

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"א-2021

ביקורת מערכתית

---

# התנהלות הרשויות המקומיות בעת משבר הקורונה







## התנהלות הרשויות המקומיות בעת משבר הקורונה

### רקע

ב-11.3.2020 הכריז ארגון הבריאות העולמי על מחלת הקורונה כמגפה כלל-עולמית. בישראל נרשמה לראשונה התפרצות מחלת נגיף הקורונה בשלהי פברואר 2020. מתחילת מרץ 2020 פורסמו בקרב הציבור הנחיות משרד הבריאות אשר החילו על האזרחים בישראל הגבלות שונות, בכללן הוראות בידוד וריחוק חברתי למניעת הידבקות, שנועדו למיגור נגיף הקורונה. נמצא כי להוראות אלו השפעות נרחבות הן במישור הפרט והן במישור הקהילה; הן מההיבט הרגשי-נפשי והן מההיבט החומרי-כלכלי. בתקופה של אי-ודאות היו הרשויות המקומיות בעלות תפקיד חשוב מאין כמותו - לשמש עוגן עבור התושבים ועבור הקהילה - ובתוך כך לפעול להמשך אספקת השירותים הדרושים לתושבים ולצמצום נזקים, במידת האפשר.

### נתוני מפתח

**45%**

מכלל הרשויות המקומיות בישראל לא מסרו למינהלת האכיפה את נתוני האכיפה שלהן

**91%**

מרשויות המדגם והרשויות המבוקרות הפיצו מידע לתושבים באמצעות רשתות חברתיות

**2.7**

**מיליארד ש"ח**

שיפוי המדינה לרשויות המקומיות שנועד לצמצם את הפגיעה בהיקף ובאיכות של השירותים החיוניים שהן מספקות לתושביהן

**49%**

מרשויות המדגם לא הכינו תרחיש ייחוס על פי נוהל הערכות הרשות המקומית לפנדמיה של שפעת, שאותו הפיץ מטה מל"ח ארצי במאי 2007

**96%**

מרשויות המדגם הסתייעו במתנדבים לחלוקת מזון; 84% הסתייעו במתנדבים לרכישת מזון ותרופות ו-73% ליצירת קשרים בין-אישיים עם בודדים

**47%**

מרשויות המדגם שהשתמשו במאגרי מידע לאיתור אוכלוסיות הזקוקות לסיוע דיווחו שנתקלו בקשיים בשימוש בבסיסי המידע השונים

**20%**

גידול במספר הפניות בנושא ילדים בסיכון (על פי סקר שביצע ארגון מנהלי הרווחה והשירותים החברתיים ברשויות המקומיות ב-171 רשויות מקומיות)

**10%**

מ-204 רשויות מקומיות שדיווחו למשרד הרווחה על איש תקני מערך הרווחה איישו פחות מ-70% מהתקנים, לאחר מועד החרגתם של כלל העובדים הסוציאליים



## פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בחן היבטים שונים בפעילותן של הרשויות המקומיות בתקופת משבר הקורונה - בעיקר בגל התחלואה הראשון. הבדיקה נעשתה בקרב עשר רשויות מקומיות (הרשויות שנבדקו); כמו כן הופצו שאלונים בקרב 102 רשויות מקומיות, שנבחרו על פי מדגם סטטיסטי, בנושא פעילותן בחירום בתקופה שבין מרץ ליולי 2020, ו-85 מאותן רשויות השיבו על השאלון (רשויות המדגם); כמו כן התבצע הליך שיתוף ציבור בשני אופנים: האחד, באמצעות תשאול קבוצות מיקוד מקרב אוכלוסיות שבהן טיפל מערך הרווחה ברשויות שנבדקו, והשני, באמצעות סקר שבוצע בקרב מדגם מייצג של 1,212 תושבים ברחבי הארץ (סקר שיתוף הציבור).

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

**היערכות לתרחיש חירום לפנדמיה של שפעת:** 31% מרשויות המדגם הכירו את חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2008 ולפיו הרשויות המקומיות נדרשות להכין נוהל הפעלה על פי "נוהל הערכות הרשות המקומית לפנדמיה של שפעת" שהפיץ מטה מל"ח ארצי במאי 2007, אך לא הכינו נוהל כנדרש; 18% מרשויות המדגם לא הכירו את חוזר מנכ"ל משרד הפנים ולא הכינו נוהל היערכות לפנדמיה של שפעת.

**ביצוע הערכות מצב והפקת לקחים:** רק מחצית מרשויות המדגם תיעדו באופן מלא את ישיבות הערכת המצב שהן ניהלו; שלוש מעשר הרשויות המקומיות שנבדקו לא ערכו ולא תיעדו תהליך הפקת לקחים בסיומו של הגל הראשון, כדי למפות את ההיבטים שיש לשמר או לשפר באופן תפקודי.

**הנחיות השלטון המרכזי:** 82% מרשויות המדגם ציינו כי התקשו ליישם את הנחיות השלטון המרכזי בשל ריבוי הנחיות, ו-56% מהן ציינו כי היו הנחיות סותרות.

**עמדות התושבים לגבי טיפול הרשויות המקומיות במשבר הקורונה:** מסקר שיתוף הציבור עולה כי כ-20% מהתושבים היו מאוד לא מרוצים מתפקודן של הרשויות המקומיות, וכ-40% היו מרוצים באופן חלקי מתפקודן בעת משבר הקורונה; הרשויות המקומיות נבדלות ביניהן מבחינת הסיבות להיעדר שביעות הרצון.

**פעולות האכיפה של הרשויות המקומיות:** למול קנסות בהיקף של כ-7.3 מיליוני ש"ח שניתנו ברשויות שנבדקו, נגבו עד 1.12.20 כ-1.3 מיליוני ש"ח, שהם 18% מתוך סך הקנסות שהוטלו.

**העסקת עובדי הרווחה:** גם לאחר מועד החרגתם של כלל העובדים הסוציאליים (קרי, המועד שבו יכלו הרשויות המקומיות להעסיקם בשיעור הגדול ממכסת ההעסקה המוגבלת באותה עת), היו רשויות שבחרו שלא לאייש את מלוא תקני עובדי הרווחה - מדיווחי 204 רשויות מקומיות עולה כי 20% מהן איישו לכל היותר 85% מהמשרות שנקבעו בתקנים.



**עבודה מרחוק של גורמים מטפלים:** ברשויות מקומיות שלא איפשרו עבודה מרחוק היו עובדים סוציאליים ופסיכולוגים חינוכיים שנאלצו לצאת לחופשה בתקופת החירום, אם משום שלא היה באפשרותם להגיע לעבודה במשרדי הרשות, ואם משום שבחרו שלא להגיע למחלקה (בין היתר, בשל השתייכות לקבוצת סיכון או בשל חשש מחשיפה לנגיף); כמו כן, לא נקבעו מתודולוגיות והנחיות סדורות לטיפול מקצועי מרחוק.

**שימוש ושיתוף במידע:** הרשויות המקומיות נתקלו בקשיים בשימוש בסיסי מידע שונים הן שלהן והן של גופים אחרים (ובהם, בין היתר, בסיסי מידע של המוסד לביטוח לאומי, של משרד הבריאות, של המשרד לשוויון חברתי ושל משרד האוצר), לצורך איתור אוכלוסיות הזקוקות לסיוע: בסיסי המידע לא היו זמינים לשימוש באופן מידי, חסרו בהם פרטים, הם כללו פרטים שגויים, היו ערוכים בפורמטים שונים של דיווח ולא ניתן היה לאחדם אלא לאחר שעובדו מחדש, ובהשקעה מרובה.

**מפעל ההזנה:** המחלקות לשירותים חברתיים נדרשו להשקיע חלק ניכר מהמשאבים, מהזמן ומכוח האדם החיוני שלהן בניהולו ובהוצאתו לפועל של מערך מפעל ההזנה - הדבר בא על חשבון הטיפול המקצועי אשר בעת המשבר היה דרוש יותר מבעבר לאוכלוסיות הרווחה ולתושבים שנזקקו לסיוע.

**החזרה ללימודים במוסדות החינוך:** בכ-50% מהמקרים (בגנים ועד כיתות ג' ובכיתות י"א-י"ב) קבעו ראשי הרשויות המקומיות את מועדי השיבה ללימודים במועדים מאוחרים מאלו שנקבעו בצו, זאת בעיקר בשל קשיים של הרשויות המקומיות בהיערכות לפתיחת מוסדות החינוך בהתאם להנחיות.



**אירועי תרבות ופנאי למען תושבי הרשות המקומית:** כל הרשויות המקומיות שנבדקו מצאו דרכים חלופיות לקיים אירועים להעלאת המורל של התושבים, במגוון פעילויות שהתאימו להנחיות ולתקנות השונות.


**מערך סיוע המתנדבים:** תצוין לחיוב הפעילות ההתנדבותית הענפה בארגון של הרשויות המקומיות, תוך שיתופי פעולה עם עמותות, ארגונים ציבוריים וחברות עסקיות.


## עיקרי המלצות הביקורת


מומלץ כי משרד הפנים ינחה את כל הרשויות לבצע הליכי הפקת לקחים בתום כל גל תחלואה, ולדווח לו באמצעות מחוזותיו על תוצאותיהם, זאת כדי שהפקות הלקחים ישמשו מתווה לפעולה באירועי חירום ולקראת גלי תחלואה נוספים, אם יהיו. מומלץ כי משרד הפנים יסדיר את ההיבט הביטוחי בפעילות הרשויות המקומיות בתחום החקירות האפידמיולוגיות, בשיתוף עם הגורמים האחראים לכך.


במקרים שבהם הרשויות המקומיות מתקשות לבצע אכיפה בתחום שיפוטן, מומלץ שהן יגבירו את שיתוף הפעולה עם משטרת ישראל, כדי להבטיח שמתבצעת אכיפה כלל-ארצית לפי אמות מידה שוויוניות, ובכך לסייע בבלימת התפשטות המגפה.





מומלץ כי מינהלת האכיפה תבסס מדיניות אכיפה כלל-ארצית ושוויונית, גם בהתבסס על הדיווחים של הרשויות המקומיות ושל גורמי האכיפה, ובהתאם לכך תנחה את גורמי האכיפה השונים. 


מומלץ כי הרשויות המקומיות יכינו את התשתיות הנדרשות שיבטיחו את היכולת של עובדיהן החיוניים לעבודה מרחוק, ומומלץ כי הן יבחנו את המשך יישומן של יכולות שפותחו בעת משבר הקורונה גם בעת חזרה לשגרה. 


נוכח חשיבות עבודתם של גורמי הרווחה בכלל, ושל העובדים הסוציאליים בפרט, בעת חירום, על הרשויות המקומיות לפעול להמשך העסקתם כבימי שגרה, ואם הדבר נדרש יאפשרו להם לעבוד מרחוק ובשעות גמישות. 


על משרד הרווחה, בשיתוף השלטון המקומי, לפתח מתודולוגיות והנחיות סדורות שיכללו דרכי טיפול ובקרה תוך שמירה על פרטיות המטופלים, ובכלל זה להסדיר את הליכי הדיגיטציה הכרוכים בטיפול מקצועי מרחוק. 

בשל הנחיצות של מתן מענה זמין לכלל האוכלוסיות המיוחדות הנזקקות לסיוע בעת חירום, מומלץ כי משרד הפנים והרשויות המקומיות, בסיוע משרד המשפטים, יפעלו להסדרת שימוש הרשויות המקומיות במאגרי מידע הנמצאים במשרדי ממשלה ובגופים ציבוריים אחרים, כגון המוסד לביטוח לאומי וקופות החולים, כדי לאתר ולמפות אוכלוסיות אלו באופן מקוון בהתאם להוראות שמירה על הדין, לרבות בתחום הגנת הפרטיות; מומלץ כי משרד הרווחה ומשרד הביטחון ישלימו את הקמתו של מאגר מידע אחוד ועדכני לאנשים עם מוגבלות בהתאם לקריטריונים שיקבעו ולהוראות הדין בנוגע לניהול המאגר ולהצטרפות אליו. 


בתנאים של למידה מרחוק לא תמיד מתאפשר מתן סיוע בבית התלמיד, לפיכך מומלץ שכלל הרשויות המקומיות יפעלו לקיים מוקדי למידה לתלמידים משולבים (על ידן או באמצעות מוסדות החינוך הפועלים בתחום הרשות), על מנת שלכל תלמיד משולב תימצא מסגרת תומכת. 

בעיתות חירום הגורמות לקושי נפשי ורגשי, על כלל הרשויות המקומיות לפעול לכך שהשירות הפסיכולוגי-חינוכי (השפ"ח) ירחיב את מעגל המטופלים שלו. מומלץ כי משרד החינוך והרשויות המקומיות יבחנו את הצורך בתקצוב ייעודי לעיתות חירום, לשם תגבור פעילות השפ"ח והרחבת מעגל המטופלים שלו. 

מומלץ כי השירות הפסיכולוגי הייעוצי (שפ"י) יבחן את המתודולוגיות השונות שפיתחו חלק מהשפ"חים ברשויות המקומיות בכל הנוגע לעבודה טיפולית מרחוק ויפעל לעדכון הנחיותיו לפי הצורך בקרב כלל השפ"חים, לרבות הנחיות בנוגע להיבטי בקרה ושמירה על חשאיות המטופלים. 

נוכח החשיבות הפדגוגית והחברתית של מפגשים קבוצתיים, ולצורך הגברת החוסן הנפשי של התלמידים, מומלץ שהרשויות המקומיות יעודדו קיום פעילויות במרחבים סביבתיים ויסייעו בהכשרת מרחבים כאלו לשימוש התלמידים וצוותי ההוראה. 



נוכח החשיבות שבהפעלת שירותי שמרטפות לילדי עובדים חיוניים בשעת חירום, מומלץ שהרשויות המקומיות שלא הפעילו שמרטפיות כאמור יבדקו אם יש ביקוש למסגרות אלו וידאגו לפתיחתן, ובייחוד ידאגו להפעלתן של מסגרות המיועדות לילדי עובדי החינוך המיוחד. 

### תחומי הסיוע העיקריים של רשויות המדגם לתושבים

**78%**



אספקת מזון

**63%**



אספקת תרופות

**53%**



עזרה במציאת מקום לבידוד

על פי מדגם הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## סיכום

לרשויות המקומיות תפקיד מרכזי בעיתות חירום: הן מחויבות להמשיך אספקת השירותים החיוניים לתושבים, הן מוציאות לפועל את מדיניות החירום הלאומית ויש להן תפקיד מרכזי בתהליכי הביצוע שלה. נוכח התפקיד החשוב שמילאו הרשויות המקומיות בניהול המשבר ותרומתן לשמירה על חוסנו של הציבור, על השלטון המרכזי לפעול לשלב את נציגי הרשויות המקומיות בגיבוש המדיניות ולבחון את הרחבת עצמתן וגמישותן הניהולית של הרשויות, ובפרט בעת חירום.

משבר הקורונה חידד את חשיבותה של עבודת הרווחה הנדרשת בשעת חירום כדי להבטיח מענה לאוכלוסיות הראויות לקידום והפגיעות בחברה והבהיר את היותם של עובדי מערך הרווחה ברשויות המקומיות עובדים חיוניים בכל היערכות למצב משבר. ראוי שגורמי השלטון המרכזי והרשויות המקומיות ייתנו בידי שירותי הרווחה את מלוא הכלים והפתרונות להתמודדות עם משימות החירום ולצליחת הקשיים המתעוררים במהלכן - בכלל זאת העסקת כלל עובדי המחלקות לשירותים חברתיים בתקופת המשבר, הנגשת המידע הדרוש למחלקות לשם עבודתן,



הבטחת קיומם של האמצעים הדרושים למהלך עבודה רציף של המחלקות ופיתוח מתודולוגיות לשיח מרחוק.

בתחום החינוך התקשו הרשויות המקומיות להתמודד עם ההנחיות הרבות ועם השינויים התכופים בהן, ולא תמיד הקפידו על קיום ההנחיות כנדרש. מומלץ כי משרד החינוך והרשויות המקומיות יקיימו הליך הפקת לקחים לבחינת הליקויים והחסמים שהועלו לשם חזרה ללימודים לקראת שנה"ל התשפ"א, לשם מתן פתרונות. עוד מומלץ כי משרד החינוך יפעל ככל הניתן לאיחוד הנחיותיו לרשויות ולהפצתן מבעוד מועד.