

מבקר המדינה | דוח מיוחד: התמודדות מדינת ישראל
עם משבר הקורונה | התשפ"א-2021



החטיבה לביקורת תחומי חברה
ורווחה

הטיפול באזרחים הוותיקים במשבר הקורונה



הטיפול באזרחים הוותיקים במשבר הקורונה

רקע

בינואר 2020 הכריז ארגון הבריאות העולמי על התפרצות מגפת הקורונה כאירוע חירום בבריאות הציבור בעל השלכות בין-לאומיות, ובסוף פברואר 2020 התגלה חולה הקורונה הראשון בישראל. אוכלוסיית האזרחים הוותיקים¹, המונה בישראל יותר ממיליון נפש, שהם כ-12% מהאוכלוסייה, זוהתה כקבוצת הסיכון העיקרית לתמותה ולסיבוכים בריאותיים מהמחלה, והסיכון עולה עם הגיל. באוכלוסייה זו יש שונות רבה ברמת התפקוד, החל בתפקוד מלא ללא מגבלות רפואיות וכלה במגבלות רפואיות ותפקודיות ניכרות.

כדי למנוע את התפשטות נגיף הקורונה הטילה המדינה מגבלות תנועה שצמצמו במידה ניכרת את המרחבים שבהם יכלה לשהות האוכלוסייה הכללית, ואוכלוסיית האזרחים הוותיקים בכלל זה. להגבלות התנועה היו השלכות בריאותיות, נפשיות וכלכליות על אוכלוסיית האזרחים הוותיקים.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים (משרד הרווחה) מפעיל, בין היתר באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, מגוון מסגרות קהילתיות המיועדות לסייע לאזרחים הוותיקים בשיפור תפקודם האישי והחברתי. המשרד לשוויון חברתי משמש גוף מטה לממשלה בנושא הטיפול באזרחים ותיקים, בין היתר בכל הקשור לקידום זקנה פעילה, מיצוי והנגשה של זכויות ותעסוקה. לצד כמיליון האזרחים הוותיקים המתגוררים בקהילה, שהו באפריל 2020 כ-29,500 אזרחים ותיקים בבתי חולים גריאטריים שבפיקוח משרד הבריאות ובבתי אבות שבפיקוח משרד הרווחה (בתי החולים הגריאטריים ובתי האבות ייקראו להלן - המוסדות).

נתוני מפתח

140
מיליון ₪

תקציב תוכנית "מגן זהב" להגנה על אוכלוסיית האזרחים הוותיקים החיים בקהילה מפני חשיפה לנגיף הקורונה.

כ-264,000

הפער בין מספר האזרחים הוותיקים בישראל לפי רשות האוכלוסין וההגירה למספרם לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

כ-92%

מכלל הנפטרים מנגיף הקורונה היו בני 60 ומעלה נכון לאפריל 2021.

1.1
מיליון

מספר האזרחים הוותיקים בישראל. כ-7% מהם מתגוררים במוסדות, במקבצי דיור ובבתי דיור מוגן.

1 על פי חוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1989, אזרח ותיק הוא תושב ישראל שהגיע, לפי הרישום במרשם האוכלוסין, לגיל הפרישה: 62 לנשים ו-67 לגברים (לפי חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004).



2,500

מספר עובדי כוח העזר שהיו חסרים במוסדות לפי אומדנים של משרד הבריאות ומשרד הרווחה.

66%

נכון ליולי 2021, שיעור האזרחים הוותיקים שהמשרד לשוויון חברתי טרם מיפה את צורכיהם, מתוך אוכלוסיית היעד שהגדיר במסגרת תוכנית "מגן זהב".

40%

שיעור האזרחים הוותיקים שמשרד הרווחה לא הצליח ליצור עימם קשר, מתוך אוכלוסיית היעד שהגדיר במסגרת תוכנית "מגן זהב".

38%

שיעור האזרחים הוותיקים שדיווחו על בדידות גבוהה ובינונית במסגרת תוכנית "מגן זהב".

פעולות הביקורת

בחודשים מאי 2020 - יולי 2021 בדק משרד מבקר המדינה כמה נושאים הנוגעים לטיפול באזרחים הוותיקים בקהילה ובמוסדות מאז פרוץ משבר הקורונה. לגבי האזרחים הוותיקים בקהילה נבדקו פעולות המדינה והרשויות המקומיות לאיתור ולמיפוי של האזרחים הוותיקים וצורכיהם והסיוע שניתן להם בהפגת הבדידות ובשמירה על שגרה פעילה. לגבי האזרחים הוותיקים במוסדות נבדקו ומפורסמים בדוח זה נושא המחסור בעובדים במוסדות ונושא השמירה על הקשר של הדיירים עם יקיריהם. נוסף על כך, לגבי האזרחים הוותיקים במוסדות נבדקו ופורסמו בדוח הביניים באוקטובר 2020 הנושאים: בדיקות לאיתור נשאי קורונה במוסדות, אספקת ציוד מיגון למוסדות, מענים לאזרחים ותיקים נשאי קורונה במוסדות ותהליכי בנייה של "מגן אבות ואימהות". הבדיקה בדוח זה נסמכת, בין היתר, על שאלון מבקר המדינה למדגם רשויות מקומיות, על שאלון מבקר המדינה לאזרחים ותיקים בשתי קבוצות גיל (67 - 75 ו-76 ומעלה) ועל תהליכי שיתוף ציבור של אזרחים ותיקים ומנהלים במרכזי יום (אופק) ושל מנהלי מוסדות באמצעות קבוצות מיקוד.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

מידע על אזרחים ותיקים ברשויות המקומיות ובמאגרי מידע ארציים וכלליים: אף שאזרחים ותיקים הם אוכלוסייה שעשויה להזדקק לסיוע מיוחד בשעת חירום, במועד סיום הביקורת אין בישראל גוף אחד המרכז מידע בסיסי עליהם, ואשר מאפשר באמצעות מנגנון מוסדר איסוף מידע והעברתו לגופים המעורבים בטיפול באזרחים הוותיקים: ברשויות המקומיות היה חוסר במידע על אזרחים ותיקים הזקוקים לסיוע ובפרטי ההתקשרות עימם, וזה עיכב את מתן הסיוע להם, בייחוד עם פרוץ משבר הקורונה ובמהלך הסגר הראשון. ערב משבר הקורונה לא היה ברשויות גורם שריכוז מידע שלם ומעודכן על האזרחים הוותיקים ומאפייניהם, שאיפשר הגשת סיוע לאוכלוסייה זו עם פרוץ המשבר. במאגר



העיקרי שבו מרוכז מידע כללי על תושבי מדינת ישראל, מרשם האוכלוסין, לא היה עם פרוץ משבר הקורונה מידע מטיוב, כולל פרטי התקשרות, שאיפשר לרשויות המקומיות, למשרדי הממשלה ולגופי סיוע אחרים לאתר ולמפות את האוכלוסייה המבוגרת ולפנות אליה במהירות כדי להושיט לה סיוע. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), אף שהם מעודכנים יותר וכוללים טלפונים של האזרחים הוותיקים, לא שימשו את גופי הסיוע. כמו כן, בין נתוני המאגרים של רשות האוכלוסין ושל הלמ"ס נתגלה פער בהיקף של כ-264,000 אזרחים ותיקים (פער של 23%) - בעיקר בשל אזרחים ותיקים הרשומים במרשם האוכלוסין ושהם בחו"ל.

איסוף מידע על האזרחים הוותיקים ומיפוי צורכיהם: משרד הרווחה והמשרד לשוויון חברתי קבעו במסגרת תוכנית "מגן זהב" יעד למפות את צורכיהם של כלל האזרחים הוותיקים (כמיליון איש), ללא קביעת סדרי עדיפויות של הזדקקות לסיוע. הם הגיעו לשיעורי מיפוי נמוכים - משרד הרווחה כ-30% נכון לפברואר 2021 והמשרד לשוויון חברתי כ-34% נכון ליולי 2021, לא ביצעו מעקב מול הרשויות המקומיות שאליהן העבירו את המידע על האזרחים הוותיקים ופיצלו את הפעולות שעשו למיפוי צורכיהם של האזרחים הוותיקים, בין היתר מבחינת העיתוי. כמה רשויות מקומיות ציינו את שביעות רצונן מתהליך המיפוי, ואחרות העלו קשיים בנוגע לריבוי הגורמים שפנו לאזרחים הוותיקים, לעבודה כפולה באיתור צורכיהם ולמידע לא מדויק שנמסר להן.

מאגר מידע לאומי על אזרחים ותיקים שימש במצבי חירום: עלה כי הצעת המחליטים לממשלה שגיבש המשרד לשוויון חברתי בשנת 2018 בנושא "סיוע לאזרחים ותיקים בשעת חירום", הכוללת אחריות המשרד על הקמת מאגר מידע על אזרחים ותיקים לשעת חירום, לא עלתה לדיון בממשלה, בפרט בשל היעדר הסכמה עם משרד הרווחה. עם זאת, ממרץ 2020 פעל המשרד לשוויון חברתי להקמת מאגר מידע על אזרחים ותיקים הן לצורך הסיוע להם בתקופת משבר הקורונה והן מתוך היערכות למצבי חירום עתידיים. לשם כך פנה המשרד לשוויון חברתי במהלך משבר הקורונה בבקשה לקבל מידע על אזרחים ותיקים משישה גופים מרכזיים המחזיקים במידע. בהיעדר נורמה מחייבת לא העבירו שלושה מהם את אישורם להעברת המידע - משרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי ומשרד העלייה והקליטה; גם הרשויות המקומיות לא העבירו למשרד לשוויון חברתי את המידע שביקש. בשל כך נפגעו הן תשתית המידע לצורך הסיוע לאזרחים הוותיקים במשבר הקורונה והן התשתית להקמת מאגר למצבי חירום עתידיים.

פעולות משרד הרווחה והמשרד לשוויון חברתי להפגת הבדידות של אזרחים ותיקים בקהילה: משרד הרווחה הכיר בחשיבותם של מרכזי היום² (אופק) בתקופה זו ואיפשר את פתיחתם החל בגל השני במגבלות "התו הסגול" באמצעות הגדלת תעריפים ושיפוי מרכזי היום על אי-הגעתם של אזרחים ותיקים. עם זאת, משרד הרווחה מספק פתרון חלקי למצוקה התקציבית של מרכזי היום בשגרה, המשפיעה במישרין על יכולתם לספק שירותים נאותים לאזרחים הוותיקים בשגרה ובחירום. מנהלת מרכז יום ציינה כדוגמה, כי "כדי להשיג טאבלט עבור הקשישים הייתי צריכה לכתוב ולבקש בקבוצת פייסבוק פה ביישוב, למרות שהיה לי לא נעים לבקש. קיבלתי טאבלט ישן ללא מטען, ואני עדיין

2 מסגרת חברתית טיפולית המיועדת לאזרחים ותיקים המתגוררים בביתם אך זקוקים לעזרה בטיפול אישי ומעוניינים בפעילויות בחברת בני גילם.



מחפשת מטען מתאים". כמו כן, למרות חינויותן של הקהילות התומכות³ משרד הרווחה מתקצב 285 קהילות תומכות ב-148 מתוך 256 הרשויות המקומיות, שבהן רשומים כ- 60,000-70,000 אזרחים ותיקים.

הנגשת המידע לאזרחים הוותיקים: משרד הרווחה והמשרד לשוויון חברתי לא פעלו ליידע את האזרחים הוותיקים שעימם יצרו קשר גם בנוגע למענים של המשרד האחר ולהנגיש אותם. בעקבות זאת נמנע מאזרחים ותיקים רבים מידע על מגוון פעילויות שעשויות היו להועיל להם ולשפר את איכות חייהם.

אזרחים ותיקים בקהילה - שימוש באמצעים דיגיטליים: משרד הרווחה והמשרד לשוויון חברתי פעלו להנגשת השימוש באמצעים דיגיטליים לאזרחים הוותיקים, אולם הם נמצאים בשלבים ראשוניים של פעילות זו; להערכת משרד הרווחה מספר המשתתפים בתוכניות המיועדות לכך צפוי להיות כ-10,000 עד סוף שנת 2021.

שימוש באמצעים דיגיטליים לשמירה על קשר בין הדיירים במוסדות לקיריהם: משרד הבריאות ומשרד הרווחה הכירו בחשיבות של שמירת הקשר של הדיירים עם קיריהם באמצעים דיגיטליים, ובפרט של תקשורת ויזואלית מרחוק, בתקופת הקורונה, ואף הנחו את המוסדות לפעול בנושא. עם זאת, החזקת אמצעים אלו אינה תנאי לקבלת רישיון להפעלת בית חולים גריאטרי או בית אבות, והמשרדים לא הקצו מימון מתקציבם לרכישתם או להפעלתם. כמו כן, המשרדים בדקו באופן חלקי במסגרת הליך הבקרה שלהם על המוסדות (במשרד הבריאות ב-54% מדוחות הבקרה ובמשרד הרווחה ב-27% מהדוחות) שאכן המוסדות מעמידים לרשות הדיירים אמצעים דיגיטליים לקיום תקשורת ויזואלית מרחוק.

מחסור בעובדי כוח עזר במוסדות: למרות המחסור בעובדי כוח עזר במוסדות, הנאמד בהיקף של כ-2,500 איש ואשר בא לידי ביטוי ביתר שאת במשבר הקורונה, ועל אף החלטת הממשלה מיולי 2020 לאפשר להביא מחו"ל עד 2,500 עובדים זרים, ביולי 2021 טרם הובאו לישראל עובדים זרים לצורך העסקתם כעובדי כוח עזר במוסדות. עוד עלה כי נכון לאפריל 2021 האגף לגריאטריה במשרד הבריאות, טרם השלים בתיאום עם משרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, גיבוש תוכנית להרחבת תפקידי המטפלים, שלפי החלטת הממשלה ממאי 2020 הייתה אמורה להיות מוגשת למנכ"ל משרד הבריאות במרץ 2021.



מיזמים ותוכניות סיוע ייחודיים של משרדי הממשלה: במהלך המשבר הפעילו משרדי הממשלה, בשיתוף ארגוני המגזר השלישי, מיזמים ותוכניות סיוע ייחודיים, ובהם: בחודשים מרץ-אפריל 2020 חילק משרד הרווחה יותר מ-6 מיליון ארוחות לביתם של כ-127 אלף אזרחים ותיקים בהשקעה תקציבית של כ-260 מיליון ש"ח, וכן לחצני מצוקה וחיישני נפילה לכ-18,000 אזרחים ותיקים; ביולי 2020, בעיצומו של משבר הקורונה, גיבש משרד הרווחה,

³ מסגרת המשמשת רשת ביטחון לאזרחים הוותיקים המתגוררים בקהילה, מתקיימת בבית האזרח הוותיק, והשירותים הכלולים בה הם מוקד לקריאות חירום ושירותים רפואיים נלווים, אב קהילה, פעילויות חברתיות ותרבותיות, הנגשת שירותים ועוד.



בשיתוף עם המשרד לשוויון חברתי וגופים נוספים⁴, תוכנית לאומית להגנה על אוכלוסיית הגיל השלישי החיה בקהילה - תוכנית "מגן זהב"; נוסף על כך, המשרד לשוויון חברתי פעל במגוון דרכים לסייע לאזרח הוותיק העצמאי, במיוחד בהפגת הבדידות, מיצוי זכויות ואוריינות דיגיטלית. בנוגע למוסדות פעלה המדינה בהיבטים שונים והשקיעה משאבים בהתמודדות עם התחלואה מתוך ניסיון להמשיך ולהעניק לדיירים טיפול הולם ולשמור על שגרת חייהם, כפי שפורט בדוח מבקר המדינה מאוקטובר 2020 בנושא "הטיפול באזרחים הוותיקים השוהים במוסדות החוץ-ביתיים בתקופת משבר הקורונה - ממצאי ביניים".

עיקרי המלצות הביקורת

מידע על אזרחים ותיקים ברשויות המקומיות, ובמאגרי מידע ארציים וכלליים: לפי חוק אזרחים ותיקים, על הרשות המקומית למנות יועץ אזרחים ותיקים שיטמש הגורם המתכלל של תחום האזרחים הוותיקים, שיהיה אמון על ריכוז המידע על אוכלוסייה זו, עדכוננו בשגרה וביצוע בקרות לשם טיובו, לרבות פרטי ההתקשרות עימם, כך שהרשות תוכל ליצור עימם קשר ולסייע להם גם בחירום. מומלץ כי משרד הרווחה והמשרד לשוויון חברתי יגבשו במשותף, בהיוועצות עם משרד המשפטים - היועץ המשפטי לממשלה, מנגנון להקמת מאגר מידע מקוון, או כל מנגנון אפקטיבי אחר, לקבלת מידע על אזרחים ותיקים בעת חירום. עוד מומלץ כי מערך הדיגיטל הלאומי במשרד הכלכלה ישלים את הליך האסדרה להוספת פרטי התקשרות דיגיטליים ליצירת קשר של גופים ציבוריים, ובכללם רשות האוכלוסין והלמ"ס, עם התושבים; כי רשות האוכלוסין תבחן דרכים נוספות לטייב את המידע שברשותה בשגרה גם מתוך היערכות למצבי חירום; וכי רשות האוכלוסין והלמ"ס יגבירו את שיתוף הפעולה ביניהן, לרבות אסדרה שתידרש לצורך כך, כדי לצמצם את פערי הנתונים ביניהן ולאפשר העמדת מסד נתונים מיטבי לצורך סיוע לכלל האוכלוסייה בישראל בשעת חירום, ובפרט לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים. עוד מומלץ כי משרד הרווחה והמשרד לשוויון חברתי יסדירו ביניהם מנגנוני עבודה משותפת לצד קביעת גבולות גזרה ואחריות שיאפשרו איגום משאבים ושקיפות המידע ביניהם, בכפוף להגנת פרטיותם של האזרחים הוותיקים על פי דין.

הפגת הבדידות של אזרחים ותיקים בקהילה - פעולות משרד הרווחה והמשרד לשוויון חברתי: מומלץ כי משרד הרווחה ישלים את בחינת מודל ההפעלה של מרכזי היום, כולל מנגנון התקצוב, כדי לאפשר להמשיך ולספק שירות חשוב זה לאזרחים הוותיקים, בימי שגרה בכלל ובעיתות חירום בפרט, לרבות מיזוג מענים תחת קורת הגג של המרכזים ואיגום משאבים ציבוריים. מומלץ כי משרד הרווחה ינקוט פעולות נוספות לפרסום ארצי וליידוע כלל האזרחים הוותיקים על הקהילות התומכות ויבחן את הצורך להקים קהילות תומכות נוספות, בפרט ב-108 רשויות שבהן אין מסגרות אלו. נוסף על כל אלו, משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הרווחה והמשרד לשוויון חברתי יגבשו מתווה לשיתוף ידע, איגום משאבים ותיאום ביניהם ומול הרשויות המקומיות, של כלל הפעילויות,

4 משרד הבריאות, רשות החירום הלאומית, משרד הביטחון, המוסד לביטוח לאומי, מטה ישראל דיגיטלית, המשרד לחינוך וקידום קהילתי, משרד הפנים, משרד העלייה והקליטה, משרד הבינוי והשיכון, הרשויות המקומיות, קופות החולים, ארגוני חברה אזרחית וארגוני מתנדבים.



המענים והתוכניות המוצעות לאזרחים הוותיקים בקהילה. עוד מוצע כי המשרדים ימקדו את מאמציהם לסייע לאזרחים ותיקים בהפגת בדידותם, אשר סבלו מכך באופן הקשה ביותר, וזאת בהתאם לקבוצות הגיל, המגזר או בהתאם לאפיון אחר.

אזרחים ותיקים בקהילה - הפגת הבדידות באמצעים דיגיטליים: מומלץ כי משרד הרווחה והמשרד לשוויון חברתי יפעלו בשיתוף הרשויות המקומיות למיפוי של האזרחים הוותיקים הזקוקים לסיוע בתחום התשתיות הדיגיטליות, ובהתאם יפעלו להרחבת השירותים המוצעים בתחום זה ויגדילו במידה ניכרת את מספר המשתמשים בהם. עוד מומלץ כי המשרדים המעורבים יבחנו חלופות לפיתוח אמצעים דיגיטליים לאזרחים ותיקים שאוריינותם הדיגיטלית נמוכה, דוגמת ערוץ טלוויזיה ייעודי לאוכלוסייה המבוגרת, במסגרת שיתופי פעולה עם מפעילים קיימים.



שימוש באמצעים דיגיטליים לשמירה על קשר של הדיירים במוסדות עם יקיריהם: מומלץ כי משרד הבריאות ומשרד הרווחה יבחנו את הטמעת השימוש באמצעים דיגיטליים לקיום תקשורת ויזואלית מרחוק בין הדיירים ליקיריהם כדבר שבשגרה, כנדבך נוסף למפגשים פנים אל פנים, ובפרט בעיתות שבהן היכולת להיפגש פנים אל פנים עלולה להיות מוגבלת, כמו התפרצות מגפה, מלחמה או אסון טבע. מומלץ לבחון במסגרת ההטמעה הסדרה של דרישה בנושא במסגרת רישיונות ההפעלה של המוסדות, תקצוב אמצעים אלו ועריכת בקורות שוטפות בכלל המוסדות בנושא.



מחסור בעובדי כוח עזר במוסדות: על משרד הבריאות, משרד הרווחה, משרד האוצר, משרד החוץ, רשות האוכלוסין וההגירה, המוסד לביטוח לאומי ומשרד ראש הממשלה לפעול - כל גוף בתחום אחריותו - למימוש החלטת הממשלה מיולי 2020 לאפשר להביא מחו"ל עד 2,500 עובדים זרים שיעבדו ככוח עזר במוסדות, והחלטת הממשלה ממאי 2020 בדבר הגדלת היצע המטפלים הישראליים לאזרחים ותיקים בקהילה ובמוסדות. מומלץ כי משרד הבריאות ומשרד הרווחה ימשיכו לעקוב אחר מצב כוח האדם במוסדות ויפעלו כדי להבטיח שאכן ניתן המענה הנדרש למוסדות בהיבט זה.





השפעות הקורונה על בני 65 ומעלה בישראל, ספטמבר 2020



47%
מצב נפשי
ירוד



20%
הידרדרו
כלכלית



32%
הידרדרו
בריאותית

המקור: ג'וינט ישראל אשל ומכון ERI (ספטמבר 2020).



סיכום

משבר הקורונה הציב את אוכלוסיית האזרחים הוותיקים בקהילה ובמוסדות במוקד הסיכון ותשומת הלב הציבורית וחייב את הגופים הממשלתיים והעירוניים ואת גופי המגזר השלישי להתגייס במהירות כדי לסייע לה. על אף חשיבותו של מאגר מידע מהימן על אזרחים ותיקים אין בישראל גוף אחד שמרכז מידע בסיסי על כלל אוכלוסייה זו, הכולל את זהותם ופרטי ההתקשרות המעודכנים עימם, באמצעות מנגנון מוסדר; החוסר במאגר אחוד הקשה על הסיוע לאזרחים הוותיקים על ידי נציגי השלטון המקומי והמרכזי.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הרווחה, המשרד לשוויון חברתי ולפי העניין גם משרד הבריאות, יגבשו מתווה לשיתוף ידע, איגום משאבים ולתיאום ביניהם ומול הרשויות המקומיות והמוסדות, של כלל הפעילויות, המענים והתוכניות המוצעות לאזרחים הוותיקים להפגת בדידותם, ובתוך כך יפעלו להרחבת השירותים המוצעים בתחום הדיגיטלי ולהגדלה ניכרת של מספר המשתמשים בהם.