

היערכות המוסד לביטוח לאומי לעתות חירום ותפקודו בעת המלחמה

תקציר

המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) מופקד על קביעת הזכאות לגמלאות ועל תשלום הגמלאות - בהן גמלאות שהן מקור מחייתם של קשישים ונכים - וכן על מתן שירותי שיקום למבוטחים שזכאים לקבלם מכוח החוקים שהמוסד פועל לפיהם. שר הרווחה והשירותים החברתיים הוא השר הממונה על המוסד¹.

בעתות חירום אורחות החיים עלולים להשתבש ולהקשות על האוכלוסיות החלשות לקבל שירותים חיוניים מרשויות המדינה. כמה מהאוכלוסיות עלולות להיפגע פיזית ונפשית בעת מלחמה, והטיפול בהן מחייב, בין היתר, להבטיח שיוענקו להן מלוא הזכויות המוקנות להן מכוחם של חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, וחוקים אחרים ובהם חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, וחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2006 - מרץ 2007 בדק משרד מבקר המדינה את היערכות המוסד לעתות חירום ואת תפקודו בזמן מלחמת לבנון השנייה (להלן - מלחמת לבנון, המלחמה). הבדיקה נעשתה במשרד הראשי של המוסד.

עיקרי הממצאים

בעתות חירום על כל ארגון ממלכתי המספק שירותים חיוניים לציבור ובכלל זה המוסד להמשיך למלא, במידת האפשר, את תפקידו. לשם כך היה על המוסד להיערך מראש כראוי: לדעת מה הם האיומים הצפויים לעורף ולהתכונן לתרחישים שעלולים להתרחש בעקבותיהם ולהשפיע על תחום פעולתו (להלן - תרחישי הייחוס²); לקבוע את הפעולות החיוניות שעליו לנקוט בעת חירום; להכין נהלים מתאימים לכך, להטמיעם ולתרגלם, למגן את הסניפים שבהם ניתנים השירותים ולדאוג לכך שיעמדו לרשותו מבנים חלופיים לסניפים שייפגעו, וכן רכב ממוגן ואמצעי מיגון אישיים. כמו כן היה על המוסד להגדיר את סוג המידע הדרוש לו, את מידת פירוטו ואת שמות אנשי הקשר בגופים שאמורים לספק לו את המידע הנדרש.

1 במרץ 2007 אישרה הכנסת את שינוי שמו של משרד הרווחה ל"משרד הרווחה והשירותים החברתיים".
2 לעניין הגדרת תרחיש ייחוס ראו בפרק "ההיערכות לטיפול המערכתי בעורף בעתות חירום וביצועו בעת המלחמה", עמ' 21.

1. אי-כלילת המוסד במערך מל"ח: על מנת להיערך כראוי לעת חירום הגוף הציבורי נדרש לדעת מה הם תרחישי הייחוס. תרחישי הייחוס מופצים לגורמים הפועלים במסגרת מערך מל"ח³. אולם על פי המבנה והארגון של מערך מל"ח ערב המלחמה לא פעל המוסד במסגרת מערך מל"ח ואף לא קיים קשר עם מל"ח, ולא נמסר לו התרחיש שלפיו היה עליו להיערך. הנהלת המוסד לא התריעה לפני מערך מל"ח על היעדר הקשר ביניהם ולא פעלה להבטיח שהיערכות המוסד תתואם עם ההיערכות של כלל המשק. נוסף על כך המוסד לא הסדיר מראש ובכתב את הקשרים בינו ובין הגורמים שאמורים לסייע לו או למסור לו מידע חיוני לפעולתו. ואכן, בזמן המלחמה ביקש המוסד מפיקוד העורף שבצה"ל כמה וכמה פעמים רשימות נפגעים, אולם הוא לא קיבלן ועובדיו נאלצו לנצל קשרים אישיים כדי לקבל נתונים מגופים אחרים: מגן דוד אדום, שירותי הכבאות וההצלה ומשטרת ישראל.

2. היערכותו של המוסד לעת חירום: באוקטובר 2002 הכין המוסד טיוטת נוהל להיערכות לעת חירום. מאז משמשת טיוטת הנוהל את המוסד בהיערכותו לעת חירום. בתחילת שנת 2003 עשה המוסד תרגיל כולל לתפעולו בעת חירום. הלקחים שהופקו מהתרגיל הראו שנדרשו השלמות לטיוטת הנוהל, אולם אלה לא נעשו: לא הוצאו תקנות בנוגע להקלות בתשלומי קצבאות ולתשלום מקדמות ואף לא הוכנה רשימה של עובדים שבשל תפקידם החיוני יש לרתקם למקום עבודתם. נוסף על כך, מפברואר 2003 לא עשה המוסד תרגול לבחינת מוכנותו הכוללת לעת חירום.

בתחילת שנת 2003, ועל פי הנקבע בטיטת נוהל, מינה מנכ"ל המוסד ועדה שתהיה אחראית להיערכות המוסד לעת חירום, ובין תפקידיה: קביעת מדיניות ההפעלה של המערך לתמיכה באוכלוסייה הנזקקת בעת חירום; תכנון ההיערכות, לרבות קביעת תקני כוח אדם וביצוע בקרה בעניין ההיערכות; קביעת נהלים שלפיהם יפעלו הגופים המקצועיים וצוותי העבודה; ביצוע הכשרות, השתלמויות ותרגילים בנושא; מעקב אחר קבלת ההחלטות ויישום הלקחים. לפי טיוטת הנוהל היה על הוועדה להתכנס בעתות שגרה אחת לשלושה חודשים לפחות. הוועדה התכנסה פעמיים בתחילת 2003 ומאז ועד פרוץ מלחמת לבנון לא התכנסה הוועדה ולו פעם אחת. הנהלת המוסד לא השלימה אפוא את ההיערכות לעת חירום.

3. מיגון, הכנת מקלטים ומרחבים מוגנים (להלן - מקלוט): המוסד אמור להבטיח את ביטחונם של עובדיו ולקוחותיו בעת מלחמה. לשם כך הוא נדרש למגן את הסניפים לפי דרישות המיגון של פיקוד העורף ולהכין כלי רכב ממוגנים וציוד למיגון אישי.

(א) בפועל, ערב המלחמה לא היה למוסד מידע מרוכז על מצב המיגון והמקלוט של סניפיו. רק בעת המלחמה ביצע המוסד סקר כולל בעניין זה.

(ב) בזמן המלחמה הושבתה פעילותם של כמה סניפים של המוסד. חלקם הושבתו רק כמה ימים, וחלקם במהלך כל תקופת המלחמה. בחלק מן הסניפים שהושבתו פעלו צוותי חירום, אך בשום סניף לא התקיימה קבלת קהל, לרוב בעקבות הוראות של פיקוד העורף. אחדים מסניפים אלה הושבתו מאחר שלא היו להם מרחבים מוגנים, ואחדים - מאחר שבמרחבים המוגנים שלהם או במקלטיהם לא היו קווי טלפון ורשת תקשורת. אחדים מהמקלטים ומהמרחבים המוגנים שימשו מחסנים וגנזכים, למשל

3 מערך המשק לעת חירום נועד להבטיח את הפעלת המשק החיוני ואספקת המוצרים והשירותים החיוניים לאוכלוסייה ולצה"ל, בעתות חירום. ראו גם הערה 2.

המרחב המוגן בסניף עכו. בסניף כרמיאל לא היה מקלט ואף לא מרחב מוגן. הסניף הפסיק לפעול מיד לאחר שנפלו הרקטות הראשונות. המוסד לא איתר מבעוד מועד מקומות חלופיים לקבלת קהל בסניפים, ורק בזמן המלחמה מצא מקומות כאלה. עקב כך נפגעו השירותים הניתנים לתושבים.

(ג) עובדי הסניפים התבקשו לפעול בתנאי חירום, לעתים בתנאי מלחמה ממש, ולצורך כך נדרשו להם אמצעי מיגון. אולם המוסד לא נערך מבעוד מועד לספק את האמצעים הנדרשים, ובדרך כלל לא הועמדו לרשות העובדים רכב ממוגן וציוד למיגון אישי.

סיכום והמלצות

אמנם בזמן המלחמה המשיך המוסד בדרך כלל לתת שירותים לציבור ואף מצא פתרונות לבעיות שהתעוררו, בהם פתרונות חלקיים ומאולתרים, אולם ספק אם יהיה ביכולתו לעשות זאת אם תפרוץ מלחמה בכמה חזיתות. על המוסד לערוך תחקיר מקיף ולהפיק לקחים כדי שיהיה באפשרותו להיערך כראוי למגוון עתות חירום. חשוב במיוחד שהמוסד יסדיר את קשריו עם פיקוד העורף ועם מערך מל"ח, ייערך בהתאם לתרחיש הייחוס לעורף, יתרגל את תפעולו בעת חירום וידאג לכך שהמקלטים והמרחבים המוגנים בסניפים ימוגנו כראוי. על שר הרווחה והשירותים החברתיים - הממונה על המוסד - לפעול במסגרת אחריותו להבטיח שהמוסד ייערך לעת חירום באופן תקין.



מבוא

המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) מופקד על קביעת הזכויות לגמלאות ועל תשלומן וכן על מתן שירותי שיקום לזכאים להם מכוחם של חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, ומכוח חוקים אחרים ובהם חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (להלן - חוק הבטחת הכנסה) וחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970 (להלן - חוק נפגעי איבה). שר הרווחה והשירותים החברתיים הוא השר הממונה על המוסד.

בעתות חירום אורחות החיים במדינה עלולים להשתבש, והדבר מקשה על כלל התושבים, ובכלל זה על האוכלוסיות החלשות, לקבל שירותים חיוניים מרשויות המדינה. בעת חירום על כל ארגון ממלכתי המספק שירותים חיוניים לציבור, ובכלל זה המוסד, להמשיך למלא במידת האפשר את תפקידו ולפיכך גם המוסד נדרש להמשיך ולשלם גמלאות לזכאים. בין הגמלאות שמשלם המוסד - גמלאות קיום, כגון גמלאות להבטחת הכנסה המשולמות לקבוצות אוכלוסייה חלשות ונזקקות, למשל קשישים ונכים; גמלאות מחליפות הכנסה, כגון דמי מילואים; וגמלאות בעין, המוענקות באמצעות מתן שירותים. יש אוכלוסיות שעלולות להיפגע פיזית ונפשית בעת מלחמה, ויש להבטיח שיוענקו להן מלוא הזכויות המוקנות להן לפי החוקים שמכוחם פועל המוסד.

בעת מלחמה על המוסד להקצות משאבים גדולים מהרגיל לטיפול בנפגעים ממעשי איבה. עליו לאתר צרכים ייחודיים של הנפגעים ולפעול לסיפוקם; לשלם לנפגעים הזקוקים לטיפול רפואי

תגמול בפרק הזמן שבו אינם מסוגלים לעבוד או לתפקד בעת קבלת הטיפול עקב הפגיעה; לשלם תשלומים חד-פעמיים ותגמולים שוטפים לנכים ולמבוטחים שהתאלמנו, התייתמו או שכלו את בניהם בפעולות איבה.

בזמן מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה) ואחריה נרשמו במוסד 5,051 נפגעים אזרחים. 1,007 מהנפגעים לקו בחרדה אך לא נפגעו בגופם. יתר הפצועים נפגעו בגופם (חלקם לקו גם בחרדה). עד סוף אפריל 2007 הוגשו למוסד 2,221 תביעות להכרה בזכות לקבל תגמולים מכוח חוק נפגעי איבה. עד אותו מועד הכיר המוסד בזכותם של 681 מגישי תביעות לקבל גמלה, הטיפול ב-1,443 מהתביעות עדיין לא הסתיים ו-127 מהן נדחו.

בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את היערכות המוסד לעתות חירום, את תפקודו בזמן המלחמה ואת תהליך הפקת הלקחים שביצע לאחר מכן. הבדיקה נעשתה במשרד הראשי של המוסד.

היערכות המוסד לתפקוד בעתות חירום

אופן פעולתו של ארגון ממלכתי בעתות חירום שונה מתפקודו בעתות שגרה: עליו להתארגן בלא דיחוי; ייתכן שיידרש לעבוד תחת אש ולספק לעובדיו אמצעי מיגון; ייתכן שיידרש להעביר עובדים ממחלקה למחלקה או מאזור לאזור בהתחשב בנסיבות; ייתכן שיידרש לרתק עובדים, לצמצם או להפסיק זמנית פעולות מסוימות ולשים דגש על פעולות אחרות ובהתאם לכך להשהות את יישומם של נהלים מסוימים וליישם נהלים אחרים.

1. על מנת להיערך כראוי לעת חירום הגוף הציבורי נדרש לדעת מה הם האיומים הצפויים לעורף בעת חירום ולהתכונן לתרחישים שעלולים להתרחש בעקבותיהם ולהשפיע על תחום פעולתו (להלן - תרחיש הייחוס⁴). תרחיש הייחוס מופץ לגורמים הפועלים במסגרת מערך מל"ח⁵.

מן המבנה והארגון של מערך מל"ח ערב המלחמה אפשר ללמוד שהמוסד לא פעל במסגרת מערך מל"ח, ולמוסד לא נמסר תרחיש הייחוס. הנהלת המוסד לא התריעה לפני שר הרווחה הממונה על המוסד ולא לפני מטה מל"ח על היעדר הקשר ביניהם ולא פעלה להבטיח שהיערכות המוסד תתואם עם היערכות של כלל המשק.

2. לאחר מלחמת המפרץ הראשונה בשנת 1991 הקים מטה מל"ח ועדה בין-משרדית ובין-תחומית לטיפול באוכלוסייה במצבי מצוקה (להלן - הוועדה), שתיעץ לוועדת המל"ח העליונה בעניין דרכי הטיפול ביחיד ובקהילה בעתות חירום. בשנת 1998 פרסמה הוועדה נוהל בין-תחומי לרשויות המקומיות, ובו עסקה, בין היתר, בפעילות נציגי המוסד. בשנת 2003 הקים פיקוד העורף בצה"ל⁶ "פורום לתיאום, בחינה ומתן פתרונות למצבי חירום", ועם חבריו נמנו נציגים של משרדי הרווחה והבריאות וגופים נוספים.

4. ראו הערה 2.

5. ראו הערה 2.

6. פיקוד העורף הוקם בנובמבר 1991 כדי לשמש סמכות מקצועית ראשית בנושאי התגוננות אזרחית וחילוץ והצלה.

למוסד אין נציג בוועדה, והמוסד אף אינו כלול ברשימת התפוצה שלה אף על פי שהוא שותף לטיפול ביחיד. הדבר מקשה על המוסד לתאם את היערכותו עם גופים אחרים. בסיכום דיון שקיימה הוועדה ביולי 2006, בזמן המלחמה בצפון, ושהופץ לחבריה, יו"ר הוועדה אף צייץ שיש צורך לצרף לוועדה נציג של המוסד. המוסד אף אינו חבר בפורום שהקים פיקוד העורף.

המוסד השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2007 כי לאחר המלחמה פנה לוועדת המל"ח העליונה וביקש שנציגו יצורף לוועדה הבין-משרדית רשמית ובקביעות.

3. בעת חירום כל ארגון ממלכתי, ובכלל זה המוסד, עשוי להידרש לפעול בתיאום או בשיתוף פעולה עם גורמים העשויים לסייע לו או גורמים שבידם מידע חיוני. המידע החיוני שעל המוסד לפעול לקבלתו בעת חירום הוא, בין היתר, מקומות שנפגעו והגישה אליהם; מידע על הנפגעים ועל בתי חולים שאליהם פונו; מידע ממערך מל"ח על טיפולו באוכלוסייה. הגורמים בהם מדובר הם, בין היתר, גופים שבעתות שגרה המוסד אינו נדרש לשתף אתם פעולה, ובהם משטרת ישראל, צה"ל (בייחוד פיקוד העורף), מגן דוד אדום, שירותי כבאות והצלה, מערך מל"ח, הרשויות המקומיות (בייחוד מחלקות הרווחה), בתי חולים, משרד הבריאות ומשרדי ממשלה אחרים.

כדי ששיתוף הפעולה עם גורמים אלה יהיה יעיל יש צורך בהיערכות מוקדמת, בין היתר כדי לקבוע את סוג המידע הדרוש למוסד, את מידת פירוטו ואת שמות אנשי הקשר בגופים שספקו למוסד את המידע הנדרש.

המוסד לא הסדיר מראש ובכתב את הקשרים עם הגורמים שאמורים לסייע לו או למסור לו מידע חיוני לפעולתו.

יצוין כי המוסד ביקש לקבל מפיקוד העורף נתונים על מבוטחים שנפגעו במלחמה כדי שיוכל לבצע מיד בדיקה ומעקב בעניינם של נפגעים שיבקשו לממש את זכויותיהם.

אילו היה המוסד מקבל בלא דיחוי את רשימות הנפגעים היה לו קל יותר לבדוק תביעות לקבלת גמלאות ואף היה באפשרותו לזרז את הטיפול בהכרה בזכותם של נפגעים לקבל גמלאות ובמתן תשלומים לזכאים.

המוסד לא הצליח לקבל מפיקוד העורף רשימות נפגעים אף שביקש זאת כמה פעמים, ועובדיו נאלצו לנצל קשרים אישיים עם עובדים בגופים אחרים (מגן דוד אדום, שירותי הכבאות וההצלה ומשטרת ישראל) כדי לקבל מהם נתונים.

היערכות למתן שירות בעתות חירום

1. תכנון ההיערכות לעת חירום: בסוף שנת 2002 נערך המוסד לאפשרות שתפרוץ מלחמת מפרץ שנייה. באוקטובר 2002 הכין המשנה למנכ"ל דאז, עו"ד מישל סעדון, טיוטת נהלים: "הוראות כלליות להיערכות לשעת חירום" (להלן - טיוטת הנוהל). בטיוטת הנוהל נקבע שסניף המוסד יספק בעתות חירום את השירותים שהוא מספק בעתות שגרה, במידת יכולתו ולפי מצב האוכלוסייה, וייתן עדיפות לשירותי גמלאות ושיקום. עוד נקבע בטיוטת הנוהל שבעת חירום על המוסד לבדוק ולאבחן את האוכלוסיות הנזקקות לטיפול ולחזות את צורכיהן ומגבלותיהן. מאז משמשת טיוטת הנוהל את המוסד בהיערכותו לעת חירום.

(א) לפי טיוטת הנוהל מינה מנכ"ל המוסד, ד"ר יגאל בן שלום, ועדת חירום האחראית להיערכות המוסד בעת חירום, ובין תפקידיה: קביעת מדיניות ההפעלה של המערך לתמיכה באוכלוסייה הנזקקת בעת חירום; תכנון ההיערכות, לרבות קביעת תקני כוח אדם וביצוע בקרה בעניין ההיערכות; קביעת נהלים שלפיהם יפעלו הגופים המקצועיים וצוותי העבודה; ביצוע הכשרות, השתלמויות ותרגילים בנושא; מעקב אחר קבלת ההחלטות ויישום הלקחים. לפי טיוטת הנוהל היה על הוועדה להתכנס בעתות שגרה אחת לשלושה חודשים לפחות.

בתחילת שנת 2003 הוקמה הוועדה ואף התכנסה פעמיים. הפעולות שביצעה הוועדה היו מינוי אחראי להיערכות לעת חירום וקביעת מטלות שימלאו בעלי תפקידים במוסד; הכנת תרגיל כולל להפעלת הסניפים והמשרד הראשי; ארגון כנס להפקת לקחים. התרגיל התקיים בפברואר 2003 (ראו להלן).

בשלוש השנים שעברו מאז הכנס להפקת לקחים, שהתקיים כאמור בתחילת שנת 2003, ועד ערב המלחמה לא התכנסה הוועדה ולו פעם אחת. הנהלת המוסד לא השלימה אפוא את ההיערכות לעת חירום. למשל, המוסד לא הכין רשימות של העובדים החיוניים בכל סניף וסניף ולא הגדיר תפקידיהם בעת חירום; ולא קבע מהו הציוד הדרוש לסניף ולעובדיו (אמצעי מיגון אישיים, טלפונים, פקסים ומחשבים אישיים המאפשרים הפעלה שלא מהמבנה שבו שוכן הסניף).

המוסד השיב למשרד מבקר המדינה כי הוועדה חידשה את פעולתה בינואר 2007.

(ב) בטיטוט הנוהל נקבע כי בכל סניף תפעל ועדת חירום שבין תפקידיה בעתות שגרה יהיו יישום מדיניות המוסד להיערכות והפעלה בעת חירום ותכנון ההיערכות לתמיכה באוכלוסייה, לרבות ביצוע הכשרה ותרגול.

בסניפי המוסד פעלו בעתות שגרה ועדות בנושאי ביטחון שוטף, אך הן לא עסקו בתכנון ההיערכות לתמיכה באוכלוסייה בעת חירום, אף שהדבר נדרש לפי טיוטת הנוהל.

(ג) כאמור, בפברואר 2003 קיים המוסד תרגיל כולל להפעלת מוטות החירום בסניפים ובמשרד הראשי. במרס 2003 נדונה בלשכת המשנה למנכ"ל מוכנותו של המוסד לעת חירום והוצגו המטלות שעליו לבצע, ובהן: הוצאת תקנות שיאפשרו למוסד לשלם מקדמות לזכאים לקצבאות ולהקל בבדיקת הזכאות לקבלת קצבאות. בדיון צוין כי יש שני עניינים בעייתיים: הראשון - תחום הסיעוד והיעוץ לקשיש, והשני - הטיפול בנפגעי פעולות איבה. בדיון נאמר כי המוסד עדיין אינו ערוך למתן שירות יעיל לנפגעי פעולות איבה עקב בעיות בכוח אדם ובתשתיות. בעלי התפקידים במוסד נדרשו לטפל בלא דיחוי בעניינים הבעייתיים שצוינו לעיל.

במועד סיום הביקורת עדיין לא ביצע המוסד כמה מהמטלות שנדרש לבצע במסגרת היערכותו לעת חירום, ובהן הוצאת תקנות בנוגע להקלות בתשלומי קצבאות ובתשלום מקדמות.

המוסד השיב למשרד מבקר המדינה כי יבחן בעניינן של אילו גמלאות יש להכין תקנות לעת חירום.

(ד) תרגול ארצי מאפשר להנהלת המוסד לעמוד על היערכותו הכוללת של המוסד, לרבות התיאום בין המשרד הראשי על כל יחידותיו המקצועיות והמנהליות לסניפים ובינם לבין עצמם. מאמצע שנת 2004 הודרך המוסד את הסניפים וביצע בהם תרגילים באמצעות אגף הביטחון. בין 12.7.06 ל-13.8.06 - דהיינו, בעיצומה של המלחמה - ביצע אגף הביטחון תרגילי פינוי והתגוננות

מעניין רקטות לטווח רחוק ב-24 סניפים של המוסד השוכנים ביישובים שאינם נמצאים בקו העימות בצפון. הפעולה נועדה לבדוק את מוכנות הסניפים לעת חירום ולהדריכם כיצד להתמודד עם מצב כזה.

הביקורת העלתה שמפברואר 2003 לא עשה המוסד תרגול במישור הארצי לבחינת המוכנות הכוללת שלו לעת חירום.

2. גיבוש נהלים מקצועיים לעת חירום: לאחר פרוץ המלחמה המשיך המוסד בפעילותו הרגילה, לפי נוהלי השגרה: מינהל הגמלאות המשיך לשלם קצבאות ותשלומים חד-פעמיים ללקוחות ה"וותיקים". בהמשך המלחמה קבע המוסד הנחיות לפתרון בעיות שהתעוררו, ובהן הנחיה המאפשרת לתושבי הצפון שעזבו את אזור העימות בעקבות המלחמה לקבל שירות בכל סניף של המוסד. ההנחיות האמורות נועדו להבטיח מתן שירותים חיוניים וכן מתן הקלות לתושבי אזור העימות. בין ההקלות שנקבעו: תשלום מקדמות למשפחותיהם של חיילי מילואים המשתתפים במלחמה; הקלות לאישור זכאות לתשלומים ולמשיכתם.

בתשובת המוסד נאמר כי ההנחיות האמורות יגובשו לכללים ויצורפו לנוהל לעת חירום.

משרד מבקר המדינה מעיר למוסד, כי עליו לבחון ולוודא את התאמתם של הכללים לכל הארץ קודם שיצורפו לנוהל לעת חירום.

3. מיגון ומקלט: המוסד, בהיותו גוף הנותן שירות, אמור להבטיח את ביטחונם של עובדיו ולקוחותיו בכפוף להוראות פיקוד העורף. לשם כך הוא נדרש, בין היתר, למגן את הסניפים ולהבטיח שיהיו בהם מקלטים נאותים. כמו כן עליו לעשות מדי פעם בפעם סקר כדי לבחון אם הסניפים עומדים בדרישות המיגון של פיקוד העורף; ולבחון את שמירתם ומצבם הפיזי של המקלטים ושל המרחבים המוגנים המשמשים את הסניפים. כמו כן יש צורך להתקין קווי טלפון ורשתות תקשורת ממוחשבות במבנים שנקבע כי עובדי הסניפים ולקוחותיהם ישהו בהם בעת חירום, כדי להבטיח שיוכלו לקיים קשר עם גופים אחרים. בתחילת שנת 2003 קבע המוסד שההיערכות לעת חירום מחייבת, בין היתר, איתור מקומות חלופיים לקבלת קהל.

הביקורת העלתה, שערב המלחמה בצפון לא היה למוסד מידע מרוכז על מצב המיגון והמקלט של סניפיו. רק בזמן המלחמה ביצע המוסד סקר כולל על המיגון והמקלט בסניפיו והכין תכנית מידית לתיקון ולשיפור בנושאים אלה. עוד העלתה הביקורת שהמוסד לא איתר מקומות חלופיים לקבלת קהל מבעוד מועד אלא רק בזמן המלחמה.

בתשובת המוסד נאמר כי הוא עומד לאתר מרחבים מוגנים אשר יתאימו לקבלת קהל בעת חירום.

בזמן המלחמה הושבתה פעילותם של כמה סניפים של המוסד⁷. חלקם הושבתו רק כמה ימים, וחלקם במהלך כל תקופת המלחמה. בחלק מן הסניפים פעלו צוותי חירום, אך בשום סניף לא התקיימה קבלת קהל, לרוב בעקבות הוראות של פיקוד העורף. אחדים⁸ מסניפים אלה הושבתו מאחר שלא היו להם מרחבים מוגנים, ואחרים - מאחר שבמרחבים המוגנים שלהם או במקלטיהם לא היו קווי טלפון ורשת תקשורת ממוחשבת.

7 למשל, בקריית שמונה, בצפת, בחיפה, בנהריה, בטבריה, בכרמיאל, בעכו, בנצרת עלית, בשפרעם.

8 סניף כרמיאל וסניף הקריות.

אחדים מהמקלטים ומהמרחבים המוגנים, למשל אלה של סניף עכו, שימשו מחסנים וגזוזכים.

4. היערכות לסיוע לאוכלוסייה במצוקה: בעת חירום מצבם הכלכלי של מבוסחים שאינם נמנים עם מקבלי גמלאות קיום מהמוסד ואינם מוגדרים נפגעי איבה על פי חוק נפגעי איבה עלול להידרדר במהירות. הדברים אמורים בעיקר במבוסחים שהכנסתם נמוכה ואין להם משאבים אחרים. על פי החוק ותקנות הבטחת הכנסה, ניתן לשלם לאנשים הזכאים לכך על פי החוק והתקנות קצבה שתבטיח להם אמצעי מחיה מינימליים. על פי נוהל המוסד, בהסתמך על תקנות אלה, המוסד רשאי לשלם קצבאות למבוסחים הנתונים במצוקה קשה והוא אף היה רשאי לשלם קצבה מיוחדת למי שפוננו מבתיים ושוכנו במרכזי קליטה. על פי לקחי התרגיל מפברואר 2003, היה על מינהל הגמלאות להכין הנחיות מפורטות למתן התשלומים האמורים ולהודיע לציבור שמבוסחים הנתונים במצוקה כלכלית קשה רשאים בנסיבות מסוימות לקבל קצבאות מיוחדות.

כאמור, המוסד לא הכין במסגרת היערכותו לעת חירום הנחיות מפורטות לתשלום גמלאות, לרבות תשלומים מידיים שיש לשלם בעת חירום למבוסחים הסובלים ממצוקה כלכלית קשה. עקב כך התעכבה הגשת עזרה ראשונה לאוכלוסיות אלה. רק ב-20.7.06, בעיצומה של המלחמה, הפיץ המוסד לעובדיו הוראות בדבר מתן קצבאות לאנשים הנתונים במצוקה כלכלית קשה ובדבר מתן הקלות בתשלומים למחוסרי תעסוקה בצפון. ביולי 2006 קבע המוסד ש-270 מבוסחים הנתונים במצוקה זכאים לגמלת הבטחת הכנסה, ובאוגוסט 2006 הוא קבע ש-296 מבוסחים הנתונים במצוקה זכאים לגמלת הבטחת הכנסה. ואכן, כל המבוסחים האלה קיבלו אותה מהמוסד. בתום המלחמה הוציא מינהל הגמלאות הנחיות לחזרה לשגרה. בהנחיות באה לידי ביטוי התחשבותו של המוסד במבוסחים שעקב המלחמה איחרו בהגשת תביעות לקבלת גמלת הבטחת הכנסה או בהמצאת מסמכים למיניהם וכן התחשבותו במבוסחים שנדרשו להירשם בלשכות התעסוקה ולא עשו כן עקב המלחמה.

מטה מל"ח הקים ברשויות המקומיות צוותים לתיאום הטיפול בתושבי הצפון הנתונים במצוקה כלכלית ובהם נציגים של הגורמים הטיפוליים בקהילה. רק במקצת הרשויות המקומיות שבתחומיהן פועלים סניפים של המוסד נציגיו משתתפים בצוותים אלה.

המוסד לא הודיע לציבור שמבוסחים הנתונים במצוקה כלכלית קשה זכאים לקבל ממנו גמלה. נוסף על כך לא הביא המוסד לידיעתם של עובדי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות מידע בנושא, ובשל כך נבצר מהם למסור לנזקקים את המידע האמור.

המוסד הודיע בתשובתו כי כבר ב-30.7.06 הנחה את עובדיו לשלם גמלת הבטחת הכנסה למבוסחים הסובלים ממצוקה כלכלית קשה, לרבות מבוסחים שהגישו תביעה לגמלה אך לא שולם להם עקב היעדר מסמכים או חוסר יכולת לקיים מבחן תעסוקה. עם זאת, המוסד הודיע כי תשלום גמלת הבטחת הכנסה לכל מבוסח המצהיר שהוא נתון במצוקה עלול לגרום לריבוי תשלומים שלא כדין. המוסד הוסיף כי ידאג שבעת חירום יימצא נציג שלו בכל רשות מקומית.

5. היערכות לטיפול בנפגעי חרדה: גורמי השלטון ערים לתופעת נפגעי החרדה בעקבות אירועי הטרור והמלחמות שפקדו מדינות רבות, ובכללן ישראל. על פי חוק נפגעי איבה, נפגע שבעקבות אירוע איבה נגרמה לו נכות ורופא או ועדה רפואית קבעו את דרגת נכותו, יהיה זכאי לתגמול חודשי או למענק חד-פעמי.

תהליך קביעת הנכות של נפגע איבה וקביעת זכאותו לקצבת נכות נמשך כמה חודשים, וגם נפגעי חרדה נאלצים להמתין עד תום התהליך כדי שהמוסד יאשר להם זכאות למימון טיפול נפשי, אף

שיש לטפל בהם בדחיפות. טיפול נפשי מידי בנפגעי חרדה עשוי למנוע את התפתחותה של נכות נפשית צמיתה.

בתחילת המלחמה צפה המוסד שנפגעי חרדה רבים יגישו תביעות למוסד. בעיצומה של המלחמה, פנו הגורמים המקצועיים במוסד המטפלים בנושא הגמלאות למנכ"ל המוסד והמליצו לו להנהיג שני מסלולים נפרדים לטיפול בתביעותיהם של נפגעי חרדה, כדי לאפשר טיפול מהיר יותר בתביעות האמורות - המסלול הטיפולי ומסלול הפיצוי, ולשים דגש בצד הטיפולי. השינוי שהוצע חייב קבלת אישור של משרד הבריאות, משרד האוצר ופיקוד העורף ואף תיאום עם הגופים האמורים. המוסד העריך שעלות יישומו של ההסדר החדש תהיה כשלושה מיליון ש"ח. בפועל הוקמו מרכזים ובהם פסיכולוגים לטיפול בנפגעי חרדה, ועיקר הטיפול ניתן בשבעה בתי חולים.

יצוין כי ריבוי של נפגעי חרדה עלול להיגרם לא רק בעקבות מלחמה אלא גם בעקבות כל אירוע רב נפגעים, כמו רעידת אדמה או פיגוע חבלני. לפיכך ההצעה האמורה נוגעת גם למקרים אלה. אם המוסד סבור שניתן ורצוי לשפר את הליך הטיפול בנפגעי חרדה בעקבות אירוע רב נפגעים ראוי כי יעשה כן, כדי שיהיה באפשרותו ליישם את ההליך המשופר בעת הצורך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מנכ"ל המוסד כי המוסד בוחן מחדש את הנוהל ולאחר הפקת הלקחים ידאג ליישמו בכל הארץ.

6. **היערכות לביקורים אצל נפגעים:** לפי הוראת מנכ"ל המוסד, עובדי אגף השיקום ועובדי אגף נפגעי פעולות איבה ביקרו אצל משפחות של נפגעים (הרוגים ופצועים), אף שלעתים היה הדבר כרוך בנסיעה בכבישים מועדים להפצצות.

מאחר שהמוסד אחראי לביטחונם של עובדיו הנדרשים במסגרת תפקידם לפעול בתנאי חירום, מן הראוי שידאג בעוד מועד לכך שיהיו בידו כלי רכב מתאימים לנסיעה בעת חירום ומלאי של ערכות מיגון אישי לעובדיו.

הבדיקה העלתה שהמוסד לא נערך לכך מבעוד מועד ושברוך כלל לא היה ברשותם של העובדים שהתבקשו לפעול בתנאי חירום - לעתים בתנאי מלחמה ממש - רכב ממוגן וציוד למיגון אישי.

7. **דיווחי מצב:** על פי טיטוט הנוהל, על מטה החירום של המוסד להכין בעת חירום דוחות מצב יומיים ובהם פירוט של מצב התשתיות והמשאבים העומדים לרשות המוסד. כמו כן מטה החירום נדרש לציין בדוחות המצב אם יש ביכולתם של הסניפים לקיים את הפעילות הנדרשת. נוסף על כך היה על מטה החירום להכין דוח מצב העוסק במישור הארצי, שמטרתו לדווח על כלל האוכלוסייה הנזקקת לשירותי המוסד.

הביקורת העלתה שמטה החירום של המוסד לא הכין את הדוחות הנדרשים בזמן המלחמה.

בזמן המלחמה קיים פיקוד העורף דיונים בעניין מצב האוכלוסייה, בשיתוף נציגי מגורים ומשרדי ממשלה. המוסד החל להשתתף בדיונים רק 13 ימים לאחר פרוץ המלחמה, בזכות קשריו האישיים של מנהל אגף הביטחון עם בעלי תפקידים במערכת הביטחון. מאותו מועד נכח נציג המוסד דרך קבע בחדר הפיקוד של פיקוד העורף.

תחקיר והפקת לקחים

עוד לפני שהסתיימה המלחמה החל המוסד בתהליך של למידה והפקת לקחים במוסד כולו לרבות בסניפים, ובעיקר במינהל הגמלאות ובאגף הביטחון. חלק מהלקחים יושמו כבר בזמן המלחמה. המוסד כלל במסגרת תכנית העבודה לשנת 2007 את יישומם של חלק מהלקחים, למשל רכישת ציוד למיגון אישי של עובדי המוסד; שיפור המיגון של סניפי המוסד; ייעול הטיפול באישור חשבונות שמגישים בתי החולים וקופות החולים; והוצאת נוהל לטיפול בנפגעי חרדה. נוסף על כך הוצע נוהל "היום שאחרי", שמטרתו להיערך לחזרתו של המוסד לפעילות בעתות שגרה. במועד סיום הביקורת עדיין לא נשלם תהליך הפקת הלקחים ויישומם.

משרד מבקר המדינה מעיר למוסד, שהליך הלמידה והפקת הלקחים מחייב בחינה כוללת של צורכי המוסד לחירום וצריך להתבסס על תמונת איום כוללת כלל ארצית תוך התייעצות עם מערך מל"ח. על שר הרווחה, שהוא השר הממונה על המוסד, לוודא כי ההליך האמור יבוצע באופן מיטבי.



ממצאי הביקורת מלמדים שהמוסד לביטוח לאומי לא נערך כיאות לעת חירום: לא היה בידיו תרחיש ייחוס שעל פיו היה יכול להיערך לעת חירום; הוא לא דאג מראש לתאם עם גורמים אחרים קבלת מידע חיוני לפעילותו; מתחילת שנת 2003 הוא לא תרגל תפעול בעת חירום; הוא לא פעל להוצאת תקנות להקלות בתשלומי קצבאות בעת חירום ולתשלום מקדמות; לא היה בידיו מידע על מצב המקלטים בסניפיו; הוא לא דאג שיהיו בידיו כלי רכב ממוגנים וציוד מיגון אישי. כתוצאה מכל אלה נפגעה יכולתו של המוסד לתת מענה בחירום לאוכלוסיות שנוקקו לשירותיו. אמנם בזמן המלחמה המשיך המוסד בדרך כלל לתת שירותים לציבור ואף מצא פתרונות לבעיות שהתעוררו, בהם פתרונות חלקיים ומאולתרים, אולם ספק אם יהיה ביכולתו לעשות זאת אם תפרוץ מלחמה בכמה חזיתות.

על המוסד להפיק לקחים מהכשלים האמורים כדי שיהיה באפשרותו להיערך כראוי לעתות חירום במגוון תרחישים. חשוב במיוחד שהמוסד יסדיר את קשריו עם פיקוד העורף ועם מערך מל"ח, ידאג לכך שהמקלטים בסניפים יהיו במצב ראוי, שהסניפים ימוגנו כנדרש ושיהיה בידיו ציוד המיגון הדרוש, ויקבע מי יפעילוהו בעת חירום.

ראוי ששר הרווחה והשירותים החברתיים - הממונה על המוסד - יפעל במסגרת אחריותו להבטיח שהמוסד ייערך לעת חירום באופן תקין.