

מתניהו אנגלמן
מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

כ"ט בחשון התשפ"ד
13 לנובמבר 2023

לכבוד
ח"כ בנימין נתניהו
ראש הממשלה
ירושלים

נכבדי,

הנדון: מלחמת "חרבות ברזל" - כשלים ופערים מרכזיים בטיפול בעורף האזרחי
תמונת מצב מתוך סיורי מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

1. במהלך החודש האחרון החל מפרוץ מלחמת "חרבות ברזל" קיימתי סיורים בשטח, במיקוד על יישובי קווי העימות בדרום הארץ ובצפונה. הסיורים נערכו ברשויות מקומיות, בבתי חולים, בבתי מלון בהם שוהים מפונים ובמחנה שורה לזיהוי חללים; כל זאת על מנת לעמוד מקרוב אחר פערים בטיפול הגופים הממשלתיים בעורף האזרחי ובמתן מענה לצורכי תושבי מדינת ישראל בעת החירום הנוכחי. במקרים מסוימים הפערים הועברו מצד משרד מבקר המדינה לידיעת הגופים הרלוונטיים לצורך טיפולם המידי.
2. במסגרת סיורי בגזרת הדרום ביקרתי בשדרות, בקיבוץ בארי, באשקלון, בנתיבות, באופקים, במועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, מרחבים ובשטח המסיבה ברעים; בגזרת הצפון ביקרתי בקרית שמונה, במעלות-תרשיחא, בטבריה ובמועצות האזוריות מטה אשר, מעלה יוסף, גליל עליון, מבואות חרמון ועמק הירדן; כמו כן, ערכתי ביקורים בבתי החולים סורוקה וברזילי ובבתי מלון באילת, בטבריה, בים המלח, בירושלים, בשפיים ובמעלה החמישה שקלטו מפונים מהיישובים בארי, ניר עוז, כפר עזה, כרם שלום, ניר יצחק, מגן, עין השלושה, נתיב העשרה, נירים, רעים, שדרות, תקומה, קריית שמונה, שלומי, שומרה, דפנה, מלכיה ועירון.
3. בתום כחודש ימים לפעילות זו, הנני מתכבד להעביר לידיעתך ולהמשך טיפולך את הכשלים והפערים המרכזיים הנוגעים לטיפול בעורף האזרחי כפי שעלו מתוך הסיורים הרבים שערך משרד מבקר המדינה ומתוך בירור פרטני של תלונות הציבור שנתקבלו בנציבות תלונות הציבור שבמשרדי. מכתבי זה ממוקד במספר נושאי מפתח הנוגעים בעיקרם לטיפול בעורף, בדגש על הטיפול בתושבי קווי העימות ואין בו בכדי לגרוע מהצורך בעשייה ממשלתית רחבה בתחומי הכלכלה והשירותים החברתיים לכלל תושבי מדינת ישראל.

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

4. **אדגיש בפתח הדברים כי הפערים והסוגיות המובאים במסמך זה אינם בגדר דוח ביקורת והם אינם נשענים על התהליך המתודולוגי הסדור המיושם בפעילות הביקורת כבשגרה. עם זאת, בעת חירום חריגה זו, וכאשר הסיכונים והאתגרים עדיין מתדפקים על דלתנו, אני סבור כי אותן תובנות שהועלו מתוך ממשקים ישירים עם מאות בעלי תפקידים ואזרחים והתבוננות הבלתי אמצעית במציאות בשטח, הלכה למעשה, הן בגדר תמונת מצב בעלת משקל משמעותי. ראוי כי סוגיות אלו יביאו לקריאה לשיפור מהיר בפעילות המערכים הממשלתיים השונים.**
5. **אציין, כי כפי שמסרתי בהודעה מטעמי במהלך ביקורי בשדרות בשבוע הראשון לפרוץ המלחמה, משרד מבקר המדינה יערוך ביקורת מקיפה ונוקבת במועד שאקבע לצורך בחינת הכשלים המדיניים והביטחוניים שאפשרו למחבלי החמאס לטבוח ולפגוע באופן אכזרי בכ-1,400 אזרחי ישראל וכוחות הביטחון ולחטוף 239 ילדים, קשישים, נשים וגברים השוהים עתה ברצועת עזה וליבנו עימם ועם בני משפחותיהם.**
6. **הביקורת תבחן את פעילותם של כלל הדרגים - הדרג המדיני, הדרג הצבאי והדרג האזרחי, על ציר הזמנים בתקופה שלפני פרוץ המתקפה הנתעבת, במהלך ימי המתקפה ובפעולות שננקטו לאחריה. עם זאת, הבהרתי כי בעת הזו חובתנו לתמוך בצה"ל ובכוחות הביטחון כך שיעסקו בדבר אחד - ובו בלבד - הניצחון על אויבנו, שכן זוהי מלחמת קיום בארצנו.**
- משכך, בתקופה זו ביקורת המדינה מתמקדת בבחינה ובמעקב אחר מתן המענה של הגופים הממשלתיים לעורף האזרחי.**
7. **ביקורת המדינה תהפוך כל אבן על מנת להגיע לחקר האמת ולהצביע על האחריות של הגורמים מכלל הדרגים. פעילותה המקיפה של ביקורת המדינה תחל בעיתוי שאקבע. ככל שתוקם ועדת חקירה, ייבחנו גבולות הגזרה בין תחומי הפעילות של ביקורת המדינה לבין תחומי האחריות של ועדת החקירה.**
8. **מתוך מיפוי הליקויים והפערים השונים המפורטים להלן עולה כי המכנה המשותף הנוגע לרובם המוחלט הוא היעדר ההיערכות לשעת חירום ויישום לקוי של פעולות בפועל. יצוין כי חלק מן הליקויים הנגלים כעת עלו בדוחות מבקר המדינה בעבר; לדוגמה בתחומי המיגון, המקלוט ופינוי האוכלוסייה¹, בטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום² בחינוך ולמידה מרחוק³ ועוד.**

¹ דוח מבקר המדינה בנושא "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב, אוגוסט 2020

² דוח מבקר המדינה בנושא "היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום", מאי 2021

³ דוח מבקר המדינה בנושא "תשתיות מחשוב ללמידה מרחוק ומרחבי למידה חלופיים בתקופת משבר הקורונה - ממצאי ביניים", אוקטובר 2020

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

להלן פירוט הנושאים העיקריים בהם נמצאו ליקויים ופערים:

9. תוכנית סיוע כלכלי לתושבי קווי העימות -

- א. היעדר יישומה של תוכנית סיוע כלכלי לציבור לאחר כחודש ימים מפרוץ המלחמה הוא כשל מהותי, בפרט בתקופה בה מאות אלפי אזרחים מיישובי קווי העימות בדרום ובצפון פונו או התפנו מיוזמתם מבתייהם, בהם אלפים אשר חוו את המתקפה הרצחנית על בשרם ולצדם עוד מאות אלפים המתגוררים באזורים בהם קיימות מגבלות משמעותיות הפוגעות ביכולת לחזרה לשגרה בצל המלחמה המתנהלת.
- ב. הדבר נכון ביתר שאת לגבי תושבי הדרום והצפון מהמגזר הפרטי בהם עצמאיים אשר פרסו בפניי את מציאות חייהם בתנאי אי-הוודאות הנוכחית במהלכה הם סובלים מהיעדר הכנסות כלשהן ומנגד מחויבים להוצאות דוגמת תשלום שכר עובדים, תשלומים לספקים, תשלום החזר אשראי לבנקים ועוד.
- ג. כך, בכל בית מלון שבו ביקרתי ושאיננו מכוון מקווי העימות, הוצגו לי "בגאווה" מחסני הבגדים, הציוד, המזון והטיטולים לתינוקות וכן מכוונות הכביסה שנתקבלו בתרומות מטעם מתנדבים שהתגייסו לטובת סיוע למפונים. כך גם הוצגו לי מחסני מזון ומוצרי מחייה בסיסיים המחולקים ע"י עובדי הרשויות המקומיות וע"י מתנדבים ברשויות מקומיות בהן ביקרתי - באילת שקלטה כ-60,000 מפונים, באשקלון, בנתיבות ובאופקים שמרבית תושביהן לא התפנו. לאמור, בהיעדר תכנית ממשלתית לסיוע כלכלי נזקקו מפונים רבים לגיוס תרומות לצרכי קיום יום-יומי. ואכן, בכל אתר שכזה ניגשו אליי מפונים וציינו בבושת פנים כי אין להם מקורות כספיים מספקים לכיסוי הוצאות שוטפות ולהחזר המשכנתא שכן מקור פרנסתם נגדע באחת. יודגש כי מציאות זו תקפה ועלתה מתוך סיורים שערכתי גם בימים האחרונים.
- ד. היעדר יישום של תוכנית סיוע כלכלי בשילוב עם מציאות פינוי התושבים מביתם יצרה מצב בו מאות אלפי אזרחים הופכים לאוכלוסייה נזקקת בתקופה זו. כך לדוגמה, הועלו בפניי חששות מצד בעלי עסקים קטנים (בעלי מחזור של פחות מ-100 אלף ש"ח לשנה) שפתחו את עסקיהם רק השנה לגבי מימוש זכאותם לקבלת מענקים כספיים; כמו כן, מפונים אחרים שפנו מבתייהם העלו בפני את תחושת אי-הוודאות אותה הם חווים באשר לאפשרות להשתלב במשרות זמניות בשוק העבודה בשל חשש לאיבוד זכאותם לסיוע.
- ה. על כן, בעת הזו ובשים לב לאי-הוודאות הכלכלית, להתמשכות השהייה של המפונים מחוץ לבתייהם ולניתוקם ממסגרת עבודתם, נדרש ליישם באופן מידי תוכנית סיוע כלכלי לציבור תוך ביצוע מעקב הדוק אחר מתן המענה לאזרח באמצעות מערך סיוע יעיל.
- ו. בהמשך לכך, קיימת חשיבות רבה לפרסם את תוכנית הסיוע לכלל תושבי מדינת ישראל תוך הגדרת לוחות זמנים מחייבים של גורמי הממשלה השונים למתן הסיוע; ראוי כי תוכנית הסיוע תיתן עדיפות לשכירים בעלי שכר נמוך, לעצמאיים בעלי עסקים קטנים ולאוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי נמוך. לצד זאת, מומלץ כבר כעת לגבש מנגנונים יעילים ומהירים לטיפול במקרים חריגים על מנת לתת מענה למקרים שאינם עומדים בתבחינים השונים.

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

10. ניהול לאומי-מרכזי של המענה האזרחי לעורף -

- א. תוכניות פינוי האוכלוסייה מקווי העימות שהוכנו במשך שנים ע"י גורמי המדינה ותורגלו ברשויות המקומיות התגלו בזמן אמת כלא רלוונטיות כך שבפועל הפינוי נוהל באופן שונה לגמרי מהתוכניות שגובשו ותורגלו; המענה הממשלתי הניתן לעורף מתהווה מיום ליום אולם הוא מחייב ניהול מתכלל ברמה הלאומית ע"י גורם ממשלתי בעל סמכויות ובעל יכולת למתן פתרונות לסוגיות השונות העולות מהציבור.
- ב. היעדרו של חדר מצב ממשלתי אזרחי לעורף המרכז נתונים באופן מערכתי ועצם מינוי הפרויקטור האזרחי לטיפול בעורף רק לאחרונה, מחייבים מיקוד מאמץ של כלל המשרדים הממשלתיים בבניית מרכז ניהול ושליטה בעל סמכויות ובעל תקציב תוך תיאום ושותפות מלאים בין המשרדים. העובדה כי נכון לעת הזו, אין ריכוז נתונים מתכלל ("דשבורד") לגבי הטיפול הממשלתי בעורף האזרחי מדברת בעד עצמה.
- ג. דוגמה בולטת לכך היא פערי המידע ברמה המדינתית לגבי הטיפול במפונים, בהיבטי ריכוז ותיעוד היקף המפונים המצויים באתרים השונים, בהיבטי חינוך (כגון: מספר הילדים המשולבים במוסדות החינוך), בהיבטי רווחה וצרכים מיוחדים ועוד. פערים במידע האמור מקשה על מיקוד המאמץ בפערים המהותיים הדורשים טיפול מיד.
- ד. בתחילת סיורי בשטח בלט החוסר בנציגות ממשלתית באתרי המפונים; בחלוף הימים גברה נוכחותם של נציגי משרדי הממשלה ובהם משרד הרווחה, משרד החינוך ובאתרים מסוימים גם של משרד ראש הממשלה, משרד הבריאות ואחרים. יחד עם זאת, עדיין קיים חוסר בגורם מנהל שירכוז את פעילות משרדי הממשלה בשטח ויתאם ביניהם. כך לדוגמה, בבתי המלון בהם ביקרתי המאכלסים מפונים לא נמצא גורם ממשלתי אחד המרכז את המידע על כלל המפונים השוהים במלון ועל צורכיהם השונים. כמו כן, לא אחת נמצא כי אין בידי נציג משרד ראש הממשלה או גורם ממשלתי אחר הנמצאים בבית המלון, משאבים זמינים לטיפול בסוגיות העולות מן השטח וכי סוגיות אלו נפתרות לעיתים, לדברי נציגי משרדי הממשלה, על בסיס היכרות אישי עם גורם ממשלתי אחד או תוך פנייה לחמ"ל סיוע אזרחי המופעל ע"י מתנדבים.
- ה. כמו כן, העובדה כי רבים מעובדי משרדי הממשלה עבדו מביתם במהלך החודש הראשון למלחמה פגעה בעבודה השוטפת של המשרדים וכפועל יוצא מכך בשירות הניתן לאזרח במוקדים הטלפוניים ובנוכחות פיזית במוקדי קבלת קהל. יצוין, כי בחלוף הזמן, מרבית מוקדי הגופים הציבוריים הרחיבו את ימי ושעות פעילותם - הגם שבעת הזו עדיין יש מוקדים לפניות ציבור שאינם עונים על צרכי הציבור.
- ו. עוד העלו ראשי הרשויות המקומיות איתם נפגשתי כי הם נדרשים להמציא נתונים לבקשות חוזרות ונשנות למיפוי צרכים מצד כל משרד ממשלתי באופן נפרד ולא במרוכז וכי הדבר אינו יעיל. משכך, המענה הניתן למפונים נפגע וכי קיימים נושאים המטופלים במקביל ע"י כמה גורמים ממשלתיים מחד, ומאידך ונושאים אחרים "נופלים בין הכיסאות".

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

ז. בעת חירום זו יש להרחיב את המענה הניתן לאזרחים ע"י כלל הגורמים הממשלתיים ולבחון את איוש מצבת העובדים החיוניים במשרדים האזרחיים-כלכליים לשם טיוב המענה הממשלתי.

11. תקצוב ממשלתי בחירום למשרדי הממשלה בתחומים האזרחיים -

- א. מערכת התקצוב והבקרה הממשלתית הקיימת בשגרה אינה מתאימה למצב חירום מתמשך בעורף והדבר משתקף במשך הזמן של המענה הממשלתי לצרכים המשתנים של אזרחי ישראל.
- ב. ניכר פער משמעותי במתן מענה לצרכים המשתנים בתנאי אי-הודאות בעורף ועל כן גדלה החשיבות לגיבוש מנגנון לתקצוב פעולות הממשלה בחירום עבור המשרדים האזרחיים.
- ג. על כן, יש חשיבות עליונה שמשרד האוצר ומשרד המשפטים יגבשו מנגנון תקצוב הולם לפעולות הממשלה במצב חירום הכולל מנגנוני בקרה מתאימים ומבוססי סיכונים.

12. תקצוב הרשויות המקומיות -

- א. הרשויות המקומיות מהוות חוד החנית בטיפול בעורף האזרחי לעת הזו שכן הן אלו המכירות באופן המדויק ביותר את צרכי תושבי הרשות והמשאבים העומדים לרשותם. הדבר נכון בפרט לגבי הרשויות המקומיות בקווי העימות, בדרום ובצפון, אלו שתושביהן התפנו (דוגמת מועצה אזורית אשכול בדרום ומועצה אזורית גליל עליון בצפון, שדרות וקריית שמונה) אלו שלא כל תושביהן התפנו, ובהן ערים מרכזיות בדרום (דוגמת אשקלון, נתיבות, אופקים ומעלות-תרשיחא) וכן לגבי הרשויות המקומיות שקלטו מפונים (דוגמת אילת, טבריה, ירושלים ומועצה אזורית תמר).
- ב. בסיוורים שקיימתי הצביעו ראשי הרשויות המקומיות על פער משמעותי של העדר תקצוב ממשלתי לפעילותן בחירום - אי הקצאה של תקציב, עיכוב בהעברת תקציב שכבר הוקצה ונטל בירוקרטי מיותר, זאת אף שחלף כחודש ממועד תחילת המלחמה. הדבר רלוונטי בפרט לרשויות שמצבן הכספי אינו יציב וכן לרשויות שקלטו אלפי מפונים ובשל כך הוצאותיהן גדלו.
- ג. מבדיקה עדכנית שנעשתה ע"י משרד מבקר המדינה לגבי תקציב החירום שניתן לרשויות המקומיות מטעם משרדי הממשלה, עלה כי נכון לסוף השבוע שעבר (9.11.23), משרדי ממשלה ספורים בלבד העבירו תקציבי חירום לרשויות המקומיות וזאת בהיקף כספי מצומצם ביותר. כך, נמצא כי בקרב 54 רשויות בקווי העימות נתקבלו תקציבי חירום בהיקף כולל של 57 מיליון ש"ח בלבד מהמשרדים הבאים - משרד הנגב והגליל, משרד הביטחון, משרד הבינוי והשיכון, משרד החינוך, משרד הפנים, משרד הרווחה, משרד התרבות והספורט והחטיבה להתיישבות, וזאת אל מול האמור במענה מנכ"ל משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מיום 23.10.2023 בו צוין כי משרד הפנים לבדו מתכנן להעביר לרשויות המקומיות סך כספי של קרוב למיליארד ש"ח; משמע - יש פערים



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

ניכרים בין התוכניות הממשלתיות המוצהרות לבין המשאבים המוקצים לרשויות המקומיות והדבר עלול להשפיע על פעילותן בחירום.

ד. לצד זאת, עלה כי נכון לעת הזו לא יושמה תוכנית ממשלתית לביטול חיובי ארנונה לתושבים ולעסקים ביישובי קווי העימות וטרם יושם מנגנון שיפוי שיאפשר את המשך פעילות הרשויות המקומיות. הדבר היחיד שהוסדר נוגע לדחייה בגבייה לפרק זמן קצוב של חודש שעתיד לחלוף בקרוב. הרשויות המקומיות בהן סיירתי העלו בפניי את תמיהתן - האם מצופה שמועצה אזורית אשכול, עיריית קריית שמונה ויתר הרשויות שתושביהן פונו או התפנו משטחיהן יפיקו חיובי ארנונה לתושבים ולעסקים בתחומן בעת הזו?

ה. סוגיה נוספת בה עוסקות רשויות מקומיות רבות היא מתן המענה לאוכלוסיות רבות מקווי העימות שאינן זכאיות למתווה הפינני וחלקן מתגוררות ביישובי הדרום והצפון ללא פתרונות מיגון ומקלט. אוכלוסיות אלו בחרו לעבור מרצון לפרק זמן מסוים לערים במרכז הארץ ולריכוזי המפונים ובפרט לאילת ולטבריה. ההערכה היא כי היקפה של אוכלוסייה זו עומד על 150 אלף איש אשר נכון להיום הרשויות הקולטות אמורות לקבל בגין הטיפול בהם 5 ש"ח לאדם ליום בלבד - זאת בהתאם ל"קול הקורא" של משרד הפנים. משכך, בפועל, השלמת המענה לאוכלוסיות אלו עדיין מבוססת ברובה המוחלט על גיוס תרומות.

ו. עוד עלה כי בשל היעדר משאבים ותקציבים לחברות העירוניות ברשויות המקומיות בקווי העימות ובפרט באלו המפעילות פעילויות תרבות ונוער, חברות אלו מתקשות לשלם את שכר עובדיהן בגין החודש שחלף.

ז. בשל הפערים במתן שירותים ע"י הרשויות המקומיות ובפרט בשירותי חינוך ורווחה, מומלץ ליצור ודאות תקציבית בקרב הרשויות המקומיות בקווי העימות, לבחון ולתאם מולן את התקצוב לצרכים המשתנים, לבצע מעקב הדוק אחר העברת המשאבים לרשויות אלו ולחברות העירוניות (בפרט אלו הפועלות בתחומי החינוך הבלתי פורמאלי) ולהנחות את משרדי הממשלה לתת מענה לתושבי קווי העימות באמצעות הרשויות המקומיות. להצלחת תפקודן של הרשויות המקומיות יש מרכיב קריטי בעת הזו בטיפול בעורף.

13. מתן מידע לציבור והסברת פעולות הממשלה -

א. היעדר מתן מידע לאזרחי ישראל באופן סדור ועיתי בדבר כלל פעולות הממשלה לטיפול ותמיכה בעורף מהווה ליקוי משמעותי. האתגר הייחודי המשלב פינני מאות אלפי אנשים מביתם, אי-הודאות תוך כדי מצב מלחמה וגביש תכניות סיוע שונות, מגביר את הצורך המידי ב"דובר אזרחי" - גורם אחד וקבוע שיספק מידע על בסיס יומי ויבצע הסברה לציבור לגבי פעולות הממשלה בהיבטים האזרחיים - בפרט לגבי הסיוע בתחומי הכלכלה, החינוך, הבריאות והרווחה.

ב. כפי שעלה בכל סיורי, היעדר הממשק הסדור לדברור פעולות גופי הממשלה גורם לפגיעה של ממש באמון הציבור בממשלה.

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

ג. משכך, קיימת חשיבות רבה לשקף לציבור את היקף המענה הניתן לו, את האוכלוסיות הזכאיות למענה זה ואת היקף המשאבים הניתנים בפועל לתושבי המדינה. אין די רק בהצגת היקף התקציבים שהוקצו לתוכניות השונות.

14. שהות המפונים בבתי המלון -

- א. בשבועות הראשונים מתחילת המלחמה הארכת השהות למפונים ניתנו "מהיום למחר"; נושא זה טרם בא על פתרונו; לדברי המפונים השוהים בבתי מלון, שהותם בבתי המלון קצובה עד ליום 23.11.2023 והם טרם עודכנו על החלטה לגבי הארכת השהותם לתקופה נוספת. יש חשיבות עליונה ליצירת ודאות בקרב המפונים תוך יצירת הבחנה, במידת הצורך, בין קבוצות המפונים השונות ומתן עדיפות לאלו שבינם נפגע.
- ב. עם זאת, אציין כי להתרשמותי, ניכרת שביעות רצון רבה של המפונים מהשירות בבתי המלון, אך יש כמה בתי מלון לגביהם נצטברו תלונות אודות טיב השרות. בתי המלון העלו מצדם פער בתגבור ואיוש כוח-האדם במלון, בין השאר בשל עזיבת עובדים ובשל התמשכות השהייה הקבועה של אורחי המלון ובהם התושבים המפונים.
- ג. באשר לשהייה בבתי המלון עולים פערים בתחומים שונים - למשל, לגבי קבלת תרופות ומרשמים בבתי מלון מרוחקים לגבי התאמות נדרשות לאנשים עם צרכים מיוחדים ומענה לבני הגיל השלישי. תלונות רבות מתקבלות בנוגע לשירותי כביסה שאינם מוסדרים ועל כן נדרש סיוע מצד מתנדבים. במלונות מסוימים, במיוחד כאלו שקלטו תושבים משובים שונים, הדבר אף יצר חיכוך בין השוהים בבתי המלון. כמו כן, נכון להיום לא הוסדר מנגנון לניהול של תלונות תושבים השוהים במלונות. משכך, מומלץ למסד מנגנון בקרה ממשלתי סדור אודות טיב השרות בבתי המלון במימון הממשלתי.
- ד. פערים נוספים שעלו לגבי שהיית המפונים מקורם באופן הפיזור הגיאוגרפי של המפונים: חלק מהתושבים שפנו לא יכולים לשוב לעבודתם משום שהם שוהים בבתי מלון המרוחקים ממקום עבודתם. הדבר בעייתי במיוחד בנוגע לעובדים המוגדרים עובדים חיוניים. כך למשל, עובדים החיוניים למפעלים באזור תעשייה בקריית שמונה כמו גם תושבי שלומי שנדרשים להגיע למקום עבודתם בצפון הארץ - פונו למלונות בירושלים. כמו כן, תושבי רשויות מקומיות מסוימות פוזרו במספר רב של בתי מלון, דבר המקשה על ניהול המענה לתושבים אלו. כך לדוגמה, תושבי קריית שמונה פוזרו בקרוב ל-200 בתי מלון, בתי הארחה ויחידות נופש והדבר אינו מאפשר לרשות השולחת ללוות אותם באופן יעיל. יש לבחון, בהתאם להתמשכות משך השהייה, יצירת ריכוזים עבור תושבי רשויות מעין אלו.

15. מערכת החינוך -

- א. בעת הזו, החזרת מערכת החינוך לשגרת פעילות היא מורכבת בכל רחבי הארץ.
- ב. בסיווריי בערי הדרום - אשקלון, נתיבות ואופקים, עולה כי ברשויות שרבים מתושביהן לא התפנו, מערכת החינוך טרם החלה לפעול ומבוססת על פעולות הפוגה חלקיות ביותר המתקיימות ברובן באופן מקוון. כך למשל, בתחילת השבוע שעבר החלו להיערך



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

- באשקלון ללמידה מרחוק בבית הספר היסודיים אולם תלמידי החינוך העל-יסודי בעיר לא חזרו ללמידה סדירה; בנתיבות ואופקים מערכות החינוך רחוקות משגרת למידה.
- ג. בקרב ריכוזי המפונים בבתי המלון, מערכות הגנים החלו לפעול במתחמי המלונות. חלקן הופעלו ע"י מתנדבים בתחילת התקופה אולם מתן המענה לגילי בתי הספר היסודיים, חטיבות הביניים והחטיבות העליונות נמצא רק בראשיתו. פער נוסף עולה באשר לחוסר של מחשבים ניידים לכל תלמיד - בהיעדרם לא ניתן ללמוד באופן מקוון בבתי המלון.
- ד. בסיור שערכתי בשבוע שעבר בירושלים עלה כי ילדי בית ספר יסודי החלו ללמוד רק בשבוע שעבר, בין השעות 10:00 עד 13:00 בלבד. מסתמן כי תופעה זו רווחת ביישובים רבים, לרבות כאלו שלא חלה עליהם הגבלה מיוחדת מצד פיקוד העורף - בחלקם הלימודים מתחילים בשעות מאוחרות, או מסיימים מוקדם מהרגיל או שאינם מתנהלים בימי שישי. עוד עלה בסיור זה כי צוותי חינוך שגויסו למערכת החינוך טרם נקלטו במערכות משאבי האנוש של משרד החינוך ואין למורים המלמדים בבתי הספר הזמניים שהוקמו כל מידע בדבר שכרם.
- ה. תשומת לב מיוחדת נדרשת לילדים הלומדים בחינוך המיוחד אשר לגביהם פערי החזרה למוסדות החינוך משמעותיים ביותר, הן ביישובי קווי העימות והן ביישובים שקלטו מפונים; גם בקרב הישובים הקולטים עלה כי מתן המענה לילדי החינוך המיוחד הינו חלקי.
- ו. פער נוסף שעלה בביקורי, למשל בנתיבות ואופקים, נוגע לכך שאין הסעות לילדי החינוך המיוחד ומשכך הם לא חזרו ללימודים. ראשי רשויות אלו העלו כי טרם קיבלו אישור ממשרד החינוך לפתיחת מסגרת זמניות לחינוך מיוחד בשטחן או לחלופין אישור תקצוב לפיצול הסעות הנדרשות להסיע את ילדי החינוך המיוחד הלומדים בבאר שבע כך שלכל תלמיד יתלווה מלווה שיוכל להגן עליו בעת אזעקה - ובפרט כשהדרך המאושרת לנסיעה התארכה משמעותית.
- ראשי הרשויות המקומיות גם העלו כי ילדי החינוך המיוחד של היישובים הנ"ל לומדים בשגרה במוסדות לחינוך הממוקמים בשדרות ובעוטף עזה אך אלו לא צפויים להיפתח בזמן הקרוב.
- ז. ניכר כי נציגי משרד החינוך מצויים עתה בשטח והמשרד רתום לגיבוש המענה, אולם האתגר בבניית והקצאת מוסדות חינוך לטובת המפונים וגיוס צוותי חינוך הינו משמעותי וטרם בא על פתרונו המלא.
- ח. קיימת חשיבות שמשרד החינוך ימשיך במאמציו למתן שירותי חינוך לכלל האוכלוסיות שפנו והתפנו מבתיהם - במיקוד על הרחבת שעות פעילות המסגרות שנפתחו ומתן מענה לגילאי העל-יסודי ולחינוך המיוחד. חזרת הילדים למערכת החינוך חיונית ביותר לחוסנם הנפשי ותתרום גם לחזרת ההורים לעולם התעסוקה - גם אם באופן חלקי ובתנאי אי ודאות.

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

16. מערך בריאות הנפש -

- א. בשגרה, מערך בריאות הנפש הציבורי בישראל כושל ביכולתו לתת מענה לציבור בפרקי זמן סבירים, זאת בשל חוסר במשאבים תקציביים ובשל פערי כוח-אדם הנובעים בעיקר עקב העסקה בשכר נמוך ביחס להשתכרות בשוק הפרטי. מפרוץ המלחמה ובעת חירום זו, עלתה רמת החרדה ונפגע החוסן הנפשי בקרב חלק מן הציבור. הכשל הממשלתי במתן המענה בתחום בריאות הנפש זועק מן הציבור.
- ב. הדבר נכון ביתר שאת לתושבי עוטף עזה והיישובים בדרום הארץ ולמשפחות רבות נוספות שחוו מעשי זוועה, רצח ואכזריות וחווות אובדן ושכול, חטיפות של יקיריהן, פציעות בגוף ובנפש וחרדה קיומית.
- ג. המערך הציבורי-ממשלתי בתחום בריאות הנפש כשל בטיפול במפונים שכן הוא התבסס ברובו המוחלט על מתנדבים בלבד. כך עלה למשל, בסיורי במעלה החמישה, בים המלח ובאילת שאירחו מפונים מיישובי הדרום. מערך בריאות הנפש שהיה קריטי למתן מענה טיפולי ראשוני התנהל ללא תורה סדורה, לצד יוזמות התנדבותיות מקומיות, וללא שמירה על רצף טיפולי ועל תיעודו.
- ד. אך לאחרונה קיבל משרד הבריאות אחריות על המשך פעילות המערך בבתי המלון בהם שוהים מפוני יישובי העוטף שנפגעו קשות לפני כחודש, תוך גיוס המתנדבים ובעלי מקצוע נוספים לשירותיו. אולם גם נכון להיום, הטיפול הנפשי המוענק לוקה בפערים. מרכזי החוסן המנסים לתת מענה בתחום זה הם מעטים ומשאביהם מצומצמים ביותר, וגם הם מעניקים טיפולים רבים בטלפון או באופן מקוון.
- ה. משכך, נדרשת תכנית חירום לאומית מתוקצבת למתן מענה מקיף לתחום בריאות הנפש ברמה המדינתית. יש חשיבות עליונה לגיבושה, תקצובה והשקתה כבר כעת תוך מיקוד באוכלוסיות שחוו על בשרן את המראות הקשים מאירועי המתקפה והפינוי - מפוני עוטף עזה ויישובי הדרום, ילדים ובני נוער, אוכלוסיות בסיכון חרדתי ואנשי כוחות הביטחון וגורמי ההצלה.

17. **שירותי הבריאות בחירום -** במסגרת סיוריי קיימתי פגישות בבתי החולים סורוקה וברזילי וכן נועדתי עם גורמי מד"א, איחוד הצלה וזק"א. מתוך פגישותיי אלו אתמקד בשלושה פערים מרכזיים הנדרשים לטיפול מדי:

פינוי פצועים וחללים תחת אש:

- א. הפינוי תחת אש המחבלים הרצחניים ביום שבת 7.10.2023 כשל - פצועים דיממו למוות בשעה שזעקו לפינוי ואין עונה.
- ב. פינוי הפצועים והחללים בוצע ברובו ע"י אזרחים וע"י מתנדבים ממד"א, איחוד הצלה וזק"א אשר שמו נפשם בכפם ואף שילמו על כך בחייהם. הדבר עלה מעדויות מתנדבים שחילצו פצועים תחת אש וכן מתושבי העוטף שפירטו בפניי כיצד הם בכוחות עצמם פינו פצועים ואף חללים גם במשך שעות רבות לאחר סיום הלחימה.

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

ג. עלה כי בשעות הלחימה לא היה תיאום בין מד"א לארגוני הצלה אחרים דוגמת איחוד הצלה ומפעילי אמבולנסים פרטיים. היעדר התיאום עלה גם בנוגע להפעלת מסוקי פינוי הפצועים.

ד. בשל כך, נדרש לקיים תחקיר יסודי ולהקים באופן מידי צוות בדיקה לבחינת מערך הפינוי תחת אש של אירועי שבת 7.10.23 לשם גיבוש מסקנות ראשוניות והחלטה על דרכי הפעולה בעת הזו.

רכבי אמבולנס אזרחי ממוגן ירי:

ה. קיים פער משמעותי של אמבולנסים ממוגני ירי. ברשות מד"א 22 רכבי אמבולנס בלבד שהנם ממוגני ירי והם משמשים את מד"א לפעילותם בגזרת יו"ש. רכבים אלו בני קרוב ל-20 שנה, תקינותם נמוכה ותקופת השימוש בהם מוארכת מעת לעת. לדברי מד"א, לא הוקצה מימון ממשלתי לנושא זה בשנים האחרונות וכי נכון להיום, מוצבים רק שני רכבי אמבולנס ממוגן ירי בגזרת הדרום.

ו. מומלץ לבצע רכש חירום מידי של רכבי אמבולנס ממוגני ירי לשם השמשתם ע"י מד"א בגזרות הדרום והצפון בתקופה זו.

פערי מיגון בבתי החולים בדרום ובצפון:

ז. בפגישותיי בבית החולים ברזילי וסורוקה העלו בפניי מנהלי בתי החולים את פערי המיגון הנדרשים לטיפול באופן מידי, בדגש על חדרי טיפול מצילי חיים: חדרי טיפול נמרץ, חדרי ניתוח וחדרי מכשירי דימות.

ח. כך למשל, בבי"ח סורוקה, קיימים נכון להיום רק כ-10 חדרי ניתוח ממוגנים מתוך כ-20 חדרי ניתוח. המשמעות היא שביום שבת 7.10.2023 רק 50% מחדרי הניתוח פעלו והיה חוסר משמעותי בחדרי ניתוח ממוגנים לצורך ביצוע פעולות מצילות חיים. בהיעדר חדרי ניתוח ממוגנים, בבי"ח סורוקה ביצע ביום שבת 7.10.23 ניתוחי חזה בפצועי הירי בחדרי לידה ממוגנים. כמו כן, רק כ-300 חדרי אשפוז מתוך 1,100 החדרים בבית החולים ממוגנים באופן מלא - מדובר בפערי מיגון קריטיים.

ט. סוגיית פערי המיגון רלוונטית גם לבי"ח ברזילי בו חלק ממבניו אינם ממוגנים ואשר ספג שלוש פגיעות טילים ישירות מתחילת המלחמה.

י. משכך, נדרש להשלים בהקדם את הטיפול בפערי המיגון, בפרט בכל הנוגע לחדרי טיפול מצילי חיים בבתי החולים בצפון ובדרום לשם המשך תפקודם תחת איום טילים.

יא. לצד זאת ובצל התמשכות הלחימה, בתי החולים מסרו כי במסגרת היערכותם בתקופת החירום הנוכחית הם מפסיקים את מתן הטיפולים האלקטיביים ומפנים מחלקות מסוימות (כגון: גריאטריה) לטובת אשפוז של פצועי המלחמה וכחלק מהיערכותם למצב החירום. משכך, מומלץ לגבש מתכונת טיפולים בקהילה כחלק לטיפולם שבתי החולים אינם מעניקים, וכן הקצאת תקציב חירום ייעודי לבתי החולים לשם כך (בפרט בדרום ובצפון). בהיעדר תקציב מתאים, מצבם הכספי של בתי החולים עלול להקשות על התנהלותם ככל ותקופת החירום תימשך וכן לאחר חזרתם לשגרה.

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

18. ביטחון אישי: כיתות כוננות, מיגון ומקלוט -

כיתות כוננות

- א. רשויות מקומיות רבות העלו בפניי כי נדרשו לגייס תרומות או להקצות מקורות תקציביים אחרים לטובת הקמת כיתות הכוננות בגזרתן.
- ב. בנוסף, הרשויות העלו את הצורך של תגבור האבטחה במוסדות חינוך ובמרחב העירוני שנכון להיום האבטחה מבוצעת בהתאם לזמינות מקורות. כך לדוגמה, בסיור שערכתי בעיריית ירושלים נמסר כי העיריה החליטה לעבות על בסיס מקורותיה את מערך השמירה בבתי הספר לקראת חזרתם לפעילות מלאה, זאת ללא מקורות מימון ממשלתיים.
- ג. היות והתגלו פערי הצטיידות משמעותיים של כיתות הכוננות, מומלץ לבחון את הפערים ברשויות השונות ולהקצות משאבים מתאימים לשם השלמתם. כן מומלץ לקיים מעקב הדוק אחר סגירת הפערים אל מול הרשויות המקומיות בכל הנוגע למערך כיתות הכוננות, לאבטחה ההיקפית בערים ובסביבת מוסדות החינוך השבים לפעילות בימים אלו, להשמשת מקלטים ולהקצאת מיגוניות.
- ד. מומלץ גם לעקוב באופן הדוק אחר הכשרת הכוחות של כיתות הכוננות שאך זה עתה התגבשו, אחר אימונם ואחר תרגולם, זאת לצורך מניעת אירועי ירי על חפים מפשע במציאות הביטחונית המתוחה.

מיגון ומקלוט:

- ה. נמצא כי תוכניות הממשלה למיגון הצפון והדרום לא יושמו ופערי המיגון והמקלוט נותרו בעינם כך שהמלצות דוח מבקר המדינה בנושא לא יושמו. פערי המקלוט ניכרו בסיורים ביישובי קווי העימות בדרום ובצפון, ובפרט בשכונות מרקע חברתי-כלכלי נמוך ובשכונות ותיקות.
- ו. החשיבות לטיפול בפערי המיגון והמקלוט עלתה ביתר שאת ביישובים שלא פונו מקווי העימות. כך לדוגמה, מסיורי במעלות-תרשיחא נראו מקלטים בבתים משותפים שמצבם לא מאפשר שהות בהם בשל מצב תחזוקתי ירוד ביותר המתבטא בהיעדר חשמל ובזרימת מי ביוב ברצפת המקלט. עיריית מעלות-תרשיחא מסרה כי מדובר בפערים רבי שנים וכי לאחר פרוץ המלחמה התקבל תקציב ממשרד השיכון לסיוע בהשמשת מקלטים. עם זאת, כאמור, אין בכך מענה לפערי מיגון ומקלוט. כמו כן, בסיור ביישוב במועצה האזורית מטה-אשר עלה כי בהיעדר מיגוניות בעמדות השמירה ביישוב, הוצבו שקי חול לצורך הגנה מירי טילים. חלופה זו עלולה להוות מפגע בטיחותי מבלי שתהווה הגנה ביטחונית ראויה.
- ז. פערי מיגון נוספים הועלו ע"י חקלאים ובעלי משקים שהעלו את הצורך בהצבת מיגוניות בשטחים החקלאיים, בסמיכות לבתי האריזה, לרפתות וללולים לשם המשך הפעילות החקלאית.



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

ח. כמו כן, ישנם פערי מיגון במוסדות חינוך ביישובי הדרום והצפון, לרבות בזרמי החינוך המוכר שאינו רשמי (המשרתים בעיקר את האוכלוסייה החרדית), כמו גם במרכז הארץ. הדבר מחייב גיבוש תכנית מיגון מבוססת מיפוי פערים עדכני, מתן מענה גמיש ללימודים במבנים חלופיים וקידום סגירת פערי המיגון לצורך חזרה תקינה ללימודים.

בתום חודש מתחילת המלחמה, עם ישראל כולו מגויס בחזית ובעורף לצורך הכרעת האויב.

לצד המאמץ המלחמתי המנוהל בקבינט המלחמה ובקבינט המדיני-בטחוני, ניכרים כשלים ופערים רבים בטיפול הממשלתי בעורף. זאת הגם שחלק משרי הממשלה והמשרדים עליהם הם אמונים החלו בפעילות נמרצת הנדרשת לעת הזו.

ההיערכות הממשלתית לחירום אמורה הייתה להיות כוללת, מפורטת, מתורגלת ומוכנה להפעלה. זהו הרף המצופה אשר בהתייחס אליו יש לבחון את הפערים והכשלים המסתמנים בתפקוד המערכות האזרחיות בחודש הראשון למלחמה. זהו גם הרף המצופה ממדינה שהיערכותה לחירום היא נדבך הכרחי ויסודי בעמידתה למול אתגריה הביטחוניים המורכבים. החודש הראשון של תקופת החירום אינו אמור להתאפיין בתהליך הדרגתי ואיטי של התארגנות ממשלתית, אלא בהפעלה מהירה של תכניות ומערכים מוכנים.

נדרש כי שרי הממשלה ימשיכו לפעול כל אחד בתחומו לטיוב הטיפול בעורף האזרחי בעת הזו; רוח ההתנדבות הנפלאה הקיימת בקרבנו הינה בעלת חשיבות מכרעת ותורמת ללכידות הלאומית, אך לצד זאת היא מחדדת הצורך בניהול מענה יעיל ומהיר מצד המערך הממשלתי.

בכבוד רב,

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור