

## שירותי הרווחה

### היערכות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לעתות חירום ותפקודו בעת המלחמה

#### תקציר

מדינת ישראל מספקת באמצעות משרד הרווחה והשירותים החברתיים<sup>1</sup> (להלן - המשרד), משרד הרווחה) ובאמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ואישיים ברשויות המקומיות (להלן - המחלקות לש"ח) שירותי רווחה לאוכלוסייה. שירותים אלה, כולל שירותים בעת חירום, נחלקים לשלושה מעגלי התייחסות: המעגל הראשון - האוכלוסייה שבאחריותו הישירה ובפיקוחו של משרד הרווחה, הכוללת את המטופלים השוהים במסגרות חוץ-ביתיות (להלן - מסגרות) - מסגרות ממשלתיות, ציבוריות ופרטיות - במעונות פנימייה או במסגרות בקהילה; המעגל השני - האוכלוסייה המטופלת במחלקות לש"ח; המעגל השלישי - האוכלוסייה שבאופן שגרתי אינה זקוקה לשירותי רווחה, אך עלולה להזדקק להם בעתות חירום.

האוכלוסייה במעגל הראשון נאמדת בכ-32,000 חוסים שוהים ב-639 מסגרות שבאחריות משרד הרווחה. במחוז הצפון של המשרד<sup>2</sup> נאמדת אוכלוסייה זו בכ-12,500 חוסים שוהים ב-273 מסגרות. האוכלוסייה במעגל השני נאמדת בכ-1.2 מיליון נפש ברחבי המדינה.

#### פעולות ביקורת

בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את היערכות משרד הרווחה לעתות חירום, את תפקודו במהלך מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה) ואת תהליך הפקת הלקחים בעקבותיה. הבדיקה נעשתה בהנהלת המשרד - באגפים המינהליים והמקצועיים ובמחוז חיפה והצפון. בדיקת השלמה נעשתה במטה מערך המשק לשעת חירום (להלן - מערך מל"ח; מל"ח) ובמחלקה לשליטה ובקרה שבפיקוד העורף.

1 ב-21.3.07 אישרה הכנסת את שינוי שמו של משרד הרווחה ל"משרד הרווחה והשירותים החברתיים".

2 מחוז הצפון משתרע מחדרה ועד לגבול הצפון.

## עיקרי הממצאים

משרד הרווחה מופקד על התוויית המדיניות של שירותי הרווחה ועל קביעת יעדיהם. במסגרת היערכות לעת חירום על המשרד להיערך מבעוד מועד, ובכלל זה לקבוע את הפעילות החיונית בעתות חירום; להכין נהלים מתאימים, להטמיעם ולתרגלם; למנות בעלי תפקידים שיהיו אחראים לנושא; לקבוע מדיניות, בתיאום עם פיקוד העורף, בנוגע למיגון המסגרות שבאחריותו ולפינוי בעת הצורך ולפעול להוצאת מדיניות אל הפועל בעת חירום; ליצור תיאום עם הגופים שהוא צפוי לשתף עמם פעולה בעת חירום; להנחות ולהדריך את המחלקות לש"ח כיצד לפעול בעת חירום, לוודא שהן אכן נערכו ולסייע להן על פי הצורך המתעורר בעת חירום במימון, בייעוץ ובתגבור של עובדים סוציאליים.

### משרד הרווחה ומערך מל"ח

בהחלטת ממשלה<sup>3</sup> ובנוהל מל"ח<sup>4</sup> נקבע כי כל משרד ממשלתי אחראי להפעיל את המשק האזרחי בעת חירום בתחום שעליו הוא מופקד בזמן רגיעה.

על אף חשיבותו של תחום הרווחה בעת חירום, משרד הרווחה דחה, מאז אמצע שנות השמונים, הצעות ליטול חלק במערך מל"ח. לכן משרד הרווחה לא נטל חלק בהיערכות הכוללת לעת חירום במסגרת מל"ח, ונפגעה היערכותו.

### סדרי הטיפול באוכלוסיית המעגל הראשון

ארגון תחום החירום במשרד הרווחה: 1. בפברואר 2003 פרסם משרד הרווחה נוהל להיערכות המשרד לעת חירום, שמטרתו הבטחת רציפות הטיפול באוכלוסיית היעד של המשרד גם בעת חירום, המתייחס לאפשרות "ביצוע פיגועים במגזרים השונים". אולם הנוהל אינו מתייחס למצבים של מלחמה מתמשכת - בין שהיא מוגבלת מבחינה גיאוגרפית ובין שהיא כלל-ארצית.

2. האחריות להיערכות לעת חירום מפוצלת במשרד הרווחה בין אגף הביטחון ובין האגפים והשירותים המקצועיים, העוסקים בהתוויית המדיניות המקצועית עבור המסגרות הטיפוליות והמחלקות לש"ח ובפיקוח על יישומה.

האגפים והשירותים המקצועיים אחראים להיערכות לעתות חירום של המוסדות הציבוריים והפרטיים באמצעות מפקחים מקצועיים מטעמם. המפקחים הם אנשי מקצוע בתחומי הרווחה, ואינם בעלי הכשרה מקצועית בתחום הביטחון, האבטחה וההיערכות לעתות חירום. משרד הרווחה לא מינה גורם אחראי להיערכות לעת חירום של המסגרות בקהילה, המצויות בפיקוחם המקצועי של האגפים והשירותים.

3. משרד הרווחה מתמקד בשנים האחרונות בקביעת מדיניות ובפיקוח ובקרה, תוך העברה של חלק מתפקידי הביצוע למיקור-חוץ; בתחום המקצועי-טיפולי, לגבי חלק מהאוכלוסיות שבאחריותו המשרד משבץ את מטופליו במסגרות המשלבות אותם

3 החלטת ממשלה מס' 1716 משנת 1986.

4 נוהל בין-משרדי מס' 1, "תכנון וארגון המשק החיוני לשעת חירום", אוקטובר 2003.

בקהילה עד כמה שהדבר מתאפשר. במהלך השנים האחרונות, לאור שינויים אלה, היה על המשרד לבחון את היערכותן של המסגרות החדשות לעת חירום ואת תחומי אחריותו בנושא. אולם המשרד לא בחן את ההשלכות של שינוי מדיניותו על היערכות לעת חירום.

4. נתונים זמינים, שלמים ומעודכנים על היקף האוכלוסייה חשופים לניהול העורף בעת חירום: הם מסייעים, בין היתר, לקביעת מדיניות, לשליטה ולבקרה. למרות זאת, ערב פרוץ המלחמה לא היו בידי משרד הרווחה נתונים אמניים בדבר המסגרות שבאחריותו הנמצאות בצפון הארץ. בזמן המלחמה ואחריה ריכזו גורמים שונים במשרד - לשכת המנכ"ל, אגף הביטחון, האגפים המקצועיים והמחוזות - נתונים שותרים בנושא זה.

דרישות מיגון ומקלוט לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים: משרד הרווחה אחראי לשלומן של אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים (בין היתר, אנשים הסובלים מנכויות, אנשים הסובלים מפיגור, נוער הנמצא במסגרות שיקומיות, נוער בסיכון וקשישים) הנמצאות במסגרות שבאחריותו. בשל המאפיינים הייחודיים של אוכלוסיות אלה, ובכלל זה מגבלות נייחות, קבע משרד הרווחה מדיניות שלפיה בעת חירום עדיף שאוכלוסיות אלה ישהו במקומות מוגנים סמוך למקומות שבהם הן שוהות באופן שגרתי, כגון מרחב מוגן.

1. חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א), העוסק בהתאמות נגישות המקלטים לאנשים בעלי מוגבלות קובע, בין היתר, באשר למבנים קיימים, כי על שר הביטחון לקבוע את ההתאמות הנדרשות כדי לאפשר לאדם בעל מוגבלות נגישות למקלט באופן סביר, בהתחשב בתקן הישראלי ובהוראות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998. על פי חוק הג"א, תקנות ראשונות יוגשו לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת לא יאוחר מ-1.5.06. עד למועד סיום הביקורת, מרס 2007, לא הגיש שר הביטחון לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת תקנות בעניין זה.

באשר לחוסים בעלי צרכים מיוחדים הנמצאים במעונות שהוכרו כמסודות רפואיים - הגוף האחראי על מדיניות המיגון והמקלוט, הנותן הוראות בתחומים אלה והקובע את התקנים המחייבים הוא פיקוד העורף. כבר בשנת 1997 הכין פיקוד העורף בשיתוף עם משרד הבריאות טיוטה לתיקון תקנות שעניינה אזורים מוגנים ומרחבים מוגנים במסודות רפואיים חדשים שיוקמו בעתיד. אולם עד למועד סיום הביקורת, עשר שנים מאז הופצה הטיוטה, לא השלים פיקוד העורף את הליך התקנת התקנות.

2. בינואר 2001 פרסמו משרד העבודה והרווחה<sup>5</sup> ופיקוד העורף שני נהלים "להיערכות לשעת חירום" של מסגרות שבאחריות המשרד, כולל תקני מיגון ומקלוט. אולם לשתיים מיחידות המשרד - האגף לשירותי תקון, שבאחריותו מסגרות למכורים לסמים ולשיקום נוער; והשירות לרווחת הפרט והמשפחה, שבאחריותו מסגרות שבהן שוהים אלפי חוסים - לא נקבעו נהלים לעתות חירום וגם לא תקן ודרישות למקלוט ולמיגון.

5 בין השנים 1977-2003 נוהלו תחומי העבודה והרווחה במסגרת משרד ממשלתי אחד - משרד העבודה והרווחה. בפברואר 2003 הוצא תחום העבודה ממשרד העבודה והרווחה (שהפך למשרד הרווחה) והועבר למשרד התעשייה והמסחר (שהפך למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה).

3. אגף הפיתוח שבמשרד הרווחה בודק את התאמתם של סידורי המיגון והמקלוט ב-34 המוסדות הממשלתיים ובשישה מבנים שבבעלות המדינה המופעלים על ידי גופים ציבוריים. אגף הפיתוח אינו אחראי לבדיקת סידורי המיגון והמקלוט במוסדות הפנימייה שבבעלותם של גופים ציבוריים ופרטיים ובמסגרות הדיור בקהילה. עקב כך אין בקרה של המשרד על מאות מסגרות שהוא אחראי להן.

4. נוהלי משרד הרווחה מינואר 2001 קובעים שעל אגפי המשרד, בסיוע פיקוד העורף, לערוך סקר מיגון במעונות, ובכלל זה "בחירת המרחבים המוגנים" ועבודת מטה פרטנית של כל מעון בתיאום עם פיקוד העורף, כדי לקבוע את סוג המיגון המיטבי עבורו. עד תום שנת 2006 לא ערכו אגפי המשרד סקר מיגון כנדרש ולא קבעו, במסגרת עבודת מטה משותפת עם פיקוד העורף, את סוג המיגון המיטבי עבור כל מסגרת. על כן לא הייתה בידי המשרד תמונת מצב לגבי פערי המיגון בין המצוי במסגרותיו לבין מה שנדרש.

בדיקות מוכנות לעת חירום: 1. בחלק מהמוסדות הציבוריים והפרטיים ובחלק מהמסגרות בקהילה שבפיקוח אגפי משרד הרווחה ויחידותיו, לא ערך המשרד מאמצע שנת 2003 ועד לתחילת המלחמה תרגילי התגוננות, ולא בדק את מוכנותם לעת חירום. מכאן שלמשרד לא הייתה תמונת מצב כוללת על מוכנותן לעת חירום של כל המסגרות שבפיקוחו.

2. ימים אחדים לאחר תחילת המלחמה פנה משרד הרווחה למוסדות שבפיקוחו לצורך בדיקת מוכנותם לעת חירום. מדיווחיהם של 27 מוסדות במחוזות הצפון והמרכז עולה כי ל-22% מהמוסדות לא היו מקלט או מרחב מוגן; בידי 52% מהמוסדות לא הייתה תכנית לפינוי; ל-44% מהמוסדות לא היה מערך היסעים זמין; ל-92% מהמוסדות לא היו גנרטור או מצברים להספקת חשמל; ל-31% מהמוסדות לא היה מלאי דלק או גז לבישול ולהסקה; ל-30% מהמוסדות לא היה מלאי מזון כנדרש; ו-41% מהמוסדות לא ערכו רשימת שיבוצים לעובדים. הממצאים הללו מצביעים על רמת מוכנות בלתי מספקת לעת חירום של המוסדות שבאחריות משרד הרווחה.

היערכות משרד הרווחה לפינוי מסגרות שבפיקוחו: על פי נוהלי הפינוי של משרד הרווחה, על אגפיו להכין תכניות פינוי ולתרגל את המסגרות הקולטות והמתארחות מבחינת מוכנותן. על התכנית לכלול פתרון פינוי לכל מסגרת ולבחון מעת לעת את ישימות הפתרון; לתת מענה לפינוי מטופלים ומטפלים ולפינוי אפשרי של בני משפחתם של המטופלים; ולהסדיר את נושא ההיסעים. במהלך המלחמה פינה המשרד, בסיוע פיקוד העורף, 37 מסגרות שבהן שהו כ-1,700 חוסים (כמחציתם לוקים בשכלם והיתר אנשים הסובלים מנכויות, נוער במסגרות כופות וקשישים) ואנשי צוות.

משרד הרווחה לא נערך בצורה מספקת לאפשרות של פינוי מסגרות: ערב המלחמה לא היו לחלק מאגפי המשרד תכניות פינוי, ולחלקם היו תכניות לא מעודכנות. עם תחילת המלחמה נאלצו אגפי המשרד לאלתר "תוך כדי תנועה" פתרונות פינוי למסגרות, שעל פי הנחיות פיקוד העורף ובשל היעדר מיגון או מקלוט מספקים נדרשו להתפנות.

ביצוע חלק מהפינויים לקה בכשלים משמעותיים ולא תאם את נוהלי הפינוי: מעונות שתוכנו לקלוט את המפונים לא היו ערוכים לכך; אוכלוסיות מפונים עברו ממעון

למעון, דבר שעלול להשפיע לרעה על רמת הלחץ והחרדה של המפונים; לא הוכנו מראש תיקי חירום ורשימות חוסים וצורכיהם הרפואיים; תכנון הפינויים לא התחשב בסגל העובדים ובבני משפחתם.

### סדרי הטיפול באוכלוסיית המעגל השני

1. כאמור, המעגל השני כולל אוכלוסיות ברשויות המקומיות המטופלות במחלקות לש"ח באותן הרשויות.<sup>6</sup> המחלקות לש"ח נותנות לאוכלוסיות אלה את מרב הסיוע. אמנם לפי הוראות הדין משרד הרווחה אינו נושא באחריות העיקרית להכנת המחלקות לש"ח ברשויות המקומיות לעת חירום, אבל גם למשרד הרווחה תפקיד בכל הקשור לקביעת נורמות הסיוע המקצועיות ולפיקוח על יישומן: נוהלי משרד הרווחה והוראות התע"ס<sup>7</sup> שמפרסם המשרד קובעים כי המשרד ישתתף בהכנה ובמימון של קורסים והשתלמויות להכשרת עובדי המחלקות לש"ח לצורך מתן סיוע בזמן אירוע; עליו להנחות את הרשויות המקומיות כיצד לפעול בעתות חירום, להדריך ולפקח על מוכנותן; ועל המשרד לסייע ולייעץ לפי הצורך למחלקות לש"ח ביישובים שהתרחש בהם אירוע, בעזרת עובדים סוציאליים מהמחוז. בשל כך היה עליו להכין תכנית סיוע בעת חירום למחלקות לש"ח, להכשיר עתודת עובדים סוציאליים ואף לדרוש תקציב לעת חירום.

משרד הרווחה לא נערך מראש: במהלך המלחמה תר המשרד הן בקרב עובדיו הן באמצעות עמותות אחר עובדים סוציאליים שייאותרו לתגבר את המחלקות לש"ח, וזאת מבלי שניתנה לעובדים אלה הכשרה מקצועית ייחודית לטיפול באנשים בעתות חירום; תפקידיהם וסמכויותיהם של מפקחי המשרד שנשלחו לסייע לרשויות המקומיות לא היו ברורים על פי רוב, לא לרשויות המקומיות ואף לא למפקחים עצמם; הסיוע לרשויות המקומיות שפונתה אליהן אוכלוסייה היה מועט מדי וניתן באיחור; התגבור התקציבי לרשויות המקומיות בעת המלחמה לא ענה כראוי על צורכיהן.

2. הוועדה הבין-משרדית לתיאום הטיפול באוכלוסייה בשעת חירום שליד ועדת מל"ח עליונה, בראשות נציג משרד הרווחה, פרסמה בשנת 1998 אוגדן נהלים בין-תחומי לרשות המקומית,<sup>8</sup> שיסייע לה לפעול מול כל הגופים הרלוונטיים בעת חירום. משרד הרווחה החל בביצוע ההדרכות וההטמעה של האוגדן ברשויות המקומיות בשנת 2002.

במהלך ארבע שנים, עד אוגוסט 2006, העביר תחום ארגון ומינהל במשרד הדרכות ל-48 רשויות מקומיות מ-251 הרשויות המקומיות שבמדינה, מהן רק רשות מקומית אחת בצפון - המועצה האזורית משגב. היות שהרשות המקומית צריכה להשתתף בעלות ההדרכה, העדיפו הרשויות המקומיות בצפון, שלדברי משרד הרווחה, רובן סובלות ממצוקה תקציבית מתמשכת, שלא להשתתף בה. המשרד לא נתן מענה לסוגיית הימנעותן של הרשויות המקומיות בצפון מההשתתפות בתכנית ההדרכה. מכאן שרשויות מקומיות המצויות במצוקה תקציבית מתמשכת, ובהן רשויות

6 ראו בפרק "תפקודן של הרשויות המקומיות בעת המלחמה", עמ' 493 ובפרק "ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום", עמ' 397.

7 התקנון לעבודה סוציאלית.

8 ראו בפרק "ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום", עמ' 397.

מקומיות שאוכלוסייתן ממוקמת במדרג חברתי-כלכלי נמוך, לא זכו לקבל את ההדרכה שאמורה לסייע להן לתפקד בעת חירום.

3. אחד מתפקידיו של תחום ארגון ומינהל במשרד הרווחה הוא בדיקת מוכנותן של המחלקות לש"ח לעת חירום. בשנים 2004-2005 ערכו מפקחי תחום ארגון ומינהל 698 בדיקות ב-69 רשויות מקומיות בנושא הכנות לעת חירום שביצעו המחלקות לש"ח, מהן שש בדיקות בלבד בארבע רשויות מקומיות במחוז חיפה והצפון. הדבר מצביע על כך שהבדיקות לא נערכו בהתאם לסדר עדיפויות הלוקח בחשבון אילו רשויות מקומיות זקוקות יותר לבדיקות על פי אפשרויות הפעלתן בתנאי חירום וצורכיהן בתחום היערכות לעת חירום.

### סדרי הטיפול באוכלוסיית המעגל השלישי

כאמור, המעגל השלישי מתייחס לאוכלוסייה שבאופן שגרתי אינה זקוקה לשירותי הרווחה, אך עלולה להזדקק להם בעת חירום. אחד הכלים העיקריים של משרד הרווחה להתמודדות עם אוכלוסייה זו הוא שיפור החוסן הקהילתי של הרשויות המקומיות: באוגוסט 2000 החל השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה לבצע פרויקט לשיפור החוסן הקהילתי של יישובי קו העימות בצפון. מטרת הפרויקט הייתה לצמצם את פגיעותה של האוכלוסייה ולשפר את חוסנה, לכידותה, כושר עמידתה ויכולתה להתמודד ביעילות עם איומים, משברים ואסונות על ידי שיפור מוכנות הרשות המקומית, הנהגתה ותושביה.

בשנת 2001 החל הפרויקט לפעול, ובסך הכול הוא הופעל ב-16 רשויות מקומיות בקו העימות. במסגרת הפרויקט בוצעו פעילויות שונות ובהן סדנאות לבעלי תפקידים ברשות המקומית לגיבוש ולתרגול נוהלי התמודדות במצבי משבר; הרצאות וסדנאות למתנדבים ולפעילים קהילתיים; והקמת "צוותי חירום יישוביים" - צוותי מתנדבים המיועדים לטפל באוכלוסייה ולסייע לה בעתות חירום.

בשנת 2003 הופסק תקצוב הפרויקט עקב קיצוצים בתקציב. משרד הרווחה השתדל לשמר אותו באמצעות תקציביו הרגילים יחד עם הרשויות המקומיות שיכלו להמשיך את הפרויקט ורצו בכך. במהלך שלוש השנים שקדמו למלחמה הופסקה הפעלתו כליל בחלק מ-16 הרשויות המקומיות שנכללו בפרויקט, ובאחרות היא נמשכה במתכונת מצומצמת.

### תקצוב פעולות הרווחה בעת חירום

היערכות לחירום מחייבת התייחסות גם להיבטים תקציביים של פעולות המיועדות לספק מענה לצרכי האוכלוסייה. אולם משרד הרווחה לא נערך מבחינה תקציבית לאפשרות של אירוע חירום. על כן, לדוגמה, עם תחילת המלחמה נדרש תקציבן המשרד להכין מודל לתשלום למסגרות הקולטות, ובמהלכה נדרשה הנהלת המשרד לקבוע אמות מידה להקצאת סיוע מיוחד לרשויות מקומיות בצפון עבור צרכים מיוחדים לאוכלוסיות חלשות.

## סיכום והמלצות

משרד הרווחה ביצע פעולות חשובות במהלך המלחמה, חלקן אף מעבר למוטל עליו, ובהן מינוי צוות משרדי לתיאום פעולות של הספקת מזון ומוצרים בסיסיים עם ארגונים ועמותות וארגון הפגה ורענון, במיזם משותף עם ארגון הג'וינט ומטה מאבק הנכים, לאלפי זקנים, נכים ומשפחות במצוקה. עם זאת, משרד מבקר המדינה מצא בביקורתו ליקויים מהותיים הנוגעים להיערכותו של משרד הרווחה לעתות חירום בתחומים שונים.

על משרד הרווחה להשתלב באופן רשמי ומלא במערך מל"ח ולהקים במסגרתו רשות ייעודית לשירותי רווחה בחירום כדי לשפר את היערכותו ואת התיאום הבין-משרדי בעת חירום; עליו לקבוע נוהלי היערכות לעת חירום של המסגרות שבקהילה ולפקח על ההיערכות ועל המוכנות לעת חירום של כל המסגרות שבתחום אחריותו.

על משרד הרווחה לפעול להבטחת מוכנותן של המחלקות לש"ח ברשויות המקומיות לעת חירום; עליו לקבוע תכניות הדרכה ברשויות המקומיות ולפקח על מוכנותן; להגדיר את מדיניותו בנושא הסיוע שעליו להגיש למחלקות לש"ח בעתות חירום ולקבוע תכניות פעולה המבוססות על המדיניות שתיקבע. כמו כן, על משרד הרווחה לחדש ולהרחיב את הפעילות לחיזוק החוסן הקהילתי ברשויות המקומיות, ובפרט ברשויות מקומיות המצויות באזורי עימות.

משרד מבקר המדינה סבור, כי על שר הרווחה לפעול במסגרת אחריותו, ולדאוג לקביעת נהלי חירום ותכניות פינוי ולהגדרת תפקידי המחוזות בעתות חירום. על כל המעורבים בהתקנת תקנות מיגון ומקלוט במסגרות שבהן שוהות אוכלוסיות מיוחדות - שר הביטחון, פיקוד העורף ומשרדי הממשלה, לרבות משרד האוצר - לפעול להתקנתן כדי לתת מענה התואם את המדיניות הטיפולית המועדפת על משרד הרווחה בנוגע להמשך שהייתן של האוכלוסיות המיוחדות באזורי אסון או מלחמה - כך שיובטחו ביטחונם ושלוות נפשם של החוסים שבאחריותו הישירה והעקיפה של משרד הרווחה.



## מבוא

1. משרד הרווחה והשירותים החברתיים<sup>9</sup> (להלן - המשרד, משרד הרווחה) מופקד על התוויית המדיניות של שירותי הרווחה ועל קביעת יעדיהם. ניתן לחלק את האוכלוסיות העלולות להזדקק לשירותי רווחה בעתות חירום לשלושה מעגלי התייחסות: המעגל ראשון - האוכלוסייה שבאחריותו הישירה ובפיקוחו של המשרד, הכוללת מטופלים השהים במסגרות חוץ-ביתיות (להלן - מסגרות) שבאחריותו - מסגרות ממשלתיות, ציבוריות ופרטיות - במעונות פנימייה או במסגרות בקהילה; המעגל השני - האוכלוסייה המטופלת במחלקות לשירותים חברתיים ואישיים ברשויות המקומיות (להלן - המחלקות לש"ח); המעגל השלישי - האוכלוסייה שבאופן שגרתי אינה זקוקה לשירותי הרווחה, אך עלולה להזדקק להם בעתות חירום.

2. בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את היערכות משרד הרווחה לעתות חירום ואת תפקודו במהלך מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה). הבדיקה נעשתה בהנהלת המשרד, במחוז חיפה והצפון, באגף לטיפול באדם המפגר, באגף לשירותי תקן ונוער מנותק (להלן - האגף לשירותי תקן), באגף לשירותים חברתיים ואישיים, באגף השיקום, באגף הביטחון, באגף הפיתוח ובאגף למחקר, תכנון והכשרה. בדיקת השלמה נעשתה במטה מערך המשק לשעת חירום (להלן - מערך מל"ח; מל"ח) ובמחלקה לשליטה ובקרה שבפיקוד העורך.

3. לאחר תחילת המלחמה, ב-13.7.06, הורה מנכ"ל משרד הרווחה דאז, מר משה שיאון, לפתוח חדר מלחמה בלשכתו ובמחוז חיפה והצפון; לתגבר את מוקד המענה הטלפוני לפניות הציבור; לקבל דיווחים שוטפים ממנהלי האגפים וממנהל מחוז חיפה והצפון; ולבחון את מוכנות המיגון והמקלוט של המסגרות שבאחריות אגפי המשרד ואת היערכותן לאפשרות של פינוי.

במהלך המלחמה ביצע משרד הרווחה פעולות שונות, ובהן: (א) תקצוב שירותי הרווחה לצרכים מיוחדים. (ב) מינוי צוות משרדי לתיאום פעולות של הספקת מזון ומוצרים בסיסיים עם ארגונים ועמותות. המשרד ריכז ותיאם פעילות של ארגונים חברתיים להספקת מנות מזון לאוכלוסייה ביישובי העימות (36,000 מנות מזון ליום ו-22,000 מנות קשות שבועיות) ומימן מחצית מעלותן. (ג) תגבור רשויות מקומיות בצפון בעובדים סוציאליים מבין עובדי המשרד ומתנדבים. (ד) פינוי כ-4,800 זקנים וחוסים בעלי צרכים מיוחדים מהקהילה, ממוסדות ומהוסטלים, מהם כ-1,700 ממסגרות שבאחריות המשרד. (ה) ארגון הפגה ורענון, במיזם משותף עם ארגון הג'וינט ומטה מאבק הנכים, לכ-5,000 זקנים, לכ-400 נכים ולמאות משפחות במצוקה. (ו) הפעלת קו מצוקה שסיפק מידע, תמיכה והכוונה לכ-10,000 פונים. (ז) הספקת אפודי מגן לעובדים סוציאליים ביישובי הצפון וחלוקה של כ-600 זימוניות לחירשים בשיתוף עם פיקוד העורך. (ח) הקמת צוות משרדי לרישום תושבי הצפון שהתפנו ליישובים אחרים לצורך סיוע למחלקות לש"ח ביישובים אלה. (ט) תיאום תכניות לשיתוף פעולה לעזרה לתושבי הצפון באתרי קליטה (אתר ניצנים, אילת).

עם תום המלחמה הנחה מנכ"ל משרד הרווחה דאז את הנהלת המשרד לקיים תהליך של הפקת לקחים בכל אגפי המשרד ומחוזותיו. כמו כן מינה המנכ"ל דאז צוות להכנת תכנית "ליום שאחרי וחזרה לשגרה", כדי להחזיר בהקדם האפשרי את החיים למסלולם.

## משרד הרווחה ומערך החירום

מערך מל"ח מופקד, בין היתר, על המשך הספקת מוצרים ושירותים חיוניים<sup>10</sup>. על פי נוהל מל"ח<sup>11</sup>, "כל משרד ממשלתי אחראי להפעיל את המשק האזרחי בשעת חירום בתחום עליו הוא מופקד בזמן רגיעה ... במשרדי הממשלה קיימות רשויות ייעודיות לשעת חירום ... אותן הועיד המשרד להכנתו לשעת חירום, ולהפעלתו בשעת חירום של תחום ייעודי מוגדר. הרשות הייעודית לשעת חירום פועלת בסמכות הממשלתי, תוך כדי תיאום ושיתוף פעולה הדוקים עם רשויות ייעודיות אחרות ומוסדות מרכזיים אחרים, הקשורים לאותם תחומים ייעודיים".

החלטת ממשלה מס' 1716 משנת 1986 קובעת כי "כל משרד ממשלתי ורשות ייעודית יהיו מוסמכים ואחראים בתחום שהם מופקדים עליו לנקוט אמצעים בעוד מועד ככל הדרוש להבטחת הכנתו של המשק החיוני לקראת תקופת הפעלת מערך מל"ח וידווחו לוועדת מל"ח העליונה על האמצעים שנקטו כאמור".

10 ראו בפרק "ההיערכות לטיפול המערכתי בעורך בעתות חירום וביצועו בעת המלחמה", עמ' 19.

11 ראו הערה 4.



על פי נוהל מל"ח<sup>12</sup>, "הטיפול בנושאי רווחה ובאוכלוסייה, ברמה [הלאומית והמחוזית] הינו באחריות משרד הרווחה". המשרד אחראי, בעתות חירום כמו בעתות שגרה, לשלומם של החוסים ולהמשך הטיפול בהם במסגרות שהוא מפנה אותם אליהן, מממן את שהותם בהן, קובע את מדיניות הטיפול בהן ומפקח על ביצועה. כמו כן, על פי נוהל מל"ח והוראות התקנון לעבודה סוציאלית שמפרסם המשרד (להלן - הוראות התע"ס), על המשרד להנחות ולהדריך את המחלקות לש"ח כיצד לפעול בעת חירום, לוודא שאכן נערכו כראוי ולסייע להן על פי הצורך המתעורר בעת חירום במימון, בייעוץ ובתגבור של עובדים סוציאליים.

בעת חירום כל רכיביה של מערכת שירותי הרווחה, המטפלת בעיקר בקבוצות אוכלוסייה חלשות בעלות צרכים מיוחדים, אמורים לפעול באופן מתואם. מערכת זו מורכבת ממשרדי ממשלה ומגופים ציבוריים: משרד הרווחה, משרד הבריאות, המשרד לקליטת עלייה, המוסד לביטוח לאומי, פיקוד העורף, מל"ח וארגוני המגור השלישי. התמודדות נאותה של מערכת שירותי הרווחה מחייבת התארגנות מבעוד מועד שתאפשר את איתור הצרכים, תכנון השירותים האמורים להינתן בהתאם לצרכים אלה, אופן מימנם והיערכות להספקתם היעילה<sup>13</sup>. מתוקף אחריותו, הידע המקצועי שבידו, היכרותו עם האוכלוסייה הנזקקת לשירותי רווחה והמידע האגור אצלו, ומתוקף החלטת ממשלה ונהלי מל"ח, על משרד הרווחה להשתלב ברמה הלאומית והמחוזית בעת היערכות לטיפול באוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים בעתות חירום, ולהיות מיוצג בכל פורום לתיאום בין-משרדי לטיפול באוכלוסייה זו.

## משרד הרווחה ומערך מל"ח

1. מאמצע שנות השמונים החל מל"ח לפעול מול משרד העבודה והרווחה<sup>14</sup> להקמת רשות ייעודית לשירותי רווחה בעת חירום, אך משרד העבודה והרווחה דחה ניסיונות לשלבו במערך מל"ח בטענה כי במבנה הארגוני הקיים אין בעיה של היערכות הולמת בתחום הרווחה להפעלה בעת חירום. בשנת 1990, פרסם מטה מל"ח נוהל בין-משרדי מס' 14<sup>15</sup> ובו נקבע כלהלן: "עד להקמת רשות ייעודית לשירותי רווחה בשע"ח יש למנות במטה מל"ח ארצי ובכל ועדת מל"ח פיקודית ומחוזית איש מקצוע אחד שיהיה אחראי לסיוע ומעקב אחר ארגון הנושא ברשויות המקומיות ולתאום פעולות ההדרכה וההכשרה של העובדים ברשות המקומית האמורים לטפל באוכלוסייה בשע"ח". בשנת 1994 הציג מטה מל"ח תמונה קשה בכל הנוגע להיערכות לעת חירום של תחום הרווחה במשרד העבודה והרווחה: "אין פעילות עצמאית של המשרד להכנת מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות... אין כיום נוהלים משרדיים ובין-משרדיים של משרד הרווחה ברמה מחוזית וארצית בנוהלי מל"ח ואין היערכות במטות ומרכזי הפעלה לשעת חירום".

בינואר 2006 פנה מטה מל"ח למנהל אגף פיתוח הסדרים חברתיים במשרד הרווחה ולמנכ"ל משרד הרווחה בבקשה להקים רשות ייעודית לשירותי רווחה בעת חירום שתשולב במערך מל"ח, אולם רשות כזו לא הוקמה.

- 12 ראו הערה 4.
- 13 ראו הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2006, יעקב קופ (עורך), מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ינואר 2007.
- 14 ראו הערה 5.
- 15 "התארגנות השירותים החברתיים ברשויות המקומיות לטיפול באוכלוסייה בשעת חירום", 1990.

הבדיקה העלתה גם כי מטה מל"ח לא מינה בוועדות המל"ח הפיקודיות והמחוזיות אנשי מקצוע האחראים לסיוע ולמעקב אחר ארגון הנושא ברשויות המקומיות, כנדרש בנוהל הבין-משרדי מס' 14.

אי-הקמת רשות ייעודית לשירותי רווחה בעת חירום ואי-מינוי אנשי מקצוע האחראים לסיוע ולמעקב אחר ארגון הנושא ברשויות המקומיות ובוועדות המל"ח הפיקודיות והמחוזיות פגעו בהכנת תחום הרווחה לעתות חירום<sup>16</sup>. תחום הרווחה לא שולב בתרגילים הארציים, בהשתלמויות ובתיאומים לעת חירום שביצע מל"ח; בנוהל התרגול של מל"ח, בין הנושאים לתרגול שעורך מל"ח ברמה הארצית, המחוזית והמקומית, נושא הרווחה זכה להתייחסות מועטה ביחס לנושאים ייעודיים אחרים. כמו כן, נוהל מצבי הכוננות של מל"ח מפרט, בין היתר, את הפעולות הנדרשות מהרשויות הייעודיות בעת חירום בכל אחד ממצבי הכוננות. היות שלמשרד אין רשות ייעודית לעת חירום, תפקודו בכל אחד ממצבי הכוננות עלול להיות בלתי מספק.

ב-10.9.06, בעקבות המלחמה, פנה ראש מל"ח, מר ארנון בן עמי, למנכ"ל משרד הרווחה דאז, מר משה שיאון, והדגיש שוב את הצורך בהשתלבות המשרד במערך מל"ח. בין היתר ציין ראש מל"ח כי יש טעם לפגם בכך שלמשרד כה משמעותי בעתות חירום ובעת מלחמה כמשרד הרווחה אין רשות ייעודית לעת חירום, שבאמצעותה יוכל לתכנן באופן מושכל ויעיל את ההיערכות לעת חירום ולהבטיח תפקוד תקין בעת חירום של מאות המסגרות שבהן שוהים אלפי החוסים שבאחריותו; הוא ציין גם כי חשוב ביותר לשלב את המשרד בכל פעילויות ההכנה, ההיערכות והתיאום שבהן עוסק מל"ח כל השנה, ובעיקר בתרגילים, בביקורות כוננות, בכנסים ובהשתלמויות לרשויות הייעודיות, לרשויות המקומיות ולמפעלים החיוניים המרכיבים את כלל מערך מל"ח.

**עד למועד סיום הביקורת, מרס 2007, לא הקים המשרד רשות ייעודית לשירותי רווחה בעת חירום.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 טען משרד הרווחה שסוגיית הקמת רשות ייעודית לשירותי רווחה בעת חירום נבחנה על ידו, והוא החליט שבשלב זה חשוב יותר להקים גוף בתוך אגף הביטחון או גוף עצמאי במשרד שיהיה אחראי על תחום הרווחה בעת חירום, ורק אחר כך הוא יבחן את הצורך בהקמת רשות ייעודית לשירותי רווחה בעת חירום, שתשולב במערך מל"ח.

הביקורת לא מצאה בתייעוד שהועמד לרשותה את השיקולים ששימשו את המשרד בבחינתו, ואת התימוכין למסקנות אליהן הוא הגיע. לדעת משרד מבקר המדינה, הקמת גוף באגף הביטחון או גוף עצמאי במשרד אין בו כדי לספק מענה לצרכים המערכתיים ולתפקידי התיאום המוטלים על המשרד בכל הקשור לאחריותו לנושא הרווחה בכלל.

**לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה לקיים עבודת מטה מסודרת ולבחון עם גורמי המקצוע, לרבות מל"ח, את הדרך היעילה והטובה ביותר לשילובו במערך החירום וליישם זאת בהקדם.**

2. תיאום ברמה המקומית: בנוהל בין-משרדי מס' 14 מטעם מטה מל"ח נקבע שיש לארגן ברמת הרשות המקומית, במסגרת ועדת מל"ח מקומית, צוות מתאם לטיפול באוכלוסייה במצוקה בעת חירום, שיכלול נציגים קבועים של כל הגורמים המקצועיים-טיפוליים בקהילה. כן

16 ראו בפרק "תפקודן של הרשויות המקומיות בעת המלחמה", עמ' 493.

קבע הנהלה כי רצוי שליו"ר הצוות ימונה ראש המחלקה לש"ח ברשות המקומית, וככזה יהיה גם חבר קבוע בוועדת מל"ח המקומית.

**יוצא אפוא שברמה המקומית הוסדר שילובו של תחום הרווחה במערך מל"ח - תוך תיאום בין גורמים מקצועיים מתחומים שונים (רווחה, בריאות וחינוך) - במסגרת נוהל בין-משרדי מטעם מטה מל"ח; אך ברמה המחוזית וברמה הארצית לא הוסדר שילובו של תחום הרווחה במערך מל"ח באופן תואם.**

3. בשנת 1991, לאחר מלחמת המפרץ הראשונה, הקים מל"ח "ועדה מקצועית מייצעת לטיפול באוכלוסייה במצוקה ובמצבי לחץ כתוצאה מפגיעים בעורף". תפקידיה היו לתאם בין הגופים והארגונים האזרחיים העוסקים בטיפול באוכלוסייה שנפגעה ולהנחות את הגורמים ברשויות המקומיות כיצד להתארגן ולטפל באוכלוסייה שנפגעה. בראשות הוועדה ישב נציג משרד הרווחה, ועם חבריה נמנו נציגי מטה מל"ח, משרד הבריאות, משרד החינוך, ועדת פס"ח (פינוי, סעד, חללים) עליונה, מרכז השלטון המקומי וצה"ל.

**הוועדה פרסמה בדצמבר 1998 אוגדן נהלים בין-תחומי. האוגדן מפרט, בין היתר, את חלוקת התפקידים ברשות המקומית לצורך טיפול באוכלוסייה בעתות חירום. מאז מלחמת המפרץ השנייה (תחילת 2003) ועד פרוץ מלחמת לבנון השנייה, במשך תקופה של יותר משלוש שנים, התכנסה הוועדה פעם אחת בלבד, בפברואר 2005, ועסקה בישיבתה בהיערכות הרשויות המקומיות לעת חירום.**

**מכאן שהוועדה לא ביצעה את הנדרש ממנה על פי קביעתה: אמנם היא קבעה נוהלי היערכות לעת חירום במישור המקומי, אך לא ערכה תיאום מבעוד מועד בין הגופים והארגונים האזרחיים העוסקים בטיפול באוכלוסייה שנפגעה, ברמה הארצית וברמה האזורית.**

4. בשנת 2003 הקים פיקוד העורף פורום "תיאום, בחינה ומתן פתרונות לעתות חירום", שעם חבריו נמנו נציגים של משרדי הרווחה והבריאות וגופים נוספים. ב-12.7.06, מועד תחילת המלחמה, קיים הפורום דיונים לצורך "הערכת מצב האוכלוסייה".

**עם זאת, נמצא שפורום התיאום לא התכנס בעתות שגרה, וממילא לא עסק בהכנה לטיפול כוללני ובין-משרדי ברווחת האוכלוסייה בעת חירום.**

5. ב-16.07.06, במהלך המלחמה, בישיבת הנהלה של משרד הרווחה, הדגיש מנכ"ל המשרד דאז, מר משה שיאון, את הצורך בהקמת צוותי פעולה בין-משרדיים שבהם ייטלו חלק הגופים הבאים: משרד הרווחה, משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד הקליטה ומשרד האוצר.

**נמצא כי משרד הרווחה לא הקים את צוותי הפעולה שאליהם התייחס מנכ"ל המשרד עוד בתחילת המלחמה, וכי לא התקיים תיאום בין-משרדי סדור בין הגופים האמורים.**

**לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה, במסגרת היערכות ממשלתית כוללת, למלא תפקיד מוביל בעיצוב מערכת שירותי הרווחה ובהכנתה לעת חירום. פעילות זו צריכה לכלול הכנת תכניות לפעולה בעתות חירום, ובכלל זה התייחסות לצרכים הייחודיים של קבוצות האוכלוסייה השונות.**

## 17 תרחיש הייחוס

כדי להיערך כראוי לעת חירום נדרש משרד הרווחה להכיר את האיומים הצפויים לעורך ולהתכונן לתרחישים אפשריים הנובעים מאיומים אלה (תרחיש ייחוס), הנוגעים לתחום פעילותו ומשפיעים עליה.

תרחיש הייחוס של מערך מל"ח הוא תרחיש למשק המדינה שמכין מטה מל"ח ארצי על בסיס איום הייחוס, והוא רכיב יסודי בתכנון מערך זה ובהיערכותו לפעולה בתקופת הפעלתו<sup>18</sup>. על פי נוהל מל"ח, על כל רשות ייעודית לאפיין תרחישים ענפיים שבהם עלולה להיווצר הפרעה להספקת התקינה של מוצר או שירות.

כאמור על פי המבנה והארגון של מערך מל"ח ערב המלחמה, משרד הרווחה לא היה חלק ממערך מל"ח ולא הועבר לו תרחיש הייחוס שעל פיו היה עליו להיערך לעת חירום. שומה היה על הנהלת המשרד להתריע על כך בפני מערך מל"ח, כדי שהיערכותו תהיה מתואמת עם ההיערכות של כלל המשק, אך המשרד לא פעל להשגת תרחיש הייחוס.

## ארגון תחום החירום במשרד הרווחה

1. האחריות להיערכות לעת חירום מפוצלת במשרד הרווחה בין כמה גורמים: אגף הביטחון אחראי למתקני המשרד ולמוסדות הפנימייה הממשלתיים שהמשרד מפעיל. במסגרת זו האגף בודק את עמידת המוסדות בנוהלי ההיערכות לעת חירום שקבע המשרד, ועורך ביקורות ותרגילים לבדיקת מוכנות המוסדות. האגפים והשירותים המקצועיים במשרד אחראים להיערכותם של המוסדות הציבוריים והפרטיים - כל אחד למוסדות שבפיקוחו באמצעות המפקחים שהוא מפעיל.

(א) המפקחים הם אנשי מקצוע בתחומי הרווחה בהכשרתם, ואינם אנשי מקצוע בתחום הביטחון, האבטחה והחירום. עקב כך, האחראים להיערכות לעת חירום ברוב המוסדות שבפיקוח משרד הרווחה אינם בעלי הכשרה מקצועית מתאימה.

(ב) משרד הרווחה לא קבע גורם שיהיה אחראי להיערכות לעת חירום של המסגרות בקהילה, המצויות בפיקוחם המקצועי של אגפיו ושירותיו.

2. משרד הרווחה עובר בשנים האחרונות שינויים מהותיים, הן בתחום המינהלי והן בתחום המקצועי-טיפולי. בתחום המינהלי הוא מתמקד בקביעת מדיניות, בפיקוח ובבקרה, תוך העברה של חלק מתפקידי הביצוע למיקור-חוץ<sup>19</sup>. בתחום המקצועי-טיפולי המשרד מעדיף לשבץ חלק מהאוכלוסיות שבאחריותו במסגרות המשלבות אותן בקהילה, עד כמה שהדבר מתאפשר<sup>20</sup>. לאור

17 ראו בפרק "ההיערכות לטיפול המערכתי בעורך ובעתות חירום וביצועו בעת המלחמה", עמ' 21.

18 שם, עמ' 19.

19 ראו דוח שנתי 2005 של מבקר המדינה (2005), בפרק "רכישת שירותים חברתיים", עמ' 721.

20 בעניין מדיניות דומה שנקט משרד הבריאות לגבי שילובם של נכי נפש בקהילה, ראו דוח שנתי 2007 של מבקר המדינה (2007), בפרק "שיקום נכי נפש בקהילה", עמ' 391.

שינויים אלה, היה על משרד הרווחה לבחון ולהגדיר מחדש את אחריותו להיערכותן של המסגרות החדשות לעת חירום.

**נמצא שמשרד הרווחה לא בחן את ההשלכות של שינוי מדיניותו על היערכותו לעת חירום. כתוצאה מכך, ההיערכות לעת חירום של המסגרות הציבוריות והפרטיות של המסגרות בקהילה הייתה לקויה, כפי שיפורט בהמשך.**

3. בשנים האחרונות העלה אגף הביטחון פעמים אחדות בפני הנהלת משרד הרווחה את הצורך ביחידה משרדית אשר תרכז את הטיפול בהיערכות לעת חירום של המשרד, כולל כל המוסדות והמסגרות שבפיקוחו.

**עד למועד סיום הביקורת, מרס 2007, לא בחן משרד הרווחה את סוגיית ההקמה של יחידה לנושא ההיערכות לעת חירום במשרד, והיחידה לא הוקמה.**

בתשובתו לממצאי הביקורת ציין המנהל הכללי של משרד הרווחה כי חלק גדול מהליקויים המוצגים בדוח הביקורת "הינם פועל יוצא מהעובדה שהטיפול בנושאי החירום מפורז בין מספר גורמים, מצב המחייב קביעת גורם אחראי על נושא החירום בשגרה ובמצבי משבר".

**לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה למנות גורם מקצועי, שיהיה אחראי הן להיערכות הכוללת לעת חירום בתחום הרווחה, דהיינו, להיערכות של כל המסגרות שבפיקוחו המקצועי, והן להפעלת יחידותיו והתיאום ביניהן בעת חירום.**

4. נוהלי משרד הרווחה להיערכות לעת חירום: (א) בפברואר 2003 פרסם משרד הרווחה נוהל להיערכות המשרד לשעת חירום<sup>21</sup>. מטרת הנוהל היא הבטחת רציפות הטיפול באוכלוסיית היעד של המשרד גם במצבים משתנים ולא רגילים. הנוהל מתייחס לאפשרות "ביצוע פיגועים במגורים השונים" (פיגוע ירי, מכונית תופת, מפגע מתאבד ומטענים).

**הנוהל אינו מתייחס לעתות חירום אחרות, כגון אסון טבע, רעידת אדמה או מלחמה מתמשכת - בין שהיא מוגבלת מבחינה גיאוגרפית ובין שהיא כלל-ארצית. במצבים אלה עלול משרד הרווחה להידרש להיערכות בתחומים נוספים מלבד אלה שנקבעו בנוהל, כגון מתן מענה לשחיקה אפשרית בקרב כוח האדם הטיפולי, הכנת מלאי חירום, הכנה שונה וייחודית של החוסים במסגרות שבאחריות המשרד והכשרה שונה של סגל המוסדות.**

(ב) הנוהל קבע שהאחריות לכתיבת ההוראות וליישומן מוטלת על אגפי משרד הרווחה ויחידותיו והמליץ להכין תיק הוראות לעת חירום.

**אמנם במסגרות הטיפוליות נמצאו תיקי הוראות לעת חירום, אך באחדים מאגפי משרד הרווחה לא נמצא תיק הוראות לעת חירום כנדרש בנוהל, לדוגמה ברשות חסות הנוער ובאגף לטיפול באדם המפגר.**

21 "היערכות משרד העבודה והרווחה בשעת חירום", משרד העבודה והרווחה, פברואר 2003.

(ג) הנוהל קובע שלוש רמות טיפול בעת חירום: (1) רמת המדיניות הכוללת, אשר תיקבע לאחר קבלת הנחיות מגורמי פיקוד העורף. (2) רמת האגף, שהוא הגורם המקצועי המנחה לאופן תרגום המדיניות למונחים ספציפיים למעונות. (3) רמת המסגרת הטיפולית.

הנוהל מפרט רק את מה שמוטל על המסגרות הטיפוליות לעשות בעת חירום. לא נמצא שמשרד הרווחה מפרט בנהליו את הנדרש ברמת האגף כגורם מקצועי מנחה בעתות חירום.

## **היערכות משרד הרווחה לעתות חירום - סדרי הטיפול באוכלוסיית המעגל הראשון**

### **מאפייני אוכלוסיית המעגל הראשון והיקפה**

1. משרד הרווחה אחראי, בעתות רגיעה כבעתות חירום, לשלומן של אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים (להלן - אוכלוסיות מיוחדות) השוהות במסגרות שבאחריותו - מסגרות ממשלתיות, ציבוריות ופרטיות - במעונות פנימייה או במסגרות בקהילה. המשרד גם אחראי לשלומם של עובדיו.

במסגרות מצויים, בין היתר, אנשים הסובלים מנכויות, אנשים הסובלים מפיגור, נוער בשיקום, נוער בסיכון וקשישים. בעת חירום לא ניתן לפזר את החוסים בהן בקהילה או אצל בני משפחתם. המסגרות דורשות היערכות מיוחדת בעת חירום, שכן החוסים בהן תלויים בצוות המקצועי. כמו כן הלחץ והחרדה גדולים יותר בדרך כלל אצל אנשים בעלי מוגבלויות, היות שללחץ ולחרדה המתעוררים ממילא בעת חירום מתווספות חרדות הנובעות ממוגבלויותיהם.

בשל המאפיינים הייחודיים של אוכלוסייה זו, ובכלל זה מגבלות ניידות, קבע משרד הרווחה מדיניות שלפיה בעת חירום עדיף שהאוכלוסייה תשהה במקומות מוגנים בסמוך למקומות שבהם היא שוהה באופן שגרתי, כגון מרחב מוגן.

2. למשרד הרווחה יש ארבעה אגפים המטפלים באוכלוסיות אלה: האגף לטיפול באדם המפגר, אגף השיקום, האגף לשירותי תקן והאגף לשירותים חברתיים ואישיים.

על פי תיעוד שאסף משרד מבקר המדינה, אוכלוסיית המעגל הראשון השוהה במסגרות שבאחריות משרד הרווחה נאמדת בכ-32,000 חוסים ב-639 מסגרות: כ-2,700 חוסים ב-34 מסגרות ממשלתיות, כ-27,000 חוסים ב-380 מסגרות בבעלות ציבורית או פרטית וכ-2,100 חוסים ב-225 מסגרות דיור בקהילה. במחוז הצפון של המשרד נאמדת אוכלוסייה זו בכ-12,500 חוסים ב-273 מסגרות: 579 חוסים בשמונה מסגרות ממשלתיות, כ-7,000 חוסים ב-160 מסגרות בבעלות ציבורית או פרטית וכ-5,000 חוסים ב-105 מסגרות דיור בקהילה.

## נתונים ומידע

### המידע על האוכלוסיות המיוחדות

נתונים זמינים, שלמים ומעודכנים על היקף האוכלוסייה חשובים לניהול העורף בעת חירום: הם מסייעים, בין היתר, לקביעת מדיניות מושכלת, לשליטה ובקרה, לתכנון מושכל של חלוקת ערכות מגן, להדרכת האוכלוסיות כיצד לפעול בעת חירום, לתכנון פעולות הצלה, לאיתור הנפגעים ולפינויים. הנתונים חשובים הן לרשויות ההצלה (פיקוד העורף, שירותי הכבאות וההצלה, מד"א) והן לרשויות הרווחה (משרד הרווחה, משרד הבריאות, המחלקות לש"ח).

**מאגרי מידע אחדים:** אוכלוסיית המעגל הראשון מונה, כאמור, עשרות אלפי חוסים הנמצאים במסגרות שבאחריות משרדי ממשלה - משרד הרווחה ומשרד הבריאות. חוסים אלה מופנים למסגרות על ידי גופים שונים (רווחה, בריאות, חינוך, רשויות מקומיות) או מגיעים אליהן מיזמתם.

משרד הרווחה מנהל מערכת נתונים האמורה לאפשר לו לאחזר מידע על החוסים במסגרות שהוא אחראי להן, אשר הוא עצמו הפנה למסגרות השונות. גם משרד הבריאות מנהל מערכת מידע משלו לגבי החוסים שהוא מפנה למסגרות השונות: בתי אבות ובתי חולים פסיכיאטריים. במערכות המידע של המשרדים האלה אין מידע באשר למטופלים שהופנו על ידי גורמים אחרים.

**למשרד הרווחה ולמשרד הבריאות אין נתונים אחדים, שלמים ומרוכזים על האוכלוסיות המיוחדות ברמת המסגרת הבודדת, ברמת היישוב או ברמה האזורית.**

**אמינות המידע שבידי משרד הרווחה:** בזמן המלחמה ואף אחריה ריכזו גורמים שונים במשרד (לשכת המנכ"ל, אגף הביטחון, האגפים המקצועיים והמחוזות), נתונים בדבר מסגרות שבאחריותו בצפון הארץ.

על פי נתוני לשכת מנכ"ל משרד הרווחה מ-16.7.06, למשרד הרווחה יש בצפון 241 מסגרות ובהן 8,624 חוסים. לעומת זאת, מתכנית העבודה לשנת 2006 של מחוז חיפה והצפון שהוכנה בפברואר 2006 עולה כי במחוז קיימות 273 מסגרות, ואילו מנתונים שמסר מנהל אגף הביטחון במשרד הרווחה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2006 עולה כי במחוז קיימות 212 מסגרות.

**מכאן שבידי הנהלת משרד הרווחה לא היה בסיס נתונים אמין לגבי מספר המסגרות ומספר החוסים בהן במחוז חיפה והצפון.**

בתשובתו מאפריל 2007 למשרד מבקר המדינה מסר מנהל אגף הביטחון במשרד הרווחה כי המליץ למשרדו להכין מאגר מידע הכולל את כלל האוכלוסייה שבאחריות המשרד, בחתך אגפי ובחתך מחוזי. עוד ציין המנהל כי משרד הרווחה נמצא בתהליך עבודה עם מרכז מיפוי ישראל לבניית מערכת מידע שתאפשר אחזור נתונים על חוסים במוסדות ובקהילה בחתך של גזרה, עיר, אזור, מחוז, אגף ועוד.

**שלמות המידע שבידי פיקוד העורף על האוכלוסיות המיוחדות:** ענף שליטה ובקרה בפיקוד העורף הקים בנובמבר 2000 מערכת מידע בשם "תמונת עורף", המספקת נתונים על האוכלוסייה על פי סוגי אוכלוסייה. בין השאר מוזנים למערכת נתונים על מסגרות שבהן מתאכסנות אוכלוסיות מיוחדות.

לשם ערכון המערכת אוסף פיקוד העורף נתונים ממקורות מידע שונים: מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מהרשויות המקומיות ומהנהלת המסגרות.

משרד מבקר המדינה בדק בצורה אקראית את שלמות המידע האגור במערכת "תמונת עורף" ואת עדכניותו בעשר רשויות מקומיות בצפון. ברשויות שנבדקו נמצאו 83 מסגרות שבהן דרו 12,794 חוסים.

נמצא ששמונה מסגרות (9.5% מהמסגרות ברשויות שנבדקו<sup>22</sup>) ובהן כ-511 חוסים (4% מהחוסים) לא נכללו במערכת המידע שבשימוש פיקוד העורף. לדוגמה, מעון "נופים" למפגרים בטבריה שבאחריות משרד הרווחה, שבו שוהים 150 חוסים; מעון "לב חיפה" לקשישים בחיפה שבאחריות משרד הרווחה, שבו שוהים 87 חוסים; מוסד גריאטרי "דור טבעון" שבקריית טבעון שבאחריות משרד הבריאות, שבו שוהים 66 חוסים.

מכאן שהנתונים המתייחסים לאוכלוסיות מיוחדות שבידי פיקוד העורף אינם שלמים ועדכניים.

לדעת משרד מבקר המדינה, שיקולים של חיסכון כספי ציבור, יעילות, עדכניות ושלמות הנתונים מחייבים תיאום בין כל הגורמים העוסקים בנושא - פיקוד העורף, מטה מל"ח, משרדי הממשלה ומרכז השלטון המקומי - לצורך הקמת מאגר מידע אחוד, בעל ממשק לגופים השונים.

### דרישות מיגון ומקלוט לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים

כאמור, האוכלוסיות המיוחדות השהות במסגרות שבאחריות משרד הרווחה במחוז הצפון מונות כ-12,500 חוסים ב-273 מסגרות: 579 חוסים בשמונה מסגרות ממשלתיות, כ-7,000 חוסים ב-160 מסגרות בבעלות ציבורית או פרטית וכ-5,000 חוסים ב-105 מסגרות דיור בקהילה.

מאפייני האוכלוסיות השונות המטופלות בפיקוח משרד הרווחה מכתובים צורכי מיגון שונים, המותאמים ליכולותיהם של המטופלים להגיע בפרק זמן מסוים למרחבים המוגנים או למקלטים, ליכולת התנועה של חלק מהמטופלים הנעזרים בכיסאות גלגלים, ליכולתם לשהות במרחבים מוגנים ובמקלטים פרק זמן ממושך - חלקם בצמידות למיטת מטופל - ולצורכי הפעלתם במקומות אלה.

משרד הרווחה קבע בנהליו כי בעתות חירום המדיניות הרצויה היא שהייה במסגרת שבה נמצאים המטופלים, וזאת כדי שלא להגיע למצב של פינוי מסגרת.

### המסגרת החוקית

1. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות), קובע כי "אדם עם מוגבלות זכאי לנגישות של כלל השירותים הניתנים לציבור בקשר להתגוננות אזרחית ובקשר לעת חירום, לרבות אמצעי מחסה ופינוי... ולרבות נגישות לאמצעי הגנה מיוחדים המותאמים לאנשים עם מוגבלות ולסוגי המוגבלות."

חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א), העוסק בהתאמות נגישות במקלטים לאנשים בעלי מוגבלות, קובע - לגבי מבנים שההיתר לגביהם ניתן לאחר 1.4.07 - שהמקלט שבהם

22 שבע מהן באחריות משרד הרווחה ואחת מהן באחריות משרד הבריאות.



יהיה נגיש לאנשים בעלי מוגבלות, בהתאם להוראות שיקבע שר הביטחון וברוח עקרונות היסוד והמטרות של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

אשר למבנים הקיימים, לפי חוק הג"א יקבע שר הביטחון את ההתאמות הנדרשות, כדי לאפשר לאדם בעל מוגבלות נגישות למקלט באופן סביר, בהתחשב בתקן הישראלי ובהוראות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. על פי חוק הג"א, תקנות ראשונות יוגשו לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת לא יאוחר מ-1.5.06.

**עד לתום שנת 2006 לא הגיש שר הביטחון לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת תקנות בעניין התאמות נגישות הנדרשות במקלטים במבנים קיימים לאנשים בעלי מוגבלות.**

2. מעון, כהגדרתו בחוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק הפיקוח על המעונות), הוא "מקום המשמש, או הנועד לשמש, כולו או חלקו, מקום מגורים או מקום שהיה לילדים, לזקנים, לבעלי מום גופני, או ללוקים בשכלם, והכול כשהם מחוץ למשפחתם, או מוסד כמשמעותו בחוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשים בסמים, התשנ"ג-1993, המשמש או שנועד לשמש לטיפול". באשר לחוסים בעלי צרכים מיוחדים הנמצאים במעונות שהוכרו כמוסדות רפואיים<sup>23</sup> - מכוח חוק הג"א, הגוף האחראי על מדיניות המיגון והמקלוט, הנותן הוראות בתחומים אלה והקובע את התקנים המחייבים הוא פיקוד העורף.

תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), התש"ן-1990, עוסקות, בין היתר, בשטחים מוגנים במבני ציבור שונים, כמו בנייני משרדים, בתי משפט, מרפאות, מתנ"סים ועוד. מוסדות רפואיים אינם כלולים ברשימת מבני הציבור שפורטו בתקנות. עוד בשנת 1997 הפיצה מחלקת מיגון בפיקוד העורף, בשיתוף עם האגף לשעת חירום במשרד הבריאות, טיוטה לתיקון תקנות<sup>24</sup> (להלן - טיוטת התקנות) להערת הגורמים הרלוונטיים, שעניינה אזורים מוגנים ומרחבים מוגנים במוסדות רפואיים חדשים שיוקמו בעתיד. טיוטת התקנות התייחסה לצורכי המיגון הייחודיים של האוכלוסיות המיוחדות מהיבטים של דרכי גישה, עובי הקירות, מערכות סינון ואוורור ושטח מזערי.

**עד מועד סיום הביקורת, כעשר שנים לאחר הפצת הטיוטה, לא השלים פיקוד העורף את הליך התקנת התקנות.**

### נוהלי המיגון של משרד הרווחה

הנהלים מאפשרים, בין היתר, את הנחלת מדיניות המשרד, פיקוח ובקרה על היערכותם של אנשי המשרד ויחידותיו מבחינת מקלוט ומיגון ומתן תמונת מצב על המקלוט והמיגון.

בינואר 2001 פרסמו משרד העבודה והרווחה ופיקוד העורף שני נהלים "להיערכות לשעת חירום" של מסגרות שבאחריות המשרד, ובהם תקני מיגון ומקלוט: נוהל לפנימיות השירות לילד ונוער ולפנימיות רשות חסות הנוער; ונוהל לאגף השיקום ולאגף לטיפול באדם המפגר (להלן - הנוהל משנת 2001). על פי הנוהל לאגף השיקום ולאגף לטיפול באדם המפגר, "מאחר ולחוסים עם פיגור שכלי לא ניתן לחבוש מסכות מיגון אישיות מחשש לחייהם, מתחזק הצורך במיסוד מרחב מוגן". בנוהל נקבע כי בניית מרחבים מוגנים ושיפור מקלטים במתקנים קיימים ייעשו על פי מפרטים של

23 חלק מהמסגרות שבאחריות משרד הרווחה מוגדרות כמוסדות רפואיים.

24 תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), תיקון, התשנ"ז-1997.

פיקוד העורף למרחבים מוגנים במוסדות בריאות. בנהלים אלה החילו פיקוד העורף ומשרד הרווחה את טיטת התקנות באשר לשטח מזערי לחוסה במרחבים המוגנים.

הבדיקה העלתה כי לשניים מאגפי משרד הרווחה, שבאחריותם מסגרות ובהן אלפי חוסים, לא נקבעו נהלים לעת חירום, וגם לא תקן ודרישות למקלוט ולמיגון: האגף לשירותי תקן שבאחריותו מסגרות למכורים לסמים ולשיקום נוער; והשירות לרווחת הפרט והמשפחה שבאגף לשירותים חברתיים ואישיים.

על משרד הרווחה, בשיתוף עם פיקוד העורף, להשלים בהקדם את נוהלי המיגון והמקלוט.

### הפיקוח על קיום מיגון ומקלוט

אגף הפיתוח במשרד הרווחה מופקד על הפעלתן של תכניות בתחום הפיתוח הפיזי, ובין היתר נותן ייעוץ מקצועי בנושא התחזוקה הפיזית (שיפוץ, מיזוג אוויר, צנרת וכדומה) של מבני המשרד<sup>25</sup>. במסגרת עבודתו בודק האגף את תקינותן של תכניות הפיתוח, ובכלל זה את התאמתם של הסדרי המיגון והמקלוט ב-34 המוסדות הממשלתיים ובשישה מבנים שבבעלות המדינה המופעלים על ידי גופים ציבוריים.

בשגרת עבודתו אגף הפיתוח אינו אחראי לבדיקה הנדסית של הסדרי המיגון והמקלוט של מוסדות הפנימייה שבבעלותם של גופים ציבוריים ופרטיים ושל מסגרות הדירור בקהילה. עקב כך משרד הרווחה לא עושה בקרה על חלק גדול מהמסגרות שהוא אחראי להן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין מנהל אגף הפיתוח במשרד הרווחה כי אגף הפיתוח החל להעסיק מומחה אשר התחיל לסייר בכל המוסדות הממשלתיים והמבנים שבבעלות המדינה לצורך קביעת גודל ומיקום מקלטים ומרחבים מוגנים הדרושים לאוכלוסייה הנמצאת באותם מקומות. עוד ציין מנהל אגף הפיתוח כי "אנו ממליצים שאותה מסקנה שתוגש לגבי מבנים ממשלתיים תיושם גם במוסדות פנימייתיים או אחרים בבעלותם של גופים פרטיים או ציבוריים".

### מיגון מסגרות לאנשים הסובלים מפיגור שכלי

1. לפי חוק הפיקוח על המעונות, לא יהיה בעלים של מעון אלא אם כן קיבל רישיון משר העבודה והרווחה, האחראי לביצוע החוק ועל הפיקוח עליו. מכוח חוק הפיקוח על המעונות קיימות תקנות, המתייחסות למעונות מסוגים שונים המיועדים לאוכלוסיות שונות. תקנות אלה מתנות את קבלת הרישיון להפעלת מעון בקיום תנאים מסוימים. ככלל, התקנות מתייחסות במפורש גם לחובת המקלוט או המיגון של המעון, בהתאם להוראות חוק הג"א<sup>26</sup>.

25 באשר לפיקוח ההנדסי על מסגרות שבאחריות משרד הרווחה ראו גם דוח שנתי 55 של מבקר המדינה (2005), עמ' 735.

26 לדוגמה, תקנות הפיקוח על מעונות (תנאי קבלה ושהיה של מטופלים במעון שהוא מוסד לטיפול סוציאלי), התשנ"ד-1994, סעיף 38; תקנות הפיקוח על מעונות (תנאי המגורים וטיפול בזקנים עצמאיים ותשושים במעונות לזקנים), התשס"א-2001, סעיף 18; תקנות הפיקוח על מעונות (מעון משפחתי לזקנים עצמאיים ותשושים), התשנ"ו-1996, סעיף 15.

במסגרת האגף לטיפול באדם המפגר (להלן - האגף) פועלים 59 מעונות פנימייה ובהם כ-8,500 חוסים; האחזקה לפיקוח עליהם מוטלת על השירות למעונות פנימייה. האגף מפקח גם על מסגרות דיור בקהילה; האחזקה לפיקוח מוטלת על השירות לטיפול באדם המפגר ומשפחתו בקהילה (להלן - השירות לטיפול בקהילה). אוכלוסיית החוסים מנתה בתחילת 2006 כ-2,100 חוסים ב-225 מסגרות דיור בקהילה. במחוז חיפה והצפון היו 16 מעונות פנימייה ובהם כ-2,700 חוסים, ו-67 מסגרות בקהילה ובהן כ-620 חוסים.

**אולם תקנות הפיקוח על מעונות (החזקת חוסים במעונות ללוקים בשכלם), התשכ"ז-1967, אינן דורשות עמידה בתנאי מיקלוט כתנאי לקבלת רישיון ממוסד הרווחה, ובכך נפגמת יכולת האכיפה של המוסד להתאמת תנאי המיגון והמיקלוט במעונות אלה לצורכי החוסים.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 השיב מנהל האגף לטיפול באדם המפגר כי הוא הורה כי פתיחת מסגרת חדשה תאושר רק בתנאי שהיה בה מיגון מתאים.

2. בנוהל משנת 2001 נקבעו דרישות מיגון ומקלוט ייחודיות לאוכלוסיית הלוקים בשכלם, ונקבע שבאחריות האגף לפקח על נושאים אלה. באוקטובר 2003 פרסם השירות לטיפול בקהילה קובץ הנחיות למפעילי המסגרות בקהילה.

**חרף קיומו של הנוהל משנת 2001, קובץ ההנחיות אינו מתייחס לנושא המקלוט והמיגון.**

3. השירות למעונות פנימייה הוציא הנחיות משלו לגבי דרישות המוכנות לעת חירום של המסגרות שבפיקוחו, והוא מקיים פיקוח באמצעות המפקחים המקצועיים מטעמו, כולל בדיקת הימצאותו של מקלוט.

**בבדיקה נמצא שהשירות לטיפול בקהילה אינו מפקח על תנאי המקלוט והמיגון של המסגרות בקהילה. מכאן שלשירות לטיפול בקהילה לא היה מידע לגבי מסגרות חסרות מקלוט או שיש בהן מקלוט או מיגון שאינם מותאמים למגבלות דיירי המסגרת.**

רק לאחר המלחמה, ב-20.8.06, ערך סגן מנהל האגף סקר מקלטים ב-70 מסגרות בקהילה. לסקר האמור השיבו ההנהלות של 30 מסגרות.

**מניתוח התשובות לסקר עולה שב-12 מסגרות (40%) היה מיגון לא מספק: היעדר מקלט או הימצאותו של מקלט במרחק רב מהמסגרת והיעדר מרחבים מוגנים; ל-11 מ-12 המסגרות שבהן המיגון לא היה מספק על פי תוצאות הסקר, לא היה רישיון הפעלה מטעם משרד הרווחה.**

בפועל, דייריהן של חלק מהמסגרות בצפון הארץ שבהן המקלוט או המיגון לא היה מספק נאלצו להתפנות בעת המלחמה: אקי"ם חיפה, שבו שהו 80 חוסים; דיור מוגן ק.ש.ר. בעכו, שבו שהו 40 חוסים; ואקי"ם צפת, שבו שהו 24 חוסים.

בתשובתה מסרה מנהלת האגף כי מפקחי האגף קיבלו הנחיה לבצע בדיקת מקלוט ומיגון גם במסגרות שבקהילה.



לדעת משרד מבקר המדינה, על כל המעורבים בהתקנת תקנות למיגון ומקלוט במסגרות שבהן שוהות אוכלוסיות מיוחדות - שר הביטחון, פיקוד העורף ומשרדי הממשלה, לרבות משרד האוצר - לפעול להתקנתן כדי לתת מענה התואם את המדיניות המועדפת בנוגע להמשך שהותן של האוכלוסיות המיוחדות באזורי אסון או במלחמה. המשך המצב הקיים - מדיניות פיקוד העורף ומשרד הרווחה של שהייה במרחבים מוגנים, מבלי שמרחבים אלה יותאמו לצורכיהן הייחודיים של האוכלוסיות המיוחדות - אינו ראוי ועלול אף לסכן את השוהים במרחבים הללו מקרב האוכלוסיות המיוחדות.

### סקרי מיגון<sup>27</sup>

1. שני הנהלים מינואר 2001 קבעו שפיקוד העורף יסייע לאגפי משרד הרווחה לערוך סקר מיגון במעונות, וכי העובדה שהמעונות שונים זה מזה מחייבת עבודת מטה פרטנית של כל מעון מול פיקוד העורף, כדי לקבוע את סוג המיגון המיטבי עבורו.

בפברואר 2003, בהמשך להיערכות משרד הרווחה לאפשרות של מלחמה במפרץ, פרסם אגף הביטחון של המשרד אוגדן הוראות המחייב פעולות הכנה לעת חירום, ובכללן בדיקת מוכנות המסגרות בהתחשב באמצעי המיגון הקיימים וקביעת חלופות למקרה הצורך. האוגדן מחייב "בחירת המרחבים המוגנים" כחלק מאחריותם של אגפי המטה של המשרד.

נמצא כי עד תום שנת 2006 לא ערכו אגפי משרד הרווחה סקר מיגון כנדרש, ועל כן לא הייתה בידי המשרד תמונת מצב לגבי מצב המיגון במסגרות; אגפי המשרד לא קבעו, במסגרת עבודת מטה משותפת עם פיקוד העורף, את סוג המיגון המיטבי עבור כל מסגרת.

2. באפריל 2006 ערך מחוז חיפה והצפון של משרד הרווחה מיזמתו סקר מעונות לעת חירום. הסקר התייחס, בין היתר, לקיומו של מקלט "תקני". לסקר השיבו 205 מעונות (מתוך 212 מעונות במחוז חיפה והצפון).

(א) 33 מעונות (כ-16% מהמעונות) ענו כי אין להם מקלט תקני. במעונות אלה שהו 1,761 חוסים ואנשי צוות.

(ב) היו מעונות שהשיבו בחיוב לשאלה בדבר קיומו של מקלט תקני, אך בפועל המקלט לא סיפק מענה לכלל החוסים, אנשי הצוות ובני משפחתם. בזמן המלחמה, בעת סיור שערכו במעונות קב"ט מחוז חיפה והצפון ונציגי פיקוד העורף, הם נתנו הוראות לפנות חלק מהדיירים, ובמעונות אחדים - את כולם. להלן דוגמאות:

(1) במעון "רמת טבריה" - מעון ללוקים בשכלם בבעלות פרטית המיועד לגילאי 14 ומעלה, שהו 248 דיירים ו-170 אנשי צוות. המרחב המוגן במעון נתן מענה לכ-100 חוסים בלבד, ולכן היה צורך לפנות כ-150 חוסים ולספק פתרון למדריכים ולאנשי צוות. (2) במעון "עתידות" בעכו -

27 בעניין סקרי המיגון, ראו בפרק "מיגון ומקלוט ברשויות המקומיות בצפון", עמ' 451.

מעון ללוקים בשכלם בבעלות ממשלתית המיועד לגילאי 5-60, שהו 95 דיירים ו-65 אנשי צוות. במעון לא היה מרחב מוגן, המקלט היה צר מלהכיל את החוסים ואת אנשי הצוות וגם לא היה ערוך לכך מבחינה סניטרית. היה צורך לפנות את החוסים ואת אנשי הצוות. (3) במעון "נווה כינרת" בעכו - מעון ללוקים בשכלם בבעלות פרטית, שהו 254 דיירים ו-190 אנשי צוות. בפועל המרחב המוגן במעון התאים לשהותם של כ-100 חוסים בלבד, ולכן פונו 154 דיירים.

3. רק ימים אחדים לאחר תחילת המלחמה, ב-17.7.06, יזם מנכ"ל משרד הרווחה דאז, מר משה שיאון, עריכת סקר מקיף של המסגרות שבפיקוח משרד הרווחה כדי לבדוק אם קיימות בעיות בנושא המיגון.

מבדיקת תשובותיהן לסקר של 27 מסגרות (הוסטלים ופנימיות) במחוזות הצפון והמרכז עולה כי ל-22% מהן לא היו מקלט או מרחב מוגן.

4. מסקר שביצע אגף הביטחון אחרי המלחמה ב-17 מעונות ממשלתיים שבפיקוח האגף לטיפול באדם המפגר ואגף השיקום בצפון הארץ, עולה כי בכל המעונות שנבדקו רמת המיגון הקיימת נותנת מענה תקני לכ-50% מהחוסים במעונות הללו.

הממצאים הללו מצביעים על רמת מוכנות בלתי מספקת לעת חירום של המסגרות שבפיקוח משרד הרווחה. מצב זה התאפשר, בין היתר, מפני שהמשרד לא ראה צורך להתנות את הפעלת המסגרות ביצירת מיגון נאות לחוסים בהן ולאנשי הצוות.

### **בדיקות מוכנות לעת חירום: ביקורות ותרגילים במסגרות שבפיקוח משרד הרווחה**

1. מוכנות לעת חירום של מסגרת ארגונית (ובהקשר של משרד הרווחה - מסגרת טיפולית פנימייתית או קהילתית) יכולה להיבדק בשני אמצעים עיקריים: ביקורות שיבדקו את קיומם של נוהלי עבודה בעת חירום, מיגון ראוי, ציוד ומלאי נדרש ועוד; ותרגילים שיבחנו את תפקוד המסגרת בעת חירום.

נוהלי ההיערכות לעת חירום של משרד הרווחה קובעים כי יש לכלול במערך ההדרכה אחת לשנה תרגיל טכני על בסיס הזרמה של נתוני אמת למשתתפים בנושא תפקוד בעת חירום של מסגרות מסוג מעון או פנימייה.

הנהלים שלעיל לא חייבו תרגול מעשי של תפקוד המעונות והפנימיות בעת חירום, והותירו את ביצועו של תרגיל מעשי ליזמתו של אגף הביטחון במוסדות הממשלתיים ושל האגפים במוסדות הציבוריים והפרטיים. הנהלים שלעיל לא דרשו עריכת ביקורות במעונות ובפנימיות באשר למוכנותם לעת חירום.

2. נוהל המשרד קובע שהאחריות להיערכות בעת חירום של המסגרות מוטלת על אגפי המשרד. האגפים מקיימים פיקוח ובקרה על המסגרות שבאחריותם באמצעות מפקחים. הפיקוח הוא בין היתר על מצב המלאים (מזון, דלק, תרופות ועוד) ועל מצב המיגון והמקלוט ועל קיומה של תכנית פינוי מעודכנת.

השירות למעונות פנימייה באגף לטיפול באדם המפגר אחראי ל-59 מעונות ממשלתיים, ציבוריים ופרטיים. משרד מבקר המדינה בדק בנוגע לתקופה שבין ינואר 2004 - יוני 2006 בעשרה מעונות שבאחריות השירות למעונות פנימייה: (א) את קיומם של נהלים פנימיים לעת חירום. (ב) באיזו תדירות ובאיזה אופן בדקו המפקחים את המעונות מבחינת המקלוט והמיגון שבהם. (ג) את ביצוע התרגול לעת חירום. הבדיקה העלתה את הממצאים הבאים:

- (1) בארבעה מעונות לא נמצאו נהלים פנימיים לעת חירום; בארבעה מעונות נמצאו נהלים, אך הם לא היו מעודכנים, והעדכון האחרון נעשה בזמן מלחמת המפרץ השנייה, בתחילת שנת 2003; רק בשני מעונות נמצאו נהלים מעודכנים לעת חירום.
- (2) בשום מעון לא נמצא תיעוד לפיקוח מפקחים על היערכותו של המעון לעת חירום.
- (3) רק שלושה מעונות ערכו תרגיל לעת חירום בתקופה האמורה, אך המתווים של התרגילים לא היו קשורים להיערכות למלחמה.

מנהלת האגף לטיפול באדם המפגר מסרה בתשובתה כי היא הורתה להכניס למפרט הפיקוח גם את בדיקת נושא המיגון והמקלוט.

3. בדצמבר 2003 ובנובמבר 2005 נערכו במעונות הממשלתיים ובכמה מוסדות ציבוריים ופרטיים (שבאחריות רשות חסות הנוער) תרגילי התגוננות ארציים למוסדות חינוך בפיקוח אגף הביטחון של משרד הרווחה, שבמהלכם נבדקו תפקודם בעת חירום ומוכנותם מבחינת ציוד ומיגון.

עם זאת, בחלק מהמוסדות הציבוריים והפרטיים ובחלק מהמסגרות בקהילה שבפיקוח אנפי משרד הרווחה ויחידותיו לא ערך המשרד מאמצע שנת 2003 ועד תחילת המלחמה, במשך כשלוש שנים, תרגילי התגוננות, ולא בדק את מוכנותם לעת חירום. לפיכך למשרד הרווחה לא הייתה תמונת מצב כוללת על רמת מוכנותן לעת חירום של כל המסגרות שבפיקוחו.

4. ימים אחדים לאחר תחילת המלחמה, ב-17.7.06, שלח משרד הרווחה טפסים למוסדות שבפיקוחו לצורך בדיקת מוכנותם לעת חירום. משרד מבקר המדינה בחן את דיווחיהם של 27 מוסדות במחוזות הצפון והמרכז והעלה את הממצאים הבאים:

ל-22% מהמוסדות לא היו מקלט או מרחב מוגן; בידי 52% מהמוסדות לא הייתה תכנית לפינוי; ל-44% מהמוסדות לא היה מערך היסעים זמין; ל-92% מהמוסדות לא היו גנרטור או מצברים להספקת חשמל; ל-31% מהמוסדות לא היה מלאי דלק או גז לבישול ולהסקה; ל-30% מהמוסדות לא היה מלאי מזון כנדרש; ו-41% מהמוסדות לא ערכו רשימת שיכוצים לעובדים.

הממצאים הללו מצביעים על רמת מוכנות בלתי מספקת לעת חירום של המוסדות שבאחריות משרד הרווחה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מנהל אגף הביטחון במשרד הרווחה כי במסגרת יישום לקחי המלחמה הוא הנחה את מנהלי אגפי המשרד לבצע כמה פעולות בתחום היערכות לעת חירום ולמצבי משבר, ובהן ביצוע תרגיל אגפי שנתי שישלב את כל המעונות הממשלתיים, הפרטיים והציבוריים; כתיבת נהלים אגפיים ונהלים מוסדיים; ופיקוח על ביצוע הנחיותיו. ואילו מנהל אגף השיקום במשרד הרווחה מסר בתשובתו כי בדיקת מוכנות המסגרות החוץ-ביתיות תהפוך כבר השנה לחלק בלתי נפרד מהפיקוח והבקרה, וכל מסגרת תדווח על מוכנותה בטופס מיוחד.

## היערכות משרד הרווחה לפינוי מסגרות שבפיקוחו

### מדיניות הפינוי

פינוי חוסים הנמצאים במסגרות טיפוליות בעת חירום הוא לעתים פעולה מורכבת בשל מגבלותיהם של החוסים. פינוי מסגרת עלול לפגוע בתפקודם של המטופלים ולהטיל עומס רב על המסגרות ועל הצוותים הנדרשים לקלוט אותם. בשל כך מדיניות משרד הרווחה היא, כאמור, להימנע מפינוי חוסים ולהמשיך לתת מענה טיפולי בעת חירום בתוך המסגרות עצמן. יתר על כן, במצב של מלחמה בכמה חזיתות תיפגע יכולת פינוי המסגרות וניוד החוסים, וייתכן שיהיה צורך להשאירם במסגרת ממוגנת למשך כל תקופת המלחמה.

עם זאת, לאחר שהות ממושכת של חוסים במסגרת ממוגנת, רצוי לפנותם, במידת האפשר, אם הם ייקלעו למצוקה נפשית, גם אם המיגון מספיק לביטחונם הפיזי. מכאן שמיגון ראוי ותכנית פינוי הם פעולות משלימות.

### תכניות פינוי

בשנים 2003-1998 פרסם משרד הרווחה כמה נהלים שעסקו, ביו היתר, בפינוי מסגרות (להלן - נהלי הפינוי)<sup>28</sup>. על פי נהלי הפינוי, על אגפי המשרד להכין תכניות פינוי ולתרגל את מוכנותן של המסגרות הקולטות והמתרחות. על התכנית לכלול פתרון פינוי למסגרת ולבחון מעת לעת את ישימות הפתרון; לתת מענה לפינוי מטופלים ומטפלים ולפינוי אפשרי של בני משפחתם של המטפלים; להסדיר את נושא ההיסעים; להתאים למתווה אפשרי של עת חירום, להתחשב בפיזור גיאוגרפי ולהתאים את המסגרת הקולטת לנקלטת על פי סוגי המוגבלויות. על פי נהלי משרד הרווחה, מנכ"ל המשרד הוא המוסמך להחליט בתיאום עם פיקוד העורף על פינוי מסגרת.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ערב פרוץ המלחמה לא היו לחלק מאגפי משרד הרווחה תכניות פינוי, ולחלקם היו תכניות לא מעודכנות. תכניות הפינוי אפשרו פינוי מסגרות באותו אזור גיאוגרפי, כך שאף לאחר הפינוי היו המפונים עלולים להימצא תחת איום רקטות. להלן הפרטים:

(א) אי-הכנת תכניות פינוי: האגף לטיפול באדם המפגר לא הכין תכניות פינוי למסגרות בקהילה לאנשים הסובלים מפגור שכלי, שגם עליהן הוא אחראי ומפקח ואף לא דאג שיהיו בידי מסגרות אלה פתרון פינוי; התכנית שהכין אגף השיקום התייחסה ל-24 מסגרות בלבד מ-85 שבאחריות אגף השיקום; באשר לאגף לשירותי תקן, נמצא שהתכנית שעמדה לרשות האגף

28 ב-1998 פרסם האגף לשירותים חברתיים ואישיים תדריך להכנת פנימייה לשעת חירום. התדריך חייב, בין היתר, הכנת תכנית לפינוי ועדכונה לפחות אחת לשנה. תכנית הפינוי הייתה צריכה לכלול את היעד לפינוי, אמצעי הפינוי (רכב וליווי) והיערכות צוות הפנימייה לאחר הפינוי. בינואר 2001 פרסמו פיקוד העורף ואגף הביטחון במשרד הרווחה נהלי היערכות לשעת חירום עבור אגף השיקום, האגף לטיפול באדם המפגר, פנימיית ילד ונוער וחסות הנוער, שחייבו הכנת תכנית מגירה לגבי מקומות פינוי אפשריים ואמצעי הנייד הנדרשים, תיאום מול המסגרת הקולטת, תכנון מערך היסעים וקביעה מראש של הצוות המלווה. בפברואר 2003 הוציא אגף הביטחון של משרד הרווחה דרישה לרענון הנהלים להיערכות לשעת חירום, ובה תזכורת להיערכות לפינוי. במאי 2003 הוציא מנהל השירות למעונות פנימייה שבאגף לטיפול באדם המפגר נוהל נלווה לנוהל היערכות לשעת חירום. הנוהל חייב את מנהלי מעונות הפנימייה להיערך לפינוי, והטיל על מפקחי האגף לפקח על קיומה של תכנית פינוי.

הייתה חלקית והתייחסה ל-25 מסגרות בלבד מכלל 52 המסגרות שהיו אז באחריותו. כמו כן לשירות לנעורת וצערות שבמסגרת האגף לשירותי תקן לא הייתה כלל תכנית פינני.

(ב) אי-עדכון תכניות הפינני: הבדיקה באגף לטיפול באדם המפגר, באגף השיקום, באגף לשירותי תקן ובאגף לשירותים חברתיים ואישיים העלתה שאף אחד המאגפים האמורים, לאורך תקופה של יותר משלוש שנים, לא עדכן את תכניות הפינני שהכין ערב מלחמת המפרץ השנייה. בזמן מלחמת לבנון השנייה נאלצו אגפים אלה לאלתר פתרונות פינני למסגרות שהיו בטוח הרקטות.

עם תחילת המלחמה נאלצו אגפי משרד הרווחה לאלתר "תוך כדי תנועה" פתרונות פינני למסגרות, שעל פי הנחיות פיקוד העורף ובשל היעדר מיגון או מקלוט מספקים נדרשו להתפנות. לדוגמה, ארבעה ימים לאחר תחילת המלחמה, ב-16.7.06, הפיץ האגף לטיפול באדם המפגר חוזר למנהלי המסגרות בצפון ובו רשימה מעודכנת של מסגרות קולטות. בחוזר נדרשו המסגרות להיערך בהתאם לתכנית החדשה וליצור קשר עם המסגרת המיועדת לקליטה.

זאת ועוד, בהיעדר מיגון מספק ובהיעדר תוכניות פינני מוכנות במסגרות דיור בקהילה, נאלץ השירות בקהילה שבאגף לטיפול באדם המפגר לדאוג בעצמו, בתיאום עם קב"ט המשרד, לפינני 9 מסגרות דיור בקהילה למרכז ולדרום הארץ ובהן 258 דיירים ו-53 אנשי צוות. ההנחיות לביצוע הפינני, ובכללן רשימת הפעולות שעל המסגרת המתפנה לעשות, ניתנו ערב הפינני.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 השיב המשנה למנכ"ל משרד הרווחה כי על פי מדיניותו המשרד אינו נערך לפינני הוסטלים המשמשים בית בקהילה, וכי תכנית הפינני מתייחסת רק למסגרות פנימייה כוללות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מכיוון שמדובר באוכלוסיות פגיעות ובעלות צרכים מיוחדים המצויות במסגרות מוגנות שבאחריות המשרד ובשים לב לניסיון שנצבר בתקופת מלחמת לבנון השנייה, על משרד הרווחה לבחון מחדש את מדיניותו ולהבטיח את קיומן של תכניות פינני גם לאוכלוסיות אלה.

(ג) אזור גיאוגרפי: לפי התכניות, מסגרות קולטות ומסגרות נקלטות נמצאו באותו אזור גיאוגרפי. למשל, מעון לילדים נכים בקריית אתא ומעון "משכן מנחם" במגדל העמק, שניהם באחריות אגף השיקום, היו אמורים להתפנות למעון "בית קסלר" שבקריית חיים; מעון "נוף הרים" בירכא, שבאחריות האגף לשירותי תקן, אמור היה להתפנות למעון "אחוה" בעכו. ואכן במלחמה הייתה תכנית הפינני של מעונות אלה בלתי ישימה.

### ביצוע הפינני בעת המלחמה

במהלך המלחמה פינה משרד הרווחה בסיוע פיקוד העורף 37 מסגרות שבהן שהו כ-1,700 חוסים (מחציתם לוקים בשכלם והיתר אנשים הסובלים מנכויות, נוער במסגרות כופות וקשישים) ואנשי צוות. נוסף על כך, בתיאום עם משרד הרווחה פיננו רשויות מקומיות ובני משפחה כ-500 זקנים תשושים למעונות במרכז הארץ, ובשיתוף עם ארגון הג'וינט ארגן המשרד נופשונים בבתי מלון לכ-5,000 זקנים עצמאים.



בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שביצוע חלק מהפינויים לא תאם את נוהלי הפינוי ולקח בכשלים. תכניות הפינוי שגיבשו אגפי משרד הרווחה במהלך המלחמה נתקלו בקשיים בעת יישומן: מעונות שתוכננו לקלוט את המפונים לא היו ערוכים לכך; אוכלוסיות מפונים עברו ממעון למעון, דבר שעלול להשפיע לרעה על רמת הלחץ והחרדה של המפונים; לא הוכנו מראש תיקי חירום ורשימות של חוסים וצורכיהם הרפואיים; בוצעו פינויים ללא התחשבות בסגל העובדים ובכני משפחתם.

1. התברר שמסגרות שתוכננו לקליטה על פי התכנית שגיבשו האגפים במהלך המלחמה לא היו ערוכות לכך או שכבר היו תפוסות. לדוגמה, מעון "נווה כנרת" שבטבריה היה אמור להתפנות למעון "כפר נחמן" ברעננה, אך המעון הקולט לא היה ערוך לקלוט את כל דיירי המעון המפונה ואת הצוות; מעון "נופים" במגדל היה אמור להתפנות למעון "רוחמה" בכפר סבא, אך התפנה לבסוף למעון אקי"ם בחולון ול"בית אנדרו" בראשון לציון, כיוון שבמעון "רוחמה" כבר שהו חוסי מעון "עתידות", שהתפנה אף הוא.
  2. נמצא כי מעון "כפר תקווה" שבטבעון, שבאחריות השירות למעונות פנימייה באגף לטיפול באדם המפגר, פונה ב-31.7.06 למעון "טללים" שבדימונה, וכעבור שבוע ימים למעון "לבצלר" שבהרצליה; דיירי מעון "נירים" בבוסתן הגליל שבאחריות רשות חסות הנוער פונו תחילה לכפר הנוער "יונה ז'בוטינסקי" שבבאר יעקב, ולאחר מכן פוצלו לשתי קבוצות - חלק מהחוסים הועבר לקיבוץ גן שמואל, וחלקם הועבר לאתר "ג'וערה".
  3. רק כשניתנה ההוראה לפינוי מעון "נווה כנרת" שבטבריה, נתן משרד הרווחה הנחיות אחרונות לחלוקת הדיירים למסגרות קולטות. בשל כך, ובניגוד לנוהל, הדורש הכנה מראש של תיקי החירום הכוללים את הציוד הרפואי של החוסים, נדרש צוות המעון ממש תוך כדי העלאת החוסים לאוטובוס ובעת שנפלו רקטות באזור המעון, לשנות את רשימות חלוקת הציוד הרפואי.
  4. פינויים בוצעו ללא התחשבות בסגל העובדים ובכני משפחתם, בניגוד לדרישה בנוהלי משרד הרווחה. למשל, נמצא כי עובדי מעון "נווה כנרת" שבטבריה, שהתפנו עם המטופלים, השאירו את ילדיהם בבתיהם והתקשו למלא את תפקידם בשל דאגתם; העובדת הסוציאלית של ההוסטל "מבט נשי" שבחיפה לא התפנתה עם דיירות ההוסטל, בשל רצונה להישאר עם בני משפחתה.
  5. דיירי מוסד אקי"ם בצפת פונו על דעת מנהליו וללא אישור מראש. בשל חוסר התיאום עם הנהלת משרד הרווחה, נדדו הדיירים כמה פעמים למקומות שונים שלא התאימו לקליטת אוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים: ראשית לבית מלון בנתניה, ולאחר מכן לבית מלון באשקלון, ולבסוף פוזרו הדיירים בין שני מעונות קולטים (אקי"ם תל אביב ואקי"ם רחובות).
- בהתייחסותו לממצאי הביקורת ציין מנהל מחוז חיפה והצפון של משרד הרווחה כי בשל תפוסתן המלאה של מסגרות המשרד, אין המשרד או המחוז יכולים לספק פתרונות פינוי מקרב המסגרות שלהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור המתואר בדוח הביקורת בכל הקשור לסדרי פינוי המסגרות ולאור דברי מנהל המחוז שלעיל, על משרד הרווחה לבחון חלופות פינוי למסגרות בתיאום עם גורמים נוספים הפועלים בעתות חירום ולהכין תכניות פינוי המתאימות לתרחישים אפשריים שונים ולהיקפי פינוי שונים.

## ההיערכות של משרד הרווחה לעתות חירום - סדרי הטיפול באוכלוסיית המעגל השני

האוכלוסיות המטופלות בעתות רגיעה במחלקות לש"ח ברשויות המקומיות פגיעות במיוחד, ודווקא בעת חירום הן זקוקות ליתר תשומת לב וסיוע, ולגביהן קיים צורך בהמשך הטיפול ובשמירת הרציפות התפקודית. קבוצה זו כוללת זקנים, נכים ומוגבלים; חולי נפש בקהילה; אוכלוסייה הסובלת מקשיים כלכליים; ועולים חדשים<sup>29</sup>.

כאמור, המחלקות לש"ח מעניקות שירותים לכ-1.2 מיליון נפש ברחבי המדינה. האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה אחראי, בין היתר, לקביעת התקנים המקצועיים של המחלקות לש"ח, להכשרת כוח האדם שלהן לפעול בעתות חירום ולבקרה על היערכותן לעתות חירום.

נוהלי משרד הרווחה והוראות התע"ס<sup>30</sup> שמפרסם המשרד קובעים כי על המשרד לסייע לרשויות המקומיות במימון לפי הצרכים המתעוררים בעת חירום על פי היקף האסון ומשמעותו בהתאם להחלטות הממשלה; המשרד ישתתף בהכנה ובמימון של קורסים והשתלמויות להכשרת עובדי המחלקות לש"ח לצורך מתן סיוע בזמן אירוע; על האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד להנחות את הרשויות המקומיות כיצד לפעול בעתות חירום, להדריך ולפקח על מוכנותן; ועל המשרד לסייע ולייעץ לפי הצורך למחלקות לש"ח ביישובים שהתרחש בהם אירוע, בעזרת עובדים סוציאליים מהמחוז.

בינואר 2003 הפיץ האגף לשירותים חברתיים ואישיים במחוזות משרד הרווחה חוזר בעניין תפקיד המחוז בעת חירום, שלפיו על המחוז לתגבר במידת הצורך את המחלקות לש"ח שביישובים בעובדים מרשויות מקומיות שכנות; לסייע לרשויות מקומיות שנפגעו באמצעות מפקחי המשרד; לתגבר רשויות מקומיות שפונתה אליהן אוכלוסייה; ולתגבר מבחינה תקציבית את הרשויות המקומיות.

לנוכח מחויבותו לסייע למחלקות לש"ח, היה על המשרד להיערך מראש למתן הסיוע האמור. היה עליו להכין תכנית סיוע הממוקדת בתחום הטיפול-מקצועי הכוללת גם תגבור כוח האדם המקצועי, בהתחשב בתפקודן של המחלקות לש"ח בעתות שגרה, כמוכנותן לעת חירום ובחוסן הכלכלי של הרשויות המקומיות. במסגרת התכנית היה על המשרד גם להכשיר עתודת עובדים סוציאליים, וכן לבחון, בשיתוף משרד האוצר ומשרד הביטחון, את הדרך המיטבית להבטיח את תקציב פעולות המשרד בעת חירום.

בבדיקה נמצא שמשרד הרווחה לא נערך מראש: במהלך המלחמה תר המשרד הן בקרב עובדיו והן באמצעות עמותות אחר עובדים סוציאליים לצורך תגבור המחלקות לש"ח, וזאת מבלי שניתנה לעובדים המתגברים הכשרה מקצועית ייחודית לטיפול באנשים בעת חירום; תפקידיהם וסמכויותיהם של מפקחי המשרד שנשלחו לסייע לרשויות המקומיות לא היו ברורים על פי רוב לא לרשויות המקומיות ואף לא למפקחים עצמם; הסיוע לרשויות המקומיות שפונתה אליהן אוכלוסייה היה מועט מדי וניתן באיחור<sup>31</sup>. להלן פירוט הממצאים:

29 ראו הערה 6.

30 ראו הערה 7.

31 ראו בתת הפרק "תקצוב פעולות הרווחה בעת חירום", עמ' 352.

## הדרכות למחלקות לשירותים חברתיים

הוועדה הבין-משרדית לתיאום הטיפול באוכלוסייה בשעת חירום שליד ועדת מל"ח עליונה, בראשות נציג משרד הרווחה, פרסמה בשנת 1998 אוגדן נהלים בין-תחומי לרשות המקומית, שיסייע לה לפעול מול כל הגופים הרלוונטיים בעת חירום. משרד הרווחה, באמצעות תחום ארגון, מינהל וכוח אדם ברשויות המקומיות (להלן - תחום ארגון ומינהל) החל בביצוע פרויקט הדרכה והטמעה של האוגדן ברשויות המקומיות בשנת 2002 (להלן - ההדרכה). ההדרכה נועדה להכשיר את כלל העוסקים באדם ובקהילה בעת חירום ברשות המקומית. על הרשות המקומית להשתתף ב-25% מעלות ההדרכה.

במהלך ארבע שנים, עד אוגוסט 2006, העביר תחום ארגון ומינהל הדרכות ל-48 רשויות מקומיות, מהן רק רשות מקומית אחת בצפון - המועצה האזורית משגב. היות שהרשות המקומית צריכה להשתתף בעלות ההדרכה, העדיפו הרשויות המקומיות בצפון, שלדברי משרד הרווחה רובן סובלות ממצוקה תקציבית מתמשכת, שלא להשתתף בה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד הרווחה כמה סיבות לכך שרק רשות אחת בצפון עברה הדרכה בתחום ההיערכות לעת חירום, ובהן תחושת הרגיעה של הרשויות בצפון משנת 2000 ואילך; קשיים כלכליים בחלק מהרשויות בצפון; היעדר תרחיש ייחוס אשר שם דגש על הצורך בהדרכה דווקא במחוז הצפון; מתן עדיפות למחוז הדרום שבו אירעו אירועי חירום רבים בשנים האחרונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא סביר כי במשך ארבע השנים שקדמו למלחמה, משרד הרווחה לא נתן מענה לסוגיית הימנעותן של הרשויות המקומיות בצפון מההשתתפות בתכנית ההדרכה. זאת ועוד, יצוין כי בתרגילים שבהם נטלו חלק נציגי משרד הרווחה הודגשה האפשרות של ירי רקטות על אזור הצפון. דווקא הרשויות המקומיות בצפון, החלשות ברובן מבחינה חברתית-כלכלית, זקוקות להדרכה ולהכנה כדי לשפר את עמידתן בעתות חירום.

## ביקורות ותרגילים במחלקות לשירותים חברתיים

אחד מתפקידיו של תחום ארגון ומינהל הוא בדיקת מוכנותן של המחלקות לש"ח לעת חירום. בהוראות התע"ס מוגדרים, בין היתר, ההתארגנות והפעילות של המחלקות לש"ח לפיגועים ולאסונות כאשר הממשלה לא הכריזה על "מצב חירום". הוראות התע"ס גם קובעות כי מפקחי תחום ארגון ומינהל יוודאו את היערכות המחלקות לש"ח, וכי משרד העבודה והרווחה יפעיל בקרה שוטפת על ידי מפקחים במחוזות.

בישראל יש 251 רשויות מקומיות; במחוז חיפה והצפון מצויות 119 רשויות מקומיות.

בשנים 2004-2005 ערכו מפקחי תחום ארגון ומינהל 698 בדיקות ב-69 רשויות מקומיות בנושא הכנות לעת חירום שביצעו המחלקות לש"ח, מהן שש בדיקות בארבע רשויות מקומיות במחוז חיפה והצפון.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא סביר כי אף שהרשויות המקומיות במחוז חיפה והצפון מונות 47% מכלל הרשויות המקומיות, רק 6% מהרשויות המקומיות שמשרד הרווחה ערך בהן בדיקות מוכנות לעת חירום הן ממחוז חיפה והצפון. הדבר מצביע על כך שהבדיקות לא נערכו בהתאם לסדר עדיפויות הלוקח בחשבון אילו רשויות מקומיות זקוקות יותר לבדיקות על פי אפשרויות הפעלתן בתנאי חירום וצורכיהן בתחום ההיערכות לעת חירום. כאמור, משרד הרווחה לא קיבל ולא ביקש לקבל תרחיש ייחוס ממטה מל"ח. היעדר תרחיש ייחוס מנע מהמשרד תכנון נאות של בדיקות המוכנות לעתות חירום של המחלקות לש"ח ברשויות המקומיות.

### היערכות הדרג המחוזי מול המחלקות לשירותים חברתיים

משרד הרווחה פועל באמצעות מטה ארצי וארבעה מחוזות<sup>32</sup>. בכל מחוז פועלים האגפים המקצועיים של המשרד והיחידות המינהליות<sup>33</sup>. בין התפקידים העיקריים של המחוז הנוגעים למחלקות לש"ח מצוי "מענה במצבי משבר ובאירועים מיוחדים (סיוע בתפקוד)". הוראות התע"ס קובעות כי המחוז והמשרד הראשי יסייעו למחלקות לש"ח במצבי פיגוע ואסון כאשר הממשלה לא הכריזה על "מצב חירום", באמצעות ייעוץ ותגבור בעובדים סוציאליים מהמחוז, וכי המפקחים המחוזיים יפעילו בקרה על היערכות המחלקות לש"ח לעת חירום.

משרד הרווחה לא הגדיר מראש את סוגי הסיוע שעל המחוז להגיש למחלקות לש"ח ברשויות המקומיות בעתות החירום הפוטנציאליות, ובכלל זה את תפקידיהם של המפקחים המחוזיים, הן בנוגע למחלקות לש"ח והן בנוגע למסגרות הרווחה.

ואכן, במהלך המלחמה העלו מפקחים במחוזות את אי-הבהירות שבהגדרת תפקידם. להלן דוגמאות:

1. במפגש של מפקחים ופקידי סעד מחוזיים של השירות לילד ונוער באגף לשירותים חברתיים ואישיים מיום 27.7.06 צוין שיש להגדיר את תפקידי הפיקוח בעת חירום ולהביא זאת לידיעת המחלקות לש"ח.
2. ב-27.7.06 סיירו ב-14 יישובים בצפון 14 צוותי מפקחים, שכללו 32 מפקחים מחוזיים וארציים. ברוח סיכום הסיור צוינו הצורך בהקמת צוותי מפקחים כוננים לשם סיוע למחלקות לש"ח והצורך בפתרון שאלת כפיפותם של המפקחים המחוזיים הנשלחים לסייע למחלקות לש"ח.
3. ב-9.8.06 ציין סגן מנהל השירות לילד ונוער במכתב למטה השירות כי יש לגבש מדיניות ברורה לגבי תפקידי מפקחי השירות בעת חירום.

נמצא שעד סיום המלחמה ואף עד למועד סיום הביקורת, לא גיבש משרד הרווחה ולא הגדיר כנדרש את תפקידי המפקחים ואת אופן ההפעלה של צוותי הפיקוח המחוזיים בעת חירום.

32 המחוזות הם מחוז חיפה והצפון, מחוז תל אביב והמרכז, מחוז ירושלים ומחוז הדרום.  
33 ראו גם דוח 54 של מבקר המדינה (2004), בפרק "המחוז במשרד הרווחה", עמ' 13-25.

### סיוע למחלקות לשירותים חברתיים בעת המלחמה<sup>34</sup>

#### תגבור המחלקות לשירותים חברתיים בצפון

1. בהוראות התע"ס נקבע כי במצב של אסון שבו לא הכריזה הממשלה על "מצב חירום", "משרד העבודה והרווחה יסייע ויתמוך במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות שהתרחש בהן אירוע כפי הצורך". חשיבותו של סיוע זה גדולה במיוחד, היות שנוסף על הגידול בצרכיה של אוכלוסיית הרשות המקומית שנפגעת במלחמה, זמינותו של הצוות המקצועי של המחלקה עלולה לרדת עקב היעדרות של חלק מעובדיה לצורך טיפול בבני משפחתם, מצבי חרדה, קושי בתפקוד ועוד.

(א) כדי להבטיח סיוע אפקטיבי בתגבור כוח אדם מקצועי במחלקות לש"ח, יש צורך בהרכבת צוותים, בהכשרתם ובהדרכת צוותי כוננות מבין עובדי משרד הרווחה המקצועיים, המיועדים לסייע לרשויות מקומיות שייקבעו מראש, וכן יש צורך בהיכרות מוקדמת עם מאפייני הרשות המקומית ועם מי שעוסקים בה בתחום הרווחה.

(ב) כבר בימים הראשונים של המלחמה עלה הצורך בתגבור מחלקות לש"ח ברשויות מקומיות בצפון בעובדים סוציאליים, צורך שלא התמלא במשך כל תקופת המלחמה. בכמה רשויות מקומיות שרר מחסור קשה בכוח אדם במחלקות לש"ח לכל אורך המלחמה, ונוסף על כך הוטלו על עובדי המחלקות הללו מטלות שאינן חלק מתפקידם בעת חירום, כגון חלוקת מזון, חלוקת שוברים לרכישת מצרכים וסיוע בפנימי אוכלוסייה שאינה מטופלת במחלקה לש"ח. כך, למשל, בקריית שמונה הייתה המחלקה לש"ח זקוקה ל-45 עובדים, מהם 29 עובדים סוציאליים, אולם בעת המלחמה פעלו בה 15 עובדים, מהם חמישה בלבד עובדים סוציאליים. במגדל העמק פעלו במחלקה לש"ח בעת המלחמה רק כשני שלישי מהעובדים הסוציאליים; בצפת מונתה עובדת סוציאלית מטעם העירייה במקום מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים, שנאלצה לצאת מהעיר מסיבות אישיות ביום העשייה למלחמה, ובעת המלחמה, על פי דברי העירייה, פעלו במחלקה לש"ח בין 18 ל-25 עובדים מ-45 עובדיה. בשל כך שלח המחוז ב-26.7.06 מפקחת שתנהל את המחלקה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין ראש עיריית צפת כי בואה של מפקחת מטעם מחוז חיפה והצפון של משרד הרווחה ומינויה לא תואמו אתו.

(ג) ב-23.7.06 הוציא מנכ"ל משרד הרווחה דאז, מר משה שיאון, חוזר לראשי הרשויות המקומיות, לעובדי המחלקות לש"ח ולעובדי המשרד במטה ובמחוזות וציין בו, בין היתר, כי ראשי הרשויות המקומיות בצפון נוקטים סוגי מדיניות שונים להנעה ולגיוס של עובדים סוציאליים לעזרת התושבים הנזקקים, וכי נחוצה מדיניות ברורה יותר בנושא.

כאמור, משרד הרווחה לא גיבש, במסגרת ההיערכות לעת חירום, מדיניות בנושא תגבור המחלקות לש"ח ביישובים העלולים להיפגע, ולא הכין צוותי כוננות המורכבים מעובדי מחלקות לש"ח, שניתן יהיה, בתיאום עם ראשי הרשויות המקומיות, לשבצם ולניידם במהירות בעת חירום למקום שבו יידרש סיוע.

בתשובתו לממצאי הביקורת ציין מנהל מחוז חיפה והצפון של משרד הרווחה כי האחריות לעובדי מחלקת הרווחה היא של ראש הרשות המקומית, ועל כן סמכות משרד הרווחה מוגבלת. להמחשת דבריו העלה מנהל המחוז כמה מקרים שבהם סירבו ראשי רשויות מקומיות שנוזקו לתגבור שירותי הרווחה לקבל את התגבור שהציע המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, אחריותם של ראשי הרשויות המקומיות לעובדי מחלקות הרווחה אינה מפחיתה מאחריותו של משרד הרווחה לגיבוש מדיניות לתגבור המחלקות לש"ח בעת חירום, בראש וראשונה באמצעות תכנון ותיאום מראש בין המשרד לבין הרשויות המקומיות, והכנת נוהלי שיתוף פעולה בעתות חירום.

2. בעקבות המלצות שעלו מהסיוור שערכו מפקחים ממטה משרד הרווחה וממחוזותיו ב-27.7.06 וב-14 יישובים בצפון, החליטה הנהלת המשרד לסייע באופן סדיר ומאורגן למחלקות לש"ח ביישובי הצפון. ב-3.8.06 שלח מנהל האגף למחקר, תכנון והכשרה, אשר מונה לאחראי על הנושא, מכתב למנהלי האגפים, המחוזות והשירותים במשרד וביקש מהם לערוך רשימות של צוותים כוננים של עובדים המוכנים להתנדב ולסייע ביישובי הצפון.

פעילות זו של מטה משרד הרווחה, שאף החלה רק כשלושה שבועות לאחר תחילת המלחמה, לא צלחה: צוותים כוננים מועטים בלבד גובשו, ורק חלק מהם נותבו ליישובי הצפון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה לשקול לגבש צוותים כוננים מהאגפים, מהמחוזות ומהשירותים במשרד במסגרת ההיערכות לעת חירום במתכונת מינויי חירום וצוות מראש לרשויות מקומיות מוגדרות, לתגלם ולהכשירם. בדרך זו ניתן יהיה לסייע במתואם באופן מהיר ואפקטיבי יותר למחלקות לש"ח ברשויות מקומיות.

### סיוע למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות שקלטו מתפנים

1. התופעה של אוכלוסיות המתפנות בעתות מלחמה מאזורי קרבות או מאזורים המצויים תחת אש לאזורים אחרים בארץ אינה חדשה. בעת מבצע "ענבי זעם", למשל, עברו אלפי תושבים באופן זמני לאזורים "שקטים" יותר. לאור זאת ולאור אחריות משרד הרווחה לטיפול בנושא הרווחה והאוכלוסייה בכלל ולתפקודן של המחלקות לש"ח בפרט, היה על המשרד לצפות שהתופעה תחזור על עצמה ולהיערך לכך מבעוד מועד.

ב-30.7.06 פנה האגף לשירותים חברתיים ואישיים להנהלת משרד הרווחה בנושא תושבי הצפון שהתפנו ליישובים במחוזות המרכז, הדרום וירושלים וציין כי במחוזות אלה שוהים כ-12,000 מתפנים מיישובי הצפון, כי רבים מהם פונים למחלקות לש"ח ביישובים שאליהם עברו וכי מספר המתפנים גדל מדי יום, ועמו מתרבות הפניות למחלקות לש"ח, וגובר העומס עליהן. האגף הוסיף כי "המשרד והממשלה לא נקטו עמדה ביחס לתופעה חדשה ורבת היקף זו".

ב-1.8.06 הקים משרד הרווחה צוות משימה העוסק בסיוע למחלקות לש"ח ברשויות המקומיות הקולטות אוכלוסייה מתפנה מהצפון. הצוות קבע עיקרון של טיפול מידי בצרכים של כלל האוכלוסייה שהגיעה מהצפון (ולא רק של אוכלוסיות רווחה), תוך פישוט ההליכים. רק ב-7.8.06 הוציא מנכ"ל משרד הרווחה חוזר מיוחד בנושא הכללים לטיפול בתושבי הצפון השוהים ביישובים קולטים, ובו התייחסות למימון צורכי התושבים האלה.

על פי האמור לעיל ניתן לראות שמשרד הרווחה לא נערך לפני המלחמה למצב של עומס במחלקות לש"ח עקב טיפול באוכלוסיות של מתפנים. הצוות שהקים המשרד קבע עקרונות והעלה הצעות שהיו צריכים לשמש תשתית למדיניות שהייתה אמורה להיקבע לפני המלחמה, במסגרת ההיערכות לעת חירום.

2. בבדיקה שערך משרד הרווחה לקראת סיום המלחמה בקרב המחלקות לש"ח שקלטו מתפנים מהצפון בנושא קליטת מתפנים על ידי מתנדבים ובנושא צורכי המתפנים, ציינו חלקן תפקוד לקוי של השלטון המרכזי, ובכלל זה של משרד הרווחה, בכל הקשור לסיוע לרשויות המקומיות בקליטת המתפנים מהצפון, הן מבחינת המדיניות, ההנחיה וההכוונה והן מבחינת הסיוע התקציבי למימון הנטל הנוסף שהוטל על המחלקות לש"ח ברשויות המקומיות הקולטות.

## היערכות משרד הרווחה לעתות חירום - סדרי הטיפול באוכלוסיית המעגל השלישי

המעגל השלישי של האוכלוסייה הזקוקה לשירותי רווחה בעתות חירום כולל תושבים שבעתות שגרה אינם נזקקים לשירותי הרווחה, אך זקוקים להם בעתות חירום, כמו מפונים שנעקרו מבתיהם או חסרי קורת גג, ומשפחות של נפגעים, חללים או פצועים. אוגדן הנהלים הבין-תחומי לרשות המקומית בעניין אוכלוסייה זו קובע שיש לאתר אותה ביזמת הרשות המקומית ולהיענות לפניותיה לפי הצורך.

### פרויקט לשיפור החוסן הקהילתי ביישובי קו העימות

אחד הכלים העיקריים של משרד הרווחה להתמודדות עם אוכלוסייה זו הוא שיפור החוסן הקהילתי של הרשויות המקומיות: באוגוסט 2000 החל השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה (להלן - השירות) באמצעות מחוז חיפה והצפון של המשרד לבצע פרויקט לשיפור החוסן הקהילתי של יישובי קו העימות בצפון (להלן - הפרויקט). מטרת הפרויקט הייתה "לצמצם את פגיעותה של האוכלוסייה, לשפר את חוסנה, לכידותה, כושר עמידתה ויכולתה להתמודד ביעילות עם איומים, אי ודאות, מצבי לחץ, משברים ואסונות על ידי שיפור מוכנות הרשות המקומית, הנהגת היישוב והקהילה והתושבים עצמם".

עקרונות הפרויקט היו חיזוקם והעצמתם של היישובים ושל הקהילות שבהם, תוך מעורבות מעשית של כל קהילה הן בתכנון והן בפעילות; התאמת הפתרונות למאפיינים ולצרכים של כל יישוב; וקביעת מדדים להערכת החוסן הקהילתי. הפרויקט התמקד בטיפול במצוקות של אוכלוסיות היעד במסגרת פעילות מוגברת של המחלקות לש"ח; בהכשרה ובהכוונה של מנהיגות מקומית ברשויות המקומיות לעידוד יזמות ומעורבות; ובחיזוק של הסגל המקצועי ברשות המקומית.

בשנת 2001 החל הפרויקט לפעול, ובסך הכול הוא הופעל ב-16 רשויות מקומיות בקו העימות ובוצעו במסגרתו פעילויות שונות, כגון סדנאות לבעלי תפקידים ברשות המקומית לגיבוש ולתרגול נוהלי התמודדות עם משבר; הרצאות וסדנאות למתנדבים ולפעילים קהילתיים; פעילויות העשרה ומעורבות לנוער, לבוגרים ולקשישים; סדנאות לקבוצות אוכלוסייה להקניית ידע ומיומנות בעתות לחץ וחירום; והקמת "צוותי חירום יישוביים" - צוותי מתנדבים המיועדים לטפל באוכלוסייה ולסייע לה בעתות חירום. במסגרת הפרויקט נוספו למחלקות לש"ח תקנים לעובדים סוציאליים קהילתיים שהיו אחראים להדרכה, לתיאום ולריכוז פעילויות הפרויקט ברשויות המקומיות.

בשנת 2003 הופסק תקצוב הפרויקט עקב קיצוצים בתקציב. משרד הרווחה השתדל לשמר את קיומו באמצעות תקציביו הרגילים בשיתוף עם הרשויות המקומיות שיכללו להמשיך את הפרויקט ורצו בכך. תקני העובדים הסוציאליים הקהילתיים הייעודיים לפרויקט בוטלו, והפעילות בתחום החוסן הקהילתי צומצמה.

במהלך שלוש השנים שקדמו למלחמה, בחלק מ-16 הרשויות המקומיות שנכללו בפרויקט הופסקה הפעלתו כליל, ובאחרות היא נמשכה במתכונת מצומצמת. היעד של הרחבת הפרויקט ליישובי "המעגל השני" באזור הצפון, שהוגדר בתחילת הפרויקט, נזנח לחלוטין.

חשיבות החוסן הקהילתי להתמודדות עם מצוקות המלחמה מצוינת במסמך פנימי שהוציא השירות מיד לאחר המלחמה ובו צוין, בין היתר, כי "ברשויות המקומיות שהתמודדו בעילות עם המצב התקיימה עבודה משותפת ואפקטיבית של המנהיגות הפוליטית, המנהיגות המקצועית, אנשי המקצוע, תושבים, פעילים ומתנדבים באופן שהדגים את היכולות ואת כוחות ההתמודדות שבקהילה. היו רשויות שהתבססו על ניסיון קודם בהובלת תהליכי עבודה מערכתיים תוך שותפות של גורמי הרשות, תושבים, פעילים, מתנדבים וארגונים בקהילה. במצב זה אובחנו גם רשויות מקומיות שהתמודדו הייתה אפקטיבית פחות, מפאת ניסיון מועט יותר בעבודה מערכתית ובשותפויות בקהילה, ושהתן לא התקיימה היערכות מוקדמת מספקת של הרשות. ברשויות אלה ניתן להניח שרמת החוסן הקהילתי נמוכה יחסית, ולפיכך נדרש להן סיוע מיוחד מגורמי החירום, ההצלה, משרדי הממשלה, פיקוד העורף, רשויות אחרות, ארגונים וולונטריים וכדומה".

## תקצוב פעולות הרווחה בעת חירום

1. היערכות לחירום מחייבת התייחסות גם להיבטים תקציביים של פעולות המיועדות לספק מענה לצרכי האוכלוסייה. בהקשר של פעולות משרד הרווחה, ראוי להכין מראש, בין השאר, מודלים להתחשבות עם בעלי מסגרות העלולות להתפנות ועם בעלי מסגרות קולטות, מודלים להסדרים כספיים עם המחלקות לש"ח ביישובים הקולטים אוכלוסייה מתפנה ומודלים ל"התקשרויות מגירה".

במסגרת הביקורת על ההיערכות לעתות חירום של המוסד לביטוח לאומי<sup>35</sup>, הובהר כי הוא נתן את דעתו מבעוד מועד על ההיבטים הכספיים הנובעים מעתות חירום שונות, בדמות הכנת תכניות מגירה והגמשת אמות מידה למתן גמלאות.

משרד הרווחה לא נערך מבחינה תקציבית לאפשרות של אירוע חירום. על כן, לדוגמה, עם תחילת המלחמה היה על תקציבן המשרד להכין מודל תשלום למסגרות הקולטות, ובמהלכה נדרשה הנהלת המשרד לקבוע אמות מידה להקצאת סיוע מיוחד לרשויות מקומיות בצפון עבור צרכים מיוחדים של אוכלוסיות חלשות.

על משרד הרווחה לבחון, בשיתוף משרד האוצר ומשרד הביטחון, את הדרך המיטבית להבטיח את תקציב פעולות המשרד בחירום.

35 ראו בפרק "היערכות המוסד לביטוח לאומי לעתות חירום ותפקודו בעת המלחמה", עמ' 355.



2. במהלך המלחמה התעוררו צרכים חומריים וטיפוליים של התושבים שנשארו בצפון, של אלה שהתפנו לאזורים אחרים, של רשויות מקומיות שנפגעו ושל רשויות מקומיות שסייעו וקלטו מתפנים מהצפון. צרכים אלה דרשו התארגנות תקציבית למימונם. במהלך המלחמה גייס משרד הרווחה ממקורות שונים תקציבים מיוחדים בהיקף של כ-30 מיליון ש"ח.

ב-2.8.06, 21 ימים לאחר תחילת המלחמה, אישרה ועדת הכספים של הכנסת את בקשת אגף התקציבים במשרד האוצר, שהוגשה לה רק ב-25.7.06, להקצבה מיוחדת ראשונה בסך 6.5 מיליון ש"ח לצורך הקצאת מזון ליישובי הצפון וסיוע לזקנים בקהילה; הקצבות נוספות בסך כולל של 23.3 מיליון ש"ח לאוכלוסיית הקשישים, לאוכלוסייה מהצפון שהתפנתה לרשויות אחרות, להפגה ולרענון של אנשים הסובלים מנכויות ולרשויות בצפון לצורך מימון צרכים מיוחדים, אושרו בתאריכים 2.8.06 - 28.8.06.

3. פינוי או התפנות של אנשים עלולים ליצור מצוקה כלכלית בקרב המתפנים. נוכח מצוקתם הכלכלית של מתפנים מהצפון בעת המלחמה חיפש האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה פתרונות תקציביים למתן "עזרה ראשונה" לאוכלוסיות שהתפנו ושנמצאו בריכוזי אוכלוסין חלופיים.

רק ב-16.8.06, יומיים אחרי סיום המלחמה, אישר אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד הרווחה תקציב מיוחד של 2 מיליון ש"ח לסיפוק צרכים ראשוניים של אנשים שהתפנו מהצפון ונמצאו במצוקה כלכלית קשה. ועדת הכספים של הכנסת אישרה באותו יום את בקשת אגף התקציבים.

יצוין כי על פי תקנות הבטחת הכנסה, התשמ"ב-1982, ונוהלי המוסד לביטוח לאומי, ניתן לשלם לאנשים הנמצאים במצוקה קשה קצבה שתבטיח להם אמצעי מחיה מינימליים. לצורך כך היה על המוסד לביטוח לאומי להכין הנחיות מפורטות למתן התשלומים האמורים ולהביא לידיעת הציבור את דבר קיומה של האפשרות לתשלום קצבאות בעילה של מצוקה קשה.

בביקורת שנערכה במוסד לביטוח לאומי<sup>36</sup> נמצא כי הוא לא נערך בהתאם, וכי רק במהלך המלחמה הוא קבע הנחיות למתן מקדמות לאנשים שנמצאו במצוקה קשה באמצעות קצבאות הבטחת הכנסה. המוסד גם לא הביא לידיעתם של עובדי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות מידע בדבר האפשרות לתשלום קצבאות בשל מצוקה קשה. בשל כך נמנע המידע גם מצוותי רווחה ברשויות המקומיות, וממילא מאנשים שייתכן שהיו שרויים במצוקה קשה.

הנה כי כן, חוסר היערכות במועד של המוסד לביטוח לאומי וחוסר תיאום מוקדם בינו לבין משרד הרווחה גרמו לשיהוי במתן "עזרה כלכלית ראשונה" לאוכלוסיית מתפנים מהצפון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין מנהל האגף לתקצוב וכלכלה של משרד הרווחה כי יש לדאוג להתארגנות תקציבית מבעוד מועד כדי לתת מענה לצורכי האוכלוסיות המיוחדות בעת חירום. עם זאת, מנהל האגף ציין גם כי בעת המלחמה התארגן המשרד מבחינה תקציבית ומכרזית מתוך הנחה שהתקציב כבר נמצא במשרד, עוד לפני שהגיע האישור הפורמלי מוועדת הכספים של הכנסת, כך שהיעדר האישור הפורמלי לא עיכב את ביצוע הפעולה.

לדעת משרד מבקר המדינה, תשובתו של מנהל האגף ממחישה את הצורך בהתארגנות תקציבית מבעוד מועד, כדי לתת מענה הולם לביצוע פעולות בעת חירום ולפעולות רכש תקניות.



משרד הרווחה ביצע פעולות חשובות במהלך המלחמה, חלקן אף מעבר למוטל עליו. עם זאת, משרד מבקר המדינה מצא בכיקורתו ליקויים מהותיים הנוגעים להיערכותו של משרד הרווחה לעתות חירום בתחומים שונים. ליקויים אלה מחייבים את הנהלת המשרד לשירוד מערכות בכל הקשור להתייחסותו לעתות חירום.

לנוכח אחריותו של משרד הרווחה בנוגע לאוכלוסייה שנוקקת לשירותי רווחה - הן אחריות ישירה לאלה שבטיפולו הישיר במוסדות שאותם הוא מנהל והן אחריות עקיפה לאלה שבטיפול המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות - עליו להשתלב באופן רשמי ומלא במערך מל"ח ולהקים במסגרתו רשות ייעודית לשירותי רווחה בחירום.

על שר הרווחה לפעול כדי שמשרדו יקדם קביעת נוהלי היערכות לעת חירום של המסגרות שבקהילה, יפקח על ההיערכות ועל המוכנות לעת חירום של כל המסגרות שבתחום אחריותו כחלק משגרת הפיקוח שלו על מסגרות אלה, ויכשיר את מפקחיו לכך. על המשרד להגדיר את תפקידי המחוזות בעתות חירום. על משרד הרווחה לערוך ולעדכן מעת לעת סקר מיגון ומקלוט של כל המסגרות שהוא אחראי להן. כמו כן עליו להבטיח כי יהיו בידי אגפי המשרד ומסגרותיו השונות תכניות פינוי עדכניות ושיממות, בתיאום עם גורמים נוספים הפועלים בעת חירום, אשר יתאימו לכמה תרחישים אפשריים ולהיקפי פינוי שונים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על כל המעורבים בהתקנת תקנות מיגון ומקלוט במסגרות שבהן שוהות אוכלוסיות מיוחדות - שר הביטחון, פיקוד העורף ומשרדי הממשלה, לרבות משרד האוצר - לפעול להתקנתן כדי לתת מענה התואם את המדיניות הטיפולית המועדפת על משרד הרווחה בנוגע להמשך שהייתן של האוכלוסיות המיוחדות באזורי אסון או מלחמה - כך שיובטחו ביטחונם ושלוות נפשם של החוסים שבאחריותו הישירה והעקיפה של משרד הרווחה.

על משרד הרווחה לפעול להבטחת מוכנותן של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בעת חירום: עליו לקבוע תכניות הדרכה ברשויות המקומיות בהתאם לתרחישי ייחוס ולפקח על מוכנותן. כמו כן עליו להגדיר, בתיאום עם הרשויות המקומיות, את מדיניותו בנושא הסיוע שעל מחוזותיו להגיש למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בעתות חירום, ולקבוע תכניות פעולה המבוססות על המדיניות שתיקבע. בין היתר, עליו להכשיר לשם כך עתודת עובדים סוציאליים מהמשרד ומחוצה לו. על המשרד גם לחדש ולהרחיב את הפעילות לחיזוק החוסן הקהילתי ברשויות המקומיות, ובפרט ברשויות מקומיות המצויות באזורי עימות.

על משרד הרווחה לבחון, בשיתוף משרד האוצר ומשרד הביטחון, את הדרך המיטבית להבטיח את תקציב פעולות המשרד בעת חירום.