

עקורים בארצם: כיצד לסייע לקהילות המפונים?
רומי וולוך

נייר מדיניות מס' 11, נובמבר 2023

האדם צריך לחיות / לאה גולדברג

האדם צריך לחיות
באיזה מקום שהוא,
אפילו בבית מלצר מאד
צריך לחיות האדם –
עם גג ורצפה וחלון,
כי איפה חנה האדם?

כך אמרה לי אבן אחת
בקהלים
אבן אלמת אמרה
ואני הרפנתי ראשי.

--

רבות עוד ייאמר וייכתב על בוקר שמחת תורה השביעי באוקטובר ועל המציאות אליה התעוררו אזרחי מדינת ישראל ביום זה. חדירה מתוכננת של מאות אנשי חמאס מרצועת עזה לשטח ישראל גבתה תוך יממה את חייהם של לפחות 1,200 אזרחים ישראלים, לפציעתם של למעלה מחמשת-אלפים ולחטיפתם של יותר ממאתיים תושבים, ביניהם נשים, ילדים, קשישים, מהגרי עבודה וסטודנטים זרים. בעקבות אירועים אלו, ובעקבות הלחימה האינטנסיבית שהחלה באזור עוטף עזה ובגבול לבנון פונו והתפנו למעלה ממאה אלפי תושבים המתגוררים ביישובים הסמוכים לקווי העימות בדרום ובצפון. מנתוני משרד הביטחון בשלושת

* הסקירה נכתבה בהדרכתו של פרופ' גיוני גל, חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל וחבר סגל בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים.

מרכז טאוב

לחקר המדיניות החברתית בישראל

טייטה לפני עריכה לשונית

השבועות לאחר תחילת המלחמה פונו כ-126,000 איש מ-64 יישובים בעוטף עזה והצפון. מי שלא התפנה באופן עצמאי פונה באופן מאורגן על ידי הממשלה והרשויות המקומיות או, כמו רבים, במאמץ משותף של גופים פרטיים, עמותות, התארגנויות אזרחיות ומתנדבים בודדים. מעבר לאוכלוסייה שנדרשה להתפנות, ישנם תושבים רבים נוספים מהדרום והצפון שגרים סמוך לאזורי הפינוי ובחרו להתפנות בעצמם, ללא קבלת תמיכה וסיוע מהמדינה.

עתה, מלבד אלו שפנו למספר ימי התרעננות ספורים, עשרות אלפי משפחות ממתניות בבתי מלון ובתי הארחה; רובם במימון המדינה, אחרים על חשבונם הפרטי או בסיוען של תרומות. לצידן מספר לא מבוטל של משפחות השוהות אצל משפחה ומכרים, בדירות שכורות, או מתארחות בבתיים שהוצעו להם על ידי אזרחים. המפונים שרויים במצב של חוסר ודאות מוחלט בנוגע לעתידם, בלי לדעת מתי תיגמר המלחמה ומתי יוכלו לשוב בבטחה לביתם. ביניהם מצויות גם כן אותן משפחות אשר לא נותר להן בית לשוב אליו ומשפחות, אולי אפילו קהילות שלמות, שספק אם ירצו לשוב ולהתגורר ביישובי עוטף עזה.

התאריך השביעי באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל שפרצה במהלכו, מתוארים כבר בימים אלו בפי רבים כאירועים היסטוריים במדינת ישראל, כאלו שאחריהם המדינה לא תשוב להיות עוד כפי שהייתה. אמנם יתכן ומוקדם לקבוע אם אכן ישנו הימים הללו את פני המדינה, אך לאופן התמודדותה של הממשלה עם מאות אלפי המפונים מבתיהם עשוי להיות חלק מכריע בכך.

כפי שיורחב בהמשך, פינוי העוטף ויישובי צפון הארץ מהווה חלק מתופעה גלובלית נרחבת של אנשים וקהילות הנאלצים להעתיק את מקום מגוריהם מפאת סכנה לחייהם ולהגר לעבר מקום מבטחים. שכחות התופעה מאפשרת למידה והפקת לקחים ממקרים דומים ברחבי העולם ומספקת הקשר חיוני לקבלת ההחלטות בימים אלו. מטרתה של סקירה זו הינה להציע אופני התמודדות ומענים אליהם תידרש ממשלת ישראל לתושבים המפונים מעוטף עזה ויישובי הצפון על בסיס ידע מצטבר מהתמודדותן של מדינות שונות בעולם עם עקורים בארצן ומניסיון העבר של מדינת ישראל בעשרים השנים האחרונות. המענים ייסקרו בשלוש קטגוריות – דיור, תעסוקה וסיוע כלכלי. כמו כן, יידון בקצרה הצורך לסייע ולתת מענה לקהילות הקולטות ולשיקום ובנייה מחדש של הקהילות שנפגעו.

מפונים, פליטים או עקורים?

"פליטים", "עקורים" ו"מפונים" הינם שלושת המושגים הנפוצים ביותר המשמשים לתיאור מצב של הגירה כפויה ממקום גיאוגרפי אחד לאחר בעקבות החלטה מדינית או סכנת חיים ממשית הנצפית לאזרחים במקום מושבם (וייס ואמיר, 2013). מאחר ופליטות כרוכה בחציית גבול בינלאומי בחיפוש אחר מקלט, מונח זה אינו רלוונטי למקרה דנן בו נשארו התושבים במדינת ישראל. משמעות הדבר היא, בין היתר, כי האחריות החוקית להגנה על חייהם, ביטחונם ורווחתם מוטלת בראש ובראשונה על ממשלת ישראל ולא על מדינות העולם או על ארגונים בינלאומיים (Cohen, 2004). עקירה (internal displacement), מנגד, מתייחסת לאותם מצבים בהם קבוצת אנשים נאלצת לנטוש את מקום מגוריה עקב סכסוך מזוין, מלחמה, הפרת זכויות אדם או אסון טבע אך שברירתם נותרת בתוך גבולות המדינה (Mooney, 2005). תחת ההגדרה נכללות, אם כך, גם קבוצות שחזרו לאזור ממנו ברחו לאחר זמן מה (חודשים או שנים) וגם לאלו שלמעשה עברו ליישוב קבע חדש. המושג מפונים נועד גם כן לתאר מצב של הגירה לא-רצונית אך זו ממוקדת וקצובה

מרכז טאוב

לחקר המדיניות החברתית בישראל

טיוטה לפני עריכה לשונית

בזמן ומשך מתייחס למצבים בהם עתידיים התושבים לחזור תוך זמן קצר לבתיהם ולמקום מושבם הקבוע (שמאי וארנון, 2010).

המונח הרשמי בו משתמשים גורמים מדיניים וגופי תקשורת בישראל לכנות את מי שפונה בימים אלו מביתו הינו "מפונים". מושג זה אכן מתאים לחלק לא קטן מהיישובים המפונים, ביניהם כאלו המפונים באופן מאורגן לימי התרעננות קצובים (כשבוע) וכן אלו המפונים עד תום המלחמה אך צפוי שיחזרו לבתיהם תוך זמן קצר של מספר שבועות או חודשים בודדים. עם זאת, לא כל המשפחות נופלות תחת ההגדרה של מפונים ואותן נבחר לכנות עקורים. זאת מכמה טעמים. ראשית, נכון להיום אין כל הערכה למשך המלחמה וצפי לסיומה, מה שמוותר עננה של אי-ודאות המרחפת מעל ראשי התושבים שפוננו וייתכן שתכריח אותם לטעת שורשים במקום חדש – כולל מציאת בית קבע, השתלבות מחדש בשוק העבודה, העברת ילדים למסגרות חינוכיות ביישובים החדשים – גם אם לפרק זמן מוגבל של כמה שנים. שנית, בתים רבים (בקיבוצי עוטף עזה, אשקלון, שדרות, אופקים, ועוד) ניזוקו. כמו כן, הטראומה הקשה שעברו תושבי העוטף בשביעי באוקטובר, שנקשרה באופן העמוק ביותר למרחב הפיזי של הקיבוץ שהיה להם לבית, הביאה לערעור יסודי על תחושת הביטחון של התושבים. לא רק שרבים מבתיהם ורחובות קיבוציהם ספגו נזקים עצומים והפכו ללא ראויים למחיה, אלא שהטבח בקיבוצים הוביל רבים לתובנה שהחיים באזור זה חושפים אותם לאיום ממשי על חייהם. מתחילת המלחמה היו כבר מי שהכריזו כי לא ישובו עוד לגור בקיבוצים מהם פונו ולכן ייתכן ופינויים יהפוך להתיישבות קבע.

בניגוד למונח "מפונים" שהינו מונח כמעט ניטרלי מבחינה פוליטית וחברתית, עקורים הם קבוצה חברתית מובחנת ומוכרת ברחבי העולם ובמדיניות הבינלאומית, כמו גם זכויותיהם להגנה וליישוב מחדש (Cohen, 2004). שימוש במושג זה מחבר את המקרה המקומי לתופעה הגלובלית, מחייב גופים וארגונים לתת מענה לצורכיהם ומציב את השאיפה לנהוג בתושבים שפוננו מבתיהם על פי העקרונות הבינלאומיים להגנה על עקורים.

מפונים ועקורים ברחבי העולם: היקף התופעה

במשך שנים רבות נעדרה תופעת העקורים מהשיח הבינלאומי שהתמקד ברובו בסוגיית הפליטים וזכויותיהם (Cohen, 2004; Weiss, 2003). ייתכן שהיה זה מתוך ההנחה שזכויותיהם וצורכיהם הבסיסיים של עקורים מובטחים להם מטעם הזכויות האזרחיות שלהם. הרי שהאחריות על ביטחונם, זכויותיהם וצרכיהם הבסיסיים של העקורים נותרת בידי המדינה ומעוגנת על ידה (Mooney, 2001). רק בשנות התשעים הכיר האו"ם לראשונה באופן רשמי בעקורים כקטגוריה חברתית, פוליטית והומניטרית נפרדת והכיר בתופעת העקירה כסוגיה שיש להתמודד איתה באופן אקטיבי (Mooney, 2005). אז החלו גופים בינלאומיים לפרסם הנחיות רשמיות להגנה על עקורים, כמו המסמך Guiding Principles on Internal Displacement שפורסם בשנת 1998 ומספק בסיס לבחינת התמודדותן של מדינות עם העקורים בשטח (Weiss, 2003).

על פי נתוני המרכז לניטור עקורים (IDMC), בסוף שנת 2022 גדלה אוכלוסיית העקורים העולמית למספר שיא של למעלה מ-71 מיליון בני אדם. מתוכם 62.5 מיליון בני אדם נעקרו מבתיהם כתוצאה מסכסוך מזוין או הפרות של זכויות אדם, בעוד היתר נאלצו לברוח כתוצאה מאסונות טבע או מתנאים חיים קיצוניים כמו

מרכז טאוב

לחקר המדיניות החברתית בישראל

טיוטה לפני עריכה לשונית

הבצורת המתמשכת בסומליה (IDMC, 2023). כיום, תופעת העקורים מתפרסת על 153 מדינות בעולם אך 75% אחוזים מכלל העקורים בעולם מגיעים מעשר מדינות בלבד, ביניהן סוריה, קולומביה, אוקראינה והרפובליקה הדמוקרטית של קונגו (UNHCR, 2023).

באשר לפינויים, כיוון שאזרחים המפונים מבתיים אינם נספרים קטגורית ואין הם מהווים מושא לאיסוף נתונים ברמה הבינלאומית, קשה להעריך את היקף התופעה. עם זאת, ניתן להתבונן על כמה נתונים בנוגע לאסונות טבע, שהם הסיבה המרכזית לפינוי אזרחים מאזור מגוריהם, כדי להבין את שכיחות התופעה וכמה אנשים ברחבי העולם מושפעים ממנה. בשלושים השנים שבין 1974 ל-2003 עלה כי ברחבי העולם הושפעו במוצע 255 מיליון בני אדם מאסונות טבע בכל שנה (Thompson et al., 2017). רק בחצי השנה האחרונה התרחשו אסונות שגרמו לפינויים והגירתם של רבים כמו רעידת האדמה במרוקו, בטורקיה ובסוריה, השריפה בהוואי, ועוד. עקב תנאי האקלים הקיצוניים, רעידות אדמה, שריפות, הוריקנים וצונאמי הפכו כולם תכופים יותר ולעתים אף חמורים יותר. כך, ניתן להעריך כי גם אם מרבית האנשים המתגוררים באזור סיכון אינם מתפנים לפני או לאחר אסון, בכל זאת מדובר בעשרות מיליוני בני אדם המפונים ומתפנים מבתיים בכל שנה.

האתגרים הניצבים בפני עקורים

אנשים שהתפנו בעל כורחם מבתיים ומקהילתם כדי להתרחק מסכנה, לעתים ללא כל הזדמנות להתכונן לכך מראש, מצויים בראש ובראשונה במצב של חסך חומרי בסיסי. הם נאלצים להותיר מאחור את בתיים, עבודתם, נכסיהם ואת המשאבים החברתיים והקהילתיים שהיו זמינים להם. אלו שאין ברשותם די אמצעים כלכליים בשביל לתמוך בעצמם, נותרים תלויים בסיוע מדיני או בחסדי החברה בשביל הצרכים החיוניים להישרדותם. אי לכך הם זקוקים למענה מידי וראשוני של קורת גג או מחסה, גישה למים, מזון, תרופות ושירותי בריאות (Yin, 2005; Perez Murcia, 2021). מלבד גישה למשאבים חומריים הישרדותיים, הקושי המרכזי שחווים מפונים ועקורים טמון באי הודאות העמוק הכרוך בעזיבת סביבתם הטבעית לפרק זמן לא נודע. פעמים רבות הם לא יודעים מה יהיה עם הבית שלהם ומה ייוותר ממנו, מה ייוותר מרכושם, מתי ישובו לעבוד והיכן, כיצד והיכן יתחנכו הילדים, ועוד שאלות רבות המטרידות את מנוחת המפונים. מצבים של עמימות ושל קושי לחזות את העתיד או לתכנן אותו מערערים באופן יסודי על תחושות הביטחון, היציבות והשליטה של קבוצות אלו ויכולים להוביל לחוסר אונים, דחק וחרדה עד כדי פגיעה בתפקוד האישי, המשפחתי והחברתי (שמרי וארנון, 2010). עצם העזיבה הכפויה של מקום המהווה לאדם בית, מעצב את זהותו ומספק לו שייכות, תמיכה, קהילה ומשמעות, יחד עם הצורך להסתגל במקום חדש, עשויים להיחקק כחוויה טראומטית ולהקשות על עתידם ועל הצלחת השתלבותם בסביבה החדשה (וייס ואמיר, 2013; Perez Murcia, 2021). על כן, מעבר לצורך ההומניטרי, מפונים ועקורים זקוקים להשבת הביטחון והשייכות על ידי חיזוק עוגנים משפחתיים, חברתיים וקהילתיים. פינוי של אנשים שאינו מתחשב בצורך הבסיסי להישאר בתוך המעגלים החברתיים והסביבה האורגנית – החל מהתא המשפחתי ועד השכונה או הקהילה – עשוי לבדוד את המפונים זה מזה ולהעמיק את הקושי וההיבט הטראומטי שבהתנתקות מהבית. זאת ועוד, להגירה הכפויה עשויה להיות השפעה מאסיבית על האוטונומיה של האדם ועל תחושת השליטה שיש לו על חייו. ההגירה מביאה לצמצום תודעתי וממשי של אפשרויות לעבודה ולמימוש עצמי ובכך מכריחה

אנשים להתעורר למציאות של הישרדות, של הסתגלות, ולעתים לנטוש את העדפותיו ושאיפותיהם (Benhura & Naidu, 2021).

נוסף על האתגרים האינהרנטיים להגירה כפויה, יש לציין גם את האתגרים המנטליים והנפשיים הכרוכים בהתמודדות עם טראומה כמו זו שעברו חלק מהקהילות המפונות (בעיקר קיבוצי עוטף עזה ושדרות). אירועי השביעי באוקטובר כללו טבח מתמשך באזרחים ברחובות ובבתיהם, חטיפה של אזרחים כולל קשישים וילדים, הצתה באש של בתים בעוד הדיירים מצויים בתוכם, ואלו רק חלק משלל הזוועות אליהם נחשפו חלק מהמפונים. רבים מהם איבדו את יקיריהם, חלק מהקיבוצים איבדו מספרים לא מבוטלים מבין חברי הקהילה, חלקם נפצעו, נחשפו למראה של גופות, היו נתונים בסכנת חיים מיידית וכן היו נצורים שעות על גבי שעות – לפעמים אף יותר מיממה – בהמתנה לחילוץ.

מלבד האתגרים הניצבים בפני הפרטים והמשפחות, עקירה מציבה אתגרים בפני החברה בכללה וקהילות היעד, בהן נקלטים העקורים, בפרט. קליטה פתאומית של קבוצות מספרים גדולים של תושבים יכולה להוביל לפגיעה במרקם החברתי וביציבות הכלכלית, למחסור במקומות עבודה, לעליית מחירים משמעותית, בעיקר בשוק הדירות השכורות אך לא רק, עומס רב על המערכות הציבוריות, ועוד (Depetris- Chauvin & Santos, 2018; Morales, 2017; Nunez-Ferrera et al., 2020). השלכות אלו של ההגירה, יחד עם הדעות הקדומות והסטיגמות בהן מחזיקות לא פעם הקהילות הקולטות כלפי קבוצות של עקורים, עשויות להוביל לירידה בסולידריות החברתית ולעליה בחוסר הסובלנות המופגנת כלפי העקורים, עד כדי להוות חסם משמעותי להשתלבותם ולשיקומם (Ivashchenko-Stadnik, 2017).

על אף שישנם אי-אלו קשיים בלתי נמנעים הכרוכים בתהליכי עקירה ויישוב מחדש, אלו יכולים להיות מופחתים באמצעות מדיניות ונקיטת צעדים יעילים להקלה על העקורים. במדינות רבות הופכים העקורים לאוכלוסייה פגיעה ביותר, פגיעה אפילו מפליטים הנתונים להגנת החוק הבינלאומי והארגונים הבינלאומיים. אמנם, בחלק מן המדינות נראה שפגיעות זו הינה תוצר של מדיניות מכוונת, כמו במקרה של סודן ונפאל, אך ביתר המקרים נגרמת אותה הפגיעות כתוצאה מחוסר מוכנות וחוסר גמישות ביורוקרטית. מאחר ומפונים ועקורים מהווים קבוצה מעמדית שנוצרת בעתות משבר, הם מתקיימים לא פעם בלימבו ביורוקרטי ממנו ניתן היה להימנע בעזרת השקעה של משאבים כספיים וארגוניים מצד המדינה (Yin, 2005).

פינוי ראשוני ודיור זמני (טווח קצר- בינוני)

הצורך הראשוני והמיידי ביותר בזמן פינוי הינו מציאת מחסה. על פי רוב, כיוון שפינוי מתרחש בעת חירום ומביא עמו גל הגירה מאסיבי בזמן קצר, המענה הראשוני שניתן למפונים ברחבי העולם הינו אחיד למדי, על אף שונות מעטה הנובעת מהתנאים המוקדמים במדינה ובכמות המפונים. המענה הראשוני ניתן לרוב בדמות מרכזים קהילתיים, אולמות, בתי ספר ומרחבים סגורים אחרים המוסבים בעת משבר לבתי מחסה ויכולים לאכלס כמויות רבות של אנשים. לרוב הלינה היא בחלל אחד ואינה מחולקת לפי משפחות, על מיטות מתקפלות שמוצעות על ידי המדינה וארגונים בינלאומיים, או אפילו על מזרונים על הרצפה. שם מקבלים סיוע ראשוני – קורת גג, מים ומזון, טיפול רפואי וכן הלאה (Kromm & Sturgis, 2008; Giovinazzi et al., 2012; Mitchell et al., 2012). עם זאת, היקף הסיוע ואיכותו משתנים בין מדינה למדינה.

מרכז טאוב

לחקר המדיניות החברתית בישראל

טיוטה לפני עריכה לשונית

קולומביה, לדוגמא, היא אחת המדינות עם המספר הגבוה ביותר של עקורים בשטחה. מאז החל סכסוך מזוין בשטח קולומביה, נהרגו או נפצעו מאות אלפי אזרחים. הסכסוך המתמשך היווה איום על חייהם של רבים שנאלצו להימלט מבתיהם, ונכון לשנת 2023 עומד מספר העקורים בקולומביה על יותר מ-4.5 מיליון בני אדם (IDMC, 2023). עם זאת, ממשלת קולומביה התקשתה לתת מענה אחיד ומסודר לתושביה, בעיקר עקב מחסור במשאבים ועקב מספר העקורים הגדול. על כן, רוב האנשים לא קיבלו פתרונות של דיור ואף של בתי מחסה זמניים, חוץ מפתרונות מקומיים של ערים או של ארגונים בינלאומיים. הרוב ישנו בהתחלה אצל משפחות ואז נאלצו להסתדר בעצמם, לפעמים להשתכן במקומות שאינם ראויים למחיה (Carrillo, 2009).

מקרה דומה ניתן למצוא גם באוקראינה, בה 800,000 אזרחים נאלצו לנטוש את בתיהם בשנת 2014 עם פלישתה של רוסיה לחצי האי קרים ועם התקוממותן של הקבוצות הבדלניות במזרח המדינה. בדומה לקולומביה, עוד בטרם פרצה המלחמה היה מצבה הכלכלי והפוליטי של המדינה רעוע והתאפיין בחוסר יציבות פוליטית, שחיתות פקידותית, מיעוט מקומות עבודה, משכורות נמוכות ומיסוי גבוה. מציאות זו החריפה עם פרוץ המלחמה והקשתה על הישרדותם של העקורים (Matveieva et al., 2020). מסיבות פוליטיות וכלכליות שונות, המדינה לא נענתה לצורך האקוטי של המפונים שבשטחה. בשלב מוקדם בתחילת המלחמה העבירה הממשלה את הסמכויות לטיפול בעקורים לרשויות המקומיות. הרשויות נדרשו לייצר מענים ולסייע לעקורים במציאת קורת גג, קבלת טיפול רפואי וקידום החינוך של ילדיהם (Nieczypor, 2019). הרשויות המקומיות התקשו לספק את המענים, עקב מחסור במשאבים זמניים להשקיע בכך, והסתמכו לא פעם על עבודתן של עמותות ועל סיוע אזרחי (Albert, 2016; Bulakh, 2017). פתרונות דיור היו כמעט ולא קיימים, מלבד פתרונות אד-הוק שיצרו הרשויות המקומיות עבור קבוצות ספציפיות ולפרקי זמן קצרים (Matveieva, 2020). העקורים נותרו לבדם ונאלצו, אם לא הצליחו להשיג תמיכה מעמותות וארגונים בינלאומיים, להתמודד בעצמם עם שוק הדירות ולעמוד במחירי השכירות הגבוהים ללא כל הכנסה יציבה (Mikheieva & Kuznetsova, 2023).

במדינות אחרות, בעלות תוכניות מסודרות לסיוע למפונים במצבי חירום (ארצות הברית, ניו זילנד, איטליה ויפן) בתי המחסה ניתנים בהיקפים רחבים ומסופקים תחילה ללא הבחנה לכל מי שמפונה. אמנם, בקרב המפונים יש מי שמתפנים עצמאית ומעדיפים, באופן מובן, להישען על מערכות התמיכה האורגניות שלהם – לנים אצל משפחה או חברים המתגוררים באזורים מוגנים ואולם מובן שהם אינם יכולים להסתמך על כך לאורך זמן (Giovinazzi et al., 2012). יש גם שמתפנים באופן עצמאי למקומות לינה פרטיים, בעיקר מי שידו משגת או שהביטוח שלו מספק לכך כיסוי (כמו במקרים של אסונות טבע המכוסים לעתים בתוכניות ביטוח). על כן בתי מחסה ציבוריים מהווים ברירת מחדל. השימוש בבתי מחסה בתנאים של לינה קבוצתית מהווה פתרון מידי לטווח של מספר ימים או שבועות, ומאפשר התארגנות ראשונית עד העברת ופיזור המפונים לדיור זמני (Giovinazzi et al., 2012; Kromm & Sturgis, 2008; Mitchell et al., 2012). עם זאת, לא פעם נותרים מפונים רבים זמן ממושך בבתי מחסה אלו, מפאת מחסור במענים מספקים של דיור זמני או מפאת יישום איטי של תוכניות המעבר מבתי מחסה לדיור זמני (Tada, 2022; Platt & So, 2016; Devlin et al., 2013).

מרכז טאוב

לחקר המדיניות החברתית בישראל

טיוטה לפני עריכה לשונית

כאמור, השימוש במתקנים ציבוריים לבתי מחסה מהווה לרוב, או לפחות מתוכנן להוות, מקפצה לדיוור זמני. ההבדלים המשמעותיים בין המדינות במתן סיוע בדיוור מצויים פחות בשלב השיכון הראשוני, לו קיים פתרון אחיד למדי, אלא בעיקר בשלב הביניים – בדיוור הזמני. טווח הזמנים עליו מדובר בשלב זה הוא רחב, החל בחודשים בודדים וכלה בכמה שנים. ניתן לחלק את אפשרויות הדיוור הזמני לארבע קטגוריות מרכזיות: (1) שכונות קרוואנים, (2) בתי מלון והארחה, (3) דירות שכורות קיימות, (4) מבנים ייעודיים (ניידים או קבועים).

1. **שכונות קרוואנים:** מענה שהיה שכיח יותר במודלים מסורתיים של ניהול אסונות ועדיין נהוג במקומות מסוימים כמו בארצות הברית. התפיסה הרווחת היא ששכונות קרוואנים מהוות פתרון מיטבי עבור משפחות מפונות עקב העלות הזולה והזמינות של הקרוואנים. יתרון נוסף טמון ביכולת של שכונות קרוואנים (הנבנות במרחבים הכפריים או בפאתי ערים) להפחית עומס מהערים הגדולות, כזה שעשוי להיווצר עם מעבר פתאומי של רבים לתוך העיר (Carrillo, 2009; Davies, 2012). עם זאת, לאורך השנים הצטברה ביקורת רבה על השימוש במודל זה. בארצות הברית, לדוגמה, נעשה שימוש נרחב בקרוואנים כפתרון דיוור זמני למשפחות. בשנת 2005 כשפגע הוריקן קתרינה בחופי המדינה, כמיליון בני אדם נאלצו לעקור מבתיהם. פתרונות הדיוור שהוצעו אז למפונים השתנו ממדינה למדינה, אך רבים מהאנשים – הרוב המוחלט מעוטי יכולת – שוכנו באתרי קרוואנים שהקימה הסוכנות הפדרלית לניהול אסונות (FEMA). כמעט מאה אלף קרוואנים יובאו למדינה כדי לתת מענה למשפחות הרבות שנוזקו לקורת גג, ולסוג זה של סיוע (בניגוד למענים אחרים) לא התלוו דרישות או מחויבות מצד המפונים. עם זאת, התוכנית ספגה ביקורת רבה עקב התנאים הירודים של המפונים שהתגוררו במקום. החיים באתרי הקרוואנים היו כרוכים בצפיפות רבה, תנאים סניטריים ירודים והיעדר פרטיות למשפחות. כמו כן, הם היו ממוקמים באזורים כפריים המרוחקים מהעיר, משירותים חיוניים ושירותים חברתיים, כמו גם ממרכזי תעסוקה (Kromm & Sturgis, 2008; Lu & Singlemann, 2009). כמו כן, על אף הזמן הממושך שהעבירו המשפחות באתרים אלו, הם התקשו להסתגל ולהרגיש בבית. הקרוואנים היו מבנים פשוטים וגנריים למדי, אותם נאסר על המשפחות לעצב או לשנות, וכן הוצבו במקומות קבע שהמשפחות לא הורשו להזיז כלל (Verderber, 2008). במקרה אחר, בניו-זילנד, רעידת אדמה שהביאה לפינויים של עשרות אלפי אנשים הובילה גם כן את הממשלה לרכוש אלפי קרוואנים ולהציבם במספר אתרים במחוז קטנברי. עם זאת, על אף הצורך בדיוור זמני, המשפחות נמנעו מלהסתייע בקרוואנים והביקוש היה נמוך. חוסר ההתאמה בין הצרכים של המשפחות לבין ההיצע של המדינה הוביל לבזבוז אדיר של משאבים. לכן, ברעידת האדמה שהתרחשה פחות משנה לאחר מכן באותו איזור, השלטונות למדו מטעותם והעבירו אנשים לבתי מלון ובתי הארחה במקום לקרוואנים (Giovinazzi et al., 2012).

2. **בתי מלון ובתי הארחה:** נכון להיום, נראה כי בקרב מדינות בעלות משאבים ובקרב אוכלוסיות אמידות, מודל זה הינו הנפוץ ביותר. בחלק מהמקרים נאלצים המפונים לשלם על שהותם בכוחות עצמם או בסיוע הביטוח הפרטי שמכסה אותם במקרה של אסון טבע או פגיעה בביתם וברכושם. בניו זילנד, לדוגמה, רבים שילמו במשך מספר חודשים על שהות בבתי הארחה הפזורים במקומות הסמוכים לאזור מגוריהם, ורק לאחר מספר חודשים (לרוב כחצי שנה) קיבלו לכך סבסוד מהמדינה (Giovinazzi et al., 2012). בארה"ב, בעיקר באזור יוסטון שבטקסס, השמה בבתי מלון הייתה אחת מכמה תוכניות בולטות לשיכון המפונים. הסבסוד לכך ניתן מטעם FEMA לזמן מוגבל, לרוב לתקופה של בין שישה לשמונה

עשר חודשים. משמצאו כי מפונים נשארו בדיוור הזמני למשך שנתיים ואף יותר, העבירה FEMA את האחריות לשלטון המקומי בעיר, שהחלה אז לברור את המשפחות הנעזרות בסיוע הכלכלי ולסגן לפי רמות הכנסה את אלו שעדיין זקוקות לסבסוד (Kulkarni, 2009; Lu & Singlemann, 2009; Pardee, 2012; et al., 2008). כפי שניתן לראות בימים אלו, ועוד מתוכננות לשעת חירום שנכתבו לפני מלחמת לבנון השנייה, מדינת ישראל נשענת בעיקר על מודל זה ושואפת להשתמש בבתי מלון, בתי הארחה ויחידות אירוח כפרי לאכלוס של מפונים (מבקר המדינה, 2007). כזכור, בתי מלון שימשו כפתרון מרכזי לפניו ובידוד של אוכלוסיות בתקופת הקורונה, בארץ ובעולם (Tada et al., 2022).

היתרונות להלנת מפונים בבתי מלון רבים. בהשוואה לשימוש במתקנים ציבוריים, מלונות יכולים להציע סטנדרט גבוה יותר מבחינת רמת החיים, שמירה על היגיינה ותנאים סניטריים, פרטיות, נוחות המיטות והחדרים, קבלת מזון מבושל, ועוד (Tada et al., 2022). כמו כן, השימוש בבתי מלון בעת חירום מסייע כלכלית לבתי מלון ובכך לכלכלה המקומית בכלל, זאת מבלי להתערב בשוק הנדל"ן ולגרור לעליות מחירים ותחרות מוגברת על דיוור בערים. עם זאת, מודל זה אינו חף מפגמים כלל. ראשית, נמצא כי לעתים דווקא השימוש בבתי מלון על פני מתקנים ציבוריים מביא עמו מעורבות פחותה של הקהילה הקולטת. עלויות התחזוקה של בתי מלון גבוהים יותר מאלו של אכסניות פשוטות או מתקנים ציבוריים ולכן הם עולים יותר – בין אם התשלום עליהם יוצא מהכיס הפרטי ובין אם מתקציב ממשלתי; בתי מלון נמצאו כפחות מיטיבים עם אנשים בעלי מוגבלויות ואוכלוסיות נתמכות ולא עצמאיות (Tada et al., 2022). כמו כן, חדרי מלון אינם מיועדים לשהיה ממושכת, בייחוד כשמדובר במשפחות ולכן יש לבחון את אופן השפעתם על התא המשפחתי, על התפקוד המשפחתי ועל הרווחה הנפשית של השוהים.

3. **דירות שכורות:** אפשרות נוספת שקיימת בפני מפונים ועקורים בעולם הינה השכרת דירות בקהילות קולטות, בעיר או בכפר. אפשרות זו מדוברת ונחקרת פחות ועל כן השפעותיה, הן על הפרט והן על הקהילה, ניתנות רק להשערה. על אף שנראה כי זו פרקטיקה נפוצה בקרב מפונים, לא ידוע מה היקפה ועד כמה היא נפוצה ביחס לאפשרויות האחרות שמוצעות למפונים. באוקראינה וקולומביה, כפי שהוצג לעיל, ההפניה לשוק הדירות הייתה עצמאית והתבססה על ידם המשגת של המפונים. הן בארצות הברית והן בניו זילנד הופעלו תוכניות תמיכה ייעודיות שהציעו, במקביל להשמה והלנה בבתי מחסה קהילתיים או בתי מלון, סיוע במימון שכר דירה (Giovinazzi et al., 2012). בארצות הברית היו לכך כחמש תוכניות פדרליות, וייתכן שתוכניות נוספות ברמת המדינות והעיריות הקולטות. מבין התוכניות הפדרליות, סוגי הסיוע השונים כללו דיוור ציבורי מסורתי, קבלת תלושים ללא הגבלה של זמן לשכר דירה באזורים מוגדרים, דיוור במימון מלא למשך 12 חודשים מטעם FEMA, או קבלת דיוור בר השגה בהשתתפות של הדיירים (Pardee, 2012). מלבד האפשרויות הללו, יש גם האפשרות של הקצאת סכומים קבועים לפי מספר נפשות, כפי שנעשה בניו זילנד (Giovinazzi et al., 2012).

היתרונות טמונים בקרבה למרכזי ערים ולתעסוקה, באפשרות של השתלבות במרחבים אורבניים ומתן אוטונומיה לכל פרט או תא משפחתי, וכן בתנאי המגורים (פרטיות, צפיפות, וכן הלאה). לצד זאת, חסרונות כוללים נתק יחסי מקהילת המפונים ופיזור המפונים בתוך הערים, בדידות ותמיכה מוגבלת, התמודדות עם שוק הדירות ולעתים עם מחירי דירות גבוהים ממה שהמפונים שילמו בעבר, ועוד. בהקשר זה יש לציין גם את ההיבט הכלכלי ברמת המדינה והקהילה הקולטת, בהתחשב במצב המשק

ובמצב שוק הנדל"ן – בפרט, פיזור כמות רבה של מפונים עשוי לפגוע בקהילות הקולטות ולדחוק החוצה אוכלוסיות פגיעות וחלשות שמתגוררות בהן (Zetter, 2014). על כן, מידת ההישענות על פתרון זה והיקף הסיוע הניתן למפונים השוכרים דירות הן סוגיות שלא ניתן לענות עליהן באופן גורף, אלא רק בהתחשב בתנאים הקיימים.

4. **מבנים ייעודיים:** בעוד שעבור אוכלוסיית המפונים – אלו שעתידיים לשוב תוך זמן קצר לבתייהם – הפתרונות לעיל מספקים ומניחים את הדעת, לא זה המקרה בכל הנוגע למשפחות שנעקרו מביתן לזמן ממושך של כמה שנים. סיוע למשפחות במציאת דירות והשתלבות במרחבים עירוניים קיימים מסתמן כפתרון לא ריאלי בהתחשב בכמות העקורים וביכולתו של השוק לקלוט אותם. במקביל, כאמור, התנאים המוצעים בבתי המלון אינם מותאמים לשהייה ממושכת ולשיקום של הפרטים והקהילות העקורים.

ניסיון העבר של מדינות שונות היה רווי בהקצאות משאבים לא מותאמות לצרכים בשטח, בזבוז כספים וניבוי שגוי של משך השהות של עקורים בקהילות הקולטות. בשנים האחרונות נע השיח סביב סוגיית הדיור לעקורים אל עבר מודלים חדשים ועדכניים יותר להתערבות. אלו שמים דגש על פיתוח והקמה של מבנים ייעודיים באיכות גבוהה לאכלוס עקורים, גם במחיר של שהות מעט ממושכת יותר בפתרונות דיור זמניים. בניגוד לשימוש בקרוואנים, ובמקום לפרק כליל את הקהילות הנפלטות ולפזרן בהתאם להיצע הקיים, נעשים ניסיונות לייצר פתרונות דיור איכותיים ועמידים המותאמים לצרכי העקורים. ניסיונות כאלו נעשו בשנים האחרונות במדינות כמו איטליה, טורקיה וצ'ילה (Giovinazzi et al., 2012; Platt & So, 2016), בעקבות רעידות אדמה שהביאו לעקירתם של מאות אלפי תושבים. במקרה של איטליה נמצא כי לא רק שהיו אלו פתרונות מיטיבים עבור המשפחות, אלא שהם גם דרשו השקעה כלכלית כמעט זהה – ולעתים אף פחותה – בפיתוח ובבנייה ביחס לפתרונות פחות איכותיים (Giovinazzi et al., 2012). מבחינת מדיניות בכלל ובסוגיית הדיור בפרט, המגמה מצביעה לכיוון פיתוח ויצירה של מענים ברי קיימא על פני פתרונות קלים ומהירים (Zetter, 2014).

תמיכה כלכלית ושירותים חיוניים

אחד הכלים המרכזיים בהם נהוג להשתמש בניהול אסונות הינו סיוע הומניטרי ושירותים שיקום המועברים באמצעות סיוע בעין או באמצעות תמיכות כספיות. פינוי פתאומי – בייחוד כאשר הוא מגיע לצד או בעקבות נזק שנעשה לבית או לרכוש של המפונה – מנתק את האדם מנכסיו ומעבודתו, ומהווה איום על יכולתו לקיים את עצמו בטווח הקצר והארוך. לכן, סיוע בעין או סיוע כספי המועבר ישירות למפונים עשויים לבלום ירידה קיצונית ברמת החיים ולספק בסיס להתאוששות ולקיום עצמאי. ישנם מודלים שונים לתמיכה במפונים:

סיוע בעין: המודל המוכר ביותר הינו סיוע בעין, מנגנון לשיקום אוכלוסיות מפונות ועקורות, המבקש לתת מענה לצרכים עצמם באמצעות שירותי שיקום וסיוע חומרי (Versluis, 2014). היתרון הטמון במנגנון זה הינו יכולתו להביא להקלה מיידית במצב המפונים ולהבטיח את היעילות של הסיוע על ידי מתן מענה ישיר לצורך. לצד זאת, בחירה זו עשויה להיתפס כמגבילה, שכן מצמצמת את יכולת הבחירה של המפונים להחליט לאן לנתב את הכסף. יתרה מכך, אם הסיוע המוצע אינו תואם את הצרכים בשטח, זה עשוי להביא לבזבוז משאבים מצד המדינה או הארגון – כפי שניתן לראות בדוגמה של רכישת הקרוואנים לאחר רעידת האדמה

בניו זילנד (Givinazzi et al., 2012). המענה המרכזי והבסיסי ביותר הינו מתן מחסה וקורת גג, עליו הורחב בנפרד, אך מלבדו מסופקים באופן תדיר למפונים ועקורים שירותים שונים, החל במים נקיים, תרופות ושירותי בריאות, מזון, ריהוט ומוצרים לבית. בחלק מהמדינות עיקר הסיוע נותר בתחום הסיוע ההומניטרי הבסיסי, כמו בקניה וברפובליקה הדמוקרטית של קונגו (Davies, 2012). עם זאת, במדינות רבות מובן כי מפונים זקוקים לשירותים רבים מעבר לסיוע במזון ובהשרדות היום-יומית.

בקולומביה, לדוגמה, הציעה המדינה לשני מיליון העקורים שבשטחה סיוע מדורג – בשלושת החודשים הראשונים קיבלו מי שהיו רשומים כעקורים מזון או תלושים לקניית מזון, מוצרי הגיינה, מוצרים חיוניים לבית, סיוע במימון שכר דירה ושירותים פסיכו-סוציאליים. בתום שלושת החודשים הללו הופסקו שירותים אלו ובמקומם הוצעו שירותים "מתקדמים" יותר בדמות חינוך, הכשרה, ותמיכה תעסוקתית. מטרת הדירוג הייתה שלא לייצר תלות של העקורים בממשלה וברשויות המקומיות, ובמקום זאת להציע שירותים שיעזרו לעקורים בבוא היום להתנהל בצורה עצמאית. עם זאת, גם בתום שלושת החודשים הראשונים רבים מהעקורים לא רק שלא מצאו יציבות כלכלית, אלא היו חסרי הכנסה מינימלית והתקשו לשרוד. הפסקת הסיוע ההומניטרי הותירה רבים מהם במצוקה והוציאה אנשים לרחובות לקבץ נדבות, או להסתמך על משאביהם של קרוביהם ושל הקהילה (Carrilo, 2009).

בארצות הברית לאחר הוריקן קתרינה, וכן לאחר אסונות אחרים, הממשלה הפדרלית השתמשה במשאבים ובמסגרות קיימים זה מכבר כדי להעניק סיוע הומניטרי למפונים. למשך תקופה הוסרו בהוראת הממשלה הקריטריונים והדרישות לקבלת סיוע רפואי (דרך Medicaid), תלושי מזון ושירותי רווחה (Temporary Assistance for Needy Families) עבור שורדי האסון. יחד עם זאת, בדומה למקרה בקולומביה, מספר חודשים לאחר הוריקן קתרינה החלה הממשלה הפדרלית והסוכנות הפדרלית מטעמה (FEMA) להסיר מעצמה אחריות בהדרגה ולהעביר הלאה את הסמכויות לגורמים מקומיים, לעמותות ולסוכנויות פרטיות, מה שגרם להוצאתם של מפונים רבים ממעגל הסיוע (Kulkarni et al., 2008). לצד סיוע הומניטרי הנגישה המדינה שירותי שיקום בדמות סוכנויות המסייעות במציאת תעסוקה, במציאת דיור הולם, וכן הכשרות מקצועיות וחינוך.

סיוע כספי אוניברסלי: מודל חלופי לסיוע בעין הינו סיוע כספי – באמצעות העברה ישירה של סכומים קבועים, באופן חד פעמי או מתמשך, למפונים. אמנם, ממשלות וארגוני סיוע בינלאומיים נמנעו לא פעם ממתן סעד כספי מתוך חשש שהכסף ינוצל באופן לא מיטבי (Versluis, 2014). יתרה מכך, תמיכה כספית ישירה עשויה, אם לא נשקלת ביחס למצב השוק, להביא לטלטלה בכלכלה המקומית, להביא לאינפלציה ולעליית מחירים (בעיקר בשוק הנדל"ן אך גם אלו של מזון ומוצרים חיוניים אחרים) ולפגום במרקם החברתי-כלכלי העדין בקהילות הקולטות וברחבי המדינה (Davies, 2012). מצד שני, מודל זה מקובל יותר ונצרך יותר על ידי מפונים, שכן הוא משמר אוטונומיה ומאפשר להם לבחור לאן לנתב את הכסף, כל אחד לפי צרכיו. כמו כן, יש שטוענים כי בתנאים מסוימים סיוע זה עשוי לתרום לכלכלה המקומית ולחיצוק עסקים מקומיים (Versluis, 2014). ישנם שני סוגים אלטרנטיביים של סיוע כספי, סיוע אוניברסלי וסיוע סלקטיבי. הראשון הינו סיוע בדמות מענקים חד פעמיים או קצבאות זמניות המשולמת למפונים ועקורים – או לקבוצות ספציפיות מתוכן כמו קשישים, אנשים עם מוגבלות, באופן קטגורי וללא מבחני הכנסה. לדוגמה, סוג זה של תמיכה יושם זה מכבר בישראל במלחמה הנוכחית, בדמות מענק סיוע המיועד

להתארגנות ראשונית ועמד על 1,000 נה לאדם, עד 5,000 נה למשפחה (רשות המיסים בישראל, 9 בנובמבר, 2023). בארצות הברית הפעילה FEMA תוכנית תמיכה דומה למפונים לאחר הוריקן קתרינה, בה חולקו, על פי צורך ולאחר הגשת בקשה, דמי התארגנות שיועדו לקניית בגדים, מזון ומחסה. גובה התמיכה שהוצעה בתשלום הראשון היה כאלפיים דולר אמריקאי. בנוסף, ניתן היה להגיש בקשה לסיוע נוסף לפי צורך (Pardee, 2012).

דוגמה נוספת ניתן למצוא במקרה של אוקראינה. עם עקירתם של 800,000 אזרחים מחצי האי קרים וממזרח המדינה, הקצתה ממשלת אוקראינה תקציב לחבילות סיוע לאזרחים העקורים בשטחה. היא עשתה זאת באמצעות שני סוגים של קצבאות אישיות אוניברסליות שחולקו על בסיס חודשי – קצבה אחת למי שמסוגל לעבוד (לפי קריטריונים של גיל ונכות) וקצבה שניה, כפולה בשווייה, לאנשים עם מוגבלות שאין ביכולתם לעבוד (Nieczytor, 2019). הקצבה הבסיסית עמדה על סכום ששוויו פחות מעשרים דולר אמריקאי והייתה שוות ערך לשליש מהמשכורת המינימלית באוקראינה ופחות מעשירית המשכורת הממוצעת. קצבאות אלו עזרו בהישרדות הבסיסית של העקורים והצליחו למנוע תופעה של דרות רחוב המונית, אך לא סייעו מספיק בשביל לעזור לעקורים לחיות בכבוד מינימלי או להתקיים באופן עצמאי (Ivashchenko-Stadnik, 2017). זאת ועוד, בניסיון לעודד אנשים להשתלב בשוק העבודה ולהפחית תלות במדינה, הוגדר כי כל אדם שביכולתו לעבוד (כלומר אדם בגיל העבודה ללא נכות או מוגבלות מוכרת) אשר לא עבד חודש ומעלה, משכורתו תקוצץ ואף תבוטל כליל (Euhling, 2017). על כן, לא רק שהאפקטיביות של מודל זה במתן מענה לצרכי המפונים הייתה מוגבלת למדי, אלא שאופי זה של תמיכה היווה גם איום מתמשך שריחף מעל ראשי המפונים.

היתרון בסוג זה של תמיכה טמון בקלות והנוחות של יישומה והוצאתה לפועל, שכן היא לא דורשת סינון או בחינה מעמיקה של מקרים פרטניים ולכן נדרשים לה מעט זמן ומשאבים. לצד זאת, מודל זה עשוי, כמו במקרה של אוקראינה, להוות תירוץ להתנערות מכל אחריות נוספת של המדינה ולמעשה להותיר את המפונים חשופים למול התמודדות עם שוק הדיור, גישה לשירותי בריאות ושירותים חברתיים, ועוד (Mikheieva & Kuznetsova, 2023).

סיוע כספי סלקטיבי: מודל דומה הינו מתן תמיכה כספית סלקטיבית באמצעות מענקים וקצבאות לפרטים ומשפחות העומדים בקריטריונים ועוברים סינון לפי רמות הכנסה ומידת הפגיעות החברתית-כלכלית. דוגמה אחת לסיוע כזה ניתן למצוא דווקא בסיוע לא ממשלתי שניתן מטעם נציבות הפליטים של האו"ם (UNHCR) באינדונזיה, לאחר הצונאמי שאירע באוקיינוס ההודי בשנת 2004 ושטף את מחוז אצ'ה שבמדינה. הנציבות ערכה בחינה פרטנית וסיננה משפחות לפי קריטריונים של רמות הכנסה ומידת פגיעות. עבור המשפחות שעמדו בקריטריונים סיפקה הנציבות מענקי סיוע כספיים לכל משפחה. היתרונות של המענה היו רבים – החל משימור האוטונומיה וחופש הבחירה של המשפחות וכלה בהזרמת כספים לכלכלה המקומית ולשווקים הדועכים. לצד זאת, הסינון של המשפחות, כמו גם תהליכי המדידה וההיערכות שהתקיימו בארגון כדי לבחון את מצב השוק ולקבוע את גובה המענק בהתאם, לקחו זמן רב ומשאבים. משך ההיערכות היה ארוך והותיר את המוטבים להסתמך זמן רב על משאבי הקהילות בהן נקלטו (Davies, 2012).

עקירה מהבית ומהקהילה מאלצים את המפונים והעקורים לעזוב גם את עבודותיהם או את העסקים שבבעלותם ולמעשה להתנתק ממקורות ההכנסה השגרתיים שלהם. ניתן לשער שמתוך קבוצות אלו יש גם מי שיכולים, בכוחות עצמם או בסיוע מעגלי תמיכה אורגניים, לשרוד תקופה מסוימת ללא הכנסה פעילה. עם זאת, ההגירה הכפויה מהווה טלטלה כלכלית עבור הרוב המוחלט של המפונים. לצד פתרונות הומניטריים ומתן מענה לצרכים הבסיסיים והקיומיים של מפונים ועקורים, ישנן מספר דרכים להשיב את העקורים למעגל העבודה ולהביאם לכדי עצמאות ויציבות כלכלית.

מקרה הבוחן של אוקראינה בין השנים 2014-2022 עשוי לספק בסיס להבנת המענים הקיימים וזיהוי של המועילים מבניהם. כאמור, פלישתה של רוסיה לאוקראינה בשנת 2014 ופרוץ המלחמה במזרח המדינה הביאו להחרפת המצב הכלכלי שהיה רעוע מלכתחילה. בשנים הראשונות לפרוץ המלחמה, הממשלה התמקדה במתן סיוע לעקורים שבשטחה דרך עידוד העסקה של עקורים בקהילות הקולטות. הממשלה הסתמכה על התפיסה שהגורם המכריע בחזרתם של העקורים למעגל העבודה הינו יחסם של בעלי עסקים מקומיים בקהילות הקולטות כלפי העקורים ולכן ניסתה לענות על הצורך בכך שסיפקה תמריצים למעסיקים, כמו פיצויים על הכשרת העובדים או כיסוי עלויות נסיעה והגדלת הניידות של העובדים. כמו כן, היא שאפה להגדיל את ערכם של העקורים בשוק העבודה ולהגביר תחרות בכך שהציעה שוברים לרכישת השכלה, הכשרות מקצועיות והתמחויות שונות (Matveieva et al., 2020). צעדים אלו לא תרמו רבות, שכן בשנת 2017 הוערך כי רק שליש מהעקורים הייתה הכנסה קבועה. זאת, ככל הנראה עקב העובדה שהמלחמה הביאה לצמצום במקורות ההכנסה, לעלייה במספר העובדים ולירידה משמעותית ביכולת של מעסיקים לשלם משכורות. בשלב זה עברה המדינה לשים דגש על יצירת מקומות עבודה, סיוע בשיקום ופתיחה מחדשת של עסקים עצמאיים של עקורים על ידי הפחתת מיסים, פיתוח תוכניות פיננסיות ובנקאיות לתמיכה בעסקים של עקורים וכן הקמת סוכנויות סיוע לשכירים במציאת תעסוקה. פעולות אלו, ובעיקר התמיכה והקידום האקטיביים של עסקים קטנים ובינוניים, נמצאו הכרחיים למניעת אבטלה ולשימור שיעור התעסוקה (Matveieva et al., 2020).

התובנות אליהן הגיעה ממשלת אוקראינה מתיישרות עם מגמה רחבה יותר של מודלים לעידוד תעסוקה ועצמאות בקרב עקורים ומפונים. מגמה זו רואה במפונים נכס אפשרי לפיתוח המשק ולעידוד צמיחה של הכלכלה המקומית. זאת, כך נראה, נעשה לרוב באמצעות השקעה ביצרנות מקומית ובפיתוח, אך גם ביצירת עבודות יש מאין שיכולות להיות מיטביות גם לצוות וגם לילדים. שני המודלים הבולטים למטרה זו הם (1) CASH-FOR-WORK (2), עידוד בעלי עסקים, כולל השקעה בפתיחה מחדש ושיקום של עסקים קיימים ועידוד פתיחת עסקים חדשים.

1. **CASH-FOR-WORK (CFW)** הינו כלי רווח המיושם ברחבי העולם. יצירת הזדמנויות תעסוקה זמניות עבור מפונים ועקורים באמצעות שילובם המידי בפרויקטים שקשורים בהשתלבות בקהילה הקולטת או, לחילופין, בשיקום אזורי המגורים מהם נפלטו (Acosta et al., 2018). כלי זה מספק, קודם כל, מענה מידי לאבטלה של המפונים ומסייע להם לשוב לשוק העבודה, וגם מייצר שגרה ומשיב תחושה של עצמאות ושליטה על חייהם. יתרה מכך, באמצעות השמה של עובדים בקהילות הקולטות, ניתן גם מענה לצרכים של הקהילה הקולטת וניתנת ההזדמנות לשפר ולשפץ תשתיות, לתקן ליקויים ומרחבים

עירוניים שהזנחו מפאת חוסר משאבים ולתרום בחזרה לצמיחתה של הקהילה (Davies, 2012; Zetter, 2014). יתרונות נוספים במודל טמונים בהיותו קל יחסית ליישום וכן ביכולתו להזרים מזומן למשק ולהניע את הכלכלה המקומית. נמצא גם שבמקרים מסוימים, כמו במקרה של הצונאמי במחוז אצ'יה בסרי לנקה, CFW סייע למפונים בתהליך השיקום, עזר להם להישאר פעילים והפחית את רמות החרדה והטראומה, הגביר את תחושת הקהילתיות והלכידות החברתית ואף עודד את התושבים לשוב לבתייהם בתום תהליך הבנייה מחדש. לצד זאת, יש לציין כי התזמון הוא גורם מהותי בשימוש במודל זה. המודל יעיל בעיקר אם הוא מיושם מיד אחרי האסון והפינוי, והוא הופך פחות רלוונטי ככל שעובר הזמן (Doocy et al., 2006).

2. **עידוד עסקים עצמאיים**: המודל השני אינו אלטרנטיבי, אלא מהווה כלי משלים הפונה לקהל יעד אחר מבין המפונים. משברים שכרוכים בהגירה כפויה – בין אם כתוצאה ממלחמה ואלימות ובין אם כתוצאה מאסון טבע – ושמעורבת בהם פגיעה משמעותית ברכוש, עשויים לגרום נזק משמעותי למשק. עסקים רבים נפגעים ועשויים שלא לשרוד, מה שפוגע לא רק בהכנסות של בעלי העסק, אלא גם במעגלים הניזונים מפעילות העסק. על כן, שיקום הקהילה והמשק דורשים, כמו במקרה של אוקראינה, צעדים פרו-אקטיביים מצד הממשלה לתמיכה בעסקים קטנים ובינוניים ששרדו ולעידוד השיקום, הבניה מחדש וההקמה של עסקים עצמאיים שפעילותם נפגעה והופסקה. צעדים אלו יכולים להיות מגוונים, החל במענקי שיקום, דרך הקלות במיסים וכלה בתנאים מקלים בהלוואות (Matveieva et al., 2020; Zetter, 2014).

בחינה רטרוספקטיבית של האבטלה ותהליכי השיקום התעסוקתי לאחר הוריקן קתרינה בארצות הברית העלתה כי, בדומה לתחומים אחרים של ניהול אסונות וסיוע לעקורים, פתרונות בתחום התעסוקה מוכרחים להיקבע בהתאם למיפוי הצרכים בשטח (Zissimopoulos & Karoly, 2010). בקרב אוכלוסיית המפונים ישנן קבוצות חברתיות שונות, בעלות מאפיינים ייחודיים. כמו כן, מגזרים שונים במשק – בין אם חקלאות, תעשייה, מסעדות, או מגזר ציבורי ושלישי – זקוקים לתנאים מסוימים ולא תמיד ברי החלפה כדי להתקיים. החייאתם של המגזרים ושיקום העובדים בהם הינם תהליכים קונטינגנטיים המחויבים למציאות בשטח. אמנם בחינה מעמיקה ופרטנית של הצרכים הקיימים בשטח עשויה לקחת זמן רב מדי ולהביא להתדרדרות נוספת, אך מיפוי בסיסי הינו שלב מחייב בדרך למתן מענים חיוניים ויעילים במקום שירותים מיותרים.

סיוע לקהילות

כאמור, עקירה והגירה כפויה פוגעות לא רק בפרטים שנאלצים לברוח או להתפנות מבתייהם, אלא גם מהווה איום על הקהילה הקולטת ועל משאביה. לצד מחשבה על פיזיו ושיקום פרטניים, ניהול אסונות דורש לחשוב גם ברמת הקהילה והשלטון המקומי, לסייע בשימור החוסן הקהילתי ולמנוע ריקון של משאבי הקהילות והרשויות המקומיות. השענות על הרשויות המקומיות בלי מתן סיוע מתאים עשוי להביא לשחיקה של מצבורי המשאבים הקיימים ולפגוע בקהילות, ברמה הכלכלית, הארגונית והחברתית. על הרשויות המקומיות והארגונים הפועלים בהן מוטלת אחריות רבה בזמן משבר, עליהם להיות הגורמים המתפעלים בשטח את קליטת המפונים והעקורים, הם אמונים על שילובם בקהילה ועל אספקת שירותי בריאות, חינוך,

מרכז טאוב

לחקר המדיניות החברתית בישראל

טיוטה לפני עריכה לשונית

חברה ורווחה (Doocy et al., 2006; Davies et al., 2012). ישנן מספר דרכים לתמוך בקהילות הקולטות ולסייע להן למלא את צרכי התושבים :

1. אספקת שירותים לקהילה : שימוש במשאבים ממשלתיים להקמת ומיקום מרכזי שירות בתוך הרשויות המקומיות, בהתאם לצרכי הקהילה (מיצוי זכויות, בריאות הנפש, סיוע משפטי, חינוך, בריאות, תעסוקה ועוד).
2. השקעה בשיפור השירותים הקיימים והתשתיות ברשות המקומית. לדוגמא, שימוש במודל CFW לתעסוקה בעבור מטרות של שיפור שירותים בקהילות הקולטות, לצד בנייה מחדש ושיקום של הרשויות שנפגעו.
3. סיוע כלכלי ישיר והעברת תקציבים לצרכי הרשויות המקומיות.
4. הסתייעות בעסקים מקומיים מהקהילות שנפגעו ומקהילות הקולטות למטרות אינטגרציה, שיקום ובנייה מחדש, תוך הבטחת מימון הולם עבור שירותיהן. יש לדאוג שההסתייעות בהן מתגמלת את בתי העסק כראוי ולא שוחקת את משאביהן.

דיון ומסקנות

כיאה לשעת חירום ולאסונות לאומיים, ההחלטות מתקבלות על בסיס יום יומי, לעתים מהר יותר משניתן לעקוב. בעוד השורות הללו נכתבות, עשויות המילים להפוך בכל רגע ללא רלוונטיות. למעלה מחודש עבר מאז אותה שבת שחורה שבעקבותיה פונו ונעקרו מבתיהם יותר מ-126,000 אזרחים ובמהלכו, באופן טבעי, החלו המפונים והרשויות לקדם תוכניות לשיקום קהילות המפונים. ובכל זאת, ההתבוננות בהצלחות ואתגרים עמם התמודדו מדינות העולם בסוגיית העקורים שבשטחן עשויה לסייע להתוות את הדרך. ניתוח אופני ההתמודדות של מדינות וארגונים בינלאומיים עם אסונות בסדר גודל כזה מוביל בראש ובראשונה להבנה כי אין פתרון אחד שמתאים באופן גורף, או שניתן ליחס לו עדיפות על האחרים באופן אבסולוטי. להיפך, ניהול מיטיבי של סוגיית העקורים והמפונים הינו ניהול שמתחשב בתנאים הספציפיים – הכלכליים, הדמוגרפיים, הביטחוניים, הפסיכוסוציאליים – שמציב השטח ואף מצליח להתגמש בהתאם לצרכים השונים של הקבוצה.

הקמתה של מינהלת תקומה שאחראית על מתן המענים לתושבי אזור שדרות רבתי ויישובי עוטף עזה עד טווח של 7 ק"מ מרצועת עזה, הינה נדבך קריטי בסיוע של המדינה לעקורים. מטרות המינהלת הן :

- שיקום וחיזוק מרקם החיים של הרשויות, הישובים, הקהילות והתושבים ;
- בינוי שיקום ופיתוח פיזי וסביבתי של חבל התקומה והישובים שנפגעו ;
- חיזוק האמון, החוסן ותחושת הביטחון האישי והקהילתי לחבל התקומה ;
- סיוע לגורמים המוסמכים בממשלה בשיקום הפעילות הכלכלית והחקלאית בישובים ובחבל התקומה ;
- יצירת מענה מרכזי אחוד לרשויות המקומיות ולישובים שבחבל.

מן הדוגמאות לעיל והמידע הנצבר מאז תחילת המלחמה עולים מספר קווים מנחים להתוויית המדיניות בסוגיית המפונים והעקורים.

1. **מדיניות מוכוונת-התפתחות:** משמע יצירת מענים ברי קיימא וניצול הזדמנויות לפיתוח על פני קבלת החלטות מהירות לטווח הקצר שמטרתן "חזרה לנורמליות". על אף השאיפה הטבעית לחזור לשגרה בהקדם, הספרות מציעה להתבונן במשברים כאלו גם כהזדמנות לפיתוח, ולא בכדי: אסונות למעשה מוציאים את התושבים ואת הרשויות ממצב של שגרה וסטגנציה ובכך פותחים פתח לטיפול בבעיות שהיו קיימות עוד לפני המשבר. לדוגמא, במקרה של שדרות ואשקלון ניתן לראות כי גם לפני השביעי באוקטובר עלתה תמונה מדאיגה של ערים שנמצאו באזור סיכון גבוה אך הבתים בהן אינם ערוכים לאיום שכזה ואינם בטוחים מספיק עבור התושבים. על אף קולות מחאה שעלו מדי פעם מקרב התושבים, דבר לא נעשה כדי להבטיח את ביטחונם. מדיניות מוכוונת-התפתחות מציעה להסתכל לא רק על פתרונות מיידיים למחסה עבור תושבי שדרות שנפלטו ממנה, אלא לראות הזדמנויות לפיתוח חוסן וקהילה כדי להבטיח את בטחון תושבי העיר ולעודד אותם לשוב לבתיהם בשלווה בבוא העת (Zetter, 2014). השבת אמון התושבים בקהילה והבאתם לשוב ולהתגורר בערים מהן נפלטו מחייב נקיטת צעדים פרואקטיבית בכל הנוגע לביטחון הפיזי של יושביה, כולל שיפור תשתיות ומיגון ברחבי העיר.

2. **שיתוף והשתתפות הציבור בקבלת ההחלטות:** בפרט אוכלוסיית העקורים והקהילות הקולטות, הינם רכיבים חיוניים בכתיבת מתווה המדיניות. כנידון לעיל במקרה של רעידות האדמה בניו זילנד, קבלת ההחלטה להשקיע משאבים רבים ברכישת קרוואנים למפונים הסתמכה על תפיסה שגויה של הרשויות את רצונות והעדפות המפונים. בזבוז המשאבים האדיר יכול היה להיחסך במקרה זה לו היו משתתפים המפונים בתהליך. כמו כן, הגירה כפויה כתוצאה ממלחמה, טרור או אסונות טבע מערערת באופן יסודי על תחושת הביטחון של האזרחים, על היציבות שלהם, על תחושת השליטה והאוטונומיה שלהם וכן על יכולתם לתכנן קדימה ולצפות את העתיד לבוא. כמו כן, שיתוף נכון והתנהלות מיטיבה של הרשויות מול המפונים עשויה לתת מענה גם לתחושת הכעס והבגידה שחשים מפונים כלפי המדינה (שמאי וארנון, 2010). השתתפותם בקבלת ההחלטות מסייעת להשיב להם את השליטה על חייהם ובכוחה להפחית את ההשפעות הפסיכולוגיות והחברתיות השליליות של העקירה.

3. **מענים גמישים ומותאמים:** לצד הצורך לתת מענה מהיר ויעיל, יש לאזן זאת עם הצורך לתת מענה מספיק גמיש עבור הפרטים בקבוצה. ההשפעות של אסונות כאלו הן מגוונות, ואופני ההתמודדות של כל פרט בקבוצה אינם זהים, ועל כן גם צרכיהם אינם זהים. מחקר שבחן את ההבדלים בין הגירה פרטנית לבין הגירה קבוצתית מצא כי הגירה קבוצתית אינה בהכרח טובה יותר עבור הפרטים בה. עקורים שבחרו להישען על הקהילה שלהם, על אף שנהנו מעזרה הדדית ומתחושת שייכות, חוו פגיעה חמורה במרכיבי החיים שלהם – דיור, תעסוקה, מצב כלכלי ורגשי. כמו כן, תחושת השליטה שלהם הייתה פחותה מזו של העקורים שבחרו להגר באופן פרטני ובנפרד מהקהילה שלהם. לפי המחקר, שנערך על עקורי צפון השומרון, ההון החברתי הטמון בקהילה עשוי לייצר קונפליקטים ולמנוע גמישות ולכן יכולה להוות מחסום בין הפרטים בקהילה לבין ההזדמנות לשיקום (שמאי וארנון, 2010). על כן, מדיניות

שנקבעת עבור הקבוצה ואינה מאפשרת חלופות לפרטים בה עשויה להגביר את תחושת הכפייה ולהוות מכשול לשיקום הפרטים בה.

4. **מענים מותאמים לאוכלוסיות פגיעות בקרב העקורים:** על אף שהגירה כפויה פוגעת בכלל אוכלוסיית העקורים, גם בקבוצות החזקות והיציבות שבה, השפעתה עשויה להיות הרסנית במיוחד עבור קבוצות כמו קשישים ואנשים עם מוגבלות, משפחות חד הוריות ומרובות ילדים, מהגרים ומבקשי מקלט ואנשים שחיים בעוני (Cherry & Allred, 2012; Kulkarni et al., 2008; Pardee, 2012). קהילות אלו עשויות להיות זקוקות למענים ייחודיים ולתמיכה שונה מאחרים. זאת ועוד, מקרב המפונים, יש קבוצה לא קטנה שעברה טראומה קשה במיוחד בשביעי באוקטובר. ברור שמי שבני משפחותיהם נרצחו, נחטפו או שנפגעו באירועים באותו יום או מי שהיו עדים ישירים למעשי הזוועה יזדקקו למערכות תמיכה וסיוע אינטנסיבי ארוך טווח באמצעות שירותי הרווחה ומרכזי חוסן ובמסגרת חוק נפגעי פעולות איבה.

5. **תשומת לב לצרכים סוציאליים חדשים של העקורים:** גם עקורים שאינם סובלים מפוסט-טראומה, נמצאים זמן רב מחוץ לביתם, חיים בצפיפות, חלקם ללא מסגרות חינוך ותעסוקה. בתנאים אלו יש חשש להתפתחות של מצבי סיכון: דיכאון, חרדה, בדידות, חור תעסוקה, מחסור חריף במשאבים, אלימות בתוך המשפחה ועוד. ככל שיעבור הזמן הסיכוי למצבי סיכון אלה יגבר ויתכן שיתקיים גם אצל אנשים שלא חוו בעבר מצבי סיכון סוציאליים. על המדינה להפיק לקחים ממקרים שקרו במלונות הקורונה (תוך שהות קצרה משמעותית מאשר במצב הנוכחי). נדרשת הקצאת משאבים מצד המדינה על מנת להבטיח נגישותם של העקורים למענים חומריים, כספיים ופסיכוסוציאליים המסופקים על ידי עובדות ועובדים סוציאליים ואנשי מקצוע אחרים על מנת למנוע את התפתחותם של מצבי הסיכון ולהתמודד עם הסיטואציות המורכבות שעשויות להתפתח. דבר זה נכון במיוחד ביחס לאוכלוסיות בסיכון מקרב העקורים.

לסיכום, סקירה זו נגעה בערוצים המרכזיים של המענים הניתנים למפונים ועקורים ברחבי העולם, בתוך כך בסוגיית הפינוי והדיור הזמני, תעסוקה, סיוע כלכלי ותמיכה בקהילות (הקולטות והמפונות). מתוך הסקירה עולה כי מענים ממשלתיים ומקומיים לעקורים לא יכולים להסתפק במתן סעד זמני או במענק, וגם אינם יכולים להסתכם במענים הומניטריים ראשוניים כמו קורת גג ומזון. על המשאבים להיות מופנים בצורה יעילה לשיקום ופיתוח הקהילה, לשם בניית חוסן וצמיחה. האמצעים לעשות כן הם השקעה בפתרונות דיור איכותיים וברי קיימא המותאמים לצורכי הפרטים והמשפחות, הזרמה של משאבים להנעת המשק ושיקום הכלכלה המקומית, וכן מתן סיוע כספי ושירותים ייעודיים לקהילות הקולטות את המפונים והעקורים.

מקורות

ארנון, ש', לוזון, נ' ושמאי, ש', שנל, י' (2011). הגירה קהילתית מול הגירה פרטנית - עקורי חבל עזה וצפון השומרון. **סוגיות חברתיות בישראל**, 11, 70-118.

וייס, ח' ואמיר, ד' (2013). משמעות הטיפול הקבוצתי במוזיקה בנערות שנעקרו מגוש קטיף. **מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית**, 61-87.

משרד ראש הממשלה (19 באוקטובר, 2023). **הקמת מנהלת לשיקום ולפיתוח חבל 'התקומה' ואוכלוסייתו**. Gov.il <https://www.gov.il/he/departments/policies/dec980-2023>

מבקר המדינה (2007). פינוי אוכלוסייה בעת המלחמה. בתוך **היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה**. מבקר המדינה.

רשות המיסים בישראל (9 בנובמבר, 2023). **הגשת בקשה למענק סיוע לתושבי העוטף**. Gov.il <https://www.gov.il/he/service/swords-of-iron-grants>

שמאי, ש' וארנון, ש' (2010). מאי וודאות לחוסר וודאות: עקורי צפון השומרון לפני העקירה ולאחריה. **סוגיות חברתיות בישראל**, 9, 6-28.

Acosta, P., Palma, P., Perez, J., & Velarde, R. (2018). *Implementing Emergency Cash Transfers: The Philippine Experience in Response to the 2016/17 Disasters*. World Bank.

Albert, A. (2016). *Internal displacement in Ukraine: Where the government went wrong* [Honors Theses, University of Mississippi]. eGrove Honors Theses, 91. https://egrove.olemiss.edu/hon_thesis/91

Benhura, A. R., & Naidu, M. (2021). 'Invisible existence': Perspectives of forced migrants' living within Zimbabwe. *Migration Studies*, 9(2), 216-235.

Bulakh, T. (2017). 'Strangers among ours': State and civil responses to the phenomenon of internal displacement in Ukraine. In Pikulicka-Wilczewska, A., & Uehling, G. L. (Eds.), *Migration and the Ukraine crisis: A two-country perspective* (pp. 49-61). E-International Relations Publishing.

- Carrillo, A. C. (2009). Internal displacement in Colombia: Humanitarian, economic and social consequences in urban settings and current challenges. *International Review of the Red Cross*, 91(875), 527-546. doi:10.1017/S1816383109990427
- Cherry, S. M. & Allred, K. (2012). Models of disaster response: lessons learned from Filipino immigrant mobilizations for Hurricane Katrina evacuees. *Criminal Justice Studies*, 25(4), 391-408. DOI: 10.1080/1478601X.2012.728787
- Cohen, R. (2004). The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard Setting. *Global Governance*, 10(4), 459-480.
- Davies, A. (2012). IDPs in host families and host communities: Assistance for hosting arrangements. *UNHCR*, <http://www.alnap.org/pool/files/4fe8732c2.pdf>2012.
- Depetris-Chauvin, E. & Santos, R. J. (2018). Unexpected guests: The impact of internal displacement inflows on rental prices in Colombian host cities. *Journal of Development Economics*, 134, 289-309.
- Devlin, C., Leclair, L., & Didier-Bandou, T. (2013). The Fukushima Evacuees' Return. *The State of Environmental Migration*, 117-123.
- Doocy, S., Gabriel, M., Collins, S., Robinson, C., & Stevenson, P. (2006). Implementing cash for work programmes in post-tsunami Aceh: Experiences and lessons learned. *Disasters*, 30(3), 277-296.
- Euhling, G. (2017). A hybrid deportation: Internally displaced from Crimea in Ukraine. In Pikulicka-Wilczewska, A., & Uehling, G. L. (Eds.), *Migration and the Ukraine crisis: A two-country perspective* (pp. 62-77). E-International Relations Publishing.
- Giovinazzi, S., Stevenson, J. R., Mason, A., & Mitchell, J. (2012). Assessing temporary housing needs and issues following Christchurch Earthquakes, New Zealand Christchurch Earthquake. In *Proceedings of the 15th World Conference on Earthquake Engineering Lisbon, Portugal*.

Internal Displacement Monitoring Centre (2023). *Global report on internal displacement 2023: Internal displacement and food security*. Norwegian Refugee Council.

Ivashchenko-Stadnik, K. (2017). The social challenge of internal displacement in Ukraine: The host community's perspective. In Pikulicka-Wilczewska, A., & Uehling, G. L. (Eds.), *Migration and the Ukraine crisis: A two-country perspective* (pp. 25-48). E-International Relations Publishing.

Kromm, C., & Sturgis, S. (2008). Hurricane Katrina and the guiding principles on internal displacement. *Institute for Southern Studies*, 36(1-2), 1-40.

Kulkarni, S., Bell, H., Beausoleil, J., Lein L., Angel, R. J. & Hamilton-Mason, J. (2008). When the floods of compassion are not enough: A nation's and a city's response to the evacuees of hurricane Katrina. *Smith College Studies In Social Work*, 78(4), 399-425. DOI: 10.1080/00377310802378578

Lu, A., & Singelmann, J. (2009). Location matters? A comparison of placement conditions for hurricane evacuees in Houston and Louisiana. *International Journal of Mass Emergencies & Disasters*, 27(3), 191-217. <https://doi.org/10.1177/028072700902-700301>

Matveieva, O., Ivanova, O. & Vershynina, V. (2020). Features and good practices of policies on internal displacement: The case of Ukraine. In G. Bucken-Knapp, M. Gabashvili, & K. Zelano (Eds.). *From migration and integration challenges to good practices: Practitioners' perspectives* (pp. 40-58). Georgian Institute of Public Affairs.

Mikheieva, O. & Kuznetsova, I. (2023). *Internally displaced and immobile people in Ukraine between 2014 and 2022: Older age and disabilities as factors of vulnerability*. Migration Research Series, N° 77. International Organization for Migration (IOM), Geneva.

Mitchell, C. M., Esnard, A. M., & Sapat, A. (2012). Hurricane events, population displacement, and sheltering provision in the United States. *Natural Hazards Review*, 13(2), 150-161.

- Mooney, E. D. (2001). Principles of protection for internally displaced persons. *International Migration*, 38(6), 81-101.
- Mooney, E. (2005). The concept of internal displacement and the case for internally displaced persons as a category of concern. *Refugee survey quarterly*, 24(3), 9-26.
- Morales, J. S. (2017). The impact of internal displacement on destination communities: Evidence from the Colombian conflict. *Journal of Development Economics*, 131, 132-150.
- Nieczypor, K. (2019). In the shadow of war: Ukraine's policy towards internally displaced persons'. OSW Commentary, 290.
- Nunez-Ferrera, I., Aubrey, D., Earle, L., & Loose, S. (2020). IDPs in towns and cities—working with the realities of internal displacement in an urban world. *International Institute for Environment and Development (IIED), Joint IDP Profiling Service (IPS) and UN-Habitat*.
- Pardee, J. (2012). Living through Displacement: Housing Insecurity among Low- Income Evacuees. In L. Weber & L. Peek (Ed.), *Displaced: Life in the Katrina Diaspora* (pp. 63-78). New York, USA: University of Texas Press. <https://doi.org/10.7560/735774-008>
- Perez Murcia, L. E. (2021). 'Physically sheltered but existentially homeless': Losing home in the aftermath of conflict and displacement. *Migration Studies*, 9(3), 1361-1379.
- Platt, S. & So, E. (2016). Speed or deliberation: A comparison of post-disaster recovery in Japan, Turkey, and Chile. *Disasters*, 41, 696-727. <https://doi.org/10.1111/disa.12219>
- Tada, S., Jitsuiki, K., Ohsaka, H., & Yanagawa, Y. (2022). Benefits and drawbacks of using hotels as shelters after a landslide. *Disaster medicine and public health preparedness*, 16(5), 1851-1854.
- Thompson, R. R., Garfin, D. R., & Silver, R. C. (2017). Evacuation from natural disasters: a systematic review of the literature. *Risk analysis*, 37(4), 812-839.

- UNHCR Global Data Service (2023). *Global trends: Forced displacement in 2022*. United Nations High Commissioner for Refugees.
- Verderber, S. (2008). Emergency housing in the aftermath of Hurricane Katrina: an assessment of the FEMA travel trailer program. *Journal of Housing and the Built Environment* 23, 367–381. <https://doi.org/10.1007/s10901-008-9124-y>
- Versluis, A. (2014), Formal and informal material aid following the 2010 Haiti earthquake as reported by camp dwellers. *Disasters*, 38, S94-S109. <https://doi.org/10.1111-/disa.12050>
- Weiss, T. G. (2003). Internal exiles: what next for internally displaced persons?. *Third World Quarterly*, 24(3), 429-447.
- Yin, S. (2005). *The Plight of Internally Displaced Persons*. Population Reference Bureau. Retrieved from: <http://www.prb.org/Publications/Articles/2005/ThePlightofInternally-DisplacedPersons.aspx>.
- Zetter, R. (2014). Reframing displacement crises as development opportunities. *Policy Brief prepared for the Global Initiative on Solutions, Copenhagen Roundtable*, 2-3.
- Zissimopoulos, J., & Karoly, L. A. (2010). Employment and self-employment in the wake of Hurricane Katrina. *Demography*, 47(2), 345-367.