונשנות של מבקר המדינה מתחילת המלחמה אודות השיפול הממשלתי בעורף, עולה כי בזירות רבות הרשויות המקומיות נשארו לבד במערכה במשך שבועות רבים וגם כעת שרם קיבלו את כל המשאבים הנדרשים. בכירה במשרד מבקר המדינה ציינה כי מהרשמים שנאספו מהשטח, ראשי רשויות עושים מעל ומעבר וכי יש לספק להם כלים ולשחרר תקציבים.<sup>36</sup>

מושב כי תהליך הפקת הלקחים והתיקון יתחיל כבר כעת, בין אם בסיוע תקציבי נוסף לרשויות המפונות והקולטות ובין אם בסוגיות תשתית הנוגעות לשיפור ההיערכות לחירום של הרשויות, ביניהן מיגון ונהלי חירום. לצד זאת, בייחוד לאור הקיצוצים הרחביים הצפויים, ראוי שהממשלה תיתן את הדעת גם על התמיכה ושיפור המנגנון המוניציפאלי בשווח הארוך, שלא רק בסוגיות של מוכנות לחירום אלא בתפקודן היומיומי המשמעותי כל כך לאזרח.

<https://www.idi.org.il/articles/51776> .35

[https://www.calcalist.co.il/local\\_news/article/byj8wtczt](https://www.calcalist.co.il/local_news/article/byj8wtczt) .36

## המלצות

1. חיזוק ותגבור המוקדים העירוניים, לרבות קידום מיזמים של שימוש חכם בדאטה הנגזרת מהם.
2. יש לפעול בתיאום מלא בין הממשלה לרשויות המקומיות באשר לחזרתם של תושבים מפונים לביתם ולוודא כי הרשויות מוכנות לקליטת התושבים השבים בהיבטים של הפעלת שירותי בריאות, חינוך ורווחה והן בהיבטים של שיקום תשתיות שנפגעו.
3. יש להרחיב את הסיוע לרשויות שנפגעו במלחמה ובראשן רשויות שתושביהן לא נכללו בהחלטות הממשלה לפינוי אזרחי, אך בשל קרבתן לגבול מרבית תושביהן התפנו עצמאית.
4. עקב המורכבות שבכניסתם של ראשי רשויות חדשים לתפקיד בעת מלחמה, יש לתגבר את התוכניות והכלים הקיימים במשרד הפנים לליווי מקצועי ומתן מענה שוטף לאחר הבחירות.
5. גיבוש נהלי חירום עדכניים בכל רשות וקיום תרגולי חירום באופן שוטף.
6. קידום הפיתוח הכלכלי והליווי המקצועי של רשויות שאינן איתנות ונפגעו במלחמה.







## דו"ח מוניטור מיוחד

מלחמת חרבות ברזל  
הטיפול הממשלתי באוכלוסיות מיוחדות במלחמה

ינואר 2024

תחקיר: עידו פיק, אביטל שטרן ומיכל בן משה  
עריכה: מיכל בן משה

## הטיפול הממשלתי באוכלוסיות מיוחדות במלחמה – תוכן העניינים

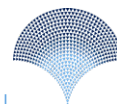
113	הקדמה
114	סקירת מערכות עבר
114	– מלחמת לבנון השנייה (2006)
114	– היערכות משרד הרווחה והשירותים החברתיים
114	– מבצע צוק איתן (2014)
115	– קורונה (2020)
116	סקירת המצב הנוכחי – עיקרי צעדי המדיניות מהשבעה באוקטובר באשר לאוכלוסיות מיוחדות
119	תמונת מצב
119	– עולים חדשים
120	– אנשים עם מוגבלות
123	– אזרחים ותיקים
123	– אתגר פינני האזרחים הוותיקים
124	– מפינוי לשגרת מלחמה
125	– מאגר מידע לאומי
125	– בדידות וסיוע נפשי
125	– סיעוד
127	סיכום ותובנות
127	– המלצות

## הקדמה

כל אירוע חירום ובפרט אירוע משלטל ונרחב כמו המלחמה הנוכחית, משפיע בצורה עמוקה על אזרחי המדינה ופוגע בשגרת חייהם. בדו"חות הקודמים אותם פרסמנו מאז תחילת המלחמה עסקנו באופן נרחב באתגרים שנבעו מפינוי אזרחים רבים כל כך מבתיים בקווי העימות, מהיעדר הרציפות בפעילות מערכת החינוך, מהפגיעה הכלכלית הנרחבת שנגרמה לבעלי ובעלות עסקים ועוד.

כל אותן שלטות וחוסר הוודאות הכללי שהביאה איתה המלחמה, משפיעות שבעתיים על אוכלוסיות שמתמודדות עם אתגרים עמוקים גם בימי שגרה ותלויות במידות משתנות בסיוע חיצוני. בכדי להמחיש זאת, בדו"ח זה בחרנו להתמקד באופן הטיפול הממשלתי בשלוש אוכלוסיות שאלה במהלך המלחמה – אזרחים ותיקים, עולים חדשים ואנשים עם מוגבלויות.

האתגר העומד בפני גופי הממשל השונים האמונים על הטיפול והסיוע לאותן אוכלוסיות, נובע בין השאר מהמורכבות הגדולה יותר באיתור הצרכים, בצורך להנגיש מידע רב ושירותים שונים באופן מותאם, מהפגיעה בסיוע הניתן בשגרה וברצף הטיפולי וכן מהיקף הסיוע הנדרש שמתעצם בחירום ולא תמיד תואם את המשאבים הממשלתיים המוקצים לכך, חלקם גבוליים גם בשגרה.



## סקירת מערכות עבר

בחינה של הסיוע והיחס כלפי האוכלוסיות המיוחדות בזמן מערכות צבאיות קודמות וגם בזמן מגפת הקורונה, מעלה כי לרוב מדובר בטיפול הלוכה בחסר.

### מלחמת לבנון השנייה (2006)<sup>1</sup>

#### היערכות שירותי הבריאות בקהילה

במלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006, משרד הבריאות, בתי חולים, קופות חולים, פיקוד העורף ומד"א סיפקו שירותי בריאות לאוכלוסייה ולאלי פצועים. כ-1.3 מיליון איש נותרו בצפון, ביניהם קשישים, חולים כרוניים ואנשים עם מוגבלויות, שנזקקו לשירותים רפואיים שגורתיים בקהילה. נמצאו ליקויים רבים בהיערכות נותני השירותים בקהילה לחירום ובתפקודם במלחמה, בעיקר בתחומים של מוכנות המרפאות, טיפול באוכלוסיות מיוחדות ומתן שירותים רפואיים במקלטים.

שירותי הבריאות לא היו ערוכים מבחינת מידע זמין ועדכני אודות אוכלוסיות אלה, מה שהקשה על איתורן והטיפול בהן בזמן אמת. למשל, התעכב פינוי חולים סיעודיים בגלל חוסר שיתוף פעולה בין גופי ממשל שונים. גם לא התקיימו תרגולות והכשרות כנדרש לצוותים האמורים לטפל באוכלוסיות הזקוקות במצבי חירום. הייתה ירידה משמעותית בהיקף ואיכות השירותים הניתנים למרותקי בית ולמטופלים כרוניים, בשל מחסור באמצעי מיגון לצוותים רפואיים. גם בהיבט המיגון, על אחת כמה וכמה מיגון נגיש, המוסדות עצמם לא היו ערוכים למצב חירום.

נוהל של משרד הבריאות משנת 2000 שנועד להקל על אספקת תרופות עבור חולים כרוניים, קשישים ואנשים עם מוגבלות בעת חירום – לא יושם בפועל. הנוהל היה אמור להסדיר תשלום בדיעבד למטופלים שיפנו לבתי מרקחת שאינם בהכרח של הקופה שלהם בשל היעדר הנגישות הפיזית שכפתה המלחמה. אולם בפועל לא הוכנה שיטה אחידה להחזר כספי למבוטחים שנאלצו לשלם מחיר מלא עבור תרופות, וחלקם לא יכלו לעמוד בתשלום. מי שבעיקר סבלו מכך הם החולים הכרוניים, הקשישים, חסרי ישע או אנשים עם מוגבלות גם בשל המחיר הכספי וגם משום שרובם היו סגורים במשך תקופה ממושכת במקלטים ולא יכלו להשיג את התרופות הנחוצות להם.

#### היערכות משרד הרווחה והשירותים החברתיים

גורם נוסף שאחראי לסייע לאנשים עם מוגבלויות הוא משרד הרווחה. המשרד אף קבע מדיניות שלפיה בשעת חירום אוכלוסיות אלה יקבלו עדיפות לשהות במרחבים מוגנים לאורך זמן ארוך בסמוך למקום בו הן שוהות בשגרה. אך לא נקבעו תקנות מתאימות להנגשת מקלטים ומרחבים מוגנים עבור אנשים עם מוגבלות, למרות הנדרש בחוק ולא הושלמה הסדרה של תקינה לאזורים מוגנים במוסדות רפואיים לטיפול באוכלוסיות אלה. אגף הפיתוח במשרד הרווחה אמנם בדק את המיגון במוסדות הממשלתיים תחתיו, אך הוא לא בחן את סידורי המיגון והמקלוט במוסדות הפנימייה שבעלותם של גופים ציבוריים ופרטיים ובמסגרות הדיור בקהילה. על פי המבקר, המשרד לא נערך כלל לשעת חירום, לא גובשה לפני כן תוכנית לפינוי האוכלוסיות, לא בוצעו הכשרות לעובדי הרווחה ברשויות המקומיות כיצד לפעול בשעת חירות וגם תקציב המיועד לשעת חירום אין.

#### מבצע צוק איתן (2014)

על פי בדיקה שערך מבקר המדינה, במבצע צוק איתן נוצר מצב בו אוכלוסיות עם מגבלות ניידות כמו קשישים ונכים התקשו להגיע בזמן למקלטים ונאלצו להסתפק בחדר המדרגות והשתטחות על הרצפה. לכן עבורם יש חשיבות מיוחדת לשהייה ממושכת ורציפה במקלטים. המבקר קבע כי במדיניות של המשרד לביטחון לאומי, שהיה אחראי בזמנו על

<sup>1</sup> <https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/334.aspx>

היערכות העורף במצבי חירום, אין התייחסות מספקת לצרכיהם הייחודיים של אוכלוסיות מיוחדות בעת חירום.<sup>2</sup> בעקבות זאת, תושבים רבים נאלצו להתפנות עצמאית מבתיהם, לחלקם עזרו ארגונים פרטיים או הרשויות המקומיות ורק לאחר כחודש וחצי מתחילת המלחמה, הממשלה החליטה לממן חלק מפינוי התושבים. האוכלוסיות המיוחדות היו נפגעות מרכזיות מהתנהלות זו, מה גם שעבורן יש להיערך ביתר שאת כדי לעזור להן להתפנות גם פיזית וגם כלכלית.<sup>3</sup>

## קורונה (2020)

אוכלוסיית האזרחים הוותיקים שמונה כ-12% מהאוכלוסייה בישראל, נחשבה לקבוצת סיכון עיקרית להיפגע ממגפת הקורונה. לפי דוח מבקר המדינה מ-2021 בעיה רחבה שעלתה לאור משבר הקורונה היא מחסור בגורם אחד שירכז את כלל המידע בנוגע לאזרחים וותיקים, לאחד בין כלל מאגרי המידע הקיימים ולהיות במעקב כדי לעדכן אותם, כדי שיהיה אפשר להגיש לאזרחים הוותיקים סיוע. לדוגמה, מרשם האוכלוסין שהוא מאגר המידע הרשמי המקיף ביותר על כלל תושבי ישראל, חסר פרטי התקשרות חשובים כמו מספרי טלפון נייד, כתובות דוא"ל ועוד. לעומת זאת, ללמ"ס כן יש פרטי התקשרות של טלפונים וכתובות של התושבים וגם של אזרחים וותיקים, אך בקורונה, המידע לא היה זמין לשאר הגופים.<sup>4</sup>

לכן, המשרד לשוויון חברתי פעל להקמת מאגר מידע על אזרחים ותיקים, אך בהיעדר נורמה מחייבת, שלושה גופים מרכזיים מתוך שישה שפנו אליהם לא העבירו את המידע ובניהם משרד הרווחה, המוסדר לביטוח לאומי ומשרד העלייה והקליטה. בשל כך נפגעה תשתית המידע לסיוע לאזרחים הוותיקים במשבר הקורונה וההיערכות למצבי חירום עתידיים.<sup>5</sup>

אוכלוסייה נוספת שנחשבה כקבוצת סיכון בשל מגפת הקורונה היא אנשים עם מוגבלויות, חלקם אף נפגעו בגלל המגפה ומצבם הוחמר ועל כן גם יכולתם התעסוקתית ומכאן מצבם הכלכלי. גם בתחום החינוך, ילדים עם מוגבלות לא יכלו להשתתף פעמים רבות בלמידה פיזית עקב הסיכון המוגבר מכך שידבקו בנגיף וגם בעת הלימודים מרחוק הם הזדקקו לעזרה נוספת ותיווך. על פי מבקר המדינה, אותם תלמידים לא קיבלו את הסיוע הנדרש ממשרדי הממשלה, רובם נעזרו בבני משפחה. משפחות רבות של ילדים עם מוגבלות כלל לא פנו לעזרה כי חשבו שלא יקבלו טיפול הולם או מהיעדר מודעות לזכויותיהם והכלים העומדים לרשותם.<sup>6</sup>

<https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/568.aspx> .2

<https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3639114,00.html> .3

<https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/7318-10.aspx> .4

<https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/7318-10.aspx> .5

[https://brookdale.jdc.org.il/wp-content/uploads/2020/12/Heb-S-186-20\\_updated.pdf](https://brookdale.jdc.org.il/wp-content/uploads/2020/12/Heb-S-186-20_updated.pdf) .6

## סקירת המצב הנוכחי – עיקרי צעדי המדיניות מהשבעה באוקטובר באשר לאוכלוסיות מיוחדות

הערות	תאריך	
	10.10	<b>משרד הרווחה</b> משרד הרווחה מכאיז כי עובדות ועובדים סוציאליים מומחים לזקנה יענו לאזרחים הוותיקים במוקד 118; בתי האבות של המשרד החלו בקליטת אזרחים ותיקים מהעוטף <sup>7</sup>
	11.10	<b>משרד הרווחה</b> הפעלת מוקדי סיוע נפשי לאנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם. <sup>8</sup>
"משרד הרווחה והביטחון החברתי יחיל את סעיף 31 להחלטת מלון אורחים על האוכלוסייה המוכרת או זקוקה למחלקות לשירותים חברתיים בקהילה ולא רק על אנשים עם מוגבלות וצרכים מיוחדים, וכן יחיל את סעיף 32 להחלטת מלון אורחים על כל השוהים במוסדות משרד הרווחה והביטחון החברתי ולא רק על אנשים עם מוגבלות או צרכים מיוחדים."	12.10.2023	<b>החלטת ממשלה מספר 950</b> תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה וקליטתה – "חרבות ברזל"
"משרד הרווחה והביטחון החברתי יחיל את סעיף 31 להחלטת מלון אורחים על האוכלוסייה המוכרת או זקוקה למחלקות לשירותים חברתיים בקהילה, ולא רק על אנשים עם מוגבלות וצרכים מיוחדים, וכן יחיל את סעיף 32 להחלטת מלון אורחים על כל השוהים במוסדות משרד הרווחה והביטחון החברתי ולא רק על אנשים עם מוגבלות או צרכים מיוחדים."	18.10.2023	<b>החלטת ממשלה 975</b> תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (0-5 ק"מ מהגבול) וקליטתה – מלחמת 'חרבות ברזל'
"קשישים ומחוסרי עורף משפחתי יציב – בהיקף של עד 3,000 תושבים. המענה יינתן באופן מיידי וזאת על מנת להקל על תושבי העיר מחוסרי המיגון והנזקקים ולסייע לחיזוק חוסנם במהלך תקופת הלחימה."	19.10.2023	<b>החלטת ממשלה 978</b> סיוע המדינה לתושבי העיר אשקלון לאור מלחמת 'חרבות ברזל'

<https://www.gov.il/he/departments/news/molasa-senior-citizens-news-101023> .7

<https://www.gov.il/he/Departments/Guides/molasa-people-with-disabilities-iron-swords-information#primary-emotional-response> .8

תאריך	הערות
23.10	משרד הבריאות מפרסם מתווה לגיוס משפלים בתחום בריאות הנפש בתשלום, כדי להרחיב את המענה הנפשי לאוכלוסייה בעקבות המלחמה. <sup>9</sup>
23.10.2023	<b>החלטת ממשלה 788</b> הפעלת תוכנית משב רוח לאזרחים ותיקים במסגרת תוכנית <b>סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח של 0 עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה ותושבי העיר שדרות לאור מלחמת 'חרבות הברזל' ותיקון החלטות ממשלה</b>
16.10	<b>משרד הרווחה</b> חבילת סיוע ראשונית שגיבש משרד הרווחה על סך 60 מיליון שקלים לחיזוק השירותים החברתיים בזמן המלחמה <sup>10</sup>
7.11	<b>משרד הרווחה</b> משרד הרווחה העביר שירותים חברתיים מהערים והיישובים למלונות המפונים, מדובר בשירותים פרטניים וקהילתיים לאנשים עם מוגבלות, לאזרחים ותיקים ולילדים ובני נוער, שניתנים בשגרה על ידי אגפי הרווחה ברשויות המקומיות ובמסגרות של משרד הרווחה <sup>11</sup>
13.11	<b>משרד הרווחה בשיתוף עם הגזינש</b> תכנית תומכים קהילתיים לרשויות המפונות – 46 יישובים במרחק של עד 40 ק"מ מגבול וביישובי הצפון הצמודים לגבול <sup>12</sup>
17.11.2023	<b>החלטת ממשלה 1071</b> סיוע המדינה לתושבי האזורים המפונים הזכאים לקצבת סעד ומעסיקים עובד זר ותיקון החלטת ממשלה <sup>13</sup>
	"המוסד לביטוח לאומי על כוונתה לתקן את ההסכם, כך שהמוסד ישלם לתושב זכאי על פי החלטות הממשלה, שזכאי לקצבת סיעוד ומעסיק עובד זר בתשלום וברישיון, בעד שהות העובד הזר במקום האכלוס העצמאי, סך נוסף של 200 ₪ ליום בעד העובד הזר שהוא מעסיק;"

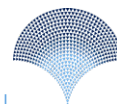
9. <https://www.gov.il/he/departments/news/23102023-03>

10. <https://www.gov.il/he/departments/news/molasa-news-iron-swords-26102023>

11. <https://www.gov.il/he/departments/news/molasa-news-iron-swords-6112023>

12. תוכנית תומכים קהילתיים

13. <https://www.gov.il/he/departments/policies/dec1071-2023>



הערות	תאריך	
לאור הקושי בגישה ובסנכרון הנתונים אודות אזרחים הזקוקים לסיוע – הובאו תקנות בנושא מאגרי מידע לשעת חירום, לטיוב מיזם "כספת נצורה".	21.11	<b>כנסת ישראל</b>
	26.11	<b>משרד הרווחה</b>
	2.1	<b>הג'וינט בשיתוף משרדי הרווחה והבריאות</b>

[https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25\\_ptv\\_3679877.doc](https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_ptv_3679877.doc) .14

<https://www.gov.il/he/departments/news/molasa-news-senior-citizens-iron-swords-26112023> .15

[https://www.gov.il/he/Departments/publications/Call\\_for\\_bids/smarthome](https://www.gov.il/he/Departments/publications/Call_for_bids/smarthome) .16



## תמונת מצב

### עולים חדשים

אתגרים רבים עומדים בפני עולים חדשים ביומים, ביניהם היעדר שליטה בשפה, מערכת קשרים ותמיכה מצומצמת, פערים תרבותיים וכן קשיים תעסוקתיים וכלכליים. אך שבעי שמצבי חירום כגון מלחמה, ישפיעו עליהם באופן ניכר ועל כן נדרשת המדינה לספק להם מענים ייחודיים ומותאמים.

מלחמת “חרבות ברזל” לא הייתה אירוע החירום הראשון עימו נאלץ להתמודד משרד העלייה והקליטה בשנים האחרונות. בשנת 2022, בעקבות הפלישה הרוסית לאוקראינה, נמלטו לישראל אלפי פליטים, חלקם הגדול יהודים או זכאי אזרחות ישראלית מטעם חוק השבות. מדינת ישראל, באמצעות הסוכנות היהודית ומשרד העלייה והקליטה, קלטו אלפי פליטים אוקראינים בישראל במסגרת חוק השבות, וכן פליטים שאינם זכאים לאזרחות, במסגרת המאמץ העולמי לקליטה זמנית של פליטי המלחמה עד לסיומה. בנוסף, הגיעו ארצה עולים רבים מרוסיה ובלארוס בעקבות השלכות המלחמה הכלכליות והביטחוניות במדינות או חשש מגיוס לצבא הרוסי או לסגירת הגבולות. על פי נתוני הלמ”ס, כ-59,770 עולים, 82% מכלל העולים למדינת ישראל בשנת 2022, היו מרוסיה, בלארוס ואוקראינה. זוהי קפיצה של פי 3 בכמות העולים בהשוואה לשנת 2021.

הפתרונות המהירים ורחבי ההיקף שנאלצו הגורמים הממשלתיים לספק בעקבות גל העלייה הפתאומי תחת מצב חירום, היוו בדיעבד “תרגול” עבור אתגרי השבעה באוקטובר.

ואכן, ניכר שכמעט מהרגע הראשון למלחמה, התבלט משרד העלייה והקליטה בכך שלקח אחריות מלאה על אוכלוסיית העולים שבטיפולו ופעל בזריזות. בניגוד למשרדים רבים אחרים בעת הזו, בראש המשרד עומד מנכ”ל מקצועי שמגיע מתוך שירות המדינה ומכיר היטב את המנגנון הממשלתי. המשרד דאג באופן ישיר לפינוי מידי של מרכז דיוור מוגן לעולים בשדרות ומרכזי קליטה בקווי העימות אל מלונות קולטים. העולים, שחלקם הגיעו ארצה רק חודשים ספורים לפני המלחמה, המשיכו בלימודי העברית שלהם במלונות וקיבלו שירותים סוציאליים, פסיכולוגיים ורפואיים.

באשר לעולים שחיים בקהילה, המצב היה מורכב יותר מפאת היעדר תיאום ושיתוף במידע בין גופי הממשל השונים, הרשויות המקומיות וכד’. חלק מהעולים שחיים בקהילה ולא במרכז קליטה או דיוור מוגן התפנו באופן עצמאי. ניכר כי הכאוס הכללי שחל בפינוי התושבים הקשה על ניסורם והטיפול בהם מכיוון שלמשרד הקליטה לא היה מידע לאן פונו.<sup>17</sup> בשל כך, הוקמה במשרד העלייה והקליטה, תוך סיוע של מערך הדיגיטל, מערכת ניהול ידע – “עוטף עולים”, בכדי לתכלל את הנתונים אודות כלל פניות החירום של העולים בתקופת המלחמה ולוודא מתן מענה.

פעילות מוקד העולים הורחבה בכדי לתת מידע ולסייע במיצוי זכויות לעולים הדוברים רוסית, ספרדית, אמהרית, אנגלית וצרפתית, ביניהם גם עולים “ותיקים” בעלי שליטה נמוכה בעברית. כמו כן נציגי משרד העלייה והקליטה, אם במטה ואם ברשויות המקומיות, ביצעו פניות יזומות לעשרות אלפי עולים בכדי לדרוש בשלומם ולסייע בצרכים העולים, לרבות סיוע כלכלי לחלקם. מוקד נוסף במספר שפות נפתח על מנת לספק סיוע נפשי לעולים וסדנאות חוסן בשפות השונות לבוגרים וצעירים ממשיכות להתקיים און ליין לאורך כל המלחמה.

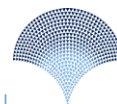
עם זאת, בשל צרכי החירום והתקציב המוגבל, חלק מהשירותים והתוכניות אותן מפעיל המשרד הוקפאו בימי המלחמה כגון סיוע לאמנים וספורטאים עולים.<sup>18</sup>

כחלק מצרכי החירום הלאומיים, הוקמה מנהלת ייעודית של משרד הבריאות ומשרד העלייה והקליטה האמונה על עלייה של רופאים ובעלי מקצועות בריאות נוספים הנדרשים בארץ ותיאום הגעת רופאים מתנדבים לישראל בזמן המלחמה.<sup>19</sup> אולם, על פי דבריו של ח”כ עודד פורר, יו”ר ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות בישיבה שהתקיימה בתחילת ינואר, כיום לא מתקיימים התנאים המלאים להצלחת מיזם זה. על פי ח”כ פורר “משנת 2020 לא נוסף אף תקן צבוע

[https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/file\\_up/he/Summary071223.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/file_up/he/Summary071223.pdf) .17

[https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/file\\_up/he/Summary071223.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/file_up/he/Summary071223.pdf) .18

<https://www.maariv.co.il/news/health/Article-1050789> .19



להתמחות רופאים עולים. למרות שהרופאים המשיכו לעלות לישראל מספר התקנים נשאר 70. לפיכך זמן ההמתנה לתקן להתמחות עומד על 20 חודשים. הוועדות לאישור תואר מומחה של המועצה המדעית מתכנסות בממוצע כל 6-8 שבועות. ועדת הפטור מתכנסת אחת לחודש. צריך לכנס את הוועדות האלה בתדירות גבוה יותר לאור הגידול שצפוי במספר העולים הרופאים לישראל".<sup>20</sup>

על פי נתוני הסוכנות היהודית מתחילת ינואר 2024, מאז פרוץ המלחמה חלה עליה משמעותית לעומת שנים קודמות במספר תיקי העלייה שנפתחו במדינות כמו צרפת (עליה של 380%), צפון אמריקה (עליה של 94%) ועוד. ניכר כי בשנים הקרובות אלפי עולים חדשים צפויים להגיע לישראל, רבים מהם אקדמאים ובעלי מקצועות שיכולים לתרום משמעותית להון האנושי בישראל. על פי מחקר שערכה חברת דלוייט עבור הסוכנות היהודית, במידה וקליטתם תתבצע באופן מלא ויעיל, היא צפויה להוות תרומה משמעותית לתוצר הישראלי, משמע לחזק את כלכלת ישראל. על כן ראוי לבחון כבר כעת האם המשאבים שמעמידה הממשלה למשרד העלייה והקליטה מספיקים לשם כך. התקצוב הנוסף שקיבל המשרד סביב קליטת העולים ההמונית מרוסיה ואוקראינה הוגדר כתקציב תוספתי ברובו – כלומר חד פעמי וכזה המיועד בעיקר לסל קליטה ודיוור ראשוני ומוגבל בזמן. למעשה, הפעילות "השגרית" והבסיסית עבור העולים (כמו לימודי עברית באולפן), זו שאמורה ללוות אותם גם לאחר תקופת הקליטה הראשונית ומהווה מעטפת הוליסטית, מתוקצבת כיום בחסר משמעותי בבסיס התקציב,<sup>21</sup> מה שמקשה על עבודת התכנון וההיערכות של המשרד ומהווה פגיעה בשירותים שמקבלים העולים ובתהליך קליטתם.

## אנשים עם מוגבלות

אנשים עם מוגבלות מהווים כ-18% מאוכלוסיית מדינת ישראל (לא כולם מוכרים ומשופלים ע"י המדינה באופן רשמי מסיבות שונות), ביניהם נכללים בעלי מוגבלות פיזית, שכלית ומתמודדי נפש. עבור רבים מהם החסמים עימם הם מתמודדים בחיי היומיום הופכים למשמעותיים הרבה יותר במצבי חירום, כנגזרת של סוג המוגבלות, נסיבות החיים האישיות וההשלכות המשתנות של אופי מצב החירום (מלחמה/מגפה ועוד). המחשה לכך, ניתן למצוא בסעיף 11 לאמנה הבינלאומית לזכויות אנשים עם מוגבלויות עליה חתומה מדינת ישראל, לפיו על מדינות להבטיח הגנה ובריאות יתרות לאנשים עם מוגבלות במצבי חירום וסכנה. מחויבות זו נובעת מכך שרמת המוכנות של אנשים עם מוגבלות למצבי חירום נמוכה יותר כמו גם רמת המוכנות של המדינה לתת להם מענה בשעת חירום ועל פי מחקרים, לאחר אסון או מלחמה הם נמצאים בסיכון מוגבר להשפעות שליליות, כגון מצוקה נפשית, פגיעה במצב הבריאותי, חשיפה לאלימות וניצול, אובדן מקום מגורים, אובדן מקור הכנסה ומצוקה כלכלית.<sup>22</sup>

על פי נתוני משרד הרווחה, משרד הבריאות ומשרד החינוך, במלחמה פונו באופן פורמאלי (כלומר על פי החלטות ממשלה) 6,297 אנשים עם מוגבלות, ביניהם 2,026 קטינים תלמידי חינוך מיוחד וכ-5,195 אנשים עם מוגבלות מעוּשָׁף עזה, ביניהם 2,655 קטינים תלמידי חינוך מיוחד.<sup>23</sup>

עם הגעתם של המפונים הללו למלונות, התברר כי מספר החדרים הנגישים אינו מספיק, כאשר במלונות מסוימים חלק מהחדרים המונגשים הוקצו למפונים שאינם זקוקים לכך.

המענה הממשלתי לכך הגיע רק בינואר כאשר ארגון הג'ויינט (בשיתוף משרדי הרווחה והבריאות) החל להפעיל את תוכנית "בתים מותאמים" המסייעת לאנשים עם מוגבלות שעברו בעקבות המלחמה למקום מגורים חלופי להנגיש את סביבת המגורים הזמנית.<sup>24</sup>

<https://main.knesset.gov.il/news/pressreleases/pages/press10.01.24d.aspx> .20

[https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/22bfa843-582f-ec11-8140-00155d0401c3/2\\_22bfa843-582f-ec11-8140-00155d0401c3\\_11\\_18224.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/22bfa843-582f-ec11-8140-00155d0401c3/2_22bfa843-582f-ec11-8140-00155d0401c3_11_18224.pdf) .21

[https://brookdale-web.s3.amazonaws.com/uploads/files/Facts\\_and\\_Figures.pdf](https://brookdale-web.s3.amazonaws.com/uploads/files/Facts_and_Figures.pdf) .22

[https://brookdale-web.s3.amazonaws.com/uploads/files/Facts\\_and\\_Figures.pdf](https://brookdale-web.s3.amazonaws.com/uploads/files/Facts_and_Figures.pdf) .23

[https://www.gov.il/he/Departments/publications/Call\\_for\\_bids/smarthome](https://www.gov.il/he/Departments/publications/Call_for_bids/smarthome) .24

כמו כן, כפי שהובא בהרחבה בדו"ח קודם בנושא מערכת החינוך במלחמה – היעדר מיגון במסגרות החינוך המיוחד, ממ"דים לא נגישים והמחסור באנשי צוות בא לידי ביטוי ביתר שאת באשר לילדים עם מוגבלויות.

על פי מיפוי שערכו במכון ברוקדייל, לא היו למשרדי הממשלה בזמן אמת נתונים אודות פינוי אנשים עם מוגבלויות החיים בערים כמו אשקלון והיו זכאים להפוגות במתקני אירוח או אודות אנשים עם מוגבלות שהתפנו עצמאית מאזורים בצפון ובדרום שלא נכללו בהחלטת הממשלה לפינוי הרשמי, מפאת היעדר מרחב מוגן או חרדה מוגברת בשל ירי הטילים. היעדר המידע כמובן השפיע עמוקות על האפשרות לבצע מעקב אחר הצרכים הייחודיים של אותם אנשים ולספק להם מענה מותאם.

היעדר התיאום ושיתוף המידע בין גופי הממשלה בא לידי ביטוי בדרכים נוספות. מפניות שהגיעו לחמ"לים השונים שהפעילו הארגונים, ניתן ללמוד לדוגמה שלא מעט מתמודדי נפש מצאו עצמם "נופלים בין הכיסאות" בכל הנוגע לתמיכה שאינה כלולה בסל השיקום של משרד הבריאות כגון קבלת תלושי מזון או סיוע רווחתי אחר. כמו כן, פניות של הורים לילדים עם מוגבלות מלמדות שאף שמעונות היום השיקומיים נפתחו, לא כולם עמדו בדרישות המיגון של פיקוד העורף, מה שמונע קיום פעילות מלאה. שיפולים במסגרת סל השירותים לו זכאים הילדים במעון יום שיקומי אמורים להינתן בזמן המלחמה במעון חלופי או בשירותי הבריאות להתפתחות הילד אולם לשענת ההורים רבים מהם אינם מצליחים לקבל מענה של שירותים או שיפולים חינויים חלופיים.<sup>25</sup> חשוב לציין כי פגיעה ברצף הטיפול בקרב ילדים עם מוגבלות עלולה ליצור פערים ואף להביא לרגרסיה בתפקוד או בהתנהגות.

על פניו, כבר ב-2016 הכירה המדינה בבעיה של היעדר נתונים אודות אנשים עם מוגבלות הזקוקים למענה מיוחד בחירום ואף הקימה כלי שיתוף מידע לשם כך: "כספת נצורה". הכספת היא למעשה הליך העברת מידע לרשויות המקומיות ומטרתו סיוע לקבוצות של אנשים עם צרכים מיוחדים במצבי חירום וקביעת סדר עדיפות בטיפול בהן. לצורך יצירת מאגר הכספת משרד הרווחה אמור לקבל מהמוסד לביטוח לאומי בכל חודש מידע על קבוצות מסוימות של מקבלי גמלאות, כאשר בשעת חירום יעביר לכל מחלקה לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות את רשימת התושבים הרלוונטיים על מנת שהרשויות ידעו לאתר אותם ולסייע להם. מיסוד כלי זה, נועד בין השאר כדי לוודא שאזרחים עם מוגבלות או צורך מיוחד שאינם מטופלים ברווחה ועלולים "ליפול בין הכיסאות" יאותרו ע"י הרשות במצב חירום.<sup>26</sup>

כבר בשנת 2021 התריע מבקר המדינה כי נוהל "כספת נצורה" אינו מעוגן בביטוח הלאומי ולכן יש חשש שהעברת המידע לא תהיה עקבית. כמו כן, מאגר הכספת אינו כולל אוכלוסיות שעלולות להזדקק לסיוע מיוחד בחירום ואינן מוכרות ע"י ביטוח לאומי אלא ע"י גורמים אחרים כמו נכי מערכת הביטחון, אנשים המתמודדים עם התמכרויות, מקבלי סל שיקום ממשרד הבריאות ועוד. כמו כן, עד היום סרב הביטוח הלאומי מטעמי הגנת הפרטיות להעביר ל"כספת" נתונים בסיסיים אודות מקבלי הקצבאות כגון סוג הנכות שלהם, נתונים אשר יכולים לסייע משמעותית לרשות לסייע לאותן אוכלוסיות בחירום ולקבוע סדרי עדיפויות.

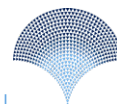
בפועל מאז השבעה באוקטובר, עולה כי 25% מהרשויות שקיבלו גישה לנתונים כלל לא אחזרו אותם (כלומר לא הורידו את הנתונים למערכת הממוחשבת ברשות ומכאן שלא עשו בהם שימוש). כמו כן, גם בקרב הרשויות שכן עשו שימוש במידע במאגר, לא ברור האם השתמשו במידע המעודכן ביותר שהוזן מאז תחילת המלחמה. למשרד הרווחה אין מידע על כך מכיוון שהמחלקות לשירותים חברתיים לא נדרשות לדווח על אופן השימוש בנתונים.<sup>27</sup>

בדיון שהתקיים בוועדת העבודה והרווחה בכנסת ב-21.11.2023 הובאה לדיון הצעת תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (מאגר מידע על אדם עם מוגבלות לצורך נגישות לשירותי חירום), התשפ"ג-2023. ההצעה הובאה בין השאר בעקבות הקולות שעלו מהשטח אודות האפקטיביות החלקית ביותר של "הכספת" במלחמה הנוכחית ואמורה לספק פתרונות לפערים הקיימים ביניהם אלה שהוזכרו מעלה. על פי דבריו של נציג משרד הביטחון בדיון, אין אחידות בנתונים

[https://brookdale-web.s3.amazonaws.com/uploads/files/Facts\\_and\\_Figures.pdf](https://brookdale-web.s3.amazonaws.com/uploads/files/Facts_and_Figures.pdf) .25

[https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25\\_cs\\_mmm\\_3914479.pdf](https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_cs_mmm_3914479.pdf) .26

<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Labor/Pages/CommitteeMaterial.aspx?ItemID=2211567> .27



בהן עושות שימוש הרשויות השונות, הנתונים אינם מעודכנים ומעבר לכך – ברשויות רבות קיים מחסור בכוח אדם וביכולת לעשות שימוש בנתונים הללו.

לאור כל זאת, וכמו בהיבטים שונים של הסיוע לעורף במהלך המלחמה, גם כאן ארגוני חברה אזרחית (חלקם מתוקצבים באופן חלקי ע"י הממשלה) היו הראשונים להציע פתרונות לאנשים עם מוגבלויות. הארגונים נתנו מענה גם לאנשים עם מוגבלות שהתפנו שלא במסגרת החלטות הממשלה וגם כאלה המצוים בעורף והושפעו מהמצב, לדוגמה בשל הפסקת הסיוע של מדריכי השיקום שהיו מגיעים לביתם למשך שבועות רבים או פגיעה ברצף הטיפולי ובשירותי תמיכה וטיפול שהפכו במלחמה למקוונים ועל כן עבור רבים – אפקטיביים פחות.

כמה דוגמאות לשירותים והסיוע ע"י ארגוני חברה אזרחית, חלקם באמצעות מימון ממשלתי<sup>28</sup> –

1. ארגון "שווים" הקים את החמ"ל הסגול שסייע לאנשים עם מוגבלות במציאת פתרונות מהירים לבעיות מכל הסוגים: מחסור באוכל ובציוד רפואי, עזרה ברכישת תרופות וסיוע נפשי.

2. עמותת "נגישות ישראל" עסקה בחילוץ, פינוי ומציאת אירוח חלופי נגיש ומותאם לאנשים עם צרכי נגישות הגרים באזורים תחת איום שילים וללא מיגון, וכן לאנשים הזקוקים למעני נגישות שונים כמו התאמת הממד"ד. עד אמצע נובמבר התבצע פינוי מותאם ונמצא דיור חלופי ליותר מ-900 נפשות. כמו כן מאז תחילת המלחמה בעמותה עורכים הדרכות לקהל הרחב בנושא נגישות בשעת חירום לאנשים עם מוגבלות ומפעילים מוקד מידע על נגישות בשעת חירום.

3. עמותת "אותי" מפעילה בשיתוף מרכז החוסן ע"ש כהן-האריס "קו פתוח" ייעודי להורים לילדים על הספקטרום האוטיסטי, אתר מקוון לטיפול בטרואומה, הכשרות טראומה למטפלים, טיפולים ממקצועות הבריאות לתלמידים שפוננו מבתיהם ונקלטו במסגרות חלופיות וכן מפעילה מרכז טיפול באילת לילדים עם צורך במענים מיוחדים שפוננו לעיר. וכן מפעילה מעני הפוגה מקוונים לבוגרים עם מוגבלות.

4. מספר עמותות המתוקצבות ע"י משרד הרווחה כגון שק"ל, אדנמ ומכון ארגמן מפעילות מאז פרוץ המלחמה מוקד סיוע נפשי המותאם לאנשים עם מוגבלות וכן שישה מרכזים בהן ניתן לקבל טיפול מותאם ואנשי מקצוע מטעמן שקיימו מפגשי טיפול במסגרות דיור מוגן ומלונות המפונים.

כמו כן נרשמו לא מעט יוזמות נקודתיות כמו למשל באוני' ת"א כאשר אגודת הסטודנטים הציעה מפגשי חוסן עבור סטודנטים מתמודדי נפש ובעלי מוגבלויות.

עם הימשכות המלחמה, פיתחו גם בפקוד העורף מוקד סיוע ומידע מותאם ומונגש לאנשים עם מגוון מוגבלויות בנושא מיגון והתנהגות בעת אזעקה.<sup>29</sup>

ומה הלאה?

על פי מסמך שהוגש ע"י משרד הבריאות לוועדת הבריאות בכנסת,<sup>30</sup> עדיין לא ניתן לשער מה יהיה מספר האנשים שיצטרפו למעגל מתמודדי הנפש בעקבות האירועים הקשים וחסרי התקדים בהיקפם. כבר היום, מדווחות קופות החולים על עלייה של 30% באבחנות של חרדה ודיכאון ועלייה של 90% ברכישת תרופות הרגעה ללא מרשם בבתי המרקחת של הקופות. על רקע הצפי לעלייה נוספת שכאמור קשה לחזות את שיעורה כרגע ולאור מצוקת כוח האדם שהייתה קיימת במערכת טרם המלחמה, חיוני שהממשלה תיתן את הדעת לחיזוק מערך בריאות הנפש. בינואר הודיע משרד הבריאות שתחום בריאות הנפש יתועדף והציג מתווה לחיזוק שנותר לקוות שאכן ימומש במהרה ובאופן מלא ויצליח לספק מענה לצרכים ההולכים ומתגלים. בה בעת, בימים אלה ממש הודיע משרד הבריאות כי הוא מבקש לדחות תשלום של 700 מיליון ש"ח להוסטלים למתמודדי נפש בטענה כי אין לו מקור תקציבי לכך, בעוד ההוסטלים הודיעו שדחייה נוספת תביא לקריסתם הכלכלית ולפגיעה במטופלים.

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1t39puADKh-dvnKgBdtuhUWha6bnmT1Gy/edit#gid=104278445> .28

<https://www.oref.org.il/12410-he/Pakar.aspx?parentCategory=12838&hash=13040> .29

<https://main.knesset.gov.il/activity/committees/health/pages/default.aspx> .30

באשר לאנשים עם מוגבלות פיזית או שכלית – במסגרת תקציב 2024, צפוי מינהל מוגבלויות במשרד הרווחה לקבל תוספת של 430 מיליון שקלים לצורך פיתוח והרחבה של שירותים בקהילה לאנשים עם מוגבלות במסגרת חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות ותהליך המעבר של דיירים ממעונות לדיור בקהילה, אולם מדובר בסכום נמוך יותר לעומת 476 מיליון השקלים שהיו אמורים להיות מוקצה לכך על פי הצעת התקציב שפורסמה במאי 2023.<sup>31</sup>

## אזרחים ותיקים

הטבח שהתחולל בשביעי באוטובר, הוביל לרציחתם של אזרחים ותיקים רבים, אותם חלוצים שהתיישבו בארץ, הקימו את המדינה בדם יזע ודמעות וחלקם אף שורדי שואה, שנאלצו לעבור את התופת זו. עלינו כחברה להכיר בפועלם ולזכור את הנופלים ולסייע ככל הניתן לפצועים ולחטופים אשר חזרו לחיקנו.

היקף אוכלוסיית האזרחים הוותיקים בישראל עומד על כ-1.1 מיליון (מספר זה איננו חלוט וקיים פער בין מספר האזרחים הוותיקים לפי רשות האוכלוסין וההגירה למספרם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>32</sup>), מתוכם 7% המתגוררים במוסדות (דיור מוגן, מקבצי דיור). חשוב לציין כי אין להתייחס לקבוצת האזרחים הוותיקים כמקשה אחת, קבוצה זו מורכבת מתתי קבוצות שלכל קבוצה מאפיינים וצרכים שונים. החל מאזרחים ותיקים עצמאיים ופעילים המצויים בכל קשת התפקידים בשוק התעסוקה במשק הישראלי, דרך אלו שפרשו ופעילים בקהילה ועד לסיעודיים ותשושים החיים בקהילה ובמוסדות.

על כן, קבוצה מגוונת ודורשת מדיניות הממשלה דיפרנציאלית. ממתן מענה בריאותי הן לנפגעים באופן ישיר מהמלחמה בגוף ובנפש והן סיוע ומתן מענה לאזרחים ששגרת חייהם נפגעה כתוצאה מזעזועי המלחמה ובכך גם שגרת הטיפוליים הבריאותיים השוטפים נפגעת. בנוסף, אי-יציבות מאלצת התמודדות עם הקשיים חדשים באופן יומיומי. צרכיהם הייחודיים דורשים טיפול מיוחד ותמיכה מקרובים ומגורמים חברתיים. השפעות כלכליות יכולות להיות משמעותיות ועשויות להשתנות בהתאם לעוצמת המלחמה. אובדן מקורות הכנסה, הפסקת פעילות כלכלית רגילה ובעיות גישה לצרכים בסיסיים.

למערכות הממשלתיות יש תפקיד חשוב בסיוע ותמיכה באזרחים ותיקים בתקופה כזו. השילוב של שירותים רפואיים מתקדמים, תמיכה נפשית וכלים כלכליים יכול להקל על העומס ולסייע לאוכלוסייה הוותיקה להתמודד עם המלחמה ולהתאושש מהשפעותיה.

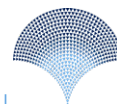
טרם סקירת הפעילות הממשלתית, יש לציין תחילה את החסם המרכזי בהתוויית ויישום המדיניות המופיע כחוש השני בדו"ח זה והוא ריבוי גופים ממשלתיים הפועלים בתחום האזרחים הוותיקים בהיעדר גורם מתכלל. האחריות לטיפול באזרחים הוותיקים מחולקת בין מספר משרדי ממשלה: משרד הרווחה, משרד הנגב הגליל והחוסן הלאומי (שבממשלה זו הועבר לסמכותו אגף לאזרחים ותיקים מהמשרד לשוויון חברתי), משרד הבריאות, משרד העלייה והקליטה, משרד הפנים (רשות אוכלוסין והגירה) וגופים ממשלתיים נוספים העוסקים בסוגייה זו. התוצאה של ביזור כה רחב היא מדיניות ממשלתית 'שבורה' שאינה מקדמת פתרונות הוליסטים לאתגר הזדקנות האוכלוסייה. בנוסף, בכדי למצות את זכויותיהם, אזרחים ותיקים נאלצים להתמודד עם בירוקרטיה רבה וחוסר תיאום מערכתי. על כן, גם במלחמת חרבות ברזל, ניתן להבחין כי לא קיימת מדיניות ממשלתית סדורה ומלאה לכלל צרכיהם של האזרחים הוותיקים.

## אתגר פינוי האזרחים הוותיקים

פינוי אזרחים בתקופת מלחמה, בכללם גם אזרחים ותיקים, אנשים עם מוגבלויות ומרותקי בית, הוא הליך מורכב הדורש תכנון וניהול מקיף ברמה ממשלתית. הליך זה כולל את הצורך לשקול מגוון משתנים, כולל הבטחת מקום מוגן ונגיש, הסעת האוכלוסייה בצורה מותאמת בשוחה, תמיכה מוגברת לאנשים המפונים מבתייהם וכן אספקת תרופות ושירותי רווחה ורפואה.

<sup>31</sup> <https://www.davar1.co.il/431897/>

<sup>32</sup> <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/7318-10.aspx>



הליך פינוי האזרחים הותיקים החל כבר במוצאי השבת של השביעי באוקטובר, כאשר משרדי הממשלה השונים המפקחים על המוסדות החלו פינוי ייזום ומהיר של קהילת האזרחים הותיקים. משרד הרווחה פתח את בתי האבות והמוסדות השונים לקליטת האזרחים המפונים (מרחק של 80 ק"מ מאזורי הלחימה) במימון מלא של המשרד. בנוסף, הוקם חמ"ל אחד של מנהל אזרחים ותיקים של משרד הרווחה ואגף גריאטריה במשרד הבריאות המתכלל את מציאת המענה המתאים בין מערכי הדיור השונים, כאשר נכון ל-23.01.2024 מעל 620 אזרחים ותיקים מפונים מהצפון והדרום קיבלו מענה דיור מותאם.

דוגמא נוספת לתגובה מהירה הוא פינוי בית האבות של משרד עלייה וקליטה כפי שהובא מעלה, שפינה עוד בערב השביעי באוקטובר מקבצי דיור בעיר שדרות אל ממלונות בנתניה. בשיחה שערכנו עם קהילת האזרחים הותיקים בשדרות שפונתה ממקבץ הדיור של משרד העלייה והקליטה, עלה כי תושייתה של אם הבית הובילה לפינוי מהיר של הקהילה, לצד ידע מקצועי שאפשר תגובה מהירה של הנהלת המשרד.

לאחר התגובה הראשונית של המשרדים, בתאריך ה-10.10.2023, על פי החלטת ממשלת ישראל, הופעלה תוכנית "משב רוח", שבמסגרתה ניתן מענה לינה ושירותי הארחה לכ-4,000 תושבי העיר שדרות שהם קשישים וחסרי עורף משפחתי. בתאריך זה, החלו לקלוט בתי האבות של משרד הרווחה המשרד אזרחים ותיקים מעוטף עזה.

במקביל ניתן מענה במוקדי התמיכה הממשלתיים (118 של משרד הרווחה, \*8840 האגף לאזרחים ותיקים של משרד נגב גליל וחוסן לאומי, המוקד של המשרד העלייה וקליטה, מוקד כל הבריאות). ריבוי המוקד הממשלתיים מעלה שאלה על רמת היעילות והנגישות לאזרח. מוטב כי הממשלה תשקול לאחד את המוקדים למוקד ממשלתי אחד המטפל האוכלוסייה הוותיקה ומווסת פניות למשרדי הממשלה השונים.

בתאריך ה-19.10 הובאה הצעת מחליטים לסיוע המדינה לתושבי העיר אשקלון ניתן סיוע למדינה ל-3,000 קשישים ומחוסרי עורף משפחתי בהיקף של עד 3,000 תושבים. הליך הפינוי הממשלתי דרש ליווי פרטני וממוקד של מרותקי הבית, משרדי הממשלה, קופות החולים וחברה אזרחית התגייסו לטובת הליך מורכב זה.

באופן מובנה, פינוי מוסדות הרווחה והדיור המוגן דורש היערכות מתאימה ותגובה מקצועית של בעלי התפקידים בכדי לאפשר פינוי מהיר ואיכותי. לעומת זאת, פינוי אזרחים ותיקים בקהילה מחייב ניהול מערך שונה ומורכב, שכולל איתור ומיפוי מדויק של האזרחים והזיהוי המדויק של צרכיהם המגוונים. כאשר מדובר באזרחים ותיקים בקהילה, הניהול דורש שיתוף פעולה עם גופים רבים ומתן פתרונות לאתגרים מרובים. נציין, כי על אף הפעולות האיכותיות של פינוי המוסדות ומיפוי אזרחים ותיקים וצרכיהם ברשויות המקומיות, אזרחים ותיקים בקהילה שהינם מרותקי בית חוו לעיתים את מורכבות המערכת הממשלתית, הקושי בתגובה בזמן אמת ואי סינכרון בין הגופים השונים, כפי שהובא בפרק אודות אנשים עם מוגבלויות בדו"ח זה.

## מפינוי לשגרת מלחמה

כיום, אנו לקראת סיומו של החודש השלישי של הלחימה ומדינת ישראל מצויה "בשגרת המלחמה" המובילה להשלכות ואתגרים הדורשים את התערבות הממשלה.

משלב פינוי האוכלוסייה ועד היום, מתגוררים מפונים רבים במלונות השונים בארץ. אזרחים ותיקים שהקרקע נשמטה מתחת לרגליהם ושגרת חייהם השתנתה ללא היכר. על כן, עלה הצורך במתן מענה קהילתי וחברתי למפונים. משרד הרווחה פתח כ-20 מוקדים ראשוניים והחל באיסוף נתונים ומידע אודות אזרחים ותיקים המתגוררים במלונות. על בסיס מידע זה הוקמו מוקדי פעילות בשיתוף עם ארגוני חברה אזרחית וארגוניים מקומיים. הפעילות נותנת מענה לצרכים השונים של אוכלוסיית הוותיקים. פריסת המוקדים התרחבה וכיום ניתן מענה למעלה מ-100 מלונות ברחבי הארץ לטובת אזרחים ותיקים מפונים.

עבור שיפור הטיפול באזרחים הותיקים, גם אלה שאינם מפונים, משרד הרווחה בשיתוף הג'וינט שילב תומכים קהילתיים עבור 46 רשויות מקומיות הנמצאות בשוויי מרחק של 0-40 מרצועת עזה ו-2 ק"מ בצפון. הוכרז כי התוכנית תפעל

באופן ממוקד על מנת לזהות, למפות, לאתר ולתמוך באוכלוסייה הוותיקה בארץ. היא תקדם חיבור חברתי ושירותי מעמד באמצעות שיתוף פעולה עם מתנדבים ועובדי סוציאליות במחלקות לשירותים חברתיים.

## מאגר מידע לאומי

בכדי לספק שירות איכותי יש לבצע מיפוי צרכים יסודי. שני המשרדים העיקריים המטפלים באזרחים ותיקים הם משרד הרווחה והמשרד לשוויון חברתי, כאשר כפי שאנו עדים ברבים מן המקרים הקשר והובלת הפעילות בשטח היא בשלטון המקומי. על מנת לאתר למפות ולספק צרכים דיפרנציאליים לאוכלוסייה על הממשלה להכיר ולמפות את אותם מיליון אזרחים ותיקים. מיפוי שכזה טרם הסתיים ונכון להיום, איננו "נושם", כלומר מספק נתונים בזמן אמת.

בשנת 2018 בהחלטת ממשלה הוחלט כי משרד לשוויון חברתי יוביל את הקמת המאגר הלאומי שיספק מידע על אזרחים ותיקים. על פי מבקר המדינה בתקופת מגפת הקורונה, פנה המשרד למשרדי הממשלה השונים ולמוסד לביטוח לאומי לקבלת מידע במסגרת תוכנית "מגן זהב" אך לא זכה לשיתוף פעולה מחלק ניכר מהם. בעת הדיון בוועדה המשותפת לטיפול בשורדי השואה והוועדה לביקורת המדינה שנערך בתאריך ה־01.08.2024 עלה כי לא התקבלה תשובה ממשרד הנגב הגליל והחוסן הלאומי אליו עבר אגף אזרחים ותיקים, בנוגע לטיוב מאגר המידע והאם הוא שמיש. כמו כן עלה נושא המידע המצוי בשלטון המקומי ויכולת המיפוי ומתן מענה לצרכי האזרחים הותיקים. נטען כי קיימת שונות באיכות המיפוי והטיוב בין הרשויות המקומיות השונות. בדיון בוועדה לטיפול בשורדי השואה עלה הצורך במתן מענה משלים לרשויות מקומיות חלשות, משרד הרווחה ציין כי הוא יבדוק נושא זה.

לפי דו"ח מבקר המדינה שבחן את הטיפול באזרחים ותיקים בשנת 2021<sup>33</sup> ערב פרוץ מגפת הקורונה, לא היה מידע שלם ומעודכן על אזרחים ותיקים. מאגר מרשם האוכלוסין (בו חסרים פרטים רבים כאמור) לא היה נגיש עבור משרדי הממשלה השונים לסיוע ומתן מענה לאזרחים ותיקים והבעיות הרבות בשימוש במאגר "כספת נצורה" הובא בפרק אודות אנשים עם מוגבלויות בדו"ח זה.

## בדידות וסיוע נפשי

ככל בבדידות האדם מובילה להידרדרות הן גופנית והן קוגניטיבית. בשנת 2023, ראש שירותי הבריאות בארה"ב ד"ר ייווק קבע בדו"ח כי תופעת הבדידות מסוכנת לבריאות לא פחות מעישון.

התופעה שהחמירה משמעותית בעת מגפת הקורונה קיבלה מענה ממשלתי מטעם מספר משרדי ממשלה, כאשר המשרד לשוויון חברתי הוביל מס' פרויקטים משמעותיים בנושא. בדיון שנערך לאחרונה בכנסת, ב־17.01.2024 התברר כי אותם פרויקטים ליבתיים שתפקידם לספק מענה חברתי לאזרחים הותיקים הפסיקו לפעול עוד טרם המלחמה עקב הפסקת ההתקשרויות לאחר שתחום האזרחים הותיקים עבר למשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי.<sup>34</sup>

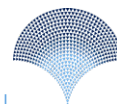
בדיון בוועדה משותפת לטיפול בשורדי השואה וועדת ביקורת המדינה בתאריך ה־08.1.2024 הקריאה ח"כ מירב כהן סקר של האוניברסיטה העברית לפיו: 73% מהאזרחים הותיקים הפסיקו את פעילות הפנאי כתוצאה מהמלחמה, 47% מהאזרחים הוותיקים לא יוצאים מהבית לסידורים בסיסיים. השלכות המלחמה על מצבם הנפשי של האוכלוסייה הכללית ובפרט על אוכלוסיית האזרחים הותיקים דורשים התייחסות ייחודית של הממשלה לנושא זה.

## סיעוד

כ־150 מטפלים סיעודיים זרים הועסקו על פי הערכות ביישובי העוטף בעת שהותקפו, אחת נחטפה ושלושה נרצחו. זעזוע המלחמה פגש משבר קיים של מחסור במטפלים סיעודיים בישראל שברובם הם עובדים זרים.

<https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/7318-10.aspx> .33

<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Survivors/News/Pages/%D7%91%D7%93%D7%99%D7%93%D7%95%D7%AA%D7%A9%D7%95%D7%90%D7%9417012024.aspx> .34



אולם מדובר במחסור המחריף מזה שנים, עוד ערב פריצת מגפת הקורונה. לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה בספטמבר 2023, ישנם כ־75,500 עובדים סיעודיים זרים בישראל, מתוכם כ־14,000 עובדים השוהים בארץ בסטטוס לא חוקי. המחסור המשמעותי בעובדי הסיעוד הזרים מוביל לפגיעה בטיפול במטופלים הסיעודיים, החרפת מצוקת בני המשפחה המטפלים ועלייה בעלויות ההעסקה.

בסמוך לפרוץ המלחמה ניתנו הקלות מינוריות ע"י רשות האוכלוסין שמטרתן לעודד עובדים זרים להשתבץ לעבודה בפריפריה. ב־10.01.2024 רשות האוכלוסין וההגירה הודיעה על אי אכיפה זמנית כלפי עובדי סיעוד זרים לא חוקיים המועסקים בסיעוד. התנאי לאי האכיפה הוא שהמטופל הגיש עבורם בקשה לוועדה ההומניטרית לסיעוד להארכת רישיון עבודתם, והבקשה נדחתה וזאת החל מיום פרוץ המלחמה ועד לחודש אפריל 2024 ובלבד שהעובדים שוהים בארץ פחות משלוש עשר שנים.

לפי עמדת מטה מאבק הסיעודיים וקבוצת הזדקנות בכבוד יש לבצע את הצעדים הבאים בכדי לייצר וודאות וטיפול במשבר:

- מתן וודאות: ההודעה על תקופת ההתארגנות הינה צעד ראשון ומאפשרת למטופלים הסיעודיים להתחיל העסקה מבלי שתיאכף העסקתם של העובדים ללא אשרה. אך לא ברור מה יקרה בחודש אפריל כאשר התקופה שהוגדרה תסתיים – האם מעמדם של העובדים יוסדר או שהם יצטרכו לעזוב? וודאות עבור המטופלים ובני משפחותיהם הינה בעלת ערך רב בתקופה מורכבת זו.
- שקיפות הנתונים: הנתונים המפורסמים נכונים לתקופה שלפני המלחמה. מהחלטה על אי האכיפה עלפי עובדים לא חוקיים, ברור שקיים מחסור בעובדים. קבלת נתונים אודות הסטטוס של המחסור בעובדים מפרוץ המלחמה תאפשר למקבלי החלטות להבין האם יש צורך במתן פתרונות נוספים ולקבל החלטה מבוססת נתונים.



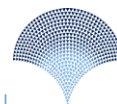
## סיכום ותובנות

במשך עשור לפחות, בדו"חות שונים, הציף שוב ושוב מבקר המדינה את אותם פערים שאנו רואים לנגד עינינו גם כעת באשר לטיפול באוכלוסיות מיוחדות בחירום, בראשם:

- מחסור במידע ונתונים ברשויות המקומיות אודות אוכלוסיות מיוחדות שיש לנשר ולסייע להן בחירום, כאשר כעת פער זה בא לידי ביטוי ביתר שאת סביב סוגית פינוי התושבים מקווי העימות. לגופים הממשלתיים הממונים על הטיפול באותן אוכלוסיות לא היה מידע אודות זהות האזרחים וצרכיהם המיוחדים או לאן פונו.
  - ביזור תחומי האחריות באשר לאוכלוסיות המיוחדות בין מספר גופים ממשלתיים שאינם מסונכרנים ביניהם והצורך בגורם מתכלל.
  - ליקויים במוכנות לחירום כגון מיגון נגיש לאזרחים ותיקים ואנשים עם מוגבלויות, הכנת מאגר חלופות דיור מותאמות או תרגול והכשרת כל הגורמים הרלוונטיים לפעילות מסונכרנת בחירום.
- חשוב לציין לטובה את תגובתן המהירה של העמותות הפועלות בתחום שהיו משמעותיות באיתור הצרכים, הנגשת מידע לאותן אוכלוסיות וטיפול בסוגיות או אזרחים שלא קיבלו מענה ממשלתי בשלבי המלחמה הראשונים. חלק גדול מהן, מתוקצבות באופן כזה או אחר בשגרה על ידי הממשלה, אולם הגדילו והשקיעו משאבים רבים מעבר לכך במתן המענה בחירום.

## המלצות

- מאגר מידע נושם – פינוי אזרחים: יצירת מערכת אחודה שתביא לשיפור הסנכרון בין גופי הממשלה השונים באשר למיפוי האזרחים המפונים בזמן אמת, באופן שיאפשר לגופים הרלוונטיים לתת ליווי ושירותים מותאמים לאוכלוסיות המיוחדות שפוננו.
- קידום בזק של התקנות לעיגון מאגר הנתונים "כספת נצורה" באופן שיחייב את כלל הגורמים הרלוונטיים מעבר לביטוח הלאומי להעביר מידע באופן סדיר על אזרחים הנתמכים על ידם (משרד הבריאות, אגף חינוך מיוחד במשרד החינוך, אגף שיקום במשרד הביטחון ועוד) ויטיל אחריות על הרשויות המקומיות לוודא את הנתונים, לעשות שימוש במאגר בעת חירום ולדווח על כך לממשלה.
- יצירת מאגר של פתרונות דיור חלופי מונגשים המותאמים לאזרחים עם מוגבלות/אזרחים ותיקים החיים בקהילה במקרה של פינוי בחירום, כמו גם יצירת נוהל מול מתקני אירוח קולטים כי יש לשמור חדרים נגישים לאוכלוסיות הזקוקות לכך בלבד.
- עיגון מדיניות איתור אקטיבי של אזרחים המשתייכים לאוכלוסיות מיוחדות מתוך ההבנה שלא תמיד יעמדו להם הכוחות והיכולת לפנות לקבלת שירותים בעצמם במצבי חירום.
- יש להסדיר באופן מידי את תקציבי התמיכה בעמותות והארגונים המספקים את הסיוע לאוכלוסיות המיוחדות, שעל פי דיווח שנמסר בשולחן עגול של משרד רה"מ בנושא, חלקן נושאות כרגע בנטל בעצמן באופן שלא יאפשר את המשך הפעילות.
- חיזוק תקציב הבסיס של משרד העלייה והקליטה על מנת לאפשר מתן שירותים וקליטה מיטיבית לאור העלייה הצפויה בכמות העולים.
- שימור ידע על ההתמודדות בחירום – בעקבות הניסיון של משרד הקליטה בקליטת מאסת העולים מאוקראינה פעלו בצורה יעילה כבר בימי המלחמה הראשונים. שימור הידע ותרגול כוח האדם בהתאם לכך יסייע למשרדי הממשלה במתן מענה מהיר ויעיל.



- הסרת החסמים הבירוקרטיים להכרה בהכשרה מקצועית של רופאים עולים ואנשי מקצוע נוספים הנדרשים בישראל, ביתר שאת בעקבות המלחמה.
- הגברת התיאום בין משרדי הממשלה באשר לטיפול באזרחים ותיקים: דורש לא רק מתן מענה בחירום אלא היערכות למצבי חירום וניהול שגרה כראוי בכדי למנוע חוסר סינכרון בין משרדי הממשלה. נושא זה מבוזר במשך שנים בין משרדי הממשלה, מלבד הצורך בגוף מטה שיתכלל את הפעילות השונה, החזרת קבינט זקנה כפי שהוקם בממשלה ה־36 יוכל לסייע במיקוד משרדי הממשלה והסינכרון בעובדה הממשלתית.
- ייצוב אגף אזרחים ותיקים: לאחר התפטרות של השר שיקלי מהמשרד לשוויון חברתי הוחלט להחזיר את האגף לאזרחים ותיקים למשרד לשוויון חברתי זאת לאחר שנה של עבודת מטה כתוצאה מהחלטת ההסכמים הקואליציוניים בהן נקבע כי היחידה תעובר למשרד לשוויון חברתי למשרד נגב גליל וחוסן לאומי. המשמעויות הן רבות, מלבד העובדה כי שנה שלמה עבדו על הטמאת היחידה במשרד נגב גליל, עתה החזרת היחידה דורשת עבודה למעשה עבודה כפולה. על המשרד לשוויון חברתי להיערך ולהכין את התשתית המתאימה לקליטת היחידה, החזרת הפרויקטים הפועלים ומיצוב האגף מחדש כמוביל מדיניות הזקנה בישראל.
- לנוכח הפגיעה המתמשכת בעורף הצפוני, יש לאפשר הפעלת תוכנית התומכים הקהילתיים של משרד הרווחה והג'וינט בצפון גם ברשויות מעבר לקו 2 הק"מ מהגבול כפי שמוגדר כעת.



## **דו"ח מוניטור מיוחד**

---

מלחמת חרבות ברזל  
**האתגרים הייחודיים לנשים במלחמה**  
**והמענה הממשלתי עבורם**

---

המרכז להעצמת האזרח בשיתוף שדולת הנשים בישראל

תחקיר: אביטל שטרן ומיכל בן משה

עריכה: הודיה מויאל – מנהלת קשרי ממשל, שדולת הנשים; טל הוכמן – מנכ"לית, שדולת הנשים;  
מיכל בן משה – מנהלת המוניטור, המרכז להעצמת האזרח

## תוכן העניינים

131	הקדמה
132	סקירת מערכות עבר
134	סקירת המצב הנוכחי
135	תמונת מצב
135	– היעדרן של נשים ממוקדי קבלת ההחלטות
135	– הפגיעה הכלכלית היתרה בנשים במלחמה
137	– אלימות במשפחה
138	– התעוררות פוסט טראומה בקרב נשים וגברים שנפגעו מינית בעבר
931	סיכום ומסקנות
140	המלצות

## הקדמה

טבח השבעה באוקטובר והמלחמה שהגיעה בעקבותיו, השפיעו עמוקות על כלל אזרחי ישראל. בדו"ח זה בחרנו להתחקות אחר הסוגיות הייחודיות הנוגעות לנשים בתקופה זו, מתוך הבנה שאירועי קצה נשים להדגיש פערים המתקיימים בשגרה ביתר שאת.

באשר להשלכותיה הישירות של מתקפת חמאס בשבעה באוקטובר, נרשמה פגיעה חסרת תקדים בנשים, באופן שיסתי ומתוכנן בכדי להעצים את ממדי הזוועה ולהוות כלי לוחמה פסיכולוגית. המחבלים פעלו בדפוסים של אלימות מגדרית קשה וקיצונית בזירות השונות כלפי נשים, ילדים וגברים. 91 נשים וילדות נחטפו לעזה ו-343 נשים וילדות נרצחו.<sup>1</sup>

מתוך הדוח שפורסם על ידי הנציגה המיוחדת למזכ"ל האום לאלימות מינית בסכסוך ישנן אינדיקציות ברורות לכך שאלימות מינית התרחשה במסגרת המתקפה וישנן ראיות ברורות ומשכנעות שהחטופות והחטופים עוברים אלימות מינית בשבי.<sup>2</sup>

במלחמת חרבות ברזל נראתה השתתפות גבוהה משמעותית ומקצועית של נשים בהגנה אקטיבית על תושבי ותושבות המדינה, ביניהן לוחמות, שוטרות, תצפיתניות, חברות כיתות כוננות, מתנדבות זק"א, רופאות, חובשות קרביות ועוד. מאידך, הנתונים שיובאו בדו"ח זה מראים כי בימי המלחמה, כמו גם במצבי חירום קודמים כגון מגפת הקורונה, נשים הופכות פגיעות יותר – אם בפרן הכלכלי, בשוק העבודה או בחשיפה לאלימות במשפחה.

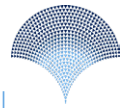
על אף מעורבותן של נשים בחזית ובעורף בעת הלחימה, לא ניתן להתעלם מהיעדר השוויון מגדרי בשולחן מקבלי ההחלטות, אם בפקידות הבכירה שמורכבת כמעט כולה מגברים וכוללת שתי מנכ"ליות בלבד ואם בייצוג המגדרי בזירה הפוליטית, לרבות הקבינט המצומצם המנהל את המלחמה ומורכב מגברים בלבד. גם הקבינט החברתי-כלכלי אשר הוסמך ע"י הממשלה לטפל בכלל ההיבטים האזרחיים של המלחמה, מונה שתי נשים בלבד מבין 20 חבריו.

כל זאת, על רקע מצבן ההולך ומתערער של נשים בישראל עוד טרם המלחמה, כפי שניתן לראות בנתוני דוח SIGI שפורסם ע"י OECD במרץ 2023. בדו"ח דורגה ישראל במקום האחרון בשוויון מגדרי בהשוואה למדינות ה-OECD, עם דירוג גבוה של אפליה נגד נשים, אפליה במשפחה, חוסר מיצוי חירויות אזרחיות ועוד.<sup>3</sup>

1. [https://docs.google.com/spreadsheets/d/10zaKLSH1IXi4Zy-90VK94U-\\_TjaTo17M/edit?usp=sharing&ouid=101367042154677649106&rtfpof=true&sd=true](https://docs.google.com/spreadsheets/d/10zaKLSH1IXi4Zy-90VK94U-_TjaTo17M/edit?usp=sharing&ouid=101367042154677649106&rtfpof=true&sd=true)

2. Mission report Official visit of the Office of the SRSg-SVC to Israel and the occupied West Bank

3. <https://www.oecd.org/stories/gender/social-norms-and-gender-discrimination>



## סקירת מערכות עבר

### מגפת הקורונה – פגיעה כלכלית ונפשית מוגברת בנשים, עלייה בשיעור האלימות והיעדרן של נשים ממוקדי קבלת ההחלטות

מגפת הקורונה העולמית פרצה בשנת 2020 והביאה למשבר מתמשך בישראל, כמו גם בעולם. השלכות המשבר השפיעו על כל קבוצות האוכלוסייה, אולם באופן שונה.

סקרים של הלמ"ס, כמו גם סקרים במדינות נוספות בעולם, הראו כי יותר נשים דיווחו על תחושת בדידות, לחץ וחרדה וכן נטו לדיכאון. משרד הבריאות הפעיל מוקד ייעודי לתמיכה נפשית בתקופת הקורונה, אולם לא ביצע איסוף רשמי של נתוני הפניות על פי פילוח מגדרי.<sup>4</sup> מבדיקת מרכז המחקר והמידע של הכנסת מול קופות החולים עלה כי מספר הפניות של נשים היה גבוה יותר.

גם בפן הכלכלי-עסוקתי נראתה השפעה יתרה על נשים בתקופת הקורונה. ההגבלות שהוטלו על המשק בניסיון לבלום את התפשטות המגפה הביאו לפיטורים ולהוצאה לחל"ת של מאות אלפי עובדים ועובדות. על פי נתוני המוסד לביטוח הלאומי, נשים פוטרו או הוצאו לחל"ת בשיעור גבוה יותר מגברים, הן בגל הפיטורים הראשון (מרץ-אפריל 2020) והן בגל השני (ספטמבר 2020),<sup>5</sup> באופן התואם את המגמה במדינות האיחוד האירופי. כמו כן, לאור זאת שפיטורין או צמצום משרה של עובדות בהריון, אחרי לידה או בטיפול פוריות, דורשים היתר מיוחד משר העבודה, נרשמה עלייה משמעותית בבקשה להיתרים אלה. מנתוני המשרד עולה כי הבקשות להיתר עבור צמצום משרה או פגיעה בשכר עלו פי 6 מהשנה לפני כן.<sup>6</sup>

אלימות בתוך המשפחה, ובפרט אלימות כלפי נשים, נוטה להחמיר במצבי משבר ולחץ ואכן גם הביטחון האישי של נשים בספרה הביתית הושפע מהשלכות הקורונה והצעדים שנקטה המדינה להתמודד עימה, בין השאר בשל הפגיעה הכלכלית, סגירת המסגרות החינוכיות וההסתגרות בבתיים. מנתוני המשטרה עולה כי חלה עלייה של כ-20% במספר התיקים שנפתחו מדי חודש באשר לעבירות של אלימות במשפחה ושיעור התיקים על עבירות מין בנשים עלה באופן דומה.<sup>7</sup> ממשרד הרווחה נמסר על עלייה משמעותית בפניות למוקד 118 בשל אלימות נגד נשים במערכת זוגית וכי חלה עליה של 30% במספר הפניות למרכזים למניעת אלימות במשפחה.<sup>8</sup>

מבדיקה שביצענו במסגרת דו"ח מוניטור למעקב אחר החלטת ממשלה 4439 שהייתה אמורה לספק מגוון מענים למניעה והתמודדות עם אלימות במשפחה, עלה כי יותר משלוש שנים מיום קבלת ההחלטה ועל אף שהתופעה העמיקה בימי הסגרם, 63% מהסעיפים יושמו חלקית בלבד או לא יושמו כלל ורק כשליש מהתקציבים שהובטחו הוקצו בפועל.<sup>9</sup>

צוות החירום שהקימה הממשלה להתמודד עם האתגרים הרבים, כלל 29 גברים ורק 2 נשים ו"קבינט הקורונה" המצומצם כלל שרים בלבד. מצב זה של תתייצוג לנשים בגופי קבלת החלטות במצבי חירום אינו חריג בישראל. על אף חקיקה המחייבת לשלב נשים בוועדות חקירה וגופים מיעצים, ארגוני נשים נאלצים לרוב לפנות לבג"ץ כדי להשיג ייצוג הולם.<sup>10</sup> במקרה הנידון, לאחר פניית ארגוני נשים לראש המל"ל, בתקופת הגל השני הוקם צוות נוסף בראשות ד"ר ניצה קסיר שכלל מומחיות רבות וכן התחייב לבצע בדיקה מעמיקה על ההשלכות של היעדר נשים ממוקדי קבלת ההחלטות בחירום.

4. [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/1344e676-6259-eb11-810a-00155d0aee38/2\\_1344e676-6259-eb11-810a-00155d0aee38\\_11\\_17723.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/1344e676-6259-eb11-810a-00155d0aee38/2_1344e676-6259-eb11-810a-00155d0aee38_11_17723.pdf)
5. מירי אנדבלד ואורן הלר, מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, משבר הקורונה: מאפייני המובטלים והחוזרים לשוק העבודה בגל הראשון והמובטלים בגל השני, דצמבר 2020.
6. [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/1344e676-6259-eb11-810a-00155d0aee38/2\\_1344e676-6259-eb11-810a-00155d0aee38\\_11\\_17723.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/1344e676-6259-eb11-810a-00155d0aee38/2_1344e676-6259-eb11-810a-00155d0aee38_11_17723.pdf)
7. <https://adva.org/wp-content/uploads/2021/04/corona-womenreport-4.pdf>
8. [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/1344e676-6259-eb11-810a-00155d0aee38/2\\_1344e676-6259-eb11-810a-00155d0aee38\\_11\\_17723.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/1344e676-6259-eb11-810a-00155d0aee38/2_1344e676-6259-eb11-810a-00155d0aee38_11_17723.pdf)
9. <https://iwn.org.il/wp-content/uploads/2022/03/%D7%93%D7%95%D7%97-%D7%94%D7%9E%D7%A8%D7%9B%D7%96-%D7%9C%D7%94-%D7%A2%D7%A6%D7%9E%D7%AA-%D7%94%D7%90%D7%96%D7%A8%D7%97-%D7%95%D7%A9%D7%93%D7%95%D7%9C%D7%AA-%D7%94%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D.pdf>
10. <https://www.zman.co.il/323159/popup>

בדיקה זו של המל"ל אשר הושלמה ב־2022 לאחר שנתיים של עבודה, מדגישה את החשיבות של גיוון וייצוג מגדרי<sup>11</sup> ומצביעה על ליקויים כגון היעדר איסוף נתונים מגדרי ובחינת ההשפעות על גברים ונשים בנפרד, היעדר ייצוג נשי מספק בגופים המכריעים, מה שמוביל לקבלת החלטות ללא התחשבות בצרכים והשלכות הייחודיות על נשים. מסקנה מרכזית היא שבמהלך משבר הקורונה היה פער עצום בהשלכות המגפה על נשים לעומת גברים, בהיבטים כלכליים, מקצועיים, פיזיים ונפשיים וכתוצאה מכך – פגיעה בחוסן הלאומי בכללותו.<sup>12</sup>

בעקבות הדו"ח פורסמה החלטת ממשלה 1845 בספטמבר 2022 – הטמעת חשיבה מגדרית בגיבוש מדיניות ובקבלת החלטות במצבי חירום. לפי ההחלטה מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה במשרד לשוויון חברתי וראש רשות חירום לאומי (רח"ל) במשרד הביטחון צריכים לבחון את המלצות דו"ח המל"ל ולהגיש תכנית יישומית לביצוע ההמלצות.<sup>13</sup> המל"ל עצמו התחייב להשמיע התייחסות להשלכות מגדריות בהערכות המצב השנתיות שלו.

כמו כן, ניתנו המלצות לקבוע בחוק שיעור ייצוג נשים מינימלי של 33% בקבינטים המוקמים במצבי חירום, לרכז דוח נתונים שנתי על השפעות מצבי חירום על אוכלוסיות נשים לפי מגזרים, לצרף את מנכ"לית הרשות לקידום מעמד האישה כמשתתפת קבועה בישיבות קבינט הביטחון/חירום ועוד.

---

11. [chrome-extension://efaidnbmninnipcgjclclefindmkaj/https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/nsc\\_report/he/nsc\\_report.pdf](chrome-extension://efaidnbmninnipcgjclclefindmkaj/https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/nsc_report/he/nsc_report.pdf)

12. <https://www.zman.co.il/323159/popup>

13. [https://www.gov.il/he/departments/policies/dec1845\\_2022](https://www.gov.il/he/departments/policies/dec1845_2022)

## סקירת המצב הנוכחי

### ציר זמן – פעולות בולטות שביצעה הממשלה כמענה לאתגרים הייחודיים לנשים במלחמה

תאריך	מהלך
16.10.23	הרשות לקידום מעמד האישה פרסמה מוקד טלפוני ייעודי ורב שפתי לנשים לנוכח אתגרי המלחמה <sup>14</sup>
11.11.23	סיוע מהמדינה במימון שיפול זוגי למשרתי מילואים בהחזר של עד 1500 ש"ח <sup>15</sup>
15.11.23	משרד הביטחון משיק את קרן הסיוע למשרתי המילואים המאפשר בין היתר לבנות זוג של משרתי מילואים לקבל פיצוי כספי עבור פגיעה בשכר בעקבות שיפול בילד בזמן שכן הזוג בשירות מילואים ומענק של 2,000 ש"ח עבור הוצאות הקשורות לניהול המשפחה (כגון בייביסיטר, כלכלת הבית)
23.11.23	המשרד לקידום מעמד האישה ומשרד העבודה הקימו את תוכנית "שחר נשי" להענקת תמיכה כלכלית ותעסוקתית לנשים מפונות כדי לשמר נשים בשוק העבודה גם בעת חירום <sup>16</sup>
30.11.23	החל קמפיין של יוזמת "קווים אדומים" יחד עם משרדי ממשלה, חברה אזרחית וחברות עסקיות לעידוד דיווח למוקדי הסיוע במקרים של אלימות במשפחה <sup>17</sup>
19.2.24	המשרד לביטחון לאומי מפסיק את שיתוף הפעולה עם פורום מיכל סלה ואת תיקצובו <sup>18</sup>
7.3.24	משרד העבודה פרסם הארכת הוראת שעה המגנה על מפונים ובני/בנות זוג של משרתי המילואים מפני פיטורין עד יולי 2024 <sup>19</sup>

<sup>14</sup> [https://www.gov.il/he/departments/news/emergency\\_center\\_women\\_languages\\_news](https://www.gov.il/he/departments/news/emergency_center_women_languages_news)

<sup>15</sup> [https://www.kolzhut.org.il/he/%D7%A1%D7%99%D7%95%D7%A2\\_%D7%91%D7%9E%D7%99%D7%9E%D7%95%D7%9F\\_%D7%98%D7%99%D7%A4%D7%95%D7%9C\\_%D7%96%D7%95%D7%92%D7%99\\_%D7%9C%D7%9E%D7%A9%D7%A8%D7%AA%D7%99\\_%D7%9E%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%90%D7%99%D7%9D\\_%D7%91%D7%9E%D7%9C%D7%97%D7%9E%D7%AA\\_%D7%97%D7%A8%D7%91%D7%95%D7%AA\\_%D7%91%D7%A8%D7%96%D7%9C](https://www.kolzhut.org.il/he/%D7%A1%D7%99%D7%95%D7%A2_%D7%91%D7%9E%D7%99%D7%9E%D7%95%D7%9F_%D7%98%D7%99%D7%A4%D7%95%D7%9C_%D7%96%D7%95%D7%92%D7%99_%D7%9C%D7%9E%D7%A9%D7%A8%D7%AA%D7%99_%D7%9E%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%90%D7%99%D7%9D_%D7%91%D7%9E%D7%9C%D7%97%D7%9E%D7%AA_%D7%97%D7%A8%D7%91%D7%95%D7%AA_%D7%91%D7%A8%D7%96%D7%9C)

<sup>16</sup> [https://www.gov.il/he/departments/news/women\\_support\\_program\\_news](https://www.gov.il/he/departments/news/women_support_program_news)

<sup>17</sup> <https://www.redlines.org.il/about>

<sup>18</sup> [https://www.calcalist.co.il/local\\_news/article/hjeqolw26](https://www.calcalist.co.il/local_news/article/hjeqolw26)

<sup>19</sup> <https://www.gov.il/he/departments/news/temporary-order-dismissal-protection>



## תמונת מצב

### היעדרן של נשים ממוקדי קבלת ההחלטות

דו"ח הוועדה המייעצת למטה לביטחון לאומי שפורסם ביוני 2022 ואשר אומץ עקרונית בהחלטת הממשלה 1845 משנת 2022 קבע כי "החלטות של הדרג המדיני בשגרה וגם בחירום חייבות להתקבל ברגישות מגדריות נאותה, תוך ייצוג הולם לשני המינים, הכרה בצרכים הנבדלים של נשים וגברים מאוכלוסיות ומגזרים שונים ופיתוח מענים ייעודיים המותאמים לצרכים אלו. יישום עקבי של הכרה זו בוועדות השרים בהן מתקבלות ההחלטות בחירום ובגופים המסייעים לקבלת החלטות אלו, יתרום באופן ישיר לתחושת הביטחון והחוסן האישי של אזרחי המדינה כולם ובכך יתרום לקידום החוסן הלאומי".

בהקשר זה יש להוסיף, כי גם היעדים הגלובליים של האו"ם לשנת 2030 המחייבים את ישראל לפי החלטת ממשלה 4631 מיום 14.7.2019 מחייבים לקחת בחשבון שיקולים של חינוך, בריאות, ביטחון תזונתי, תעסוקה הוגנת וצמיחה כלכלית, שוויון מגדרי ושיתוף פעולה של המדינה עם החברה האזרחית.

גם החלטות ממשלה 1697 ו-454 (2014, 2020) קובעות יעד לייצוג מגדרי הולם בגופי הממשלה של 50% נשים וכוללות מספר צעדים על מנת להבטיח זאת, אולם על פי בדיקת המרכז להעצמת האזרח ושדולת הנשים כ-40% מסעיפיהן טרם יושמו.<sup>20</sup>

אף על פי כן, נכון להיום, סביב שולחנות קבלת ההחלטות העוסקים במלחמה ובהשלכותיה ובהליכי השיקום העמוקים הנדרשים, קיים תת ייצוג ניכר לנשים המהוות כזכור מעל 50% מהאוכלוסייה. הדבר נכון ביתר שאת בקבינט המלחמה, הכולל גברים בלבד, בקבינט המדיני בטחוני, בו נמצאת שרה אחת מתוך 11 חברים והן בקבינט החברתי-כלכלי אשר הוסמך ע"י הממשלה לטפל בכלל ההיבטים האזרחיים של המלחמה, ואשר מקרב 20 חבריו חברות שתי נשים בלבד ושתי משקיפות. גם וועדת חוץ וביטחון של הכנסת מורכבת מ-3 נשים בלבד ו-13 גברים. בצוות המו"מ להשבת החטופים והחטופות אין אף אישה, זאת על אף חוק שיווי זכויות האישה התשיא-1951 הקובע כי בכל צוות לעיצוב מדיניות לאומית (וגופים נוספים אחרים) הממונים על ידי ראש הממשלה, הממשלה, שר, סגן שר או מנכ"ל, יש חובה לייצוג נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה.<sup>21</sup>

על פי נתוני פורום דבורה, היעדרן של נשים ממוקדי קבלת ההחלטות מאפיין גם את מערכת הביטחון – תמונת מראה משונה לאור תרומתן הבלתי מעורערת של נשים בדרגי השטח והביניים במלחמה הנוכחית. מתוך 34 קצינים בפורום מטכ"ל – רק שלוש נשים, שתיים מהן האלופות היחידות בצה"ל וכן מתוך דרג תא"ל, 5% בלבד הן נשים.<sup>22</sup>

לנוכח האמור, קיים חשש נוכח וניכר כי על אף הזמן שחלף מאז פרוץ המלחמה, צרכיהן של נשים וההשלכות הייחודיות עליהן ועל ילדות וילדים אינן נלקחות או עתידות להילקח בחשבון, זאת בפרט לנוכח המציאות בה מלכתחילה נשים סובלות מתת ייצוג משמעותי בכלל הדרגים הבכירים בממשלה הנוכחית.

### הפגיעה הכלכלית היתרה בנשים במלחמה

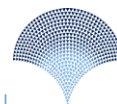
על פי דו"ח שהוגש ע"י ארגון "פתחון לב" לוועדה לקידום מעמד האישה<sup>23</sup> בפברואר 2024, מלחמת חרבות ברזל העמידה אתגרים כלכליים דרמטיים בפני נשים רבות הנובעים בעיקרם מחסמים מבניים שבשגרה, לצד התמודדויות חדשות הכרוכות בהשפעות המלחמה, כגון: פינוי מהבית, השבתה מתעסוקה עקב יציאת בן הזוג למילואים, פינוי מאזור המגורים וטיפול בילדים ללא מסגרת. ההשפעה הייתה משמעותית יותר על נשים שמלכתחילה חיו במחסור,

<https://www.ceci.org.il/wp-content/uploads/2023/10/Women.pdf> .20

[https://www.nevo.co.il/Authentication/UserLogin.aspx?ReturnUrl=%2flaw\\_html%2flaw00%2f73179.htm](https://www.nevo.co.il/Authentication/UserLogin.aspx?ReturnUrl=%2flaw_html%2flaw00%2f73179.htm) .21

<https://www.forumdvorah.org.il> .22

[https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25\\_cs\\_bg\\_4169167.pdf](https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_cs_bg_4169167.pdf) .23



אולם נציגת הארגון טענה בדיון בכנסת ב־26.2.2024 כי גם נשים רבות שלא נתמכו בעבר ע"י פתחון לב, לרבות בנות זוג של משרתי מילואים, הגישו בקשות לסיוע בסלי מזון ומוצרי היגיינה.

מדו"ח "דופק שוק העבודה" של שירות התעסוקה<sup>24</sup> מצא כי בחודשים הראשונים למלחמה חלה מגמה ברורה בגידול במספר הנשים הנרשמות בלשכות התעסוקה ביחס לגברים. בחודש אוקטובר נרשמו כ־36.3 אלף נשים ו־25 אלף גברים. בעוד שטרם המלחמה ההתפלגות המגדרית עמדה על 52% נשים, בנובמבר 2023 הן היוו 59.3% מכלל הנרשמים (אף יותר מאשר בתקופות הסגרים בקורונה<sup>25</sup>). על פי שירות התעסוקה, גורם מרכזי לפגיעה התעסוקתית היתרה בנשים, נובע מכך שגברים רבים מגויסים למילואים, כך שעל פי חוק לא ניתן לפטרם והם מקבלים שכר על זמן שהותם במילואים מהמדינה. לעיתים משרתי מילואים מקבלים אף בonusים, ויותר מכך זכויותיהם הסוציאליות נשמרות. זאת בעוד שנשים שיוצאות לחל"ת או מפוטרות ותובעות אבטלה לא מקבלות 100% משכרן ונפגעות סוציאלית בין היתר באי הפרשות לפנסיה ועוד.

על פי מחקר של המכון לרפורמות מבניות, מאז תחילת המלחמה 30% מהנשים צימצמו משרה, לעומת 25% בלבד מהגברים. נתונים אלה מעידים כי הפגיעה בנשים משמעותית אף יותר מכפי שבא לידי ביטוי בנתוני שירות התעסוקה, מכיוון שמעבר לפיטורין, נשים רבות נמצאות במלחמה במצב המכונה "תת תעסוקה" – משמע צמצום היקפי משרה או עבודה במשרה שלא ממצה את כישוריהן והשכלתן. תופעה זו אצל נשים מאפיינת בעיקר עתות משבר ונובעת מאילוצי בית ומשפחה שנשים נוטלות על עצמן בזמני חירום.<sup>26</sup>

מחקר נוסף, של פרופ' ליאת קוליק, הראה כי האחריות היתרה המוטלת על נשים בזמן המלחמה וגורמת לערעור מאזן בית-עבודה, משפיעה גם על אופן תפקודן בעבודה, מה שעלול לפגוע במעמדן והתקדמותן. המחקר מצא כי 53% מהנשים שנותרו לעבוד העידו כי התפוקה שלהן נפגעה (לעומת 39% מהגברים). 64% מהנשים העידו על ירידה חדה בריכוז (לעומת 46% בקרב הגברים), וכ־20% דיווחו שחשו פחד מפני יציאה מהבית שלהן או של הילדים (לעומת 8% בקרב גברים).<sup>27</sup>

על פי נתוני הקווים הפתוחים בדיני עבודה של שדולת הנשים, בחודש אוקטובר הייתה עליה של 100% מסך הפניות של חודש ספטמבר, כש־34% מהפניות היו בנושאים הקשורים לביטול זכויות הנוגעות למלחמה, כמו למשל אי תשלום שכר עבור הימים ראשונים של המלחמה, בירור לגבי חובת הגעה למקום העבודה בהיעדר פתרונות מיגון, זכות לדמי אבטלה ועוד, 27% מהפניות היו בנושא זכויות נשים בתקופות מוגנות (כדוגמת תקופת ההריון, או לאחר החזרה מחופשת הלידה) ו־14% – מהפניות עסקו בזכויות הנוגעות לפיטורים.

"פורום נשות המילואימניקים" היא התאגדות שקמה כמעט בין לילה, מהשטח (כיום מאגדת כ־6000 נשים), מתוך ההבנה שנושאתיהן של משרדי המילואים משרתות גם הן "בצו 8 שקוף", נושאות בנטל משמעותי אולם ללא הכרה, סיוע והתאמות להן אמורה לדאוג המדינה. על פי נתונים מסקרים שערכו בפורום, 91% מהעצמאיות שבני הזוג שלהן גוייסו למילואים, חוו פגיעה משמעותית בהכנסותיהן, 72% מהשכירות הפחיתו משעות עבודתן על חשבונן ו־93% מהנסקרות העידו על פגיעה ברווחתן הנפשית, תחושות של ייאוש וקושי להתמודד בצל הימצאות בני זוגן בשירות מילואים במלחמה.

גם כאן, כמו בהיבטים רבים במלחמה, החברה האזרחית נרתמה במהלכים כגון ייעוץ במיציאת זכויות וקידום מדיניות ותקינה חקיקה כפי שעשו בשדולת הנשים ופורום נשות המילואימניקים או משלוח חבילות סיוע, הקמת אתרי אינטרנט לעצמאיות ותהליך מיתוג חינוכי ע"י ארגון "בונות אלטרנטיבה" בשיתוף חברות עסקיות ועוד.

מבחינת העשייה הממשלתית – באשר לתמיכה בנשים מפונות שתעסוקתן נפגעה, המשרד לקידום מעמד האישה יחד עם משרד העבודה הקימו את תוכנית "שחר נשי" בתקצוב של 5 מלש"ח, להענקת תמיכה כלכלית ותעסוקתית לנשים מפונות כדי לשמר נשים בשוק העבודה גם בעת חירום, זאת על ידי מימון שכר לימוד למסגרות הגיל הרך וסיוע

<https://www.taasuka.gov.il/he/InfoAndPublications/lesFilesManagerReportsList/pirsumhodshi1023.pdf> .24

<https://www.taasuka.gov.il/he/InfoAndPublications/ReasearchAndReviews/Documents/registerwarcompercorona.pdf> .25

<https://www.ynet.co.il/economy/article/h1ivuvvap> .26

<https://www.ynet.co.il/economy/article/h1ivuvvap> .27

תעסוקתי לנשים עד גיל 40 ולאמהות, לרבות ליווי ואימון תעסוקתי ממוקד, קורסים לפיתוח כישורים והכשרות שיעזרו לשילוב מהיר באזור המגורים הזמניים.<sup>28</sup> תוכנית זו כבר הספיקה להתחיל ולהסתיים ותוכנית נוספת עתידה לצאת בקרוב עבור נשים עד גיל 40 שפוננו מביטחון.

כמו כן, בתאריך ה־7.3.2024 הוּארכה שוב הוראת השעה הנונתת הגנה מפני פיטורין (באמצעות האפשרות להגיש תלונה למשרד העבודה) עד יולי 2024 עבור מפונים ובני/ בנות זוג של משרתות ומשרתי המילואים.<sup>29</sup>

## אלימות במשפחה

מאז תחילת מלחמת חרבות ברזל, נרצחו 18 נשים על רקע אלימות במשפחה – עליה של 80% מהתקופה המקבילה אשתקד.

עוד לפני המלחמה, נראה כי המענה שמספקת המדינה במניעת אלימות כלפי נשים הוא חלקי בלבד. מדו"ח של מרכז המידע והמחקר של הכנסת מנובמבר 2023 עולה תמונת מצב מטרדה של כשלים מערכתיים רבים, והדרדרות בעבודת המשטרה בטיפול המקרים בתלונות בגין אלימות במשפחה. לרוב, הנאשמים באלימות במשפחה הם בעלי רקע פלילי של יותר מעבירה אחת ועדיין יותר ממחצית התיקים הפליליים נסגרים בגין חוסר ראיות, כך גם מידי שנה יורדים כתבי האישום המוגשים, מה שיוצר קושי ביציאה של משפחות ממעגל האלימות.<sup>30</sup> כמו כן, לפי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, חלק מהתקציב שהוקצה בשנת 2023 לטובת מרכזים למניעת אלימות ברשויות לא מומש במלואו, בעיקר בשל קושי בגיוס עובדים סוציאליים, הסובלים משכר ותנאי העסקה ירודים.

מחקרים בארץ ובעולם מראים כי אירועים טראומטיים ומצבי חירום מהווים גורם סיכון ממשי לעלייה במקרי אלימות או להסלמה בחומרת האלימות הקיימת, כפי שהיה ניתן לראות בבירור גם בתקופת הקורונה כמפורט מעלה. מאז תחילת המלחמה, עם הגיוס המוגבר לצבא והעלייה הדרמטית בבקשות לקבלת רישיונות נשק אזרחיים, יחד עם ההקלות הגורפות שניתנו, עולה באופן ניכר ההערכה לסיכון חייהן של נשים מאלימות ורצח באמצעות נשק.<sup>31</sup>

גם נתוני משרד הרווחה מחזקים חששות אלה. בעוד שבחודש הראשון למלחמה חלה ירידה של כמעט 30% במספר הפניות בנושא אלימות כנגד נשים. כאשר לפי הערכת הגורמים המקצועיים במשרד, הסיבה לכך נובעת מחשש של נשים מאוימות לביצוע מהלכים משמעותיים בזמן מלחמה, פגיעה בתחושת הביטחון ואי ודאות כלכלית. על כן מעריכים במשרד כי לאחר המלחמה צפוי זינוק במספר הנשים שיפוננו למקלט עם ילדיהן ולכן דאגו להגדיל את מספר החדרים הפנויים לקליטתן.<sup>32</sup>

הערכה לעלייה בסיכון לביטחון של נשים מקבלת אישוש גם לאור זאת שמספר הבקשות למשרד הרווחה לביצוע הערכת מסוכנות לגברים שביקשו לשאת נשק, ולגביהם עולה חשש עקב הימצאותם במעגל האלימות – יותר מהוכפל. על פי משרד הרווחה, מדיווחים של עובדים סוציאליים עולה כי בכמה מקרים דיווחו נשים על כך שמאז שהוקלו הקריטריונים לנשיאת נשק, השתמשו בכך בני זוגן כאיום כלפיהן.<sup>33</sup> בנוסף לכך, בדיון הוועדה לקידום מעמד האישה ב־19.2.2024 החלו להיחשף מימדי האלימות במלונות המפונים. נציגת משרד הרווחה דיווחה על 135 מקרים. במשטרה ידעו לדווח על 12 תיקים של עבירות מין ובמשרד הבריאות דיווחו על 2 נשים שעברו פגיעות מיניות והגיעו למרכז אקוטי.<sup>34</sup>

[https://www.gov.il/he/departments/news/women\\_support\\_program\\_news](https://www.gov.il/he/departments/news/women_support_program_news) .28

<https://www.gov.il/he/departments/news/temporary-order-dismissal-protection> .29

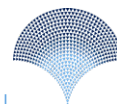
[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/e7f5084b-0f2a-ee11-815a-005056aac6c3/2\\_e7f5084b-0f2a-ee11-815a-005056aac6c3\\_11\\_20299.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/e7f5084b-0f2a-ee11-815a-005056aac6c3/2_e7f5084b-0f2a-ee11-815a-005056aac6c3_11_20299.pdf) .30

<https://www.ynet.co.il/news/article/rjonumyr6> .31

<https://www.gov.il/he/departments/news/molasa-news-violence-and-delinquency-domestic-violence-20112023> .32

<https://www.gov.il/he/departments/news/molasa-news-violence-and-delinquency-domestic-violence-20112023> .33

<https://main.knesset.gov.il/news/pressreleases/pages/press19.02.24b.aspx> .34



כמו כן, על פי פורום נשות המילואימניקים, ישנם דיווחים ובקשות לייעוץ וסיוע מנשים שבני זוגן חזרו משירות מילואים במלחמה ומתמודדים עם קשיים רבים באופן שבא לידי ביטוי גם בהתפרצויות אלימות. יש לציין לטובה את האפשרות שמציע משרד הביטחון לטיפול זוגי עבור משרתי המילואים, אולם גם לתהות האם די במענה זה.

בתחילת דצמבר 2023, החל קמפיין ברשתות החברתיות של יוזמת "קווים אדומים"<sup>35</sup> – שותפות בין מגזרית (ממשלה, חברה אזרחית וחברות עסקיות), הפונה לציבור הרחב על מנת לעודד דיווח למוקדי הסיוע במקרים של אלימות בזוגיות ובמשפחה בסביבתם. כמו כן, ב-16.10 הרשות לקידום מעמד האישה פרסמה שהקימה מוקד טלפוני ייעודי ורב שפתי לנשים לנוכח אתגרי המלחמה.<sup>36</sup>

כמו כן, על פי דיווח הרשות לקידום מעמד האישה ביום הנשים מוקדם יותר החודש, בקרוב יושק מחוון אלימות מגדרית שנבנה יחד עם הלמ"ס. המחווה יתכלל נתונים בין כל משרדי הממשלה על אלימות פיזית, מינית, כלכלית ונפשית במבט מגדרי לפי מגוון חיתוכים כגון אזור גיאוגרפי, מצב סוציו-אקונומי ועוד. מדובר בצעד חיוני שכן כיום לא מתבצע איסוף של נתונים אלה באופן רחב ע"י המדינה ויש לקוות כי הקמתו והשמעתו יושלמו בקרוב.

במקביל לצעדים שכן נוקטים חלק ממשרדי הממשלה מתוך הבנת הסיכון המוגבר לאלימות כלפי נשים בתקופת המלחמה, דווקא המשרד לביטחון לאומי הודיע על הפסקת המימון של פורום מיכל סלה, המספק הגנה לנשים המאוימות באלימות שנמצאות בביתן – סוגיה שלא מקבלת מענה באופן ישיר מהמדינה.

## התעוררות פוסט טראומה בקרב נשים וגברים שנפגעו מינית בעבר

ממצאיו הראשוניים של מחקר שנערך על ידי ד"ר כרמית קלר חלמית מאיגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית ופרופ' קרן גואטה מאוניברסיטת בר אילן מצביעים על הגברת סימפטומים הקשורים לטראומה בעקבות המלחמה, גרסיה והצפה "שמחיים את הטראומה מחדש" עבור נפגעות ונפגעי תקיפה מינית שנפגעו טרם המלחמה. מצב הדחק הציף אצל הנפגעות והנפגעים זיכרונות כבר ובחלק מהמקרים גרם לקריסה נפשית של ממש. חלק מהנפגעות והנפגעים תיארו מצב בו נאלצו להתמודד עם קשיים חדשים שנבעו מהלחימה (פינוי, עזיבה של הבית לטובת דיור שיש בו מרחב מוגן, בן זוג או ילדים במילואים וכו') וזאת בנוסף להתמודדות הקיימת עם הפגיעה המינית. כמו כן על פי המחקר, המשתתפות תיארו שלל גורמים ומאפיינים שהובילו לתחושה של "החייאת הטראומה" דוגמת זמינות נמוכה של שירותי טיפול והקצאת משאבים שהוסטה לטיפול בנפגעות של ה-7/10.

ככל הידוע לנו המענים העומדים בפני נפגעות בשגרה הם גם אלה שהן הופנו אליהן בשעת החירום שכפתה המלחמה. על הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים בראשם משרד הרווחה והביטחון החברתי לתת את הדעת על פיתוח מענים נוספים לעיבוי התמיכה לנפגעות ונפגעים שמצבם הורע בשל המלחמה.

<sup>35</sup> <https://www.redlines.org.il/about>

<sup>36</sup> [https://www.gov.il/he/departments/news/emergency\\_center\\_women\\_languages\\_news](https://www.gov.il/he/departments/news/emergency_center_women_languages_news)

## סיכום ומסקנות

על אף שרבים מהאתגרים הייחודיים שעלו בפני נשים במגפת הקורונה, באו לידי ביטוי ביתר שאת במלחמת חרבות ברזל, עולה השאלה באיזו מידה הוטמעה הפקת הלקחים בנוגע לפגיעותן המוגברת של נשים במצבי חירום, אם כלכלית ותעסוקתית ואם באשר לאלימות במשפחה. הפקת הלקחים הייתה צריכה לבוא לידי ביטוי במוכנות הממשלה מבחינת מדיניות וחקיקה למצבי חירום נוספים – מוכנות שנמצאה לקויה. לראייה, חלק מהתיקונים הללו, בעיקר באשר לתחום העבודה, מתבצעים בימים אלה ממש, על אף שהצורך בהם עלה בירור מדו"ח המל"ל משנת 2020, מאמנות בין"ל שישראל חתומה עליהן וממספר חוקים והחלטות ממשלה בנושא.

אין כיום גורם ממשלתי בעל הסמכויות והמעמד המתאימים על מנת לתכלל את האתגרים הייחודיים לנשים במלחמה ולוודא כי ניתן עבורם מענה, כי הממשק בין משרדי הממשלה הרלוונטיים עובד כראוי וכד'.

דוגמה לחשיבות לגורם מתכלל, ניתן לראות באמצעות סוגיית הפגיעה במוגנות נשים מאוימות באשר לשינוי המדיניות במתן רישיונות נשק. בשופף אך בוודאי במצב מלחמה ולאור ההקלות הגורפות שניתנו בתחום זה, שיתוף פעולה לקוי וחסמים בהעברת מידע בין גופי הממשלה השונים, כמו במקרה של משרדי הרווחה והבריאות עם המשטרה, עלולים לעלות בחייהן של נשים מאוימות.

על פניו, הייתה הרשות לקידום מעמד האישה הייתה יכולה לשמש גורם שכזה, אולם לא ניכר שיש לה את הכלים והסמכויות המתאימות. נראה כי הכלי המרכזי של הרשות לקידום מעמד האישה הוא היועצות לשוויון מגדרי ברשויות השונות, שכפי שהעידה מנכ"לית המשרד בדיון בכנסת ב-26.2.2024 – "הן הפלטפורמה לחולל את השינוי בשטח". אולם לאור זאת שאין להן תקציב או סמכויות משמעותיות – עולה השאלה מה האפקטיביות של מנגנון זה.

הטמעת מדיניות שרואה את צרכיהן הייחודיים של נשים מחזקת את החוסן הלאומי בכללותו. חשיבותה תקפה תמיד אך עולה משמעותית באירועי חירום. מדיניות זו תוכל להתקיים רק בהינתן ייצוג הולם לנשים במוקדי קבלת ההחלטות, כפי שהחליטה הממשלה עצמה במספר הזדמנויות וכפי שאנו בשוחות שיעלה גם מהפקחת הלקחים על אודות ההתמודדות האזרחית עם המלחמה הנוכחית.

## המלצות

1. הבטחת ייצוג הולם של נשים בקבינט המצומצם ובכל פורום אסטרטגי נוסף שפועל במלחמה, בהתאם להמלצות המל"ל מ־2020.
2. קביעת נהלים לתכלול סוגיית המוגנות במרכזי המפונים.
3. השלמת תיקוני החקיקה הנדרשים להגנה על נשים בשוק התעסוקה במצבי חירום, לרבות – הגנה בשל שירות בן הזוג במילואים, היעדר מסגרות חינוך, פינוי מישוב המגורים ועוד.
4. בחינת תיקוני חקיקה נוספים הכוללים בין היתר, הארכת תקופת הלידה בתשלום לבנות זוג של משרתי מילואים, הכללת שעת ההורות הניתנת לפי החוק על בנות זוג של משרתי מילואים גם לנשים גרושות והכללת אוכלוסיה זו כזכאית לפיצוי בגין אובדן הכנסה, מענה לצימצום שעות או היקף משרה.
5. מינוי בעלי תפקידים במשרד הרווחה, הבריאות ובמשטרה שיהיו אמונים באופן ישיר על הממשק בין הגופים, לרבות ניסוח נהלי עבודה וקריטריונים ברורים על מנת למנוע מתן רישיונות נשק אזרחיים במקרים בהם יש היסטוריה או סכנה לאלימות במשפחה או בזוגיות.
6. יישום מלא של החלטת ממשלה 4439 ("הרחבת הפעילות לצמצום תופעת האלימות במשפחה על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים"), פרסום העמידה במדדי התוצאה של התוכנית והעברת החלטת ממשלה עדכנית להרחבה נוספת של הפעילות.
7. ניסוח פרוטוקול מחייב לכל גופי הממשל הרלוונטיים (משרד הרווחה, משרד הבריאות, ביטוח לאומי, משטרה, פרקליטות ועוד) בנוגע לטיפול מקצה לקצה בנפגעות ונפגעי תקיפה מינית מהשבעה באוקטובר ובשבי. לרבות אופן הטיפול, הממשקים והעברת המידע בין הגופים השונים ונקיטת פעולה יזומה לזיהוי ומתן מענה לנפגעות ונפגעים שטרם פנו לטיפול.
8. חיזוק מעמדה וסמכותיה של הרשות לקידום מעמד האישה, לרבות תקצוב ומתן סמכויות לממונות על שוויון מגדרי ברשויות המדינה.
9. קידום פעילות אכיפה יזומה ע"י משרד העבודה, הממונה לחוק עבודת נשים ונציבות שוויון הזדמנויות בעבודה למניעת פיטורי עובדות בתקופות מוגנות ובשעת חירום, לרבות הרחבת האפשרות לפנייה מצד נשים שנפגעו.
10. הרחבת הסיוע לנפגעות תקיפה מינית בעבר שמצבן הוחמר בעקבות חשיפה לאלימות המינית מהשבעה באוקטובר.



