



רווחה במלחמה ואחריה:
תפקוד מערכת הרווחה
בזמן מלחמת 7 באוקטובר
והצעות מדיניות
ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה

נייר מדיניות מס' 09.2024

ירושלים, אלול תשפ"ד, ספטמבר 2024

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיחה שהוקמה על ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'יין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז מקבל גם תמיכה שנתית נדיבה מתורמים פרטיים, מקרנות ומפדרציות יהודיות.

מרכז טאוב הוא מכון מחקר על-מפלגתי ובלתי תלוי העורך מחקרים איכותיים בנושאי חברה וכלכלה בישראל. המרכז מציג בפני מקבלי ההחלטות המובילים ובפני כלל הציבור בישראל תמונה רחבה המשלבת בין הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית מדיניות ציבורית. הצוות המקצועי של המרכז וצוותי המדיניות הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים וחוקרות בולטים בתחומם באקדמיה ומומחים ומומחיות מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים מבוססי נתונים בנושאים חברתיים-כלכליים מרכזיים שעל סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך וחלופות מדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תוכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובח"ל.

הפרסומים של מרכז טאוב הם על דעתם ועל אחריותם של מחבריהם בלבד. אין בהם כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים ואת התומכים בפעולותיו.

אנא צטטו מחקר זה כך:

Gal, J., Ben-Porat, S., & Ovadia, Y. (2024), Welfare During the War and After: The Welfare System in Israel During the October 7th War and Policy Proposals, Taub Center for Social Policy Studies in Israel. <https://doi.org/10.5281/zenodo.13743045>

כתובת המרכז: רחוב האר"י 15, ירושלים

טלפון: 02-567-1818

פקס: 02-567-1919

דואר אלקטרוני: info@taubcenter.org.il

אתר אינטרנט: www.taubcenter.org.il

רווחה במלחמה ואחריה: תפקוד מערכת הרווחה בזמן מלחמת 7 באוקטובר והצעות מדיניות

ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה

מבוא

המצוקות, הטראומות והפגיעה בגופם, בנפשם וברווחתם של פרטים, משפחות וקהילות שמלחמות ואירועי אלימות המוניים מביאים עימם, הן אתגר מורכב במיוחד למערכות המבקשות לטפל בנפגעים הישירים והעקיפים מהמאורעות הללו. הטבח של 7 באוקטובר 2023 ביישובי עוטף עזה, המלחמה שפרצה בעקבותיו והפינויים ההמוניים בראשיתה לפרק זמן בלתי ידוע, שהלך והתארך, הסבו סבל רב לתושבי ישראל ורצועת עזה. הפגיעות הישירות והעקיפות בתושבי ישראל הציבו אתגר יוצא דופן בהיקפו ובחומרתו בפני מערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי.

* פרופ' ג'וני גל, חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל וחבר סגל בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים; שביט בן-פורת, חוקרת במרכז טאוב; יעל עובדיה, עוזרת מחקר במרכז טאוב.

דוח זה משקף את דעת כותביו בלבד. לצורך הכנת הדוח נעזרנו באנשי משרד הרווחה והביטחון החברתי. אנחנו מבקשים להודות לכל מי ששיטפו פעולה וניאותו להתראיין לצורך המחקר, וכמו כן לכל מי שסייע לנו בהכנתו: אסנת לאון ספראי, צחי בוים פיין, ד"ר יוסף (אסי) אהרונוב, נורית ויסברג-נקש ודויד כהן. כמו כן אנחנו מודים לתהילה רביבו, פרופ' אבישי בניש, ורדית דמרי-מדר, אפרת רותם, פרופ' מיכל אלמוג-בר, גונן הראל, מלכי רוטנר, אולגה ברברמן, ד"ר גילי תמיר, איציק שמולי, ליטל בן-ברוך, בוני גולדברג ולירון דוד.

דוח זה סוקר את האופן שבו המערכות המופקדות על רווחתם של תושבי ישראל, ברמה המקומית והלאומית ובאמצעות גורמי שלטון או גופים של החברה האזרחית, התמודדו עם אתגרי הטבח והמלחמה שפרצה בעקבותיו בששת החודשים שבין 7 באוקטובר 2023 ל-7 באפריל 2024. באופן ספציפי, הדוח מתמקד בתפקודם של מערכת שירותי הרווחה שבאחריות משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן גם משרד הרווחה), המספקת שירותים באמצעות 257 מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ובאמצעות מגוון מסגרות ומוסדות אחרים, וכן בתפקודם של ארגוני החברה האזרחית הפועלים בתחומי הרווחה. נדון גם בתחומי הפעולה של מערכת הביטחון הסוציאלי שבאחריות המוסד לביטוח לאומי הנוגעים ישירות למלחמה.

הדוח מבקש להסיק מסקנות מאופן ההתמודדות של מערכת הרווחה עם המלחמה ולנסח צעדי מדיניות רצויים בנוגע לתפקודה של מערכת הרווחה בעת מלחמה ובמצבי חירום עתידיים. תחילה נציג סקירה מתומצתת של השיח המחקרי על מלחמות ורווחה ואת מקורות הנתונים ששימשו להכנת הדוח, ולאחר מכן את הרקע לפעילותה של מערכת הרווחה בעת המלחמה. בהמשך יוצג ציר הזמן המתאר את האירועים והחלטות המדיניות הרלוונטיים לדיון בתפקוד מערכת הרווחה בעת המלחמה וכן נתונים בדבר מספר הנפגעים והמפונים, הנזק הכלכלי שנגרם, השינויים בתקציבי הרווחה ופעילות החברה האזרחית בעת המלחמה. סקירות אלו יעמידו בסיס לדיון בסוגיות מרכזיות הנוגעות לתפקוד מערכת הרווחה במהלך המלחמה. בסוף המסמך יובאו דברי סיכום והצעות מדיניות על סמך ממצאי הדוח.

מלחמות ורווחה

הממשק שבין מלחמה לבין רווחה, ובייחוד – בין מלחמה לבין מדינת הרווחה, הוא נושא מורכב שעורר עניין לא מועט בספרות המדעית בעולם. עיסוק זה עלה בשל הסבל הרב והמצוקה הקשה שסכסוך מזוין עשוי לגרום לאוכלוסייה אזרחית במהלך מלחמה (Gates et. al, 2012; Justino, 2011) והשפעותיהם על תפקודן של מערכות רווחה בעת הסכסוך האלים ובעקבותיו. ספרות זו מבקשת להבין כיצד מערכות רווחה מתמודדות עם סכסוכים מזוינים, וגם לשאול, האם השתתפות בסכסוך צבאי (או הכנה למאבק צבאי) פוגעת במערכת המספקת רווחה או מחזקת אותה? (Klausen, 1998; Obinger et al., 2018).

המחקר על התמודדותם של שירותי רווחה ואנשי מקצוע בעבודה סוציאלית עם הפגיעות בעת המלחמה מועט יחסית. בשל העובדה שלא הייתה פגיעה ממשית באוכלוסייתהן האזרחיות של מדינות רווחה ושל דמוקרטיות ליברליות בעת מלחמה מאז מלחמת העולם

השנייה, המחקר העוסק בנושא זה מיושן (Titmuss, 1958), או שהוא נוטה להתמקד בסכסוכים מזוינים פנימיים או חיצוניים במדינות שאינן מדינות רווחה מפותחות, כגון סוריה (Ciro Martínez & Eng, 2017), סרי לנקה (O'Sullivan, 1997), מדינות הבלקן (Stubbs & Maglajlić, 2012), ולאחרונה – אוקראינה (Semigina, 2019; Voznyak et al., 2023). דיון נרחב יותר יוחד לטיפול המתמשך במי שנפגעו פיזית או נפשית במלחמה ובאסונות טבע ובמי שנעקרו מבתיהם בעקבות אירועים מסוג זה, ולפעולות השיקום שלאחר מכן (וולוך, 2023; Necel, 2024).

הדיון בהשפעות ארוכות הטווח של מלחמות על התפתחות מדינות רווחה הביא לוויכוח ער בקרב חוקרים. הטענה המסורתית בהקשר זה היא שיש שקלול תמורות (trade-off) בין השקעה צבאית לבין השקעה ברווחה. היא נוסחה לראשונה בידי ג'ורג' אורוול במונחים של "רובים או חמאה" (guns or butter) (Orwell, 1938). לפי היגיון זה, היות שהמשאבים העומדים לרשות מדינה מוגבלים, הוצאה צבאית תבוא בהכרח על חשבון הוצאה אזרחית ועל כן היא תביא לפגיעה במערכת הרווחה. הדבר משפיע באופן מובנה על תפקודה ועל יכולתה של מערכת הרווחה לספק פתרונות ראויים לצרכים שעולים בעת מלחמה ובעקבותיה (Keefe, 1987). אולם שורה של חוקרים ערערו על טענה זו (לפחות בכל הנוגע למה שקורה לאחר סיום המלחמה) וטענו כי מלחמות דווקא יכולות להביא להתרחבות של ההוצאה על רווחה וליצירתן של מערכות רווחה מפותחות ומקיפות יותר מבעבר (Dwork, 1987; Marwick, 1974). צמיחתן של מדינות רווחה לאחר מלחמת העולם השנייה לימדה כי סבלה של האוכלוסייה האזרחית בעת מלחמה והאתגרים שבהתמודדותן של מערכות הרווחה עם הקשיים שהתעוררו – צרכים ומצוקות בקרב אזרחים שהתבררו במלוא חומרתם במהלך המלחמה, תחושות סולידריות שהתגבשו והתחזקו בעת המלחמה, והמצב הפוליטי הפנימי או הבין-לאומי שנוצר בעקבות מלחמה – תרמו לתפנית דרמטית בתחום ההוצאה החברתית ובמאפייני מערכת הרווחה בשנים שלאחר סיום הקרבות (Titmuss, 1958). במובן זה, המלחמה הביאה לגידול בהוצאה החברתית ולהרחבת מערכות הרווחה, הביטחון הסוציאלי, החינוך והבריאות לכלל האזרחים (Chan, 1992).

מחקרים אחדים התמקדו בשאלת הממשק שבין מלחמות ורווחה גם בהקשר הישראלי. גם כאן בחנו המחקרים בעיקר את התפתחות מערכותיה של מדינת הרווחה בעקבות המלחמות שניהלה מדינת ישראל מאז הקמתה. ממצאי המחקרים מלמדים על מגמה של הרחבת המערכת הזאת על פני זמן אך לא על תופעת שקלול התמורות וגם לא על הרחבה ניכרת של מדינת הרווחה בעקבות מלחמות (Gal, 2007). היות שמרבית המלחמות שמדינת ישראל הייתה מעורבת בהן היו קצרות ולא נפגעו בהן אזרחים בהיקף נרחב, הדגש בהקשר של רווחה היה על התרחבות ניכרת בטיפול של מערכת הביטחון בנפגעים – נכי מלחמה ומשפחות שכולות – ובהיקף המשאבים המושקעים בכך (Shalev & Gal, 2018).

בהקשר הישראלי אפשר למצוא התייחסויות יוצאות דופן לפגיעה באזרחים בעת מלחמה או סכסוך מזוין ולאופן טיפולן של מערכת הרווחה והעבודה הסוציאלית בפגיעה זו בעיקר בנוגע לאירועים שהתרחשו לפני קום המדינה, במחצית השנייה של שנות השלושים של המאה העשרים, עם פינויים של תושבים יהודים וערבים מבתיים עקב פרוץ המרד הערבי והסכסוך המזוין בעקבותיו (גורן, תשפ"א; דויטש, 1970), וכן בנוגע למלחמת לבנון השנייה. רלוונטי במיוחד לדוח זה הוא הדיון בתפקודה של מערכת הרווחה בעת מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006, אשר נמשכה 34 ימים. במלחמה זו נהרגו 160 ישראלים, מהם 41 אזרחים, ואלפים נפצעו. מאות אלפים עזבו את בתיים בצפון הארץ, ומי שנותרו ביישובי הצפון שהו במקלטים ובמרחבים מוגנים פרקי זמן ממושכים. דוח מבקר המדינה שעסק בטיפול באזרחים ביישובי הצפון ובפינויים קבע שהיו "ליקויים מהותיים הנוגעים להיערכותו של משרד הרווחה לעתות חירום בתחומים שונים" (מבקר המדינה, 2007, עמ' 354). ביחס למוסדות פרטיים וציבוריים שטיפלו במשתמשי השירותים של משרד הרווחה קבע המבקר שהייתה "רמת מוכנות בלתי מספקת לעת חירום של המוסדות באחריות משרד הרווחה" (שם, עמ' 324). עבודות אחרות שעסקו בהיערכותה של מערכת הרווחה בתקופה ההיא, בהשפעות המלחמה על קבוצות אוכלוסייה מגוונות ובאופן הטיפול בהן במהלך המלחמה ובמיוחד בעקבותיה, קובצו באסופה שעסקה בנושא (עזאיזה ואחרים, 2010). בפרק מאת אלטשולר ועזאיזה (2010) הגדירו המחברים את רמת ההיערכות של הרשויות המקומיות לקראת המלחמה כ"בינונית-גבוהה". הם הדגישו כי יכולתה של רשות מקומית להיערך בהצלחה לקראת מלחמה קשורה במידה רבה לשיתוף הפעולה שהיא יוצרת עם גורמים ממשלתיים ולא-ממשלתיים. עורכי הספר מדגישים במיוחד את חשיבותו של תכנון השירותים לעת חירום בתקופות של שקט.

מקורות ונתונים

המחקר שעליו נשען דוח זה התבסס על נתונים מגוונים, הן כמותניים והן איכותניים, שאותם אספנו וניתחנו. הנתונים נלקחו ממגוון מקורות: משרד הרווחה והביטחון החברתי והמחלקות לשירותים חברתיים, משרד האוצר, משרד הביטחון, אתר "כל זכות", המוסד לביטוח לאומי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אתר הכנסת, מרכז מידע וידע, רשות המסים, אתר מינהלת תקומה, ה-OECD והמועצה לשלום הילד.

מקור עיקרי למצאי המחקר הוא 21 ראיונות חצי-מובנים שנערכו עם גורמים מרכזיים במשרד הרווחה והביטחון החברתי, עם בעלי תפקידים ברמה המחוזית והמקומית בשירותי הרווחה, עם עובדות ועובדים סוציאליים שמילאו מגוון תפקידים בהתמודדות של מערכת הרווחה עם קשייהם של נפגעי המלחמה בהקשרים שונים ועם גורמים בחברה

האזרחית. הראיונות הוקלטו והמראויינים מוצגים בעילום שם תוך ציון עקיף של תפקידם במערכת. לצד זאת נשענו על מסמכים העוסקים בתפקוד מערכת הרווחה, חלקם דוחות של ארגונים או מאמרים ודיווחים עיתונאיים שפורסמו, וחלקם מסמכים פנימיים שהופקו במשרד הרווחה והביטחון החברתי בעת המלחמה.

אנחנו מבקשים לציין את שיתוף הפעולה של אנשי משרד הרווחה והביטחון החברתי, שהתראינו למחקר ואף סיפקו לנו מסמכים ונתונים, ושל ארגוני החברה האזרחית שסייעו לנו להבין את פעילותה של מערכת הרווחה על רבדיה השונים בתקופה המלחמה.

רקע: "גירעון רווחתי"

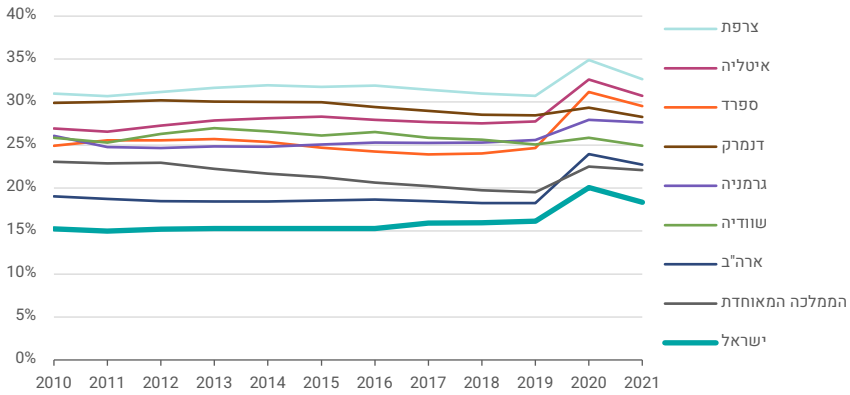
נקודת המוצא של דוח זה היא שאי-אפשר להפריד בין התמודדותה של מערכת הרווחה בישראל עם התוצאות של אירועי 7 באוקטובר ושל המלחמה שפרצה בעקבותיהם ובין מצבה של מערכת זו קודם לכן. כלומר, ההתמודדות עם מצוקות הנפגעים שנגרמו מן הטבח המפתיע ביישובי העוטף ומן המלחמה שפרצה לאחרינו נשענה, בתחילתה בוודאי, על מערכת הרווחה שהייתה קודם למלחמה ועל כוחות התנדבותיים וארגוני חברה אזרחית, אשר בהיעדר פתרונות מספיקים של מערכת הרווחה הרשמית נרתמו למשימה זו באופן ספונטני מייד עם היוודע דבר הטבח. יודגש כי עוד לפני הטבח ופרוץ המלחמה סבלה מערכת הרווחה שבאחריות משרד הרווחה והביטחון החברתי מ"גירעון רווחתי" חמור, דהיינו פער גדול בין צורכיהם של הזקוקים לשירותיה של מערכת הרווחה לבין יכולתה למלאם. טענה זו תקפה למערכת הרווחה בכללותה, אך היא נכונה במיוחד לגבי חלק מן היישובים שתושביהם נפגעו באופן הקשה ביותר. בתקופה שקדמה למלחמה סבלה מערכת הרווחה גם מתהליך דה-לגיטימציה, אשר פגע במוטיבציה של אנשיה ובתפקודה.

מערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי אשר יעמדו במרכז דוח זה הן חלק חשוב ממערך הרווחה הנרחב שבמדינת ישראל. על כן, לפני שנתמקד בגירעון הרווחתי, רצוי לתאר את ההקשר הרחב שבו פועל מערך הרווחה בישראל באמצעות בחינת סך ההוצאה החברתית של מדינת ישראל, המשקפת בפועל את היקף מדינת הרווחה.

מבט על ההוצאה החברתית הכוללת כשיעור מהתמ"ג (תרשים 1) מלמד כי לפני משבר הקורונה שיעור ההוצאה החברתית בישראל היה יציב יחסית ועמד על כ-16% מהתוצר. שיעור זה צמח ל-20% בעקבות משבר הקורונה והחל להצטמצם בשנת 2021. השוואה למדינות רווחה אחרות מראה כי היקף ההוצאה החברתית בישראל נמוך למדי. כפי שמוצג בתרשים 1, הוא נמוך במידה ניכרת מהיקף ההוצאה החברתית בכל מדינות הרווחה (המייצגות סוגים שונים של מדינות רווחה) המוצגות בתרשים. הגירעון הרווחתי מושפע כמובן מההוצאה החברתית הכוללת הנמוכה של ישראל, מה שפוגע ביכולתן של מערכות

מדינת הרווחה לספק מענה ראוי לצורכיהם של תושבי המדינה ולאפשר להם לממש את זכויותיהם החברתיות.

תרשים 1. ההוצאה החברתית כאחוז מהתמ"ג

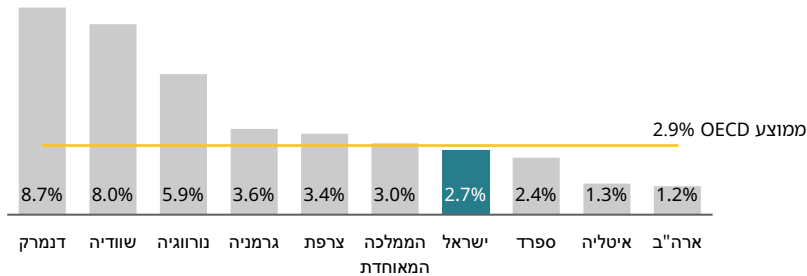


הערה: נתוני 2020 הם אומדן, למעט עבור ישראל, צרפת, בריטניה וארה"ב; נתוני 2021 הם אומדן עבור כל המדינות למעט ישראל.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: OECD

ואכן, כאשר בוחנים ספציפית רק את שירותי הרווחה, דהיינו השירותים שמספקים משרדי הממשלה המופקדים על שירותים חברתיים (ללא מערך הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי, מערכת החינוך או שירותי הבריאות), ניכר פער בין מדינת הרווחה בישראל לבין מדינות רווחה אחרות. כפי שתרשים 2 ממחיש, בשנת 2019 עמדה ההוצאה על שירותי הרווחה הללו בישראל על 2.7% מהתמ"ג. שיעור זה קרוב יחסית להוצאה בספרד, גבוה מההוצאה בארצות הברית ואיטליה ונמוך בפער גדול ממדינות כמו דנמרק, שוודיה ונורווגיה.

תרשים 2. שיעור ההוצאה על שירותים חברתיים כאחוז מהתמ"ג, 2019



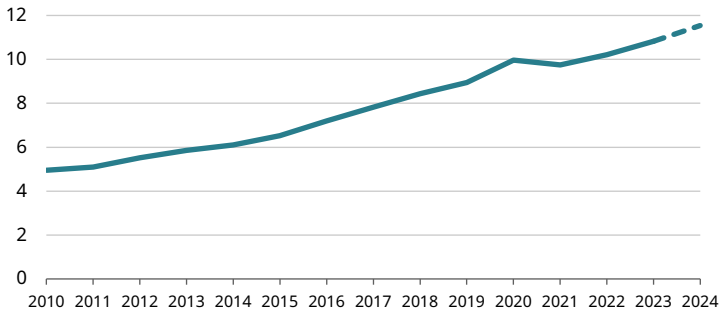
הערה: בתרשים מוצגים שירותים בעין בקיזוח שירותים בתחום הבריאות, שאירים ואבטלה, ובתוספת ההוצאה על מדיניות פעילה בשוק העבודה (ALMP). ההוצאה כוללת רכיבי שירותי סיעוד הניתנים כשירותים בעין שאותם לא היה אפשר להפריד, אף שבישראל מדובר בעיקר בקצבאות מטעם המוסד לביטוח לאומי.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: OECD

כדי לעמוד בקצרה על מאפייני הגירעון הרווחתי במערכת הרווחה הממלכתית בטרם נאלצה להתמודד עם המצוקות שעלו עקב הטבח והמלחמה, נבחן שלושה היבטים של מערכת הרווחה והעבודה הסוציאלית קודם למלחמה: ההוצאה על שירותי רווחה; רמת אי-השוויון בין רשויות בהוצאה על רווחה; ורמת האיוש בתפקידי עבודה סוציאלית במערכות הרווחה המקומיות.

בחינה ספציפית של תקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי בשנים שלפני אוקטובר 2023 מלמדת על מגמת גידול בתקציב, כפי שמוצג בתרשים 3. על אף הגידול המתמשך בסך התקציב של משרד הרווחה, רמת הוצאה זו עדיין רחוקה מאוד מהרמה הנדרשת כדי לספק רווחה נאותה לכל הזקוקים לה. קביעה זו עלתה בבירור בסקר שערך מבקר המדינה בקרב מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים (מבקר המדינה, 2022, עמ' 968). ממצאי בחינה מקיפה של תחומי הפעילות העיקריים במשרד הרווחה, שערכו לאחרונה מומחים מובילים בתחום, מלמדים על העלות הכרוכה בהוספת שירותים חיוניים להבטחת רווחה ברמה טובה לכל התושבים. לפי ממצאים אלו נדרשת תוספת של 6 מיליארד ש"ח בשנה כדי להגיע ליעד של הבטחת זכות לרווחה טובה לכל תושבי המדינה, דהיינו תוספת של כ-50% לתקציב הנוכחי של המשרד (גל ומדהלה, 2022). זהו מרכיב אחד של הגירעון הרווחתי.

תרשים 3. תקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי מיליארדי ש"ח, מחירי 2023

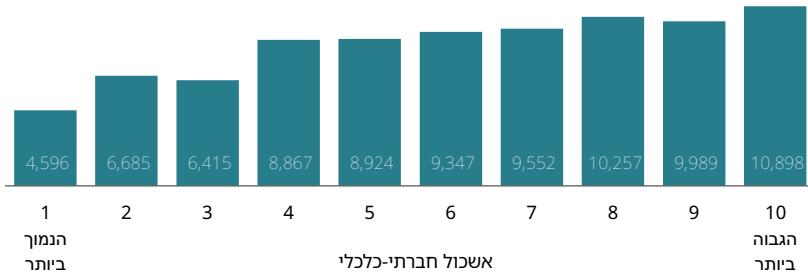


הערה: הנתונים בתרשים הם נתוני ביצוע התקציב, למעט נתוני 2024 המתייחסים לתקציב שאושר. מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

מרכיב אחר של הגירעון הרווחתי שאפיין את מערכת הרווחה לפני 7 באוקטובר בא לידי ביטוי בנגישותם של שירותי הרווחה לתושבי המדינה. לא זו בלבד שמשרד הרווחה והביטחון החברתי סבל ממחסור כללי חמור במשאבים, אלא שתקצוב פעילותן של המחלקות לשירותים חברתיים (המבוסס בחלקו הגדול על תקצוב משרד הרווחה והביטחון החברתי ובחלק קטן יותר על הקצאת משאבים של הרשויות המקומיות עצמן) מתחלק באופן בלתי שוויוני בין הרשויות המקומיות. חלוקה זו הביאה לחוסר אחידות ניכר ברמתם ובנגישותם של שירותי הרווחה בין רשויות מקומיות (מבקר המדינה, 2021). כפי שממחיש תרשים 4, בעוד ההוצאה הממוצעת על שירותי רווחה למקבל שירות יחיד ברשויות מקומיות שבאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר נעה בין 4,596 ל-6,685 ש"ח בשנה, ההוצאה הממוצעת באשכולות הגבוהים ביותר היא כפולה ונעה בין 9,989 ל-10,898 ש"ח בשנה.

תרשים 4. הוצאה שנתית ממוצעת על שירותי רווחה למקבל שירות יחיד, לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2021

ש"ח



מקור: גל וטרביה, 2024, תרשים 10

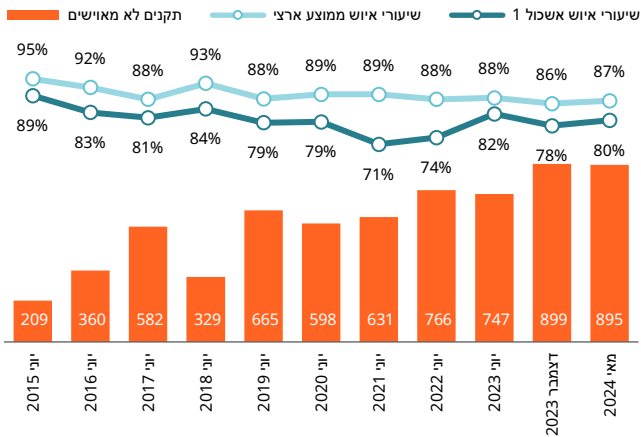
המרכיב השלישי בגירעון הרווחתי נוגע להיקף כוח האדם המקצועי במערכת הרווחה. ברור כי רמת שירותי הרווחה וזמינותם קשורות לעומס העבודה המוטל על אנשי המקצוע המאיישים את מערכת הרווחה. המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הן הממשק החשוב ביותר בין מערכת הרווחה לציבור והן סיפקו שירותים ל-1,133,633 משתמשי שירות בתקופה שקדמה למלחמה.¹ עובדות ועובדים סוציאליים הם אנשי המקצוע המרכזיים במערך זה. עד פרוץ המלחמה הועסקו במימון משרד הרווחה והביטחון החברתי 5,525 עובדות ועובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים. אך קיימת הסכמה נרחבת שמערכת זו סובלת ממחסור בתקנים ומת-איוש של תקנים קיימים. אמנם עוד לפני המלחמה נוספו במוצע 186 תקנים למערך זה בכל שנה בחמש השנים האחרונות, אולם תוספת זו רחוקה מלספק את כוח האדם החסר במחלקות לשירותים החברתיים. לפי הערכות של גורמי מקצוע, בתקופה שקדמה למלחמה היו חסרים אלפי עובדות ועובדים סוציאליים ברשויות המקומיות כדי לספק רמה נאותה של שירותי רווחה (הלפרן ומן, 2023). טענה זו עולה בדבריהם של גורמים שונים, בהם ארגונים של מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ואיגוד העובדות והעובדים הסוציאליים (קשתי, 2024).

כאמור, מערכת הרווחה נתקלת בקושי גם באיוש התקנים שכבר הוקצו לה. תרשים 5 מלמד שבתקופה שקדמה למלחמה היו במחלקות לשירותים חברתיים 747 תקני עובדים סוציאליים לא מאוישים. אמנם לאחר פרוץ המלחמה התווספו עוד תקנים, אבל גם

1 הנתונים נכונים לשנת 2022 והם המעודכנים ביותר שפרסם משרד הרווחה והביטחון החברתי (דוח סטטיסטי לשנת 2022).

אותם היה קושי לאייש ומספר התקנים הלא-מאוישים הגיע לכ-900. נתוני משרד הרווחה והביטחון החברתי מלמדים שבשנים 2015-2022 עזבו 40% מהעובדות והעובדים הסוציאליים שהועסקו בשירותי הרווחה במימון המשרד, 55% מהם בשנתיים הראשונות לעבודתם.²

תרשים 5. שיעורי איוש התקנים במחלקות לשירותים חברתיים



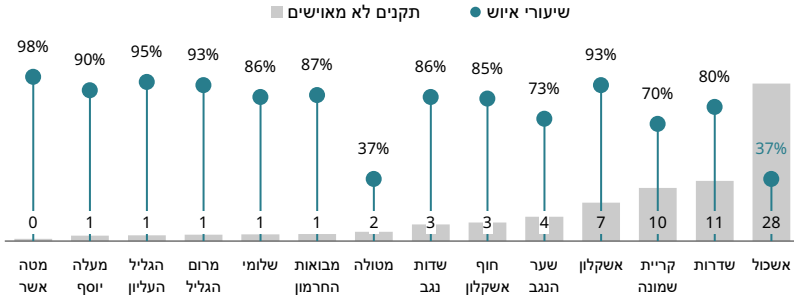
הערה: בתרשים מוצגים תקנים במימון משרד הרווחה והביטחון החברתי, לא כולל תקנים שממומנים במלואם על ידי הרשות המקומית.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: הל"ס; משרד הרווחה והביטחון החברתי

אמנם הגירעון הרווחתי משתקף בכל שדרות מערכת הרווחה, אולם הוא בא לידי ביטוי חריף בכמה מהרשויות המקומיות שבהן תושבים נפגעו ישירות מהטבח. תרשים 6 מראה כי במטולה ובמועצה האזורית אשכול רק 37% מתקני העבודה הסוציאלית במחלקות לשירותים חברתיים מאוישים ובקריית שמונה ובמועצה האזורית שער הנגב יותר מרבע מהתקנים אינם מאוישים. תרשים 7, שמציג את ההוצאה השנתית הממוצעת למשתמש שירות במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המפונות, מראה כי בשלומי ובמועצות האזוריות שער הנגב, מבואות חרמון, שדות נגב ומטה אשר ההוצאה נמוכה מההוצאה הממוצעת של כלל הרשויות המקומיות במדינה.

2 לפי דברי איריס פלורנטין בדיון חירום של ועדת העבודה והרווחה בנושא המחסור בעובדים סוציאליים ביום 13.2.24.

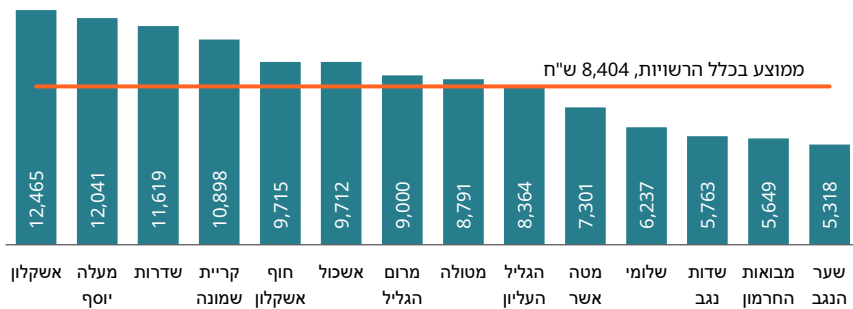
תרשים 6. מספר התקנים הלא-מאוישים ושיעורי האיוש ברשויות המפונות, מאי 2024



הערה: בתרשים מוצגים תקנים במימון משרד הרווחה והביטחון החברתי, לא כולל תקנים שממומנים במלואם על ידי הרשות המקומית.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי

תרשים 7. הוצאה שנתית ממוצעת על שירותי רווחה למקבל שירות יחיד ברשויות המפונות, 2021 ש"ח



הערה: נתוני קריית שמונה הם לשנת 2020 (במחירי 2021).

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: הל"מ; משרד הרווחה והביטחון החברתי

בעת הטבח ועם פרוץ המלחמה, סבלה מערכת הרווחה לא רק מגירעון רווחתי. היא נכנסה למלחמה מוחלשת גם בגלל פיצול האחריות להפעלתה בין משרדי ממשלה שונים בשנים האחרונות וביתר שאת בשנה שקדמה למלחמה, כאשר הואצה העברת משאבים ותחומי אחריות למשרדים שהוקמו או הורחבו סמכויותיהם. התהליכים הללו לא רק פגעו בהיקף המשאבים העומדים לרשות משרד הרווחה והביטחון החברתי אלא גם הביאו לחפיפה מיותרת בתחומי הפעולה של משרדים שונים, לירידה ברמה המקצועית בטיפול באוכלוסיות מגוונות ולחוסר בהירות לגבי הגורם האחראי לספק להן את השירותים. נוסף על כך, מערכת הרווחה הוחלשה דרמטית גם בשל הניסיונות לדה-לגיטימציה של אנשי המקצוע בתחום. באופן מיוחד ראוי להזכיר את האמירות מצד גורמי ציבור שונים אשר כונו בין השאר נגד מערכות הרווחה והעובדות והעובדים הסוציאליים.

ישראל במלחמה: מבט-על

הטבח ב-7 באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיו גבו מחיר כבד במיוחד בחיי אדם ובפציעתם של רבים, בשיבוש חייהם של רבים אחרים שפוננו מבתיהם או סבלו מהתמשכות הלחימה ומירי הטילים, בנזקים למשק ובעלות הגדלה לצורך התמודדות עם ביטחונם הסוציאלי ורווחתם החברתית של תושבי המדינה. כמתואר בתרשים 8, בששת החודשים הראשונים למלחמה נהרגו 1,489 בני אדם, 604 מהם חיילים וחיילות. מתחילת המלחמה 253 אזרחים ואזרחיות, חיילים וחיילות נחטפו לרצועת עזה. 112 מהחטופים והחטופות – ישראלים וזרים – שוחררו בחיים בחודשים אלו. אזרחים וחיילים רבים אחרים נפצעו בטבח ובמלחמה. 15,066 בני אדם אושפזו עקב סיבות הקשורות ישירות למלחמה. לפי נתוני הביטוח הלאומי, 65,032 אזרחים ואזרחיות טופלו כנפגעי פעולות איבה ממתקפת 7 באוקטובר (בהם ניצולים ממסיבות הנובה והפסיידאק), מפיגועים וממטחי רקטות בצפון ובדרום, וכן בני משפחות החטופים ואלה שחזרו משבי חמאס. בה בעת, מ-7 באוקטובר טיפל משרד הביטחון ביותר מ-6,800 פצועות ופצועים מכוחות צה"ל ומערכות הביטחון (כולם מטופלים חדשים), כ-21% מהם על רקע פגיעות נפשיות.³

תרשים 8. היקף הנפגעים בששת החודשים הראשונים למלחמה

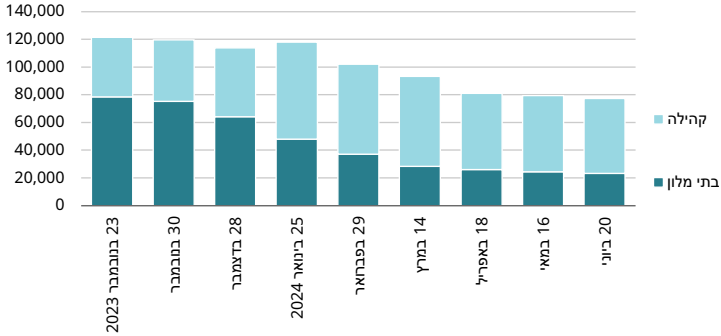


מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי, משרד הביטחון, מרכז מידע וידע

מאמצי פיגועים של אזרחים, חלקם נפגעי פעולות איבה, הקיפו אוכלוסייה גדולה שפונתה מיישובי העוטף ומיישובים הסמוכים לגבול לבנון. כחודש וחצי לאחר פרוץ המלחמה היו כ-122,000 מפונים, 79,000 מהם שהו במלונות המפונים והשאר בהסדרים שונים בקהילה.⁴ בתקופה זו העריך פיקוד העורף כי כ-122,000 בני אדם נוספים התפנו מבתים עצמאית. שישה חודשים לאחר פרוץ המלחמה עדיין היו כ-26,000 מפונים במלונות, כ-20,000 מהם מהצפון והשאר מהדרום, וכ-55,000 בקהילה, כ-35,000 מהם מהצפון והשאר מהדרום (תרשים 9).

4 הנתון לקוח מתוך נתונים שאסף מרכז מידע וידע בתחילת המלחמה. מבחינה לאחור של מרכז מידע וידע שנערכה בסוף יוני על נתוני רשות האוכלוסין, נראה כי מתחילת המלחמה עודכנו כלפי מעלה נתוני האוכלוסייה הרשומה ביישובים אלו, ובהתאם לכך עלתה ההערכה של מספר המפונים ועמדה על כ-143,000 בתחילת המלחמה.

תרשים 9. סך המפונים בבתי המלון ובקהילה, 23 בנובמבר 2023-20 ביולי 2024



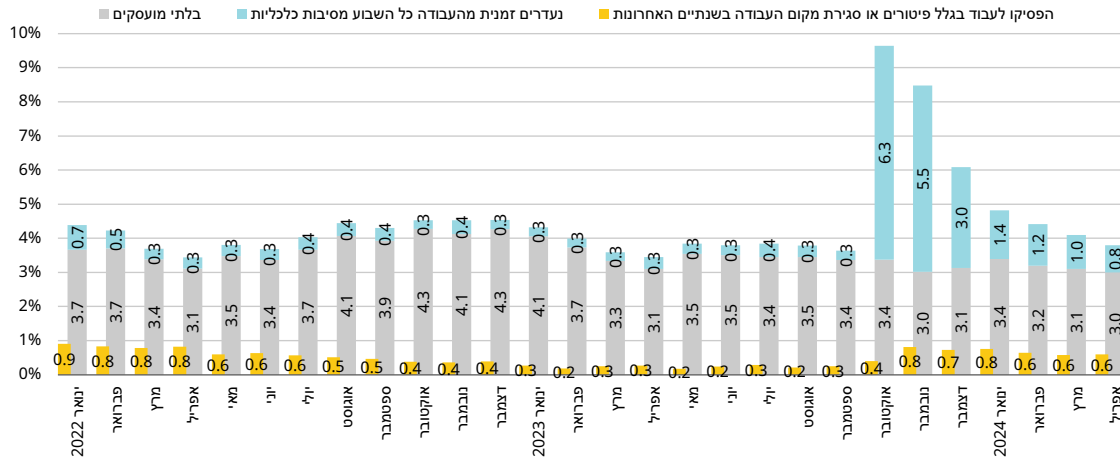
הערה: לפי מרכז מידע וידע, מספר המפונים במלונות התבסס על נתוני מערכת יחד. בשל הקושי להעריך את מספר המפונים בקהילה, המספר המוצג הוא בגדר הערכה בלבד.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: מרכז מידע וידע

הנזק למשק בשל המלחמה ניכר גם הוא. בהשוואה לרבעונים המקבילים בשנה הקודמת, ברבעון האחרון של 2023 התכווץ התוצר לנפש בישראל ב-5.8%, וברבעון הראשון של 2024 ב-3.1%. זאת ועוד, לאחר החזרת יחס החוב לתוצר כמעט לרמה שבה היה ערב משבר הקורונה, בעקבות המלחמה חל גידול בגירעון ושנת 2023 הסתיימה בגידול חד ביחס החוב הציבורי לתוצר. בשנת 2024 צפוי גידול ניכר נוסף ביחס זה, ועלייתו עלולה לסכן שוב את דירוג האשראי של ישראל ולהוביל לעלייה נוספת בתשלומי הריבית (וייס, 2024).

לצד אלה, עם פרוץ המלחמה חל גידול מסיבי בשיעור הנעדרים זמנית מהעבודה מסיבות כלכליות, אך עם הזמן נראה שהוא מתקרב לרמתו המקורית. נצפה גידול גם בשיעור המועסקים שאיבדו את מקום עבודתם והפסיקו לעבוד (תרשים 10). נתוני הביטוח הלאומי לגבי המקבלים דמי אבטלה מציינים תמונה דומה. בחודש ספטמבר 2023 עמד מספר מקבלי דמי אבטלה על כ-86,000 איש. בחודש נובמבר זינק מספרם והגיע לכ-206,000, אך עם הזמן הוא הצטמצם ובאפריל 2024 עמד על כ-102,000.

תרשים 10. שיעור האבטלה ואי-השתתפות בשוק העבודה, ינואר 2022-אפריל 2024



מקור: בנימין בנטל, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

כדי לאפשר למערכת הרווחה להתמודד עם הנזקים שגרמה המלחמה, הקצתה המדינה משאבים רבים באמצעות המוסד לביטוח לאומי, משרדי ממשלה (משרד האוצר, משרד הביטחון), וכמובן – משרד הרווחה והביטחון החברתי. הקצאת משאבים ראשונית נעשתה בחודשים האחרונים של שנת 2023 ובראשית שנת 2024. כפי שמוצג בתרשים 11, בששת החודשים הראשונים של המלחמה עמדה ההוצאה האזרחית הנוספת בגין נושאי רווחה וביטחון סוציאלי על 9.5 מיליארד ש"ח. ההוצאות העיקריות היו מימון השהייה של המפונים בבתי מלון או באכלוס עצמאי בקהילה, ותשלומי תגמולים במסגרת דמי אבטלה וחוק נפגעי פעולות איבה.

תרשים 11. הוצאות אזרחיות הקשורות למלחמה בתחומי רווחה וביטחון סוציאלי בששת החודשים הראשונים למלחמה



הערה: הסכומים בתרשים מתייחסים להוצאה בששת החודשים הראשונים למלחמה. ההוצאה של משרד הרווחה מתייחסת לתוספת התקציב שהתקבלה לצורכי המלחמה בפרק זמן זה. הסכום שהוקצה מתוכו עמד על 100.8 מיליון ש"ח נכון לפברואר 2024. הסכומים אינם כוללים את הפעימה השלישית של מענק התארגנות ומענק השיבה למפונים ששבו לביתם משום שאלה חלו לאחר ששת החודשים הראשונים למלחמה. גמלאות הביטוח הלאומי עבור דמי אבטלה ונפגעי פעולות איבה חושבו בקיזוז ההוצאה החודשית הממוצעת שהייתה לפני פרוץ המלחמה.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי; רשות המסים; משרד הרווחה והביטחון החברתי; הוצאות משרד התיירות בגין המלונות נלקחו מנתונים שפורסמו ב-*The Marker*

עם תחילת המלחמה קיבל משרד הרווחה והביטחון החברתי תוספת תקציב בסך 247 מיליון ש"ח לתקציב שנת 2023. כמו כן התקבלה תוספת של כ-178.5 מיליון ש"ח לתקציב שנת 2024. בין התחומים המרכזיים שבהם נעשה שימוש בתוספת התקציב עד פברואר 2024 אפשר למנות: הוצאות בגין פינוי מסגרות ופינוי אוכלוסיות רווחה; תוספת מדריכים ותגבור עובדים במסגרות חוץ-ביתיות; סיוע למשפחות; סגירת מסגרות יום והחזר השתתפות הורים; והקמת מסגרות יום חלופיות במלונות.

לצד פעולות מטעם מוסדות המדינה, בתקופת המלחמה ניכרה פעילות יוצאת דופן של החברה האזרחית. ההתארגנויות הללו כללו לא רק את הפעילות של ארגוני החברה האזרחית הפורמליים, שפעלו בתחומי הרווחה עוד קודם למלחמה, אלא גם מספר רב של התארגנויות אזרחיות שקמו בעקבות הטבח ב-7 באוקטובר. מספר ההתארגנויות הללו נאמד ביותר מאלף. חלקן התבססו על התארגנויות מתקופת המחאה נגד הרפורמה המשפטית וחלקן התארגנויות ספונטניות על בסיס מקומי, חברתי או מקצועי (אלמוג-בר ואחרים, 2023). פעילותה של "לתת", אחת העמותות הוותיקות והגדולות בתחום הרווחה, מלמדת על היקף הפעילות של ארגוני החברה האזרחית בתקופת המלחמה. השווי הכספי של פעילות הארגון במהלך המלחמה (עד סוף חודש אפריל) נאמד ב-68.7 מיליון ש"ח. הסיוע של העמותה כלל אספקה של 269,197 ערכות חירום לציבור הכללי, 13,993 ערכות חירום לניצולי שואה ו-20,000 ערכות חורף.⁵

בדוח המרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה בישראל וארגון הגג של המגזר השלישי (אלמוג-בר ואחרים, 2024), התגייסות החברה האזרחית הממוסדת במלחמה מתוארת כמהירה ומרשימה. לפי הדוח, מנתונים שנאספו בסקר שעליו השיבו 251 נציגי ארגונים מתחומים חברתיים שונים באמצע דצמבר 2023 עולה כי מאז פרוץ המלחמה ובהשוואה לששת החודשים שקדמו לה:

- 73% מהארגונים דיווחו כי הרחיבו את פעילותם, 42% מהם במידה רבה או רבה מאוד;
- 75% דיווחו כי הרחיבו את קהלי היעד של הארגון, 31% מהם במידה רבה או רבה מאוד;
- 84% דיווחו על עלייה בביקוש לשירותי הארגון, 47% מהם במידה רבה או רבה מאוד.

בד בבד, 83% מהארגונים דיווחו על פגיעה ביכולת הארגון לספק שירותים; 31% מהם במידה רבה או רבה מאוד; ו-74% דיווחו על פגיעה בכוח האדם עקב שירות מילואים של עובדים או של בני זוג או בנות זוג של עובדים ועובדות.

בדוח מוערך כי בחודשים הראשונים למלחמה התגייסו כמחצית (48.6%) מן האזרחים להתנדבות בתחומים שונים הקשורים למלחמה ובטיפול בנפגעים. 48% מהארגונים שהשיבו על הסקר המוזכר לעיל דיווחו על עלייה במספר המתנדבים ובמספר שעות ההתנדבות, ב-17% מהם המספרים דווקא ירדו, וב-23% לא היה שינוי (12% דיווחו ששאלה זו אינה רלוונטית להם). 24% מכלל הארגונים דיווחו על עלייה בתמיכה מקמפיינים לגיוס כספים מהקהל הרחב. לפי נתוני המכון למשפט ולפילנתרופיה, בשבועות הראשונים של המלחמה 57% מהאזרחים תרמו כספים לארגוני החברה האזרחית (או לאדם מסוים). התרומה הממוצעת לשבוע לארגון עמדה על 369 ש"ח (כך ואחרים, 2023). זאת ועוד, אזרחים רבים, בייחוד אנשי מקצוע בתחום העבודה הסוציאלית ומקצועות טיפול אחרים, התגייסו כיחידים לסייע לנפגעים באופנים שונים, ובמיוחד במי שפוננו לבתי מלון.

במהלך המלחמה, ובייחוד בחודש הראשון, גויסו סכומי כסף נכבדים בארץ ובחול"ל לצורך מימון פעולות מגוונות, הן אזרחיות והן צבאיות. בארצות הברית בלבד גויסו 602 מיליון דולרים לצורך סיוע לישראל בידי הפדרציות היהודיות. פדרציית ניו יורק לבדה גייסה 220 מיליון דולר.⁶ חלק ניכר מהסכום שגויס יועד לצורכי רווחה, ומוערך כי היקף המשאבים שגייסו קרנות פילנתרופיות וארגוני החברה האזרחית עמד על כמיליארד דולר (ציזיק, 2023). מסקר המרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה בישראל וארגון הגג של המגזר השלישי עולה כי 35% מהארגונים דיווחו על עלייה בסיוע מקרנות פילנתרופיות ומתורמים בעלי הון מחול"ל, ו-14% דיווחו על ירידה בסיוע. 24% מהארגונים דיווחו על ירידה בהיקף התמיכה מגופים פילנתרופיים בישראל, ושיעור דומה (23%) דיווחו על עלייה בהיקף התמיכה. לעומת זאת, 21% מהארגונים דיווחו כי היקף התמיכה מצד הממשלה ירד מאז פרוץ המלחמה לעומת חצי השנה שקדמה לה. לעומתם, 10% השיבו כי ניכרה עלייה בתמיכת הממשלה.

ציר הזמן

אירועים רבים התרחשו בששת חודשי המלחמה הראשונים בהקשר של מערכת הרווחה. כדי לאפשר לקורא לעמוד על התהליכים שחלו בתקופה זו, לוח 1 מציג ציר זמן המתאר את האירועים והחלטות המדיניות העיקריים בתחומי הרווחה במהלך ששת החודשים שלאחר 7 באוקטובר 2023.

לוח 1. רווחה במלחמה על ציר הזמן, אוקטובר 2023-אפריל 2024

תאריך	אירוע
7.10	החלה תוכנית פינוי "מרחק בטוח דרום"; החל פינוי מסגרות רווחה.
8.10	למלונות המפונים הגיעו עובדות ועובדים סוציאליים ואנשי רווחה והוקמו בהם עמדות שירות של משרד הרווחה; נוצר מבנה ארגוני חדש למשרד הרווחה שכלל חלוקת תפקידים חדשה בהתאם לצורכי המלחמה.
	נערך שולחן עגול רב-מגזרי בחירום מטעם משרד ראש הממשלה. בהמשך התקיימו עוד כמה שולחנות עגולים בנושאי רווחה כגון ילדים ונוער, חוסן כלכלי, שיקום והתחדשות קהילתית ו"סיוע למסייעים".
11.10	החל פינוי תושבי העיר שדרות.
12.10	התקבלה החלטת ממשלה 950 שאישרה בדיעבד את תוכנית פינוי "מרחק בטוח דרום" לאוכלוסייה שהתגוררה ביישובים במרחק 0-4 ק"מ מגבול רצועת עזה.
16.10	החלה תוכנית פינוי "מרחק בטוח צפון" ליישובים בטווח 0-5 ק"מ מגבול לבנון.
18.10	התקבלה החלטת ממשלה 975 שאישרה בדיעבד את החלטת שר הביטחון מ-16 באוקטובר 2023 לפנות את האוכלוסייה המתגוררת עד 2 ק"מ מגבול לבנון.
23.10	התקבלה החלטת ממשלה 988 בדבר סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום בטווח 0-7 ק"מ מגבול רצועת עזה ותושבי העיר שדרות; מענק התארגנות פעימה 1.
	אושרה תוספת של כ-140 תקנים זמניים לעובדות ועובדים סוציאליים למחלקות כתגבור בעקבות המלחמה.
	אושרה תוספת בסך כ-247 מיליון ש"ח לתקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי המיועדת לצורכי המלחמה בשנת 2023.
	נערכה הכנה לקליטת חטופים שישתחררו ובניית מתווים מקצועיים - המשרד פנה למכון חרוב, והוא ניסח שישה מתווים לקליטה וטיפול בילדים השבים ובנפגעים נוספים. נערכו הכנות עם המחלקות הרלוונטיות לתרחישים שונים.
6.11	אושר חוק המכיר בבני משפחות החטופים, השבויים והנעדרים כזכאים לתגמולים ולהטבות כלכליות וטיפוליות המגיעות לבן משפחה של חייל שנספה או נפגע בפעולות איבה.
	רשויות מפונות החלו לקבל יותר אחריות על טיפול במפונים, ברשויות הקולטות החלו בחזרה לשגרה.
9.11	חולקו מענקי הסתגלות לבני 67 ומעלה שפוטרו או הוצאו לחל"ת.
24.11-30.11	שוחררו חטופים משבי חמאס במסגרת העסקה בין ישראל לחמאס.
3.12	התקבלה החלטת ממשלה 1110 בדבר סיוע לתושבי הדרום והצפון שפוננו מבתיהם; מענק התארגנות פעימה 2.
5.12	התקבל תיקון לחוק דיני הראיות המאפשר לעובדות ועובדים סוציאליים שמונו על ידי שר הרווחה לגבות עדות מילדים שנפגעו בטבח 7 באוקטובר או היו עדים למעשי הזוועה שהתרחשו במהלכו.
29.12	התקבלה החלטת ממשלה 1193 שלפיה יישובים במרחק 4-7 ק"מ מגבול רצועת עזה יוכלו לשוב לבתיהם בהדרגה.

לוח 1 (המשך). רווחה במלחמה על ציר הזמן, אוקטובר 2023–אפריל 2024

תאריך	אירוע
1.1.2024	אושרה בוועדת הכספים העברה תקציבית שבמסגרתה יוקצו 300 מיליון שקלים לפעילות מרכזי החוסן במהלך המלחמה.
	משרד הרווחה קיבל תוספת תקציב נוספת של כ-178.5 מיליון ש"ח המיועדת לצורכי המלחמה בשנת 2024.
13.2	ועדת העבודה והרווחה קיימה דיון חירום בנושא המחסור בעובדות ועובדים סוציאליים בתקופת המלחמה.
14.2	אושרה הרחבת הזכאות למענק למימון הוצאות לבני משפחות החטופים.
28.2	נתוני המועצה לשלום הילד: מאז פרוץ המלחמה הכיר הביטוח הלאומי ב-19,407 ילדים כנפגעי פעולות איבה בגוף או בנפש, כ-37% מהם מתחת לגיל 6.
29.2	התקבלה החלטת ממשלה 1478 בדבר מענקי השיבה – תשלום לתושבים שפונדו מבתיים ויכולים לשוב בחזרה.

מערכת הרווחה בימי המלחמה הראשונים

הטבח שהתחולל ביום שבת 7 באוקטובר 2023 היכה בתדהמה את מערכת הרווחה, כמו את שאר תושבי ישראל ומערכות המדינה. בעבר הוכנו במשרד הרווחה והביטחון החברתי תוכניות חירום, שמקצתן התגבשו אחרי סבבים קודמים של לחימה בצפון ובדרום והן אף שימשו בסיס לתרגולים של המשרד. המשרד הכין גם דוח מקיף על ההתארגנות שלו ושל המחלקות לשירותים חברתיים בתקופת משבר הקורונה ובו המלצות רבות להיערכות למצבי חירום בתחומי פעילות מגוונים (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2020). עם זאת, נדמה כי תוכניות החירום והמלצות הדוח על משבר הקורונה כמעט לא שימשו בסיס להתמודדות עם הטבח ותוצאותיו, והשפעתן של תוכניות אלו על התמודדותו של המשרד עם המלחמה בפועל הייתה מצומצמת ביותר. תחום המוגבלות, שבו אומצו נהלים שגובשו בתקופת הקורונה, יוצא דופן בהקשר זה. ייתכן שקובעי המדיניות במשרד חשו כי התוכניות הללו כמעט אינן רלוונטיות בהתחשב בהיקפם של אירועי הטבח והמלחמה שפרצה בעקבותיו.

עם זאת, כפי שציינו אחדים מן המרואיינים במחקר, עובדי מטה המשרד והעובדות והעובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות צברו ניסיון רב במהלך השנים בהתמודדות עם מצבי חירום, בעיקר על רקע ביטחוני, אף על פי שאף אחד ממצבי החירום הללו לא השתווה בהיקפו או במשכו למלחמת 7 באוקטובר. במחוז הצפון של משרד הרווחה והביטחון החברתי הייתה תוכנית עבודה בחירום מאורגנת

יחסית, וכבר ב-7 באוקטובר נערכו לפתיחת חדרי מצב ולקליטת מפונים בדרום המחוז. אישיות בכירה במחוז הצפון סיפרה:

במחוז שלנו... קודם כול מלכתחילה, כל העובדים האלה – השירותים הישירים [שירותי המבחן, חקירות ילדים ועוד], בהגדרה, הם חלק מהעובדים שלנו בחירום. יש לכולם כתבי מינוי, הם יודעים את זה, הם חלק מהצוותים שאנחנו מכשירים – והם שלנו בחירום... פתחנו קבוצה ביום שבת... עם עובדי השירותים הישירים ועם הקב"ט, ואחרי זה עם ראשי הצוותים של 'פינוי קליטה', באמת לעשות את כל התיאומים – והם היו במאה אחוז איתנו.

למרות ההפתעה, ניכר שמטה משרד הרווחה והביטחון החברתי הגיב במהירות לאירוע הקשה. התארגנותה של מערכת הרווחה, הן ברמה הלאומית והמחוזית והן ברמה המקומית, התחילה כבר ב-7 באוקטובר כאשר אופיו והיקפו של הטבח והלחימה שבעקבותיו החלו להתברר במלוא עוצמתם לגורמי הרווחה. אגף החירום של המשרד קיבל דיווחים על הנעשה, ובמהלך הבוקר כבר התקיימה הערכת מצב של הנהלת המשרד כדי לבחון את צעדיו הראשוניים. בהמשך היום דנו בהנהלת המשרד באופן הטיפול במסגרות החוץ-ביתיות של המשרד ונקבעו דפוסי הטיפול בכל אחת ואחת מהן.

למחרת החלה התארגנות של מטה משרד הרווחה והביטחון החברתי לפי המצב המורכב שהלך והתברר. המבנה הארגוני של המטה הותאם זמנית להתמודדות עם המשבר. נקבע כי ראשיהם של כל אחד מארבעת המינהלים של מטה המשרד ירכזו את מאמציהם לענייני המלחמה, ואחד מראשי האגפים הפועל תחתם יעסוק בעבודה השוטפת של המינהל. הוטל על אחת הסמנכ"ליות לעסוק בתכלול רוחבי של הטיפול בתוצאות המלחמה ובתיאום הטיפול עם משרדי ממשלה אחרים. היא גם החלה לגבש מתווה לפעולות משותפות עם הארגונים המטפלים בטרומה. סמנכ"לית אחרת הופקדה על העבודה עם המחוזות. ארבעת המחוזות של המשרד נתבקשו להקים חמ"לים לעבודה עם המחלקות לשירותים חברתיים שבתחום אחריותם. בד בבד הודיע מנכ"ל המשרד למנהלי המחוזות והמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות שנפגעו על הקצאת כספים לטיפול ראשוני במצב.

גם במחוזות ובמחלקות לשירותים חברתיים, בייחוד ברשויות שבעוטף וברשויות שהחלו לקלוט מפונים, ננקטו צעדים ראשוניים בשבת ובימים הראשונים שלאחריה. גורמי הרווחה המופקדים על מערכות הרווחה ברשויות שתושביהן נפגעו בעוטף החלו בפינוי האזרחים הפגיעים ביותר. 700 אזרחים ותיקים פונו ביום שלישי משדרות לבתי מלון בים המלח, ולמחרת עסקו ברשות זו בפינוי אנשים עם מוגבלות. בינתיים נוצרו בערים הקולטות המרכזיות "מיני-מחלקות" – מעין שלוחות של המחלקה בשדרות שפעלו ברשות הקולטת. במחוז הצפון הוקמו תשעה מרכזי קליטה ראשוניים, והוקם מוקד טלפוני למעקב אחר משפחות שהגיעו למוקד להב 433 ודיווחו על נעדרים.

לצד ההתארגנות המהירה שאפיינה את מרבית מערכת הרווחה, דווח שנתגלו בעיות חמורות בפינוי מהיישוב העירוני הגדול בגבול הצפון – קריית שמונה. כך תיארה זאת אישיות בכירה במחוז:

קריית שמונה היה ונשאר האירוע המורכב ביותר... היינו שם ביום שישי כשהוחלט על הפינוי... לא היה שם כמעט אף אחד. המנהלת בכלל לא הייתה שם... הבנו שאין כל כך עם מי לעבוד... היינו שם קבוצה של מפקחים מיום ראשון, לדעת כל השבוע הראשון... לסייע להם, זה היה מאוד מאוד מורכב ומאוד קשה. היה שם חוסר ארגון. והם התפזרו לכל הארץ בצורה מאוד לא מסודרת...

לצד מערכת הרווחה הפורמלית פתחו ארגוני החברה האזרחית בהתגייסות לספק סיוע למפונים ולנפגעים. כך למשל, כבר ביום הטבח נפתח בעמותת "לתת" חמ"ל למען ניצולי השואה של תוכנית המכונה "סיוע לחיים" ונערכו שיחות יזומות עם ניצולי השואה המתגוררים בדרום הארץ. באותו היום התקיימו הערכות מצב ראשוניות והחלה חלוקת תפקידים בתוך הארגון. בשבוע הראשון מופו הצרכים באופן מדויק ונוצר קשר עם ארגונים הפועלים יחד עם "לתת" ועם רשויות מקומיות. כבר בשבוע זה חולקו חבילות מזון והיגינה מותאמות לחירום.

כפי שעולה בבירור מנתוני הסקר על התנדבות באוכלוסייה הכללית ועל פעילות החברה האזרחית באותה תקופה (כץ ואחרים, 2023), באותה העת הייתה פעילות ספונטנית וענפה של ארגונים ושל אזרחים פרטיים בתחומי הרווחה. העדויות על המתרחש במלונות המפונים בשבוע הראשון של המלחמה מלמדות שהם הוצפו בבעלי רצון טוב, אם במסגרת ארגונים והתארגנויות חדשות ואם כיחידים שהזדעזעו מהטבח וביקשו לתרום באופן זה או אחר למאמצי הסיוע. דוגמה לכך היא ההתגייסות הספונטנית של אזרחים פרטיים, בהם עובדות ועובדים סוציאליים רבים, לסייע בהתמודדות עם הצרכים, הן החומריים והן הפיזיים, של המפונים שנמצאו בבתי מלון. עובדת סוציאלית שהגיעה עצמאית למלון מפונים במרכז הארץ בימים הראשונים למלחמה סיפרה שהיא יזמה יחד עם חבר מהתחום קבוצת וואטסאפ שהתמלאה בתוך שעה ונפתחה קבוצה נוספת, וכך כ-2,000 עובדות ועובדים סוציאליים היו מוכנים להתנדב. על הנעשה בבית המלון היא סיפרה: "הרבה מאיתנו היינו כאילו מין כלבוניקים כאלה, גם להשיג דברים פיזיים וגם לשבת ולעשות את ההתערבויות תמיכה רגשית האלה".

הטיפול בנפגעים ישירות מן הטבח והמלחמה

במהלך המלחמה נדרש משרד הרווחה והביטחון החברתי להתמודד עם משימות חשובות הנוגעות לטיפול בנפגעים ישירות מהטבח וממה שהתרחש בעקבותיו. אחת המשימות הראשוניות והמורכבות ביותר שהוטלו על עובדי המשרד הייתה מתן מענה ראשוני למשפחות שחיששו מידע על קרוביהן שהיו בין הנוכחים ביישובים ובמקומות שבהם התחוללו מעשי הטבח. בהמשך הוטל עליהם להיות שותפים במסירת הבשורות המרות לבני משפחותיהם של הנרצחים הרבים בטבח.

כבר בבוקר שלמחרת 7 באוקטובר הגיעו עובדות סוציאליות, נציגות המשרד, למשרדי להב 433 של המשטרה כדי להקים מערך לטיפול בפניות של משפחות המחפשות את יקיריהן. פעילות זו הלכה והתרחבה והצריכה גיוס של עשרות רבות של עובדות ועובדים סוציאליים ככל שמספר המשפחות הצובאות על משרדי להב 433 גדל עם השעות שנקפו. בו בזמן במחנה שורה החלו גורמי רפואה צבאיים בתהליך זיהוי הגופות (גור-קול ואחרים, 2024). אמנם גם בעבר עובדות ועובדים סוציאליים ליוו שוטרים במשימה של מסירת בשורות מרות לקרובי המשפחה של מי שנהרגו בנסיבות שונות, אולם מספרם הרב של הנרצחים בטבח חייב היערכות מיוחדת. מאות עובדות ועובדים סוציאליים במטה משרד הרווחה והביטחון החברתי, במחוזות המשרד וברשויות המקומיות מילאו תפקיד מרכזי במשימה מורכבת זו לצד שוטרים ואנשי צבא. העובדות והעובדים הסוציאליים אשר עסקו במשימה זו בפעם הראשונה נדרשו לעבור הכשרה מהירה באמצעות הזום, וכן נדרש להוציא הוראת שעה שהגדירה מחדש את תפקידם של העובדים הסוציאליים ובה נוסח אופן מתן הבשורה המרה. כמו כן הוקם מטה טלפוני שתפקידו לספק מידע למשפחות, שאויש ב-150 עובדות ועובדים סוציאליים. לאחר כמה ימים, התפקידים הקשורים לזיהוי גופות, ריכוז מידע על הנרצחים ומסירת הבשורה הקשה למשפחות עברו למחנה שורה.

אם לא די בזה, הטבח ב-7 באוקטובר הותיר ילדים יתומים מאב ומאם. משימה נוספת שהוטלה על אנשי משרד הרווחה והביטחון החברתי כבר בתחילת המלחמה הייתה למצוא מענה ל-21 ילדים יתומים מתחת לגיל 18. בתחילה העבירו רשויות הצבא את הילדים אל קרובי משפחה. לצד ליווי מקצועי של הילדים הללו וכדי לא לגרום להם זעזוע נוסף, החליטו אנשי המקצוע במשרד להשאיר את הילדים באופן זמני אצל קרובי המשפחה ורק לאחר שלושה חודשים החלו לעסוק בהסדרה החוקית של מצבם ובקביעת אפטרופוס חוקי.

למשימות של מסירת הבשורות הקשות ושל טיפול ראשוני ביתומים לא הייתה אפשרות של ממש להתכונן מראש, אך למשרד הרווחה והביטחון החברתי הייתה שהות ארוכה יותר להתכונן למשימה טיפולית שלישית – קליטתם של ילדים ונשים שנחטפו לעזה וטיפול

ביתומים ובילדים אחרים שהיו עדים לטבח. הממשלה קבעה כי משרד הרווחה והביטחון החברתי יפקד על ליווי השבים והיתומים. ואכן כבר בשבוע האחרון של חודש אוקטובר הוחל בניסוח המדיניות והפרקטיקה בעניין זה. לצורך התמודדות עם הצרכים החומריים של השבים, ובכללם ילדים, נקבע שיוענק להם סל קליטה, הכולל מענק הצטיידות, קצבת פדויי שבי ותשלום למשפחה מארחת במקרה הצורך. לכל שב, בודד או משפחה, מונתה עובדת סוציאלית מתכללת ברשות המקומית הקולטת. תפקידיה הוגדרו באופן נרחב וכללו טיפול הוליסטי בשב ובמשפחה וכן טיפול בממשקים של גורמים ממשלתיים אחרים עם השב. ברור היה שהטיפול בשבים בגילים שונים ובמצבים משפחתיים שונים מחייב היערכות שונה. כך סיפרה אישיות בכירה ממשרד הרווחה והביטחון החברתי:

אמרתי – ניערך לתרחיש קיצון... באמצע הלילה אם משחררים יחד 40 ילדים בגילים שונים ואין להם מבוגר אחראי. יצאנו ללמוד את כל עצי המשפחה שלהם... האם המשפחות היו מוכרות לשירותי הרווחה? מי בן המשפחה הרלוונטי שאם אנחנו מקבלים את הילד הזה באישון לילה, הוא הבן אדם הכי מתאים ושיש לו מסוגלות להחזיק אותו ולהיות אחראי לו? וגם את זה עשינו בתיאום והכנה מול המחלקות לשירותים חברתיים, שוחחנו על כל ילד וילד ועל בני המשפחה השונים, למשל ילדים להורים גרושים שאחד ההורים היה פחות מעורב בגידולם. ירדנו לרזולוציות מאוד מאוד גבוהות כדי לתפור את החליפות האלה... הכנו צוות שיהיה מסוגל לפתור בעיות בזמן אמת, כולל ייעוץ משפטי, עובדת סוציאלית ראשית לחוק הנוער, עובדת סוציאלית ראשית לסדרי דין, מנהלת תחום שהיא מומחית בפגיעות מיניות וכו'. זה צוות שהיה כונן 24/7.

הטיפול בילדים ובבני נוער יתומים או בכאלה שנפגעו וסבלו מטראומה בעקבות הטבח החל כבר בשלב מוקדם, אולם הוא התעצם כאשר בין סוף חודש אוקטובר לתחילת חודש דצמבר שוחררו משבי חמאס בעזה 80 ישראלים ועוד 24 אזרחים זרים. 34 מהשבים היו מתחת לגיל 18. הטיפול בשבים הישראלים החל מרגע חזרתם ארצה, כבר בעת קליטתם הראשונית בבתי החולים. אשר לטיפול בילדים השבים, כמו ביתומים ובמי שסבלו מטראומה קשה עקב אירועי הטבח ואובדן בני משפחה וחברים, מומחי מכון חרוב, העוסק בפגיעות בילדים, התבקשו להכין מתווים לטיפול בילדים ובהמשך להעניק ליווי לגורמים המטפלים. המתווים הללו שימשו בסיס לגיבוש דרכי הטיפול בילדים מקבוצות שונות שעברו טראומה עקב הטבח.⁷ במתווים פורטו הנחיות לאופן הטיפול בילדים שנחשפו למעשים טראומטיים במהלך הטבח, לליווי של משפחות וילדים שבני משפחותיהם נחטפו, לאופן קליטתם של השבים ולטיפול המתמשך בהם. הם נשענו על ידע מהעולם ועל ניסיונם של אנשי מכון חרוב בטיפול בטראומה בקרב ילדים בגילים שונים ובמצבים

7 ראו פירוט באתר של מכון חרוב.

שונים. המתווים של מכון חרוב העמידו בסיס מוצק לטיפולם של אנשי מקצוע, ובעיקרם עובדות ועובדים סוציאליים ברשויות המקומיות המופקדים על הטיפול בילדים, בבני נוער ובמשפחות שחוו טראומות בטבח ובשבוי. טיפול זה לווה לא רק בצוות מקצועי מיומן ובעל ידע רב אלא גם בהקצאה נרחבת של משאבים וכוח אדם ובתמיכה ארגונית מקיפה מצד משרד הריווחה והביטחון החברתי ומשרדי ממשלה אחרים.

על אף כל זאת, קשיי הטיפול, בייחוד בילדים השבים וביתומים, היו רבים וההצלחה הייתה מוגבלת. גם חודשים לאחר הטבח או לאחר שחרור הילדים מהשבוי, ולמרות המשאבים הרבים והעבודה הטיפולית המוקפדת והמקצועית, ניכר שתהליך הטיפול בילדים היה קשה במיוחד. רבים מהילדים ובני הנוער מקרב היתומים והשבים עדיין סובלים מבעיות התנהגות מורכבות בעקבות הטראומה, דבר שבא לידי ביטוי במסגרת המשפחתית ובמערכות החינוך. מחצית מהילדים נטשו את הטיפול הנפשי שניתן להם כחלק מרכזי מהמענה הכולל של משרד הריווחה, ובני המשפחה התקשו מאוד להתמודד עם מצוקתם. התמשכות המלחמה, ההתרחקות ממקום המגורים ומקבוצת השווים, היעדר מסגרת קהילתית מוכרת וקשיי תיאום בין מערכות ממשלתיות שונות – כל אלה העיבו עוד יותר על התקדמות הטיפול בילדים הללו. כשפנינו לחוקרת בכירה במכון חרוב, המלווה את הטיפול בילדים השבים, ושאלנו אותה אם חל שיפור במצבם, היא השיבה כך:

אני מרגישה שהתשובה נעוצה בזה שפשוט, אנחנו עוד חיות בתוך הטראומה האקוטית-מתמשכת, וטראומה אקוטית בדרך כלל אמורה להיות מקסימום חודש – אנחנו כבר מעל חצי שנה בטראומה אקוטית, הפצע מדמם, אי-אפשר לדבר על איך הייתה הפציעה – הפצע עוד חי... כמה דברים שמחזקים כל הזמן את החוויה של הטראומה המתמשכת – אחת, זה שיש עוד חטופים בעזה. והחוויה שיש עוד חטופים בעזה ממחישה עבורם את זה שאין על מי לסמוך ולאף אחד לא באמת אכפת מהחטופים, כי כשהם היו בעזה, כל הזמן אמרו להם – לאף אחד לא אכפת ממך... בנוסף לזה, מצטרף זה שעדיין יש אזעקות... מרבית הילדים לא חזרו לקהילת המקור שלהם שמפונה... עצם זה שהם לא הגיעו לבית שלהם, ועצם זה שהם שומעים בחדשות שיש עדיין טילים ויירוטים ואזעקות, בחוויה שלהם זה עדיין קיים.

אחת התוצאות של משימות הטיפול האינטנסיביות והמורכבות בשורדי הטבח, בחטופים ובבני משפחותיהם שהוטלו על עובדות ועובדים סוציאליים ואנשי מקצוע אחרים בשלב זה הייתה המחיר הנפשי הכבד שחשו מקצתם. העובדה שבני משפחה של רבים מהמטפלות והמטפלים באוכלוסיית הנפגעים היו מעורבים בלחימה העצימה את הקושי. שיתפה בכך עובדת סוציאלית בכירה באחת הערים הקולטות:

שני החיילים שלי היו בבית ותוך שעתיים היו צריכים לעלות על מדים... להיקרא חזרה ליחידות שלהם. כל החודש הראשון, יותר אפילו, העשייה המקצועית שלי הייתה מעורבת עם איזושהי חרדה קיומית שהייתי צריכה להדחיק אותה ממש... לשים אותה בצד. למזלי, כי בקלות החוויה הזאת יכלה לשלוח אותי למיטה לחודש ימים, להיכנס מתחת למיטה... הרבה מהעובדים שלנו אגב, כאלה שאו הילדים גויסו או הבעלים גויסו, באמת היו שם.

כדי להתמודד עם המצוקות הללו, יזמו במשרד הרווחה והביטחון החברתי שולחן עגול בניהול משרד ראש הממשלה לשם סיוע למסייעים, ובו גובשו המלצות קונקרטיות להתמודד עם המצוקות של המטפלים, הן במערכות הציבוריות והן בקרב ארגוני החברה האזרחית.

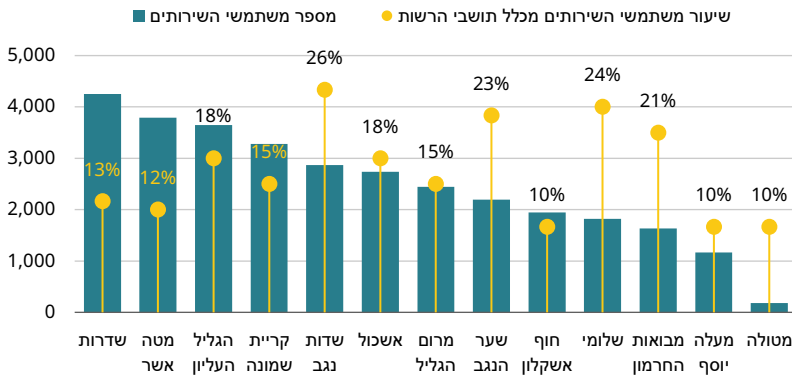
הטיפול במפונים

כבר בימים הראשונים שלאחר הטבח ועוד בטרם שכנו הקרבות שהתחוללו בקיבוצים וביישובים שבאזור העוטף, הוחל פיניו תושבים מיישובי העוטף לבתי מלון ולמתקנים אחרים ברחבי הארץ. כפי שהוצג בתרשים 9 לעיל, עד השבוע השלישי של חודש נובמבר 2023, מספר המפונים (מהדרום והצפון) כבר עמד על כ-120,000, כמעט 80,000 מהם שוכנו בבתי מלון. באוכלוסיית המפונים היה מספר ניכר של יחידים ומשפחות שנזקקו לטיפול אינטנסיבי מטעם שירותי הרווחה (שבהם היה כאמור מחסור חמור בכוח אדם ומשאבים), והם נוספו למצבת משתמשי השירות הגדולה הקיימת ממילא ברשויות הקולטות. מבין המפונים שנזקקו לסיוע של שירותי הרווחה היו כאלה שנפגעו ישירות בטבח ורבים שהגיעו לבתי המלון בגפם. היו מפונים שהשתייכו לקהילות מוגדרות, בייחוד חברי קיבוצים, אשר שהו יחד בבתי המלון, אולם אחרים נותקו כליל מקהילתם עם הפינוי מבתיהם. מבין המפונים היו מי שנמנו עם קבוצות פגיעות, לדוגמה אזרחים ותיקים או אנשים עם מוגבלות, שפוננו בתחילת המלחמה.

חלק ניכר מן המפונים מהצפון ומהדרום השתמשו בשירותי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המפונות ערב פרוץ המלחמה. תרשים 12 מציג את מספר המשתמשים בשירותים ברשויות המפונות בתקופה שקדמה למלחמה ואת שיעורם מכלל האוכלוסייה בכל רשות ורשות. ניתן לראות כי ישנן רשויות שבהן משתמשי השירותים הם כחמישית ואף כרבע מאוכלוסיית הרשות, לצד רשויות שבהן הם כ-10% מסך התושבים (הממוצע הארצי עומד על כ-12%). סך המשתמשים בשירותי הרווחה ביישובים המוצגים בתרשים הוא כ-32,000. מתוכם כ-5,100 איש ואישה סובלים בשגרה מקושי במיומנויות יום-יומיות, מבדידות או מהיעדר מערכות תמיכה, והיתר הם בעלי מצוקות אחרות בשגרה

כגון אלימות, התמכרויות וחסמים תעסוקתיים. לא כל התושבים התפנו מיישוביהם. על פי הידוע לנו, בחודש נובמבר מספר המפונים עמד על כ-115,000 (לא כולל אשקלון). על כן, בהנחה שאחוז המשתמשים בשירותי הרווחה מקרב תושבי הרשות שהתפנו זהה לאחוז שלהם בקרב כלל תושבי הרשות המפונה, אפשר להעריך שבקרב המפונים היו לפחות 7,750 משתמשי שירותי רווחה. זוהי הערכה שמרנית, שכן סביר להניח שהאוכלוסיות שהתפנו בפועל כללו בפרט אוכלוסיות חלשות ועם צרכים מיוחדים. נוסף על כך, בין המפונים הללו היו תושבים שהתפנו עצמאית שלא במסגרת הנחיה רשמית של המדינה, והערכה זו אינה כוללת את משתמשי השירותים בקרבם.

תרשים 12. שיעור המשתמשים בשירותי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המפונות, אוגוסט 2022



הערה: התרשים לא כולל את אשקלון, אשר פונתה חלקית באופן זמני להתרענונות, ואת היישוב ע'ג'ר, אשר תושביו לא התפנו אף שנכללו בתוכנית הפינויים.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי; הלמ"ס

האוכלוסייה שפונתה חולקה בין מתקנים רבים. לעיתים מספר רב של מפונים שהו בבית מלון אחד. כך, באמצע נובמבר שהו במלון קלאב הוטל אילת כ-1,500 מפונים. לעומת זאת היו מלונות ששהו בהם מספר קטן מאוד של מפונים – למשל, במלון לגאסי בנצרת שבו שהו באמצע נובמבר שני מפונים, ובמלון לה פרל בירושלים שהו ארבעה מפונים. כבר בתחילת המלחמה בחרו חלק מהמפונים להתמקם במגורים בקהילה – עם חברים או בני משפחה או בשכירות – במקום בבתי המלון. עם הזמן היו מעברים בין בתי המלון ומעברים של מפונים רבים מבתי המלון לקהילה, בפרט בחודשים הראשונים, שבהם צומצם מספר המפונים במלונות (מכ-78,000 בנובמבר לכ-48,000 בינואר), ולצד זאת גדל מספרם

בקהילה (מכ-43,000 לכ-70,000, בהתאמה) (תרשים 9 לעיל). בפועל, באמצע חודש נובמבר היו 327 בתי מלון ומתקנים שבהם שהו מפונים. המאפיינים והצרכים המגוונים של המפונים והפיזור שלהם בין מוקדים רבים מאוד הציבו אתגרים מורכבים ביותר בפני משרד הרווחה והביטחון החברתי, המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות הקולטות וגורמי הרווחה ברשויות שפוננו.

הטיפול במפונים הפזורים בין בתי מלון רבים ברשויות שונות חייב היערכות מיוחדת של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות הקולטות, גם אם בחלק מהמקרים הרשויות המפונות השתתפו במשימה זו. לוח 2 מציג תמונת מצב של הרשויות הקולטות העיקריות. הלוח מפרט את מספר התושבים בשגרה ברשות, לצד מספר המפונים שקלטה הרשות, הפיזור שלהם, וכיצד התמודדו המחלקות לשירותים חברתיים עם הטיפול בחירום ובמפונים מבחינת הקצאת כוח האדם. כפי שניתן לראות, ישנן רשויות שבהן מספר המפונים שקלטה הרשות היה גבוה במיוחד ביחס למספר התושבים ברשות. כך למשל, מספר המפונים שקלטה המועצה האזורית תמר היה גדול פי 10 ממספר תושבי המועצה. המחלקה לשירותים חברתיים במועצה זו, שבה שתי עובדות סוציאליות ומזכירה שעסקו כולן בחירום, תוגברה במספר רב של עובדות ועובדים סוציאליים שהקצה משרד הרווחה והביטחון החברתי. מוקד קליטה מרכזי נוסף היה העיר אילת, שקלטה כ-60,000 מפונים, מעט יותר מסך אוכלוסיית העיר. רוב אנשי המחלקה באילת התפנו לטפל במפונים ב-13 מתוך 33 בתי המלון שבהם התאכסנו מפונים בעיר, ובמפונים בשאר המלונות טיפלו צוותים שנשלחו מטעם המשרד. המועצה האזורית חבל אילות קלטה גם היא היקף גדול של מפונים ביחס לגודלה, והסתייעה במתנדבים ובגיוס של כוח אדם נוסף למחלקה. במועצה זו המפונים התרכזו במלון אחד והמחלקה התארגנה בשתי חזיתות: מענה בתוך המועצה ומענה במלון יו ספלאש. שיעורם של משתמשי שירותי הרווחה במועצה זו גבוה מהממוצע הארצי ועומד על כ-16%. לדברי אנשי המחלקה לשירותים חברתיים במועצה זו, בחודשיים הראשונים העבודה הייתה "סביב השעון".

גם ברשויות שבהן שיעור המפונים ביחס לאוכלוסייה לא היה גבוה מאוד נדרשה הקצאה גדולה של עובדות ועובדים סוציאליים לטיפול במפונים ובחירום. כך למשל בירושלים, שבה נקלטו כ-19,000 מפונים, לצד פעילותם של 118 עובדות ועובדים סוציאליים מהאגף לשירותים חברתיים ועוד כמה עשרות עובדות ועובדים סוציאליים ואחרים מן המינהל לשירותי קהילה, התקבל סיוע נרחב של עובדות ועובדים סוציאליים ממשרד הרווחה המשמשים כמפקחים בשגרה, ונוספו 12 תקנים חדשים (לצד סיוע כספי במיזמים מסוימים). במינהל לשירותים חברתיים בתל אביב השתדלו להקצות לטיפול במפונים עובדות סוציאליות שאין להן מטופלים ישירים מקרב תושבי העיר, ועבור עובדות סוציאליות שיש להן מטופלים באחריותן השתדלו לחלק את ימי השבוע בין המפונים ובין המטופלים הקבועים מתוך מטרה לאפשר את המשך הטיפול במשתמשי השירות בשגרה

כל הרשויות הקולטות המופיעות בלוח 2 דיווחו על עבודה אינטנסיבית במיוחד של המחלקות לשירותים חברתיים בחודשיים הראשונים. על אף הסיוע והתגבור שניתן, הדיווחים מהרשויות כללו תיאורים כמו עבודה סביב השעון, מתן מענה 24/7, עבודה בלילות ובסופי שבוע וריבוי של שעות נוספות.

לוח 2. תמונת המצב ברשויות הקולטות – כוח אדם וטיפול במפונים

שם הרשות	מספר תושבים בשגרה	כמה מפונים ומתפנים היו בעיר בחודשיים הראשונים למלחמה	בכמה מלונות	היחס בין מפונים לתושבים	כמה עו"סים הוקצו לטיפול במפונים/ בחירים בחודשיים הראשונים למלחמה	כמה עובדים נוספו למחלקה במלחמה
מועצה אזורית תמר	1,500 ב-6 יישובים	כ-15,000	15	1,000%	כולן עסקו בקליטה ובטיפול במפונים (2 עו"סיות + מזכירה במחלקת הרווחה)	50 עו"סיות מכל הארץ שסיפק משרד הרווחה. לא נוספו תקנים
אילת	כ-57,500	כ-60,000	33 (האגף לשירותים חברתיים באילת טיפל רק ב-13 מהם)	104%	בשבוע הראשון ולמשך כחודש וחצי הוקצו 29 עו"סים מהמחלקה. 23 עו"סים עבדו בבתי המלון, 1 מנהלת מכלול אוכלוסייה, 4 חמ"ל פיקוד העורף, 1 מנהלת תא רווחה, בכל מלון היו לפחות 2 עו"סים שניהלו את עמדת החוסן ואליהם סופחו עוד אנשי טיפול מתנדבים	נשלחו צוותי סיוע מטעם המשרד. ניתנה תוספת תקנים זמנית לשנת 2024: 2 תקני עו"ס, 6 תקנים לתומכי עו"ס, ותקן 1 לתחשיבנית
מועצה אזורית חבל אילות	5,600 ב-12 יישובים	כ-3,400	1	61%	כולם עסקו בקליטה וטיפול במפונים (7 עו"סים)	נוספו מתנדבים
טבריה	כ-52,000	כ-12,000	34	23%	כ-30 עו"סים, בכל מלון זוג עו"ס לפחות	לאחר כחודש וחצי גויסו 4 עו"ס ו-2 תומכי עו"ס
הרצליה	כ-109,000	כ-4,500	9	4%	בתחילת המלחמה כולם עבדו בחירום – כ-50 עו"ס. לאחר מעבר לשגרת חירום – קמב"ץ (עובד עירייה) + 2 עו"סים בכל מלון	התקבלה תוספת של 2.5 תקנים
תל אביב	כ-470,000	כ-12,000	60	3%	3 עו"סים על כל מלון	נכון לאפריל 2024, בעקבות המלחמה, התקבלה תוספת של 7.5 תקני עו"ס ושל 8 תומכי עו"ס

לוח 2 (המשך). תמונת המצב ברשויות הקולטות – כוח אדם וטיפול במפונים

שם הרשות	מספר תושבים בשגרה	כמה מפונים ומתפנים היו בעיר בחודשיים הראשונים למלחמה	בכמה מלונות	היחס בין מפונים לתושבים	כמה עו"סים הוקצו לטיפול במפונים/ בחירום בחודשים הראשונים למלחמה	כמה עובדים נוספו למחלקה במלחמה
ירושלים	כ-984,500	כ-19,000	50	2%	כ-130 עו"סים עסקו בחירום. בנוסף כ-38 מתכללים מטעם מינהל לשירותי קהילה ועובדים נוספים ממקצועות החינוך, הטיפול ועוד	12 תקני עו"ס מטעם משרד הרווחה. נוסף על כך פעלו במערך משלים 73 עו"סים המועסקים בשגרה במשרות מפקחים מטעם משרד הרווחה שסייעו בטיפול במפונים
נתניה	כ-270,000	כ-5,000	14	2%	מנהלת + צוות של 3 עובדות לכל מלון. במלונות היו 80-100 עובדים (לא רק עו"סים) בחודש הראשון, נוסף לשגרה שלהם	11 עובדים (לא רק עו"סים)
חיפה	כ-295,200	כ-3,200	13	1%	בסך הכול הוקצו 271 עובדים ממינהל הרווחה במלונות המפונים – 252 עו"סים + 19 שאינם עו"סים. נכון ליוני 24 יש כ-35 עובדים שממשיכים לעבוד באופן קבוע עם המפונים במלונות, נוסף על עבודתם השוטפת (30 עו"סים + 5 שאינם עו"ס). בתחילה הוקצו 5-10 עו"סים בכל מלון. כיום ברוב המלונות הצוות נע בין 1 ל-3 עו"סים. הצוותים עוסקים בטיפול ישיר במפונים במלונות ברמה הפרטנית והקהילתית-חברתית	התקבלה תוספת של 2 תקני עו"ס + 1 תומך עו"ס

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | הנתונים התקבלו מהרשויות המופיעות בלוח, למעט נתוני המלונות בתל אביב ובחיפה, שחושבו על בסיס נתוני מטה המלונות ממשרד הרווחה, ונתוני תוספת כוח האדם בערים אלו, שעודכנו מנתוני משרד העבודה והרווחה עבור תקנים זמניים שנוספו בעקבות המלחמה נכון לחודש אפריל 2024

המצב בשבועות הראשונים בבתי המלון שקלטו מפונים תואר על ידי אנשי מקצוע שנכחו במקום כ"כאוס". רבים מן המפונים הגיעו לבתי המלון מפויחים ומבוהלים, ללא כל ציוד בסיסי. כך תיארה זאת אחת מן העובדות הסוציאליות שנכחה בבית המלון: "חלקם עם הבגדים שעל גופם, עם ההלם, בלי נעליים, ממש חולצו, נשלפו מהבתים שלהם בלי כלום... זה צרוב לי בזיכרון, הורים שמחזיקים ילדים עם פיגמות והילדים יחפים". בתוך כך החלה היערכות מיוחדת ומקיפה של הרשויות הקולטות (קני-פז וגור, 2024). בעיריית תל אביב, אשר אליה זרמו אלפי מפונים ששוכנו בכ-60 בתי מלון (נכון לסוף ינואר), ועוד כמה אלפים שהגיעו לדירות בקהילה, הוחלט שעובדי מינהל השירותים החברתיים יתגייסו לתרום את חלקם בפן הטיפולי או הפסיכו-סוציאלי באמצעות ניהול המפונים בבתי המלון וטיפול בהם, משום שמדובר באוכלוסייה שברובה חוותה טראומה גדולה. בכיר בעירייה סיפר: "כל דבר שעשינו כאן נלמד תוך כדי תנועה, זאת אומרת לא באנו עם משהו ארוז, כי זה היה אירוע שהוא שונה מכל האירועים שחווינו עד היום, אפילו הנהלים הפנימיים שלנו השתנו כאן בתוך המערכת הרחבה יותר, העירונית". הוא הוסיף, "בהתחלה התפקיד היה ניהול על כל מה שמשמע מכך, החל מהחלקים הקונקרטיים והאינסטרומנטליים – שזה מטרנות וציוד לבוש, וטואליטיקה, אנשים הגיעו בלי כלום בעצם – עובר דרך כמובן הצרכים הרגשיים".

דמות בכירה במינהל רווחה וביטחון חברתי בעיריית נתניה תיארה את המצב: "בתוך הדבר הזה היינו צריכים לבנות מודל עבודה, איך עובדים בבית מלון. ואז הבנו שבכל בית מלון אנחנו צריכים לשים מתכלל מלון – נולדה המילה 'מתכלל מלון', זו לא פונקציה שהייתה מוכרת קודם בתורות החירום. היה לנו מבנה ארגוני של איך מתנהל חירום – יש מטה חללים, יש מתקני קליטה – לא היה כזה דבר מתכלל מלון". עוד היא ציינה את הקושי שנבע מכך שהמפונים הגיעו לעיר בלי שהתקבל עליהם מידע מסודר מגורם רשמי, ותיארה חוסר ודאות גדול לגבי תהליך השיכון שלהם: "היה איזה אוטובוס שהגיע לנתניה של מפונים מקריית שמונה שנסע לים המלח, לא היה מקום, נסע לירושלים ולא היה מקום, הגיע לנתניה, לא היה מקום... וחזר, לא יודעת לאן הוא חזר".

בשבועות הראשונים עובדות ועובדים סוציאליים מתנדבים שהגיעו ביזמתם לבתי המלון היו מערך קולט ראשוני חיוני. אותה עובדת סוציאלית שנכחה במלון תיארה זאת כך:

ב-11:00 בערך של יום ראשון, אני מגיעה ל [], ובגדול בשבועיים הראשונים אני יוצאת משם רק כדי לישון בבית, נמצאת שם ממש מהבוקר עד הלילה... הם קולטים אותם [את המפונים], מפזרים אותם בחדרים, ואז אני מקבלת רשימה של חדרים... ובעצם אני הולכת, אני דופקת בדלת, מציגה את עצמי כעובדת סוציאלית, ואני שואלת אותם רק שאלות על צרכים פיזיים. מה אתם צריכים? אתם צריכים

בגדים? תרופות? אוכל לתינוקות? ברמה הכי בסיסית... ואני חוזרת עם הרשימות האלה לשולחן של החמ"ל ומתחילים לנסות לארגן את זה, גם בעזרת כל מיני מתנדבים.

עובדת סוציאלית אחרת, שבעברה הייתה בכירה במשרד הרווחה, החלה להתנדב בקרב מפונים באילת. אחרי שבועיים הקושי להתנייד לאילת היה רב והיא נענתה להודעה שהפיצה עיריית נתניה: "צו 8 לעובדים סוציאליים". כך החלה לעבוד כמתכללת בעשרה מלונות מפונים בנתניה, וויתרה על תפקידה כמנ"כלית בעמותה מובילה. "זו עבודה עם המון משמעות, עם המון חמלה... איפה שאין לנו [עובדים] במלונות ממש קטנים, אז אנחנו עובדים ממש צמוד עם נציגי רשויות מקומיות... וביחד, אנחנו פשוט עובדים בשבילם, פשוט ככה".

ברמת מטה משרד הרווחה והביטחון החברתי הוקם מטה מלונות. ההחלטה התקבלה ימים אחדים אחרי פרוץ המלחמה, לאחר שעובדות ועובדים סוציאליים כבר הגיעו לשטח וטיפלו במפונים ברמה המקומית, אך עלה צורך דחוף בהגדרת הנהלה למערך המלונות. כך תיארה אישיות בכירה במשרד הרווחה והביטחון החברתי את המחסור בנתונים לגבי הפונים למלונות:

אנשים נכנסו ויצאו, נכנסו ויצאו, כשלא לחלוטין הייתה בקרה מוחלטת... מבחינת המדינה, מי שמונה בהתחלה על האירוע זה פיקוד העורף. בשל הפינוי המהיר היה למדינה קושי לקבל תמונת מצב של נתונים מי נכנס למלון. זאת אומרת, במקום שתהיה דרך דיגיטלית, או כרטיסים כמו כשאתה נכנס לקלאב מד... אחד האתגרים הגדולים בתוך הדבר הזה, בטח לרווחה, היה שלא היו לנו נתונים.

אותה אישיות בכירה סיפרה על חוסר הסדר שנוצר כאשר חלק מבתי המלון כלל לא שיתפו פעולה עם כניסתם של עובדי רווחה אליהם. עקב כך החליט מטה המלונות שעובדי המשרד או מחלקות הרווחה ילבשו אפוד שמזהה אותם ככאלה, ושיוקמו עמדות רווחה עם שלט שקל לזהות ולפנות אליהן. וכך זה עבד:

זרוע אחת היא הזרוע הפרטנית שנכנסה לתפקוד מאוד מהר, וזרוע שנייה היא התכלול, זאת אומרת, למרות שפיקוד העורף היה אחראי – אנחנו קישרנו בין האנשים לבין הצרכים שלהם, נכנס משרד הבריאות, ונכנס ביטוח לאומי – אנחנו היינו שם כאלה שמתווכים, כמו בקלאסיקה של עבודה סוציאלית קהילתית.

לאחר מכן מטה המלונות יצר שגרת עבודה וחלוקת עבודה בין אנשי הרווחה במלונות:

עבדנו על איזושהי נוסחה של הגדרה של "עצימות רווחתית"... היה בהתחלה בלבול מאוד גדול בין כאלה שפינו את עצמם לבין כאלה שהם מפונים...

אחד הקשיים המאוד מרכזיים שהיה לנו הוא העובדה שאנחנו בשלבים הראשונים לא החזקנו את הנתונים, ולא ידענו להגדיר איפה יש לנו משפחות בסיכון, איפה לא, איפה יש לנו קשישים, איפה לא. אבל ככל שהמלחמה התארכה אנשים פנו אלינו, וקרו אירועים בתוך המלונות, הדברים האלה נאספו על ידינו כמטה, ואנחנו יכולנו להגדיר את הריכוזים - איפה יש לנו מלון עם הרבה ילדים, איפה יש לנו מלון עם צרכים מיוחדים.

מחוזות משרד הרווחה והביטחון החברתי מילאו אף הם תפקיד מרכזי בטיפול במפונים בבתי המלון, אף שהדבר יצר מתחים בין מטה המלונות לבין המחוזות. דמות בכירה במשרד הרווחה העידה:

כל מחוז כבר יצר לעצמו מאפיינים משלו, גם כי זה סגנון העבודה של אותו מחוז, וגם המאפיינים של האוכלוסיות... נוצר מתח בין המטה שרצה לסדר הכול בצורה מאוד לוגית וישרה, לבין המחוזות שעבדו קצת אחרת, כל אחד עם המאפיינים שלו, וחלק מהדברים שהיה עליי לעשות זה להכריע כל הזמן מה תהיה שיטת הפעולה.

לדברי אישיות בכירה במחוז הדרום שבמשרד הרווחה, כבר במוצאי השבת התחילה מחלקת הרווחה באילת לקלוט בעיר מפונים מהדרום. במחלקה במועצה האזורית תמר, אשר בה מספר קטן מאוד של עובדים, כבר ביום ראשון, 8 באוקטובר, הוצבו עובדים מטעם המחוז בעמדות בכל בית מלון שאליו הגיעו מפונים. אחת הסוגיות הבערות בשבועות הראשונים הייתה שעובדים רבים במחלקות ברשויות המפונות היו תושבי העוטף בעצמם ולא הצליחו או לא יכלו להתייצב לעבודה. לפיכך בימים הראשונים קיבלו על עצמם עובדי המשרד את עבודת השטח שהיו אמורים למלא עובדי הרשויות המפונות. לדברי אותה אישיות בכירה, נוספו 90 תקנים לעובדים במחוז הדרום אך לא כולם אוישו. לאחר כמה שבועות נוצר "מודל עבודה משולש" שהתבסס על קשר בין המחלקה השולחת ובין הרשות והמחוז הקולטים, שכלל תהליכי עבודה פרטניים, משפחתיים וקבוצתיים. בכל אחד מן המקרים, לכל אחד מהצדדים הייתה אחריות שונה על התהליך. בד בבד עם התארגנות קופות החולים ובתי הספר באזור, התחיל משרד הרווחה לייצר שירותים כמו איתור בני נוער ותוכניות תעסוקה. לאחר חודש וחצי החלו המחוז הקולט והמחלקה הקולטת בתהליך של העברת אחריות ככל הניתן לרשות השולחת. דמות בכירה במחוז הצפון סיפרה:

בארבעה חודשים הראשונים, מי שהחזיק את העבודה במלונות זה היה עובדי המחוז, בצורה מלאה, עם משמרות... הקמנו פה מטה מלונות... צוות של שבעה אנשים בצוות פינוי קליטה שגם עשה הדרכה לצוותים במלונות וגם החזיק אותם וגם בנה משמרות וגם דאג לקשרים ולניהול מאגר מידע... ובשיא היינו בתוך המלונות צוות של תשעים עובדים של המחוז, עובדים סוציאליים, הייתה לנו יועצת משפטית אחת... מכל השירותים...

במקביל מי שלא נכנס למלונות – יש בעלים במילואים, יש ילדים שיצאו למילואים, בתי ספר לא תמיד עבדו בהתחלה, היה כל מני סוגיות, מי שלא יכול היה – אז גיבה [בעבודה] את החברים שלו שהיו במלונות.

יתר על כן, אותה דמות בכירה תיארה את הקושי בריבוי רשויות שבכל אחת מהן מעט עובדות ועובדים סוציאליים, מה שהקשה עוד יותר על עובדים סוציאליים שפנו בעצמם ונדרשו במקביל לטפל במפונים:

האוכלוסייה התפזרה להרבה מאוד מקומות והם לא יכלו להחזיק את הכול... דאגנו שתהיה קביעות של אנשים בתוך המלונות שלנו, אותם צוותים, דאגנו שלא תהיה תחלופה – ארבעה עובדים על אותו מלון ואז הם מתחלקים בזוגות במשמרות... ותמיד דואגים שיהיה איזה רצף לאוכלוסייה, כי האוכלוסייה עברה ניתוק. לא רצינו לייצר שונות, שתהיה להם התקשרות לעובד, שיכירו רצף.

אחת הבעיות העיקריות שאפיינו את הטיפול במפונים בשבועות הראשונים הייתה תכלול ותיאום הפעולות של המתנדבים הרבים, בהם אנשי מקצועות טיפול רבים ומגוונים, לצד נציגי ארגוני חברה אזרחית או התארגנויות ספונטניות. אמנם בבתי מלון רבים המתנדבים שהגיעו ראשונים מילאו תפקיד חיוני בטיפול בקליטתם הראשונית של המפונים, אך הצפת בתי המלון בימים שלאחר מכן במי שהיו בוודאי מלאי רצון טוב לעזור לעיתים הקשתה מאוד בטיפול שיטתי מתמשך בצורכי המפונים. כך, מצד אחד, נציגי רשויות קולטות מספרים על יוזמות חשובות של אזרחים, כמו אספקת אוכל למפונים, גיוס תרומות מחו"ל, התגייסות לניקוי מלון נטוש, ובאחד המקרים דיירי מתחם מגורים בתל אביב התנדבו לטפל בנושא הכביסה של המפונים המתגוררים בבתי המלון בעיר (זגה, 2023). גם פעילויות ארגוני החברה האזרחית הובילו לתוצאות מבורכות. תוכניות שהפעילה עמותת "בעצמי" במימון המדינה בתקופת המלחמה הן דוגמה טובה לכך. בשבוע השלישי למלחמה, העמותה, המתמחה בתוכניות תעסוקתיות לאוכלוסיות מודרות, הציגה לממשלה ולקרנות פילנתרופיות תוכנית שנועדה לשמור על הרצף התעסוקתי של אוכלוסיות שפנו מהדרום ומהצפון. תוכניות אלו החלו לפעול בחודש נובמבר ב-75 רשויות מפונות וב-28 רשויות קולטות, ומספר המשתתפים בהן נאמד בכאלף איש, רובם נשים. למשל, תוכנית "מגן

תעסוקה" פעלה ב-11 מוקדים והעניקה מטרייה של כלים ופתרונות לחיזוק ובנייה של חוסן תעסוקתי לשכירים ולבעלי עסקים, כגון ליווי אישי צמוד, סדנאות מקצועיות, מפגשים קבוצתיים, הרצאות ופעילויות נוספות. תוכנית "שער לתעסוקה" נועדה לסייע לאוכלוסיית המפונים מערים שנמצאות בחזית לשמר רצף תעסוקתי, ותוכנית "שחר נשי" נועדה להעניק תמיכה באמצעות מפגשים קבוצתיים לאימהות מפונות שבני הזוג שלהן גויסו.⁸

ואולם עם כל זאת היה חסר מאוד פיקוח על הגעת מתנדבים עצמאיים למלונות, בעיקר מטפלים. בחלק מהמלונות דווח על עודף במתנדבים ובחלק על מחסור, ובכל מקרה היה קושי בניהול המתנדבים. באופן ספציפי, היה חשש גדול מהתערבויות לא מבוקרות שעלולות להזיק למפונים ומפגיעה במוגנותם. עובדת סוציאלית שנכחה במלון סיפרה: "המוני מטפלים מכל הסוגים שמציפים את המלון – פסיכולוגים, עובדים סוציאליים, מטפלים באומנויות, הומאופתים, NLP סטים... במאסות, בעשרות, זורמים – פשוט באים...". בשלב מסוים היא הלכה ותלשה בעצמה שלטים שתלו מטפלים לא מפוקחים ברחבי המלון. דמות בכירה במחוז הצפון סיפרה:

מלא רוצים לבוא להתנדב... היה משהו נורא חשוף וחודרני בתוך המלונות האלה, שאנשים יושבים בסוג של מרחב ציבורי, בתוך מלון, והם יצאו מתופת ואיבדו את הכול, ואז מגיעים אנשים טובים ורוצים לתת רפלקסולוגיה, ו[טיפול] הוליסטי, ורגע – זה לא מתאים. היה צריך לשים ממש בשער – וקהילות שיכלו להתארגן שמו בשער – מישהו שיגביל ויאמר, "רגע, זה בית של אנשים, אתה לא יכול לחדור להם ככה [לפרטיות]".

אישיות בכירה במחלקה לשירותים חברתיים בשדרות דיברה גם היא על הקושי בניהול כל נציגי הרשויות והמתנדבים שיצרו קשר עם המפונים, שהוביל את המחלקה ליצור קשר עם מחלקות הרווחה בערים המארחות ולפעול כדי שיגדירו בהן תפקידי רכזי מלון. כדי להתמודד עם ההתנדבות הנרחבת הקים משרד הרווחה והביטחון החברתי מוקד התנדבות בהפעלת המועצה הלאומית להתנדבות.

אחד העובדים הסוציאליים המעורבים בפעולות הרווחה בבתי המלון בים המלח הגיע לשם ביום שלישי שלאחר הטבח ומייד החל לטפל ב"הצפת המתנדבים הפסיכית", לדבריו, במחוז הדרום. עובדת מטעם עמותת "נט"ל" שהייתה בשטח הופקדה על ניהול המתנדבים, וצוות הרווחה פעל לספק למתנדבים ולעובדים הדרכה בטיפול. בימים הראשונים לא היה מערך לוגיסטי שטיפל במפונים במלונות ים המלח, וצוות הרווחה קבע קודם כול מספר ימים מינימלי להתנדבות וסידורי לינה לעובדים ולמתנדבים (ברשויות

אחרות, כמו באילת, לא היו די מקומות לינה לכולם). ככל שעברו הימים, עובדי מחוז הדרום עברו מטיפול חירום פרטני שוטף בצורכי המפונים לעבודה ברמת המאקרו.

בעיה חמורה יותר הייתה חוסר התיאום בין גורמי ממשלה שונים אשר פעלו בבתי המלון. הממשלה לא מינתה ממונה על פעולות הממשלה בכל מלון, והדבר גרם לפעולות, או להיעדר פעולות, של משרדי ממשלה או גורמים ממשלתיים אחרים ללא תיאום ביניהם. לדברי אישיות בכירה במחוז הדרום במשרד הרווחה, חוסר התיאום בלט כבר מההתחלה, כאשר גורמי רווחה התייצבו בבתי המלון והחלו לפעול כבר מהיום הראשון, בעוד נציגים של גורמים רשמיים כמו משרד הבריאות, משרד החינוך ופיקוד העורף הגיעו למלונות המפונים רק כשבוע לאחר פרוץ המלחמה. וכך תיארה זאת דמות בכירה במחוז הצפון:

אין מי שמתכלל. במלונות הייתה ממש בעיה, לא היה גורם מתכלל שיודע, שממונה לתכלל - כולם היו מתכללים. זה היה קטסטרופה. זה לא היה מאורגן. כל מערך הנתונים. בהתחלה היה שם גם פיקוד העורף, גם משרד החינוך, גם אנחנו, חוסן, ולא היה תיאום, ולא היה ארגון, וזה מסובך.

דמות בכירה מעיריית תל אביב סיפרה:

ראינו שאחרי חודש בערך משרדים התעוררו, ואז התחילו להיות שחקנים נוספים בתוך בתי המלון, והיה צריך לנהל את הסיפור הזה, זו חתיכת אופרציה. כל אחד רצה לבוא לתבוע את מקומו, ולא משנה מתי ולא משנה איך, יש צורך אין צורך, הם פה.

עיריית תל אביב הקימה במלונות המפונים מערך סיוע נפשי בשיתוף המרכז הרפואי לבריאות הנפש אברבנל, בית החולים איכילוב, אגד מרפאות והשירות הפסיכולוגי-חינוכי בעיר. במסגרת זו מדי שבוע ביקרו במלונות פסיכיאטר, פסיכולוגים ועובדות ועובדים סוציאליים. היה ברור שהצורך הוא קריטי, ואולם כך סיפרה אותה בכירה מהעירייה:

זה עבד לנו בערך חודש וחצי, עד אמצע-סוף נובמבר, ואז משרד הבריאות החליט שהוא בעצם מעביר את זה לקופות החולים... ידענו שזה לא יעבוד, זה לא עובד, וצריך לציין שהצורך הזה עולה יותר ויותר, וחייבים "לשים על זה את הזום". אין לנו גם זמינות של פסיכיאטרים, ועולות מצוקות שקשורות בבריאות הנפש, שאנשים זקוקים לאבחון פסיכיאטרי ואולי גם טיפול פסיכיאטרי של תרופות ומעקב - אין דמות כזו, בקופות החולים יש המתנה של חודשיים - לא רלוונטי.

אישיות בכירה במשרד הרווחה והביטחון החברתי סיפרה:

באופן שוטף נעשתה עבודה ייחודית של המשרדים הגדולים – רווחה, חינוך ובריאות – לשתף פעולה ביניהם ברמת בתי המלון. עם זאת, בתוך בתי המלון לא היה מנהל ולא היה מי שראה בראייה כוללת ומתוכללת את עבודת בית המלון מול המפונים. כלומר, אין גם מישהו שמחזיק את האירוע השלם. המשרדים רווחה, בריאות וחינוך פיתחו מודל תיאום ברמת המטופל. המודל לא הופעל בכל יחידות הקצה בהיעדר כוח אדם מספק בבתי המלון ומנגנון יישום יעיל, לכן היה קשה להסתכל באופן שלם על מטופל או משפחה.

עוד היבט של חוסר התיאום של פעילות המתנדבים ושל גורמים בממשלה היה קושי באיסוף מידע על הפרטים והמשפחות בכל מלון או בקהילה, על צורכיהם ועל אופני הטיפול בהם. אישיות בכירה במשרד תיארה את הניסיונות בתחום הזה כך: "בגדול, היה פה קושי בתכלול הממשלתי של האירוע". לעיתים בעיה זו נפתרה ברמה המקומית בעקבות יוזמה של עובדות או עובדים סוציאליים ספציפיים או קהילות מאורגנות, אולם כל הניסיונות הכלל-ארציים ליצור תיקים מסודרים על מפונים שזקקו לטיפול או קיבלו טיפול – לא צלחו. משרד הרווחה השיק כמה כלים טכנולוגיים לאיסוף המידע הזה והסדרתו, כגון שימוש במערכת Monday ו"תיק תיעוד", שנועד להיות מופעל באמצעות הטלפון הנייד. אולם ההצלחה בכך הייתה חלקית בלבד; העומס הרב שהיה מוטל על העובדות והעובדים הסוציאליים שטיפלו במפונים לא אפשר להם להתפנות לפעולות של שיתוף מידע על המפונים ולעקוב אחר מצוקותיהם, אחר המענים שקיבלו והמידה שבה בעיותיהם טופלו.

בחלוף הזמן נוצרו בבתי המלון שירותי רווחה מגוונים המיועדים לאוכלוסיות יעד שונות או להתמודדות עם בעיות ספציפיות. לוח 3 מציג את השירותים שנוספו לאוכלוסיית המפונים בין נובמבר 2023 לינואר 2024. כך למשל הוקמו 60 מועדוניות לילדים בקבוצות גיל שונות השהים במתקני הקליטה, הוקמו 12 קבוצות הורים המותאמות לצרכים המידיים והספציפיים של המשפחות השהות במתקני הקליטה, ועוד. עם הזמן, ככל שפחתה אוכלוסיית המפונים במלונות פחת גם הצורך בשירותים מסוימים ומספרם הצטמצם. בחודש יוני, לדוגמה, כבר עמד מספר המועדוניות על 32.

לוח 3. שירותים שהקים משרד הרווחה והביטחון החברתי בבתי המלון לאוכלוסיית המפונים, נובמבר 2023–ינואר 2024

סוג המענה	היקף
מועדוניות לילדים	60 מועדוניות, 1,150 ילדים
מרכזי יום לאזרחים ותיקים	75 מרכזים, 1,500 משתתפים
אנשים עם מוגבלות	60 מענים, 200 מקבלי שירות
קבוצות הורים	12 קבוצות, 100 משתתפים
מרכזי מיצוי זכויות	9 תחנות, 1,000 מקבלי שירות
מרכזי איתור ופעילות לנוער	18 מרכזים
מרכזי תעסוקה	1,100 מקבלי שירות
פעילות פנאי ותרבות לאנשים עם מוגבלות	150 פעילויות

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי

השהייה הממושכת של מפונים בבתי המלון, תנאי המחיה שלהם, ניתוקם ממקום מגוריהם, מקהילתם וממקום עבודתם וחוסר הבהירות לגבי עתידם, בייחוד בקרב תושבי הצפון, גרמו לצמיחתן של בעיות חברתיות חמורות בבתי המלון. בדיון מיוחד של הוועדה לקידום מעמד האישה שנערך בכנסת ב-6 בפברואר 2024, דיווח שי כהאן, סגן ראש המערך הממשלתי למפוני חרבות ברזל במשרד ראש הממשלה:

המצב במלונות הוא של סירי לחץ... ההרגשה של בן אדם שנאבק על משאבים שהמלון מציע למשפחה שלו... אנחנו מכירים מקרים שהכניסו בעל ואישה לאותו מתחם למרות שלבעל היה צו הרחקה. יש מאבקים בין הנהלות המלון למפונים שעוברים על כללי האירוח של המלון. יש תופעה של ילדים שקמים בבוקר ולא הולכים לבית הספר (חדשות הכנסת, 2024א).

סנ"צ מירב שץ, נציגת המשטרה שהשתתפה באותו דיון, הרחיבה: "יש קצינים שמסתובבים במלונות ופותרים בעיות. מתחילת הפינויים נפתחו 40 תיקים של אלימות במשפחה מ-380 מלונות שכוללים הפרות צווי הרחקה, יש עבירות איומים. באירועים עם זיקת משפחה יש 64 תיקים. יש סך הכול 116 תיקים" (חדשות הכנסת, 2024א).

בדיון שקיימה הוועדה לקידום מעמד האישה ב-26 במרץ בנושא הפגיעות המיניות בריכוזי המפונים אמרה טלי רוזנפלדר, מנהלת תחום למניעת אלימות בקהילה במשרד הרווחה: "דווחו לנו 80 מקרים של אלימות במשפחה ו-75 מקרי פגיעות מיניות. מבחינת הפגיעות

יש מקרים רבים שהפוגעים זה מתוך הקהילה. הרבה זה בין בני נוער במלון... 93% ממקרי הפגיעה המינית היו כלפי קטינים" (חדשות הכנסת, 2024ב).⁹

בעקבות התחושה בקרב אנשי מקצוע שהמצב בבתי המלון מחמיר, במחלקה לשיירות חברתיים בשדרות הרגישו צורך להעלות את המודעות בדבר מוגנות במלונות. המחלקה, יחד עם עמותת "באר אמונה", יצאה במסע פרסום גדול המיועד למפונים בבתי המלון, שכלל הדבקת מדבקות עם מידע וכתובות בנקודות אסטרטגיות בבתי מלון, הדרכות לעובדים במלונות ועוד. כך סיפרה אישיות בכירה במחלקה זו: "ראינו המון המון מקרים שהיו [של חוסר מוגנות במלונות], ודאי שהייתה עלייה כי מלון הוא לא מקום מוגן, ילד בן 8 מרגיש שזה הבית שלו, והולך לחדר אוכל לבד... קופץ רגע לג'ימבורי למטה לבד, במלון יש מאות אנשים, לא מבוקרים".

האישיות הבכירה מערייית תל אביב שצוטטה לעיל סיפרה על אחד מבתי המלון בעיר שבלט במיוחד בקשיים הרבים שעלו בו:

תופעות של שתייה, של שימוש בסמים, של הימורים, של ישיבה עם ההורים ומשחק קלפים... הייתה שם אובדנות שלא קשורה למפונים – הגיעה תושבת מחיפה, שכרה חדר והתאבדה. לא קשורה אבל יצרה שם גל מאוד גדול של תגובות. הנערים האלה לא ישנים, הם ראו את הגופה וצילמו אותה והעבירו את זה לאנשים... נער שהביע מחשבות אובדניות, היה שם איזשהו סיפור... מריבות בין שתי הקהילות, כולל מכות. המריבות הן על תרומות, על שולחנות פוקר, חוב של פוקר, של נער לנערה או הפוך, שתי אימהות שם הלכו מכות, אחת נעצרה. הכול היה שם. [הכול] קורה שם. גם אלימות בתוך המשפחה, גם לצערי חוק נוער, וגם הפעלנו חוק לטיפול בחולי נפש – היו שלושה מקרים, אחת עדיין מאושפזת.

כמענה לטווח הארוך בהתמודדות עם צורכי המפונים מיישבי העוטף, החזרתם לביתם ושיקום האזור, הקימה הממשלה את מינהלת תקומה. ההחלטה הראשונית על הקמת המינהלת הייתה ב-19 באוקטובר 2023; בחודש דצמבר הונח מתווה למינהלת ובחודש אפריל 2024 פורסמה תוכנית החומש שלה לשנים 2023-2028. תחום הרווחה הוכרז כאחד מתחומי פעילותה של המינהלת, ונקבע כי יעדיה העיקריים בתחום זה הם ירידה בנזקקות טראומה ושכול; שיפור במדדי השלמות האישית והמשפחתית; והגדלת היקף משתמשי השירות שחזרו לשוק העבודה ושממשו את זכויותיהם (מינהלת תקומה, 2024, עמ' 34). מתוך תקציב כולל של 19 מיליארד ש"ח תוקצבה הפעילות בתחום הרווחה ב-631 מיליון ש"ח.¹⁰ תקצוב זה נועד למימון מגוון תוכניות שסוכמו עם משרד הרווחה

9 הפגיעות המיניות זכו גם לסיקור נרחב בעיתונות. ראו למשל ב' הנבחרים, 2024; לידור, 2024; רביד, 2024.

10 על בסיס תוכנית החומש האסטרטגית. הסכומים עשויים להתעדכן.

והביטחון החברתי, ובפרט עם הרשויות המקומיות שבתחום פעילותה של המינהלת. חשוב לציין כי לעומת התוכנית הסדורה לשיקום יישובי העוטף, פעולות השיקום המתוכננות למען התושבים שפונו מיישובי הצפון אפופות חוסר בהירות.

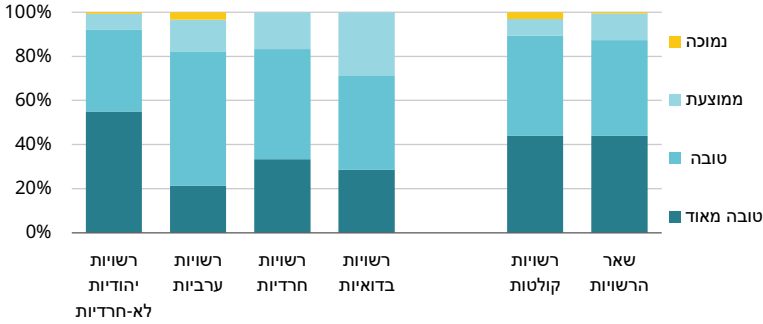
העבודה השוטפת במחלקות לשירותים חברתיים

עוד לפני פרוץ המלחמה התקשו המחלקות לשירותים חברתיים לספק מענה ראוי למשתמשי השירות שבאחריותן. אמנם מקובץ נתונים על החודשים הראשונים של המלחמה עולה שהעובדות והעובדים הסוציאליים במחלקות שברשויות הקולטות הצליחו להתמודד עם העומס הגדול שנוצר עקב זרם המפונים שהגיעו אליהן לצד המשך הטיפול השוטף במשתמשי השירות של המחלקות לשירותים חברתיים, וככלל פעילות המחלקה נמשכה כסדרה.¹¹ כפי שניתן לראות בתרשים 13, על פני הדברים הנתונים אופטימיים למדי.

ואולם בין השורות ניתן להבחין בסימני מצוקה. מניתוח של נתוני הדיווח עולה כי אף שרוב המחלקות (כ-88%) העריכו כי יכולתן להתמודד עם המצב היא טובה או טובה מאוד, 12% העידו על יכולת ממוצעת או נמוכה. מתוך 28 הרשויות שדיווחו על יכולת ממוצעת עד נמוכה, 15 רשויות הן ערביות. בהבחנה לפי קבוצות אוכלוסייה המוצגת בתרשים בולט כי בקרב הרשויות הערביות והבדואיות, שיעור נמוך יותר של מחלקות העידו על יכולת טובה מאוד וחלק גדול יותר של מחלקות העידו על יכולת ממוצעת או נמוכה ביחס למחלקות ברשויות היהודיות שאינן חרדיות. רשויות אלה לא היו רשויות קולטות מרכזיות, וסביר כי דיווח זה משקף יותר את המשך המצב שקדם למלחמה.

11 הנתונים בקובץ נסמכים על דיווח עצמי של 232 רשויות מקומיות מתוך 257 הרשויות הקיימות. בקובץ לא נכללו דיווחים של רשויות מפונות מהדרום. מתוך 232 הרשויות הכלולות בקובץ, 151 הן רשויות יהודיות לא-חרדיות, 61 ערביות, 14 בדואיות ו-6 חרדיות. רשויות קולטות הוגדרו כרשויות אשר בהן היחס בין מספר המפונים שקלטו לגודל האוכלוסייה ברשות היה גדול מ-1%. 64 רשויות בקובץ ענו להגדרה זו.

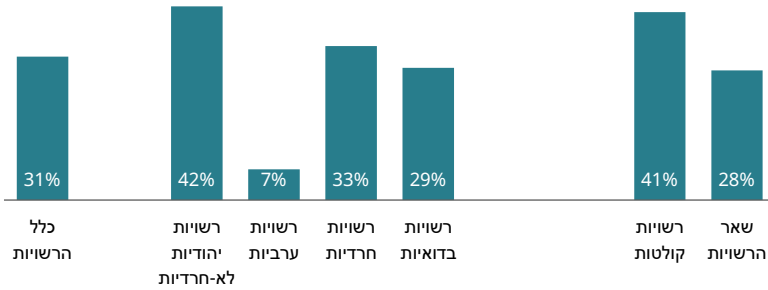
תרשים 13. יכולתן של המחלקות לשירותים חברתיים להתמודד עם המצב, נובמבר-דצמבר 2023



הערה: נתוני דיווח עצמי של הרשויות שנאספו בחודשים נובמבר-דצמבר 2023. מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי, הלמ"ס

בסוגיית כוח האדם המצב מעודד פחות, וניכר שהוא משקף את ההחמרה במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות הקולטות בעקבות המלחמה. כ-31% מהמחלקות העידו כי עקב המלחמה קיים חוסר או היעדר של כוח אדם במחלקה (תרשים 14). חוסר זה דווח פחות בקרב רשויות ערביות שאינן בדואיות, שם רק כ-7% מהמחלקות דיווחו על חוסר. בעיית כוח האדם הייתה מורגשת במיוחד ברשויות שנאלצו להתמודד עם מספר גדול של מפונים לצד העבודה השוטפת. בקרב רשויות קולטות דווח יותר על מחסור בכוח אדם (כ-41% מהמחלקות ברשויות הקולטות) ביחס ליתר הרשויות (כ-28%). זאת ועוד, כ-39% מהמחלקות דיווחו כי בשל צורכי החירום ישנו צורך בפעילות התנדבותית נוספת על הקיים ברשות.

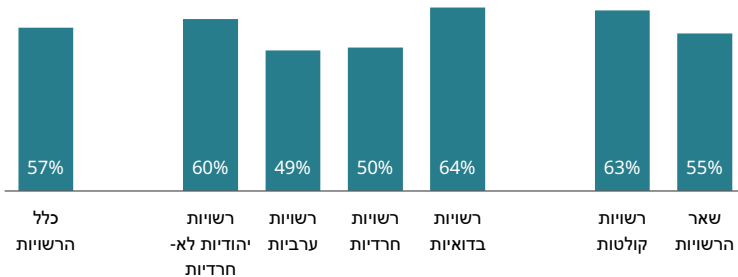
תרשים 14. שיעור המחלקות לשירותים חברתיים המדווחות על חוסר/היעדר כוח אדם בעקבות המלחמה, נובמבר-דצמבר 2023



הערה: נתוני דיווח עצמי של הרשויות שנאספו בחודשים נובמבר-דצמבר 2023. מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי; הלמ"ס

נתוני הדיווח מבליטים גם את הצורך בהדרכה או הכשרה לעובדים במחלקות בשל צורכי המלחמה (תרשים 15). כ-57% מן המחלקות דיווחו על צורך שכזה. בקרב הרשויות הבדואיות, כ-64% העידו על צורך זה לעומת כ-49% בשאר הרשויות הערביות ו-50% ברשויות החרדיות. עוד בלט ברשויות הבדואיות כי 62% מהן דיווחו שיש להן עובדים הזקוקים לתמיכה נפשית, לעומת ממוצע של כ-40% בקרב כלל הרשויות.

תרשים 15. שיעור המחלקות לשירותים חברתיים המדווחות על צורך בהכשרה או הדרכה נוכח צורכי המלחמה, נובמבר-דצמבר 2023



הערה: נתוני דיווח עצמי של הרשויות שנאספו בחודשים נובמבר-דצמבר 2023. 231 רשויות השיבו לשאלה. מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי; הלמ"ס

הדיווחים עסקו גם בפעילותן של המסגרות והתוכניות בקהילה המיועדות לילדים ומשפחות, לאנשים עם מוגבלות, לאזרחים ותיקים ולאוכלוסיות בסיכון. נראה כי בשלב הזה, במרבית הרשויות המדווחות פעלו השירותים באופן מלא, אם כי היו מקומות שבהם לא פעלו כלל שירותים או שהם הופעלו מרחוק. למשל, בנוגע למסגרות ולתוכניות המיועדות לאזרחים ותיקים, כ-91% מהמחלקות המציעות את השירות דיווחו כי כל השירותים פועלים ובאופן פרונטלי; ובנוגע לפעילויות בתחום השיקום וליווי לאוכלוסיות בסיכון, כ-85% מהמחלקות דיווחו כך, ו-32 רשויות דיווחו כי השירותים אינם פעילים באופן רגיל. בין הפערים שצוינו היו מחסור בפתרונות ספציפיים לילדי המפונים, צורך בהרחבת מועדוניות ומחסור במרחבים מוגנים בחלק מהמסגרות.

נראה כי הצלחתן של המחלקות ברשויות הקולטות להתמודד בו זמנית עם המפונים ומשמש השירות הרגילים התאפשרה בזכות שילוב של כמה גורמים: התמעטות זמנית של פניות מצד אוכלוסיית משתמשי השירות בתקופה זו, כנראה מתוך תחושה שתשומת הלב של אנשי הרווחה מופנית לבתי המלון; ההצפה של מתנדבים, בהם מספר גדול של עובדות ועובדים סוציאליים בגמלאות; והארכה ניכרת של שעות העבודה של העובדות והעובדים הסוציאליים במחלקות. ואולם ברור שלאורך זמן לא התאפשר להתמודד עם המשימות הכפולות ברשויות הקולטות בכוח האדם הקיים.

לא בכדי אחת הפעולות הראשונות של מטה משרד הרווחה והביטחון החברתי הייתה לתקצב שעות עבודה נוספות של עובדי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות השולחות והקולטות. לוח 4 מציג את היקף השעות הנוספות שהקצה המשרד למחוזות. כפי שעולה מן הלוח, אמנם ניתנה הקצאת שעות נדיבה, בפרט בחודש הראשון למלחמה, אולם בסך הכול ניצול השעות בפועל עמד על היקפים מצומצמים ביחס להקצאה – כ-31% באוקטובר ולאחר מכן אף פחות. שיעורי הניצול הגבוהים ביותר היו במחוז הדרום והגיעו ל-59% מהשעות שהוקצו בחודשים הראשונים למלחמה. סך השעות הנוספות שהוקצו בחודשים אוקטובר 2023 עד פברואר 2024 עמד על כ-243,000 שעות, אולם בפועל נצלו בכל המחוזות בתקופה זו פחות מ-64,000 שעות נוספות – כ-26%.

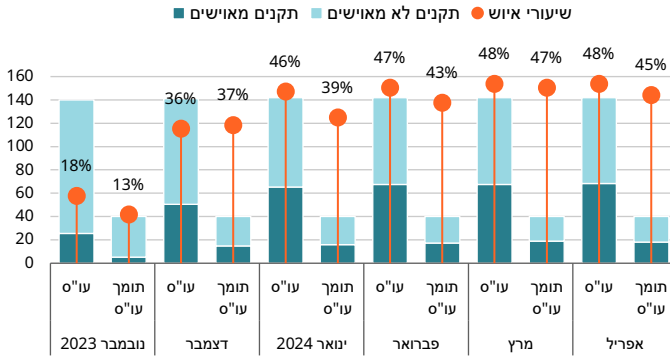
לוח 4. הקצאת שעות נוספות ושיעורי הניצול בתחילת המלחמה

שיעור הניצול						הקצאת שעות נוספות						
סל הכול	02/24	01/24	12/23	11/23	10/23	סך הכול	02/24	01/24	12/23	11/23	10/23	
59%	68%	77%	71%	46%	56%	55,721	5,818	5,818	8,828	17,629	17,629	דרום
14%	6%	17%	14%	11%	20%	62,417	6,517	6,517	9,889	19,747	19,747	חיפה
10%	7%	3%	8%	9%	14%	60,712	6,339	6,339	9,619	19,208	19,208	ירושלים
26%	17%	24%	18%	21%	38%	64,149	6,697	6,697	10,164	20,295	20,295	תל אביב
26%	23%	29%	27%	21%	31%	242,999	5,370	25,370	38,500	76,879	76,879	סכום השעות הכולל

הערה: הנתונים נכונים ל-4 ביולי, וייתכן שיגדלו במעט עקב דיווח רטרואקטיבי. מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ועל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי

לאחר מכן נוספו גם תקנים, אך כפי שהראינו בתרשים 5 לעיל, מספר התקנים היה מועט ומספר העובדות והעובדים הסוציאליים המוכנים לאייש אותם היה קטן עוד יותר. נתוני איוש התקנים החדשים בתקופת המלחמה מלמדים כי בחודש נובמבר נוספו בעקבות המלחמה 140 תקנים זמניים לעובדות ועובדים סוציאליים (תרשים 16). אולם קשיי גיוס למילוי התקנים החדשים פגעו במאמץ זה, ורק 18% מהתקנים שנוספו אוישו. עם הזמן עלו שיעורי האיוש והתייצבו על כ-48% מתוך 142 התקנים שנוספו. בשל הצורך בתגבור העובדות והעובדים הסוציאליים ובשל הקושי באיוש המשרות נוספו גם 40 תקנים לתומכי עובדות ועובדים סוציאליים, שנועדו לסייע בהפחתת העומס המוטל על העובדות והעובדים הסוציאליים הקיימים. גם כאן שיעורי האיוש אינם גבוהים והם התייצבו על כ-45%. בשל הקושי בגיוס עובדים החל משרד הרווחה באיתור של עובדות ועובדים סוציאליים המוכנים להירתם למאמץ במחלקות ובמלונות תמורת שכר, ובתוך כמה ימים נרשמו במאגר מעל 1,200 איש ואישה. פרטי הנרשמים הועברו למחלקות כוח האדם במחוזות וברשויות הרלוונטיות כדי להתחיל בתהליכי הגיוס והקליטה.

תרשים 16. תקנים זמניים של עובדות ועובדים סוציאליים ותומכיהם שנוספו במהלך המלחמה



מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי

ככל שחלף הזמן, המחסור החמור בכוח אדם ובמשאבים שאפיין את המחלקות לשירותים חברתיים עוד לפני המלחמה, הטיפול בנפגעים ובמפונים ברשויות הקולטות וברשויות שנפגעו, השפעותיו של הטיפול האינטנסיבי במפונים וקשיים נוספים עקב גיוס נרחב של כוחות מילואים, העיבו על הטיפול השוטף ביותר ממיליון משתמשי השירות של המחלקות לשירותים חברתיים. בסקר לקחי ביניים על שירותי הרווחה במלחמה שנערך בקרב עובדי ועובדות המטה והמחוזות בחודש נובמבר, אחד האתגרים והחסמים הבולטים שנמצאו היה "חוסר בהירות לגבי האיזון הראוי בין פעילות השגרה ופעילות החירום"¹².

בנובמבר שנת 2023, ביוזמת ג'וניט אלכא לנציגי הרשויות הקולטות ב-18 בנובמבר העידה רותי גור, מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים בנתניה, על הקושי להתמודד בו זמנית עם הטיפול במפונים ובמשתמשי השירות הקיימים:

[המפונים, בעיקר מי שהתפנה עצמאית] זו אוכלוסייה שחלקה, יש לה צרכים סוציאליים לא פשוטים, ולמעשה אנחנו כבר בשבוע השני, השגרה כבר מתחילה לקרוא לי, יש מקרים שמתפוצצים בנתניה. נתניה זו לא עיר פשוטה, גם ככה היינו באי-ספיקה – והיום כל העו"סים שלי נמצאים במערך המפונים. זה לא יוכל להמשיך להיות ככה, משהו צריך להיות אחרת.

12 מתוך המצגת "לקחי ביניים על שירותי הרווחה במלחמת 'חרבות ברזל', סקר מטה ומחוזות במשרד הרווחה והביטחון החברתי" מאת יורי טפר, בן אלפסי וטל ארזי, מכון ברוקדייל, דצמבר 2023.

אישיות בכירה במחלקה בנתניה סיפרה שבחודש הראשון 80-100 עובדי המחלקה לשירותים חברתיים עבדו בבתי מלון בעיר:

אף אחד לא עשה במקומם את התפקיד, מצאו את עצמם ראש צוות שאחראית על עשרים עובדים בשגרה מנהלת רבע עיר, הייתה שבעה ימים בשבוע כולל שישי כולל שבת כולל קידוש במלון – לא הייתה פנויה לעבודת השגרה שלה... לא התקיימו ועדות תכנון טיפול, לא ביצענו צווים של ילדים שהיינו צריכים להחזיר לפנימיות – היינו בבועה של הטיפול בחירום.

על המורכבות של ההתמודדות הבו-זמנית בשתי החזיתות סיפרה דמות בכירה במחלקה לשירותים חברתיים בשדרות:

הייתה לנו פה אוכלוסייה מאוד מוחלשת שפחות דיברו עליהם... בסוף נשאר פה 3,000 איש, הכי "בריאות נפש", הכי שבורים, אז גם פחדנו, כמו שקורה בשגרה, שאתה רואה פתאום, מריחים מישהו אחרי שבוע שהוא מת לבד ופחדנו שהאירוע הזה יקרה, כי זו האוכלוסייה. אז גם עשינו במלחמה 9,000 ביקורי בית – יש לנו אפליקציה שסופרת את זה [יוזמה פרטית]... גם קצת כמו בקורונה, סיפקנו אוכל, קנינו תרופות, הגבנו לאנשים שביקשו, וגם באופן יזום עשינו מאות ביקורי בית, קשישים, נכים, עירייים, בודדים, עשינו ביקורי בית על ידי רכזת ההתנדבות שהשארתי אותה בשדרות. אמרתי לה – את נשארתי פה כי פה פחות צבעוני, פחות מגניב – אבל פה זו עבודת קודש... עם מערך המתנדבים שהיה, שבא והלך.

גם במטה משרד הרווחה והשירותים החברתיים היו עדים למצב הקשה שבו בעלי התפקידים השונים לא יכלו לעסוק בעבודתם השוטפת. דמות בכירה במשרד סיפרה: "המערכת כולה התגייסה לעבודה בחירום, מעט אחרי תחילת המלחמה חזרו לפעילות השוטפת בנוסף לחירום". כאמור, המשרד ביקש להתמודד עם המצוקות הללו באמצעות תוספת תקנים. בתשובה לשאלתנו כיצד אפשר לשכור לעבודה מסה גדולה כל כך של עובדות ועובדים סוציאליים חדשים לנוכח המחסור בעובדים סוציאליים לפני המלחמה, ענתה אישיות בכירה במשרד: "אי-אפשר. לא ניתן להגיד שאפשר. ביום הראשון הקצינו 80 תקנים למחלקות בעוטף. אתה חושב שזה עזר? זה לא עזר". ואישיות אחרת במשרד אמרה בהקשר הזה:

הרי הוספנו המון, מאות תקנים, אז אי-האיוש גדל לפרופורציות בלתי ניתנות לאחיזה. זה אתגר כמעט בלתי אפשרי. יש הרבה היערכות – בקמפינים, ביישום של החלטות הוועדה לגיוס ושימור עובדים... יש הרבה עיסוק בדבר הזה, האם זה מה שישנה את המצב? אני בספק גדול. ואולי זה האתגר העיקרי שלנו.

סיוע חומרי

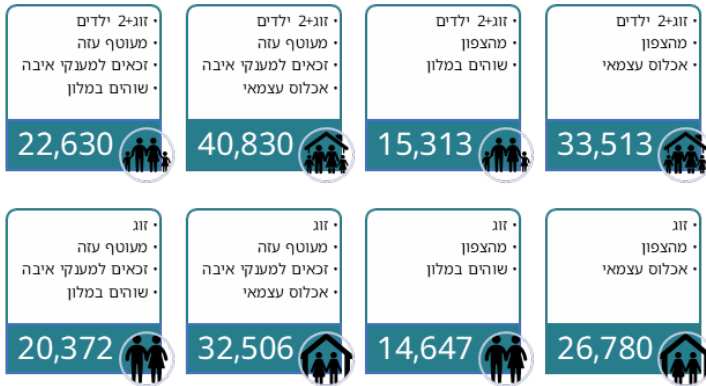
בעקבות הטבח והמלחמה נכפו על קבוצות אוכלוסייה שונות הוצאות כספיות לא מתוכננות, ובמקרים רבים חסרו לנמנים עם קבוצות אלו מקורות למימון ההוצאות הללו. כך למשל, נפגעי הטבח והמלחמה, ובייחוד מי שפוננו מבתיהם, נותקו ממקומות עבודתם או לא יכלו להגיע אליהם בגלל אילוצי החיים בבתי המלון. רבים מהפצועים או נפגעי הטראומה התקשו במשך זמן רב לחזור לחיי השגרה ולעבודה. כל אלה נזקקו לתמיכה כספית שתשמש תחליף להכנסה מעבודה או תסייע במימון ההוצאות הנוספות שכפו עליהם הנסיבות החדשות.

כפי שהראינו בתרשים 11 לעיל, לצד מימון השהייה בבתי המלון, הופנו למפונים סוגי סיוע מגוונים. מקור עיקרי לסיוע כספי היה המוסד לביטוח לאומי. ואכן, בששת החודשים הראשונים למלחמה שילם הביטוח הלאומי כמעט 19.5 מיליון ש"ח בדמות מענקי סיוע ראשוניים למשפחות הנרצחים (הכוללים למשל מענקי התאלמנות, קבורה ולוויות).¹³ כפי שהוצג לעיל, בתקופה זו סך התשלומים שהועברו לנפגעי פעולות איבה מן הביטוח הלאומי עמד על כ-1.2 מיליארד ש"ח. לצד זאת שולמו דמי מילואים למי שגויסו ועל כן לא עבדו, שולמו דמי אבטלה למי שנאלצו לצאת לחל"ת או פוטרו מעבודתם, והוענקו מענקים אחרים הקשורים לשוק העבודה כגון מענק עידוד חזרה לעבודה למפונים ולמי שעובדים באזור מפונה. בד בבד אומצו כמה תוכניות של מענקים שיועדו למפונים בבתי המלון ובקהילה, בהן מענקי התארגנות מרשות המסים שניתנו בכמה פעימות, ומענק שיבה למפונים שחזרו לביתם.

הדוגמאות המוצגות בתרשים 17 להלן נועדו להמחיש את היקף הסיוע הכספי שלו היו זכאיות משפחות המפונים בתקופה זו. כפי שעולה מהתרשים, היקף הסיוע למשפחות שונות נע על מנעד רחב; הוא מורכב מארבעה רכיבי סיוע מרכזיים שניתנו (כמפורט בהערה שמתחת לתרשים) ותלוי במשתנים כגון מספר הילדים, הכרה בזכאות למענקי איבה ובמיוחד באופן השהייה שבחרו – בבתי המלון או באכלוס עצמאי בקהילה. כך למשל, עבור משפחה מהדרום שבה זוג ושני ילדים, אשר הוכרה כזכאית למענקי איבה ראשוניים והתפנתה לאכלוס עצמאי בקהילה, גובה הסיוע הכספי היה יכול להסתכם ב-40,830 ש"ח לחודש במוצע. בחירה באכלוס בבית מלון הייתה מצמצמת את גובה הסיוע לאותה משפחה ל-22,630 ש"ח. זוג ללא ילדים שפונה מהצפון והשתכן בבית מלון היה זכאי לסיוע המוערך ב-14,647 ש"ח לחודש במוצע.

תרשים 17. הסיוע הכספי הישיר למפונים בששת החודשים הראשונים למלחמה

ממוצע חודשי, ש"ח



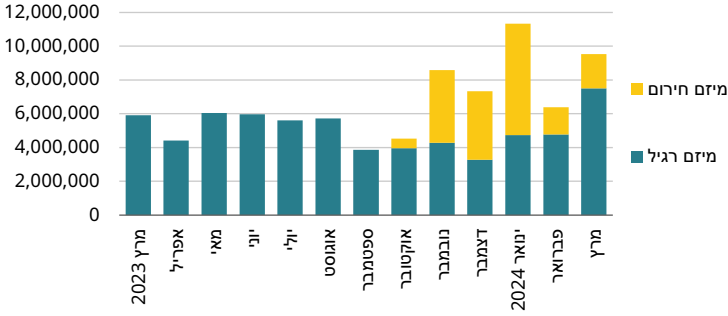
הערה: התרשים מציג את היקף הסיוע למפוני אזורי הפינוי בששת החודשים הראשונים למלחמה וכולל את רכיבי הסיוע האלה בלבד: מענקי ההתארגנות של משרד האוצר, מענקי אכלוס עצמאי לשהים בקהילה, מענקים ראשוניים שניתנו במסגרת קצבאות לנפגעי פעולות איבה, ודמי אבטלה. בכל הדוגמאות החישוב נעשה בהנחה שהמפונים זכאים לדמי אבטלה ושני בני הזוג קיבלו את דמי האבטלה הממוצעים, ובדוגמאות של מפוני הדרום ההנחה הייתה שכל בני המשפחה זכאים למענקי איבה.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ועל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי, רשות המסים

בתקופת המלחמה נפתח גם מיזם חירום שבמסגרתו הועבר סיוע חומרי לנזקקים לסיוע ברשויות המקומיות. שוויו של המיזם עמד על כ-19 מיליון ש"ח בין החודשים אוקטובר 2023 ומרץ 2024. סיוע זה ניתן באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים במימון משותף של הקרן לידידות ומשרד הרווחה והביטחון החברתי. מדובר בהרחבה של מיזם "קופות הידידות", שהוקם בעבר באמצעות שיתוף פעולה של הקרן לידידות ומשרד הרווחה והביטחון החברתי ובמימון משותף של שני הגופים (גל ואחרים, 2019). עוד לפני פרוץ המלחמה, מיזם זה הפעיל קרן לסיוע חומרי שסיפקה לרשויות המקומיות תקציב סיוע גמיש המאפשר למשתמשי השירות של המחלקות לשירותים חברתיים לרכוש מוצרים ושירותים חיוניים. תרשים 18 מציג נתונים על פעילות המיזם לפני המלחמה ובמהלך ששת החודשים הראשונים.

תרשים 18. היקף הסיוע החומרי שניתן מטעם הקרן המשותפת של המשרד והקרן ליידידות באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים

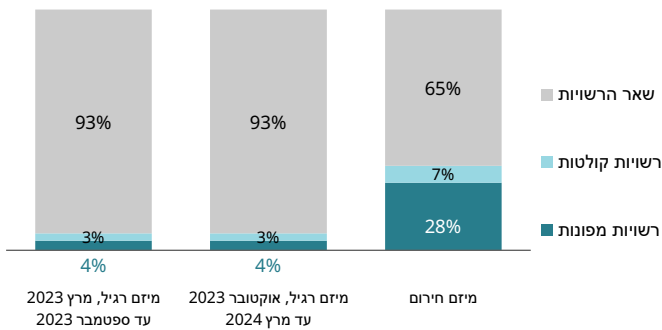
ש"ח



מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי

כפי שמוצג בתרשים 19, הסיוע במסגרת מיזם החירום ניתן דרך המחלקות ברחבי הארץ, ולעומת המיזם הרגיל הוא התמקד יותר בצרכים בקרב הרשויות המפונות והקולטות. ואולם בחינה של כספי הסיוע במיזם הרגיל בתקופה שקדמה למלחמה לעומת תקופת המלחמה מלמדת כי אין שונות בהתפלגות בין התקופות.

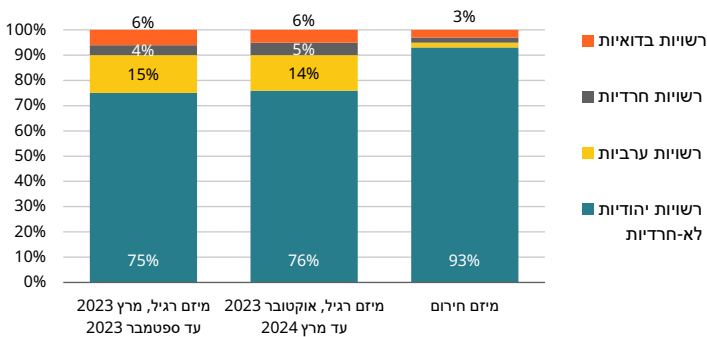
תרשים 19. התפלגות הכספים שהועברו במסגרת המיזם הרגיל ומיזם החירום, לפי סטטוס הרשות במלחמה



מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי

בחינה של התפלגות כספי הסיוע שניתנו במסגרת מיזם החירום לפי מגזר (תרשים 20) מראה כי הסיוע התמקד יותר ברשויות היהודיות שאינן חרדיות (שאליהן הגיעו רוב המפונים), וחלקו של סיוע החירום שניתן לשאר הרשויות מצומצם יותר בהשוואה לסיוע שניתן להן במיזם הרגיל. גם בהתפלגות זו לא נראתה שונות במיזם הרגיל בתקופה שקדמה למלחמה לעומת תקופת המלחמה.

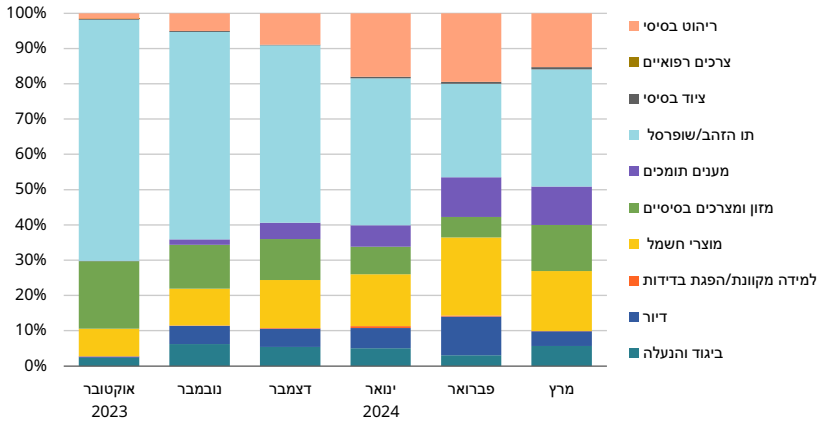
תרשים 20. התפלגות הכספים שהועברו במסגרת המיזם הרגיל ומיזם החירום, לפי מגזר



מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי

בחינה של התפלגות הסיוע שניתן במיזם החירום לפי סוג הסיוע (תרשים 21) מראה כי בתקופת המלחמה הייתה העדפה ניכרת להעניק את הסיוע בתווי קנייה. בתקופה שנבדקה כ-42% מהסיוע במיזם החירום ניתן באמצעות תווי קנייה (תו הזהב, שופרסל), דבר שמאפשר למקבל הסיוע אוטונומיה רבה יותר להשתמש בו כראות עיניו ועל פי צרכיו, לעומת כ-7% בלבד שניתנים בתווי קנייה במיזם הרגיל. עם זאת, מהתרחים עולה כי עם הזמן חלה ירידה בחלקו של הסיוע הניתן באמצעות תווים ועלייה בתחומים אחרים כגון ריהוט, מוצרי חשמל וצרכים רפואיים. גם חלק הסיוע המיועד למענים תומכים הכולל למשל פעילות העשרה ופנאי וטיפול רגשי גדל עם הזמן.

תרשים 21. התפלגות כספי הסיוע במיזם החירום על פני זמן, לפי סוג הסיוע



מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי

מיצוי זכויות

הפגיעות הפיזיות והנפשיות שסבלו מהן מי שנמצאו בעוטף ביום הטבח, הצרכים של מי שפוננו מבתיהם בדרום ובצפון, וגיוסם של מאות אלפים למילואים לתקופות ארוכות בעת המלחמה – כל אלו יצרו צורך בפתרונות רבים ומגוונים, אשר חלקם נוספו בעת המלחמה ונידונו כאן בהרחבה. אולם לצורך התמודדות עם המצוקות והצרכים אין די בהעמדת סיוע כספי וחומרי או שירותים; יש להבטיח את נגישותם של האזרחים לזכויותיהם ולפעול להגברת המודעות בקרבם באשר לדרכי מיצוין, לעיתים תוך סיוע בהסרת החסמים המונעים מהם לממשן. גם לפני המלחמה היה קושי במיצוי זכויות חברתיות בישראל (גל ומדהלה, 2021). ואולם עם פרוץ המלחמה רבים מתושבי המדינה מצאו את עצמם במצבים שלא הכירו עד אז (בעקבות חוויה טראומטית, פינוי ממקום מגוריהם או שירות מילואים מתמשך), ואף שהונהגו קצבאות ושירותים חדשים שנועדו להתמודד עם המצבים האלה, האתגרים במיצוי הזכויות נותרו בעינם ואפילו גדלו. אישיות בכירה בעיריית שדרות סיפרה שמטה המחלקה בעיר עסק רבות בנושא הזה במהלך המלחמה: "קיבלנו את התוכנית 'עיר מקדמת זכויות'... ממש חודשיים לפני המלחמה גייסתי עובדת [לקידום מיצוי הזכויות]. זה היה שובר שוויון, עוד משהו משמעותי. נושא הזכויות היה נושא מאוד מורכב במלחמה". גם בסקר לקחי ביניים על שירותי הרווחה במלחמה שנערך בקרב עובדי המטה והמחוזות במשרד הרווחה בחודש נובמבר 2023, בשאלה לגבי מענים ושירותים שצריך לחזק במיוחד, מיצוי הזכויות של מקבלי השירות עלה בשכיחות הגבוהה ביותר.¹⁴

14 מתוך המצגת "לקחי ביניים על שירותי הרווחה במלחמת 'חרבות ברזל', סקר מטה ומחוזות במשרד הרווחה והביטחון החברתי" מאת יורי ספר, בן אלפסי וטל ארזי, מכון ברוקדייל, דצמבר 2023.

בשני העשורים האחרונים, לנוכח ההיקף הגדול של אי-מיצוי זכויות חברתיות שהיה קיים בעבר, הלכה וגברה המודעות למיצוי זכויות (תרשיש וגל, 2021). נעשו פעולות רבות, גם בקרב גורמים ממשלתיים וגם בקרב ארגונים בחברה האזרחית וגורמים מסחריים, כדי לסייע לאזרחים למצות את זכויותיהם. תשתית זו שימשה מסד טוב של ידע ומערכות לטיפול בבעיית מיצוי הזכויות בעת המלחמה.

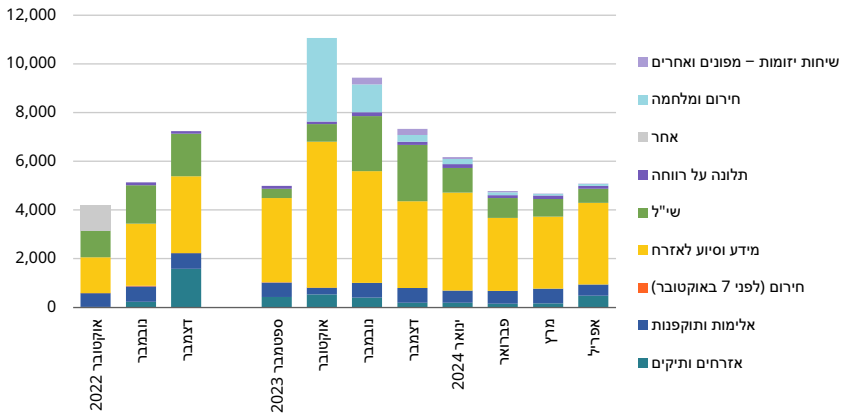
ואכן, ישנן עדויות רבות על פעילות מוגברת של מערכות שעסקו בקידום מיצוי זכויות חברתיות בעת המלחמה. פעילות מוגברת זו באה לידי ביטוי בעיקר בניסיונות להסיר חסמים שהקשו על אזרחים לממש את זכויותיהם. כך למשל נקבעו הקלות ביחס לתוכנית ביטוח אבטלה לשכירים שפוטרו או הוצאו לחל"ת מפרוץ המלחמה ועד סוף דצמבר 2023. תקופת החל"ת המינימלית לקבלת דמי אבטלה קוצרה מ-30 יום ל-14 יום, ותקופת האכשרה הנדרשת לדמי אבטלה קוצרה ל-6 חודשי עבודה במקום 12. נקבעה זכאות לדמי אבטלה למפונים בתנאים מסוימים והוארכה תקופת האבטלה למובטלים חוזרים עד סוף דצמבר 2023 בתנאים מסוימים. נקבעה גם אפשרות לזכאות לדמי אבטלה לבעלי מקצועות מסוימים כמו מרצים, אומנים ומורי דרך שמקום עבודתם הפסיק את פעילותו בתקופת המלחמה. לגבי הכרה בנפגעי פעולות איבה, המוסד לביטוח לאומי קיצר את תהליך ההכרה תוך הסרת חסמים. כמה קבוצות נפגעים קיבלו הכרה אוטומטית כנפגעי פעולות איבה ללא צורך בהגשת בקשה: פצועים שפונו לבתי חולים, חללים, שורדי מסיבות הנובה והפסיידאק ותושבי יישובים שבהם הייתה "סכנת קיום מיידית", למשל בעקבות חדירת מחבלים. זאת ועוד, קוצר טופס ההכרה בנכות בשל פעולות איבה, ולשם הכרה נדרש לצרף מסמכים רפואיים או דוח מטפל במרכז חוסן ושאלון למטופל בלבד.

בד בבד נעשו מאמצים רבים להקל את הנגישות למידע על זכויות. מחקר משותף לג'וינט ישראל ולחוקרים באוניברסיטה העברית מצא כי בעת המלחמה, 26 גופים ציבוריים ערכו התאמות שנועדו להרחיב את נגישותו של מידע על זכויות לאזרחים – למשל באמצעות הרחבת המידע באתרי האינטרנט של הגופים הללו או בהקמת מוקדי שירות טלפוניים להספקת מידע בנוגע לשירותים שהם מספקים.¹⁵ המוקד הטלפוני 118 של משרד הרווחה והביטחון החברתי ערך התאמות כבר בימים הראשונים של המלחמה. נתוני הפניות למוקד זה מראים כי בחודש אוקטובר 2023 גדל היקף פעילותו של המוקד פי שניים ויותר – בחודש זה עמד מספר הפניות על 11,064, לעומת 4,200 פניות באוקטובר 2022 ו-4,993 פניות בספטמבר 2023. בפברואר 2024 נראה כי המוקד חזר לפעילות בהיקפים הרגילים. כפי שרואים בבירור בתרשים 22, חלק ניכר מהפניות באוקטובר 2023 – כ-31% – היו בנושאי חירום ומלחמה. עוד נראה כי בחודש זה היו מעט פניות יחסית בנושאים אחרים כגון אלימות ותוקפנות ושירות ייעוץ לאזרח (שי"ל), ובחודשים

15 הנתונים ממחקר זה, שלא פורסם, נמסרו על ידי פרופ' אבישי בניש.

שלאחר מכן ירד מספר הפניות בנושא חירום ומלחמה וגדל העיסוק של המוקד בנושאי אלימות ותוקפנות ושי"ל. נתוני המשרד מראים גם שבשלושת השבועות הראשונים למלחמה יותר ממחצית הפניות שמוקד 118 הפנה למוקד ההתנדבות עסקו בצרכים חומריים כגון סיוע בפינוי, במזון ובציוד וסיוע רפואי.¹⁶

תרשים 22. פניות למוקד 118 של משרד הרווחה והביטחון החברתי, לפי נושא הפנייה



מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ועל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי

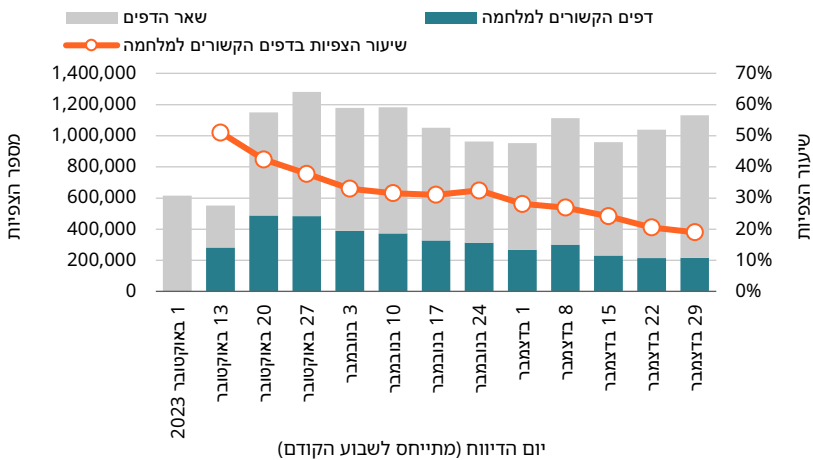
ברמה המקומית, מרכזים המסייעים לתושבי הרשויות למצות את זכויותיהם סיפקו מידע על מגוון זכויות, חלקם באופן פרונטלי אך רובם באמצעות שיחות זום. ברשויות עוטף עזה והסביבה, המאוגדים באשכול רשויות הנגב המערבי, הגיעו למרכזים העוסקים במיצוי זכויות ברשויות הללו בחודשי המלחמה 10,132 פניות, 71% מהן עסקו בזכאות לתוכנית נפגעי פעולות איבה ולמענקי סיוע למפונים או בזכויות הקשורות לשוק העבודה.¹⁷

פעילות חשובה בתחום מיצוי הזכויות נעשתה במגוון ארגונים בחברה האזרחית ואף במגזר הפרטי. פעילות זו התמקדה בהספקת מידע באופנים שונים, חלק ניכר ממנו באמצעות אתרי אינטרנט. האתר המרכזי בנושא מיצוי זכויות בישראל הוא "כל זכות",¹⁸ והוא משמש דוגמה בולטת להתארגנות של גורמים בחברה האזרחית להספקת מידע על זכויות חברתיות ואחרות בתקופת המלחמה. האתר מספק מידע מקיף ונגיש במיוחד לגבי

16 מתוך המצגת "ניתוח פניות שהועברו ממוקד 118 חמ"ל משאבי קהילה והתנדבות", 12 בנובמבר 2024.
 17 את הנתונים אסף ומסר גונן הראל, מנהל תחום מיצוי וקידום זכויות באשכול הנגב המערבי.
 18 כל זכות היא חברה לתועלת הציבור (חל"צ) אך היא פועלת במימון מלא של משרד המשפטים ומערך הדיגיטל הלאומי.

מגוון רחב מאוד של זכויות, והוא ללא ספק מקור עיקרי למידע על זכויות לתושבי ישראל. עם פרוץ המלחמה נפתחו באתר דפי מידע רלוונטיים למלחמה ("פורטל חרבות ברזל וכל זכות חירום"). בתוך זמן קצר התווסף לאתר מידע על כ-1,900 שירותי חירום שנספו עקב המלחמה. כפי שניתן לראות בתרשים 23, בתקופת המלחמה חל גידול דרמטי במספר המשתמשים באתר, והוא שימש מקור מידע עיקרי על זכויות. בשבוע שקדם למלחמה עמד מספר הצפיות בדפי האתר בעברית על 614,713. המספר הצטמצם מעט בשבוע הראשון של המלחמה, ומספר הצפיות הכללי היה 551,745, כמחציתן, 51%, בדפים הקשורים למלחמה. נראה כי העיסוק במיציאת זכויות החל ברובו בשבוע שלאחר מכן (שהסתיים ב-20 באוקטובר), שבו מספר הצפיות השבועי בדפים בעברית בכלל האתר זינק ביותר מפי שניים – 1,149,141 צפיות, 42% מהן בדפים הקשורים למלחמה. מספר הצפיות המשיך להתרחב והגיע לשיאו בשבוע השלישי של המלחמה עם 1,282,218 צפיות בדפי האתר, 38% מהן בדפים הקשורים למלחמה. בין 8 באוקטובר ל-31 בדצמבר 2023 היו 3.9 מיליון צפיות בדפי אתר "כל זכות" הקשורים למלחמה בעברית, ו-1.4 מיליון משתמשים נכנסו לדפים אלה.

תרשים 23. מספר הצפיות בדפי אתר "כל זכות" בשפה העברית



מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: "כל זכות"

נושא התעסוקה וזכויות עובדים היה הנצפה ביותר באתר "כל זכות" בשלושת החודשים הראשונים למלחמה. בין הנושאים המרכזיים היו שאלות ותשובות לעובדים ומעסיקיהם ולעצמאים, מסלולי פיצוי לעסקים ודמי אבטלה וחל"ת. במקום השני דורגו נושאים הקשורים למילואים, לנפגעי פעולות איבה ולמפונים.

לצד אתרי האינטרנט הופעלו אמצעים אחרים להנגשת מידע על זכויות. כך למשל, ארגון "פתחון לב" בשיתוף ג'וינט אשלים ובמימון משרד הרווחה והביטחון החברתי הפעילו בחודשים הראשונים של המלחמה מערך ניידות למיצוי זכויות אקטיבי במרכזי מפונים, בריכוזי מילואים וברשויות עירוניות. במסגרת מיזם זה טופלו 10,325 פניות, מחציתן עסקו בחוק נפגעי פעולות איבה.¹⁹

על אף המאמצים שנקטו המוסד לביטוח לאומי וגורמים מן הממשלה ומן החברה האזרחית להקל את הנגישות לזכויות ולקדם את מיצוי, ניכר כי עדיין נותרו חסמים שיצרו מה שניתן לכנות "נטל מינהלי" על אזרחים המבקשים לממש את זכויותיהם. דהיינו, גם אם בסופו של דבר מי שהיו זכאים קיבלו את הסיוע המגיע להם מתוקף תוכניות שונות של המוסד לביטוח לאומי או גורמים ממשלתיים אחרים, תהליך מימוש הזכויות נמשך זמן רב והיה כרוך במאמצים גדולים ובקושי נפשי רב מצד הזקוקים לסיוע. אחת הדמויות המומחיות בתחום ומי שפעלה לסייע למפונים במקומות שונים לממש את זכויותיהם הדגישה באופן מיוחד את הקושי שהיה נעוץ בהגשת בקשות להכרה ולתגמולים במסגרת חוק נפגעי פעולות איבה. מדבריה עולה כי בתקופה זו משרד הרווחה והביטחון החברתי לא גילה עניין מיוחד במיצוי הזכויות והוא ראה בצוותי הרווחה המקומיים את הגורם האחראי לנושא. לא היה שיתוף פעולה של ממש ברמת המשרד עם המוסד לביטוח לאומי, המופקד על מתן הקצבאות. אלא שגם אנשי המקצוע בשירותי הרווחה לא היו פנויים (או לא הרגישו שיש להם די ידע) לסייע למפונים לקדם את מיצוי זכויותיהם, בייחוד בכל הנוגע לחוק נפגעי פעולות איבה. אמנם היו מצבים שבהם עובדות ועובדים סוציאליים העניקו סיוע לא מבוטל במיצוי זכויות, אולם אלה היו יוזמות מקומיות, בעיקר בקיבוצים, של יחידים שאינם מעידים על הכלל. כך אותה דמות סיכמה את המצב:

המדיניות של המשרד לא הייתה שעושים מיצוי זכויות, המדיניות של המשרד הייתה – אנחנו מפנים לצוותי הרווחה המקומיים שאחראים על המקום, והם אמורים לעשות מיצוי זכויות. חלק גדול מצוותי הרווחה המקומיים לא עשה מיצוי זכויות כי הוא לא ידע לעשות מיצוי זכויות, לא הבין בזה ולא הבין שום דבר בהגשות איבה.

19 אנחנו מודים לליטל בן ברוך מארגון "פתחון לב" על הנתונים.

טיפול באנשים עם מוגבלות

אחת האוכלוסיות הפגיעות ביותר במלחמה הייתה אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות. קבוצה זו כוללת מגוון גדול של אנשים עם סוגים שונים של מוגבלות, הן פיזית והן נפשית. עם פרוץ המלחמה היו מוכרים במשרד הרווחה והביטחון החברתי 173,959 אנשים עם מוגבלות, ו-66,914 צרכי שירותים שמעניקה מערכת הרווחה (ברלב ואחרים, 2023). חלקה הגדול של אוכלוסייה זו מתגורר בקהילה, וקבוצה קטנה יחסית, המונה 18,044 אנשים עם מוגבלות מורכבת, מתגוררת במוסדות חוץ-ביתיים שבאחריות משרד הרווחה (גל ואחרים, 2023, עמ' 168–169). מטחי הטילים שנורו אל יישובי ישראל, מתקפת הפתע על יישובי העוטף והמלחמה שפרצה בעקבותיה הגבירו מאוד את מצוקתם של רבים מהאנשים עם מוגבלות הנזקקים לסיוע והמתגוררים בקהילה. מצב המלחמה הקשה מאוד באספקת סיוע, ובכלל זה מזון וטיפול רפואי וסיעודי. קשיי נייודת וחסמים פיזיים הפכו את בעיות הנגישות לסכנה ממשית. הגבלות על תנועתם של מי שנמנו עם מקורות התמיכה באנשים עם מוגבלות החיים בגפם יצרו מצוקות על רקע בדידות וחרדה. המעבר לשירותים מקוונים בעת המלחמה הקשה עוד יותר על רבים מהאנשים עם מוגבלות, אשר נגישותם למערכות מקוונות מצומצמת בהשוואה לכלל האוכלוסייה. בחודשים הראשונים של המלחמה המצוקות הללו באו לידי ביטוי בפניות רבות למוקדי סיוע (מוקד 118 של משרד הרווחה והביטחון החברתי ונציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות) ולארגוני חברה אזרחית (כגון נגישות ישראל, אלו"ט ועמותת קשר).

בשל קשייהם הרבים של האנשים עם מוגבלות לא מפתיע שהם היו מהראשונים שפונו מבתיים בעוטף עזה וביישובי הצפון. עם פרוץ המלחמה היו ביישובי העוטף ובצפון 9,580 אנשים עם מוגבלות המוכרים לשירותי הרווחה והבריאות או לומדים במסגרות לחינוך מיוחד. לפי הערכות, 7% מסך המפונים מהיישובים הללו היו אנשים עם מוגבלות (ברלב ואחרים, 2023). משימת פיננים של תושבים עם מוגבלות שהתגוררו ביישובים המיועדים לפינוי בדרום ובצפון הייתה מורכבת. לא כל האנשים עם מוגבלות ביישובים הללו היו מטופלים או מוכרים על ידי המחלקות לשירותים חברתיים. חלקם היו מטופלים במערכות אחרות – נפגעי נפש במשרד הבריאות או תלמידים עם צרכים מיוחדים במשרד החינוך. פיצולם בין מערכות שונות יצר אתגר בהתארגנות לפינוי ובפינוי עצמו. אנשים אחרים עם מוגבלות לא היו מוכרים כלל לאף אחת מן הרשויות. כדי להתמודד עם היעדר המידע, בקריית שמונה ובאשקלון נעשה שימוש ב"כספת הנצורה" – מאגר מידע המיועד לשימוש במקרי חירום ובו פרטי קשר של אנשים עם מוגבלות ואזרחים ותיקים שאינם רשומים במחלקות לשירותים חברתיים. אוכלוסייה אחרת שאמנם טופלה על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי אבל לא היה מידע זמין לגביה ברמה המקומית הייתה זו של אנשים עם חירשות ועיוורון. קבוצה זו מטופלת דרך קבע במישור הארצי ולא באמצעות

המחלקות לשירותים חברתיים, והדבר חייב העברת מידע על צורכיהם מהמטה למחלקות. פיננים של עשרות אלפי תושבים בזמן קצר, ובהם אנשים רבים עם מוגבלות, הוביל, לפחות בתחילה, לכאוס בבתי המלון בערים הקולטות. רבים מהאנשים עם מוגבלות שפנו נאלצו להשתכן בחדרים לא נגישים, מה שהוסיף עוד לאירוע הטראומטי ממילא של מעבר מביתם ומקהילתם לאתר אחר בלי לדעת כמה זמן השהייה בו תארך.

לצד פינני תושבים מהקהילות שנפגעו, משרד הרווחה והביטחון החברתי עסק בפינוי 296 דיירים שהתגררו ב-12 מוסדות שבאחריותו ושהיו בטווח הסכנה. משימה זו הושלמה במהירות וביעילות ועל פי נהלים שגובשו בתקופת הקורונה. אישיות בכירה במטה המשרד דיווחה:

ידענו כל מסגרת לאן היא מפונה, פינינו בזמן, ההורים קיבלו את המידעים, והייתה שביעות רצון מאוד גדולה... הארגונים [שהפעילו את המוסדות] התארגנו בצורה מאוד יפה, וגם הם קיבלו כסף, המשרד יודע איך לעבוד עם החירום הזה, מהר מאוד הפעלנו "נוהל קורונה", ידענו איך לשפות אותם ועם זה לא הייתה בעיה.

עם זאת, הולך ואחרים (2024) ציינו כי הפינוי נעשה למסגרות גדולות קיימות, מה שהגדיל את הסיכון במיוחד בזמן חירום לפגיעה בדיירים ובזכויותיהם בגלל "צמצום כוח אדם ותחלופה גבוהה של עובדים, שהות של דיירים חדשים וותיקים יחד, וקשב ומשאבים מופחתים ליישום מנגנוני פיקוח. המשמעות של כל זה היא שאף שהמענה המוסדי נתפס כפתרון מהיר ויעיל להגנה על האוכלוסייה, בפועל המעבר למוסדות – גם אם לתקופה קצרה – כרוך בפגיעה בזכויותיהם ובחשיפתם לסיכונים רבים".

משימה נוספת בהקשר זה הייתה להתמודד עם הצרכים המגוונים של מי שהתגררו בקהילה ביישובים שלא נפגעו ישירות במלחמה אך עדיין נתקלו בקשיים מרובים. המשימה הוטלה בעיקרה על משרד הרווחה והביטחון החברתי, לצד משרדי ממשלה נוספים (הבריאות והחינוך), ארגוני חברה אזרחית וספקי שירותים אחרים. אמנם תוכניות לאנשים עם מוגבלות הן חלק מרכזי מפעילות המחלקות לשירותים חברתיים, אולם נתוני משרד הרווחה והביטחון החברתי מלמדים כי בתקופה הראשונה של המלחמה, ב-26 מן הרשויות שבהן יש מסגרות ותוכניות לאנשים עם מוגבלות, השירותים לא פעלו כסדרם. בחלק מן הרשויות פעלו השירותים במתכונת של פעילות מרחוק, ובחלקן הם לא פעלו כלל.²⁰ בעיה אחרת בתקופה זו הייתה איתורם של מי שנתקו לסיוע. כך תיארו זאת הולך ואחרים (2024, עמ' 59):

20 מתוך 208 רשויות. קובץ נתוני דיווח עצמי של הרשויות שנאספו בחודשים נובמבר-דצמבר 2023.

בשגרה חלק ניכר מהאנשים עם מוגבלות שמתגוררים בקהילה אינם מקבלים שירותים ממשד הרווחה והביטחון החברתי ומהמחלקות לשירותים חברתיים. עם פרוץ המלחמה התקשו מאוד המשרד והמחלקות לאתר אנשים אלו, לזהות את הצרכים הרבים של אוכלוסייה שקופה זו ולענות עליהם. צרכים אלו כללו קושי במציאת מרחב מוגן במקום מגוריהם, עזרה בתהליך הפינוי, חוסר מעש, בדידות רבה, ועוד.

במהלך המלחמה, במאמץ לספק את צורכיהם של אנשים עם מוגבלות בקהילה, נוספו מספר מעני חירום בתחום המוגבלות, בהם הדרכות וסדנאות לצוותים ומענים רגשיים לאנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם. לפי נתוני משרד הרווחה והביטחון החברתי, בשנת 2023 תוקצב מענה החירום בתחום במיליון ש"ח וסך מקבלי המענים הרגשיים מתחילת המלחמה ועד סוף שנת 2023 עמד על כ-1,200 מקבלי שירות (משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2024).

זרקור

רווחה במלחמה במועצה האזורית שער הנגב

בבוקר 7 באוקטובר, מנהלת האגף לשירותים חברתיים במועצה האזורית שער הנגב, תהילה רביבו, נכנסה לממ"ד לשמע האזעקות יחד עם ילדיה ואביה בביתם שבכפר מימון. שיחת טלפון מחבר בישרה לה שמחבלים חדרו לכפר עזה. בעלה הצטרף לכיתת הכוננות ושניים מבניה היו בשירות צבאי סדיר. תהילה ומשפחתה התפנו מביתם באותו יום לביתו של אחיה, ובהמשך פונו לירושלים.

במועצה האזורית שער הנגב 11 מושבים וקיבוצים (ובשטחה נמצאים גם כפר קליטת העולים איבים וחוות שקמים), שבהם כ-10,000 תושבים. רובם פונו עם פרוץ המלחמה (בשיא המלחמה 90% מהתושבים היו מפונים) ופוזרו במלונות מאילת ועד טבריה ובמגורים בקהילה.

זה 22 שנים החירום במועצת שער הנגב הוא שגרה. כך התפתחה באגף הרווחה שבמועצה תורת חירום מסודרת ומוכנות לחירום שמתבטאת, למשל, בימי הכשרות לעובדים בנושא חירום בכל שנה, שבהם מעורבים גם העובדים עצמם בהעברת התוכן ובהכשרה להגשת עזרה ראשונה רגשית שהאגף מעביר לתושבים ולבעלי תפקידים ברשות. לתפיסתה של רביבו, תפקידה של העובדת הסוציאלית באגף הוא ייחודי בכך שהתושבים יכולים לראות בה כתובת זמינה ומועילה הן בחירום והן בשגרה. כך מתארת רביבו את תפקידן של העובדות הסוציאליות:

עובד סוציאלי מרחבי מגיע ליישוב עצמו ונותן מענה ברמה הפרטנית והקהילתית, מין "קייס מנג'ר" של היישוב בכל תחומי הרווחה והחוסן. זה משהו כוללני, זה לא מישהו שסובל כרגע מעוני או מאלימות – כולם סובלים מהטרור הזה, הוא משפיע על חיי הזוגיות, על המשפחה, על הקהילה. אנחנו בשגרה מתקשרים עם כלל התושבים ומביאים ערך מוסף מקצועי... גם אנשים עם משכורות מאוד גבוהות פונים אלינו.

לפני 7 באוקטובר היו באגף לשירותים חברתיים כעשרה תקנים. כל עובדת סוציאלית הייתה אחראית לשני יישובים במועצה, ובה בעת נתנה מענה בתוך האגף. רביבו סיפרה שהמבנה הארגוני היה "רזה" מדי, מעט מדי עובדות וללא ראשי צוותים. ב-8 באוקטובר התפקידים "חולקו מחדש". מספר העובדים באגף הוכפל עקב תוספת תקנים ממשרד הרווחה והביטחון החברתי וכיום יש באגף כ-27 עובדים.

על אף המוכנות לחירום, איש לא היה מוכן לממדי ההרס של מתקפת הפתע ב-7 באוקטובר. 81 תושבי המועצה נרצחו, בהם ראש המועצה אופיר ליבשטיין. 23 נחטפו, ובעת כתיבת שורות אלו 7 מהם עדיין נמצאים בשבי החמאס.

לכל אזור פינוי שבו שהו תושבי המועצה הגיעה לביקורים עובדת סוציאלית מהמועצה, בחלק מהמקומות לחמישה ימים בשבוע ובחלקם לפחות. רוב העובדים היו בעצמם תושבים של יישובים שפוננו.

מאוד מהר התחלנו לעשות ישיבות צוות בזום, ואז גם ישיבות צוות פיזיות ברחבי הארץ. בנס ציונה, בירושלים, היה לנו מאוד חשוב לפגוש את הצוות. אבל החוויה הזאת עדיין מאוד קשה, שאתה לא מגיע למקום מסוים ושיתה קפה ומתייעץ, ופתאום כל אחד עם החיים שלו לבד. אני עצמי חזרתי באמצע פברואר הביתה. מאמצע מרץ אפשר לראות את האגף פה יותר בפעילות מלאה. עדיין יש לנו חמישה יישובים מפונים שעובדות נוסעות לשם, כבר לא חמישה ימים בשבוע אלא בין פעמיים לשלוש בשבוע. למשמר העמק, שלוש שעות נסיעה.

בשבועיים הראשונים לאחר פרוץ המלחמה התמקדו אנשי האגף במיפוי המפונים, בזיהוי החטופים, ההרוגים והנעדרים ובמסירת בשורות מרות למשפחות. פעולות אלו נעשו על ידי מלווה מטעם האגף שיצר קשר עם כל משפחה כזאת. העיסוק בחודשיים הראשונים היה בעיקר בחירום כדי לסייע לקהילות להתארגן מחדש.

לקח כחודשיים עד שהתחלנו לקבל פניות שקשורות בדברים קלאסיים יותר של רווחה... היו פניות כאלה גם בחודשיים הראשונים אבל הן קיבלו פחות מענה... אני מכירה את זה מסבבים קודמים. הכול הופך להיות יותר אוניברסלי... זה משטח את כל הבעיות לסגנון אחד ואז חוזרים שוב לדברים היותר נקודתיים... אני לא חושבת שיש אוכלוסייה שלא מקבלת מענה, אני חושבת שהמענים השתנו.

אתגר גדול היה בשמירת הקשר עם המפונים:

לב העשייה היה באזורי הפיני המרכזיים. הטלפונים של העובדות הסוציאליות פורסמו כל הזמן... אנחנו מרגישות שמי שלא נמצא עם הקהילה מרגיש קצת סוג ב'. לקהילות הגיעו המון תרומות. העובדות מתקשות לתת מענה למי שנמצא רחוק יותר. כתפיסה השתדלנו שהמענה יינתן במרחב הקהילתי. אנחנו עובדים מאוד צמוד עם מרכז חוסן. הקמנו מיני-מרכזים כאלה באזורי הפיני שהעובדות הסוציאליות היו מרכזיות בהקמה שלו ואז היו מענים בשטח גם למי שלא גר במלון.

האגף נעזר ברשויות הקולטות – למשל, הוא העדיף להעביר להן את המשימה של מסירת הבשורות המרות כדי למנוע עוד פגיעה רגשית בעובדי האגף (העובדות הסוציאליות של האגף נכנסו לתמונה לאחר שניתנה הבשורה והחלו ללוות את המשפחות). לפי רביבו, בידי המועצה היו הנתונים המדויקים ביותר בהשוואה לשאר הגורמים המעורבים. לפעמים היו קצרים בתקשורת בין גופים שונים, בין הרשות הקולטת ובין הרשות המפונה.

גם בגלל שהיינו בעומס מאוד גדול וגם בגלל שגייסנו הרבה עובדים חדשים – הרבה דברים, לא נפתחו תיקים. עכשיו אני מאוד מבקשת מהם – "תפתחו תיקים, תעברו אחורה" – זה מאוד מאוד קשה לעשות את כל הביורוקרטיה בתוך הסיטואציה, שכולם היו עובדים חדשים, בלי צוות מוחזק שמתכנס עם שגרות עבודה, אז אני לא חושבת שאפשר לראות את זה ברמת התיקים.

לתחושתה של רביבו היה זינוק חד במספר הפניות לשירותי הרווחה, והיא הביעה את תקוותה שכשיגויסו ראשי צוותים לאגף, תחל עבודה מסודרת יותר של תיעוד ומעקב.

נכון לסוף אפריל, מחצית מתושבי המועצה חזרו לבתיהם. האתגרים שעומדים תהילה רביבו וצוותה מתמודדים כיום הם בראש ובראשונה חוסר הוודאות של התושבים מהמצב המדיני והייאוש מהימצאם של חטופים בשבי, נוסף על תסכול רב ממערכת החינוך, שנותרה גם היא ללא תשובות ודאיות עד לפתיחת שנת הלימודים, ובחלקים מסוימים שלה חוסר הוודאות עדיין נמשך.

אנחנו מנסים להיאחז בדברים קטנים. פרויקט מלווים קהילתיים, לכל קהילה יש מלווה קהילתי יחד עם העובדות הסוציאליות. להסתכל בלבן של העיניים לאנשים ולהיות איתם. אנחנו רוצים לחזור להיות קהילת שער הנגב ולא רק קהילות קטנות. זה יחזיר את החוסן.

סיכום

המלחמה שפרצה בעקבות הטבח ב-7 באוקטובר 2023 שונה מכל מלחמה אחרת שחוותה החברה הישראלית מאז הקמת המדינה. המלחמה הזאת לא רק ארוכה מאוד, היא גם הביאה לפגיעה עמוקה ונרחבת באזרחי ישראל, יותר מכל מה שחוו קודם לכן. בהתאם, המצוקות הרבות, הקשות והמגוונות שנוצרו בעקבות הטבח והמלחמה הציבו אתגר מורכב ובלתי צפוי בפני מערכת הרווחה בישראל. בשל מספר הנפגעים הרב, מספר המפונים ואורך המערכה, נדמה כי מערכת הרווחה מעולם לא עמדה בפני אתגר מורכב כל כך. לאחר שנים של הזנחה תקציבית, קושי בגיוס אנשי מקצוע ומתקפות קשות על המגזר הציבורי, מערכת הרווחה לא הייתה ערוכה כראוי להתמודד עם המצב שנוצר ב-7 באוקטובר. בתוכניות החירום, שנועדו לסייע בהתארגנות בעת חירום ברמה הלאומית וברמה המקומית, נעשה שימוש מועט בלבד כבסיס לדרכי הפעולה לאחר פרוץ המלחמה.

במצב זה, הסיוע הראשוני והחשוב לצרכים של מי שפוגו מבתיים בעקבות הטבח ופרוץ המלחמה ניתן בידי יחידים שהתנדבו באופן ספונטני, ארגוני רווחה מהחברה האזרחית והתארגנויות חדשות שקמו עם תחילת מצב החירום. בהמשך, מערכות הרווחה הציבוריות, המוסד לביטוח לאומי וארגוני החברה האזרחית התאוששו מההלם הראשוני והצליחו לספק פתרונות חשובים ליחידים, למשפחות ולקהילות שנפגעו ישירות או בעקיפין מהטבח ומהמלחמה.

במרכז המאמצים של מערכת הרווחה להתמודד עם המצוקות שהולידה המלחמה עמדו אנשי המקצוע של מערכת הרווחה, ובראשם העובדות והעובדים הסוציאליים. במהלך המחקר נחשפנו למגוון דרכי פעולה יצירתיות שנקטו עובדות ועובדים סוציאליים על מנת לענות על המצוקות החדשות שנוצרו ועל הצרכים האקוטיים של מי שנפגעו בטבח ובמלחמה. האופן שבו הם התמודדו עם צורכיהם של אנשים במצבים מורכבים ובלתי צפויים ממחיש את מה שכינה יונה רוזנפלד (1985) "המצאת התערבויות" בתארו את מומחיותו של מקצוע העבודה הסוציאלית. יכולת זו התגלתה באופן מובהק בקרב עובדות ועובדים סוציאליים מרמת מטה משרד הרווחה והביטחון החברתי, דרך מחוזות המשרד והמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות השולחות והקולטות, ועד לרמת העובדות הסוציאליות שהגיעו ביוזמתן לסייע למפונים בבתי המלון ובקהילה. הדבר בא לידי ביטוי בעבודה עם משפחות הנפגעים בימי המלחמה הראשונים, בפעילות בבתי המלון עם המפונים, בטיפול בילדים שחזרו מן השבי בעזה ובניסיון לאזן בין עבודה עם המפונים ובין הטיפול במשתמשי השירותים הקבועים של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות הקולטות.

זאת ועוד, הצעדים שנקטו כדי לאפשר פינוי בטוח של הנפגעים, יצירת מנגנונים להבטחת הכנסתם של הנפגעים ופיצוי על הפגיעה בהם, והמשאבים והמאמצים הרבים שהושקעו, ועדיין מושקעים, בילדים ששבו ובמשפחותיהם, מלמדים על מאמץ ממשי מצד מערכת מדינת הרווחה להתמודד עם המצוקות שיצרה המלחמה. כחלק מרכזי במערך הרווחה יצר משרד הרווחה והביטחון החברתי מסגרות אדמיניסטרטיביות, השקיע מאמצים בגיוס עובדות ועובדים סוציאליים ויצר תוכניות להתמודדות עם מורכבות מצבם של המפונים. לבסוף, מינהלת תקומה אמורה להציע כלים ותוכניות לשיקום הקהילות שביישובי העוטף.

עם זאת, לצד ההצלחות ביצירה מהירה של דרכי סיוע למשפחות הקורבנות, למפונים ולמשתמשי השירותים, והשקעת המשאבים שנועדה להקל את מצוקתם, ניכר כי בפני מערכת הרווחה עמדו קשיים רבים אשר העיבו על הניסיונות לענות באופן ראוי על הצרכים. כפי שעולה בבירור מדוח זה, מערכת הרווחה נכנסה למלחמה כאשר היא סובלת מגירעון רווחתי, שבא לידי ביטוי במחסור חמור באנשי מקצוע ובמשאבים, פיצול משאבים וסמכויות בין משרדים שונים ודה-לגיטימציה בשיח הציבורי. במצב עניינים זה היה קשה מאוד לטפל בעת ובעונה אחת גם במפונים הרבים וגם במשתמשי השירות הקבועים של המחלקות לשירותים חברתיים. תנאים אלו מנעו מאנשי המקצוע להעניק טיפול ראוי לנמנים עם שתי האוכלוסיות הללו. בשבועות הראשונים של המלחמה נשען הטיפול במפונים במידה רבה על התגייסותם של מתנדבים וארגוני חברה אזרחית. על אף החשיבות המכרעת של מאמץ זה מצד המתנדבים, הוא גם יצר אנדרלמוסיה בחלק מבתי המלון ולעיתים חשף את המפונים לטיפול לא מקצועי, לא רציף ולא מתועד. מאמצי הגיוס של עובדות ועובדים סוציאליים נוספים כדי לחזק את הקהילות שנפגעו ואת הרשויות שקלטו את המפונים צלחו באופן חלקי מאוד – עדות לאתגר שבגיוסם של עובדות ועובדים סוציאליים לשירות הציבורי בכלל, ולמחלקות לשירותים חברתיים בפרט, עוד לפני המלחמה.

זאת ועוד, חוסר התיאום בין זרועות הממשלה, בייחוד בבתי המלון שבהם התאכסנו המפונים, הקשה מאוד ביצירת מענה מתואם וכוללני לצורכיהם. הדבר בלט במיוחד במצב הכאוטי ששרר בבתי המלון בתחילת המלחמה ובא לידי ביטוי בתחומים רבים, החל בניהול שהותם של המפונים בבתי המלון, דרך הטיפול באנשים עם מוגבלות, וכלה בהבטחת מיצוי זכויותיהם של הנפגעים בתחום הסיוע הכספי.

בה בעת, מחסור במידע אמין בנוגע ליעדי הפינוי בתחילת המלחמה, היעדר מערכות אמינות לזיהוי מפונים הזקוקים לטיפול ותושבים – בייחוד אנשים עם מוגבלות – המבקשים עזרה, פגעו במאמצים לסייע למי שזקוקים לכך במיוחד. גם חסר זה בלט בבתי המלון. כל הניסיונות ליצור מאגר נתונים מהימן כשלו, והדבר הקשה מאוד על העובדות והעובדים הסוציאליים בעבודתם. כתוצאה מכך ההצלחה בטיפול במפונים הייתה חלקית

בלבד, בפרט במתן רצף טיפולי ובהתמודדות עם תופעות חברתיות קשות שהתגלו בחלק מבתי המלון במהלך חודשי השהייה של המפונים.

לסיכום, להתמודדות של מערכת הרווחה בעת המלחמה שפרצה ב-7 באוקטובר שני פנים. מערכת זו התברכה באנשי מקצוע מיומנים – הן בקרב קובעי מדיניות הרווחה והן בקרב העובדים בשטח – שהוכיחו מוטיבציה ויכולת מרשימה להתמודד עם המצב המורכב שנוצר בעת המלחמה. אולם בד בבד הגירעון הרווחתי שאפיין את המערכת לפני פרוץ המלחמה ונותר במידה רבה גם כעבור חצי שנה, חוסר התיאום בין גורמים ממשלתיים ברמה הממשלתית ובתוך בתי המלון, והקשיים באיסוף מידע והעברתו בין הגורמים המטפלים – כל אלה יצרו חסמים משמעותיים לתפקוד מיטבי של מערכת הרווחה בתקופה זו ופגעו במאמץ להבטיח רווחה לזקוקים לה.

חלופות מדיניות

ממצאי הדוח מספקים בסיס מוצק לגיבוש קווים למדיניות רצויה בתחומי הרווחה, הן בשגרה והן בעת חירום. להלן כמה חלופות מדיניות הנובעות מהממצאים.

חלופות מוצעות למצבי חירום עתידיים

1. מאגר עובדות ועובדים סוציאליים

הצורך בגיוס מאות עובדות ועובדים סוציאליים לטיפול במשפחות הנפגעים בתחילת המלחמה, הכאוס שאפיין את המצב בבתי המלון שקלטו מפונים והקושי הרב לטפל בעת ובעונה אחת במפונים ובמשתמשי השירות בשגרה ברשויות הקולטות והמפונות מחייבים הכנת מאגר של עובדות ועובדים סוציאליים שאפשר יהיה לגייסם בעת חירום. ברור שכוח האדם הקיים במערכות הרווחה בימים כתיקונם, ובייחוד במחלקות לשירותים חברתיים, אינו מסוגל לעמוד בכל משימות הרווחה במצבי חירום עתידיים שיהיו דומים בהיקפם למה שקרה בעקבות 7 באוקטובר. היום ברור כי מצבים דומים, הכרוכים בפניו מיטבי של אוכלוסייה, יכולים להתרחש בעתיד, אם בעקבות מלחמה ופעולות איבה ואם בשל אסונות טבע. מאגר זה, שינוהל ישירות על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי, צריך לכלול אנשי מקצוע מיומנים המכירים את התפקידים שיצטרכו למלא בעת חירום וזמינים להתייצב לספק שירותי רווחה בעת הצורך. מספר העובדות והעובדים הסוציאליים הרשומים בפנקס העובדים הסוציאליים מלמד שיש אנשי מקצוע רבים שפרשו לגמלאות או שאינם מועסקים בתחום העבודה הסוציאלית שמסוגלים להשתלב במערך זה. שטף ההתנדבות בימי המלחמה הראשונים מוכיח שקיימת נכונות רבה להתנדב בעת חירום. רצוי שמאגר זה יכלול גם "תומכי חירום בקהילה" (הולר ואחרים, 2024), אשר בעת חירום

יפקדו על פנייה יזומה לאנשים עם מוגבלות בקהילה, על זיהוי צורכיהם ועל מציאת פתרונות מותאמים. פיילוט בעניין זה הופעל בעבר על ידי הג'וינט.

לאור כל זאת מוצע להרחיב ולהאיץ את המהלכים להקמת "מערך מילואים חברתי" בידי משרד הרווחה והביטחון החברתי ולהבטיח משאבים להפעלה שוטפת של מאגר זה.

2. מערך מידע יעיל

אחד הכשלים העיקריים בטיפול במפונים בעת המלחמה היה הקושי לאסוף ולשמר מידע על משתמשי השירות שפוננו לבתי המלון, שרובם לא היו מטופלים במערכת הרווחה קודם לכן. ראשית, לא היה למערכת הרווחה מידע מסודר ומעודכן לגבי מפונים שהשתמשו בשירותי הרווחה בשגרה, ובפרט היה חסר מידע מדויק לגבי מספר המשתמשים בשירותי רווחה הנמצאים בכל מלון ומי הם. כמו כן היה קושי רב לעקוב אחר משתמשים חדשים בשירותי הרווחה. בעיה זו הייתה חריפה במיוחד בחודשי המלחמה הראשונים, בשל התחלופה הגבוהה של אנשי מקצוע שטיפלו במפונים ובשל היעדר שיטה סדורה להעברת המידע על הצרכים ועל הטיפול באותם יחידים או משפחות. גם לא הייתה דרך לעקוב אחר תוצאות הטיפול ואחר התמורות במצבם של משתמשי השירות הללו בזמן ששהו בבתי המלון או בקהילה ולאחר שחזרו לבתיהם. כל הניסיונות להפעיל מערכות מידע בבתי המלון בעת המלחמה כשלו.

לפיכך חיוני להיעזר בטכנולוגיות מתקדמות כדי לייצר אמצעי דיווח פשוטים, אשר יאפשרו לאסוף נתונים על מטופלים באופן פשוט ויעיל באמצעות טלפונים ניידים ולהזינם למערכת מסודרת, מאובטחת היטב ופשוטה להפעלה לשימושם של העובדות והעובדים הסוציאליים. באמצעות מערכת זו יוכלו גורמי הרווחה הרלוונטיים לנהל מעקב אחר המפונים גם כשהם עוברים ממקום למקום ויתאפשר סנכרון והצלבה של נתוני משתמשי השירות.

אתגר מהותי נוסף התגלה בהשגת תמונת מצב מעודכנת ואמינה לגבי כלל מקבלי השירותים במחלקות ברחבי הארץ. מעבר לחשיבות שבתיעוד הטיפול, מידע מהימן על מספר התיקים הפעילים ואופי הצרכים של המטופלים חיוני הן לדרג הניהולי במחלקות והן למחוזות ולמטה המשרד לצורך קבלת החלטות מושכלת והקצאת משאבים יעילה. על כן חיוני כי גם לעבודה השוטפת במחלקות ייבחנו השימוש במערכות דיווח מתקדמות שיאפשרו הצגת תמונת מצב מקיפה ועדכנית מכלל המחלקות.

3. תכלול הטיפול במפונים

כשל מרכזי בטיפול במפונים בעת המלחמה קשור בקושי לתכלול את הפעולות שנעשו בבתי המלון שקלטו מפונים. פעולותיהם של גורמים ממשלתיים, ארגוני החברה האזרחית

ומתנדבים במרחבים הללו אמנם סייעו להתמודד עם רבים מצורכיהם של המפונים, אבל נוצרה אנדרלמוסיה שהקשתה מאוד להעניק טיפול ראוי, לקבוע סדרי עדיפות בטיפול ולנצל באופן ראוי את המשאבים הרבים שהוקצו לטיפול. קושי נוסף היה חוסר הנכונות של המדינה למנות גורם אחד שיתכלל את העבודה של הגורמים הרבים שפעלו בבתי המלון. אמנם היו מקרים שמערך מעין זה נוצר בשטח וניתן היה להתבסס על שיתוף הפעולה של גורמים שונים (למשל בבתי המלון באזור ים המלח), אולם במקרים רבים אחרים זה לא קרה והדבר פגע קשות בטיפול במפונים.

לפיכך רצוי שנוהל הטיפול במפונים בעת חירום יכלול קביעה ברורה לגבי הגורם המתכלל במסגרות הקולטות מפונים, ויובטחו לו סמכויות וכלים כדי לתכלל את הפעולות המתקיימות במסגרת זו. בד בבד רצוי להגדיר מראש את תחומי האחריות של כל אחד מהגורמים השלטוניים הצפויים לפעול במסגרות הקולטות.

4. תוכנית חירום מקיפה במערך שירותי הרווחה

חלופות המדיניות המוצעות כאן צריכות למצוא ביטוי בתוכנית חירום מקיפה במערכת שירותי הרווחה. ממצאי דוח זה מלמדים שבמקומות שבהם הייתה תוכנית חירום מפורטת המגדירה בבירור את תפקידי העובדים בחירום, ושעובדי המקום מתורגלים בה, לתוכנית זו הייתה תרומה מכרעת להצלחת ההתמודדות עם האתגרים המורכבים של מצב החירום. אולם ניכר כי רובן המכריע של תוכניות החירום שהיו קיימות לפני 7 באוקטובר לא הועילו במיוחד בהתמודדות עם המשבר. על כן רצוי לגבש ולהטמיע תוכנית חירום מוסדרת, המשלבת את כל רמות המערכת – הרשויות המקומיות, המחוזות והמטה הארצי. תוכנית זו צריכה להגדיר בבירור בעלי תפקידים ייעודיים לשעת חירום, תוך פירוט מדויק של תחומי האחריות, הסמכויות, ערוצי התקשורת וממשקי העבודה בין הגורמים.

חלופות מוצעות לטווח ארוך

1. תקצוב מערכת הרווחה

הגירעון הרווחתי שזיהינו בדוח זה פגע קשות בתפקודה של מערכת הרווחה עוד קודם למלחמה והוא התגלה כנטל גדול במיוחד בעת המלחמה. ללא הקצאת משאבים ראויים לתחום הרווחה, מדינת ישראל אינה מסוגלת לספק רווחה ראויה לתושביה, ובוודאי לא למי שנפגעו מהמלחמה. ראינו כי תפקודן של מערכות הרווחה בתחילת המלחמה היה תלוי לא מעט בתרומות מחו"ל ומישראל, בהתנדבותם של יחידים ושל ארגונים, ובתקציבים שהוענקו לרשויות מטעם מטה המשרד והמחוזות. לאחר בחינה מעמיקה של תחומי הפעולה העיקריים של משרד הרווחה והביטחון החברתי בפרויקט מחקרי קודם, מסקנתנו היא שכדי להבטיח את הזכות לרווחה טובה לכל הזקוקים לשירותי רווחה יש

להגדיל את תקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי בסכום של 6 מיליארד ש"ח בשנה.²¹ תוספות התקציב המצומצמות שהוענקו למשרד הרווחה והביטחון החברתי בשנים שקדמו למלחמה, במהלכה ובתקציב המדינה הנוכחי אינן מתקרבות בהיקפן ליעד זה ועל כן אינן מאפשרות תפקוד ראוי של מערכת הרווחה.

2. תיקון שיטת התקצוב

ישנם פערים בלתי נסבלים בין רשויות מקומיות מרמות חברתיות-כלכליות שונות, הן באופן התקצוב והן בהיקף המשאבים המוקצים למשתמשים בשירותי הרווחה ברשויות השונות. מצב זה קשור לשיטת המצי'נג, המחייבת השתתפות עצמית של הרשות במימון שירותי הרווחה, וכן להיקף המשאבים העצמיים העומדים לרשותה. מוצע לבחון מחדש את שיטת המצי'נג כולה ולאמץ שיטת תקצוב שוויונית יותר המבטיחה שירותים ברמה ובנגישות דומות ללא קשר למקום מגוריו של אדם. לצד זאת מוצע כבר עתה לצמצם את היקף המצי'נג מ-25% ל-10% ברשויות שנפגעו ישירות מהמלחמה (אם הן כלולות בגבולות מינהלת תקומה ואם לאו) וברשויות המוחלשות. התנאי למימון המוגדל (90% מעלות השירותים במקום 75%) יהיה שהכסף שנחסך יושקע בהרחבת שירותי הרווחה הניתנים בקהילה (מעבר למה שמממן משרד הרווחה והביטחון החברתי). ההחלטה על התוכניות שבהן יושקעו המשאבים הנוספים תהיה של הרשות המקומית, בתיאום עם משרד הרווחה והביטחון החברתי. מוצע כי צעד זה יופעל במשך חמש שנים ולאחר בחינה יוחלט על אופן הפעלת המנגנון למימון שירותי הרווחה בכלל הרשויות במקום שיטת המצי'נג הקיימת.

3. האחדת הרווחה

בשנים האחרונות פוצלה האחריות למערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי בין כמה משרדי ממשלה. הוקמו משרדים חדשים שעוסקים בנושאי רווחה ישירות ובעקיפין בלי שיהיה בהם צורך של ממש. הדבר החליש את משרד הרווחה והביטחון החברתי וגרם לחפיפה בפעילות המשרדים השונים, לקושי בתיאום הטיפול במשתמשי השירות ובמיצוי זכויותיהם, למעורבותם של גורמים לא מקצועיים בהפעלת המערכת ולהכנסת שיקולים זרים לתפקוד המערכת. מגרעות אלו באו לידי ביטוי בולט במלחמה, בייחוד בטיפול במפונים בבתי המלון. מוצע לאחד את כל המערכות בתחום הרווחה במסגרת משרד לרווחה חברתית, אשר יתכלל ויתאם את הפעולות בתחום הרווחה והביטחון החברתי וינצל באופן מיטבי את התקציבים המוקצים לתחום זה.

4. חיזוק מעמדם של העובדות והעובדים הסוציאליים

בתקופת המלחמה בלטה מאוד תרומתם של העובדות והעובדים הסוציאליים בכל תחומי הפעילות של מערכת הרווחה, וניכרה נחיצותם של אנשי מקצוע בעלי מחויבות והכשרה מקיפה וגנרית המאפשרת להם להתאים את התערבויותיהם לצרכים החדשים והמרובים שנתגלו. עם זאת, ממצאי הדוח מלמדים על תת-איוש קיצוני של תקני עבודה סוציאלית במחלקות לשירותים חברתיים. גירעון זה הקשה על תפקוד העובדות והעובדים הסוציאליים בעת המלחמה, ומצוקה זו הולכת ומחריפה ככל שגדלים הצרכים בעקבות המלחמה. נדרשת הרחבה ניכרת במספר אנשי המקצוע בעבודה סוציאלית כדי לאפשר התמודדות עם הצרכים הללו. לאחרונה נעשו צעדים אחדים בכיוון זה, הן בדמות שיפור מסוים בתנאי העבודה של העובדות והעובדים הסוציאליים, הן במסע פרסום לגיוס עובדות ועובדים סוציאליים חדשים והן בהרחבה מסוימת של התקינה. אולם כדי להביא לשינוי משמעותי במצב נדרשות פעולות נרחבות הרבה יותר להגדלת מספר התקנים, לשיפור השכר ותנאי העבודה, לקביעת עומס העבודה ולשיפור תדמיתו ומעמדו של המקצוע.

הצעד הראשון המתבקש בתחום זה הוא איוש מידי של אותן 895 משרות פנויות במחלקות לשירותים חברתיים בכל הרשויות המקומיות והסבת התקנים הזמניים שנוספו לתקנים קבועים. לצד זאת, כדי להבטיח למשתמשי השירותים טיפול רציף ברמה סבירה נדרשת הגדלה נוספת של מספר התקנים של עובדות ועובדים סוציאליים בכלל המערכות החברתיות. בסיכום כולל, בשנים הקרובות צריך לגייס כ-2,270 אנשי מקצוע למחלקות לשירותים חברתיים, למערכת הבריאות, למוסד לביטוח לאומי ולאגף השיקום במשרד הביטחון.²²

5. ביזור סמכויות ותקציבים

בשנים האחרונות החל תהליך מהוסס של ביזור סמכויות בתחום הרווחה, בעיקר ממטה המשרד לרשויות המקומיות. תהליך זה בולט במיוחד בהקשר של אזרחים ותיקים וייעוד התקנים של עובדות ועובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים. התמודדותה של מערכת הרווחה בתקופת המלחמה, וכן בעת מגפת הקורונה, מלמדת כי במקרים רבים למערכות רווחה מקומיות יש יכולת טובה ליצור מדיניות מקומית המשקפת את צורכי התושבים וליישמה. ממצאי דוח זה ממחישים את המסקנה הזאת, אך לצידה עולות שתי מסקנות נוספות: אחת, ישנם מקרים שבהם המערכת ברמה המקומית כושלת (מקרה קריית שמונה למשל), והשנייה – לעיתים יש יתרונות לביזור סמכויות דווקא למחוזות המשרד. בזכות ההיכרות של המחוזות ומפקחיהם עם הצרכים והיכולות של המחלקות לשירותים חברתיים, והיעדר התלות הפוליטית של המחוזות בראשי רשויות, הם שימשו

גורם חשוב בהתמודדות עם צורכי האזרחים בעת המלחמה. לאור זאת מוצע להמשיך בתהליך ביזור הסמכויות בתחום הרווחה ורצוי מאוד ללוות תהליך זה במחקר הערכה מקיף וממצה. ראוי גם לבחון מחדש את חלוקת הסמכויות בין שלוש הרמות השלטוניות – הארצית, המחוזית והמקומית, ולהגדיר תפקיד ברור יותר למחוזות ולהעניק להם סמכויות ומשאבים רבים יותר.

6. מיצוי זכויות

לנוכח החשיבות הרבה של הבטחת מיצוי זכויות ושחרור אזרחים מהנטל המינהלי הכרוך במימושן חשוב שמשרד הרווחה והביטחון החברתי יפעל לקידום שיטתי של הנושא במסגרת פעילות המטה והמחלקות לשירותים חברתיים. על אף המאמצים לספק מענים כספיים וחומריים לצורכי הנפגעים בתקופת המלחמה, ממצאי הדוח מלמדים על טיפול ספורדי של המשרד במיצוי זכויות ועל חוסר תיאום בין מטה המשרד לבין המוסד לביטוח לאומי בהקשר זה. לאור זאת מוצע לחזק מאוד את מערך העוסקים במיצוי זכויות במטה משרד הרווחה והביטחון החברתי, ליצור מסגרות שוטפות לשיתוף פעולה עם המוסד לביטוח לאומי ולעבות את מערך המסגרות והעובדות והעובדים הסוציאליים העוסקים בכך ברמה המקומית. ראוי לבסס את המהלכים הללו על הרעיון של מיצוי זכויות אקטיבי, שמרחיב את הטיפול בנושא מהספקה פסיבית של מידע למעורבות אקטיבית בהסרת חסמי נגישות, ולנצל את ההתקדמות בעולם הדיגיטלי לאוטומציה רבה יותר במערכות של משרד הרווחה והביטחון החברתי כדי להרחיב את הנגישות לשירותיו.

מקורות

אלטשולר, א', ועזאזיה, פ' (2010). היערכת הרשויות המקומיות לקראת מלחמה: המקרה של ישראל. בתוך פ' עזאזיה, נ' נחמיאס וכהן, מ' (עורכים), **שירותי רווחה, בריאות וחינוך בשעת חירום: לקחים ממלחמת לבנון השנייה**. פרדס.

אלמוג-בר, מ', בר, ר', ברקאי, ר', ומרמוס, ה' (2023). **פעילות החברה האזרחית בישראל במלחמת חרבות ברזל: מגמות ותובנות ראשוניות**. המרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה בישראל, האוניברסיטה העברית בירושלים.

אלמוג-בר, מ', ברקאי, מ', ושוניס הלוי, ב' (2024). **פעילות הארגונים החברתיים בישראל במלחמת חרבות ברזל**. המרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה בישראל, האוניברסיטה העברית בירושלים.

ב' הנבחרים (2024, 30 בינואר). **הטרדה מינית במלון מפונים: ליאת, מפונה מקריית שמונה הוטרה מינית**.

בן-פורת (מדהלה), ש', וגל, ג' (2024). **בחזית החברתית: על עובדות ועובדים סוציאליים בישראל בשנת 2024 – מקבץ נתונים לקראת יום העבודה הסוציאלית**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

ברלב, ל', גדג', נ', יאבו, מ', נגר-אידלמן, ר', ורימון-גרנישפן, ה' (2023). **אנשים עם מוגבלות בישראל במלחמת "חרבות ברזל": עובדות ומספרים**. מאירס-ג'וינט ברוקדייל והג'וינט.

גורן, ת' (תשפ"א). המבצע שהוליד שכונה: שיכון לפליטי יפו הערבים, 1936-1938. **קתדרה**, 176, 117-136.

גור-קול, י' ואחרים (2024). **דברים שמעולם לא דמיינו שנעשה**. מידעו"ס בחירום – מלחמת "חרבות ברזל", ינואר 2024.

גל, ג', קרוזמר-נבו, מ', מדהלה, ש', וינאי, ג' (2019). **סיוע חומרי לאנשים החיים בעוני: סקירה היסטורית ומגמות נוכחיות**. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2019** (עמ' 85-122). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

גל, ג', ומדהלה, ש' (2021). **מערכת הרווחה במעבר: מבט-על**. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2021** (183-212). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

גל, ג', ומדהלה, ש' (2022). **הזכות לרווחה טובה: רפורמה במערכת שירותי הרווחה בישראל**. קרן מנומדין.

גל, ג', בן-פורת (מדהלה), ש', וטרביה, ע' (2023). **מערכת הרווחה בישראל בימים של שינויים פוליטיים דרמטיים**. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2023** (עמ' 149-180). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

דויטש, ע' (1970). **התפתחות העבודה הסוציאלית כמקצוע ביישוב היהודי בארץ ישראל**. עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים.

הולר, ר', בריואר, נ', גרינשטיין, ע', וורנר, ש' (2024). **מערכת הרווחה ואנשים עם מוגבלויות: מגבלות המערכת והמלצות ליום שאחרי המלחמה**. בתוך מ' אלמוג-בר, מ' אייזנשטדט וג' גל (עורכים), **רווחה בעקבות המלחמה** (עמ' 57-65). האוניברסיטה העברית בירושלים וקרן מנומדין.

- הלפרן, ע', ומן, י' (2023). **אנחת רווחה: כיצד לשפר את מצבו ומעמדו של מקצוע העבודה הסוציאלית בישראל**. קרן ברל כצלנסון.
- וולך, ר' (2023). **עקורים בארצם: כיצד לסייע לקהילות המפונים?** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- וייס, א' (2024). **תמונת מצב המדינה: תרשימים בנושאי חברה וכלכלה בישראל 2024**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- זגה, ב' (2023, 18 באוקטובר). **סיירת כביסה**. Ynet.
- חדשות הכנסת (2024, א, 6 בפברואר). **בדיון מיוחד של הוועדה לקידום מעמד האישה נחשפו מקרי פגיעות מיניות ופיזיות בנשים וקטינים שפנו לבתי מלון**.
- חדשות הכנסת (2024, ב, 26 במרץ). **בדיון מיוחד של הוועדה על מוגנות המפונות בבתי המלון נחשף: 93% ממקרי הפגיעות המיניות היו כלפי קטינים**.
- כץ, ח', פיט, ג', וחזן, א' (2023). **נותנים בגדול**. המרכז למשפט ולפילנתרופיה, אוניברסיטת תל אביב.
- לידור, ד' (2024, 5 בינואר). **סיר הלחץ בבתי המלון מעמיד את מערכות היחסים של משפחות המפונים במבחן. המקום הכי חם בגיהנום**.
- מבקר המדינה (2007). **היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה**. משרד מבקר המדינה.
- מבקר המדינה (2021). **מימון שירותי רווחה**. בתוך **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי - התשפ"א-2021**. (עמ' 557-667). משרד מבקר המדינה.
- מבקר המדינה (2022). **אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה על ידי הרשויות המקומיות**. בתוך **דוח על הביקורת בשלטון המקומי - התשפ"ב-2022** (עמ' 949-1057). משרד מבקר המדינה.
- מינהלת תקומה (2024). **התוכנית האסטרטגית לשיקום, לחידוש ולפיתוח חבל "התקומה" ואוכלוסייתו, 2024-2028**. מינהלת תקומה, משרד ראש הממשלה.
- משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (2020). **דוח למידה והפקת לקחים התנהלות משרד הרווחה בעת גל וירוס הקורונה הראשון (פברואר-מאי 2020)**.
- משרד הרווחה והביטחון החברתי (2024). **דו"ח חופש מידע 2023**.
- עזאיזה, פ', נחמיאס, נ', וכהן, מ' (עורכים) (2010). **שירותי רווחה, בריאות וחינוך בשעת חירום: לקחים ממלחמת לבנון השנייה**. פרדס.
- ציזיק, ע' (עורך) (2023). **"עומדים מאוחדים": יהדות ארה"ב וישראל בחודש הראשון למלחמה**. תוכנית רודרמן ללימודי יהדות ארצות הברית, אוניברסיטת חיפה.
- קני-פז, ס', וגור, ר' (2024). **היערכות מנהל הרווחה בנתניה בזמן מלחמת "חרבות ברזל"**. **מידעו"ס 103**, מאי 2024, עמ' 13-17.
- קשתי, א' (2024, 11 בינואר). **הקיצוץ הצפוי במשרד הרווחה גזז את התקווה לשיקום מערך העובדים הסוציאליים. הארץ**.
- רביד, א' (2024, 11 בפברואר). **אם הילד שחווה פגיעה מינית במלון המפונים ל-N12: "אמר להוריד את המכנסיים בתמורה לסוכריות"**. N12.

רוזנפלד, י"מ (1985). תחומה ומומחיותה של העבודה הסוציאלית. **חברה ורווחה**, ג, 119–130.
 תרשיש, נ' וגל, ג' (2021). איך שינוי נוצר? תהליך האימוץ של מדיניות מיצוי הזכויות במוסד לביטוח לאומי. **ביטחון סוציאלי**, 113, 139–170.

- Ciro Martínez, J., & Eng, B. (2017). *Struggling to perform the state: The politics of bread in the Syrian civil war*. *International Political Sociology*, 11(2), 130–147.
- Chan, S. (1992). Defense, welfare and growth: Introduction. In S. Chan and A. Mintz (Eds.), *Defense, welfare and growth*. Routledge.
- Dwork, D. (1987). *War is good for babies and other young children*. Tavistock.
- Gal, J. (2007). *The puzzling warfare — Welfare nexus*. *War & Society*, 26(1), 99–118.
- Gates, S. Hegre, H., Mogleiv Nygård, H., & Strand, H. (2012). *Development consequences of armed conflict*. *World Development*, 40(9), 1713–1722.
- Justino, P. (2011). The impact of armed civil conflict on household welfare and policy responses. In R. Kozul-Wright and P. Fortunato (Eds.), *Securing peace*. Bloomsbury.
- Keefe, T. (1987). Warfare or welfare: A vital choice. *Social Developmental Issues*, 11, 38–48.
- Klausen, J. (1998). *War and welfare*. St. Martin's Press.
- Marwick, A. (1974). *War and change in the Twentieth Century*. Macmillan.
- Necel, R. (2024). *War refugees from Ukraine in Poland: The welfare system in the face of New social challenges*. *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 32(1), 1–20.
- Obinger, H., Petersen, K., & Starke, P. (Eds.) (2018). *Warfare and welfare: Military conflict and welfare state development in western countries*. Oxford University Press.
- Orwell, G. (1938). Letter to the editor of the *New English Weekly*. In S. Orwell and I. Angus (Eds.), *An age like this, 1920–1940* (pp. 330–332). Secker & Warburg.
- O'Sullivan, M. (1997). *Household entitlements during wartime: The experience of Sri Lanka*. *Oxford Development Studies*, 25(1), 95–121.
- Semigina, T. (2019). *Frustrations or moving forward? Ukrainian social work within the 'hybrid war' context*. *European Journal of Social Work*, 22(3), 446–457.
- Shalev, M., & Gal, J. (2018). *Bullets and benefits in the Israeli welfare state*. In H. Obinger, K. Petersen & P. Starke (Eds.), *Warfare and welfare: Military conflict and welfare state development in western countries* (pp. 393–425). Oxford University Press.

- Stubbs, P., & Maglajić, R. A. (2012). [Negotiating the transnational politics of social work in post-conflict and transition contexts: Reflections from South-East Europe](#). *British Journal of Social Work*, 42(6), 1174–1191.
- Titmuss, R. M. (1958). War and social policy. In R. M. Titmuss (Ed.), *Essays on the welfare state*. George Allen & Unwin.
- Voznyak, H., Mulska, O., Druhov, O., Patytska, K., & Tymechko, I. (2023). [Internal migration during the war in Ukraine: Recent challenges and problems](#). *Problems and Perspectives in Management*, 21, 312–325.